



WSPÓŁCZESNE KONCEPCJE ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO

Wyzwania modernizacyjne sektora publicznego

Redakcja naukowa:
Marek Ćwiklicki, Marek Jabłoński, Stanisław Mazur

WSPÓŁCZESNE KONCEPCJE ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO.
WYZWANIA MODERNIZACYJNE SEKTORA PUBLICZNEGO

redakcja naukowa

Marek Ćwiklicki, Marek Jabłoński, Stanisław Mazur

**WSPÓŁCZESNE KONCEPCJE
ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO.
WYZWANIA MODERNIZACYJNE
SEKTORA PUBLICZNEGO**

Kraków 2016

Redakcja naukowa:

Marek Ćwiklicki, Marek Jabłoński, Stanisław Mazur

Recenzenci:

Agnieszka Baruk, Jarosław Bober, Aldona Barabasz, Ewa Bogacz-Wojtanowska, Szymon Cyfert, Beata Filipiak, Aldona Frączkiewicz-Wronka, Kazimierz Jaremczuk, Beata Glinka, Marcin Kautsch, Leszek Kiełtyka, Jerzy Kisielnicki, Jacek Klich, Andrzej Kozłowski, Mirosław Kwieciński, Piotr Markiewicz, Rafał Matyja, Marek Mączyński, Kamil Mroczka, Marzena Poniatowicz, Ewa Stańczyk-Hugiet, Marzena Stor, Dawid Sześciło, Andrzej Szromnik, Maciej Urbaniak, Jan Wiktor, Andrzej Zybala

Skład i korekta:

Marcin Kukielka

Projekt okładki:

Joanna Tatarska

Książka odzwierciedla wyłącznie poglądy Autorów.

Wydanie książki współfinansowane jest ze środków Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

Publikacja udostępniana jest na licencji Creative Commons: uznanie autorstwa, na tych samych warunkach 3.0 Polska (CC BY-SA 3.0). Pewne prawa zastrzeżone na rzecz autorów, Fundacji GAP, Kraków 2016. Zezwala się na dowolne wykorzystanie treści pod warunkiem wskazania autorów, Fundacji GAP, Kraków 2016 jako autorów oraz zachowania niniejszej informacji licencyjnej tak długo, jak tylko na utwory zależne będzie udzielana taka sama licencja. Tekst licencji dostępny jest na stronie <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/pl>

ISBN 978-83-947017-2-7

Wydawca:

Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej

ul. Rakowicka 10b/10, 31-511 Kraków

tel. 12 423 76 05

e-mail: biuro@fundacjagap.pl

www.fundacjagap.pl

Przedmowa.....	13
----------------	----

CZĘŚĆ I. PAŃSTWO I SEKTOR PUBLICZNY

Stanisław Gasik

1. GŁÓWNE KIERUNKI REFORM POLSKIEGO PAŃSTWA.....	17
Wstęp	17
1. Przegląd opracowań poświęconych rozwojowi polskiego państwa	18
2. Zasadnicze problemy	18
3. Propozycje usprawnień	19
4. Polityki publiczne	22
5. Zarządzanie programami i projektami	25
6. Zarządzanie strategiczne	27
7. Zarządzanie efektywnością	28
8. Zarządzanie innowacyjnością	29
9. Zakupy publiczne.....	29
Zakończenie	31
Literatura.....	33

Stanisław Duchniewicz

2. INNOWACYJNE ZARZĄDZANIE W SEKTORZE PUBLICZNYM PAŃSTWA	39
1. Teraz państwo sprawnie zarządzane	39
2. Potęga innowacji w zarządzaniu państwem	44
3. Nauka o zarządzaniu, jej innowacyjne wzorce i dyrektywy praktyczne zawarte w definicjach	45
Zakończenie	48
Literatura.....	48

CZĘŚĆ II. BEZPIECZEŃSTWO PUBLICZNE

Urszula Kąkol, Marek Kisilowski, Grzegorz Kunikowski, Anna Uklańska

3. DIAGNOZA PLANOWANIA CYWILNEGO W PROCESIE PRZYGOTOWAŃ OBRONNYCH	53
Wstęp	53
1. System zarządzania kryzysowego w Polsce i w Unii Europejskiej	54
2. Planowanie cywilne w sferze publicznego zarządzania bezpieczeństwem i przygotowań obronnych	55
3. Systemowe ujęcie zarządzania bezpieczeństwem narodowym	56
4. Infrastruktura krytyczna w procesie przygotowań obronnych	57
5. Potrzeby obronne i zadania obronne w systemie publicznego zarządzania kryzysowego	59
Zakończenie	60
Literatura.....	61

Urszula Kąkol, Marek Kisilowski, Grzegorz Kunikowski, Anna Ukleńska

4. ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE A PLANOWANIE CYWILNE

Wstęp	65
1. Udział interesariuszy w planowaniu cywilnym i identyfikacji potrzeb obronnych w koncepcji współzarządzania publicznego na potrzeby zarządzania kryzysowego	66
2. Plany zarządzania kryzysowego w odniesieniu do zadań obronnych	69
Zakończenie	71
Literatura	72

Urszula Kąkol, Marek Kisilowski, Grzegorz Kunikowski, Anna Ukleńska

5. STAN PLANOWANIA CYWILNEGO W POLSCE

Wstęp	75
1. Planowanie cywilne w ujęciu prawnym	76
2. Oceny stanu planowania cywilnego w literaturze	77
3. Analiza SWOT planowania cywilnego w Polsce	78
4. Wspomaganie procesów planowania	81
Zakończenie	82
Literatura	83

Marek Kisilowski

6. ASPEKTY PREWENCJI I BEZPIECZEŃSTWA W PUBLICZNYM ZARZĄDZANIU KRYZYSOWYM I LOGISTYCE SPOŁECZNEJ

Wstęp	85
1. Rola planowania cywilnego w zarządzaniu kryzysowym	87
2. Rola i znaczenie Obrony Terytorialnej w zakresie prewencji i bezpieczeństwa	89
3. Prewencja w zarządzaniu kryzysowym a logistyka społeczna	90
Zakończenie	91
Literatura	92

Michał Wiśniewski, Marek Kisilowski, Marcin Marczewski

7. ZASADY BUDOWY SCENARIUSZY ZDARZEŃ NIEKORZYSTNYCH W PUBLICZNYM ZARZĄDZANIU KRYZYSOWYM

Wstęp	97
1. Proces planowania cywilnego	98
2. Elementy obligatoryjne i opcjonalne scenariuszy zdarzeń niekorzystnych	100
3. Proces budowy scenariuszy zdarzeń niekorzystnych	103
Zakończenie	108
Literatura	108

Michał Wiśniewski, Teresa Ostrowska

8. WYZWANIA I DOBRE PRAKTYKI ZARZĄDZANIA BEZPIECZEŃSTWEM INFRASTRUKTURY KRYTYCZNEJ	111
Wstęp	111
1. Polski system zarządzania bezpieczeństwem IK	112
2. Zagraniczne metodyki zarządzania bezpieczeństwem IK	115
3. Analiza wymogów prawnych	117
4. Istniejące rozwiązania możliwe do wykorzystania w procesie zarządzania bezpieczeństwem IK	119
Zakończenie	123
Literatura	123

CZĘŚĆ III. SŁUŻBA ZDROWIA

Katarzyna Krot

9. WPŁYW ZAUFANIA DO LEKARZY NA PRZESTRZEGANIE ZALECEŃ LEKARSKICH PRZEZ PACJENTÓW	129
Wstęp	129
1. Zaufanie do lekarzy	130
2. Czynniki wpływające na przestrzeganie zaleceń lekarskich	131
3. Metodyka badania	132
4. Wyniki badania	133
Zakończenie	136
Literatura	137

Piotr Lenik

10. MOŻLIWOŚCI WYKORZYSTYWANIA FILOZOFII TQM W ZARZĄDZANIU PUBLICZNYMI PODMIOTAMI LECZNICZYMI	141
Wstęp	141
1. Przegląd instrumentarium <i>Total Quality Management</i>	142
2. Wybrane rozwiązania mogące znaleźć zastosowanie w szpitalnictwie	143
3. Inne rozwiązania mogące stymulować adaptowanie filozofii TQM w szpitalnictwie 145	
Zakończenie	147
Literatura	147

CZĘŚĆ IV. TECHNOLOGIA INFORMATYCZNA

Jędrzej Wasiak-Poniatowski

11. OCENA WYKORZYSTANIA TECHNOLOGII INFORMACYJNYCH W KOMUNIKACJI GMIN Z KLIENTEM	151
Wstęp	151
1. Możliwości komunikacyjne	152
2. Technologie informacyjno-komunikacyjne w gminach wiejskich	155
Zakończenie	160
Literatura	160

Piotr Czyżyk

12. CLOUD COMPUTING W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ, CZYLI INNOWACYJNE PODEJŚCIE DO TRADYCYJNYCH METOD ZARZĄDCZYCH NA PRZYKŁADZIE SAMOOCENY I DOSKONALENIA WEDŁUG MODELU CAF.....	163
Wstęp	163
1. Metodyka badań.....	164
2. Cloud Computing	164
3. Samoocena CAF	167
4. System CAFaaS	169
Zakończenie	171
Literatura.....	173

CZĘŚĆ V. ZAMÓWIENIA PUBLICZNE

Arkadiusz Borowiec

13. BARIERY ROZWOJU INNOWACYJNYCH ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH W POLSCE W ŚWIELE BADAŃ EMPIRYCZNYCH	179
Wstęp	179
1. Bariery rozwoju innowacyjnych zamówień publicznych w świetle literatury przedmiotu	180
2. Innowacyjne zamówienie publiczne	182
3. Bariery rozwoju innowacyjnych zamówień publicznych w świetle badań empirycznych	183
Zakończenie	186
Literatura.....	187

Krzysztof Zachura

14. WPŁYW ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH NA ROZWÓJ EKOINNOWACJI W BRANŻY BUDOWLANEJ	191
Wstęp	191
1. Koszty cyklu życia w zielonych zamówieniach publicznych.....	192
2. Kreowanie innowacyjności w systemie zamówień publicznych	195
3. Innowacje w zamówieniach publicznych branży budowlanej.....	197
4. Bariery i trudności w budownictwie pasywnym w odniesieniu do sektora MŚP i sposoby ich rozwiązywania.....	201
Zakończenie	203
Literatura.....	205

CZĘŚĆ VI. FINANSE PUBLICZNE

Konrad Raczkowski

15. INSTYTUCJONALIZM W PROCESIE ROZWOJU A KSZTAŁTOWANIE STANU FINANSÓW PUBLICZNYCH W POLSCE	211
Wstęp	211
1. Instytucjonalizm w procesie rozwoju.....	212
2. Czy finanse publiczne w Polsce gwarantują właściwe możliwości rozwojowe.....	215
Zakończenie	218
Literatura.....	219

Marzena Piszczek

16. DETERMINANTY FINANSOWANIA ROZWOJU PRZEZ SAMORZĄD TERYTORIALNY W LATACH 2014-2020	227
1. Uwarunkowania funkcjonowania JST w Polsce	227
2. Formy współpracy JST	228
3. Finansowanie rozwoju a realne możliwości zaciągania zobowiązań przez JST.....	229
4. Potrzeba lepszego wieloletniego planowania finansowego i budżetowania.....	234
Zakończenie	236
Literatura.....	238

Anna Zienkiewicz, Bartłomiej Bartnik

17. SPECYFIKA PROCESU BUDŻETOWANIA W JEDNOSTCE SEKTORA PUBLICZNEGO (NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO).....	241
Wstęp	241
1. Wybrane aspekty procesu budżetowania	242
2. Proces budżetowania w jednostkach samorządu terytorialnego.....	246
3. Planowanie w samorządzie województwa na przykładzie Województwa Podkarpackiego – studium przypadku.....	249
Zakończenie	255
Literatura.....	255

CZĘŚĆ VII. ZASOBY LUDZKIE

Andrzej Limański, Ireneusz Drabik

18. EWOLUCJA ROLI I ZNACZENIA CZYNNIKA LUDZKIEGO W ZARZĄDZANIU PUBLICZNYM	261
Wstęp	261
1. Zasoby ludzkie i polityka personalna w sektorze publicznym	262
2. Modele funkcjonowania administracji publicznej.....	264
3. Modele zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej.....	266
Zakończenie	269
Literatura.....	270

Izabela Różańska-Bińczyk

19. INNOWACYJNE ZMIANY W ZARZĄDZANIU ZASOBAMI LUDZKIMI
W WYBRANYCH JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO.....273

Wstęp	273
1. Istota i wybrane definicje innowacyjności i innowacyjnej organizacji	274
2. Ukierunkowanie na innowacyjne zmiany w zarządzaniu zasobami ludzkimi w jednostkach samorządu terytorialnego	275
3. Część badawcza	276
Zakończenie	280
Literatura	281

Justyna Smagowicz, Anna Kosieradzka

20. ANALIZA PORÓWNAWCZA MODELI DOJRZAŁOŚCI ORGANIZACJI283

Wstęp	283
1. Opis modeli dojrzałości	284
2. Kryteria analizy porównawczej	289
3. Wyniki analizy porównawczej	291
Zakończenie	294
Literatura	295

Agata Austen, Przemysław Banasik, Joanna Kuczevska, Sylwia Morawska

21. SIECI W WYMIARZE SPRAWIEDLIWOŚCI – POŻĄDANY MODEL
PRZYWÓDZTWA297

Wstęp	297
1. Przywództwo w sieciach międzyorganizacyjnych – przegląd dotychczasowych badań	298
2. Przywództwo w sieci sądowej – wyniki badania pilotażowego	301
Zakończenie	304
Literatura	304

CZĘŚĆ VIII. DOSKONALENIE ZARZĄDZANIA ORGANIZACJAMI
PUBLICZNYMI

Tomasz Goszczyński, Michał Konopka, Leszek Szczupak

22. ZASTOSOWANIE INNOWACJI W ZARZĄDZANIU PRZEDSIĘBIORSTWAMI
SEKTORA PUBLICZNEGO.....311

Wstęp	311
1. Innowacje a znak towarowy ujęcie prawne	312
2. Zastosowanie innowacji w zarządzaniu przedsiębiorstwami sektora publicznego	314
3. Źródła innowacji w przedsiębiorstwach	317
4. Cechy przedsiębiorstwa innowacyjnego i działalność innowacyjna przedsiębiorstwa	318
5. Sukces dzięki innowacjom	319
Zakończenie	321
Literatura	322

Bogdan Gregor, Beata Gotwald-Feja

23. KOMUNIKACJA MARKETINGOWA W JST NA PRZYKŁADZIE POWIATÓW	325
Wstęp	325
1. Komunikacja marketingowa JST – tło teoretyczne	326
2. Metodyka badań własnych	326
3. Grupy docelowe	327
4. Samoocena komunikacji marketingowej JST	329
5. Metody i koszty komunikacji marketingowej JST	331
6. Wyzwania wobec komunikacji marketingowej JST	334
Zakończenie	334
Literatura	335

CZĘŚĆ IX. KONCEPCJE I METODY DOSKONALENIA ZARZĄDZANIA

Bogdan Nogalski, Adam Klimek

24. USPRAWNIANIE FUNKCJONOWANIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ PRZY WYKORZYSTANIU INSTRUMENTÓW ANALIZY PROCESÓW	339
Wstęp	339
1. Obiekty badawcze	341
2. Analiza procesu jako podstawa zmian instytucjonalnych	343
3. Wyniki badań elementów składowych procesu inwestycyjnego	348
4. Organizacja administracji geodezyjnej i kartograficznej	350
5. Wnioski z analizy procesów	351
6. Koncepcja zmian instytucjonalnych w obszarze geodezji i kartografii	353
Zakończenie	357
Literatura	357

Katarzyna Szczepańska

25. ZWIĄZKI CAF Z KONCEPCJAMI ZARZĄDZANIA W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ	361
Wstęp	361
1. Zarządzanie w administracji publicznej	362
2. Charakterystyka CAF	367
Zakończenie	375
Literatura	376

Michał Żabiński

26. WYKORZYSTANIE ROZWIĄZAŃ DOSKONALĄCYCH JAKOŚĆ ZARZĄDZANIA W SAMORZĄDZIE LOKALNYM	379
Słowa kluczowe	379
Wstęp	379
1. Modernizacja procesów zarządzania a samorząd lokalny	380
2. Metody zarządzania jakością wykorzystywane w gminach i powiatach	381
3. Wyniki badań. Popularność rozwiązań projakościowych w samorządzie lokalnym	383
4. Preferencje samorządów planujących wdrożenia w zakresie doboru rozwiązań wspierających procesy zarządzania	384
5. Przyczyny, dla których JST nie wdrażają SZJ	386
6. Problem trwałości wdrożeń	388
Zakończenie	388
Literatura	390
Spis tabel	393
Spis rysunków	395
Spis wykresów	396

Przedmowa

Jest nam niezmiernie miło przedstawić monografię opracowaną na podstawie referatów wygłoszonych podczas I Ogólnopolskiej Konferencji pt. „Współczesne koncepcje zarządzania publicznego”, która odbyła się w październiku 2016 r. Publikacja ta obejmuje kilka istotnych kwestii związanych z podtytułem „Wyzwania modernizacyjne sektora publicznego”.

Teksty opracowane na potrzeby monografii, o łącznej liczbie 26 rozdziałów, zostały pogrupowane w 9 bloków tematycznych: państwo i sektor publiczny, bezpieczeństwo publiczne, służba zdrowia, technologia informatyczna, zamówienia publiczne, finanse publiczne, zasoby ludzkie, doskonalenie zarządzania organizacjami publicznymi oraz koncepcje i metody zarządzania publicznego.

W pierwszej części monografii poświęconej państwu i sektorowi publicznemu znalazły się dwa rozdziały. Najpierw Stanisław Gasik dokonał próby określenia głównych kierunków reform polskiego państwa. Następnie Stanisław Duchniewicz przedstawił zagadnienie innowacyjnego zarządzania w sektorze publicznym państwa.

Drugą część monografii dedykowano bezpieczeństwu publicznemu. W tym bloku znajdują się rozdziały opracowane przez zespół autorski w składzie: Urszula Kąkol, Marek Kisilowski, Grzegorz Kunikowski i Anna Uklańska. W pierwszym z nich przedstawiono diagnozę planowania cywilnego w procesie przygotowań obronnych, w drugim wyjaśniono relacje między zarządzaniem kryzysowym a planowaniem cywilnym, w trzecim zaprezentowano stan planowania cywilnego w Polsce. W czwartym rozdziale w tej części książki Marek Kisilowski wyjaśnia aspekty prewencji i bezpieczeństwa w publicznym zarządzaniu kryzysowym i logistyce społecznej. W kolejnym Michał Wiśniewski, Marek Kisilowski i Marcin Marczewski omawiają zasady budowy scenariuszy zdarzeń niekorzystnych w publicznym zarządzaniu kryzysowym. Ostatni rozdział tej części, autorstwa Michała Wiśniewskiego i Teresy Ostrowskiej, odnosi się do wyzwań i dobrych praktyk zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury krytycznej.

Następną, trzecią część monografii, tworzą teksty poświęcone służbie zdrowia. Katarzyna Krot w swym rozdziale prezentuje wyniki badań ilustrujące wpływ zaufania do lekarzy na przestrzeganie zaleceń lekarskich przez pacjentów. W drugim z rozdziałów konstytuujących tę część Piotr Lenik analizuje możliwości wykorzystania zarządzania jakością w zarządzaniu publicznymi podmiotami leczniczymi.

Na część czwartą składają się dwa teksty dotyczące technologii informatycznej. Jędrzej Wasiak-Poniatowski prezentuje w pierwszym rozdziale tego bloku ocenę wykorzystania technologii teleinformatycznych w komunikacji z klientem w gminach wiejskich województwa dolnośląskiego. W drugim rozdziale Piotr Czyżyk omawia *cloud computing* w administracji publicznej, nawiązując tym samym do innowacyjnego podejścia zarządzania wspomagającego doskonalenie urzędów.

Część piątą książki poświęcono zamówieniom publicznym. W pierwszej kolejności Arkadiusz Borowiec przedstawia bariery rozwoju innowacyjnych zamówień publicznych w Polsce w świetle badań empirycznych. Następnie Krzysztof Zachura

wyjaśnia wpływ zamówień publicznych na rozwój ekoinnowacji w branży budowlanej.

Zagadnienia finansów publicznych tworzą część szóstą monografii. Ten blok tematyczny składa się z trzech rozdziałów. Konrad Raczkowski przedstawia w pierwszym tekście instytucjonalizm w procesie rozwoju w odniesieniu do kształtowania stanu finansów publicznych w Polsce. Następnie Marzena Piszczek prezentuje determinanty finansowania rozwoju przez samorząd terytorialny w latach 2014-2020. W ostatnim rozdziale tej części Anna Zienkiewicz i Bartłomiej Bartnik charakteryzują specyfikę procesu budżetowania w jednostce sektora publicznego, posługując się danymi z województwa podkarpackiego.

Kolejną część monografii scala tematyka zasobów ludzkich. Ewolucję roli i znaczenia czynnika ludzkiego w zarządzaniu publicznym omawia Andrzej Limański i Ireneusz Drabik. W rozdziale następnym Izabela Różańska-Bińczyk przedstawia innowacyjne rozwiązania w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi wprowadzone w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego. Tę część kończy rozdział przygotowany przez zespół w składzie: Agata Austen, Przemysław Banasik, Joanna Kuczevska i Sylwia Morawska, poświęcony pożądanemu modelowi przywództwa w administracji sądowej.

Ósma część zawiera teksty dotyczące doskonalenia w wybranych obszarach zarządzania organizacjami publicznymi. Tomasz Goszczyński, Michał Konopka i Leszek Szczupak podejmują próby określenia współczesnych sposobów tworzenia innowacji w przedsiębiorstwach sektora publicznego. W dalszej kolejności Bogdan Gregor i Beata Gotwald-Feja charakteryzują komunikację marketingową w jednostkach samorządu terytorialnego.

Dziewiąty blok tematyczny obejmuje rozdziały omawiające koncepcje i metody doskonalenia zarządzania publicznego. Najpierw Bogdan Nogalski i Adam Klimek prezentują wykorzystanie instrumentów analizy procesów do usprawnienia funkcjonowania administracji publicznej na przykładzie procesu inwestycyjnego. Następnie Katarzyna Szczepańska identyfikuje i objaśnia związki CAF z koncepcjami zarządzania w administracji publicznej. Analizę porównawczą modeli dojrzałości organizacji omawia Justyna Smagowicz i Anna Kosieradzka. W ostatnim rozdziale tej części Michał Żabiński ukazuje wykorzystanie rozwiązań doskonalących jakość zarządzania w samorządzie lokalnym.

Marek Ćwiklicki, Marek Jabłoński, Stanisław Mazur

CZEŚĆ I.

PAŃSTWO I SEKTOR PUBLICZNY

Stanisław Gasik*

1. GŁÓWNE KIERUNKI REFORM POLSKIEGO PAŃSTWA

Streszczenie

Mechanizmy funkcjonowania polskiej administracji, w szczególności centralnej, jej instytucje i procesy tzw. back-office państwa, nie były istotnie modernizowane od wielu lat. W porównaniu z rozwiązaniami z innych krajów, należy je uznać za przestarzałe i nieefektywne. Rozdział przedstawia koncepcję reformy tych mechanizmów. W początkowej części skrótowo charakteryzowane są główne opracowania, poświęcone usprawnianiu funkcjonowania polskiego państwa. Następnie przedstawione są wyniki przeglądu i analizy rozwiązań stosowanych w najbardziej rozwiniętych krajach. W Polsce w szczególności należy zasadniczo usprawnić zarządzanie strategiczne. Należy wprowadzić skuteczne procesy zarządzania programami i projektami. Trzeba wprowadzić zarządzanie efektywnością i zarządzanie innowacyjnością. Prawo zamówień publicznych powinno być zastąpione prawem zakupów publicznych. Polską administrację publiczną należy gruntownie zreformować, aby była w stanie sprostać stojącym przed nią wyzwaniom.

Słowa kluczowe

państwo, administracja publiczna, reformy, back-office

Wstęp

W Polsce w obszarze funkcjonowania państwa źle są definiowane cele strategiczne, często nie są osiągane zamierzone cele, usługi są świadczone niesprawnie, projekty publiczne kończą się niepowodzeniem. Kilkoro autorów i zespołów, zdając sobie z tego sprawę, podjęło próby przeanalizowania tej sytuacji. Analizom poddano mechanizmy i struktury państwa oraz formułowano propozycje ich usprawnienia. Zapewne najważniejsze z prac poświęconych rozwojowi Polski to:

- Polska 2030. Wyzwania rozwojowe (Boni 2009),
- Reforma kulturowa 2020 – 2030 – 2040 (Żakowski 2015),
- Państwo i My. Osiem grzechów głównych Rzeczypospolitej (Hausner 2015),
- Plan budowy państwa. 20 idei na rzecz poprawy jakości rządzenia (Rokita 2015).

Opracowania te znacznie różnią się między sobą pod względem metodyki opracowywania, struktury oraz prezentowanych zaleceń, ale odnoszą się do tego samego obszaru rzeczywistości: rozwoju polskiego państwa. W literaturze brakuje próby analizy i porównania opracowań tego typu. Porównanie takie, poza wartością metodyczną, mogłoby mieć wartość praktyczną – zebranie zaleceń dotyczących rozwoju państwa. Warto jest podjąć próbę takiej analizy, a być może utworzyć ramy pojęciowe pozwalające na dalsze analogiczne analizy.

* Dr, Instytut Zarządzania, Akademia Finansów i Biznesu Vistula, Stokłosa 3, 02-787 Warszawa, s.gasik@vistula.edu.pl.

Istnieje kilka celów przygotowania niniejszego opracowania. Pierwszym z nich jest próba wykonania charakterystyki opracowań poświęconych rozwojowi Polski (pkt 1-3). Drugim celem jest porównanie tych opracowań z aktualnym stanem wiedzy o politykach publicznych i sposobach ich wdrażania (pkt 4). Trzecim celem jest uzupełnienie propozycji rozwoju polskiego państwa o stosowane w innych krajach rozwiązania konieczne do realizacji polityk publicznych (rozdziały 5-9).

1. Przegląd opracowań poświęconych rozwojowi polskiego państwa

Z opracowań wybranych do analizy tylko materiał Rokity (2015) jest w całości poświęcony strukturom i podstawowym mechanizmom funkcjonowania państwa. Pozostałe opracowania formułują całą długoterminową strategię rozwoju Polski (Boni 2009), odnoszą się np. także do gospodarki (Żakowski 2015; Hausner 2015), edukacji (Żakowski 2015), czy polityki międzynarodowej (Hausner 2015). W obszarze zainteresowania niniejszego artykułu znajdują się te elementy opracowań, które dotyczą usprawniania podstawowych struktur i procesów funkcjonowania państwa.

W niniejszym rozdziale wskazuję główne problemy dotyczące rozwoju państwa, zidentyfikowane przez autorów analizowanych opracowań, następnie omawiam propozycje usprawnień funkcjonowania państwa polskiego. Ostatni podrozdział jest poświęcony ogólnej charakterystyce czterech analizowanych opracowań.

2. Zasadnicze problemy

Autorzy analizowanych opracowań uważają, że w Polsce jakość rządzenia jest niska (Rokita 2015), a niesprawne państwo jest barierą rozwoju (Boni 2009). Autorzy widzą trzy grupy czynników przeszkadzających rozwojowi Polski: struktury organizacyjne, procesy oraz otoczenie zewnętrzne. W następnych punktach skrótowo opisuję te czynniki.

Struktury organizacyjne

Analizowane opracowania w obszarze struktur organizacyjnych wskazują niewłaściwie zorganizowane struktury państwa (Rokita 2015; Żakowski 2015; Hausner 2015). Podział kompetencji pomiędzy nimi jest niejasny (Boni 2009; Żakowski 2015; Hausner 2015). Brakuje centrum zarządzania strategicznego (Hausner 2015). KPRM ma niewłaściwą strukturę (Hausner 2015). Ośrodki władzy nad administracją są źle ułożone (Rokita 2015).

Procesy

W obszarze procesów jako mankament wskazywany jest właśnie brak podejścia procesowego (Boni 2009). Aktywność administracji jest niska (Rokita 2015). Źle jest realizowane zarządzanie strategiczne (Boni 2009; Hausner 2015), z czego wynika doraźność działań (Hausner 2015). Polityki publiczne są źle realizowane (Rokita 2015). Brakuje polityki administracyjnej (Rokita 2015; Hausner 2015). Instytucje państwa są źle koordynowane (Boni 2009). Występują trudności w podejmowaniu działań horyzontalnych (Boni 2009; Rokita 2015). Brakuje motywowania i rozliczania zadaniowego (Boni 2009). Zarządzanie zasobami jest nieefektywne (Rokita 2015). Premier nie jest rzeczywistym przywódcą (Rokita 2015). Brakuje wsparcia

dla działań rządu (Hausner 2015). Administracja lokalna jest dysfunkcjonalna (Rokita 2015; Hausner 2015). Nie ma procesów uczenia się organizacyjnego w administracji publicznej (Rokita 2015; Hausner 2015). Brakuje wiedzy potrzebnej administracji (Boni 2009). Narzędzia informatyczne są za słabo wykorzystywane (Hausner 2015).

Otoczenie zewnętrzne

Z otoczenia zewnętrznego wskazuje się brak zaangażowania obywateli w demokratyczne procesy (Żakowski 2015). Elity nie mają zaufania do społeczeństwa (Żakowski 2015). Kościół jest instytucją powstrzymującą demokratyzację kraju (Żakowski 2015). Ponadto brakuje standardów postępowania funkcjonariuszy publicznych (Rokita 2015). Walka (a nie współpraca) jest głównym sposobem interakcji sił politycznych (Żakowski 2015). Programy operacyjne UE mają prymat nad polskimi strategiami (Hausner 2015).

3. Propozycje usprawnień

Poniżej prezentuję propozycje usprawnień funkcjonowania polskiego państwa, podzielone według obszarów funkcjonalnych, którymi zajmują się autorzy analizowanych opracowań.

Najwyższe organy państwa

Zreformowane powinny być organy najwyższej władzy. Należy zmienić rolę Senatu i sposób jego powoływania (Żakowski 2015; Hausner 2015). Sejm powinien być zmniejszony, a procedury jego działania usprawnione (Żakowski 2015). Należy prowadzić stabilne relacje operacyjne i komunikację na linii administracja centralna – rząd – parlament (Boni 2009).

Rząd

Zasadniczym reformom powinien podlegać rząd i Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. KPRM powinna być ośrodkiem merytorycznej koordynacji prac Rady Ministrów (Hausner 2015). Urząd premiera powinien wyznaczać zadania, kierować, koordynować i kontrolować administrację rządową (Rokita 2015). Kancelaria Premiera powinna realizować zwierzchnictwo premiera nad całością prowadzonych polityk publicznych (Rokita 2015). Premier powinien wyznaczać ministrom zadania wynikające z programu przedstawionego w *expose* (Rokita 2015). Należy zestandaryzować przekaz resortów i Kancelarii Premiera dotyczący realizowanych prac (Boni 2009).

Należy zbudować centrum egzekutywy państwowej, zaplecze intelektualne rządu i system pamięci instytucjonalnej państwa (Rokita 2015). Od części organizacyjnej rządu należy oddzielić instytucję sztabową, w skład której powinny wchodzić pion programowania prac rządu, pion budżetu programów oraz ośrodek analityczny (Rokita 2015). Instytucja ta powinna przygotowywać strategie i programy w dziedzinie polityk publicznych, odpowiadać za poprawność procedur i intelektualną jakość ocen skutków regulacji oraz zapewnić trwanie instytucjonalnej pamięci państwa (Rokita 2015). Inne instytucje proponowane przez Rokitę to instytucja odpowiedzialna za zarządzanie kadrami, pion ewaluacji efektów działań rządu, kontroli

zarządczej oraz audytu wewnętrznego oraz instytucja odpowiedzialna za obsługę finansowo-księgową i zakupy dla administracji rządowej (Rokita 2015). Według Boniego (2009) do resortów centralnych należy wprowadzić centra operacyjne odpowiedzialne za nadzór i wspomaganie planowania, budżetowania, opracowywania legislacji oraz procedury współpracy z innymi instytucjami rządowymi i parlamentem.

Administracja lokalna i samorządy

Przebudowie powinna podlegać również administracja lokalna i samorządy. Fundamenty finansowe jednostek samorządu lokalnego (JST) powinny zostać wzmocnione, a one same powinny mieć wzmocnioną ochronę prawną (Hausner 2015). Należy wzmocnić pozycję radnych (Hausner 2015). Należy tworzyć centra usług wspólnych JST (Hausner 2015) oraz wspierać JST prowadzące politykę rozwoju (Hausner 2015). Należy wprowadzić strategiczne planowanie lokalnych usług publicznych (Hausner 2015). Należy wprowadzić lokalne komórki planowania oraz budżet partycypacyjny (Żakowski 2015).

Należy precyzyjnie rozdzielić kompetencje pomiędzy wojewodę i samorząd wojewódzki (Rokita 2015). JST powinny mieć władzę organizacyjną nad podległymi im strukturami administracyjnymi (Rokita 2015). W administracji terytorialnej należy zespolic sektorowe służby państwowe (Rokita 2015).

Personel i Służba Cywilna

W obszarze personelu administracji publicznej i Służby Cywilnej należy przywrócić Urząd Służby Cywilnej (Rokita 2015). Pozycja ustrojowa Służby Cywilnej powinna być wzmocniona (Hausner 2015). Należy zatrudniać kadrę menedżerską wysokiej jakości (Boni 2009). Powinno być wprowadzone zarządzanie przez rezultaty (Rokita 2015). Wynagrodzenie powinno być powiązane z jakością wykonywanej pracy (Hausner 2015). Trzeba wprowadzić mechanizmy motywacyjne dla departamentów, zespołów i konkretnych pracowników (Boni 2009).

Standardy postępowania wysokich funkcjonariuszy publicznych powinny być podwyższone (Rokita 2015). Wysocy funkcjonariusze publiczni powinni zachowywać najwyższą staranność przy wykonywaniu obowiązków. Wszyscy pracownicy publiczni powinni unikać konfliktów interesu publicznego i prywatnego (Rokita 2015). Kognicja Trybunału Stanu (który powinien być powoływany na długie kadencje) powinna się rozciągać na wszystkich wyższych funkcjonariuszy publicznych (Rokita 2015). Powinien on mieć możliwość nakładania na nich kar honorowych (Rokita 2015).

Aktywność obywatelska

W obszarze aktywności obywatelskiej proponowane jest wprowadzenie instrumentów wspierających aktywność obywatelską (Hausner 2015). Należy wprowadzić rozwiązania deliberatywne (Żakowski 2015). Już uczniowie powinni być przygotowywani do udziału w demokracji (Żakowski 2015). Należy utworzyć elektroniczną platformę debaty publicznej (Boni 2009) lub portal publiczny (Żakowski 2015). Mechanizmy te powinny ułatwić prowadzenie debat i wysłuchania publicznego oraz prezentację ich wyników (Boni 2009). Należy ujednolicić metody publicznego prze-

kazu informacji o proponowanych programach, reformach i regulacjach (Boni 2009).

Finansowanie trzeciego sektora powinno być zdywersyfikowane i odbiurokratyzowane oraz nastawione na wyniki (Hausner 2015). Należy realizować referenda oraz obywatelską inicjatywę ustawodawczą (Hausner 2015).

Mechanizmy zarządzania

Mechanizmy zarządzania publicznego muszą być udoskonalone (Hausner 2015). Należy wprowadzić standardy zarządzania stosowane w podmiotach prywatnych (Boni 2009). Trzeba wprowadzić mechanizmy definiowania średnio- i długookresowych celów dla rządu i każdego resortu, będące podstawą krótkookresowego planowania ich pracy i rozliczania (Boni 2009). Należy wprowadzić wieloletnie planowanie budżetowe (Rokita 2015). Rozliczanie z wykonania zadań powinno być połączone z efektywnym zarządzaniem finansowym (Boni 2009).

Polityka administracyjna

Rząd powinien prowadzić długofalową politykę administracyjną. Premier powinien mieć możliwość wydawania samoistnych rozporządzeń kształtujących administrację publiczną (Rokita 2015). Należy utworzyć instytucję odpowiedzialną za strukturę i funkcjonowanie administracji (Rokita 2015). Administracja powinna zostać zespólna, należy wzmocnić tzw. władzę ogólną (Rokita 2015).

Partie polityczne

W obszarze działania partii politycznych należy wzmocnić rolę opozycji w pracach Sejmu (Hausner 2015). Należy finansować wzmocnienie merytoryczne potencjału partii politycznych (Hausner 2015). Wskazane jest tworzenie politycznych i obywatelskich *think-tanków* (Hausner 2015; Boni 2009). Reklama partii politycznych powinna być ograniczona (Żakowski 2015). Standardy etyczne uprawiania polityki powinny być podwyższone (Hausner 2015).

Legislacja

W obszarze legislacji należy respektować zasady przyzwoitej legislacji (Hausner 2015). Tworzenie prawa powinno być scentralizowane i usztywnione przy jednoczesnym jego uspołecznieniu (Rokita 2015). Decydującą rolę w stanowieniu prawa powinien mieć rząd (Boni 2009), którego Plan Prac Ustawodawczych powinien mieć wiążący charakter (Rokita 2015). Służby legislacyjne powinny być zespolone w Narodowym Centrum Legislacji (Rokita 2015). Należy wzmocnić wymagania dotyczące oceny skutków regulacji prawa (Żakowski 2015) oraz wprowadzić mechanizmy ewaluacji prawa (Rokita 2015). Ograniczony powinien być zakres ustawodawstwa zwykłego (Rokita 2015). Należy uregulować relacje między prawem krajowym i europejskim (Hausner 2015).

Wymiar sprawiedliwości

Należy wykonać korektę ustroju wymiaru sprawiedliwości (Rokita 2015). Aktywizm sędziowski powinien być ograniczony (Hausner 2015). W Krajowej Radzie Sądownictwa powinni zasiadać obywatele nie będący sędziami, stojący na straży

sprawiedliwego sądownictwa (Rokita 2015). Koszty postępowania cywilnego i sądowo-administracyjnego powinny być obniżone (Hausner 2015). Należy wprowadzić administracyjne interpretacje przepisów (Boni 2009).

Usługi publiczne

Usługi publiczne powinny być zestandaryzowane pod względem jakości, dostępności i rozliczalności (Hausner 2015). Zarządzanie nimi powinno się odbywać w sposób partycypacyjny (Hausner 2015). Tam gdzie jest to możliwe, powinno się je prywatyzować bądź zlecać ich wykonanie podmiotom zewnętrznym na zasadach rozliczania przez cele (Boni 2009). Jak najwięcej usług powinno być dostępnych poprzez mechanizmy e-administracji (Hausner 2015; Boni 2009). Trzeba wprowadzić system badania satysfakcji klientów usług publicznych (Żakowski 2015).

Inne instytucje

W obszarze innych instytucji należy skonsolidować instytucje odpowiedzialne za pobór danin publicznych, rozproszonych branżowych regulatorów rynku oraz inspekcji rządowych (Rokita 2015). Należy zapewnić niezależność i polityczną bezstronność TK, NBP, NIK, KRRiTV, PKW (Hausner 2015). Służby specjalne powinny być apolityczne, a ich zakres działania powinien być uporządkowany (Hausner 2015).

Ogólna charakterystyka opracowań

Autorzy tych opracowań prezentują różne recepty na usprawnienie funkcjonowania państwa polskiego. Rokita (2015) koncentruje swoją uwagę na tworzeniu i modyfikacji struktur organizacyjnych. Żakowski i współautorzy (2015) wskazują na kulturę jako obszar, który należy zasadniczo zmienić, aby umożliwić rozwój państwa. Gdyby istniał obszar wiedzy zwany „develologią”, Rokitę należałoby uznać za przedstawiciela develologii strukturalnej, zaś zespół Żakowskiego za przedstawicieli develologii kulturowej. Boni, z racji miejsca jakie jego dokument zajmuje w procesie rozwoju kraju, byłby zakwalifikowany do nurtu develologii holistycznej, zaś Hausner – do nurtu develologii wymiarowej (wybór określonego zestawu obszarów, mających zasadnicze znaczenie dla rozwoju).

4. Polityki publiczne

Propozycje reform jako zbiory polityk publicznych

Polityka publiczna może być definiowana na różne sposoby. Na przykład Anderson (1975, s. 3) definiuje ją jako „celowy ciąg akcji realizowany przez rząd, dotyczący określonego przedmiotu zainteresowania publicznego”. Cochran i Malone (1995, s. 1) definiują ją jako „polityczne decyzje dotyczące wdrażania programów, aby osiągnąć cele społeczne”. Zgodnie z poglądami Jenkinsa (1978, s. 15) jest to „zbiór powiązanych decyzji podejmowanych przez politycznego aktora lub grupę aktorów, dotyczących wyboru celu i środków ich osiągnięcia w określonej sytuacji, w której te decyzje powinny być w zakresie uprawnień podejmujących je aktorów”. Dla Lane’a (2000, s. 48) jest to przydział publicznych zasobów, redystrybucja przychodów oraz publiczne regulacje”. Kilpatrick (2000, s. 1) definiuje politykę publiczną jako „system praw, środków regulacyjnych, działań oraz priorytetów finansowa-

nia, dotyczących określonego tematu będącego przedmiotem zainteresowania jednostki rządowej lub jej reprezentantów”. Polityka publiczna może być zdefiniowana także jako „działania rządu oraz intencje determinujące te działania” (Cochran i in. 2009, s. 1). Może być także zdefiniowana jako względnie stabilny ciąg działań, realizowanych w określonym celu przez instytucję rządową lub urzędnika, wspomaganych przez aktora lub zbiór aktorów, dotyczących określonego problemu lub obszaru zainteresowania (Anderson 2003).

Nawet tak krótki przegląd określeń pojęcia polityka publiczna pozwala wyróżnić trzy składowe tych definicji. Są to: obszar zainteresowania (lub problem), intencja i działania. Propozycje rozwoju polskiego państwa formułowane przez autorów analizowanych opracowań mają charakter polityk publicznych. Na przykład jedną z intencji Markowskiego (2015) w obszarze systemu politycznego jest zapewnienie skutecznego rządzenia, co może być osiągnięte m.in. przez wprowadzenie budżetu partycypacyjnego (działanie). Zespół Hausnera w obszarze ustroju ma intencję wzmocnienia roli opozycji w pracach Sejmu, co może być osiągnięte m.in. poprzez rozszerzenie form debaty publicznej.

Wdrażanie polityk publicznych

Aby definiowanie polityk publicznych nie pozostało tylko działaniem akademickim, musi istnieć mechanizm wdrażania tych polityk. Polityki publiczne są „formułowane, budżetowane, wdrażane i oceniane” (Anderson 2003, s. 1). Zgodnie z poglądami innych autorów, cykl życia polityk publicznych składa się z uzasadnienia, określenia celów, oceny, wdrożenia i monitorowania, oceny wyników oraz fazy reakcji na efekty polityki (HM Treasury 2003). Według Pattona i Sawickiego (1986) cykl życia polityki składa się z: definiowania problemu, określenia kryteriów oceny, określenia alternatywnych polityk, oceny alternatywnych polityk, wyboru preferowanej polityki oraz wdrożenia wybranej polityki. Polityka nie ma sensu bez wdrożenia. Polityka publiczna jest wdrażana, mówiąc ogólnie, przez trzy składowe: programy, rutynowe procesy (operacje) oraz mechanizmy „biurokracji poziomu ulicy” (pojęcie wprowadzone przez Lipsky’ego 1969). Polityki publiczne są wdrażane w wielkich, złożonych środowiskach wielu poziomów administracji i wielu programów (Ripley i Franklin 1982). Polityki są wdrażane przez programy (Rose 1984). W programach materializuje się intencja polityk (McConnell 2010). Z tego możemy wnioskować, że sukces polityk publicznych jest określony przez sukces programów publicznych wdrażających te polityki. Sukces oznacza realizację programów zgodnie z celami, wytworzenie planowanych produktów oraz osiągnięcie oczekiwanych korzyści. Wszystkie one muszą być zgodne z kryteriami polityk (McConnell 2010).

Czyli sprawna administracja publiczna musi mieć sprawny mechanizm realizacji publicznych programów oraz ich składowych – publicznych projektów. Program publiczny jest to wysiłek całej organizacji, składający się z jednego lub większej liczby projektów, realizowanych aby osiągnąć główny cel organizacyjny (Barkley 2011, s. 15). Zaś projekt publiczny jest to ograniczone w czasie przedsięwzięcie, podjęte, zarządzane i nadzorowane przez jedną lub większą liczbę organizacji publicznych, aby utworzyć produkt mający wartość publiczną (Kassel 2010, s. 3). Wirick definiuje (domyślnie) projekt sektora publicznego jako projekt realizowany w sektorze publicznym, czyli przez instytucję administracji publicznej istniejącą, aby służyć interesowi publicznemu (Wirrick 2009, s. 262). Według rządowego roz-

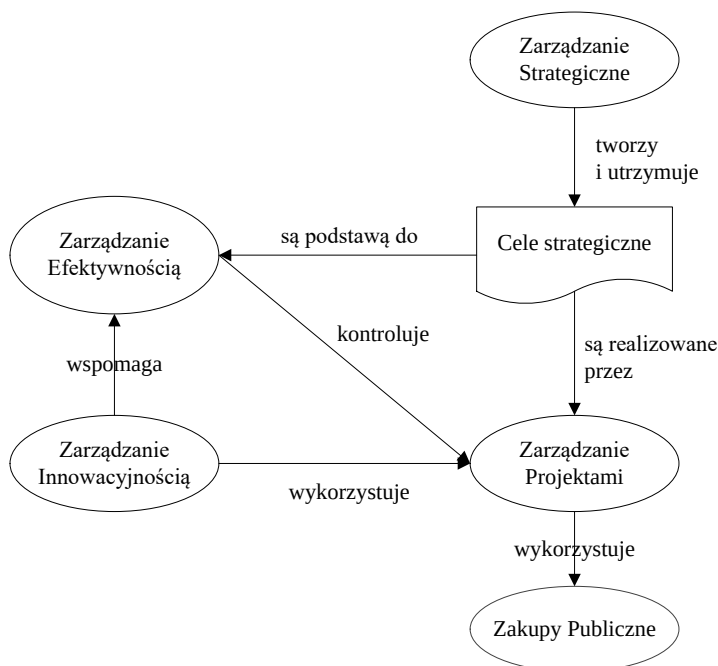
szerzenia PMBOK® Guide (PMI 2006) projekt rządowy jest to projekt wykonywany przez administrację rządową, regionalną lub lokalną.

Żadne z analizowanych opracowań nie przedstawia spójnej koncepcji usprawnienia mechanizmów realizowania polskich polityk publicznych. W szczególności, chociaż jak wskazano powyżej, każda polityka musi być wdrożona przez realizację programu lub projektu, wyłącznie Boni wymienia zarządzanie projektami jako proces wymagający usprawnienia (Boni 2009, s. 322)*, ale także jego opracowanie nie opisuje docelowego stanu tego obszaru. Zespół Hausnera w swoim raporcie (Hausner 2015, s. 133) opisuje wprowadzić źle prowadzone programy jako przykłady złej realizacji polityk, ale w wykazie środków prowadzących do naprawy tej sytuacji nie podaje usprawnienia zarządzania programami publicznymi jako środka prowadzącego do usprawnienia mechanizmu realizacji polityk publicznych (co należy uznać nie tylko za niespójność merytoryczną, ale i formalną).

Zarządzanie programami i projektami pozostaje w centrum procesów realizowanych przez każdą organizację, także publiczną. Projekty, jak to napisano powyżej, są głównym narzędziem realizacji polityk i celów strategicznych, w tym podnoszenia efektywności działań operacyjnych. Projekty są także jedynym narzędziem wdrażania innowacji. Projekty we współczesnej administracji publicznej są zwykle realizowane przez zakupy publiczne. A więc, badając procesy zarządzania programami i projektami publicznymi, konieczne jest także przeanalizowanie rozwiązań z pozostałych czterech obszarów procesowych. Obszary te łącznie będą nazywał *back-office* państwa (patrz rysunek 1).

Dalszy ciąg opracowania zawiera przegląd rozwiązań z obszaru *back-office* państwa, stosowanych w innych krajach. W ramach tego przeglądu przeanalizowane zostały rozwiązania administracji publicznych w ponad 70 krajach i autonomicznych stanach (wykaz analizowanych krajów i stanów zawiera załącznik 1). Analiza była nastawiona na najbardziej rozwinięte ekonomicznie państwa. Przeanalizowano 13 (spośród 38) krajów należących i kandydujących do OECD oraz 38 jednostek autonomicznych (stanów, terytoriów itp.) tychże krajów, a także 20 innych krajów i stanów (dla uproszczenia zapisu jednostki te będą nazywane dalej „krajami”). W pierwszej fazie wykonano analizę dokumentacji. Zidentyfikowano najlepsze praktyki, dotyczące zarządzania projektami i programami oraz obszarów powiązanych. W ramach drugiej fazy przeprowadzono badania ankietowe, weryfikujące stosowanie zidentyfikowanych rozwiązań oraz ich przydatność. W badaniach wzięło udział 512 osób z 61 krajów. Trzecia faza składała się z 36 pół-strukturyzowanych wywiadów z uczestnikami procesów realizowanych przez administrację publiczną w sześciu krajach. Z punktu widzenia niniejszego opracowania, wywiady dostarczyły materiały uzupełniające do zgromadzonego wcześniej zestawu praktyk.

* Nb. Boni myli pojęcie projektu z pojęciem programu, zarówno w pierwszych (s. 2) jak i ostatnich (s. 383) zdaniach swojego opracowania.



Rysunek 1. Struktura *back-office* państwa

Źródło: opracowanie własne.

Następnie porównano rozwiązania zidentyfikowane w trakcie wcześniejszych prac z praktykami realizowanymi w Polsce. Spośród zidentyfikowanych praktyk wybrano te, które mogą mieć największy wpływ na funkcjonowanie *back-office* polskiego państwa, a następnie dostosowano je do realiów Polski.

Kolejne rozdziały opisują praktyki proponowane do wprowadzenia w *back-office* polskiego państwa w pięciu obszarach procesowych:

- Zarządzanie programami i projektami,
- Zarządzanie strategiczne,
- Zarządzanie efektywnością,
- Zarządzanie innowacyjnością,
- Zakupy publiczne.

5. Zarządzanie programami i projektami

Modyfikacja sposobów działania jakiejkolwiek organizacji, a więc także państwa, jest to zestaw wprowadzanych zmian. Wdrożenie każdej zmiany odbywa się poprzez realizację projektów lub ich agregatów – programów. Projekty oraz programy są więc zasadniczym narzędziem rozwoju, zarówno poszczególnych instytucji publicznych, jak i państwa i społeczeństwa jako całości. Polskie programy i projekty często kończą się porażkami, nie przynoszą oczekiwanych efektów (Gasik i in. 2014). Polski rząd opisuje realizowane przez siebie programy – np. program dla Śląska, program budowy dróg krajowych czy program budowy Muzeum Historii Polski, ale opisy tych programów, podobnie jak strategię, koncentrują się na sposo-

bie wydawania pieniędzy oraz ogólnych, nie do końca sprecyzowanych celach. Natomiast w żadnym z dokumentów opisujących te programy nie ma w sposób systematyczny opisanego podejścia do zarządzania: jakie konkretnie produkty zostaną dostarczone, w jaki (konkretnie) sposób będzie się odbywało zarządzanie jakością, ryzykiem, personelem i innymi obszarami, którymi, zgodnie z uznanymi światowymi standardami, trzeba zarządzać. Bardzo ważnym elementem każdego projektu jest określenie struktur zależności pomiędzy zaangażowanymi podmiotami (brak określenia struktur *governance* był jedną z głównych przyczyn porażki projektu budowy gazoportu, Gasik 2015b). Tego też w opisach programów rządowych nie ma. Oznacza to, że sukces realizacji programów będzie w dużej mierze uzależniony od przypadku – a w każdym razie nie zostaną wykorzystane sprawdzone sposoby zarządzania, zasadniczo zwiększające szanse na sukces.

Zarządzanie projektami i programami należy uznać za strategiczną umiejętność wszystkich instytucji publicznych.

Dla najważniejszych projektów typu budowy elektrowni atomowej, budowy gazoportu czy wdrażania największych systemów informatycznych należy powołać, wzorem rozwiązań brytyjskich (IPA 2016), kanadyjskich (MPMO 2016) czy australijskich (MPFU 2016) Biuro Głównych Projektów. Należy określić wytyczne lub metodyki zarządzania projektami, którymi powinny posługiwać się instytucje publiczne. Przykładami mogą być tu: kanadyjska polityka zarządzania projektami (Government of Canada 2007) czy ramy realizacji projektów stanu Texas (DIR Texas 2016). W szczególności metodyka taka powinna zawierać wytyczne dotyczące sposobu opracowania planu projektu oraz sposobu monitorowania postępu prac – zalecana jest technika Analizy Wartości Wypracowanej (ang. *Earned Value Analysis*, EVA) (Deavaux 2014; Fleming i Koppelman 2005). Zalecenia dotyczące stosowania EVA w projektach publicznych w USA sformułowano po raz pierwszy już w 1967 roku (DoD 1967). Należy także określić i wdrożyć procesy niezależnego zapewnienia projektów: każdy wielki projekt powinien być systematycznie kontrolowany przez zespół należący do innego niż wykonawca ministerstwa (Zespół Zapewnienia Projektów, ZZP). Podstawą takiej kontroli może być brytyjski proces przeglądów bram projektów (OGC 2007). Zadaniem ZZP powinno być systematyczne, w określonych momentach realizacji projektu (np. inicjacja, wykonanie planu, osiąganie głównych celów pośrednich), dokonywanie niezależnych przeglądów, aby określić prawdopodobieństwo osiągnięcia stawianych przed projektami celów. Wzorem dla monitorowania programów może być amerykańskie narzędzie *Program Assessment and Rating Tool*, PART (OMB 2007; Gilmour 2007). Należy utworzyć także system kształcenia kierowników projektów – w Wielkiej Brytanii wielkie projekty mogą być prowadzone wyłącznie przez absolwentów Oxford Said Business School (Oxford 2016) – oraz system motywowania pracowników służb publicznych do realizacji projektów. Celem strategicznym w obszarze zarządzania projektami powinno być utworzenie Krajowego Systemu Realizacji Projektów Publicznych (Gasik 2016). Działanie tego systemu powinno być analizowane i nadzorowane przez Radę Projektów Publicznych, składającą się z najwybitniejszych praktyków i naukowców zarządzania projektami. Należy rozważyć uchwalenie, śladem Stanów Zjednoczonych (US Congress 2015), prawa określającego sposoby zarządzania projektami i programami publicznymi. Jednym z zapisów tej regulacji jest nakaz powołania w każdej instytucji publicznej pełnomocnika ds. usprawniania metod realizacji projektów w randze zastępcy szefa instytucji.

6. Zarządzanie strategiczne

Zarządzanie strategiczne jest to określenie długoterminowych kierunków rozwoju, jednoznaczne wskazanie mierzalnych celów oraz głównych sposobów osiągania tych celów. W Polsce głównym dokumentem, na podstawie którego odbywa się planowanie rozwoju kraju, jest Ustawa o zasadach prowadzenia rozwoju. Ustawa ta nakazuje opracowywanie długookresowej oraz średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz „innych strategii rozwoju” dotyczących rozwoju regionów, sektorów lub dziedzin. Za realizację polityki rozwoju odpowiada Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju – organ opiniotawczo-doradczy Premiera.

Głównym, strukturalnym problemem związanym z zarządzaniem strategicznym w Polsce jest brak jego powiązania ze strukturą aparatu wykonawczego. W Polsce obowiązuje w tej chwili dziewięć strategii zintegrowanych oraz istnieją dwadzieścia trzy urzędy w randze ministerstw. W związku z tym odpowiedzialność za realizację strategii rozmywa się. Posiadania strategii nie wymaga się od instytucji i agencji podległych ministerstwom. W związku z tym nie ma mechanizmu delegowania celów strategii w dół struktury administracyjnej. Należy zauważyć, że w opracowaniu Boniego (2009, s. 333) proponuje się określenie celów strategicznych dla każdego resortu, jednakże wdrożenie niestrukturalnego planowania strategicznego było wykonane przez rząd, w którym Boni był ministrem.

Kolejnym problemem z zarządzaniem strategicznym w Polsce jest łatwość modyfikacji strategii, która jest przyjmowana przez parlament w zwykłym trybie. Umożliwia to modyfikację strategii dowolną liczbę razy przez każdy parlament, przez co traci ona swój długoterminowy charakter. Niewłaściwe jest także samo spojrzenie na rolę strategii. Strategie są uważane za dokumenty a nie wysoko-poziomowe opisy przyszłych działań. Z peryferyjnej roli strategii w systemie polskiego państwa zapewne wynika niska jakość merytoryczno-formalna tych dokumentów.

Aby w sposób zasadniczy usprawnić zarządzanie strategiczne w Polsce (Gasik 2014) należy, wzorem bardziej rozwiniętych krajów, podjąć kilka działań.

Po pierwsze, należy uchwalić ustawę nakazującą rzeczywiste zarządzanie strategiczne w całej administracji publicznej. Przykładem może być amerykańska ustawa o pracach i wynikach prac rządu (*Government Performance and Result Act*, GPRA, US Congress 1993), ustanowiona, aby „wprowadzić planowanie strategiczne i mierzenie wyników w rządzie federalnym”. Na mocy takiej ustawy plan strategiczny powinien być opracowywany przez każdą instytucją rządową, zaczynając od samego rządu jako całości. Każda instytucja administracji publicznej musi mieć określone mierzalne cele na okres nie krótszy niż pięć lat oraz cele pośrednie na każdy rok. Strategia każdej instytucji powinna opisywać stan docelowy, określony przez opis słowny, zestaw celów do osiągnięcia oraz zestaw wskaźników mierzących osiągnięcie tych celów. Cele instytucji podległych muszą być zgodne z celami instytucji nadrzędnych. Cele muszą być określone w sposób mierzalny i muszą się odnosić do efektów działania obserwowalnych przez obywatela, a nie sposobów pracy administracji (spadek poziomu bezrobocia, a nie liczba szkoleń aktywizujących). Uruchamianie działań niezgodnych ze strategią powinno być zabronione. Po okresie, dla którego opracowana została strategia, należy wykonać ocenę działania instytucji, w tym jej kadr kierowniczych. Poziom osiągnięcia celów strategicznych powinien być zasadniczym elementem oceny zarówno instytucji, jak i tych kadr.

Po drugie, w celu wsparcia metodycznego realizacji tego procesu oraz oceny poprawności formułowania celów i nadzoru nad ich osiąganiem, należy powołać specjalne biuro, które można by nazwać Biurem Efektywności Administracji, BEA – w Stanach Zjednoczonych taką rolę spełnia *Office of Management and Budget* (OMB 2016). Instytucja taka powinna opracowywać standardy zarządzania strategicznego, prowadzić szkolenia w tym zakresie, weryfikować formalnie i merytorycznie (w zakresie zgodności z innymi dokumentami) strategię. W odniesieniu do planów krótkoterminowych instytucja ta powinna weryfikować ich zgodność z przyjętymi strategiami. Do zarządzania realizacją strategii nie jest potrzebny inny niż rząd polityczny twór typu Komitetu Koordynacyjnego, gdyż realizacja strategii powinna być zasadniczym (jedynym) celem administracji i rządu jako całości.

Po trzecie, uchwalanie i modyfikowanie głównej strategii rozwoju kraju, czyli długoterminowego planu działania administracji rządowej (z której powinny wynikać wszystkie strategie instytucji podporządkowanych) powinno się odbywać konstytucyjną większością głosów, co powinno zapewnić zaangażowanie w jej realizację wszystkich znaczących sił politycznych oraz powinno uszeregować strategię przed niestrategicznymi, koniunkturalnymi, wykonywanymi *ad hoc* zmianami.

7. Zarządzanie efektywnością

Zarządzanie efektywnością oznacza podejmowanie działań, których celem jest osiągnięcie określonych wyników dotyczących efektywności. Zasadnicze wskaźniki efektywności powinny być określone w strategiach (US Congress 1993). W okresie realizacji strategii należy monitorować postępy w osiąganiu celów oraz określać prawdopodobne ostateczne wartości wskaźników. Na przykład dla celu zmniejszenia zachorowalności o określony procent, należy weryfikować, czy w kolejnych latach zachorowalność odpowiednio się zmniejsza. Monitorowanie powinno się odbywać we współpracy lub pod nadzorem Biura Efektywności Administracji. Do monitorowania postępów w osiąganiu celów i realizacji programów należy zbudować odpowiedni portal (OMB 2016a). Jeśli stwierdzone zostaną zagrożenia dla osiągnięcia celów strategicznych, to osoba odpowiedzialna za ich osiągnięcie powinna być zobowiązana do opracowania i przedstawienia BEA planu naprawczego dotyczącego osiągania celów. Należy rozważyć, wzorem Stanów Zjednoczonych, utworzenie w każdej instytucji państwowej Pełnomocnika ds. Zwiększania Efektywności (ang. *Performance Improvement Officer*, PIO) w randze zastępcy jej szefa (US Congress 2010).

Zarządzanie efektywnością powinno być także realizowane na poziomie projektów. Kierownik projektu powinien być zobowiązany do stosowania Analizy Wartości Wypracowanej. Jeśli negatywne odchylenia realizacji projektu od jego planu (czas, budżet, uzyskane efekty) przekroczą określony próg (np. 10%), to kierownik projektu musi być zobowiązany do przedstawienia planu naprawczego oraz do przedstawienia nowych szacunków ostatecznych wyników projektu (termin, budżet, wyniki). W taki sposób podchodzą do zarządzania efektywnością w projektach publicznych np. amerykańskie Federalne Regulacje ws. Zakupów (*Federal Acquisition Regulations*) (GSA i in. 2005).

8. Zarządzanie innowacyjnością

Elementem zarządzania efektywnością jest zarządzanie innowacyjnością – innowacje są wprowadzane, aby procesy były realizowane bardziej efektywnie. Innowacyjna administracja jest częścią innowacyjnego państwa (White House 2015, s. 107-116). Należy stworzyć mechanizmy zarządzania innowacyjnością w instytucjach publicznych (Borins 2001). Każda instytucja publiczna powinna mieć zdefiniowany proces zarządzania pomysłami innowacyjnymi. Proces ten powinien określać, komu pomysły powinny być zgłaszane, kto powinien być odpowiedzialny za ich analizę i podjęcie decyzji o wdrożeniu. W dokumentach normujących działanie instytucji powinny znaleźć się zapisy dotyczące promowania i nagradzania innowacji. Innowacyjność powinna być promowana poprzez wyróżnienia i nagrody. Jednym z możliwych rodzajów konkursów mógłby być konkurs na najlepszą innowację roku w danej instytucji, resorcie, w całej administracji centralnej czy samorządowej (IPAC 2016). Należy tworzyć portale internetowe, w których zapisywane są nierozwiązane problemy (GSA 2016). Dla każdego problemu należy określić budżet, przeznaczony na rozwiązanie problemu. Należy wdrażać kulturę organizacji, promującą wymyślanie innowacji. Za innowacyjność instytucji publicznych powinien odpowiadać Pełnomocnik ds. Zwiększania Efektywności (US Congress 2010).

Środowiskiem tworzenia innowacji, także w instytucjach publicznych, jest wiedza. Każda decyzja administracyjna musi być poparta rzetelną posiadaną wiedzą. W związku z tym należy przyjąć kilka podstawowych zasad dotyczących zarządzania wiedzą w instytucjach publicznych. Wiedza pozyskana z zewnątrz lub wytworzona w trakcie realizacji zadań jednostki organizacyjnej powinna być dostępna dla wszystkich potrzebujących jej osób. Należy tworzyć repozytoria i portale wiedzy. Nie należy dopuszczać do wielokrotnego wymyślania tej samej wiedzy. W sytuacji, kiedy konieczna jest interwencja państwa, należy powoływać zespoły ekspertów, którzy powinni wypracowywać sposoby wykonania tej interwencji (Barker 2004; Byatt 2002; Latham 1994). Obowiązkowym elementem przygotowywania interwencji musi być przegląd analogicznych rozwiązań z innych krajów. Każda instytucja publiczna powinna mieć strategię w zakresie pozyskiwania lub wypracowywania potrzebnej jej wiedzy. Całość informacji i wiedzy posiadanej przez instytucje publiczne, jeśli nie są oznaczone odpowiednimi klauzulami prawnymi, powinna być uważana za własność publiczną (US Congress 2000; Government of Canada 1985). W najbardziej zaawansowanych rozwiązaniach prawo do informacji jest realizowane poprzez wyznaczenie godzin prac urzędów, w których obywatel może przyjść i nakazać udostępnienie wskazanych przez niego dokumentów.

9. Zakupy publiczne

Bardzo istotna część aktywności administracji jest realizowana poprzez zakupy, a więc na efektywność działania sektora publicznego znaczny wpływ wywiera sposób realizacji zakupów publicznych. Można zaryzykować stwierdzenie, że bez zasadniczej reformy systemu zakupów publicznych polska administracja publiczna nie podniesie swojej efektywności. Przy uchwalaniu Prawa zamówień publicznych (PZP) w jego oryginalnej wersji, w roku 1994 (Ustawa o zamówieniach publicznych 1994) chodziło przede wszystkim o zapewnienie równości i uczciwości przy udzie-

laniu zamówień. W tej chwili głównym zadaniem stojącym przed tą regulacją powinno być zapewnienie efektywności realizacji zakupów publicznych (Gasik 2015).

System ten powinien funkcjonować na podstawie nowej regulacji, w której konieczna jest zmiana akcentów w taki sposób, żeby realizacja zakupu, a nie samo przyznanie zamówienia, była uważana za najważniejszą część procesu. Należy rozważyć zmianę nazwy regulacji na „Prawo zakupów publicznych”, aby podkreślić, że regulacją objęty jest nie tylko proces udzielania zamówień, ale przede wszystkim proces wytwarzania i dostarczania jego produktów. Wzorem dla takiej regulacji mogłyby być już wyżej cytowane amerykańskie Federalne Regulacje ws. Zakupów (GSA i in. 2005).

Żeby zapewnić sprawność systemu zamówień publicznych należy wymagać, żeby wszystkie zamówienia były realizowane w formule operacyjnego partnerstwa. Za wykonanie każdego zakupu publicznego, a w szczególności wielkich projektów, odpowiedzialne powinny być proporcjonalnie obydwie strony: zamawiający i wykonawca, które w sposób ciągły powinny ze sobą współpracować. Partnerstwo w realizacji projektów publicznych jest zalecanym podejściem w wielu krajach. Kamieniem milowym w stosowaniu partnerstwa był Raport Lathama, opracowany w 1994 na zamówienie rządu brytyjskiego w związku z kryzysem w przemyśle budowlanym w tym kraju (Latham 1994). Jednym z głównych wniosków tego raportu było wskazanie braku partnerstwa między zamawiającym a wykonawcą jako jednej z przyczyn złej sytuacji. Cechami partnerstwa, które należałoby uwzględnić, są wspólne zaangażowanie obu stron, zaufanie, współpraca i otwarta komunikacja, przyjęcie wspólnych celów, filozofia *win-win*, metody wspólnego rozwiązywania konfliktów, sprawiedliwość, dzielenie się korzyściami i ryzykami czy otwarte księgowanie (Yeung i in. 2012). W roku 2003 brytyjski rząd wydał zalecenia dotyczące stosowania partnerstwa w projektach publicznych (OGC 2003). Partnerstwo stron w wielu zakupach publicznych, a szczególnie w wielkich projektach typu budowy elektrowni atomowej, jest krytycznym czynnikiem sukcesu. Partnerstwo ze swojej natury jest długoterminowe. W kryteriach wyboru wykonawcy zakupu należy więc zezwolić na umieszczanie historii współpracy z danym oferentem jako jednego z kryteriów wyboru oferty.

PZP uznaje trzy formy zakupów: dostawy, usługi i roboty budowlane. Projekt (np. informatyczny czy organizacyjny) na pewno nie jest robotami budowlanymi, nie jest też dostawą ani usługą. W Prawie zakupów publicznych należy wyodrębnić obok dostaw, usług i robót budowlanych specjalny rodzaj zamówienia – projekt. Dla tej formy zakupów publicznych należy przewidzieć obowiązkową specyfikację zagrażających im ryzyk. Problemem stojącym przed instytucjami zlecającymi wykonanie projektów publicznych jest ocena ich umiejętności zarządzania projektami. Przy wyborze wykonawców projektów publicznych należy więc dopuścić uwzględnianie poziomu dojrzałości projektowej oferentów. Pojęcie to zostało wypracowane na zlecenie amerykańskiego sektora publicznego (ściślej: Departamentu Obrony) na przełomie lat 80. i 90. XX wieku właśnie, aby rozwiązać ten problem (SEI 2006). W dalszej perspektywie należy rozważyć wymaganie formalnie potwierdzonej umiejętności stosowania Analizy Wartości Wypracowanej (EVA) przez uczestników przetargów publicznych (GSA i in. 2005, s. 34.203). Wymaganie stosowania EVA pociąga za sobą istotne konsekwencje. Elementem koniecznym do stosowania tej metody jest właściwe zaplanowanie projektu – czyli zapis o systemie zarządzania

wartością wypracowaną – praktycznie oznacza wymaganie właściwego planowania projektu.

W trakcie realizacji projektu FAR nakłada na zamawiającego obowiązek weryfikowania, we współpracy z wykonawcą, możliwości ukończenia projektu zgodnie z przyjętym planem oraz ryzyka zagrażające projektowi. Jeśli negatywne odchylenia kosztu, harmonogramu, albo wykonania są równe lub większe niż 10%, należy dostarczyć kompletną analizę powodów odchyleń, opisać akcje korygujące, które będą podjęte i najbardziej prawdopodobne oszacowania szacunków na zakończenie. FAR dopuszcza także w trakcie realizacji kontraktu zmiany, które będą optymalizować jego koszty.

Za wiele porażek wielkich polskich projektów publicznych odpowiada złe prawo zamówień publicznych, a więc także Prezes UZP, jako osoba, która opracowuje oraz opiniuje projekty aktów normatywnych dotyczących zamówień publicznych. Jednak aktualnie obowiązująca ustawa nie przewiduje odpowiedzialności Prezesa UZP za sprawność systemu zamówień publicznych w Polsce. Należy ustawowo wprowadzić odpowiedzialność Prezesa UZP za system zakupów publicznych oraz współodpowiedzialność (razem z podmiotami realizującymi zamówienia publiczne) za efekty działania tego systemu. Sprawność tego systemu powinna być rozumiana jako osiąganie przez zakupy publiczne stawianych przed nimi celów – a nie jako formalna tylko poprawność systemu udzielania zamówień. Zakupy publiczne nie są realizowane po to, żeby zadowoleni byli zamawiający i wykonawcy, ale po to, żeby usprawniać życie i funkcjonowanie pojedynczych obywateli oraz zainteresowanych społeczności.

Zakończenie

Od dawna niereformowany *back-office* polskiego państwa jest przestarzały i nieefektywny. Od kilku lat pojawiają się opracowania proponujące usprawnienie funkcjonowania polskiego państwa, jednak żadne z nich nie przedstawia kompleksowej propozycji zasadniczych reform najważniejszych procesów z tego obszaru. O ile zarządzanie strategiczne czy zarządzanie efektywnością (nie zawsze wprost w ten sposób nazywane) przyciągają uwagę autorów opracowań „develologicznych”, to zarządzanie projektami i programami oraz zarządzanie innowacyjnością w administracji publicznej nie są wskazywane jako obszary koniecznych, zasadniczych usprawnień. W obszarze zakupów publicznych nie są proponowane zmiany, które mogłyby spowodować zasadnicze podniesienie ich efektywności.

Na podstawie przeglądu rozwiązań dotyczących funkcjonowania *back-office* rozwiniętych państw rekomenduję wykonanie następujących działań usprawniających polskie państwo:

- I. W obszarze zarządzania programami i projektami:
 1. Uznanie zarządzania projektami i programami za strategiczną umiejętność wszystkich instytucji publicznych.
 2. Utworzenie Krajowego Systemu Realizacji Projektów Publicznych.
 3. Powołanie Biura Głównych Projektów dla najważniejszych projektów.
 4. Określenie wytycznych lub metodyk zarządzania projektami i programami publicznymi.
 5. Wdrożenie procesów niezależnego zapewnienia projektów.

6. Zarządzanie efektywnością programów i projektów z wykorzystaniem Analizy Wartości Wypracowanej.
 7. Utworzenie systemu kształcenia kierowników programów i projektów.
 8. Wdrożenie systemu motywowania pracowników służb publicznych do realizacji projektów.
 9. Powołanie Rady Projektów Publicznych, składającej się z najwybitniejszych praktyków i naukowców zarządzania projektami.
 10. Uchwalenie prawa określającego sposoby zarządzania projektami i programami publicznymi.
- II. W obszarze zarządzania strategicznego:
1. Uchwalenie ustawy nakazującej rzeczywiste zarządzanie strategiczne w całej administracji publicznej.
 2. Uchwalanie i modyfikowanie głównej strategii rozwoju kraju konstytucyjną większością głosów.
 3. Określanie mierzalnych celów dla każdej instytucji publicznej na okres nie krótszy niż pięć lat oraz celów pośrednich na każdy rok.
- III. W obszarze zarządzania efektywnością:
1. Stałe monitorowanie postępów w osiąganiu celów strategicznych oraz określanie prawdopodobieństwa osiągnięcia zamierzonych ostatecznych ich wartości.
 2. Budowa portalu służącego do monitorowania postępów w osiąganiu celów i realizacji programów.
 3. Powołanie Biura Efektywności Administracji.
 4. Utworzenie w każdej instytucji państwowej Pełnomocnika ds. Zwiększania Efektywności w randze zastępcy jej szefa.
- IV. W obszarze zarządzania innowacyjnością:
1. Wdrożenie procesów zarządzania innowacyjnością w instytucjach publicznych.
 2. Wdrażanie kultury organizacji publicznych promującej innowacyjność.
 3. Utworzenie portali internetowych, w których zapisywane są nierozwiązane problemy instytucji publicznych oraz budżet przeznaczony na ich rozwiązanie.
 4. Tworzenie repozytoriów i portali wiedzy z obszaru administracji publicznej.
 5. Powoływanie zespołów ekspertów przygotowujących interwencje państwa.
 6. Przegląd rozwiązań stosowanych w innych krajach obowiązkowym elementem przygotowywania interwencji publicznej.
 7. Tworzenie i wdrażanie strategii pozyskiwania potrzebnej wiedzy przez instytucje publiczne.
 8. Uznanie całości informacji i wiedzy posiadanej przez instytucje publiczne, jeśli nie są oznaczone odpowiednimi klauzulami prawnymi, za własność publiczną.
- V. W obszarze zakupów publicznych:
1. System zakupów publicznych nastawiony na efektywność procesu zakupów.
 2. Realizacja zakupów publicznych w formule operacyjnego partnerstwa.
 3. Zezwolenie na umieszczanie historii współpracy z danym oferentem jako jednego z kryteriów wyboru oferty w zakupach publicznych.
 4. Wyodrębnienie projektu jako czwartego rodzaju zakupów w Prawie zakupów publicznych.

5. Obowiązkowa specyfikacja ryzyk w przetargach na projekty publiczne.
6. Uwzględnianie organizacyjnej dojrzałości zarządzania projektami przy wyborze wykonawcy projektu publicznego.
7. Wymaganie formalnie potwierdzonej umiejętności stosowania Analizy Wartości Wypracowanej (EVA) przez uczestników przetargów na realizację projektów publicznych.
8. Dopuszczenie zmian optymalizujących koszty publiczne w trakcie realizacji zakupów publicznych.
9. Ustawowa odpowiedzialność prezesa UZP za system zakupów publicznych oraz współodpowiedzialność (razem z podmiotami realizującymi zamówienia publiczne) za efekty działania tego systemu.
10. Mierzenie sprawności systemu zakupów publicznych poprzez weryfikację osiągania stawianych przed nimi celów (a nie przez formalną poprawność procesu zlecania zamówień).

Należy zwrócić uwagę, że wiele z proponowanych zmian wprowadza się od lat w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Na przykład na Litwie, która uważana jest za lidera zmian w administracji publicznej tego regionu, wdrażane jest zarządzanie efektywnością administracji (Nakrosis 2008; Kaselis 2013; Nakrosis i in. 2016). Zarządzanie projektami jest wdrażane na przykład w Serbii (Cicmil i in. 2009). Także w Indiach od wielu lat wprowadzane są zasady efektywnego zarządzania publicznego, w szczególności zarządzania projektami publicznymi (NPIU 2016; PMD 2012). A więc brak reform w Polsce nie może być uzasadniany różnicami kulturowymi pomiędzy obszarem anglosaskim, z którego rozwiązania te pochodzą, a innymi regionami świata.

Bez przeprowadzenia zasadniczych reform w obszarze *back-office* polskie państwo będzie w dalszym ciągu niesprawnie zarządzane i nie będzie w stanie osiągać stawianych przed nim celów – także tych opisywanych w czterech analizowanych opracowaniach.

Źródło finansowania

W opracowaniu wykorzystano wyniki projektu sfinansowanego przez Narodowe Centrum Nauki, przyznane na podstawie decyzji numer DEC-2012/07/D/HS4/01752.

Literatura

- Anderson J.E. (1975). *Public policy-making*. Praeger: New York, Washington.
- Anderson J.E. (2003). *Public policymaking: An introduction*. Houghton Mifflin Company: Boston.
- Barker K. (2004). *Barker Review of Housing Supply*. London, UK: HM Treasury.
- Boni M. (red.) (2009). *Polska 2030 Wyzwania rozwojowe*. Warszawa: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.
- Borins S. (2001). *Public Management Innovation. Toward a Global Perspective*. The American Review of Public Administration, 31 (1): 5-21.

- Byatt I. (red.) (2002). *Towards a National Strategy for Local Government Procurement*. The Joint Response of the Government and the Local Government Association to the Local Government Procurement Taskforce Report Delivering Better Services for Citizens. London, UK: Office of the Deputy Prime Minister.
- Cicmil S., Dordevic Z., Zivanovic S. (2009). *Understanding the Adoption of Project Management in Serbian organizations: Insights from an Exploratory Study*. Project Management Journal, 40 (1): 88-98.
- Cochran C.L., Malone E.F. (1995). *Public policy: perspectives and choices*. McGraw-Hill: New York.
- Devaux S.A. (2014). *Managing Projects as Investments: Earned Value to Business Value*. Boca Raton, USA: CRC Press.
- DIR Texas (2016). *Project Delivery Framework*. Austin, Texas, USA: Department of Information Resources.
- DoD (1967). *Cost/Schedule Control Systems Criteria (C/SCSC)*, DoDI 7000.2, Washington, USA: Department of Defense.
- Fleming Q., Koppelman J. (2005). *Earned Value Project Management* (3rd ed.). Newtown Square, USA: Project Management Institute.
- Gasik S. (2014). *Czy polskie strategie sprzyjają rozwojowi kraju?* Gazeta Finansowa 8/2014.
- Gasik S. (2015). *Zamówienia skazane – sukces czy porażka*. Rzeczpospolita, 121 (10150).
- Gasik S. (2015b). *Po poślizgu terminalu LNG*. Rzeczpospolita. 62 (10091).
- Gasik S. (2016). *A Conceptual Model of National Public Projects Implementation Systems*. (w:) Ż. Ilmete (red.): Project Management Development – Practice and Perspectives. Proceedings of the 5th International Scientific Conference on Project Management in the Baltic Countries, 82-93, Riga, Latvia: University of Latvia.
- Gasik S., Andreasik T., Guzik M., Madura S., Szubiela T. (2014). *Raport Projekty Publiczne w Polsce. Stan aktualny, analiza, propozycje*. Warszawa: Akademia Finansów i Biznesu Vistula.
- Gilmour J.B. (2007). *Implementing OMB's Program Assessment Rating Tool (PART): Meeting the Challenges of Integrating Budget and Performance*. OECD Journal on Budgeting, 7(1): 1-40.
- Government of Canada (1985). *Access to Information Act*. Ottawa, Canada: Canada Government.
- Government of Canada (2007). *Policy on the Management of Projects*. Ottawa, Canada: Canada Government.
- GSA (2016). *Government Challenges, Your Solutions*, Pobrane z: www.challenge.gov.
- GSA, DOD, NASA (2005). *Federal Acquisition Regulation*. Washington, DC, USA: General Services Administration, Department of Defense, and National Aeronautics and Space Administration.
- Hausner J. (red.) (2015). *Państwo i My. Osiem grzechów głównych Rzeczypospolitej*. Kraków: Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej.
- HM Treasury (2003). *The Green Book*. London: TSO.
- IPA (2016). *Infrastructure and Projects Authority*. Pobrane z: www.gov.uk/government/organisations/infrastructure-and-projects-authority.
- IPAC (2016). *IPAC Award for Innovative Management 2016*. Institute of Public Administration of Canada. Pobrane z: www.ipac.ca/im-home.

- Jenkins W.I. (1978). *Policy Analysis: A Political and Organisational Perspective*. Martin Robertson & Co Ltd.
- Kaselis M. (2013). *Development of performance management reforms in Lithuanian public sector*, Baltic Journal of Law & Politics, 6 (2): 50-74.
- Kilpatrick D.G. (2000). *Definitions of Public Policy and the Law*. <https://mainweb-v.musc.edu/vawprevention/policy/definition.shtml>. Dostęp sierpień 2016.
- Lane J-E. (2000). *The Public Sector*. 3rd Edition. Sage: London.
- Latham M. (1994). *Constructing the Team*. Londyn: HMSO.
- Lipsky M. (1969). *Toward a Theory of Street-Level Bureaucracy*. IRP Discussion Paper No. 48-69. Madison: University of Wisconsin.
- Markowski R. (2015). *Deliberatywne państwo*. (w:) J. Żakowski (red.): *Reforma Kulturowa 2020 – 2030 – 2040. Sukces wymaga zmian*. Warszawa: Krajowa Izba Gospodarcza.
- McConnell A. (2010). *Policy Success, Policy Failure and Grey Areas In-Between*. Journal of International Public Policy, 30 (3): 345-362
- MPFU (2016). *Major Projects Facilitation Unit*. Pobrane z: <http://majorprojectfacilitation.gov.au>.
- MPMO (2016). *Major Projects Management Office*. Pobrane z: <http://mpmo.gc.ca/home>.
- Nakrosis V. (2008). *Reforming Performance Management in Lithuania: Towards Results-based Government*. (w:) B.G. Peters (red.): *Mixes, Matches, and Mistakes. New Public Management in Russia and the Former Soviet Republics*, s. 53-115. Budapest: Open Society Institute.
- Nakrošis V., Rauleckas R., Snapstiene R., Ligita Šarkutė L. (2016). *The impact of public administration reforms in Lithuania: systemic managerial changes and persisting organizational differences*. (w:) G. Hammerschmid, S. Van de Walle, R. Andrews, P. Bezes: *Reforms in Europe: The View from the Top*. Edward Elgar Publishing: Cheltenham, UK.
- NPIU (2016). *National Projects Implementation Unit*, Ministry of Human Resource Development, for implementation of World Bank Assisted Projects, www.npiu.nic.in/index.htm.
- OGC (2003). *The integrated project team. Teamworking and partnering*. Londyn: HMSO.
- OGC (2007). *The OGC Gateway™ Process. A manager's checklist*. Londyn: HMSO.
- OMB (2007). *PARTWeb Users Manual*. Washington, USA: Office of Management and Budget. Office of Performance and Personnel Management.
- OMB (2016). *Office of Management and Budget*. Pobrane z: www.whitehouse.gov/omb.
- OMB (2016a). *Max.gov Homepage*. Pobrane z: www.max.gov.
- Oxford (2016). *Megaproject Management Teaching*. Oxford Said Business School. Pobrane z: www.sbs.ox.ac.uk/faculty-research/megaproject-management/megaproject-management-teaching.
- Patton C., Sawicki D., Clark J. (2015). *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*, 3rd Edition. London: Routledge.
- PMD (2012). *RFD Results-Framework Documents (2012-2013)*. Performance Management Division, Cabinet Secretariat, Government of India 2012.

- Ripley R.B., Franklin G.A. (1982). *Bureaucracy and Policy Implementation*. Homewood: Dorsey Press.
- Rokita J. (2015). *Plan budowy państwa. 20 idei na rzecz poprawy jakości rządzenia. Raport 3/2015*. Kraków: Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego.
- Rose R. (1984). *Understanding big government*. London: Sage Publications.
- SEI (2006). *CMMISM for Development*, Version 1.2. CMU/SEI-2006-TR-008 ESC-TR-2006-008. Pittsburgh, Pennsylvania, USA: Software Engineering Institute, Carnegie Mellon University.
- US Congress (1993) *Government Performance and Result Act*. Washington, USA: US Congress.
- US Congress (2000). *The Freedom of Information Act 2000*. Washington, USA: US Congress.
- US Congress (2010). *GPRA Modernization Act of 2010 (GPRA MA)*. Washington, USA: US Congress.
- US Congress (2015). *Program Management Improvement and Accountability Act of 2015*. Washington, USA: US Congress.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2006 r. nr 227 poz. 1658)
- Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz.U. z 1994 r. nr 76 poz. 344).
- White House (2015). *A Strategy For American Innovation*. Washington, USA: National Economic Council and Office of Science and Technology Policy.
- Yeung J.F.Y., Chan A.P.C., Daniel W.M., Chan D.W.M. (2012). *Defining relational contracting from the Wittgenstein family-resemblance philosophy*. International Journal of Project Management, 30: 225-239.
- Żakowski J. (red.) (2015). *Reforma Kulturowa 2020–2030–2040. Sukces wymaga zmian*. Warszawa: Krajowa Izba Gospodarcza.

Załącznik 1. Wykaz analizowanych krajów i stanów

Lp.	Australia	Azja	Europa	USA	Brazylia	Kanada	Inne Kraje
1	Rząd Federalny	Arabia Saudyjska	Holandia	Rząd Federalny	Rząd Federalny	Rząd Federalny	Chile
2	Australia Południowa	Bahrajn	Irlandia	Alaska	Bahia	Alberta	Ghana
3	Australia Zachodnia	Bangladesz	Litwa	Arizona	Minas Gerais	British Columbia	Nowa Zelandia
4	Nowa Południowa Walia	Brunei	Norwegia	Arkansas		Saskatchewan	Panama
5	Queensland	Filipiny	Polska	Floryda			Republika Płd. Afryki
6	Stołeczne Terytorium	Hong Kong	Szkocja	Hawaje			
7	Tasmania	Indie	Szwajcaria	Idaho			
8	Terytoria Północne	Indonezja	Wielka Brytania	Kalifornia			
9	Victoria	Katar		Kansas			
10		Korea Płd.		Kolorado			
11		Kuwejt		Maine			
12		Malezja		Maryland			
13		Pakistan		Massachusetts			
14		Singapur		Michigan			
15		Taiwan		Missouri			
16				Montana			
17				Nevada			
18				Nowy Jork			
19				Pensylwania			
20				Północna Dakota			
21				Północna Karolina			
22				Teksas			
23				Tennessee			
24				Vermont			
25				Waszyngton			
26				Wirginia			
27				Wyoming			

THE MAIN DIRECTIONS OF REFORMS OF THE POLISH STATE

Abstract

The mechanism of functioning of Polish administration, in particular the central government, its institutions and processes of so-called government's back-office, have not been significantly modernized for many years. Compared with solutions from other countries, they are outdated and inefficient. The article presents the ideas of reforms of these mechanisms. In the initial part, the major studies devoted to improving the functioning of the Polish state are briefly characterized. Then the results of the review and analysis of the solutions applied in the most developed countries are presented. In Poland, in particular, the strategic management should be substantially improved. The effective processes of project and program management should be implemented. The performance management and innovation management must be introduced. The public procurement law should be fully replaced by the public procurement law. Polish public administration should be thoroughly reformed to be able to meet the challenges it faces.

Keywords

Government, Public Administration, Reforms, Back-office

Stanisław Duchniewicz*

2. INNOWACYJNE ZARZĄDZANIE W SEKTORZE PUBLICZNYM PAŃSTWA

Streszczenie

Tematyka opracowania jest oryginalna pod względem merytorycznym ze względu na innowacyjne, odmienne od dotychczasowych, zdefiniowanie wielu pojęć nauki o zarządzaniu, w tym przyjęcia prakseologicznej teorii i definicji państwa jako organizacji będącej całością o systemowym powiązaniu jej części – elementów. Dzięki temu zarządzanie państwem jest całością organizacyjną obejmującą: skalę makro, mezo i mikro, co pozwala na systemową analizę i projektowanie relacji sfery ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej oraz wykorzystania programów partii do kształtowania planów społeczno-gospodarczego rozwoju kraju, w komunikacji z potrzebami ludności, społeczeństwa – a to jest standardem w państwie demokracji parlamentarnej. Jest to tekst pionierski, jego tematyka przedziera się przez tradycyjne pojmowanie nauki o zarządzaniu, utarte poglądy ustalone jeszcze przed narodzeniem Chrystusa, że państwem się administruje. Akcentuje się w nim pragmatyzm nauki o zarządzaniu, jej użyteczność społeczną poprzez zebranie światowych wzorców i dyrektyw praktycznych służących sprawnemu zarządzaniu państwem.

Słowa kluczowe

zarządzanie, organizacja, system, państwo, administracja publiczna

1. Teraz państwo sprawnie zarządzane

Problematyką zarządzania państwem zajmuję się prywatnie od 1980 r. W Polsce tym zagadnieniem nie zajmuje się żadna uczelnia czy instytucja, ponieważ Polska nauka o zarządzaniu nie może zajmować się skalą makro.

Powszechnie w środowiskach naukowych zajęcie się tym tematem uważano za porywanie się z motyką na słońce. Dzięki wieloletnim badaniom mogłem podjąć się przygotowania i wygłoszenia tego referatu.

Celem referatu jest: ukazanie możliwości zastosowania wzorców i dyrektyw praktycznych światowej nauki zarządzania do innowacyjnego zarządzania państwem oraz potwierdzenie i upowszechnienie tezy, że od administracji publicznej zależy sprawne zarządzanie państwem w tym jego rozwój i poziom życia obywateli.

* Prof. nadzw. dr n. org. i z. Nauczyciel akademicki. Prezes Fundacji na rzecz sprawnego i skutecznego zarządzania państwem przez administrację publiczną im. prof. Witolda Kieżuna. Członek Rady Warszawskiej Izby Gospodarczej. Wydział Menedżerski i Nauk Technicznych. Wyższa Szkoła Menedżerska w Warszawie. Katedra Zarządzania, kierowana przez prof. dr hab. Stanisława Sudolę dr h.c., ul. Kawęczyńska 36, 03-722 Warszawa.

Ludzkość, ludność poszczególnych krajów korzysta w różnym stopniu z osiągnięć wszystkich nauk, których użyteczność jest źródłem rozwoju społeczno-gospodarczego.

Jedną z nauk mających bardzo wysoki walor użyteczności społecznej jest nauka zarządzania. Potwierdza to stwierdzenie „Rozwój społeczno-gospodarczy społeczeństw, rezultatem zarządzania” – Petera F. Druckera – współtwórcy sukcesów gospodarczych Stanów Zjednoczonych i Japonii, sukcesów tak bardzo potrzebnych Polsce.

Nauka o zarządzaniu ma cechę użytecznego społecznie orientowania innowacyjnych osiągnięć wszystkich nauk na realizację planów rozwoju społeczno-gospodarczego państwa.

Artykuł prezentowany jest w koncepcji pragmatycznej, w tzw. empirycznym kierunku zarządzania skupiającym specjalistów z reguły łączących badania teoretyczne z działalnością praktyczną, którego wybitnym przedstawicielem jest Peter F. Drucker. Stąd też koncentrujemy na 4. elemencie paradygmatu czyli wzorcach i dyrektywach praktycznych wyprowadzonych z osiągnięć teoretycznych nauki o zarządzaniu, których tutaj nie przywołujemy na wzór książki „Skuteczne zarządzanie” Petera F. Druckera (1976) – nie ma w niej ani jednego przypisu.

Nauka o zarządzaniu, jej innowacyjne wzorce, dyrektywy praktyczne, mogą współprzyczynić się do użytecznego organizowania, realizacji:

- Mocarstwa nad Wisłą, prognoza na XXI wiek – George Friedman (2009),
- Dobrego państwa – Witold Kieżun (2004),
- Państwa ze znakiem jakości – Piotr Winczorek (2000),
- Drugiej Japonii w Polsce – Lech Wałęsa,
- Marzeń pokoleń Polaków o dobrej przyszłości naszych dzieci i wnuków – Stanisław Duchniewicz,
- Do osiągnięcia Cudu Gospodarczego na wzór Niemiec po II wojnie światowej – patrz ordoliberalna koncepcja tzw. społecznej gospodarki rynkowej Ludwiga Erharda (2004).

Administracja publiczna nie jest państwem tylko jego częścią, ważnym elementem systemu zarządzania państwem z przydzielonym zakresem zadań i odpowiedzialności.

Spostrzeżenia prof. Czesława Znamierowskiego (1888-1967) wybitnego filozofa prawa i państwa, pracownika Uniwersytetu im A. Mickiewicza w Poznaniu.

Dzieli on myślicieli zajmujących się budową (narodowych) modeli administracji publicznej na:

- radykalnych, których dziełem były projekty opracowane z metodycznością matematyka, przydatne dla praktyki zarządzania państwem (np. I i II Rzeczpospolita),
- pełnych energii, temperamentu działaczy, którzy zazwyczaj w ogromnym uproszczeniu widzieli plany przebudowy administracji publicznej, a w bezwzględnym niemal fanatycznym działaniu nie oglądali się na koszty i skutki uboczne dokonywanych zmian.

W tym przedziale można umieścić:

- system PRL,

- twórców aktualnej struktury administracji publicznej, w tym szczecbla – powiatu, co w literaturze przedmiotu nazywa się przykładem największej korupcji politycznej w Polsce, dodam powstałej na bazie powszechnie akceptowanego partyjnego klientelizmu,
- projektodawców zmian w konstytucji bez merytorycznej analizy, społecznej konsultacji,
- nieuzasadnionego stosowania kosztownego referendum, które w państwie demokracji parlamentarnej jest konstytucyjnie zastrzeżone do konsultacji społecznej przy rozstrzyganiu spraw o szczególnym znaczeniu dla państwa art. 125 konstytucji.

Od wieków ludzkość organizowała się tworząc formę organizacyjną znaną dzisiaj pod nazwą państwo. Czymś, co tworzyło trwałość, siłę społeczno-gospodarczą takiej organizacji było sprawne zarządzanie.

W każdym państwie zarządzaniem zajmowała się wybrana część ludności, specjalizująca się w tej działalności nazywanej do dzisiaj w Polsce administrowaniem. Ta wybrana do zarządzania (administrowania) część ludności danego państwa do dziś nosi nazwę administracji publicznej.

Nikogo na świecie poza Polską nie dziwi fakt, że administracja publiczna państwem zarządza. To co różni zarządzanie w despotiach od zarządzania w państwach demokratycznych to pochodzenie władzy. W despotiach władza, w tym wykonawcza, pochodziła od władcy, który najczęściej mienił się „bogiem”. W państwach demokratycznych natomiast władza pochodzi od ludności.

W państwie demokracji parlamentarnej, administracja publiczna ma nim sprawnie zarządzać ku pożytkowi ludności, w tym:

- część polityczna, na którą składają się struktury centralne i terenowe legalnie działających partii politycznych; identyfikuje racjonalne potrzeby ludności, następnie partycypacyjnie opracowuje program partii prezentowany w okresie przedwyborczym,
- jej część ustawodawcza (w Polsce jest to Sejm) zajmuje się planowaniem (plan społeczno-gospodarczego rozwoju kraju, strategiczny) i regulacjami prawnymi tworzącymi warunki jego sprawnej realizacji, przez wykonawczą administrację: rządową i samorządową,
- część wykonawcza – rząd – jest strukturą do sprawnego wykonywania rocznych planów operacyjnych, które są częścią planu społeczno-gospodarczego; w języku nauki o zarządzaniu jest to tzw. wieloletni plan – strategiczny. W skład części wykonawczej wchodzi: prezydent, struktury rządowe centralne i terenowe oraz struktury samorządowe,
- część sądownicza osądza, rozstrzyga wszelkie naruszenia norm ustanowionych dla prawidłowego przebiegu życia społeczno-gospodarczego kraju.

Warto zauważyć, że program partii wybrany przez ludność w wyborach powszechnych musi być przełożony na plan społeczno-gospodarczego rozwoju kraju i przyjęty przez Sejm.

Do wykonania tego planu sejm powołuje premiera, który ma obowiązek proponować skład rządu, czyli struktury do wykonania tego planu.

Do rządu powinni wejść specjaliści, niekoniecznie wszyscy z partii w danej chwili rządzącej, lecz najlepsi z najlepszych, potrafiący sprawnie realizować zadania

poszczególnych resortów wynikające z przyjętego planu, opartego na programie wybranej partii.

Niezależnie od barwy partyjnej są to obywatele, którzy swoją wiedzą mają sprawnie służyć ludności. Jest to podstawowe kryterium doboru kadr administracji publicznej.

Jest czymś nagannym traktowanie stanowisk w administracji publicznej jak „łupów wojennych”, zatrudnianie tzw. „kolesiów” na zasadzie klientelizmu.

Wielkim osiągnięciem w zarządzaniu państwem polskim byłoby wzniesienie się ponad podziały partyjne przy modyfikowaniu planu społeczno-gospodarczego. Otóż przy jego opracowaniu musi być brany pod uwagę program wybranej partii, ale też nic nie stoi na przeszkodzie, aby wziąć pod rozwagę wszystko co najlepsze z programów partii uczestniczących w wyborach.

Kultura służenia ludności powinna być czymś naturalnym, a jest w tej chwili „nie do wyobrażenia”. Jest to konsekwencją pewnego nieporozumienia. Zarówno programy partii, jak i ich realizacja nie są dla partii, lecz dla ludności.

Jest czymś naturalnym profesjonalna praca nad programami partii przez cały okres przedwyborczy, wykorzystanie możliwości wyjazdowych posłów na uzyskiwanie wiedzy, tak poszczególne problemy rozwiązywane są w innych państwach. Wypracowane programy partii powinny być konkretną ofertą dla ludności. Realistycznego planu nie zastąpią najczęściej puste słowa: „walka”, „zwyciężymy”, „Polacy zasługują na lepszą edukację, lepszy rząd”, „wyższe płace i emerytury”, tylko brak propozycji, jak to uzyskać.

Powszechny dobrobyt ludności krajów skandynawskich wynika nie z populistycznych haseł, tylko ze sprawnej realizacji tych realistycznych programów, a nierównomierny rozwój gospodarczy, rozwarstwienie społeczne, podziały na biednych i bogatych w Polsce z braku tychże programów. Programy polskich partii są często ogólnikowe, z reguły populistyczne, opracowywane na czas wyborów, trudne do przełożenia na plany wykonawcze po wyborach.

Państwo jest organizacją specyficzną, ale budowaną jak każda inna w procesie organizowania ze względu na plan społeczno-gospodarczego rozwoju państwa i należy nim profesjonalnie zarządzać stosując odpowiednio wzorce i dyrektywy nauki o zarządzaniu i innych nauk na zasadzie kooperacji.

To w Stanach Zjednoczonych i Europie, jak grzyby po deszczu, powstawały i powstają kierunki, instytuty, ośrodki naukowe i szkoleniowe zajmujące się zarządzaniem państwem – jeden z najnowszych to *New Public Management*.

Prowadziłem badania w Trinity College Dublin oraz Institute of Public Administration w Dublinie, *nota bene* prywatnym instytucie, w którym „praca wre, jak w ulu” – projekty badawcze, konsultacje, szkolenia zlecane przez wszystkie szczeble administracji publicznej.

Na umówienie spotkania z pracownikami naukowymi i dyrektorem instytutu trzeba było czekać kilka tygodni.

Biblioteka pełna literatury światowej i własnych opracowań, projektów z dziedziny zarządzania państwem, od reengineeringu począwszy. Byłem zaskoczony tą pozycją. Mój konsultant z uśmiechem powiedział „tak, stosujemy tę koncepcję jako wzorzec, dyrektywę praktyczną pomocną do projektowania, reorganizacji, usprawniania struktur administracji publicznej”.

Dyskretny uśmiech, nie śmiem twierdzić, że politowania, pojawił się na twarzach moich rozmówców, gdy powiedziałem, że w naszym kraju nie przesądzono

jeszcze o tym czy zarządzać, czy administrować państwem, a w praktyce dominuje administrowanie, natomiast nauka zarządzania jest administracyjnie pozbawiona prawa prowadzenia badań nad organizacjami poziomu makro i ich relacjami z organizacjami poziomu mikro.

W Irlandii, środowisku uniwersyteckim, nikt nie miał takich wątpliwości, że państwem się zarządza; powoływali się także na osiągnięcia P. Druckera uznawanego powszechnie autorytetu w tej dziedzinie.

Teza ta jest podważana przez część polskich badaczy twierdzących, że problematyką zarządzania można objąć tylko poziom mikro i mezo.

Warto w tym miejscu przywołać definicję zarządzania opracowaną przez wybitnego przedstawiciela polskiej nauki o zarządzaniu: „Zarządzanie tu rozpatruję jako naukę, której efektem jest społecznie użyteczna wiedza w postaci ustalonych prawidłowości życia gospodarczego lub społecznego i teorii, które tłumaczą określoną dziedzinę rzeczywistości i/lub – dostarczając projekty do zastosowania – pomagają tę rzeczywistość racjonalizować” (Sudoł 2012).

Tak to właśnie zarządzanie, w tym programowanie, projektowanie racjonalizujące rzeczywistość zostało z powodzeniem zastosowane w Stanach Zjednoczonych, Japonii, krajach Europy Zachodniej, skandynawskich i innych, użyte do rozwoju społeczno-gospodarczego, realnej poprawy życia ludności.

W duchu ogólnego programowania, mieści się prognoza dla Polski w książce pt. *Mocarstwo nad Wisłą? prognoza na XXI wiek* – G. Friedmana.

Po analizie treści tej książki zauważyłem znak zapytania po słowach mocarstwo nad Wisłą. Chodzi tutaj o to, że Polska może zostać tym mocarstwem pod warunkiem, że jej administracja publiczna wykorzysta do tego celu wzorce i dyrektywy nauki o zarządzaniu.

Mocarstwo nad Wisłą, wyrosło obok Japonii i Turcji. Japonia po USA zastosowała profesjonalnie wiedzę o zarządzaniu. Turcja jest na dobrej drodze dynamicznego rozwoju, tutaj nauki zarządzania nie mają ograniczonego obszaru badań, paradygmatu i zastosowań praktycznych do skali mikroprzedsiębiorstw.

Polska jest ewenementem, enklawą, gdzie wykorzystanie wiedzy o zarządzaniu formalnie, urzędowo ograniczono do skali mikro, czyli potencjał wiedzy jest wykorzystany „na pół gwizdka”. Nie będzie mocarstwa nad Wisłą, tak jak – upraszczając problem – nie wygra kolarz, który wykorzystuje tylko 50% swojej energii, potencjału.

Państwo ze znakiem jakości – programuje, projektuje P. Winczorek. To państwo, którego administracja publiczna profesjonalnie wykorzystuje wiedzę o zarządzaniu. Jakość działania, zarządzania państwem powstaje w administracji publicznej, z polityczną włącznie.

Wiedział co mówi L. Wałęsa o II Japonii w Polsce, wielki realista i wizjoner, ale łudził się, że ma administrację publiczną, w tym polityczną, potrafiącą tę wizję wspierać i przekładać na profesjonalne, praktyczne zarządzanie.

Tymczasem sytuację w Polsce, odnośnie podejścia do nauki o zarządzaniu, obrazuje sytuacja z okresu M. Kopernika. Wtedy, mimo dzieła o obrotach ciał niebieskich, w określonych środowiskach, państwach długo utrzymywano, że ziemia jest płaska (Duchniewicz 2011).

Na jednej konferencji wygłosiłem referat na temat: zarządzać państwem czy administrować, ze wskazaniem na zarządzanie, prominentny przedstawiciel polskiej nauki o zarządzaniu, członek PAN, stwierdził, że państwem się nie zarządza, lecz

administruje. Nie ma bowiem teorii i praktyki zarządzania państwem – powiedział. Takie samo stanowisko zajęła uczona przedstawicielka Akademii Ekonomicznej w Katowicach i takie samo stanowisko zajął prowadzący tę sesję pracownik naukowy Akademii Podlaskiej. Przy czym elokwentnie wybrnął stwierdzeniem, iż w tej kwestii występują różnice i kontrowersje, co jest ozdobą tej sesji.

Niestety to dlatego przedstawiciele z marginalizowanej nauki o zarządzaniu, wtłoczonej do paradygmatu nauk ekonomicznych, są rzadkością w gremiach politycznych i rządowych opracowujących bardzo ważne sprawy strategii i struktur państwa.

Na seminarium *Krytyczna Teoria Organizacji* prowadzonym w Akademii L. Koźmińskiego, referowałem problematykę zarządzania państwem przez administrację publiczną, w dyskusji zabrał głos wysoki urzędnik państwowy, który stwierdził wprost, że w sprawach zarządzania państwem dominują ekonomiści i prawnicy. Potem na innym bezpośrednim spotkaniu dowiedziałem się, że powstał zespół do spraw reorganizacji Centrum. Z rozmowy wynikało, iż w składzie zespołu nie ma przedstawiciela nauki o zarządzaniu.

Dobrze, że Polska, jako członek UE, zobowiązana jest do przestrzegania ustalonych standardów zarządzania. Premier naszego Rządu, wykonując te zobowiązania, zlecił w 2008 r. przeprowadzenie badania „**jakości zarządzania w administracji rządowej**”.

Badaniem planowano objąć 2 300 jednostek administracji rządowej, jednak udało się zbadać około 40% jednostek. Jako współrecenzent badania (z R.B. Kucem) mogę powiedzieć, że w przestrzeganiu standardów jakości zarządzania najlepiej wypadły urzędy skarbowe, słabo jednostki administracji rządowej, które w zasadzie tylko częściowo uczestniczyły w badaniach, co trudno ocenić pozytywnie.

Należy stwierdzić, że w kontekście przynależności do UE, zarządzanie państwem przez administrację budzi nadzieję na coraz efektywniejsze wykorzystanie światowego dorobku nauki o zarządzaniu, umożliwiające sprawną realizację oczekiwań ludności zawartych w planie społeczno-gospodarczego rozwoju kraju, a może spełnienie prognozy o mocarstwie nad Wisłą, kto wie?

2. Potęgą innowacji w zarządzaniu państwem

Twórczość – wynalazki, innowacje stanowią milowe kroki w rozwoju ludzkości, w tym poszczególnych państw.

Potęgę innowacji w zarządzaniu pokazują wyniki studiów prowadzone w London Bussines School (Birkinshaw, Hamel i Mol 2008) nad ponad 100 odkryciami i sukcesami organizacji także przedsiębiorstw w tym zakresie, które miały miejsce w ciągu ostatnich dwóch wieków; m.in. są to nieprzerwanie odnoszące sukcesy: General Electric, Du Pont, Procter&Gamble, Toyota i Visa – globalne konsorcjum, pierwsza wirtualna firma świata, zawdzięczająca swój sukces innowacji organizacyjnej.

Namierzanie laserowe i satelitarne pocisków raketowych wykorzystywane do chirurgicznych bombardowań instalacji wojskowych Saddama Husajna w czasie pierwszej i drugiej wojny w Zatoce Perskiej.

Odkrycie radia, prądu elektrycznego, zbudowanie żarówki, zbudowanie silników: wiatrowego, wodnego, elektrycznego, parowego, spalinowego, odrzutowego, raketowego, wykorzystanie energii jądrowej itp. Ponadto miało miejsce wiele in-

nych odkryć naukowych potwierdzonych nagrodami Nobla, innymi, w tym patentami. Inne przykłady:

- zabójczy łuk cisowy, dzięki któremu w XIV wieku łucznicy króla Edwarda III zadali wiele druzgocących ciosów wrogom korony angielskiej,
- zwrotna szybka trójmasztowa karawela, przejaw geniuszu piętnastowiecznych Hiszpanów, która umożliwiła Europejczykom zbudowanie ich światowych imperiów.

3. Nauka o zarządzaniu, jej innowacyjne wzorce i dyrektywy praktyczne zawarte w definicjach

Pojęcie innowacji

W literaturze przedmiotu za prekursora badań nad innowacjami uznaje się H.G. Baneta, według niego innowacja to: wszelka myśl, rozwiązanie lub rzecz jakościowo różna od istniejących dotychczas.

Słowo innowacja pochodzi od łacińskiego „*innovatis*” czyli odnowienie, tworzenie czegoś nowego.

Współcześnie przez innowację rozumie się twórcze, nowe rozwiązanie – wynalazek upowszechniony.

Według Oslo Manual (2005) innowacje dzielą się na:

- produktowe,
- procesu,
- marketingu,
- organizacyjne.

W niniejszym rozdziale, mając na względzie szeroki punkt widzenia na innowacje, zajmiemy się wyłącznie innowacjami organizacyjnymi dotyczącymi ustroju, makrosystemu państwa, czyli sprawami publicznymi realizowanymi przez administrację publiczną w państwie demokracji parlamentarnej.

Problematykę tę bliżej może zobrazować m.in. bardzo dobra książka pt. „Rządzić inaczej” Davida Osborne’a i Teda Gablera (1992).

Zatem uszczegółowiając zajmiemy się innowacjami organizacyjnymi ujętymi w definicji innowacji zarządzania sformułowanej w książce „Zarządzanie jutra” G. Hamela i B. Breena (2007).

Według nich innowacja zarządzania to w istocie wszystko, co w znaczący sposób odmienia zwyczajowe formy organizacyjne, poprzez to przybliża realizację jej celów.

Innowacja zarządzania zmienia sposób, w jaki menedżerowie robią to co robią, aby zwiększyła się sprawność i wydajność organizacji. Do tego typu innowacji zaliczamy wszystkie teorie, koncepcje, szkoły zarządzania od Naukowego F.W. Taylor, Administracyjnego H. Fayol, M. Weber, po amerykańskie koncepcje: Rządzić inaczej, New Public Management, czy Zarządzanie jutra. Ale też zmiany w systemach społeczno-gospodarczych: od wspólnot rodowych, despotii, ustroju niewolniczego, feudalnego, monarchii absolutnych począwszy, po demokrację parlamentarną i bezpośrednią.

Paradygmat nauki o zarządzaniu

W rozdziale przyjęto światowy paradygmat nauki o zarządzaniu obejmujący całość; w tym skalę makro, mezo i mikro oraz relacje między nimi.

Komponenty paradygmatu nauki wg T. Kuhna (2001):

1. Symboliczne uogólnienia.
2. Modele heurystyczne i ontologiczne.
3. Wartości naukowe.
4. **Wzorce** – które stanowią zarazem paradygmat nauki w węższym rozumieniu.

W niniejszym rozdziale koncentrujemy na **wzorcach** i *dyrektywach praktycznych* użytecznych w sprawnym i skutecznym zarządzaniu państwem, czyli wskazywaniu, że administracja publiczna ma: planować, organizować, motywować i kontrolować. Jest to podejście mające wsparcie w filozofii pragmatycznej (James Watson).

Zmodyfikowana definicja zarządzania Ricky'ego W. Griffina

Zarządzanie to zespół działań obejmujących: planowanie, organizowanie, motywowanie i kontrolowanie, skierowanych na zasoby organizacji: ludzkie, informacyjne, finansowe i rzeczowe dla osiągnięcia celów, planów organizacji w sposób sprawny i skuteczny.

Najbardziej aktualna, innowacyjna definicja zarządzania, zmodyfikowana przez S. Duchniewicza (2013).

Definicje państwa

Państwo jest organizacją polityczną, wyposażoną w suwerenną władzę, a przy tym organizacją terytorialną, do której przynależność ma charakter sformalizowany. To klasyczna definicja państwa.

Według teorii Georga Jellinka (2006) na definicję państwa składają się trzy elementy. Są nimi:

- terytorium,
- ludność,
- władza (*dana przez ludność adm. publicznej*) po to aby zarządzać, realizować jej potrzeby i marzenia zawarte w planach rozwoju społeczno-gospodarczego.

Państwo jako system organizacyjny składający się z elementów, w tym: terytorium, ludność, władza. Państwo – według prakseologicznej teorii zarządzania – jest organizacją.

Organizacja to całość składająca się z elementów, które mają cechę współprzyczyniania się do powodzenia tej całości (Kotarbiński 1975).

Wyróżnia się trzy znaczenia organizacji:

- rzeczowe (nawiązuje do podejścia zasobowego),
- atrybutowe,
- czynnościowe nawiązują do funkcji i podejścia systemowego (współprzyczyniania się części, elementów dla uzyskania cechy wysokiej jakości zorganizowania tej całości, zbudowanej z zasobów; ludzkich, informacyjnych, finansowych i rzeczowych).

Definicja administracji publicznej

Czym jest, do czego służy administracja publiczna? Jest głównym elementem systemu sprawnego zarządzania państwem.

W znakomitej syntetycznej pracy *Introduction to Public Administration and Administrative Law* H. Izdebski istotę administracji publicznej sprowadza do służby społeczeństwu przez dostarczanie usług publicznych i charakteryzuje ją jako jeden z elementów systemu organizacji społecznej liberalnego państwa demokratycznego, którego pozostałymi elementami są: system polityczny, prawo, gospodarka rynkowa i społeczeństwo obywatelskie.

Dla realizacji celu badań nad zarządzaniem państwem sformułowano następującą definicję administracji publicznej:

Administracja publiczna to:

- struktury i instytucje polityczne – partie legalnie działające w państwie, zrzeszające dobrowolnie część ludności,
- struktury i instytucje władzy ustawodawczej (sejm, senat, sejmiki wojewódzkie, rady powiatowe i gminne),
- struktury i instytucje władzy wykonawczej (rządowe i samorządowe, pozarządowe), struktury i instytucje sądowe (Duchniewicz 2016).

Jak już wspominaliśmy administracja publiczna jest głównym elementem systemu zarządzania państwem.

Definicja systemu

System to: zestaw elementów funkcjonujących jako całość – Ricky W. Griffin.

Na przełomie lat 40. i 50. XX wieku w naukach o zarządzaniu rozwinęło się podejście systemowe. Jego istotę sformułował austriacki profesor biologii Ludwig von Bertalanffy, kładąc tym samym podwaliny innowacyjnej na owe czasy koncepcji, wpisującej organizacje w ogólną teorię systemów. Do przełożeń jej na praktykę przyczynili się inni profesorowie amerykańscy tacy jak: A. Rapaport, K. Boulding, czy A.D. Hall.

L. von Bertalanffy jest twórcą pierwszej definicji systemu: jest to zbiór elementów wzajemnie powiązanych ze sobą oraz otoczeniem. Ta definicja jest stosowana do zarządzania państwem traktowanym jako organizacja, mająca charakter systemu otwartego.

Prakseologiczne kryteria oceny zarządzania państwem (jako organizacją) przez administrację publiczną (Kotarbiński 1975; Kieżun 1997).

Sprawność. Podstawowymi postaciami (walorami) sprawnego działania zapobiegającego zjawisku chaotyczności i nieuporządkowania, którego miarą jest entropia, są: skuteczność, korzyść i ekonomiczność.

Skutecznym nazwiemy takie działanie, które prowadzi do skutku zamierzonego jako cel (Kotarbiński 1975). Jest to pierwsza postać sprawnego działania. Drugą podstawową postacią sprawności jest **korzystność**. Możemy stwierdzić, że jest to różnica między wynikiem użytecznym a kosztami działania.

Jeżeli oznaczymy symbolem W – wynik użyteczny, a K – koszty działania, to otrzymamy następujące sytuacje:

- 1) $W > K$ – działanie niekorzystne,
- 2) $W = K$ – działanie obojętne pod względem korzyści,
- 3) $W < K$ – działanie niekorzystne.

Trzecią podstawową postacią sprawności jest **ekonomiczność**. Miarą ekonomiczności jest stosunek wyniku użytecznego do kosztów działania. Przy czym należy podkreślić, że chodzi tu o pojęcie odmienne od używanego w ekonomii, w prakseologii bowiem uwzględnia się zarówno koszty materialne, jak i moralne.

Oznaczając jak poprzednio W – wynik użyteczny, a K – koszty działania, to mamy następujące sytuacje:

- 1) $\frac{W}{K} > 1$ działanie jest ekonomiczne,
- 2) $\frac{W}{K} = 1$ działanie jest obojętne z punktu widzenia ekonomiczności,
- 3) $\frac{W}{K} < 1$ działanie jest nieekonomiczne.

Inne postacie sprawności (czystość, dokładność i niezawodność) mają znaczenie dodatkowe.

W. Gasparski formułuje postulat kryteriów oceny w postaci trzech E:

- efektywność (skuteczność),
- ekonomiczność,
- etyczność.

Sprawne działanie przekłada się na wynik ekonomiczny. Kryterium organizacyjnym jest sprawność zarządzania mierzona stopniem realizacji planu organizacji.

Zakończenie

Państwo jest organizacją, do której stosuje się zasady teorii i organizacji zarządzania jak do każdej innej organizacji (Drucker 1999; Kieżun 2004), w tym zasady dobrej, sprawnej roboty (Kotarbiński 1975).

Zasady, wzorce sprawnego zarządzania powinna znać i stosować kompetentna administracja publiczna, ku pożytkowi ludności i państwa jako całości.

Państwo jest organizacją budowaną jak każda inna w procesie organizowania ze względu na cel i plan, należy nim profesjonalnie zarządzać stosując odpowiednio innowacyjny dorobek nauki o zarządzaniu.

Literatura

- Birkinshaw J., Hamel G., Mol M. (2008). *Management Innovation*, Academy of Management Review, Vol. 33 No 4.
- Drucker P.F. (1976). *Skuteczne zarządzanie*. PWN. Warszawa.
- Drucker P. (1999). *Management Challenges for 21st Century*. London.
- Duchniewicz S. (2011). Administracja publiczna państwa ma zarządzać czy administrować. *Nauka Gospodarka Społeczeństwo*. Nr 2(3).
- Duchniewicz S. (2013). *Koncepcje i metody zarządzania*. Wydawnictwo PTM. Warszawa.

- Duchniewicz S. (2016). *Innowacyjne Zarządzanie Państwem*. Przegląd techniczny nr 1.
- Erhard L. (2004). *Spoleczna Gospodarka Rynkowa*. Warszawa.
- Friedman G. (2009). *Następne 100 lat. Mocarstwo nad Wisłą. Prognoza na XXI wiek*. AMF+. Warszawa.
- Griffin R.W. (2007). *Podstawy zarządzania organizacjami*. PWN. Warszawa.
- Hamel G., Breen B. (2007). *Zarządzanie jutra*. Harvard Bussines School. London.
- Jellinek G., Kostrubiec J. (2006). *Georg Jellinek – klasyk niemieckiej nauki o państwie*. Studia Iuridica Lublinensia. tom VII.
- Kieżun W. (1997). *Sprawne zarządzanie organizacją*. Oficyna SGH. Warszawa.
- Kieżun W., Kubin J. (2004). *Dobre państwo*. Wydawnictwo WSPiZ. Warszawa.
- Kotarbiński T. (1975). *Traktat o dobrej robocie*. Zakład Narodowy im. Ossolińskich. Wydawnictwo Wrocław.
- Kuhn T. (2001). *Droga do nauki normalnej*. (w:) T.S. Kuhn. Struktura rewolucji naukowych. Fundacja Aletheia. Warszawa.
- Oslo Manual: Guidelines for collecting and interpreting innovation data* (2005). OECD Publishing.
- Osborne D., Gabler T. (1992). *Rządzić inaczej*. Media rodzina of Poznań.
- Pysz P. (2008). *Spoleczna gospodarka rynkowa. Ordoliberalna koncepcja polityki gospodarczej*. PWN. Warszawa.
- Sudoł S. (2012). *Nauki o zarządzaniu. Podstawowe problemy i kontrowersje*. PWE. Warszawa.
- Winczorek P. (2000). *Państwo ze znakiem jakości*. Rzeczpospolita 14.XI. Warszawa.

INNOVATIVE MANAGEMENT IN THE STATE'S PUBLIC SECTOR

Abstract

This paper is an original in terms of content due to the innovative different from the existing definition of many concepts of management science in the adoption praxiological theory and definition of the state as an organization to which the whole of the system relation of its parts – parts. As a result, the state management includes the entire organization including; a macro, meso and micro, which allows for system analysis and design relationships sphere of legislative, executive and judicial power and the use of party programs to shaping plans for socio-economic development of the country, in communication with the needs of the population, society, and it is standard parliamentary democracy in the country. It is an article pioneering its way through the theme of the traditional understanding of management science, well-worn ideas established even before the birth of Christ, that state to administer. It emphasizes pragmatism in the science of managing its social utility by gathering global standards and practical directives aimed at efficient management of the state.

Keywords

management, organization, system, state, public administration

CZĘŚĆ II.

BEZPIECZEŃSTWO PUBLICZNE

Urszula Kąkol*

Marek Kisilowski**

Grzegorz Kunikowski***

Anna Uklańska****

3. DIAGNOZA PLANOWANIA CYWILNEGO W PROCESIE PRZYGOTOWAŃ OBRONNYCH

Streszczenie

Celem opracowania jest przedstawienie wyników badań realizowanych na potrzeby diagnozy planowania cywilnego w procesie przygotowań obronnych. Badania obejmowały przegląd źródeł literaturowych i analizę obecnego stanu planowania cywilnego w Polsce w odniesieniu do udziału interesariuszy w procesach przygotowań obronnych. Część studialna pozwoliła na ocenę polskiego planowania cywilnego na tle przygotowań obronnych w wymiarze prawnym i teoretycznym. W wyniku badań zidentyfikowano potrzeby obronne oraz rolę planowania cywilnego w zarządzaniu kryzysowym i ochronie infrastruktury krytycznej. Rozdział prezentuje rezultaty badań przeprowadzonych przez zespół autorów w opisanym zakresie i jest pochodną projektu „Wysokospecjalistyczna platforma wspomagająca planowanie cywilne i ratownictwo w administracji publicznej Rzeczypospolitej Polskiej oraz w jednostkach organizacyjnych Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego” realizowanego ze środków Narodowego Centrum Badań i Rozwoju.

Słowa kluczowe

planowanie cywilne, przygotowanie obronne, infrastruktura krytyczna, plany zarządzania kryzysowego

Wstęp

Prawo definiuje planowanie cywilne jako „całokształt przedsięwzięć organizacyjnych mających na celu przygotowanie administracji publicznej do zarządzania kryzysowego oraz planowanie w zakresie wspierania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie ich użycia oraz planowanie wykorzystania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego” (art. 3 pkt 4 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, dalej u.z.k.).

* Mgr inż., Wydział Zarządzania, Politechnika Warszawska, Narbutta 85, 02-524 Warszawa, U.Kakol@wz.pw.edu.pl.

** Doc. dr inż., Wydział Administracji i Nauk Społecznych, Politechnika Warszawska, pl. Politechniki 1, 00-661 Warszawa, M.Kisilowski@ans.pw.edu.pl.

*** Dr inż., Wydział Zarządzania, Politechnika Warszawska, Narbutta 85, 02-524 Warszawa, G.Kunikowski@wz.pw.edu.pl.

**** Mgr. inż., Wydział Zarządzania, Politechnika Warszawska, Narbutta 85, 02-524 Warszawa, A.Uklanska@wz.pw.edu.pl.

Zadania obronne natomiast nie posiadają definicji legalnej (tj. nie znajduje się ona w żadnym akcie prawnym). Występują w wielu regulacjach oraz dokumentach planistycznych i są interpretowane w różny sposób. I tak Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej podaje, że: „*istotą działań obronnych jest stałe utrzymywanie gotowości do skutecznego reagowania na zagrożenia dla niepodległości i nienaruszalności terytorialnej Rzeczypospolitej Polskiej*” (Strategia Bezpieczeństwa 2014, s. 29) Wyróżnia również działania ochronne, których istotą jest „*zapewnienie warunków dla utrzymywania ładu konstytucyjnego, wewnętrznej stabilności państwa, bezpieczeństwa powszechnego i porządku publicznego, zarówno wspólnych, jak i indywidualnych zasobów materialnych i niematerialnych, a także funkcjonowania infrastruktury krytycznej*” (Strategia Bezpieczeństwa 2014, s. 33). O zadaniach obronnych mówi także Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego, jako o zadaniach wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa.

Współcześnie można obserwować narastanie nowych, wcześniej niewystępujących zagrożeń, również o niespotykanej dawniej skali. Poza zagrożeniami naturalnymi, takimi jak powódź, pożar czy też politycznymi – wojny, pojawiły się zagrożenia wynikające z rozwoju techniki, informatyzacji, wadliwego zagospodarowania przestrzeni, czy terroryzmu. Rodzi to szereg nowych wyzwań i problemów wymuszających właściwe rozwiązania prawne i organizacyjne (Kisiłowski 2015, s. 254). Działania związane ze sferą bezpieczeństwa narodowego i zarządzania kryzysowego muszą wobec tego podlegać stałej ewolucji w związku ze zmieniającymi się potencjalnymi zagrożeniami.

Celem opracowania jest analiza obecnego systemu planowania cywilnego w kontekście przygotowań obronnych. Taka diagnoza pozwoli na zdefiniowanie luk i obszarów do poprawy wraz z rekomendacjami. Rodział bazuje na wynikach analiz realizowanych w toku projektu, prowadzonego w ramach umowy z NCBiR z konkursu 7/2015⁷.

1. System zarządzania kryzysowego w Polsce i w Unii Europejskiej

Zarządzanie kryzysowe to zgodnie z ustawą z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym: „*działalność administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nią kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej oraz na odtworzeniu infrastruktury lub przywróceniu jej pierwotnego charakteru*” (art. 2 u.z.k.). Prawidłowe zarządzanie kryzysowe jest warunkiem zapewnienia bezpieczeństwa narodowego. Polega na planowych działaniach z zakresu przeciwdziałania powstawaniu sytuacji kryzysowych, przygotowania służb i obywateli do podejmo-

⁷ Badania zostały sfinansowane ze środków NCBiR na podstawie umowy DOB-BIO/11/02/2015 z dn. 22.12.2015 pt. „Wysokospecjalistyczna platforma wspomagająca planowanie cywilne i ratownictwo w administracji publicznej RP oraz w jednostkach organizacyjnych KSRG” realizowanej w ramach konsorcjum Politechnika Warszawska Wydział Zarządzania oraz Medcore Sp. z o.o. Konkurs nr 7/2015.

wania określonych działań w przypadku zagrożenia, wypracowania procedur i reagowania w przypadkach występowania zdarzeń wymagających działania oraz na odbudowie i przywracaniu w miarę możliwości pierwotnego charakteru infrastruktury, zwłaszcza infrastruktury krytycznej (Kisilowski 2015, s. 254).

Jednym z istotnych zagadnień wymagających pilnych rozwiązań, ale i szerokiej społecznej dyskusji, jest konieczność zharmonizowania działań w zakresie zarządzania kryzysowego z wymogami paradygmatu zrównoważonego rozwoju. Wiele przedsięwzięć, przede wszystkim w sferze przeciwdziałania i zapobiegania powstawia sytuacji kryzysowych, rodzi konieczność podejmowania przez społeczność lokalne często kosztownych inwestycji, bądź samoograniczeń. Może to powodować konflikty i stać w sprzeczności z zasadami planowania przestrzennego oraz rodzić napięcie społeczne.

2. Planowanie cywilne w sferze publicznego zarządzania bezpieczeństwem i przygotowań obronnych

Planowanie cywilne w sferze bezpieczeństwa w Polsce jest obecnie mocno rozproszone pomiędzy różne podmioty i instytucje. Najlepiej unormowany jest system planowania zarządzania kryzysowego. Ustawowo wprowadzono wymóg tworzenia planów zarządzania kryzysowego na wszystkich szczeblach podziału terytorialnego kraju: gmina, powiat, województwo, kraj. Bardzo istotnym dla planowania cywilnego jest system infrastruktury krytycznej ratownictwo, w skład którego wchodzi system ratownictwa medycznego i Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy.

System ratownictwa medycznego opiera swe działanie przede wszystkim na wojewódzkich planach działania Systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego. Dokumenty te są zatwierdzane przez ministra właściwego do spraw zdrowia. Ważnymi elementami planów są obszary działania i rejony operacyjne Zintegrowanego Ratownictwa Medycznego, wykaz potencjalnych zagrożeń dla życia i zdrowia, liczba i rozmieszczenie jednostek systemu, kalkulacja kosztów działania jednostek systemu, lokalizacja centrów powiadamiania ratunkowego oraz zasady i sposób współpracy z jednostkami współpracującymi z systemem.

Z kolei Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy, który powstał w 1995 roku z połączenia Państwowej Straży Pożarnej i Obrony Cywilnej, tworząc jednolity układ skupiający różne podmioty ratownicze. Centralnym organem administracji rządowej w sprawach organizacji Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego oraz ochrony przeciwpożarowej jest Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej podległy ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Istotną rolę w systemie odgrywają wojewódzkie plany ratownicze opracowywane przez komendantów wojewódzkich Państwowej Straży Pożarnej i powiatowe plany ratownicze zatwierdzane przez starostę. Koordynacja działań jednostek Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego z innymi podmiotami działającymi w obszarze bezpieczeństwa następuje poprzez system zarządzania kryzysowego.

System planowania cywilnego i obronnego jest obecnie bardzo rozbudowany. Polska jako członek NATO i Unii Europejskiej jest obowiązana uczestniczyć w planowaniu działań związanych ze zbiorowym bezpieczeństwem zgodnie z Koncepcją Strategiczną NATO (2010) i Unijnym Mechanizmem Ochrony Ludności (Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1313/2013/EU z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności; Górski i Cłapka 2012, s. 11-

22). W zakresie krajowego planowania Minister Obrony Narodowej sporządza plan reagowania obronnego Rzeczypospolitej, oparty na ustaleniach Strategii Bezpieczeństwa Narodowego.

Do dokumentów międzynarodowych i krajowych, istotnych z punktu widzenia obronności zalicza się następujące akty:

- Nowa Koncepcja Strategiczna NATO – koncepcja strategiczna obrony i bezpieczeństwa członków Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego,
- Strategia Innowacji OECD w zakresie rozwoju innowacji w infrastrukturę wpływającą na bezpieczeństwo,
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP,
- Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej do 2022 roku,
- Strategia Rozwoju Kraju 2020,
- Strategia „Sprawne Państwo 2011-2020”,
- Rządowy Program Ograniczenia Przestępczości i Aspołecznych Zachowań „Razem bezpiecznie”,
- Rządowy Program Ochrony Cyberprzestrzeni RP na lata 2011-2016,
- Narodowy Program Antyterrorystyczny na lata 2015-2019.

3. Systemowe ujęcie zarządzania bezpieczeństwem narodowym

Współcześnie bezpieczeństwo narodowe w demokratycznym państwie prawa musi być rozpatrywane na trzech poziomach:

- zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego jako niepodległości i integralności terytorialnej,
- zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego poprzez utrzymanie ładu i porządku,
- zapewnienie trwałego, harmonijnego i zrównoważonego rozwoju poprzez zabezpieczenie stabilnego rozwoju społeczno-gospodarczego kraju i ochrony środowiska.

W roku 2011 nastąpiło formalne wyodrębnienie nauk o bezpieczeństwie i nauk o obronności. Określono zakres poznawczy obu dyscyplin, co umożliwiło nowe szersze spojrzenie na zagadnienia bezpieczeństwa narodowego. Obecnie nauki o bezpieczeństwie obejmują całokształt problematyki bezpieczeństwa w wymiarze międzynarodowym i narodowym.

Za Grzegorzem Sobolewskim można przytoczyć definicję terminu „bezpieczeństwo” jako stanu „w którym ludzie (społeczeństwo) mają pewność, że nie zagrażają im żadne negatywne zdarzenia spowodowane przyczynami losowymi (naturalnymi) lub nielosowymi (celowymi), które stanowiłyby przeszkodę do stabilnego rozwoju i normalnej egzystencji” (Sobolewski 2010, s. 46). Postępujące zmiany w rozumieniu pojęcia bezpieczeństwa dotyczą przesuwania się punktu ciężkości z zagrożeń militarnych na inne zagrożenia często bardzo trudne do zidentyfikowania, których zarówno identyfikacja, jak środki reagowania wymagają szerokiej wiedzy specjalistycznej technicznej, administracyjnej, ekonomicznej.

Zdaniem B. Kuca i Z. Ściborka bezpieczeństwo publiczne to „ogół warunków i instytucji chroniących życie, zdrowie, mienie obywateli oraz majątek ogólnonarodowy, ustrój i suwerenność państwa przed zjawiskami groźnymi dla ładu prawnego, a także przed zjawiskami mogącymi zakłócić normalne funkcjonowanie obywateli,

godzącymi w ogólnie przyjęte normy postępowania” (Kuc i Ściborek 2013, s. 16). Bezpieczeństwo publiczne to stan państwa umożliwiający sprawne jego funkcjonowanie. Zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego państwa jest konstytucyjnym obowiązkiem władzy wszystkich szczebli. Szczególna rola przypada w tym systemie organom administracji publicznej, zarówno rządowej jak i samorządowej.

Tradycyjnie zagrożenia były dzielone na dwie kategorie, klasyfikowane jako militarne (wojskowe) i niemilitarne (cywilne) (Ficoń 2007, s. 290). Znajdowało to również odzwierciedlenie w rozróżnieniu w zakresie podporządkowania organom administracji publicznej, tzn. Ministrowi Obrony Narodowej i Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji. Odrębne organy administracji rządowej odpowiadały za bezpieczeństwo zewnętrzne państwa, a inne za bezpieczeństwo wewnętrzne. Obecnie bezpieczeństwo zewnętrzne zostało poszerzone na międzynarodowe koalicje obronne i wkomponowane w międzynarodowe struktury, w przypadku Polski przede wszystkim NATO i Unii Europejskiej.

Narastające zagrożenia o niespotykanej wcześniej skali jak: terroryzm, cyberprzestępczość, przemyt narkotyków i ludzi, klęski żywiołowe, katastrofy powodują, że coraz większego znaczenia nabiera bezpieczeństwo wewnętrzne. Można zatem postawić tezę, że strategia utrzymania bezpieczeństwa jest dziś strategią bezpieczeństwa skonsolidowanego bezpieczeństwa wojskowo-cywilnego lub cywilno-wojskowego.

Analizując prawne podstawy zarządzania bezpieczeństwem narodowym w Polsce należy podkreślić, że stan prawny prezentowanej problematyki jest bardzo zróżnicowany i pochodzi z różnych okresów historycznych. Wynika to między innymi z faktu, że problematyka ta leży w gestii różnych naczelnych i centralnych organów administracji publicznej oraz terenowych organów administracji rządowej i organów samorządu lokalnego. Główne zadania realizowane są w ramach kompetencji Ministra Obrony Narodowej i Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, ale zadania w zakresie ratownictwa medycznego leżą w gestii Ministra Zdrowia, a w zakresie ochrony cyberprzestrzeni w gestii Ministerstwa Cyfryzacji.

Szczególnie istotne dla procesu planowania cywilnego są następujące akty prawne:

- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym,
- Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym,
- Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej,
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej.

Polski system zarządzania kryzysowego, jest spójny z systemem zarządzania kryzysowego Unii Europejskiej, w szczególności z Unijnym Mechanizmem Ochrony Ludności.

4. Infrastruktura krytyczna w procesie przygotowań obronnych

Bardzo ważną rolę w procesie zapewnienia bezpieczeństwa narodowego odgrywa właściwe rozpoznawanie, wyznaczanie i ochrona infrastruktury krytycznej (IK) (szerzej na ten temat: Kosieradzka i Zawila-Niedźwiecki 2016) rozumianej jako

rzeczywiste i cybernetyczne systemy niezbędne do minimalnego funkcjonowania gospodarki i państwa, kluczowe w życiu obywateli (art. 3 pkt 2 u.z.k.).

Infrastruktura krytyczna obejmuje 11 systemów, które przedstawiono w tabeli 1. Ponadto do obszaru infrastruktury krytycznej zalicza się ochronę dziedzictwa kulturowego (Dyrektywa Rady 2008/114/WE z dnia 8 grudnia 2008 r. w sprawie rozpoznawania i wyznaczania europejskiej infrastruktury krytycznej oraz oceny potrzeb w zakresie poprawy jej ochrony). *Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej*, opracowany i przyjęty w 2013 roku, a dwa lata później aktualizowany, definiuje systemy infrastruktury krytycznej i wskazuje Ministra, który odpowiada za dany podsystem, co prezentuje tabela 1. Na terenach państw członkowskich UE identyfikuje się europejską infrastrukturę krytyczną (EIK), która obejmuje systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, zlokalizowane na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej, których zakłócenie lub zniszczenie miałyby istotny wpływ na co najmniej dwa państwa członkowskie (art. 3 pkt 2a u.z.k.).

Tabela 1. Wykaz systemów infrastruktury krytycznej wraz z odpowiedzialnymi ministrami

Nr	System IK	Minister odpowiedzialny
1	System zaopatrzenia w energię, surowce energetyczne i paliwa	Minister Energii
2	System łączności	Minister Cyfryzacji Minister Infrastruktury i Budownictwa
3	System sieci teleinformatycznych	Minister Cyfryzacji
4	System finansowy	Minister Finansów
5	System zaopatrzenia w żywność	Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
6	System zaopatrzenia w wodę	Minister Środowiska
7	System ochrony zdrowia	Minister Zdrowia
8	System transportowy	Minister Infrastruktury i Budownictwa Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej
9	System ratowniczy	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
10	System zapewniający ciągłość działania administracji publicznej	Minister Cyfryzacji
11	System produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych	Minister Środowiska

Zródło: (Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej 2015, s. 18).

Ochrona infrastruktury krytycznej polega na działaniach zmierzających do zapewnienia funkcjonalności, ciągłości działań i integralności infrastruktury krytycznej w celu zapobiegania zagrożeniom, ryzykom lub słabym punktom oraz ograniczenia i neutralizacji ich skutków oraz szybkiego odtworzenia tej infrastruktury na wypadek awarii, ataków oraz innych zdarzeń zakłócających jej prawidłowe funkcjonowanie.

Zastosowanie konkretnych rodzajów ochrony (np. fizycznej, technicznej czy prawnej) powinno być ściśle związane z oceną ryzyka zakłócenia funkcjonowania IK. W przypadku niewielkiego ryzyka nie ma konieczności stosowania wszystkich jej rodzajów (Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej 2015, s. 31-32). Na właścicieli oraz posiadaczach samoistnych i zależnych IK ustawa o zarządzaniu kryzysowym nakłada obowiązek ochrony IK, w szczególności przez

przygotowanie i wdrażanie, stosownie do przewidywanych zagrożeń, planów ochrony infrastruktury krytycznej oraz utrzymywanie własnych systemów rezerwowych zapewniających bezpieczeństwo i podtrzymujących funkcjonowanie tej infrastruktury, do czasu jej pełnego odtworzenia (art. 6 ust. 5 u.z.k.).

5. Potrzeby obronne i zadania obronne w systemie publicznego zarządzania kryzysowego

W ramach Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP zidentyfikowano system bezpieczeństwa narodowego, który obejmuje „*siły, środki i zasoby przeznaczone przez państwo do realizacji zadań w tym obszarze, odpowiednio zorganizowane, utrzymywane i przygotowywane*” (Strategia Bezpieczeństwa 2014, s. 13). Składa się on z podsystemu kierowania i podsystemów wykonawczych, w tym podsystemów operacyjnych (obronny i ochronne) oraz podsystemów wsparcia (społeczne i gospodarcze).

Zadania obronne i ochronne wynikają ze zdefiniowanych w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa (Strategia Bezpieczeństwa 2014, s. 11-12).

Realizacja zadań obronnych pozwala osiągnąć odpowiedni stan gotowości obronnej państwa natomiast realizacja zadań ochronnych zapewnia m.in. reagowanie w przypadku zaistnienia sytuacji kryzysowej. Zgodnie ze Strategią Bezpieczeństwa Narodowego RP wyróżnia się następujące rodzaje działań obronnych i ochronnych (Strategia Bezpieczeństwa 2014, s. 29-38):

- działania obronne:
 - działania dyplomatyczne na rzecz bezpieczeństwa,
 - działania wojskowe,
 - działania wywiadowcze i kontrwywiadowcze w sferze obronnej,
 - funkcjonowanie naukowo-przemysłowego potencjału obronnego,
- działania ochronne:
 - działania wymiaru sprawiedliwości,
 - osłona kontrwywiadowcza,
 - przeciwdziałanie i zwalczanie terroryzmu i ekstremizmu,
 - zapewnienie bezpieczeństwa Polski w cyberprzestrzeni,
 - bezpieczeństwo informacyjne, w tym ochrona informacji niejawnych,
 - zapewnienie warunków ochrony infrastruktury krytycznej,
 - utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego,
 - zapewnienie bezpieczeństwa powszechnego (ratownictwo i ochrona ludności),
 - ochrona granicy państwowej,
 - działania z zakresu ochrony najważniejszych organów władzy i administracji publicznej,
 - zadania z zakresu zarządzania kryzysowego,
 - przeciwdziałanie i zwalczanie zjawisk korupcyjnych i korupcjogennych,
 - ochrona zdrowia.

W celu zapewnienia właściwej realizacji stojących przed nim zadań obronnych, System Obrony Państwa (SOP) powinien być zorganizowany i utrzymywany

w sposób gwarantujący m.in.: zapewnienie ochrony suwerenności i niepodległości narodu polskiego, jego prawa do integralności terytorialnej i nienaruszalności granic (Strategia rozwoju 2022, s. 14). Kluczowym jest planowanie obronne, dzięki któremu możliwe jest wytyczanie i osiąganie celów w dziedzinie obronności.

Obok SOP funkcjonuje system zarządzania kryzysowego, który powinien zapewniać efektywną współpracę wszystkich organów władzy i administracji publicznej, przedsiębiorców realizujących zadania obronne, organizacji pozarządowych i poszczególnych obywateli na rzecz obronności państwa, zdolność do monitorowania i przeciwdziałania zagrożeniom oraz reagowania na pojawiające się zagrożenia w ich wczesnej fazie, a także do usuwania ich skutków.

SOP razem z system zarządzania kryzysowego tworzy system bezpieczeństwa narodowego. System bezpieczeństwa narodowego, w sensie prawnym, nie ma charakteru funkcjonującej samodzielnie struktury państwowej (Strategia rozwoju 2013, s. 14). Kładziony jest nacisk na doskonalenie zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego, co podnoszone jest w zarówno w Strategii Bezpieczeństwa (2014), jak i Strategii rozwoju (2013).

W prawie polskim zdefiniowano także cele obrony cywilnej, które określa Ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP (art. 137):

- ochrona ludności, zakładów pracy i urządzeń użyteczności publicznej, dóbr kultury,
- ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym w czasie wojny,
- współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków.

Informacje podane w Strategii rozwoju (2013, s. 67) przedstawiają ocenę w obszarze obrony cywilnej, wskazując że „dotychczasowe rozwiązania w tym obszarze były nieadekwatne do współczesnych zagrożeń, a regulacje prawne – niespójne i niewyczerpujące wszystkich obszarów zadaniowych”. Natomiast ocenę praktyki w danym zakresie zawarto w raporcie Najwyższej Izby Kontroli z 2012 r.: „Przygotowanie struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju”. W kontroli negatywnie oceniono przygotowanie struktur obrony cywilnej kraju do realizacji zadań ustawowych, wskazując błędy systemowe, niedostateczne przygotowanie jednostek terenowych, m.in. na braki w wyposażeniu, finansowaniu, brakach osobowych, niewyznaczaniu normatywów, przestarzałych planach itd. (Najwyższa Izba Kontroli 2012).

Prawidłowe działania obrony cywilnej nie są możliwe bez właściwego rozpoznania potencjalnych zagrożeń i planowania cywilnego integrującego wysiłki różnych służb i formacji.

Zakończenie

Analiza przeprowadzonych przez autorów prac wskazuje, że obecny stan planowania cywilnego zarówno w aspekcie prawnym, jak i organizacyjnym nie spełnia wymaganych parametrów dających gwarancję maksymalizacji bezpieczeństwa zarówno w skali kraju, jak i w skali międzynarodowej.

Autorzy sugerują, że współczesny system publicznego zarządzania bezpieczeństwem nie może być zbudowany wyłącznie w oparciu o siły zbrojne i narodowy system obrony. Konieczne jest tworzenie struktur planowania i działań cywilnych

w strukturach administracji publicznej. Dlatego też zarówno w strukturach NATO jak i w Unii Europejskiej, kształtują się struktury zarządzania skonsolidowanego opartego o zintegrowane planowanie. W Polsce przykładem tego kierunku jest system publicznego zarządzania kryzysowego.

Szerokie pojmowanie bezpieczeństwa i bezpiecznego, trwałego, harmonijnego i zrównoważonego rozwoju stwarza konieczność skorelowania działań w zakresie zarządzania kryzysowego na różnych szczeblach zarządzania ze szczególnym uwzględnieniem społeczności lokalnych (szerzej na ten temat: Kisilowski 2014), które trzeba włączać do aktywnych działań na rzecz udziału w podejmowanych decyzjach, co ułatwi akceptację i zrozumienie rozwiązań niekiedy kosztownych i uciążliwych, ale dających szansę eliminacji zagrożeń w przyszłości.

Na podstawie podjętych badań można postulować ujednolicenie stanu prawnego publicznego zarządzania bezpieczeństwem, ze szczególnym uwzględnieniem skoordynowanego planowania cywilnego. Wymaga to uporządkowania systemu nadzoru oraz prawidłowego powiązania systemu obrony cywilnej, obrony terytorialnej i publicznego zarządzania kryzysowego z jednej strony, a planowania przestrzennego i rozwoju infrastruktury krytycznej z drugiej. Wszystkie te elementy muszą zostać odniesione do stanu faktycznego i prawnego, opartego na wspólnym modelu i wspólnej siatce pojęciowej implementujących rozwiązania właściwe dla Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności.

Szczegółowe rozwiązania zostaną zaproponowane jako wnioski *de lege ferenda* projektu „Wysokospecjalistyczna platforma wspomagająca planowanie cywilne i ratownictwo w administracji publicznej Rzeczypospolitej Polskiej oraz w jednostkach organizacyjnych Krajowego Systemu Ratowniczo Gaśniczego”.

Literatura

- Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1313/2013/EU z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności (Dz.U. UE 17.12.2013 L. 347/924).
- Dyrektywa Rady 2008/114/WE z dnia 8 grudnia 2008 r. w sprawie rozpoznawania i wyznaczania europejskiej infrastruktury krytycznej oraz oceny potrzeb w zakresie poprawy jej ochrony (Dz.U. UE 23.11.2008 L. 345/75).
- Ficoń K. (2007). *Inżynieria zarządzania kryzysowego. Podejście systemowe*. Warszawa: BEL Studio Sp. z o.o.
- Górski S., Cłapka M. (2012). *Ochrona ludności w Unii Europejskiej. Podstawy prawne, sposób funkcjonowania oraz wybrane formy współpracy na poziomie unijnym*. Kwartalnik „Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza”, nr 1, s. 11-22.
- Kisilowski M. (2015). *Planowanie przestrzenne jako element zarządzania kryzysowego w administracji publicznej*. (w:) B. Dobkowska, P. Sobotko, M. Ziniewicz (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne wobec potrzeb inwestycyjnych i bezpieczeństwa państwa*. Olsztyn: Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, s. 254-264.
- Kisilowski M. (2014). *Nowe spojrzenie na pojęcie zagrożeń i bezpieczeństwa narodowego*. (w:) Logistyka, Instytut Logistyki i Magazynowania, nr 4, s. 41-49.

- Koncepcja Strategiczna NATO (2010). Pobrane z: www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/2694,KoncepcjaStrategicznaNATOtlumaczenie.html.
- Kosieradzka A., Zawila-Niedzwiecki J. (red.) (2016). *Zaawansowana metodyka oceny ryzyka w publicznym zarządzaniu kryzysowym*. Kraków-Legionowo: edu-Libri.
- Kuc B.R., Ściborek Z. (2013). *Podstawy metodologiczne nauk o bezpieczeństwie*. Warszawa: Wydawnictwo Menedżerskie PTM.
- Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej (2015), przyjęty uchwałą Rady Ministrów nr 210/2015 z dnia 2 listopada 2015 r.
- Najwyższa Izba Kontroli (2012). *Przygotowanie struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju*. Warszawa: NIK.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego (Dz.U. 2007 nr 197 poz. 1426 ze zm.).
- Sobolewski G. (2010). *Zarządzanie kryzysowe wobec współczesnych wyzwań i zagrożeń*. (w:) E. Sobczak (red.), *Nowe wyzwania i wykorzystanie współczesnej nauki w zarządzaniu kryzysowym*. Warszawa: Wydział Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej.
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej (2014), przyjęta przez Radę Ministrów 21 października 2014 r. i zatwierdzona przez Prezydenta RP. Pobrane z: www.bbn.gov.pl/ftp/SBN%20RP.pdf.
- Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej do 2022 r. (2013) przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. Pobrane z www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/strategia_rozwoju_systemu_bezpieczenstwa_narodowego_rp_2022.pdf.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (tekst jedn. Dz.U. 2013 poz. 1166, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (tekst jedn. Dz.U. 2013 r. poz. 757 ze zm.).
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (tekst jedn. Dz.U. 2009 r. Nr 178, poz. 1380 ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. 2015 r. poz. 827 ze zm.)

DIAGNOSIS OF CIVIL PLANNING IN THE PROCESS OF DEFENSE PLANNING

Abstract

This paper presents the results of research carried out for the purpose of diagnosis of planning civil in the defense planning process. The study includes a review of the literature sources and analysis of the current state of civil emergency planning in Poland in relation to the participation of stakeholders in the processes of defense planning. The study enables the assessment of the Polish civil planning in theoretical and practical aspects. As the result of the research defense needs and the role of civil planning in crisis managements and protection of critical infrastructure were identified. The paper presents the results of research conducted by a team of authors and is a derivative of the project: Highly specialized platform supporting civil emergency planning and rescue in the Polish public administration and units of the National Fire Fighting and Rescue System, implemented with the funds from the National Centre for Research and Development.

Keywords

crisis management, civil emergency planning, defensive planning, critical infrastructure, crisis management plans

Urszula Kąkol*

Marek Kisilowski**

Grzegorz Kunikowski***

Anna Uklańska****

4. ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE A PLANOWANIE CYWILNE

Streszczenie

Planowanie cywilne jest jednym z kluczowych elementów zarządzania kryzysowego, umożliwiającym rozpoznanie i planowanie działań. Zgodnie z podejściem współzarządzania publicznego, działania z zakresu planowania cywilnego powinny uwzględniać współpracę społeczności lokalnych. Celem rozdziału jest przedstawienie praktyk stosowanych w samorządach lokalnych z zakresu planów zarządzania kryzysowego w odniesieniu do zadań obronnych. W tekście podjęto próbę określenia rekomendacji dotyczących praktyki planowania cywilnego oraz udziału interesariuszy właściwych dla koncepcji współzarządzania publicznego. W badaniach posłużono się metodą analizy pierwotnej dokumentów zarządzania kryzysowego. W wyniku badań stwierdzono, że obecnie stosowane metody planowania całkowicie odbiegają od koncepcji współzarządzania publicznego, a dotychczasowy sposób współpracy nie jest wystarczający. Interesariusze, zgodnie z ideą współzarządzania publicznego, powinni aktywnie uczestniczyć i wspierać tworzenie planów, a ich udział powinien być wspierany nowoczesnymi rozwiązaniami technologicznymi.

Słowa kluczowe

zarządzanie kryzysowe, planowanie cywilne, współzarządzanie publiczne, plany zarządzania kryzysowego

Wstęp

Planowanie cywilne niezbędne dla realizacji zadań w zakresie zarządzania kryzysowego wymaga dziś zmiany podejścia metodologicznego i przesunięcia ciężaru z działań wyłącznie militarnych na działania w sferze cywilnej uwzględniające bardzo szeroką gamę możliwych zagrożeń. Takie podejście generuje również konieczność szerszego włączenia w system przygotowań obronnych obywateli i jednostki samorządu lokalnego.

* Mgr inż., Wydział Zarządzania, Politechnika Warszawska, Narbutta 85, 02-524 Warszawa, U.Kakol@wz.pw.edu.pl.

** Doc. dr inż., Wydział Administracji i Nauk Społecznych, Politechnika Warszawska, pl. Politechniki 1, 00-661 Warszawa, M.Kisilowski@ans.pw.edu.pl.

*** Dr inż., Wydział Zarządzania, Politechnika Warszawska, Narbutta 85, 02-524 Warszawa, G.Kunikowski@wz.pw.edu.pl.

**** Mgr inż., Wydział Zarządzania, Politechnika Warszawska, Narbutta 85, 02-524 Warszawa, A.Uklanska@wz.pw.edu.pl.

Obecny system prawny, mocno rozproszony, nakładający obowiązki planistyczne głównie na organy administracji rządowej wymaga analizy i zmian.

Rodział powstał w ramach tematu *Diagnoza planowania cywilnego w procesie przygotowań obronnych* realizowanego w toku projektu, prowadzonego w ramach umowy z NCBiR z konkursu 7/2015 na wykonanie projektów w zakresie badań naukowych i projektów rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa, przez Politechnikę Warszawską (Wydział Zarządzania) oraz Medcore sp. z o.o.⁴

Obok analizy teoretycznej i prawnej podjęto również analizę praktyk stosowanych w samorządach lokalnych. W wyniku badań podjęto próbę określenia rekomendacji dotyczących praktyki planowania cywilnego oraz udziału interesariuszy właściwych dla koncepcji współzarządzania publicznego.

1. Udział interesariuszy w planowaniu cywilnym i identyfikacji potrzeb obronnych w koncepcji współzarządzania publicznego na potrzeby zarządzania kryzysowego

Zarządzanie kryzysowe jest warunkiem zapewniania bezpieczeństwa narodowego. Polega na przewidywaniu i przeciwdziałaniu powstawania zagrożeń, przygotowaniu się na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowej, przejmowaniu nad nią kontroli i odbudowie (Sienkiewicz-Małyjurek i Krynojewski 2010, s. 11).

Celem zarządzania kryzysowego jest minimalizacja potencjalnych zagrożeń, dlatego też bardzo ważnym instrumentem jest rozpoznanie i planowanie działań.

Na potrzeby planowania cywilnego sporządzane są plany zarządzania kryzysowego na poszczególnych szczeblach administracyjnych (odpowiedzialność za sporządzanie planów spoczywa na organach administracji terytorialnej). Plany są *de facto* sporządzane przez komórki organizacyjne odpowiednich jednostek administracji terytorialnej. Traktując jednostkę administracji publicznej jako organizację, można zauważyć, że funkcjonuje ona jako system wzajemnych powiązań, zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Na organizację ma wpływ otoczenie, zarówno elementy o bezpośrednim i pośrednim oddziaływaniu. Do elementów o bezpośrednim oddziaływaniu zalicza się m.in. interesariuszy projektu (wewnętrznych i zewnętrznych), którzy mają wpływ na działania organizacji.

Interesariusze (*stakeholders*) w naukach o zarządzaniu to grupy lub osoby, które są pośrednio lub bezpośrednio zainteresowane działalnością organizacji w jej dążeniach do osiągnięcia celów. Zaliczane są do nich podmioty (osoby, społeczności, instytucje, organizacje, urzędy), które mogą wpływać na daną organizację, pozostają pod wpływem jej działalności lub są przez nią ograniczone. W administracji pojęcie interesariuszy jest szczególnie istotne w koncepcji współzarządzania publicznego, która zakłada udział społeczności lokalnej w zarządzaniu (Kosieradzka i Zawila-Niedźwiecki 2016, s. 170-171).

⁴ Publikacja została sfinansowana ze środków NCBiR na podstawie umowy DOB-BIO/11/02/2015 z dn. 22.12.2015 pt. „Wysokospecjalistyczna platforma wspomagająca planowanie cywilne i ratownictwo w administracji publicznej RP oraz w jednostkach organizacyjnych KSRG” realizowanej w ramach konsorcjum Politechnika Warszawska Wydział Zarządzania oraz Medcore Sp. z o.o. Konkurs nr 7/2015.

Współzarządzanie publiczne opiera się na partycypacji społeczności, a społeczeństwo traktuje się jako obywateli, interesariuszy, a nie jako klientów. Obywatel – interesariusz jest podmiotem i uczestnikiem aparatu współrzędzenia i współkreowania interesu publicznego. U podstaw proponowanych rozwiązań leży konieczność uwzględnienia zmian w strukturze demograficznej społeczeństwa, a także kształtowania się społeczeństw obywatelskich oczekujących znacznie większego niż dotychczas udziału interesariuszy w zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnych, regionalnego i ogólnokrajowego (Kisilowski 2015). Jerzy Hausner zwraca uwagę, że dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, konieczne jest odejście od rządzenia imperatywnego na rzecz rządzenia interaktywnego, opartego na następujących założeniach:

- rządzenie polega na wywoływaniu pożądanых zmian przez tworzenie procesu społecznej innowacji, dokonującego się w następstwie społecznych interakcji,
- zadanie ośrodka wywołującego proces zmian nie polega na ustanawianiu określonych reguł i wymuszaniu ich respektowania, lecz na stymulowaniu procesu definiowania i formowania takich reguł, które pozwolą uczestnikom zaspokajać swoje potrzeby i realizować swoje interesy,
- sukces zależy od wyzwolenia przez „ośrodek kierowniczy” zdolności uczestników systemu społecznego do aktywnego przystosowywania się i tworzenia nowych rozwiązań dzięki procesowi społecznego komunikowania, negocjowania i porozumiewania się (szerzej na ten temat: Hausner 2001, s. 16 i nast.; Hausner 2011, s. 93-103).

Jeśli jako punkt wyjścia przyjmiemy definicję Organization for Economic Co-operation and Development możemy określić współzarządzanie publiczne (*public governance*) jako „stosowanie władzy politycznej i sprawowanie kontroli w obrębie społeczeństwa w odniesieniu do zarządzania jego zasobami na rzecz rozwoju społecznego i gospodarczego” (robocza definicja Komitetu ds. Zarządzania Publicznego (Public Governance Committee OECD) w oparciu o stanowisko Banku Światowego – szerzej na ten temat Izdebski, 2007, s. 16), którego głównym celem jest doskonalenie sektora publicznego w państwach członkowskich OECD).

Warto zauważyć, że Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (art. 6 ust. 5) oznaczana dalej jako u.z.k.) nakłada na właścicieli oraz posiadaczy samoistnych i zależnych obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej obowiązek ich ochrony stosownie do przewidywanych zagrożeń. W związku z tym wszelkie instytucje i przedsiębiorstwa dysponujące systemami oraz wchodzącymi w ich skład powiązanymi obiektami (w tym obiektami budowlanymi, urządzeniami, instalacjami, czy usługami kluczowymi dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli) oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej są właścicielami infrastruktury krytycznej i powinni mieć wpływ na planowanie ich funkcjonowania w przypadku wystąpienia zagrożenia. Ustawa stanowi o tym, że do zadania z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej zalicza się m.in. współpracę między administracją publiczną a właścicielami oraz posiadaczami samoistnymi i zależnymi obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej w zakresie jej ochrony (art. 6 ust. 1 pkt 5 u.z.k.). Rządowe Centrum Bezpieczeństwa określa współpracę z biznesem jako jeden z kluczowych elementów zapewniających sprawną i całościową ochronę infrastruktury krytycznej (Rządowe Centrum Bezpieczeństwa 2016). Zwraca uwagę, że ważne jest wypracowanie przejrzystych zasad

i procedur między administracją a właścicielami obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej.

Z punktu widzenia planowania cywilnego istotne jest wyodrębnienie interesariuszy (Kosieradzka i Zawila-Niedźwiecki 2016, s. 171), którzy:

- reprezentują administrację publiczną oraz służby powołane do niesienia pomocy,
- operują infrastrukturą krytyczną oraz infrastrukturą ważną dla społeczności lokalnej,
- są szczególnie wrażliwi na naruszenie infrastruktury krytycznej ważnej dla społeczności lokalnej,
- posiadają unikatową wiedzę, umożliwiającą skuteczne przeprowadzenie oceny ryzyka.

W procesie identyfikacji interesariuszy na potrzeby planowania cywilnego należy wyróżnić (Kosieradzka i Zawila-Niedźwiecki 2016, s. 171):

- interesariuszy typowych (stałych) – instytucje/organizacje, których przedstawiciele powinni brać udział w pracach zespołu zajmującego się planowaniem cywilnym,
- interesariuszy szczególnych – instytucje/organizacje, których udział w pracach zespołu analitycznego jest uwarunkowany wystąpieniem określonych kryteriów na analizowanym terenie i w analizowanej społeczności lokalnej.

Przykłady interesariuszy typowych i szczególnych przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2. Interesariusze typowi i szczególni

Interesariusze typowi	
Grupa interesariuszy	Przykładowi interesariusze
Administracja publiczna	Przedstawiciele urzędów: ▪ gminnych, ▪ powiatowych, ▪ wojewódzkich. Centra Zarządzania Kryzysowego. Ograny odpowiedzialne za obronę cywilną.
Służby powołane do niesienia pomocy	▪ Policja i służby porządkowe, ▪ Państwowa/Ochotnicza Straż Pożarna, ▪ Ratownictwo medyczne.
Interesariusze szczególni	
Grupa interesariuszy	Przykładowi interesariusze
Właściciele i/lub operatorzy podmiotów infrastruktury krytycznej, występujących na danym obszarze.	Właściciele i/lub operatorzy podmiotów z 11 systemów IK.
Pozostali interesariusze niezwiązani z systemami IK, szczególnie wrażliwi na naruszenie infrastruktury krytycznej ważnej dla społeczności lokalnej.	▪ Społeczność lokalna, ▪ Zarządcy budynków, ▪ Posiadacze/zarządcy dóbr kultury, ▪ Dyrektorzy obiektów kulturalno-oświatowych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: (Kosieradzka i Zawila-Niedźwiecki 2016, s. 171).

Analizując zidentyfikowanych interesariuszy należy zwrócić uwagę, że wśród interesariuszy typowych znalazły się wyłącznie instytucje publiczne. Kluczową rolę w planowaniu cywilnym w ramach przygotowań obronnych przyjmują na siebie szefowie obrony cywilnej na poszczególnych szczeblach zarządzania. Natomiast w wykazie interesariuszy incydentalnych znaleźli się zarówno przedstawiciele ad-

ministracji publicznej jak i przedsiębiorstw, w szczególności operatorów infrastruktury krytycznej.

2. Plany zarządzania kryzysowego w odniesieniu do zadań obronnych

Poniżej przedstawiono przykłady odniesienia do procesu przygotowań obronnych w poszczególnych punktach planów zarządzania kryzysowego. Przykłady zaczerpnięto, na podstawie analizy planów zarządzania kryzysowego wojewódzkiego i gminnego z dwóch województw:

- warmińsko-mazurskiego – o najwyższych dochodach budżetu w przeliczeniu na 1 mieszkańca (810,95 zł),
- łódzkiego – o najniższych dochodach budżetu w przeliczeniu na 1 mieszkańca (299,63 zł).

Wzięto również pod uwagę powiatowy plan zarządzania kryzysowego z powiatu kluczborskiego (województwo opolskie), z uwagi na brak wolnego dostępu do planów powiatowych w wyżej wspomnianych województwach.

Poniżej przedstawiono wyniki analizy i ogólne wnioski dla głównych elementów planu zarządzania kryzysowego.

Planowanie cywilne dotyczy dwóch aspektów (art. 3 pkt 4 u.z.k.):

- całokształt przedsięwzięć organizacyjnych mających na celu przygotowanie administracji publicznej do zarządzania kryzysowego,
- planowanie w zakresie wspierania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie ich użycia oraz planowanie wykorzystania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego.

Plany zarządzania kryzysowego (PZK) na poziomie gminnym, powiatowym i wojewódzkim dotyczą głównie planowania wykorzystania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Widoczne jest to w obszarach planów zarządzania kryzysowego, które przedstawia tabela 3.

W PZK w przypadku oceny ryzyka oceniane są zagrożenia terrorystyczne i zagrożenia bezpieczeństwa publicznego. Brakuje natomiast oceny zagrożeń w odniesieniu do Sił Zbrojnych.

W PZK umieszczane są siatki bezpieczeństwa, które zawierają informacje o zadaniach i obowiązkach uczestników zarządzania kryzysowego. W planach identyfikuje się uczestników, takich jak: Wojewódzki Sztab Wojskowy, Oddział Straży Granicznej, formacje Obrony Cywilnej. Warto w planach uwzględniać zaangażowanie wymienionych jednostek we wszystkich czterech fazach zarządzania kryzysowego: planowania, monitorowania, reagowania i odbudowy.

Kolejny element PZK – Siły i środki planowane do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych – powinien zawierać informacje o możliwości z zakresu wykorzystania sił zbrojnych lub obrony cywilnej. Dla poszczególnych szczebli administracyjnych zidentyfikowano przykładowe elementy:

- na poziomie wojewódzkim – zestawienie sił i środków Sił Zbrojnych przewidzianych do realizacji zadań w sytuacjach kryzysowych,
- na poziomie powiatowym i gminnym – zestawienie sprzętu zgromadzonego w magazynie OC.

W PZK uwzględnione są również zadania w zakresie monitorowania zagrożeń. W odniesieniu do zadań obronnych można wyróżnić monitoring dla zagrożeń: terrorystycznych, skażeniem promieniotwórczym, chemicznych realizowane przez wyspecjalizowane jednostki lub agencje.

PZK zawiera tryb uruchomienia sił i środków, uczestniczących w realizacji planowanych przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowej. Przy czym widoczna jest pewna nieścisłość: na poziomie gminnym i powiatowym nie uwzględniono trybu uruchamiania wszystkich sił i środków. W przypadku poziomu wojewódzkiego podano również informację o możliwości uruchomienia Sił Zbrojnych RP, co zgodnie z ustawą o zarządzaniu kryzysowym, jest realizowane na wniosek wojewody przez Ministra Obrony Narodowej, który przekazuje do dyspozycji wojewody pododdziały lub oddziały Sił Zbrojnych RP (art. 25 ust. 1 u.z.k.).

Procedury reagowania kryzysowego, określające sposób postępowania w sytuacjach kryzysowych zawarte w PZK uwzględniają zastosowanie Sił Zbrojnych i Straży Granicznej. Procedury reagowania kryzysowego tworzone są dla zidentyfikowanych zagrożeń.

W ramach punktu planu „Procedury realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego” gminy, powiaty i województwa opracowały Standardowe Procedury Operacyjne. W odniesieniu do zadań obronnych można wyróżnić następujące przykładowe SPO:

- Procedura wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze województwa,
- Procedura działania w wypadku masowego napływu cudzoziemców na terytorium RP,
- Procedura uruchomienia pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych RP w sytuacjach kryzysowych,
- Procedura wnioskowania o wsparcie działań siłami i środkami pododdziałów Sił Zbrojnych RP oraz uzgodnienia ich działań,
- Procedura wsparcia ewakuacji przez wojewodę.

Podsumowując, główny nacisk na wykorzystanie Sił Zbrojnych RP jest położony na sferę reagowania. W sferze planowania uczestnictwo Sił Zbrojnych RP jest na zasadzie uzgodnień planów wojewódzkich.

Aktualnie identyfikuje się braki w planowaniu w zakresie wspierania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie ich użycia. O ile na poziomie krajowym w tworzeniu KPZK uczestniczy Minister Obrony Narodowej, a na poziomie wojewódzkim następuje wsparcie w zakresie planowania z Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego, o tyle na poziomach niższych współpraca przy planowaniu jest ograniczona. Również ograniczone jest wsparcie w zakresie planowania ze strony jednostek Straży Granicznej na niższych szczeblach. Istotne jest zatem – z punktu widzenia uwzględnienia zadań obronności – włączenie do planowania cywilnego jako interesariuszy typowych jednostek Sił Zbrojnych i Straży Granicznej.

Na podstawie przeglądów planów zarządzania kryzysowego dokonano ich analizy pod kątem identyfikacji luk w sposobie ich opracowania pod kątem uwzględnienia zadań obronnych. Zawarto ogólną ocenę stopnia uzupełnienia planu pod kątem uwzględnienia zadań obronnych: pełny lub niepełny stopień uzupełnienia planu.

Tabela 3. Zestawienie planów zarządzania kryzysowego – ocena sposobu planowania

Elementy PZK	Ocena stopnia uzupełnienia planu pod kątem uwzględnienia zadań obronnych
Plan główny	
Charakterystyka zagrożeń oraz ocena ryzyka ich wystąpienia, w tym dotyczących infrastruktury krytycznej	Niepełne Brak oceny zagrożeń w odniesieniu do Sił Zbrojnych
Zadania i obowiązki uczestników zarządzania kryzysowego w formie siatki bezpieczeństwa	Pełne
Zestawienie sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych	Pełne
Zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych	
Zadania w zakresie monitorowania zagrożeń	Pełne
Tryb uruchamiania niezbędnych sił i środków uczestniczących w realizacji planowanych przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowej	Niepełne Brak pełnej informacji
Procedury reagowania kryzysowego, określające sposób postępowania w sytuacjach kryzysowych	Pełne
Współdziałanie między podmiotami uczestniczącymi w realizacji planowanych przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowej	Niepełne Brak informacji na temat współdziałania z podmiotami realizującymi działania obronne
Załączniki funkcjonalne planu głównego	
Procedury realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego	Pełne
Organizacja łączności	Niepełne Brak szczegółowej informacji na poziomach gminnych i powiatowych
Organizacja systemu monitorowania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania	Niepełne Brak uwzględnienia potrzeb informowania wszystkich jednostek realizujących zadania obronne
Zasady informowania ludności o zagrożeniach i sposobach postępowania na wypadek zagrożeń	Nie dotyczy
Organizacja ewakuacji z obszarów zagrożonych	Pełne
Organizacja ratownictwa, opieki medycznej, pomocy społecznej oraz pomocy psychologicznej	Nie dotyczy
Wykaz aktów prawnych przywołanych w planie	Nie dotyczy
Wykaz zawartych umów i porozumień związanych z realizacją zadań zawartych w Planie Zarządzania Kryzysowego	Pełne
Zasady oraz tryb oceniania i dokumentowania szkód	Nie dotyczy
Procedury udostępniania rezerw strategicznych	Pełne
Priorytety w zakresie ochrony oraz odtwarzania infrastruktury krytycznej	Niepełne Brak informacji o priorytetach w zakresie ochrony oraz odtwarzania IK w odniesieniu do zadań obronnych
Skróty zawarte w Planie Zarządzania Kryzysowego	Nie dotyczy
Tryb aktualizacji Planu Zarządzania Kryzysowego	Nie dotyczy

Źródło: Opracowanie własne.

Zakończenie

W zarządzaniu kryzysowym konieczne jest pogłębienie współpracy administracji publicznej z interesariuszami, w szczególności z operatorami IK w zakresie tworzenia planów zarządzania kryzysowego. Dotychczasowy sposób współpracy (na zasadzie uzgodnień planów) nie jest wystarczający. Interesariusze, zgodnie z ideą

współzarządzania publicznego, powinni aktywnie uczestniczyć i wspierać tworzenie planów. W tym celu, współpraca administracji publicznej i prywatnych operatorów powinna opierać się na:

- wymianie informacji,
- wypracowaniu kanałów informacji dla sygnałów alarmowych płynących ze służb państwowych,
- zapewnieniu bezpieczeństwa danych, stanowiących tajemnicę handlową, otrzymanych od operatorów.

Interaktywny udział interesariuszy powinien być wspierany nowoczesnymi rozwiązaniami technologicznymi.

Obecnie stosowane metody planowania całkowicie odbiegają od koncepcji współzarządzania publicznego. Jak wykazano w tekście, system planowania cywilnego i kryzysowego oparty jest na odgórnej strukturze działań, która zawiera wiele biurokratycznych zasad i reguł tworzenia dokumentów przez jednostki administracji publicznej.

W odniesieniu do praktyki planowania cywilnego można zaproponować rekomendacje do PZK, które wynikają z identyfikacji słabych stron:

- dokonanie oceny zagrożeń w odniesieniu do Sił Zbrojnych oraz do zagrożeń bezpieczeństwa państwa,
- uzupełnienie informacji na temat współdziałania z podmiotami realizującymi działania obronne,
- uwzględnienie w schematach łączności wszystkich jednostek realizujących zadania obronne,
- uwzględnienie zasad informowania wszystkich jednostek realizujących zadania obronne,
- uwzględnienie priorytetów w zakresie ochrony oraz odtwarzania IK w odniesieniu do zadań obronnych.

Literatura

- Hausner J. (2011). *W kierunku rządzenia interaktywnego*. (w:) A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.). *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*. Warszawa: Liber.
- Hausner J. (red) (2001). *Studia z zakresu zarządzania publicznego*. Kraków: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie.
- Izdebski H. (2007). *Od administracji publicznej do public governance*. (w:) *Zarządzanie Publiczne*, nr 1, 2007, s. 7-20.
- Kisilowski M. (2015). *Zarządzanie kryzysowe a logistyka społeczna*. (w:) *Logistyka, Instytut Logistyki i Magazynowania*, nr 4, s. 7658-7666.
- Kosieradzka A., Zawila-Niedźwiecki J. (red.) (2016). *Zaawansowana metodyka oceny ryzyka w publicznym zarządzaniu kryzysowym*. Kraków-Legionowo: edu-Libri.
- Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (2016). *Infrastruktura Krytyczna – współpraca z biznesem*. Pobrane z: <http://rcb.gov.pl/infrastruktura-krytyczna-wspolpraca-z-sektorem-prywatnym>.

- Sienkiewicz-Małyjurek K., Krynojewski F.R. (2010). *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*. Warszawa: Difin.
- Stoner J.A.F., Wankel C. (1996). *Kierowanie*. Warszawa: PWE.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (tekst jedn. Dz.U. 2013 poz. 1166, z późn. zm.).

CRISIS MANAGEMENT AND CIVIL PLANNING

Abstract

Civil planning is a key element of crisis management, which enables to recognize and plan actions. According to the public governance concept, actions in the field of civil emergency planning should take into account the cooperation with local communities. The aim of the paper is to present practices used in local structures in the field of crisis management plans in relation to the defense tasks and planning. Article attempts to determine recommendations concerning the practice of civil planning and participation of relevant stakeholders in public governance. Analysis of primary documents of crisis management was the method used in the research. The research found that current methods of planning totally differ from the concept of public governance; the current way of cooperation is not sufficient. Stakeholders, according to the idea of public governance should actively participate and support creation of plans; their participation should be supported by innovative technological solutions.

Keywords

crisis management, civil emergency planning, public governance, crisis management plans

Urszula Kąkol*

Marek Kisilowski**

Grzegorz Kunikowski***

Anna Uklańska****

5. STAN PLANOWANIA CYWILNEGO W POLSCE

Streszczenie

Planowanie cywilne ściśle wiąże się z zarządzeniem kryzysowym, które obejmuje zapobieganie, przygotowanie, reagowanie i odbudowę. Dotyczy przedsięwzięć organizacyjnych mających na celu przygotowanie administracji publicznej do zarządzania kryzysowego w tym współpracy z Siłami Zbrojnymi. Nasuwa się pytanie o praktyczną realizację obowiązków zapisanych w prawie, szczególnie w zakresie przygotowania administracji do zarządzania kryzysowego. Rodział jest próbą odpowiedzi na pytanie o stan planowania cywilnego w Polsce. Na podstawie analizy źródeł pierwotnych i wtórnych sformułowano ocenę stanu obecnego w konwencji analizy SWOT, w przekrojach oceny wewnętrznej (słabych i mocnych stron) oraz oceny zewnętrznej (szans i zagrożeń). Jako ważny element poprawy procesów planistycznych wskazano możliwości zastosowania technologii informatycznych, szczególnie jako narzędzi umożliwiających szybkie dostosowywanie planów do zmieniającego się otoczenia oraz umożliwiające utrzymanie spójności planów zarządzania kryzysowego i wspomagających je planów operacyjnych. Opracowanie prezentuje rezultaty badań przeprowadzonych przez zespół autorów w opisanym zakresie i jest pochodną projektu „Wysokospecjalistyczna platforma wspomagająca planowanie cywilne i ratownictwo w administracji publicznej Rzeczypospolitej Polskiej oraz w jednostkach organizacyjnych Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego” realizowanego ze środków Narodowego Centrum Badań i Rozwoju (Umowa nr DOB-BIO7/11/02/2015).

Słowa kluczowe

zarządzanie kryzysowe, planowanie cywilne, plany zarządzania kryzysowego, dokumentacja zarządzania kryzysowego

Wstęp

Planowanie cywilne ściśle wiąże się z zarządzeniem kryzysowym, na które we współczesnym modelowym ujęciu składają się cztery fazy: zapobieganie, przygotowanie, reagowanie i odbudowa. Planowanie cywilne określa się jako „całokształt przedsięwzięć organizacyjnych mających na celu przygotowanie administracji pu-

* Mgr inż. Wydział Zarządzania Politechnika Warszawska, ul. Narbutta 85, 02-524 Warszawa, u.kakol@wz.pw.edu.pl.

** Doc. dr inż. Wydział Administracji i Nauk Społecznych Politechnika Warszawska, pl. Politechniki 1, 00-661 Warszawa, m.kisilowski@ans.pw.edu.pl.

*** Dr inż., Wydział Zarządzania Politechnika Warszawska, ul. Narbutta 85, 02-524 Warszawa, g.kunikowski@wz.pw.edu.pl.

**** Mgr inż., Wydział Zarządzania Politechnika Warszawska, ul. Narbutta 85, 02-524 Warszawa, a.uklanska@wz.pw.edu.pl.

blicznej do zarządzania kryzysowego oraz planowanie w zakresie wspierania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie ich użycia oraz planowanie wykorzystania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego” (Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, oznaczana dalej jako u.z.k., art. 3, pkt. 4). Szersza definicja prawna wynika nie tylko z ustawy o zarządzaniu kryzysowym, ale także innych aktów prawa powszechnie obowiązującego w obszarze bezpieczeństwa publicznego, jak również przepisów wykonawczych do ustawy.

Uwzględniając zaangażowane instytucje, zarządzanie kryzysowe jest jednym z zadań administracji publicznej, stanowiącym element kierowania bezpieczeństwem narodowym. Polega ono na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do podejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej (Kosieradzka i Zawila-Niedźwiecki 2016, s. 371).

W literaturze krajowej i zagranicznej podkreślany jest militarny charakter obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego, który na przestrzeni lat ewoluował na rzecz zwiększania roli administracji publicznej. Zmiany, jakie zachodziły na Zachodzie (Gołębiewski 2015, s. 10) ujmując się w głównych aspektach: odejście od planowania o charakterze militarnym na rzecz podejścia uniwersalnego uwzględniającego wszystkie zagrożenia; otwarcie się zarządzania kryzysowego na administrację cywilną i społeczeństwo. Zmiany widoczne są również w Polsce, gdzie plany zarządzania kryzysowego uwzględniają szereg różnorodnych zagrożeń, głównie niemilitarnych i są sporządzane przez organy jednostek administracji terytorialnej.

Rozdział jest próbą odpowiedzi na pytanie o stan planowania cywilnego w Polsce. Prowadzone badania oparte zostały o analizę źródeł pierwotnych – akty prawne, dokumenty w tym gminne, powiatowe i wojewódzkie plany zarządzania kryzysowego oraz o analizę źródeł wtórnych – literatura przedmiotu, Raport Najwyższej Izby Kontroli „Przygotowanie systemu ochrony ludności przed klęskami żywiołowymi oraz sytuacjami kryzysowymi” (Najwyższa Izba Kontroli 2013).

1. Planowanie cywilne w ujęciu prawnym

Planowanie cywilne ściśle wiąże się z zarządzaniem kryzysowym, czego wyrazem są plany zarządzania kryzysowego opracowywane na wszystkich poziomach administracyjnych kraju. Szukając odpowiedzi o stan planowania cywilnego należy również wziąć pod uwagę kontekst prawny i procedury opracowywania planów, a poszukując dobrych praktyk, poddać analizie stosowane i dostępne narzędzia informatyczne wspomagające pracę planistów.

Bardzo ważnym elementem, zapewniającym prawidłowe i skuteczne planowanie cywilne, jest dobrze skonstruowany system prawny. Trzeba podkreślić, że stan prawny prezentowanej problematyki jest zróżnicowany i pochodzi z różnych okresów historycznych. Wynika to między innymi z faktu, że problematyka ta leży w gestii różnych naczelnych i centralnych organów administracji publicznej oraz terenowych organów administracji rządowej i organów samorządu lokalnego (Kisilowski i in. 2016).

Prawidłowy system prawny powinien uwzględniać analizę funkcjonalną, badającą skuteczność rozwiązań. Należy porównywać przede wszystkim zadania i sposoby

ich realizacji oraz dobre praktyki. Nie powinno się natomiast sztucznie przenosić rozwiązań prawnych. Należy wziąć pod uwagę specyfikę polskich uwarunkowań, a proponowane rozwiązania dostosować i adaptować do polskiego systemu prawnego. Szczegółowe rozwiązania muszą stanowić koherentną część całościowego systemu prawnego, który wynika z wielu elementów, m.in.: historycznych, kulturowych, społecznych, ekonomicznych i religijnych.

W prezentowanej sytuacji należałoby skorzystać z funkcjonalizmu prawniczego – nurtu badawczego, którego zwolennicy zajmują stanowisko, że interpretacja prawa bądź poszukiwanie sposobów jego ulepszenia musi opierać się na analizie funkcji, jakie to prawo ma spełniać w społeczeństwie. Szerzej na ten temat (Sylwestrzak 2015, s. 346-356).

Obecny stan planowania cywilnego w Polsce jest skutkiem zarówno spuścizny po przynależności kraju do „państw bloku wschodniego”, latach „zimnej wojny” i transformacji systemowej, jak i obecnego potencjału oraz rozwoju kraju wg wzorców świata zachodniego.

Spośród różnic i potrzeb (nie wszystkie można i należy nazwać brakami) warto podkreślić:

- administracyjną rutynę i nienadążanie za aktualnymi, współczesnymi zagrożeniami (przygotowywanie się do tych zagrożeń, które są znane),
- różnice w podejściu do kwalifikacji kadr (więcej urzędników, mniej menedżerów i branżowych specjalistów),
- braki we współpracy administracji publicznej z właścicielami i operatorami obiektów Infrastruktury Krytycznej.

2. Oceny stanu planowania cywilnego w literaturze

Mając na uwadze przytoczoną we wprowadzeniu definicję planowania cywilnego, nasuwa się pytanie o praktyczną realizację obowiązków zapisanych w prawie, szczególnie w zakresie przygotowania administracji do zarządzania kryzysowego.

Uwagę zwracają rozbudowane obowiązki planistyczne związane z bezpieczeństwem nałożone na administrację publiczną. „Tworzenie planów zarządzania kryzysowego nie zwalnia od planowania związanego z innymi dziedzinami bezpieczeństwa sfery cywilnej, ze względu na mnogość planów określoną do realizacji w unormowaniach prawnych” (Kosowski 2013, s. 59). Podnoszony jest także problem jawności danych: „Występuje powtarzalność danych (analiza obszaru, analiza ryzyka, siły i środki itp.) w różnych planach, odnoszących się do tego samego terenu (szczegółu zarządzania państwem), przy czym jedne z planów to dokumenty jawne, inne natomiast o stosownej klauzuli tajności” (Kosowski 2013, s. 59).

Inny autor postuluje (Dynak 2013, s. 105), że „mając na uwadze mnogość dokumentów planistycznych, które funkcjonują obecnie w powiecie, gminie (47 planów), zasadne jest scalenie i stworzenie jednego, kompleksowego dokumentu operacyjnego w postaci: Powiatowego, Gminnego planu zarządzania bezpieczeństwem na czas pokoju, kryzysu i wojny”.

Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (RCB) bezpośrednio podnosi problem planowania: „nie planujemy konkretnie, plany zawierają elementy wymagane ustawą, ale brakuje w nich praktycznych rozwiązań”. Wskazywana jest ogólnikowość procedur i brak odpowiedzi na pytania, co zrobić, jak zabraknie sił i środków itp. Plany zarządzania kryzysowego i raporty opracowywane są tylko przez administrację

publiczną, zazwyczaj bez włączania operatorów IK, organizacji pozarządowych, innych istotnych podmiotów. Wiele z nich, jako dokumenty niejawne, znane są tylko administracji. Natomiast w UE coraz silniej akcentuje się potrzebę uczestnictwa w procesie oceny ryzyka i planowania podmiotów spoza administracji (RCB 2014, s. 10-11).

Warto również przytoczyć oceny Najwyższej Izby Kontroli dotyczące obrony cywilnej i ochrony ludności. W 2012 r. opublikowano raport z kontroli „Przygotowanie struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju”, rok później – raport „Przygotowanie systemu ochrony ludności przed klęskami żywiołowymi oraz sytuacjami kryzysowymi”. W pierwszej kontroli negatywnie oceniono przygotowanie struktur obrony cywilnej kraju do realizacji zadań ustawowych, wskazując błędy systemowe, np. „regulacje⁵ niedostatecznie skorelowane, co powoduje, że do realizacji poszczególnych zadań powołano kilku wykonawców”. Skrytykowano też przygotowanie jednostek terenowych, wskazując m.in. na braki w wyposażeniu i finansowaniu, braki osobowe, niewyznaczanie normatywów, przestarzałe plany i in. (Najwyższa Izba Kontroli 2012, s. 11). W informacji prasowej NIK mówi wprost, że „obrona cywilna w Polsce funkcjonuje tylko na papierze” (Najwyższa Izba Kontroli 2016). Podczas drugiej kontroli stwierdzono przede wszystkim opóźnienia w realizacji działań planistycznych i niedociągnięcia organizacyjno-proceduralne (Najwyższa Izba Kontroli 2013).

Przytoczone krytyczne oceny potwierdzają aktualność pytania o stan planowania cywilnego.

3. Analiza SWOT planowania cywilnego w Polsce

Posługując się prawną definicją planowania cywilnego, które określa się jako „całokształt przedsięwzięć organizacyjnych”, należy wziąć pod uwagę: 1) przygotowanie administracji publicznej; 2) planowanie w zakresie wspierania Sił Zbrojnych RP; 3) wykorzystanie Sił Zbrojnych RP do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego.

Planowanie cywilne jest zagadnieniem interdyscyplinarnym. W praktyce funkcjonowania państwa stosowane są procedury okresowego raportowania oraz kontrole, natomiast przygotowanie weryfikowane jest poprzez ćwiczenia, a oceny prowadzone są w formie oceny *ex post* zaistniałych zdarzeń i prowadzonych działań. Na potrzeby badawcze nie można dobrać i zastosować uniwersalnej metody analitycznej, która pozwoli ocenić stan i sformułować diagnozę planowania cywilnego. Metody opracowywane są na potrzeby danego projektu, z uwzględnieniem krajowej specyfiki (takie podejście stosowano w projekcie „System bezpieczeństwa narodowego RP” realizowanym w Akademii Obrony Narodowej⁶).

Zakres planowania cywilnego, który wynika z ustawy o zarządzaniu kryzysowym (przytoczony we wprowadzeniu) wskazuje, że na planowanie cywilne trzeba patrzeć w wymiarze przygotowania (zapobieganie i planowanie) i działania (reago-

⁵ Ustawy: o ochronie przeciwpożarowej, o Państwowej Straży Pożarnej, o stanie klęski żywiołowej.

⁶ System Bezpieczeństwa Narodowego RP – projekt rozwojowy na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa finansowany ze środków NCBiR, umowa NR DOBR/0076/R/ID1/2012/03, w latach 2012-2014 w konsorcjum kierowanym przez AON.

wanie i odbudowa), a ocena stanu i postawienie diagnozy dla Polski powinno uwzględniać pełne ramy wymagań ustawowych. Istotnymi źródłami pierwotnymi do analizy stanu obecnego w Polsce są opracowywane na wszystkich poziomach administracyjnych plany zarządzania kryzysowego oraz sprawozdania instytucji centralnych (np. RCB, KG PSP, Szefa Obrony Cywilnej Kraju). Do źródeł wtórnych należą pokontrolne raporty NIK i raporty z projektów badawczych.

Biorąc pod uwagę powyższe uwarunkowania i dostępne opracowania, przyjęto metodę analizy źródeł pierwotnych i wtórnych mając na celu zidentyfikowanie uchybień i nieścisłości, zarówno w procedurach opracowywania planów zarządzania kryzysowego, jak i ich treści. Sformułowanie oceny stanu planowania cywilnego dla całego kraju (szczegółowo analizowane były plany dla wybranych gmin, powiatów i województw) zostało wykonane w konwencji analizy SWOT, w dwóch przekrojach – oceny wewnętrznej słabych i mocnych stron oraz oceny zewnętrznych szans i zagrożeń. Szczegółowy opis zastosowanej metody i źródeł poddanych analizie zawiera raport (Kunikowski i in. 2016).

Zadania z zakresu planowania cywilnego zdefiniowane są w Ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (dalej u.z.k.) i obejmują: przygotowanie planów zarządzania kryzysowego; przygotowanie struktur uruchamianych w sytuacjach kryzysowych; przygotowanie i utrzymywanie zasobów niezbędnych do wykonania zadań ujętych w planie zarządzania kryzysowego; utrzymywanie baz danych niezbędnych w procesie zarządzania kryzysowego; przygotowanie rozwiązań na wypadek zniszczenia lub zakłócenia funkcjonowania infrastruktury krytycznej; zapewnienie spójności między planami zarządzania kryzysowego a innymi planami sporządzanymi w tym zakresie przez właściwe organy administracji publicznej, których obowiązek wykonania wynika z odrębnych przepisów.

W ramach przeprowadzonych badań analizie poddano wybrane plany zarządzania kryzysowego: wojewódzkie, gminne i powiatowe. Szczegółowa analiza wybranych planów zarządzania kryzysowego na poszczególnych poziomach administracyjnych Polski pozwoliła zidentyfikować szereg nieścisłości. Należy zaznaczyć, że plany zarządzania kryzysowego są dokumentami okresowo aktualizowanymi i uzupełnianymi, dlatego ich jakość jest stale doskonała.

Istotnym spostrzeżeniem są występujące duże różnice szczegółowości planów w zależności od danego poziomu administracyjnego, najbardziej rozbudowane i kompletne plany występują na poziomie wojewódzkim.

Głównymi nieścisłościami w planach zarządzania kryzysowego są: brak ogólnego opisu obszaru, dla którego sporządzany jest plan, brak pełnej informacji o ocenie ryzyka, brak informacji o poziomach akceptowalności ryzyka, nieprawidłowe opracowanie scenariuszy zagrożeń, brak uwzględnienia faz zarządzania kryzysowego na poziomie gminnym, brak standaryzacji opracowań – duża różnorodność w sposobie sporządzanych zestawień.

Szczegółowe oceny przykładowych planów są zawarte w raporcie (Kunikowski i in. 2016).

Analiza SWOT stanu planowania cywilnego w Polsce, wykonana na podstawie analizy istniejących dokumentów i literatury, umożliwia sformułowanie oceny w skali całego kraju w dwóch przekrojach – oceny wewnętrznej słabych i mocnych stron (tabela 4) oraz oceny zewnętrznej szans i zagrożeń (tabela 5).

Tabela 4. Mocne i słabe strony planowania cywilnego w Polsce

Przekrój	Mocne strony	Słabe strony
Zasoby organizacyjne	- uporządkowane struktury organizacyjne w skali całego kraju, np. KSRG, - powołane zespoły zarządzania kryzysowego, - działanie systemów ratownictwa (KSRG, ratownictwo medyczne, system powiadamiania).	- nakładające się obowiązki i uprawnienia, - finansowanie zadań w czterech fazach zarządzania kryzysowego, - przeciążenie zadaniami KSRG w fazie reagowania (straży pożarnej), - zbyt słabe umocowanie szczebla gminnego na poziomie struktury organizacyjnej szczeblowej.
Zasoby ludzkie	wykwalifikowana kadra zawodowa w sferze reagowania (straż pożarna, medycy).	kompetencje członków zespołów zarządzania kryzysowego (łączenie stanowisk), braki ćwiczeń/szkoleń.
Zasoby rzeczowe	posiadane wyposażenie.	ilość i jakość wyposażenia, szczególnie w zakresie zasobów obrony cywilnej.
Zasoby finansowe	- lepsze wykorzystanie posiadanych zasobów, - trafniejsze zakupy nowego wyposażenia.	- brak lub ograniczenie środków finansowych na zakupy sprzętu, - działania doraźne, korzystanie z rezerw.
System planowania	istniejące procedury, opracowane plany.	- mnogość planów i ich jakość (użyteczność), rutyna administracyjna, - brak analizy scenariuszy zagrożeń, określających możliwy zasięg rozprzestrzeniania się danego scenariusza w powiązaniu z analizą możliwości reagowania na dane zagrożenie, - zestawienie sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych w charakterze wykazu, - brak powiązań między zagrożeniami a zestawieniem sił i środków, - brak analizy, czy w ramach konkretnej sytuacji kryzysowej jednostka posiada odpowiedni sprzęt do reagowania.
Koordinacja	- aktywna rola państwa jako koordynatora, - wspieranie angażowania szerszego grona interesariuszy, z uwzględnieniem operatorów IK.	państwo jako czynnik biurokratyczny wymuszający tworzenie planów.

Zródło: opracowanie własne.

Tabela 5. Szanse i zagrożenia planowania cywilnego w Polsce

Przekrój	Szanse	Zagrożenia
Technika i technologie	korzystanie z technologii teleinformatycznych, umożliwiających gromadzenie i współdzielenie informacji.	pozostanie na poziomie realizacji obowiązku planistycznego.
Edukacja	- możliwość uczenia się od innych, - wykorzystywanie technik zarządzania przenoszonych z gruntu biznesu (np. zarządzanie ryzykiem, utrzymanie ciągłości działania, metody kreatywnego myślenia), - wprowadzanie edukacji, praktycznych technik (takich jak udzielanie pierwszej pomocy) do szkół.	- ograniczona aktywność międzynarodowa. - ograniczanie środków na finansowanie edukacji.
Regulacje międzynarodowe	możliwość korzystania z najlepszych zagranicznych praktyk w zakresie planowania.	szybko zmieniające się wymagania prawne.

Zródło: opracowanie własne.

Ocena wewnętrzna dotyczy jednostek organizacyjnych realizujących planowanie cywilne, zaliczanych w struktury systemu zarządzania kryzysowego (jednostki administracji terytorialnej) oraz im podległe, np. jednostki KSRRG. Ocena zewnętrzna dotyczy czynników związanych z otoczeniem, w którym funkcjonują jednostki organizacyjne realizujące planowanie cywilne.

Analiza SWOT pozwoliła na zidentyfikowanie słabych stron planowania cywilnego w Polsce, gdzie głównym problemem jest zbyt słabe umocowanie szczególnej kluczowej roli pierwszego ogniwa reagującego na wystąpienie zagrożenia. Widoczna jest też potrzeba szkoleń z zakresu czterech faz zarządzania kryzysowego. Autorzy badań upatrują dużą szansę w szerokim stosowaniu technologii teleinformatycznych, umożliwiających gromadzenie i współdzielenie informacji. Umożliwi ona wspieranie procesów planistycznych, dzięki wykorzystaniu narzędzi informatycznych, które gwarantują m.in. stosowanie ujednoliconej terminologii.

4. Wspomaganie procesów planowania

Uzasadnieniem informatycznego wsparcia procesów planowania jest zarówno dostępność i powszechność stosowania technologii informatycznych oraz dokładniejsze i aktualniejsze dane, jak również korzyści w postaci ujednolicenia struktury planów i stosowanej terminologii. Przykładem może być wdrażany ogólnokrajowy „Informatyczny System Ośłony Kraju”, z którego dane mogą być wykorzystywane lokalnie, a wyrazem potrzeb wsparcia – projekt Akademii Obrony Narodowej „Zintegrowany system budowy planów zarządzania kryzysowego w oparciu o nowoczesne technologie informatyczne” oraz projekt „Zintegrowany System Budowy Planów Zarządzania Kryzysowego w Oparciu o Nowoczesne Technologie Informatyczne” realizowany w konsorcjum kierowanym przez Centrum Naukowo-Badawcze Ochrony Przeciwpowodziowej – Państwowy Instytut Badawczy im. Józefa Tuliszkowskiego. W „Strategii Sprawne Państwo 2020” (Uchwała Nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia strategii "Sprawne Państwo 2020") zdefiniowano konieczność rozwoju systemu powiadamiania ratunkowego, wspieranego technologiami teleinformatycznymi. Definiowane rozwiązania zostały wdrożone do praktyki ratownictwa⁷. W obszarze zarządzania operacyjnego można również podać przykład ogólnopolskiej Centralnej Aplikacji Raportującej, która wspiera Rządowe Centrum Bezpieczeństwa⁸ (szerzej o technologiach wspiera-

⁷ SIPR – System Informatyczny Powiadamiania Ratunkowego; OST 112 – Ogólnopolska Sieć Teleinformatyczna na potrzeby obsługi numeru alarmowego 112 oraz pozostałych numerów alarmowych; PLI CBD – Platforma Lokalizacyjno-Informacyjna z Centralną Bazą Danych współpracująca z OST 112 i służąca do przekazywania służbom obsługującym numer 112 i pozostałe numery alarmowe danych dotyczących abonenta wzywającego pomocy oraz informacji dotyczących lokalizacji zakończenia sieci, z którego zostało wykonane połączenie do numeru alarmowego 112 albo innego numeru alarmowego.

⁸ Aplikacja, stworzona na potrzeby koordynacyjne, decyzyjne i planistyczne urzędów centralnych została wdrożona w wojewódzkich i powiatowych CZK. Wdrażanie pierwszej wersji, oznaczonej jako CAR 1.0 rozpoczęto w sierpniu 2013 roku. W fazie pilotażowej, która objęła wszystkie województwa, użytkownicy przesyłali raporty dobowe i doraźne poprzez nową aplikację CAR i metodami dotychczas stosowanymi. Po miesięcznym okresie testów Wojewódzkie Centra Zarządzania Kryzysowego korzystały wyłącznie z platformy CAR. Równole-

jących Centra Zarządzania Kryzysowego: Program Zintegrowanej Informatyzacji, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, 2013; Kąkol i in. 2016). Z zagranicznych rozwiązań wpierających służby ratownicze w zarządzaniu kryzysowym warto podać przykład aplikacji Emergency Reporting⁹, czy nowojorskiego systemu zarządzania kryzysowego, który m.in. stosuje rozwiązania mobilne do komunikowania się z ludnością. Wykorzystanie mediów (TV, radio), obok tradycyjnych systemów ostrzegania i alarmowania ludności, jest powszechne także w Polsce, natomiast używanie mediów mobilnych nie jest jeszcze powszechne¹⁰.

Zakończenie

Na obecnym etapie prac badawczych nasuwa się konkluzja, że tradycyjna formuła planowania, opierająca się na przygotowywaniu wymaganych formalnie planów, jest nieadekwatna do zmieniającego się otoczenia (w tym do pojawiania się nowych zagrożeń, dostępności technologicznej z jednej strony oraz opóźnienia w tworzeniu prawa z drugiej strony).

Analiza przeprowadzonej dokumentacji planistycznej oraz obowiązującego systemu planowania cywilnego pozwala określić wnioski i rekomendacje. Otoczenie zmienia się na tyle szybko (co wynika z pojawiania się nowych, wcześniej niewystępujących zagrożeń), że plany mogą być niepełne w momencie ich uchwalenia; oznacza to, że rośnie znaczenie operacyjnych planów i procedur działania oraz systemów teleinformatycznych działających w czasie rzeczywistym. Dodatkowo dostępne są rozwiązania technologiczne (przytoczone przykłady wdrożeń w ratownictwie, projektu Centralnej Aplikacji Raportującej), które umożliwiają tworzenie dynamicznych, stale aktualizowanych systemów wspomagających pracę personelu zajmującego się zarządzaniem kryzysowym, a zbierane dane mogą służyć szczegółowym analizom. W celu ułatwienia przetwarzania informacji należy zadbać o jednolite standardy gromadzenia danych, co wymaga podjęcia działań ogólnych. Większa liczba i różnorodność planów zarządzania kryzysowego utrudnia realizację obowiązku utrzymania spójności, zarówno w administracyjnym układzie hierarchicznym, jak i funkcjonalnym, dlatego technologie teleinformatyczne zintegrowane z bazami danych, procedurami aktualizacji, dostępu i wykorzystania powinny stopniowo uzupełniać statyczne opracowania. W krajowym planowaniu cywilnym najlepiej, pod względem spełniania formalnego wymogu opracowania, wypadają plany zarządzania kryzysowego; sytuacja wygląda gorzej, gdy weźmie się pod uwagę pozostałe funkcje planowania cywilnego, takie jak zapobieganie, opracowywanie planów ochrony IK, czy plany odtwarzania IK.

gle rozpoczęto wdrażanie aplikacji w powiatach (Galicki i Świszcz 2013, s. 3). W kolejnej wersji CAR 2.0 zmieniono procedury raportowania, rozbudowano raporty doraźne, a opracowywane w WCZK raporty sytuacyjne udostępniano powiatom.

⁹ Aplikacja dedykowana jest straży pożarnej i ratownictwu medycznemu. System o modułowej budowie działa w trybie *on-* i *off-line*, umożliwia wykorzystanie urządzeń mobilnych, jest zintegrowany z serwisami społecznościowymi. Ułatwia przygotowywanie dokumentacji, które jest w trybie natychmiastowym weryfikowana pod względem kompletności. Więcej na stronie <https://emergencyreporting.com>.

¹⁰ Centra zarządzania kryzysowego najczęściej korzystają z usługi wysyłania wiadomości ostrzegawczych w formie komunikatów tekstowych sms.

Literatura

- Chmielewska M., Kolińska M. (2014). *Teoretyczny i praktyczny wymiar zarządzania kryzysowego w ujęciu narodowym i międzynarodowym*, praca naukowa badawcza. Warszawa: Wydział Bezpieczeństwa Narodowego, AON.
- Dynak R. (2013). Przygotowanie struktur kierowania do działania w sytuacjach kryzysowych na szczeblu lokalnym. (w:) *Planowanie cywilne w systemie zarządzania kryzysowego*. Józefów: CNBOP-PIB, s. 87-108.
- Gołębiewski J. (2015). *Zarządzanie kryzysowe na szczeblu samorządowym: teoria i praktyka*. Warszawa: Difin.
- Kąkol U., Ukańska A., Marczewski M. (2016). *Analiza systemu zarządzania komunikacją dla Centrów Zarządzania Kryzysowego*. Produkt etapowy projektu NCBiR. Materiał niepublikowany.
- Kisilowski M., Kąkol U., Kunikowski G., Ukańska A. (2016). *Diagnoza stanu planowania cywilnego w procesie przygotowań obronnych*. Produkt etapowy projektu NCBiR. Materiał niepublikowany.
- Kosieradzka A., Zawila-Niedźwiecki J. (red.) (2016). *Zaawansowana metodyka oceny ryzyka w publicznym zarządzaniu kryzysowym*. Kraków; Legionowo: edu-Libri.
- Kosowski B. (2013). *Planowanie w systemie zarządzania bezpieczeństwem sfery cywilnej*. (w:) *Planowanie cywilne w systemie zarządzania kryzysowego*. Józefów: CNBOP-PIB.
- Kunikowski G., Kąkol U., Kisilowski M., Ukańska A. (2016). *Diagnoza stanu planowania cywilnego w Polsce i na świecie*. Produkt etapowy projektu NCBiR. Materiał niepublikowany.
- Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (2013). *Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa*. Warszawa.
- Najwyższa Izba Kontroli (2012). *Przygotowanie struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju*. Warszawa: NIK.
- Najwyższa Izba Kontroli (2013). *Przygotowanie systemu ochrony ludności przed klęskami żywiołowymi oraz sytuacjami kryzysowymi*. Warszawa: NIK.
- Najwyższa Izba Kontroli (2016). NIK o obronie cywilnej – Najwyższa Izba Kontroli. www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-obronie-cywilnej.html (dostęp: 20.07.2016).
- RCB (2014). *Czy planowanie cywilne odpowiada potrzebom zarządzania kryzysowego? Planowanie cywilne w Polsce – stan obecny oraz wyzwania na przyszłość*. Warszawa.
- Uchwała Nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia strategii „Sprawne Państwo 2020” (M.P. 2013 poz. 136)
- Sylwestrzak A. (2015). *Historia doktryn politycznych i prawnych*. Wyd. 10. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2007 Nr 89 poz. 590, z późn. zm.).

DIAGNOSIS OF CIVIL PLANNING IN POLAND AND IN THE WORLD

Abstract

Civil planning is closely associated with the crisis management, which includes four phases: prevention, preparation, response and reconstruction. This applies organizational projects aimed at preparing the public administration to crisis management including cooperation with the armed forces. This raises the question of the practical realization of the law obligations, particularly in the preparation of administration to crisis management. Article attempts to answer the question about the condition of civil planning in Poland. Basing on the analysis of primary and secondary sources an assessment of the current situation in the SWOT analysis was presented, including assessment of internal strengths and weaknesses and external evaluation (opportunities and threats). As an important element of planning processes improvement possibility of using information technology was shown, especially as tools allowing rapid adaptation of plans to changing environment, enabling consistency of crisis management plans, and supporting operational plans. Conducted research revealed that traditional idea of planning based on the preparation of the required formal plans, is inadequate to do the changing environment. The paper presents the results of research conducted by a team of authors and is a derivative of the project: Highly specialized platform supporting civil emergency planning and rescue in the Polish public administration and units of the National Fire Fighting and Rescue System, implemented with the funds from the National Centre for Research and Development.

Keywords

crisis management, civil emergency planning, crisis management plans, crisis management documentation.

Marek Kisilowski*

6. ASPEKTY PREWENCJI I BEZPIECZEŃSTWA W PUBLICZNYM ZARZĄDZANIU KRYZYSOWYM I LOGISTYCE SPOŁECZNEJ

Streszczenie

W rozdziale pokazano, że właściwe zrozumienie prewencji w publicznym zarządzaniu kryzysowym, a szerzej w logistyce społecznej, stanowi istotny aspekt zapewnienia bezpieczeństwa i minimalizacji ryzyka wystąpienia sytuacji kryzysowych. Opierając się na badaniach realizowanych w ramach projektu „Wysokospecjalistyczna platforma wspomagająca planowanie cywilne i ratownictwo w administracji publicznej RP oraz w jednostkach organizacyjnych Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego” finansowanego przez NCBiR w ramach konkursu 7/2015, wskazano na istotną rolę prewencji, szczególnie planowania cywilnego. W tekście zwrócono też uwagę na instrumenty prewencji w zakresie zarządzania kryzysowego w Unii Europejskiej oraz na rolę, jaką może odegrać nowa, powstająca formacja militarna – Obrona Terytorialna. Pokazano, że osiągnięcie sukcesu prewencji jest możliwe jedynie w przypadku synergii wysiłków i współdziałania wszystkich podmiotów, jako że publiczne zarządzanie kryzysowe jest częścią logistyki społecznej, gdyż dotyczy postępowania, gdy rutynowa aktywność z zakresu logistyki społecznej zawodzi i konieczne jest zastosowanie jednolitych metodycznie działań publicznego zarządzania kryzysowego i powiązanej z nią logistyki społecznej.

Słowa kluczowe

prewencja, bezpieczeństwo, publiczne zarządzanie kryzysowe, logistyka społeczna

Wstęp

Prewencja i związane z nią działania zmierzające do minimalizacji ryzyka stanowią istotny aspekt zarządzania kryzysowego. Jest to etap działań niewymagający jeszcze funkcjonowania pod presją właściwą dla sytuacji zaistnienia zagrożenia. Ułatwia to też badanie różnych uwarunkowań. Nie wymaga hierarchicznego podporządkowania i jednoosobowego kierownictwa. Możliwa jest szersza dyskusja, współpraca z lokalnym społeczeństwem (Kisilowski 2015, s. 257), multidyscyplinarna ocena zjawisk oraz integrowanie z innymi instrumentami zarządzania społecznego. Bardzo ważne na tym etapie działań jest postrzeganie publicznego zarządzania kryzysowego jako specyficznej części logistyki społecznej, dające szansę zapewnienia w przypadku sytuacji kryzysowej właściwych działań gwarantujących maksymalny stopień bezpieczeństwa.

Dążenie do trwałego, harmonijnego i zrównoważonego rozwoju współczesnych społeczeństw wymaga zmiany spojrzenia na obywatela – interesariusza, aktywnie wpływającego na działania administracji i otaczającą rzeczywistość. W systemie bezpieczeństwa oznacza to konieczność łączenia i harmonizowania celów społecz-

* Doc. dr inż., Wydział Administracji i Nauk Społecznych, Politechnika Warszawska, pl. Politechniki 1, 00-661 Warszawa, M.Kisilowski@ans.pw.edu.pl.

nych, militarnych i ekonomicznych. Niezbędne staje się tu zastosowanie kryteriów społecznych, bardzo istotnych przy planowaniu działań prewencyjnych. Ponieważ do skutecznego i społecznie akceptowalnego działania koniecznym jest zintegrowanie wysiłków obywateli i organów administracji publicznej, to zaspokojenie potrzeby bezpieczeństwa musi uwzględniać wymiar społeczny, ekonomiczny i administracyjny. Nie może to być zrealizowane bez opracowania właściwych procesów logistycznych, w szczególności w zarządzaniu kryzysowym, z uwzględnieniem skutków oddziaływania na społeczeństwo w odniesieniu do zarządzania jego zasobami na rzecz trwałego harmonijnego i zrównoważonego rozwoju społecznego i gospodarczego. Jest to zgodne z koncepcją *Logistic Social Responsibility*, a dotyczące logistyki społecznej (Kołodziejczyk i Szoltysek 2009, s. 22).

Jako tezę przyjęto, że w zarządzaniu kryzysowym w Polsce ciągle niedocenionym etapem jest prewencja i związane z nią działania minimalizujące ryzyko. Prawidłowe realizowanie zadań prewencyjnych, w tym planowanie działań, wymaga integracji z innymi instrumentami zarządzania, przede wszystkim w sferze logistyki społecznej i współdziałania z lokalnymi społecznościami.

Opierając się na badaniach projektu „Wysokospecjalistyczna platforma wspomagająca planowanie cywilne i ratownictwo w administracji publicznej RP oraz w jednostkach organizacyjnych KSRG”, realizowanego przez konsorcjum Wydziału Zarządzania Politechniki Warszawskiej z Medcore Sp. z o.o., można przyjąć, że właściwe zrozumienie roli prewencji w publicznym zarządzaniu kryzysowym i w logistyce społecznej stanowi istotny aspekt zapewnienia bezpieczeństwa i minimalizacji ryzyka wystąpienia sytuacji kryzysowych.

Katalog działań w sferze prewencji jest szeroki i obejmuje przede wszystkim identyfikację zagrożeń, planowanie i prognozowanie działań, ale również przygotowanie scenariuszy zdarzeń, szkolenia, ćwiczenia, dyskusje i konsultacje społeczne, informację, edukację i przekonywanie obywateli.

Do towarzyszących działań prewencyjnych należy zaliczyć budowanie i wykorzystywanie systemów monitorujących zagrożenia oraz systemów pozyskiwania, gromadzenia, przetwarzania i udostępniania informacji o zagrożeniach i sytuacjach mogących stanowić źródło zagrożenia (Ficoń 2007, s. 355). Monitorowanie zagrożeń występujących w trakcie funkcjonowania (w szczególności funkcjonowania ciągłego) urządzeń technicznych stanowiących istotne elementy infrastruktury krytycznej jest problematyką na tyle obszerną, że jest tu tylko sygnalizowana.

Dla właściwego funkcjonowania systemów publicznego zarządzania bezpieczeństwem niezbędne są sprawne, skuteczne i profesjonalne systemy ratownictwa, w tym organizowanie i szkolenie zespołów obrony terytorialnej, ochotniczej straży pożarnej oraz społecznych organizacji ratowniczych (Ziarko i Walas-Trębacz 2010, s. 181).

Sprawne zarządzanie sprawami publicznymi wymaga znacznie szerszego wykorzystania technologii informacyjnych, co z kolei stwarza konieczność multidyscyplinarnego podejścia do wyzwania skutecznego funkcjonowania administracji publicznej, szczególnie w sytuacjach nadzwyczajnych. Współczesne technologie informacyjne i komunikacyjne stanowią podstawowe zaplecze wspierające procesy logistyki społecznej, zapewniania bezpieczeństwa oraz zarządzania kryzysowego. Jednak sama technologia, mimo jej powszechności i rozwoju, nie jest czynnikiem gwarantującym efektywne zapewnienie bezpieczeństwa i rozwój społeczeństwa (Kisilowski i Urbaniak 2013).

Ważnym podmiotem w całym procesie informatyzacji społeczeństwa jest świadomy swoich praw aktywny obywatel, dla którego upowszechnione technologie stanowić będą proste narzędzie pozwalające na osiągnięcie zamierzonych celów. W tym zakresie konieczna jest powszechna edukacja na rzecz bezpieczeństwa na wszystkich etapach kształcenia oraz w ramach kształcenia przez całe życie. Wiedza o właściwych postawach i zachowaniach jest podstawą prewencji. W literaturze przedmiotu podkreśla się zależności, jakie występują między zagrożeniami a kształtowaniem strategii bezpieczeństwa oraz pomiędzy kształtowaniem właściwych postaw indywidualnych i społecznych a stanem bezpieczeństwa (Zdyb 2014, s. 12).

1. Rola planowania cywilnego w zarządzaniu kryzysowym

Właściwa prewencja oparta na planowaniu działań pozwala na rozpoznanie potencjalnych zagrożeń oraz określenie zadań, sił i środków potrzebnych do realizacji założonego celu.

W Polsce najpełniej dopracowany jest system planowania zarządzania kryzysowego. Ustawowo wprowadzono wymóg tworzenia planów zarządzania kryzysowego na wszystkich szczeblach podziału terytorialnego kraju: gmina, powiat, województwo, kraj (art. 5 ustawy zarządzaniu kryzysowym). Nie zwalnia to jednak od takiego planowania w innych działach bezpieczeństwa sfery cywilnej i militarnej.

System planowania cywilnego i obronnego jest obecnie bardzo rozbudowany. Polska, jako członek NATO i Unii Europejskiej, jest obowiązana uczestniczyć w planowaniu działań związanych ze zbiorowym bezpieczeństwem zgodnie z Koncepcją Strategiczną NATO (Koncepcja 2011) i Unijnym Mechanizmem Ochrony Ludności (Decyzja... 2013; Górski i Czapka 2012). W zakresie krajowego planowania Minister Obrony Narodowej sporządza plan reagowania obronnego Rzeczypospolitej, oparty na ustaleniach Strategii Bezpieczeństwa Narodowego (Strategia Bezpieczeństwa 2014).

Świadomość istnienia określonych zagrożeń jest warunkiem skuteczności podejmowanych decyzji. Całkowita eliminacja ryzyka jest niemożliwa. Zarządzanie ryzykiem daje jednak możliwość racjonalnego jego ograniczania przez pokonywanie trudności, wyciąganie wniosków i doskonalenie działań operacyjnych (Zawiła-Niedźwiecki 2013). Całkowita eliminacja ryzyka jest niemożliwa. Zarządzanie ryzykiem daje jednak możliwość racjonalnego jego ograniczania przez pokonywanie trudności, wyciąganie wniosków i doskonalenie działań operacyjnych (Zawiła-Niedźwiecki 2013).

Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022 przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. (Strategia Rozwoju 2013) określiła warunki i sposoby rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego starając się podnieść jego efektywność i zwiększyć spójność nadmiernie rozproszonego systemu. Strategia jest przede wszystkim ukierunkowana na bezpieczeństwo militarne i zewnętrzne. Pojęcie „bezpieczeństwa narodowego” zostało w strategii zdefiniowane jako zdolność państwa i jego społeczeństwa do zapewnienia warunków jego istnienia i rozwoju, integralności terytorialnej, niezależności politycznej, stabilności wewnętrznej oraz jakości życia (Strategia Rozwoju 2013).

Jednym z istotnych zagadnień wymagających rozwiązania, ale i szerokiej społecznej dyskusji, jest konieczność zharmonizowania działań w zakresie zarządzania kryzysowego z długofalowymi planami zrównoważonego, harmonijnego i trwałego

rozwoju oraz z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym (Zdyb, Stelmasiak i Sikora 2014, s. 220-246). Jest to charakterystyczny element prewencji w zarządzaniu kryzysowym.

Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożenia musi opierać się na hierarchicznym podporządkowaniu. Może to powodować konflikty i stać w sprzeczności z zasadami: subsydiarności i planowania przestrzennego. Kształtując normy prawne, społeczne i edukacyjne, a także system publicznego zarządzania bezpieczeństwem trzeba zmieniać przyjęte rozwiązania na bardziej elastyczne i deliberacyjne. Rezygnować z rozwiązań hierarchicznych na rzecz uwzględnienia na rzecz uwzględnienia interesów lokalnych, wykorzystania umiejętności reagowania na zagrożenia małych, mobilnych grup społeczności, a także wspierania sieciowości, zarówno w wymiarze społecznym, jak i technologicznym (Grzelak i Liedel 2012, s. 125-141).

Ponieważ znaczna część zadań związanych z zarządzaniem kryzysowym realizowana jest na szczeblu lokalnym, władze gminy odgrywają kluczową rolę zarówno w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego, jak i szerzej w zapewnianiu bezpieczeństwa mieszkańcom (Owczarek i Paszcza 2011, s. 59). Stwarza to konieczność stosowania instrumentów prospołecznych dających możliwość szerokiego udziału obywateli – interesariuszy organów administrujących (Kisiłowski 2015, s. 264).

Opierając się na wypracowanych w ramach Rady Europy ogólnych standardach samorządu terytorialnego, zgodnie ze sporządzoną w Strasburgu w 1985 roku Europejską Kartą Samorządu Lokalnego (*Karta* 2006), samorząd lokalny należy rozumieć jako prawo i zdolność społeczności lokalnych do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie mieszkańców (Karpiuk 2014, s. 23). Dlatego też wcześniejsze konsultacje społeczne i osiąganie społecznego konsensu na etapie planowania społecznego są tak ważne.

Instrumentem prewencji i skutecznego działania jest planowanie cywilne, na które składa się:

- a) całokształt przedsięwzięć organizacyjnych mających na celu przygotowanie administracji publicznej do zarządzania kryzysowego,
- b) planowanie w zakresie wspierania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie ich użycia oraz planowanie wykorzystania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego (art. 3 p. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym).

Cykl planowania to okresowe realizowanie etapów: analizowania, programowania, opracowywania planu lub programu, jego wdrażanie, testowanie i uruchamianie. Zestawienie potencjalnych zagrożeń ze wskazaniem podmiotu wiodącego przy ich usuwaniu oraz podmiotów współpracujących to tzw. siatka bezpieczeństwa (art. 3 p. 8 ustawy o zarządzaniu kryzysowym). Struktura zarządzania kryzysowego jest scentralizowana. Tworzy się Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego oraz wojewódzkie, powiatowe i gminne plany zarządzania kryzysowego, zwane „planami zarządzania kryzysowego” (art. 5 ustawy o zarządzaniu kryzysowym).

Warto podkreślić, że w prawie i praktyce Unii Europejskiej działalność w zakresie zarządzania kryzysowego obejmuje wszystkie fazy zarządzania kryzysowego: zapobieganie, przygotowanie, reagowanie i odbudowę. Działalność Unii Europejskiej ma uzupełniać działania poszczególnych państw członkowskich. Nie ma na celu jednak zastępowania działań państw. Unijny Mechanizm Ochrony Ludności

opiera się na Traktacie o Unii Europejskiej, przepisach wykonawczych, a obecnie przede wszystkim na Decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1313/2013/EU z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności (Dz. U. UE L. 2013. 347.924).

Unia Europejska promuje solidarność, wspiera i uzupełnia działania państw członkowskich w dziedzinie ochrony ludności, aby zwiększyć skuteczność systemów zapobiegania klęskom żywiołowym i katastrofom spowodowanym przez człowieka oraz zapewnić gotowość reagowania na nie (ust. 1 Decyzji 2013).

Wspólnotowy Mechanizm Ochrony Ludności został ustanowiony decyzją Rady 2001/792/WE (...). W decyzji tej przewidziano udzielanie unijnej pomocy finansowej, zarówno jako wkładu w zwiększenie skuteczności reagowania na poważne sytuacje kryzysowe, jak i w celu udoskonalenia środków służących zapobieganiu i zapewnieniu gotowości w zakresie wszystkich rodzajów sytuacji kryzysowych (ust. 2 Decyzji 2013). Decyzja ta zmienia i udoskonala Mechanizm.

Zmiany wprowadzone Decyzją (2013) dotyczą w szczególności prewencji i polegają na:

- opracowaniu i regularnej aktualizacji przez Komisję Europejską przeglądu katastrof naturalnych i wynikających z działalności człowieka, które dotknąć mogą państwa Unii Europejskiej w przyszłości, uwzględniając kwestie zmian klimatu,
- obowiązku przedstawienia krajowych planów zarządzania ryzykiem przez Państwa Członkowskie do 2016 roku. Plany powinny być instrumentem przewidywania rodzajów ryzyka, oceny ich skutków oraz rozwijania, dobierania i wdrażania środków mających na celu zmniejszenie, adaptację i łagodzenie ryzyka i jego skutków w sposób oszczędny.

A w tym też celu:

- utworzono Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego (ERCC) na bazie wcześniej funkcjonującego Centrum Monitoringu i Informacji,
- Centrum zapewnia całodobową, siedem dni w tygodniu, zdolność operacyjną i służy państwu członkowskiemu i Komisji pomocą w realizacji celów unijnego mechanizmu (zob. Komenda 2016).

2. Rola i znaczenie Obrony Terytorialnej w zakresie prewencji i bezpieczeństwa

Diagnoza stanu planowania cywilnego w procesie przygotowań obronnych powinna uwzględniać planowane w Polsce zmiany dotyczące obrony terytorialnej. Obrona Terytorialna będzie piątym rodzajem sił zbrojnych, obok sił lądowych, morskich, powietrznych i specjalnych. W ciągu najbliższych lat ma powstać 17 brygad, które docelowo mają liczyć ok. 35 tys. żołnierzy (Małopolska 2016; Marczak 2016; Obrona Narodowa 2016).

Obrona Terytorialna (dalej OT) jest, obok mobilnych wojsk operacyjnych, drugim powszechnym komponentem obronnej struktury Sił Zbrojnych Polski obejmującym terytorialne organy dowodzenia oraz jednostki wojsk OT przygotowane do prowadzenia ochrony i obrony miejscowej w stałych rejonach odpowiedzialności w ścisłym współdziałaniu z wojskami operacyjnymi oraz z miejscowymi organami władzy, służbami i strażami, organizacjami pozarządowymi i społeczeństwem, a także pozarządowe organizacje paramilitarne.

OT ma być oparta na społecznych organizacjach proobronnych, w których będą funkcjonowały dwie struktury:

- cywilna, która ma zajmować się współpracą z administracją samorządową,
- wojskowa, zajmująca się podstawowymi i zaawansowanymi szkoleniami wojskowymi.

Tworzona OT będzie się składać z żołnierzy OT (przeszkolonych rezerwistów) oraz kandydatów na żołnierzy. Działalność OT będzie oparta na lokalnych strukturach samorządowych – plutony będą działały przy ośrodkach gminnych lub przy szkołach korzystając bezpłatnie z ich zaplecza. Instruktorzy OT będą natomiast prowadzić zajęcia pozaszkolne dla młodzieży. System będzie ochotniczy. Do OT nabór będzie oparty o aktywizację młodzieży oraz żołnierzy rezerwy. Członkowie OT na czas szkoleń i kursów otrzymają ekwiwalent pieniężny, a zakupiony sprzęt i wyposażenie będą mogli odpisać od podatku. Członkowie OT będą związani z wojskiem na zasadzie kontraktu, tzn. w określony sposób i na określonych zasadach będą odbywali ćwiczenia w ramach OT – w systemie weekendowym i w godzinach wolnych od pracy.

Należy zaznaczyć, że OT występuje dość powszechnie w państwach NATO. Przykładowo można tu wymienić Wielką Brytanię, gdzie *Teritorial Army* liczy ok. 32 tys. żołnierzy; 236 jednostek *Teritorial Army* dzieli się na krajowe, terytorialne i sponsorowane. Funkcjonuje w strukturze ministerstwa Obrony Narodowej. Jest organizacją ochotniczą.

W Szwecji funkcjonuje ochotnicza organizacja obronna *Homvarnet* – Gwardia Krajowa, która liczy ok. 30 tys. członków. Jest podzielona na 21 batalionów działających w 21 hrabstwach. Działa również w strukturze Ministerstwa Obrony Narodowej.

W niektórych państwach Obrona Terytorialna funkcjonuje w strukturze Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i jest bardziej nastawiona na działanie w sytuacjach kryzysowych w czasie pokoju (Małopolska 2016; Marczak 2016; Obrona Narodowa 2016; Paszyn 2016; Szeremietiew 2016).

Stworzenie struktur OT powinno zwiększyć potencjał sił i środków na wypadek kryzysów militarnych i niemilitarnych, dlatego w planowaniu cywilnym formacje te powinny zostać uwzględnione.

3. Prewencja w zarządzaniu kryzysowym a logistyka społeczna

Przedmiotem badań logistyki społecznej jest stopień i sposoby zaspokajania szeroko rozumianych potrzeb społecznych, realizowanych drogą logistycznego zarządzania przepływami, ocenianych w aspekcie jakości życia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (Kołodziejczyk i Szołtysek 2009, s. 23; Tamimoto 2000). Stopień zaspokojenia potrzeb wymaga zawsze odniesienia do społecznie pożądanego poziomu życia, bowiem podstawowymi barierami w sprawnym funkcjonowaniu logistyki społecznej, również w sytuacjach zagrożenia kryzysowego, są: brak wystarczającej wielkości zasobów oraz wadliwość systemu zarządzania, a zwłaszcza prawidłowego przepływu informacji stwarzającego możliwość podjęcia właściwych i terminowych działań (Sienkiewicz-Małyjurek i Krynojewski 2010, s. 89).

Logistyka społeczna może też być postrzegana jako aktywność polegająca na zapewnianiu społeczności dostępu do usług publicznych (Kisilowski i Zawila-

Niedźwiecki 2016a, 2016b). *Nota bene* postrzeganie usługi publicznej jako wyróżniającego faktu fenomenologicznego jest podstawą nowej koncepcji zdefiniowania logistyki społecznej. Usługi te są świadczone w mniejszej części przez organy administracji publicznej (Kudrycka, Peters i Suwaj 2009), a w większej – przez operatorów tzw. systemów infrastruktury krytycznej (Sienkiewicz-Małyjurek i Krynojewski 2010; Skomra 2010). Społecznie pożądaną poziom dostępności tych usług daje komfort funkcjonowania społecznego właściwy na danym poziomie cywilizacyjnym, co jest częścią zapewniania bezpieczeństwa publicznego, w szerokim rozumieniu tego pojęcia.

Publiczne zarządzanie kryzysowe jest częścią logistyki społecznej, ponieważ dotyczy postępowania, gdy rutynowa aktywność logistyki społecznej zawodzi. Tak rozumiana logistyka społeczna, której segmentem jest publiczne zarządzanie kryzysowe wymaga ujednolicenia podejścia metodycznego do obydwu zagadnień.

Logistyka i zarządzanie kryzysowe przeszły podobne etapy rozwoju: najpierw zastosowania w sferze zmilitaryzowanej, potem gospodarczej, a na koniec społecznej. Rozwój tych subdyscyplin ukazuje nie tylko rozwój nauki, ale i przemiany społeczne, w ramach których nastąpiło silne upodmiotowienie obywateli i ich przedstawicielstw. Ma to istotny wpływ na rozwój logistyki, która swoje początki sytuuje w kształtowaniu sztuki wojennej, aby w późniejszym okresie poszerzyć oddziaływanie na sferę gospodarczą jako narzędzie zdobywania przewagi ekonomicznej przedsiębiorstwa.

Bezpieczeństwa państwa i bezpieczeństwa publicznego nie da się dziś zapewnić opierając jedynie na systemie obrony i służbach porządkowych. Bardzo ważną rolę odgrywa dobrze zaplanowane, zapewniane i monitorowane bezpieczeństwo techniczne, gospodarcze i społeczne (Ficoń 2007, s. 289).

Obserwując rozwój logistyki społecznej i publicznego zarządzania kryzysowego można postawić tezę, że są oparte na podobnych paradygmatach, posiadają wiele elementów wspólnych i przenikają się. Zatem w sferze prewencji podejście do obu tych zagadnień winno być analogiczne.

Zakończenie

Przygotowanie skutecznego mechanizmu ochrony ludności i ratownictwa w sytuacjach kryzysowych wymaga odpowiednich działań prewencyjnych. Osiągnięcie sukcesu jest możliwe jedynie w przypadku połączenia wysiłków wszystkich podmiotów uczestniczących w tych procesach. Trzeba to zaplanować, zorganizować i zrealizować w odpowiednim momencie. Do tego trzeba dobrze przygotowanych i wyszkolonych ludzi, sprzętu, właściwej organizacji oraz narzędzi, przede wszystkim informatycznych, wspierających planowanie i podejmowanie właściwych decyzji.

Konieczne jest zsynchronizowanie działań różnych służb i podmiotów, co wymaga zarówno wcześniejszego zdefiniowania używanych pojęć, jak i rozwiązań systemowych służących właściwemu zarządzaniu.

Trzeba również uwzględnić, że współczesne państwa mają ograniczone zdolności zapewnienia sobie samodzielnie bezpieczeństwa, co wymusza tworzenie systemów zbiorowych obejmujących zarówno etap prewencji, jak i reagowania, czy odbudowy (Juchnicki, Nowakowski i Protasowicki 2014).

W działaniach prewencyjnych, zarówno w sferze logistyki społecznej, jak i powiązanego z nią publicznego zarządzania kryzysowego, pożądane jest uwzględnienie uwarunkowań społecznych, w tym partycypacji społecznej i deliberacji, w przygotowywaniu analiz i podejmowaniu decyzji oraz w działaniu.

Właściwe zarządzanie kryzysowe nie jest możliwe bez zaplanowanych i dopracowanych działań logistycznych. Etapy zapobiegania, przewidywania i monitorowania zagrożeń w znaczącym stopniu wymagają uwzględnienia uwarunkowań społecznych, a metodologia i metodyka działań, zarówno w sferze publicznego zarządzania kryzysowego, jak i w powiązanej z nim logistyce społecznej, powinny być tożsame.

Działania ogniskujące się wokół problematyki zapewniania bezpieczeństwa muszą być ujmowane systemowo i holistycznie, już przed zaistnieniem sytuacji kryzysowej, w całej aktywności społeczeństwa, w szczególności społeczności lokalnej. Muszą się one opierać na pozyskiwanych, gromadzonych i przetwarzanych w nowoczesnych, zintegrowanych systemach informacjach, pochodzących z wielu źródeł i monitorujących różne sfery życia. Tylko takie podejście daje możliwość korzystania z efektu synergii systemów i ogranicza niebezpieczeństwo błędu bądź zaniechania.

Potwierdza to postawioną na wstępie tezę o konieczności właściwego docenienia roli prewencji w zarządzaniu kryzysowym. Zarządzanie bezpieczeństwem jest procesem ciągłym. Musi obejmować również działania w fazie przed zaistnieniem zdarzenia kryzysowego, uwzględniając przy tym szeroko uwarunkowania społeczne i polityczne.

Literatura

- Brylonek M. (2013). *Proces planistyczny zarządzania kryzysowego Unii Europejskiej*. Kwartalnik Policyjny nr 4. 24-30.
- Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1313/2013/EU (2013) z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności (Dz.U. UE. L. 2013. 347.924).
- Ficoń K. (2007). *Inżynieria zarządzania kryzysowego. Podejście systemowe*. Warszawa: BEL Studio.
- Górski S., Cłapka M. (2012). *Ochrona ludności w Unii Europejskiej. Podstawy prawne, sposób funkcjonowania oraz wybrane formy współpracy na poziomie unijnym*. Kwartalnik „Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza”. nr 1. s. 11-22.
- Grzelak M., Liedel K. (2012). *Bezpieczeństwo w cyberprzestrzeni. Zagrożenia i wyzwania dla Polski – zarys problemu*. Bezpieczeństwo Narodowe, nr 22. s. 125-141.
- Juchnicki M., Nowakowski Z., Protasowicki I. (2014). *System zarządzania kryzysowego Unii Europejskiej*. (w:) M. Ilnicki, Z. Nowakowski (red.). *Współczesne wyzwania polityki bezpieczeństwa. Wybrane zagadnienia*. Warszawa: Towarzystwo Naukowe Powszechne. s. 147-158.
- Karpiuk M. (2014). *Miejsce samorządu terytorialnego w przestrzeni bezpieczeństwa narodowego*. Warszawa: AON.
- Karta Samorządu Lokalnego (2006), Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z 12 sierpnia 2006 r. (Dz. U. 2006, nr 154, poz. 1107).

- Kisilowski M. (2015). *Planowanie przestrzenne jako element zarządzania kryzysowego w administracji publicznej*. (w:) B. Dobkowski, P. Sobotko, M.A. Ziniewicz (red.): *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne wobec potrzeb inwestycyjnych i bezpieczeństwa państwa*. Olsztyn: Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego. s. 254-266.
- Kisilowski M., Urbaniak K. (2013). *Wykorzystanie technologii informacyjnych w zarządzaniu publicznym w Polsce*. Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach. s. 63-78.
- Kisilowski M., Zawila-Niedźwiecki J. (2016a). *Odkrywanie 'DNA' logistyki społecznej. Ujęcie fenomenologiczne i aksjologiczne*, Marketing i Rynek, nr 7. s. 337-351.
- Kisilowski M., Zawila-Niedźwiecki J. (2016b). *Odkrywanie 'DNA' logistyki społecznej – przesłanki potrzeby nowego jej zdefiniowania*. Artykuł (w druku) prezentowany na Konferencji Naukowej „II Szkoła logistyki” Szczyrk 2016.
- Kołodziejczyk P., Szołtysek J. (2009). *Epistemologia logistyki społecznej*. Przegląd organizacji. nr 4. s. 21-24.
- Koncepcja Strategiczna NATO (2011).
- Kudrycka B., Peters B.G., Suwaj P.J. (red.) (2009). *Nauka administracji*. Warszawa: Wolters Kluwer SA.
- Owczarek L., Paszcza M. (2011). *Zarządzanie kryzysowe w samorządzie. Planowanie, organizowanie, procedury*. Warszawa: Municipium.
- Podręcznik koordynacji zarządzania kryzysowego* (2006). Rada Unii Europejskiej, Bruksela (Manual on EU Crisis Coordination).
- Sienkiewicz-Małyjurek K., Krynojewski F.R. (2010). *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*. Warszawa: Difin.
- Skomra W. (2010). *Zarządzanie kryzysowe – praktyczny przewodnik po nowelizacji ustawy*, Wrocław: PRESSCOM.
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej (2014) przyjęta przez Radę Ministrów 21 października 2014 r. i zatwierdzona przez Prezydenta RP.
- Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej do 2022 r. (2013) przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r.
- Tamimoto T. (2000). *Theory and Practice of Physical Distribution and Logistics*, Hakutoshobo.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2013 r. poz. 1166 ze zm.).
- Zawila-Niedźwiecki J. (2013). *Zarządzanie ryzykiem operacyjnym w zapewnianiu ciągłości działania organizacji*. Kraków: edu-Libri.
- Zdyb M., Stelmasiak J., Sikora K. (red.) (2014). *Podstawowe płaszczyzny zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego. Aspekty materialnoprawne*. Warszawa: Wolters Kluwer SA.
- Zdyb M. (red.) (2014). *Publicznoprawne podstawy bezpieczeństwa wewnętrznego*, Warszawa: Wolters Kluwer SA.
- Ziarko J., Walas-Trębacz J. (2010). *Podstawy zarządzania kryzysowego. Cz. 1 Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*. Kraków: Akademia Frycza Modrzewskiego.

Źródła internetowe:

- Komenda Główna Straży Pożarnej (2016). *Europejska Ochrona Ludności*, w tym *Mechanizm Ochrony Ludności*. Pobrano z: www.straz.gov.pl/panstwowa_straz_pozarna/europejska_ochrona_ludnosci_w_tym_mechanizm_ochrony_ludnosci.
- Małopolska Obrona Terytorialna (2016). *Obrona terytorialna*. Pobrano z: <http://malopolska.obronanarodowa.pl/obrona-terytorialna>.
- Marczak J. (2016). *Koncepcja Strategiczna Obrony Terytorialnej Polski w XXI wieku*. Pobrano z: <https://obronanarodowa.pl/artykuly/display/koncepcja-strategiczna-ot-wedlug-plk-r-dr-hab-jozefa-marczaka>.
- Obrona Cywilna Kraju (2016). *Planowanie cywilne w NATO*. Pobrano z: www.ock.gov.pl/obrona_cywilna_kraju/planowanie_cywilne_w_nato.
- Obrona Narodowa.PL (2016): *Projekt – koncepcja stworzenia obrony terytorialnej*. Pobrano z: <https://obronanarodowa.pl/artykuly/display/projekt-koncepcja-stworzenia-obrony-terytorialnej>.
- Paszyn M. (2016). *Obrona Terytorialna w strukturach państw członkowskich NATO wywodzących się z byłego Układu Warszawskiego*. Pobrano z: <https://obronanarodowa.pl/artykuly/display/obrona-terytorialna-w-strukturach-panstw-czlonkowskich-nato-wywodzacych-si-z-bylego-ukladu-warszawskiego>.
- Szeremietiew R. (2016). *Koncepcja utworzenia wojsk obrony terytorialnej w siłach zbrojnych RP według dr hab. Romualda Szeremietiewa*. Pobrano z: <https://obronanarodowa.pl/artykuly/display/koncepcja-utworzenia-wojsk-obrony-terytorialnej-w-silach-zbrojnych-rp-wedlug-dr-hab-romualda-szeremietiewa>.

PREVENTION AND SAFETY ASPECTS IN PUBLIC CRISIS MANAGEMENT AND SOCIAL LOGISTICS

Abstract

The chapter claims that adequate understanding of prevention in public crisis management, and social logistics in general, is an indispensable element in achieving safety and minimizing a risk of crisis. A crucial role of prevention, and civil planning in particular, is discussed, referring to the results of the project "Highly specialized platform supporting civil emergency planning and rescue in the Polish public administration and organizational units of the National Firefighting and Rescue System", funded by the National Center for Research and Development, contest No 7/2015. The author discusses also prevention instruments in crisis management within the European Union, and potential role of a new military formation - the Territorial Defence Forces in Poland. He shows, that success in prevention requires synergy of efforts, and cooperation of all the entities, as the public crisis management is a part of social logistics, because it refers to a situation when routine social logistics conduct fails, and a uniform methods of public crisis management are indispensable.

Keywords:

prevention, safety, public crisis management, social logistics.

Michał Wiśniewski*

Marek Kisilowski**

Marcin Marczewski***

7. ZASADY BUDOWY SCENARIUSZY ZDARZEŃ NIEKORZYSTNYCH W PUBLICZNYM ZARZĄDZANIU KRYZYSOWYM

Streszczenie

Rodział stanowi propozycję zasad konstruowania scenariuszy rozwoju zdarzeń niekorzystnych na potrzeby publicznego zarządzania kryzysowego. W rozdziale odniesiono się do obecnych procedur planowania cywilnego, poddając ten proces krytycznej analizie i zauważając, że pojedyncze zagrożenia najczęściej są przyczyną wystąpienia serii zagrożeń, które należy uwzględnić w ocenie ryzyka. Z tego powodu zaproponowano rozszerzenie planowania cywilnego o działania związane z budową scenariuszy zdarzeń niekorzystnych. Na podstawie analizy obowiązujących aktów prawnych oraz zagranicznych metodyk zarządzania kryzysowego, wskazane zostały elementy obligatoryjne i opcjonalne struktury scenariusza zdarzeń niekorzystnych. Wynikiem opracowania jest propozycja zasad budowy scenariuszy zdarzeń niekorzystnych.

Słowa kluczowe

planowanie cywilne, publiczne zarządzanie kryzysowe, zarządzanie bezpieczeństwem, scenariusz zdarzeń, efekt domina

Wstęp

Scenariusze zdarzeń niekorzystnych (SZN) powstają w celu rozpoznania możliwych zagrożeń na jakie podatna jest organizacja, społeczeństwo czy państwo i określenia możliwych modeli zabezpieczeń. Szczególnego znaczenia SZN nabierają w sytuacji zdarzeń kryzysowych, gdzie koniecznością jest wyeliminowanie lub ograniczenie skutków niekorzystnych tj. ofiar śmiertelnych, utraty elementów infrastruktury krytycznej (IK), strat finansowych itp. Obecnie w polskich planach zarządzania kryzysowego (PZK), kładzie się nacisk przede wszystkim na rozpoznanie elementarnych zagrożeń, pomijając ich wzajemne interakcje. Tymczasem takie zagrożenia są często punktem wyjścia dla tzw. efektu domina czyli sekwencji zdarzeń inicjowanych przez wystąpienie pierwszego z nich, a w której każde kolejne zdarzenie powoduje wystąpienie następnego (Kosieradzka i Zawila-Niedźwiecki 2016, s. 361). Dopiero lista zagrożeń wraz z określonymi zależnościami może sta-

* Mgr inż., Wydział Zarządzania, Politechnika Warszawska, Narbutta 85, 02-524 Warszawa; M.Wisniewski@wz.pw.edu.pl.

** Dr inż., Wydział Administracji i Nauk Społecznych, Politechnika Warszawska; Marek@Kisilowsky.waw.pl.

*** Mgr, Resilia Sp. z o.o., MMarczewski@resilia.pl.

nowić podstawę dla PZK, opracowywanych w ramach procesu planowania cywilnego (PPC), który jest składową publicznego zarządzania kryzysowego.

W Polsce zadania związane z publicznym zarządzaniem kryzysowym zostały określone m.in. w: ustawie o Państwowym Ratownictwie Medycznym, ustawie o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, w ustawie o ochronie przeciwpożarowej, decyzji w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności (Decyzja 2013), a przede wszystkim w ustawie o zarządzaniu kryzysowym (dalej u.k.z.). Mimo zdefiniowania pojęcia i zadań PPC w ustawie o zarządzaniu kryzysowym (art. 3-4), stan prawny dotyczący tego obszaru jest niejednorodny, zróżnicowany i pochodzi z różnych okresów. Wynika to między innymi z faktu, że problematyka ta leży w gestii różnych organów administracji publicznej. Obowiązujące przepisy w większości pochodzą z rozporządzeń ustanowionych przez różne organy wykonawcze. Są one nieskoordynowane, a nawet sprzeczne, utrudniając w ten sposób działania służb ratowniczych w sytuacji kryzysowej. Ponadto regulacje prawne dotyczące publicznego zarządzania kryzysowego w Polsce są obciążone tymi samymi błędami, które formułuje się w odniesieniu do całości polskiego ustawodawstwa, tzn. są nadmiernie obszerne, często nowelizowane i przesadnie szczegółowe, co zostało potwierdzone badaniami (m.in. Kędzierska, Banulska i Sobór 2014, s. 134).

Wszystko to sprawia, że w celu zwiększenia efektywności PPC, konieczne jest zaproponowanie jednolitych zasad budowy SZN, które pozwolą na podejmowanie właściwych działań w reakcji na rozpoznane zagrożenia. Proponowane podejście jest wynikiem prac przeprowadzonych w ramach uczestnictwa w projekcie rozwojowym NCBiR pt. „Wysokospecjalistyczna platforma wspomagająca planowanie cywilne i ratownictwo w administracji publicznej RP oraz jednostkach organizacyjnych KSRG” umowa nr DOB-BIO7/11/02/2015 na wykonanie projektów w zakresie badań naukowych i projektów rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa przez konsorcjum: Politechnika Warszawska (Wydział Zarządzania), Medcore sp. z o.o.

1. Proces planowania cywilnego

Zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom i warunków do sprawnego funkcjonowania państwa jest jednym z podstawowych obowiązków władz publicznych. Osiągnięcie tego celu uzależnione jest od wyczerpującej identyfikacji zagrożeń, analizowania ryzyka, które wyrażają, podejmowania działań prewencyjnych wobec zagrożeń oraz naprawczych wobec incydentów, zakłóceń, kryzysów i katastrof. Pojęcie bezpieczeństwa należy tu rozpatrywać w kontekście stabilności rozwoju gospodarczego, jakości życia społeczeństwa, bezpieczeństwa narodowego i prawidłowego funkcjonowania administracji publicznej, zarówno realizującej codzienne zadania, jak i jej sprawności podczas sytuacji kryzysowych. Pod tym względem obszarem szczególnej uwagi jest IK, gdzie bezpieczeństwo powinno być definiowane poprzez poziom dostępu do usług (funkcjonalności) świadczonych przez systemy IK.

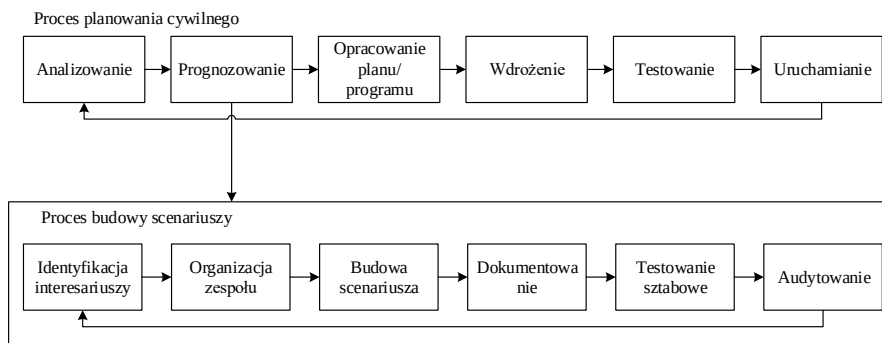
Procesem w ramach publicznego zarządzania kryzysowego, służącym do zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa w wymienionych aspektach, jest PPC. Jednym z najistotniejszych warunków PPC, narzuconych przez obowiązujące przepisy, jest przestrzeganie wymogu angażowania stosownych zasobów i kompe-

tencji do określonej sytuacji. Gwarantuje to reagowanie na najniższym koniecznym poziomie oraz zapewnia włączenie do systemu wszystkich poziomów władzy, instytucji, organizacji, podmiotów gospodarczych oraz mieszkańców. W tym ujęciu mamy do czynienia z gotowością w zakresie sprostania warunkom zagrożeń, tj. podjęcia w określonym czasie, miejscu i zakresie zorganizowanego, adekwatnego do sytuacji i efektywnego działania, zgodnie z przygotowanymi planami lub improwizacji stosownie do zadań wynikających z rzeczywistego zagrożenia. Ma to na celu zapewnienie akceptowanego poziomu bezpieczeństwa przez przygotowanie i utrzymanie wiarygodnych i adekwatnych do zagrożeń zdolności reagowania.

PPC obejmuje całokształt przedsięwzięć organizacyjnych mających na celu przygotowanie administracji publicznej do zarządzania kryzysowego, planowania w zakresie wspierania Sił Zbrojnych RP w razie ich użycia oraz planowanie wykorzystania Sił Zbrojnych RP do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego (u.z.k., art. 3, pkt 4). Ustawodawca definiując zadania z zakresu PPC wskazał m.in. na konieczność (u.z.k., art. 4):

1. przygotowania PZK, które powinny uwzględniać:
 - a. zapewnienie funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji kryzysowej,
 - b. zapewnienie funkcjonowania i możliwości odtworzenia IK,
 - c. zapewnienie ciągłego monitorowania zagrożeń,
 - d. racjonalne gospodarowanie siłami i środkami w sytuacjach kryzysowych,
 - e. pomoc udzielaną ludności w zapewnieniu jej warunków przetrwania w sytuacjach kryzysowych,
2. przygotowania struktur uruchamianych w sytuacjach kryzysowych,
3. przygotowania i utrzymywania zasobów niezbędnych do wykonania zadań ujętych w PZK.

PPC jest realizowany w tzw. cyklu planowania, który obejmuje *analizowanie, prognozowanie, opracowanie planu, wdrożenie, testowanie, uruchamianie*. Opracowanie zasad budowy SZN zapewni realizację ww. zadań oraz wspomogą realizację kroku *prognozowanie*, co zostało zobrazowane na rysunku 2.



Rysunek 2. Umiejscowienie procesu budowy SZN w PPC

Źródło: opracowanie własne.

Odpowiednia reakcja na zaistniały incydent wymaga oszacowania wartości ryzyka oraz posiadania wiedzy na temat skuteczności i efektywności działań podejmowanych w celu zapobiegania i łagodzenia skutków zagrożenia.

mowanych w celu eliminacji zdarzenia niekorzystnego. Wiąże się to z zagadnieniem gromadzenia i porządkowania wiedzy na temat zdarzeń przeszłych oraz jej przetwarzanie w celu doskonalenia umiejętności reagowania w przyszłości. Gromadzona wiedza powinna uwzględniać m.in. zależności i współzależności zagrożeń w ocenie ryzyka wystąpienia zdarzenia niekorzystnego oraz opis reakcji na incydent. Zależności są rozumiane jako związki przyczynowo-skutkowe, wynikające z wzajemnych powiązań między grupami zasobów, ujawniające się w momencie realizacji zagrożenia.

Najczęściej stosowaną metodą określania wzajemnych powiązań oraz prognozowania rozprzestrzeniania się zagrożeń jest metoda scenariuszowa. Polega ona na wykorzystaniu doświadczenia i wiedzy eksperta, który określa w jaki sposób zaobserwowane zdarzenie będzie się rozwijało i do jakich skutków może doprowadzić. Wynikiem tej metody są scenariusze rozwoju sytuacji kryzysowej, najczęściej w układzie: scenariusz pesymistyczny, optymistyczny, realny. Na potrzebę budowania takich prognoz wskazuje m.in. Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej (NPOiK 2013 s. 27).

2. Elementy obligatoryjne i opcjonalne scenariuszy zdarzeń niekorzystnych

Próba zastosowania w PPC podejścia scenariuszowego wymaga przeprowadzenia analizy obowiązujących aktów prawnych i udzielenia odpowiedzi na pytanie: *Jakie elementy powinien zawierać SZN?*

Obowiązujące przepisy nie określają wprost jakie zestawy danych powinny być uwzględnione w SZN. Jednocześnie przepisy nie wykluczają możliwości prowadzenia analiz i oceny ryzyka w oparciu o SZN. W tabeli 6 przedstawiono wykaz elementów SZN wymaganych obowiązującymi przepisami.

Tabela 6. Wykaz elementów SZN wymaganych obowiązującymi przepisami

Lp.	Nazwa elementu obligatoryjnego	Źródło
1	wykaz obiektów, urządzeń, instalacji oraz usług kluczowych dla bezpieczeństwa państwa	- art. 3, pkt 2, Ustawa o zarządzaniu kryzysowym z dnia 26 kwietnia 2007 r.
2	zestawienie potencjalnych zagrożeń wraz z ich charakterystyką	- art. 3, pkt 8, Ustawa o zarządzaniu kryzysowym z dnia 26 kwietnia 2007 r. - art. 17, pkt 4, Ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej - art. 1, pkt 1, Ustawa o ochronie przeciwpożarowej z dnia 12 sierpnia 1991 r. - § 20, pkt 2, Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczególnych zasad organizacji KSRG - § 20, pkt 1, Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 września 2002 w sprawie odbywania służby w obronie cywilnej
3	ocena ryzyka wystąpienia zagrożeń	- art. 11, pkt 2, Ustawa o zarządzaniu kryzysowym z dnia 26 kwietnia 2007 r.
4	skutki wystąpienia zagrożenia	- art. 3, pkt 10, Ustawa o zarządzaniu kryzysowym z dnia 26 kwietnia 2007 r.
5	skala zagrożeń	- § 20, pkt 2, Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczególnych zasad organizacji KSRG

Lp.	Nazwa elementu obligatoryjnego	Źródło
6	miejsce występowania zagrożenia	- § 20, pkt 2, Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji KSRG
7	rodzaj zagrożenia	- § 20, pkt 2, Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji KSRG
8	sposoby przeciwdziałania zagrożeniu	- § 20, pkt 2, Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji KSRG
9	stan infrastruktury	- § 20, pkt 9, Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji KSRG
10	warunki terenowe	- § 20, pkt 9, Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji KSRG
11	warunki atmosferyczne	- § 20, pkt 9, Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji KSRG
12	szacunkowy stopień zagrożenia	- załącznik 1, Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji KSRG
13	obszar geograficzny objęty zasięgiem zagrożenia	- art. 3, pkt 10, Ustawa o zarządzaniu kryzysowym z dnia 26 kwietnia 2007 r. - załącznik 1, Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji KSRG
14	wykaz wariantów zasięgu zagrożeń	- art. 3, pkt 9, Ustawa o zarządzaniu kryzysowym z dnia 26 kwietnia 2007 r.
15	wykaz sił i środków potrzebnych do zażegnania zdarzenia niekorzystnego lub sytuacji kryzysowej	- art. 5, pkt 2, Ustawa o zarządzaniu kryzysowym z dnia 26 kwietnia 2007 r. - art. 1, pkt 2, Ustawa o ochronie przeciwpożarowej z dnia 12 sierpnia 1991 r. - § 20, pkt 3-4, Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji KSRG
16	wykaz podmiotów odpowiedzialnych za usuwanie zagrożeń	- art. 4, pkt 3, Ustawa o zarządzaniu kryzysowym z dnia 26 kwietnia 2007 r.
17	wykaz podmiotów wykonujących działalność leczniczą w przypadku wystąpienia zdarzenia niekorzystnego lub sytuacji kryzysowej	- art. 30, pkt 1, Ustawa o Państwowym Ratownictwie Medycznym z dnia 8 września 2006 r.
18	wykaz struktur uruchamianych w sytuacjach kryzysowych	- art. 4, pkt 2, Ustawa o zarządzaniu kryzysowym z dnia 26 kwietnia 2007 r.
19	wykaz szkoleń przygotowujących członków oddziałów obrony cywilnej do reakcji na zdarzenie niekorzystne lub sytuację kryzysową	- § 20, pkt 1, Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 września 2002 w sprawie odbywania służby w obronie cywilnej
20	wykaz zadań i obowiązków uczestników zarządzania kryzysowego	- art. 5, pkt 2, Ustawa o zarządzaniu kryzysowym z dnia 26 kwietnia 2007 r.
21	wykaz zawartych umów porozumień związanych z realizacją zadań zawartych w planie zarządzania kryzysowego	- art. 5, pkt 2, Ustawa o zarządzaniu kryzysowym z dnia 26 kwietnia 2007 r.
22	wykaz zadań dotyczących monitorowania zagrożeń	- art. 5, pkt 2, Ustawa o zarządzaniu kryzysowym z dnia 26 kwietnia 2007 r.
23	wykaz zabezpieczeń przed zagrożeniami	- art. 17, pkt 4, Ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej

Lp.	Nazwa elementu obligatoryjnego	Źródło
24	wykaz świadczeń osobistych	- dział VII, rozdział 1, Ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej
25	wykaz świadczeń rzeczowych	- dział VII, rozdział 2, Ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej

Źródło: opracowanie własne.

Analiza obowiązujących aktów prawnych pośrednio wskazuje na obligatoryjne elementy SZN. Jednak oprócz tych danych warto przeanalizować dobre praktyki z zakresu zarządzania kryzysowego. Naturalnym źródłem takich praktyk są metodyki zarządzania kryzysowego stosowane w innych krajach. Kraje takie jak Szwecja, Niemcy, Irlandia, Holandia czy Wielka Brytania wykazują się dużym doświadczeniem i dojrzałością rozwiązań w tym zakresie. W związku z tym, że metodyki ww. krajów zostały już szeroko omówione m.in. w takich monografiach, jak Wróblewski (2015), Abgarowicz (2015) czy Kosieradzka i Zawila-Niedźwiecki (2016), ograniczono się do opracowania wykazu dobrych praktyk wynikających z powyższych metodyk.

Tabela 7. Wykaz dobrych praktyk stosowanych w zagranicznych metodykach zarządzania kryzysowego

Lp.	Wyszczególnienie	Źródło
1	określenie wpływu na społeczeństwo i badaną organizację	metodyka: Szwecji, Wielkiej Brytanii
2	odniesienie analizy ryzyka do precyzyjnie zdefiniowanego obszaru (obiektu, miejsca)	metodyka: Niemiec, Irlandii, Szwecji, Kanady
3	agregacja wyników analizy ryzyka oparta o arytmetykę (w tym ocena ważona)	metodyka: Niemiec, Holandii, Kanady
4	wizualizacja wyników analizy ryzyka w postaci rozbudowanej macierzy ryzyka uwzględniającej obszary: zapobiegania i redukcji ryzyka, zwiększenia sił reagowania	metodyka: Irlandii, Holandii
5	analizy średnio- i długoterminowe (5-25 lat)	metodyka: Kanady, Wielkiej Brytanii, Holandii
6	budowa i podział opracowanych scenariuszy zagrożeń na grupę scenariuszy realnych (do materializacji tu i teraz) i rozwojowych (możliwych do zrealizowania w przyszłości)	metodyka: Holandii
7	analizy wielokryterialne	metodyka: Holandii, Szwecji, Niemiec, Kanady
8	grupowanie zagrożeń	metodyka: Wielkiej Brytanii, Irlandii
9	podział skutków zagrożeń na kilka kategorii, w tym: ofiary śmiertelne, zranieni i z urazami, zakłócenia społeczne, straty ekonomiczne, brak dostępu do opieki zdrowotnej, brak dostępu do edukacji, przerwy w świadczeniu podstawowych usług (woda, prąd, ścieki), konieczność ewakuacji, wpływ psychologiczny, bezpieczeństwo terytorialne, bezpieczeństwo fizyczne, stabilność polityczna, rządy prawa, niepodległość i suwerenność państwa	metodyka: Wielkiej Brytanii, Holandii, Szwecji, Niemiec, Irlandii, Kanady
10	wykorzystanie modeli numerycznych	metodyka: Wielkiej Brytanii, Kanady
11	wykaz modeli zabezpieczeń, które powinny zostać wzmocnione	metodyka: Holandii
12	wykaz środków kontroli	metodyka: Holandii
13	wykaz zagrożeń inicjujących i wtórnych	metodyka: Holandii, Kanady, Niemiec
14	wykaz ról dla wszystkich uczestników zdarzenia niekorzystnego	metodyka: Holandii
15	wykaz funkcji analizowanego systemu i powiązanie z nim zagrożeń	metodyka: Szwecji

Lp.	Wyszczególnienie	Źródło
16	podział zagrożeń na wewnętrzne i zewnętrzne	metodyka: Szwecji
17	określenie czasu trwania zdarzenia niekorzystnego	metodyka: Niemiec, Irlandii
18	uwzględnienie trendów zagrożeń (osłabianie, nasilanie, stabilizacja)	metodyka: Irlandii
19	wykaz jednostek mogących dostarczyć wiedzę na temat analizowanych obiektów, systemów	metodyka: Irlandii
20	wprowadzenie podziału na zagrożenia stałe (mogące wystąpić zawsze dla każdego obiektu) i specyficzne	metodyka: Irlandii
21	określenie źródeł informacji, na których oparto analizę	metodyka: Irlandii, Kanady
22	przedziałowa ocena prawdopodobieństwa i skutków	metodyka: Holandii

Źródło: opracowanie własne.

Implementacja wymienionych dobrych praktyk w polskim PPC wymaga jego reorganizacji. Konieczna jest przede wszystkim zmiana optyki, nastawionej na rozpoznawanie pojedynczych zagrożeń i skupienie się na ich seriach. Jednym z możliwych rozwiązań tego problemu jest oparcie procesu analizy i oceny ryzyka o SZN.

3. Proces budowy scenariuszy zdarzeń niekorzystnych

Proces budowy SZN jest cyklem złożonym z sześciu etapów: *identyfikacji interesariuszy, organizacji zespołu, budowy scenariusza, dokumentowania, testowania i audytu*.

Pod pojęciem interesariuszy należy rozumieć grupy lub osoby pośrednio lub bezpośrednio zainteresowane działalnością organizacji w jej dążeniu do osiągnięcia celów (Stoner, Freeman i Gilbert 2011, s. 61). W przypadku PPC interesariuszami będą grupy lub osoby pośrednio lub bezpośrednio związane z funkcjonowaniem analizowanego systemu. Przeprowadzone badania wskazują, że należy zwrócić szczególną uwagę na interesariuszy reprezentujących administrację publiczną oraz służby powołane do niesienia pomocy, operatorów IK oraz infrastruktury ważnej dla społeczności lokalnej, posiadających unikatową wiedzę, umożliwiającą skuteczne przeprowadzenie oceny ryzyka. Można ich podzielić na interesariuszy typowych i szczególnych (Kosieradzka i Zawila-Niedźwiecki 2016, s. 171).

Interesariuszami typowymi są instytucje/organizacje, których przedstawiciele powinni brać udział w pracach zespołu ds. SZN. Ich udział wynika z wymogów prawnych bądź z dobrych praktyk zarządzania kryzysowego. Interesariuszami szczególnymi są instytucje/organizacje, których udział w pracach zespołu ds. SZN jest uwarunkowany wystąpieniem określonych kryteriów na analizowanym terenie i w analizowanej społeczności lokalnej. Wykaz sugerowanych interesariuszy typowych i szczególnych przedstawiono w publikacji: Kosieradzka i Zawila-Niedźwiecki (2016, s. 171-173).

Właściwa identyfikacja interesariuszy jest istotna dla etapu organizacji zespołu ds. SZN. Zebranie doświadczeń wielu środowisk pozwala na dokładniejsze typowanie SZN. Przyjęcie klasyfikacji interesariuszy umożliwia wprowadzenie jednolitego mechanizmu identyfikacji interesariuszy, niezależnego od analizowanego systemu. Ponadto zapewnia spójność PPC z opracowaną metodyką oceny ryzyka na potrzeby systemu zarządzania kryzysowego RP.

Drugim etapem procesu budowy SZN jest organizacja zespołu ds. SZN. W celu zapewnienia spójności procesu proponuje się przyjęcie zasad powoływania zespołu ds. SZN zdefiniowanych w ramach metodyki oceny ryzyka na potrzeby zarządzania

kryzysowego RP. Podobieństwa zadań PPC oraz zarządzania kryzysowego sugerują, że przyjęte w ramach zarządzania kryzysowego podejście będzie skuteczne. W związku z powyższym założeniem etap organizacji zespołu ds. SZN przebiega według następującego schematu (Kosieradzka i Zawila-Niedźwiecki 2016, s. 173-182):

- utworzenie zespołu i określenie ról pełnionych w zespole,
- mianowanie przewodniczącego i doradcy zespołu,
- wybór przedstawicieli interesariuszy,
- weryfikacja kompetencji członków zespołu projektowego,
- organizacja pracy zespołu.

Kolejnym etapem procesu jest budowa SZN, który realizuje się w systemie obiektów. Przyjmując za punkt wyjściowy pojedyncze państwo i dekomponując jego składowe na części elementarne należy zauważyć, że u podstaw systemu leżą zasoby.

Zasoby można podzielić na dwie grupy: rzeczywiste (maszyny, urządzenia, części, półfabrykaty) oraz abstrakcyjne (dane, informacja, wiedza). Niezależnie od kategorii, zasoby można opisać zestawem funkcjonalności oraz zagrożeń, na które podatny jest zasób. Opis zasobu może być uzupełniany o elementy, które są niezbędne do szerszych analiz (np. wpływ na inne zasoby, koszty odtworzenia, modele zabezpieczeń). W podobny sposób można podejść do opisu zagrożeń.

Postulowane podejście pozwala na opracowanie integralnego sytuacyjnego modelu zasobu (Krupa i Wiśniewski 2015), zachowującego otwarty charakter tego modelu. Oznacza to, że nie zmieniając zasad i stosowanego systemu pojęć, model można uzupełniać o nowe elementy i wykorzystać do opisu dowolnego systemu.

Funkcjonalności zasobów są podatne na zagrożenia. Opierając się na analizie funkcjonalności danego zasobu, możliwe jest wskazanie listy zagrożeń dla rozpatrywanego zasobu i w efekcie całego systemu. Pomiędzy zasobami istnieją połączenia, które można zdefiniować w postaci wirtualnego kanału łączącego dwa zasoby (Krupa 2013, s. 89-102). Znajomość organizacji procesu, w którym wykorzystywany jest zasób, w połączeniu z funkcjonalnościami zasobów, pozwala na wskazanie powiązań. Na tej podstawie odwzorowuje się strukturę systemu, a uzupełniając ją o aktualne wartości funkcjonalności, określa się stan systemu. W ramach etapu *budowa scenariusza* proponuje się przyjęcie następującej procedury postępowania:

- Krok 1: rozpoznanie i opis zasobów systemu,
- Krok 2: rozpoznanie i opis zagrożeń,
- Krok 3: określenie wpływu zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych,
- Krok 4: przygotowanie struktury systemu,
- Krok 5: przygotowanie opisów SZN.

Wynikiem procedury tego etapu powinna być lista scenariuszy, prezentowana w układzie przedstawionym w tabeli 8.

Tabela 8. Zestawienie możliwych SZN

Scenariusz	Prawdopodobieństwo	Opis przebiegu scenariusza	Interesariusz	Atrybuty możliwe do uzyskania z opisu zagrożeń i zasobów
S1				
S2				
S3				

Źródło: (Kosieradzka i Zawila-Niedźwiecki 2016, s. 287).

Przedstawiona metoda postępowania systematyzuje pracę zespołu ds. SZN, umożliwia również implementację struktury systemu w symulacyjnym narzędziu informatycznym i automatyczne wygenerowanie SZN, organiczna to ryzyko pominięcia lub niedocenienia jakiegoś zagrożenia.

Opracowanie SZN daje możliwość przygotowania się na rozpoznane zagrożenia i przećwiczenie reakcji na wypadek ich materializacji. Do tego celu można wykorzystać testy sztabowe. Warunkiem skutecznego testowania planów reakcji na zagrożenia, które zostały rozpoznane w oparciu o SZN, jest określenie mierzalnych i realistycznych celów testu zgodnie z zasadą SMART oraz ustalenie jednoznacznych kryteriów oceny rezultatów.

Przeprowadzone testy należy podsumować w postaci raportu pisemnego, zawierającego wyniki testu oraz rekomendacje i sugestie naprawcze dla poszczególnych uczestników. Prowadzenie testów planów reakcji w oparciu o SZN jest coraz popularniejsze i stosowane przez wiele organizacji powołanych do niesienia pomocy. W Polsce najbardziej zaawansowane systemy w tym zakresie posiadają Siły Zbrojne RP, które korzystają z symulatorów pola walki tj. JCATS, Złocień czy JTLS (Byleń 2013, s. 158).

Zgodnie z wytycznymi znajdującymi się w *Published Document 25666:2010* program testów powinien zostać zaprojektowany w taki sposób, aby:

- progresywnie poprawiał kompetencje i pewność ludzi w odniesieniu do wdrożonych procedur,
- pozwalał ćwiczyć poszczególne elementy PZK zapewniając, że zadziałają one zgodnie z planem,
- umożliwiał integrację dotychczas odseparowanych elementów PZK,
- pomagał zidentyfikować elementy planów wymagające doskonalenia,
- demonstrował, że poniesione na testowanie nakłady dają wymierne korzyści dla organizacji.

W prawidłowym przygotowaniu testów pomaga przyjęcie ramowej procedury (opracowanie własne na podstawie Kaczmarek i Ćwiek 2009, s. 136-137):

- Krok 1: Zorganizowanie spotkania interesariuszy w ramach, którego badana jest teoretyczna poprawność przygotowanych planów.
- Krok 2: Ustalenie częstotliwości testów.
- Krok 3: Opracowanie programu testu: wyznaczenie celu, określenie sposobu przeprowadzenia, określenie kryteriów oceny.
- Krok 4: Ustalenie praw i obowiązków interesariuszy w ramach testu.
- Krok 5: Opracowanie opisu testu: przyjęcie SZN, określenie uczestników.
- Krok 6: Określenie składu zespołu zarządzania kryzysowego, który weźmie udział w teście.

- Krok 7: Wskazanie obszaru oceny: zakres analiz, metody oceny, forma sprawozdania po wykonaniu testu.
- Krok 8: Określenie wymagań wobec dokumentacji testu: obszerność dokumentacji, stopień szczegółowości, miejsce przechowywania.
- Krok 9: Określenie uczestników testu: autorzy planu, obserwatorzy, protokolant, koordynatorzy, interesariusze typowi i szczegółowi, osoby postronne.
- Krok 10: Określenie budżetu testu.
- Krok 11: Miejsce testu.

Przedstawione zasady można modyfikować w zależności od potrzeb testowanego SZN i liczby zaangażowanych interesariuszy. Jednak należy pamiętać, aby przed przystąpieniem do opracowywania testu przyjąć procedurę postępowania i nie zmieniać jej w trakcie prac.

W każdym systemie zarządzania dokumentacja stanowi ważny, często niedoceniany element. Dokumentacja powinna zawierać opracowania, które opisują podejmowane działania i sposób ich realizacji oraz zapisy, które potwierdzają realizację tych działań i rejestrują ich wyniki. W systemie zarządzania kryzysowego dokumentacja często jest jedynym dowodem, który pozwala ocenić prawidłowość działań, bowiem wiele aktywności ulega zatarciu. W sferze zarządzania kryzysowego istotne jest, aby dokumentacja nie była nadmiernie rozbudowana i sformalizowana. Dokumentacja powinna być elastyczna i dostosowywać się do zmian w otoczeniu. Jednocześnie musi być sformalizowana w tych wszystkich przypadkach, gdy jej prawidłowość może decydować o życiu lub zdrowiu ludzi i bezpieczeństwie mienia o dużej wartości.

Obowiązujące w Polsce akty prawne, dotyczące zarządzania kryzysowego, przewidują dokumentację przede wszystkim w formie planów i sprawozdań. Pozostała dokumentacja jest fragmentaryczna. Dlatego w ramach projektu „Wysokospecjalistyczna platforma wspomagająca planowanie cywilne i ratownictwo w administracji publicznej RP oraz jednostkach organizacyjnych KSRG” prowadzone są prace nad wzorami raportów w obszarze wszystkich etapów procesu budowy SZN. Raporty te powinny być opracowywane lub aktualizowane w odstępach maksymalnie dwuletnich. Procedura ta powinna być również realizowana w przypadkach nadzwyczajnych, tj. szczyt NATO czy duże imprezy sportowe.

Ostatnim etapem prezentowanego procesu jest audyt. Audyt jest jednym z podstawowych narzędzi, umożliwiających poprawę różnych obszarów działalności instytucji, zarówno biznesowych, jak i administracji publicznej. W literaturze można znaleźć wiele klasyfikacji rodzajów audytu, jednak za podstawowy uznaje się podział na audyt produktu, audyt procesu, audyt systemu (Ejdys, Kobylińska i Lulewicz-Sas 2012, s. 204). W kontekście procesu budowy SZN powinno stosować się audyt całego systemu, na który składają się etapy identyfikacji interesariuszy, organizacji zespołu, budowy scenariusza, dokumentowania i testowania. Audyt systemu polega na porównaniu zasad postępowania z przyjętą normą. Normą w tym obszarze jest prezentowana metodyka budowy SZN, a funkcja audytu polega na porównaniu przyjętej przez zespół ds. SZN procedury budowy scenariusza z zdefiniowaną metodyką.

Celem audytu jest wykrycie nieprawidłowości w procedurze oraz wydanie rekomendacji korygujących. Przyjmuje się, że audyt powinien być systematyczny,

niezależny, udokumentowany i obiektywny w zakresie stopnia realizacji wyznaczonych kryteriów oceny (Gołąb 2009, s. 39).

Ze względu na fakt braku przepisów dotyczących audytu procesu budowy SZN oraz PPC, proponowana procedura audytu została oparta o zasady normy (PE-EN ISO 19011:2003):

- Krok 1: Inicjowanie audytu:
 - wskazanie audytora wiodącego,
 - określenie celów audytu, zakresu i kryteriów audytu,
 - określenie wykonalności audytu,
 - powołanie zespołu audytującego,
 - zawiązanie pierwszego kontaktu z audytowanym,
- Krok 2: Przegląd dokumentów – przegląd istotnych dokumentów wraz z zapisami metodyki budowy SZN,
- Krok 3: Przygotowanie do działań audytowych:
 - przygotowanie planu audytu,
 - przydzielenie zadań członkom zespołu audytującego,
 - przygotowanie dokumentów roboczych,
 - określenie sposobu komunikowania się podczas audytu,
 - określenie roli i odpowiedzialność przewodników i obserwatorów,
- Krok 4: Przeprowadzenie działań audytowych:
 - przeprowadzenie spotkania otwierającego,
 - zbieranie i weryfikacja danych,
 - opracowanie ustaleń z audytu,
 - przygotowanie wniosków z audytu,
 - przeprowadzenie spotkania zamykającego,
- Krok 5: Przygotowanie raportu z audytu:
 - przygotowanie raportu z audytu,
 - zatwierdzenie i upowszechnienie raportu z audytu,
- Krok 6: Zakończenie audytu:
 - zachowanie dokumentów,
 - zakończenie audytu,
- Krok 7: Przeprowadzenie działań poaudytowych.

Audyt jest skutecznym i efektywnym narzędziem zarówno na etapie wdrażania, jak i doskonalenia różnych obszarów działalności instytucji biznesowych i publicznych. Bez stosowania audytu utrudniona jest realizacja filozofii Kaizen i cyklu PDCA, które zapewniają ciągle dostosowywanie PPC do zmieniającej się rzeczywistości.

Procedura audytu stanowi ostatni element prezentowanego procesu budowy SZN. Wraz z procedurą testowania zapewnia weryfikację skuteczności i efektywności wypracowanych rozwiązań. Jej stosowanie wiąże się z wysiłkiem i poniesieniem kosztów finansowych, jednak zaniechanie tych działań może spowodować znacznie większe straty finansowe i zwiększyć liczbę poszkodowanych w przypadku wystąpienia incydentu.

Zakończenie

Prawidłowa realizacja zadań procesu planowania cywilnego, który jest częścią zarządzania kryzysowego, jest uzależniona od właściwego rozpoznania zagrożeń, na które są podatne zasoby analizowanego systemu. W dotychczasowych działaniach związanych z procesem planowania cywilnego można zaobserwować koncentrację na pojedynczych zagrożeniach i nieuwzględnianie tzw. efektu domina. Rozwiązaniem tego problemu może być oparcie procesu planowania cywilnego o scenariusze zdarzeń niekorzystnych.

Analiza aktów prawnych dotyczących zarządzania kryzysowego i procesu planowania cywilnego pozwoliła wskazać zestaw danych, które powinny być uwzględnione w ramach scenariusza zdarzeń niekorzystnych.

Analiza metodyk zarządzania kryzysowego wiodących w tym obszarze krajów, pozwoliła na wskazanie zestawu dobrych praktyk, możliwych do zastosowania w ramach procesu planowania cywilnego. Ich wdrożenie wymaga reorganizacji polskiego systemu publicznego zarządzania kryzysowego pod kątem uwzględniania scenariuszy zdarzeń niekorzystnych, czego potrzeba została zauważona również przez autorów NPOIK 2013.

Badania przeprowadzone w ramach projektu wykazały, że możliwe jest opracowanie integralnego sytuacyjnego modelu zasobu, umożliwiającego odwzorowanie struktury analizowanego systemu oraz wykorzystanie jej do wskazania scenariuszy zdarzeń niekorzystnych. Model ten stał się podstawą opisanego procesu budowy scenariuszy zdarzeń niekorzystnych, w ramach którego wyróżniono etapy: *identyfikacji interesariuszy, organizacji zespołu, budowy scenariusza, dokumentowania, testowania i audytu*.

Literatura

Opracowania zwarte

- Abgarowicz G. (red.) (2015). *Pamięć przyszłości. Analiza ryzyka dla zarządzania kryzysowego*, CNBOP-PIB, Józefów.
- Byleń S. (2013). *Modelowanie procesów logistycznych w systemach symulacyjnych*, Zeszyty Naukowe AON, nr 1(90).
- Ejdys J., Kobylińska U., Lucewicz-Sas A. (2012). *Zintegrowane systemy zarządzania jakością środowiskiem i bezpieczeństwem pracy*, Białystok.
- Gołąb P. (2009). *Zarządzanie ryzykiem ciągłości działania w firmach ubezpieczeniowych*, Wiadomości ubezpieczeniowe, nr 1.
- Kaczmarek T.T., Ćwiek G. (2009). *Ryzyko kryzysu a ciągłość działania*. Business continuity management, Difin, Warszawa.
- Kędzierska M., Banulska A., Sobór E. (2014). *Zarządzanie kryzysowe w gminach i powiatach – stan faktyczny i oczekiwania w świetle badań ankietowych*, CNBOP-PIB, vol. 33.
- Kosieradzka A., Zawila-Niedźwiecki J. (red.) (2016). *Zaawansowana metodyka oceny ryzyka w publicznym zarządzaniu kryzysowym*, edu-Libri, Kraków-Legionowo.
- Krupa T. (2015). *Semiotyka kluczowych pojęć tezauryś ciągłości działania w infrastrukturze krytycznej*, Logistyka, nr 4.

- Krupa T. (2013). *V.A. Gorbатов Theory of Characterization – Solutions and Examples*, Foundations of Management – International Journal. Faculty of Management WUT, No 3, Vol. 5.
- Riesbeck C., Schank R. (1989). *Inside Case-Based Reasoning*, Lawrence Erlbaum.
- Stoner J., Freeman E., Gilbert D. (2011). *Kierowanie*, PWE, Warszawa.
- Wróblewski D. (red.) (2015). *Zarządzanie ryzykiem. Przegląd wybranych metodyk*, CNBOP-BIP, Józefów.

Akty prawne

- Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 1313/2013/EU z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności (Dz.U. UE 17.12.2013 L. 347/924).
- Dyrektywa Rady 2008/114/WE z dnia 8 grudnia 2008 r. w sprawie rozpoznawania i wyznaczania europejskiej infrastruktury krytycznej oraz oceny potrzeb w zakresie poprawy jej ochrony (Dz.U. UE 23.11.2008 L. 345/75)
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz.U. 2011 nr 46 poz. 239).
- PE-EN ISO 19011:2003 – wytyczne dotyczące audytowania systemów zarządzania jakością i/lub zarządzania środowiskowego, PKN, 2003.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 września 2002 r. w sprawie odbywania służby w obronie cywilnej (Dz.U. 2002 nr 169 poz. 1391).
- Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. 2015 r. poz. 827 ze zm.).
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j. Dz.U. 2009 nr 178 poz. 1380 ze zm.).
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (t.j. Dz.U. 2013 r. poz. 1166 ze zm.).
- Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (t.j. Dz.U. 2013 r. poz. 757 ze zm.).
- Published Document 25666:2010 *Business continuity management – Guidance on exercising and testing for continuity and contingency programmes*.
- A Framework for Major Emergency Management, A Guide to Risk Assessment In Major Emergency Management*, Irlandia, 2010.
- All Hazards Risk Assessment Methodology Guidelines*, Kanada, 2013.
- Guide to Risk and Vulnerability Analyses*, Szwecja, 2012.
- Method of Risk Analysis for Civil Protection*, Niemcy, 2011.
- Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej*, RCB, 2013.
- National Risk Assessment Method Guide*, Holandia, 2008.
- National Risk Register*, Wielka Brytania, 2008.
- Swedish National Risk Assessment*, Swedish Civil Contingency Agency, 2012.
- Working with scenarios, risk assessment and capabilities In the National Safety and Security Strategy of Netherlands*, Holandia, 2009.

RULES FOR CONSTRUCTION SCENARIOS ADVERSE OF EVENTS IN THE PUBLIC CRISIS MANAGEMENT

Abstract

The paper presents a proposal for description of principles on constructing adverse event scenarios spread to the needs of the public crisis management. In the article, there is a reference to the current civil planning procedures subjecting it to the critical analysis. On the basis of analysis outcomes the conclusion has been made that individual threats are most often the cause of potential threats series that should be considered in the risk assessment. For this reason the extension of the civil planning has been proposed with an activities related to the adverse events scenarios development. Based on the existing legislation and international crisis management methodologies analysis a mandatory and optional elements of an adverse events scenario structure have been indicated. The result of the paper is to propose rules on the construction of scenarios adverse events.

Keywords

civil emergency planning, critical infrastructure, public crisis management, the scenario of events, a domino effect

Michał Wiśniewski*

Teresa Ostrowska**

8. WYZWANIA I DOBRE PRAKTYKI ZARZĄDZANIA BEZPIECZEŃSTWEM INFRASTRUKTURY KRYTYCZNEJ

Streszczenie

Opracowanie prezentuje syntezę wiedzy na temat procesu zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury krytycznej w świetle teorii zarządzania ryzykiem, przepisów ustawy o zarządzaniu kryzysowym z dnia 26 kwietnia 2007 r. oraz powiązanych aktów prawnych. W tekście zwrócono uwagę na niedoskonałość obecnie przyjętych procedur, konieczność ich ciągłego doskonalenia oraz dostosowywania do panujących warunków politycznych, prawnych, społecznych i gospodarczych. Wynikiem rozdziału jest wykaz wyzwań stojących przed polskim systemem zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury krytycznej oraz, opracowany na podstawie analizy zagranicznych metodyk zarządzania kryzysowego, wykaz dobrych praktyk z tego zakresu. Całość została uzupełniona o analizę istniejących ujęć teoretycznych, analitycznych i projektowych możliwych do wykorzystania w procesie zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury krytycznej.

Słowa kluczowe

infrastruktura krytyczna, zarządzanie kryzysowe, zdarzenie niekorzystne, scenariusz zdarzeń, efekt domina

Wstęp

Infrastruktura krytyczna (IK) to, według ustawy o **zarządzaniu kryzysowym** (dalej u.z.k.), systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi **kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli** oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców (u.z.k.). Z definicji wynika, że IK stanowi fundament sprawnego państwa i funkcjonującego na jego terenie społeczeństwa, w zakresie stabilności rozwoju gospodarczego, bezpieczeństwa narodowego, funkcjonowania administracji oraz podnoszenia standardu życia ludności. Zapewnienie bezpieczeństwa IK, rozumianego niekoniecznie jako fizyczna ochrona obiektu lecz jako ciągły dostęp do usług świadczonych przez systemy IK jest obowiązkiem państwa.

Osiągnięcie tego celu zależy od właściwego rozpoznania zagrożeń, analizy ryzyka, które wyrażają, działań prewencyjnych wobec zagrożeń oraz naprawczych wobec incydentów, kryzysów i katastrof. Narzędziem realizacji tego celu w państwach rozwiniętych są systemy i wspomagające je metodyki zarządzania bezpieczeństwem IK (ZB-IK).

* Mgr inż., Wydział Zarządzania, Politechnika Warszawska, Narbutta 85, 02-524 Warszawa, M.Wisniewski@wz.pw.edu.pl.

** Dr inż., Wydział Zarządzania, Politechnika Warszawska, Narbutta 85, 02-524 Warszawa, T.Ostrowska@wz.pw.edu.pl.

Celem niniejszego rozdziału jest analiza i wskazanie niesprawności polskiego systemu ZB-IK, dobrych praktyk z tego obszaru oraz propozycja możliwych rozwiązań podnoszących jego efektywność.

W rozdziale przeprowadzono analizę obowiązujących aktów prawnych, warunkujących funkcjonowanie systemu ZB-IK w Polsce, przegląd zagranicznych metod, odnoszących się do procesu ZB-IK oraz wskazano możliwe do zastosowania koncepcje teoretyczne z obszaru nauk o zarządzaniu.

Opracowanie jest wynikiem prac przeprowadzonych w ramach uczestnictwa w projekcie rozwojowym NCBiR pt. *Wysokospecjalistyczna platforma wspomagająca planowanie cywilne i ratownictwo w administracji publicznej RP oraz jednostkach organizacyjnych KSRG* umowa nr DOB – BIO7/11/02/2015 na wykonanie projektów w zakresie badań naukowych i projektów rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa, przez konsorcjum: Politechnika Warszawska (Wydział Zarządzania), Medcore sp. z o.o.

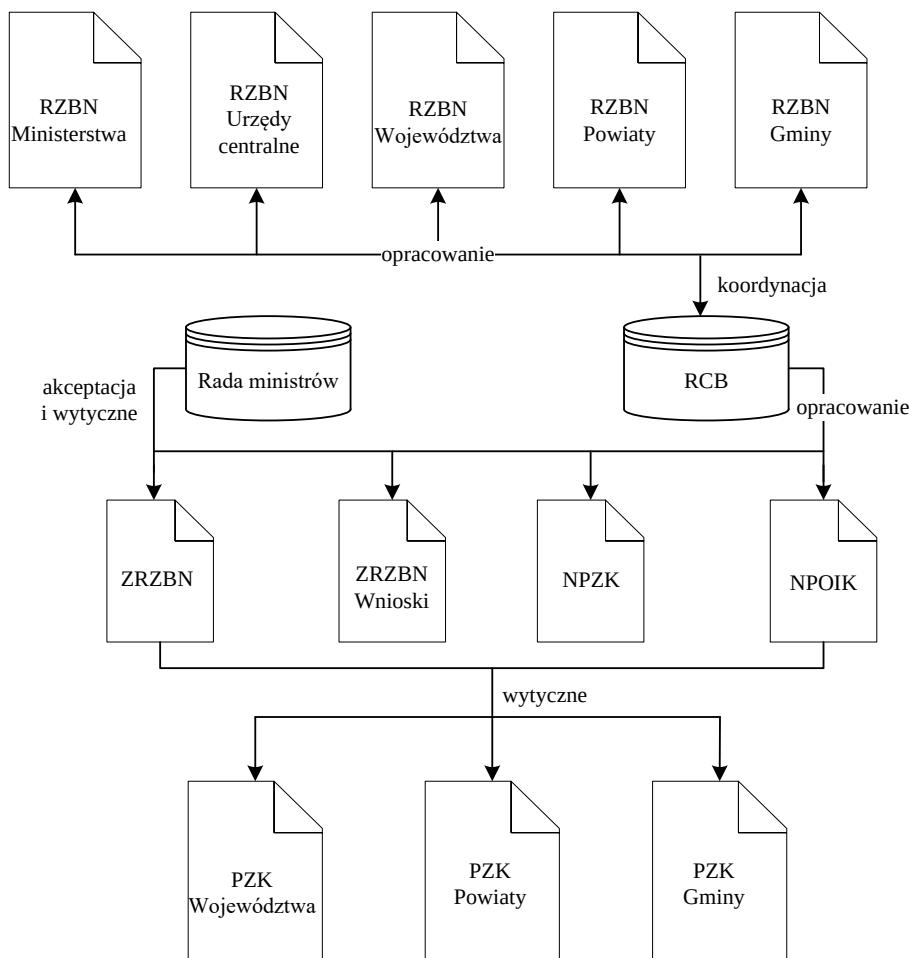
1. Polski system zarządzania bezpieczeństwem IK

Podstawą prawną polskiego systemu ZB-IK jest ustawa o zarządzaniu kryzysowym z dnia 26 kwietnia 2007 r. oraz opublikowany w 2013 roku Narodowy Program Ochrony IK (NPOIK). Ustawa dzieli IK na jedenaście systemów (u.z.k., art. 3, pkt 2), z kolei Unijny Mechanizm Ochrony Ludności, wyróżnia dodatkowo system ochrony dziedzictwa narodowego. Fakt ten wskazuje na konieczność budowania otwartych systemów i metodyk ZB-IK.

Obecny model ZB-IK opiera się na przygotowywanych raz na dwa lata, raportach zagrożeń bezpieczeństwa narodowego (RZBN). Obowiązek sporządzenia raportów mają ministerstwa, urzędy centralne oraz wojewodowie. W procesie tym opcjonalnie mogą uczestniczyć powiaty oraz gminy. Fakt ten utrudnia zbieranie wiarygodnych danych na temat zagrożeń występujących na poszczególnych poziomach administracyjnych oraz ich agregację na poziom wyższy.

Koordynatorem procesu opracowywania RZBN jest Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, które na podstawie zabranych RZBN sporządza Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego (KPZK). Dokument ten jest następnie przedstawiany Radzie ministrów, która przyjmuje go w postaci uchwały. Wnioski z RZBN oraz KPZK stanowią podstawę do opracowania planów zarządzania kryzysowego (PZK) na poziomach województw, powiatów i gmin. W ramach obowiązującej procedury ZB-IK powstaje również NPOIK określający zadania i obowiązki dotyczące ochrony IK (Krupa i Wiśniewski 2015, s. 94). Na rysunku 3 przedstawiono schemat funkcjonowania polskiego systemu ZB-IK.

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym jest pierwszym w Polsce aktem prawnym, w którym zdefiniowano pojęcie IK oraz sformułowano cele i zadania związane z jej ochroną. Nie oznacza to jednak, że przed rokiem 2007 nie było w Polsce przepisów definiujących proces ochrony obiektów o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa i funkcjonowania społeczeństwa. Wykaz wybranych aktów prawnych związanych z ochroną IK został m.in. wskazany przez K. Steca (Stec 2011, s. 197).



Rysunek 3. Schemat polskiego systemu zarządzania bezpieczeństwem IK

Źródło: (Krupa i Wiśniewski 2015a, s. 95).

Wadą obowiązującego systemu ZB-IK jest fakt, że powstające w jego ramach dokumenty określają zadania, terminy oraz jednostki odpowiedzialne za ich wykonanie, natomiast nie ma wskazanych metod jakimi uczestnicy tego procesu mają się posługiwać. Prowadzi to do rozbieżności metodycznych i jakościowych opracowywanych dokumentów, co utrudnia realizację procesu analizy i oceny ryzyka na poszczególnych poziomach administracyjnych. W konsekwencji obniża to poziom powstających PZK.

W związku z dużą dowolnością stosowanych metod efektywność systemu i podejmowanych działań w dużej mierze uzależniona jest od wiedzy i doświadczeń osób wykonujących analizy zagrożeń na jakie podatne są obiekty IK.

Przykładem uzależnienia efektywności wykorzystania elementów systemu IK może być karambol jaki miał miejsce w Krakowie w 2015 r. Ciężarówka typu TIR staranowała dziewiętnaście pojazdów osobowych. W wyniku zdarzenia piętnaście osób zostało poszkodowanych, z czego dziesięć osób wymagało hospitalizacji. Na miejsce zdarzenia dyspozytor pogotowia ratunkowego, w oparciu o uzyskane dane

i własne doświadczenia, zadysponował naziemne zespoły ratownicze i śmigłowiec lotniczego pogotowia ratunkowego. W wyniku późniejszych wypowiedzi lekarzy zajmujących się poszkodowanymi okazało się, że decyzja o niezwłocznym zadysponowaniu śmigłowca pozwoliła na uniknięcie ofiar śmiertelnych (tvn24.pl).

W omawianym przypadku decyzja o wysłaniu jednostki lotniczego pogotowia ratunkowego na miejsce zdarzenia okazała się trafna. Jednak podstawą tej decyzji były doświadczenia dyspozytora, które w przypadku pomyłki niepotrzebnie osłabiłyby system ratownictwa zaliczany do systemów IK. W związku z powyższym powinno się dążyć do stanu, w którym efektywność procesu ZB-IK będzie wynikała z przyjętego modelu postępowania i tylko w ograniczony sposób będzie zależna od czynnika ludzkiego.

Na proces ZB-IK wpływa również proces planowania cywilnego. Jednym z najistotniejszych warunków planowania cywilnego jest przestrzeganie wymogu angażowania stosownych zasobów i kompetencji do określonej sytuacji. Gwarantuje to reagowanie na najniższym koniecznym poziomie oraz zapewnia włączenie do systemu wszystkich poziomów władzy, instytucji, organizacji i podmiotów gospodarczych oraz mieszkańców. W tym ujęciu mamy do czynienia z gotowością w zakresie sprostania warunkom zagrożeń, tj. podjęcia w określonym czasie, miejscu i zakresie zorganizowanego, adekwatnego do sytuacji i efektywnego działania zgodnie z przygotowanymi planami lub improwizacji stosownie do zadań wynikających z rzeczywistego zagrożenia. Ma to na celu zapewnienie akceptowanego poziomu bezpieczeństwa przez przygotowanie i utrzymanie adekwatnych do zagrożeń zdolności reagowania.

Odpowiednia reakcja na zaistniały incydent czy sytuację kryzysową wymaga oszacowania wartości ryzyka oraz posiadania wiedzy na temat skuteczności i efektywności działań podejmowanych w celu eliminacji zdarzenia niekorzystnego lub zażegnania kryzysu. Wiąże się to z zagadnieniem gromadzenia i porządkowania wiedzy na temat zdarzeń przeszłych oraz jej przetwarzania w celu doskonalenia umiejętności reagowania w przyszłości. Gromadzona wiedza powinna m.in. uwzględniać zależności i współzależności zagrożeń w ocenie ryzyka wystąpienia zdarzenia niekorzystnego, które mogą wywołać tzw. efekt domina. W literaturze związanej z zagadnieniem zarządzania bezpieczeństwem czy zarządzania ryzykiem można znaleźć wiele przykładów metod identyfikacji zagrożeń, jednak w ramach tych metod pomija się kwestię powiązań między zagrożeniami. W opracowaniach kładzie się nacisk na konieczność identyfikacji i oceny zagrożeń elementarnych. Tymczasem takie zagrożenia najczęściej są przyczyną serii zagrożeń, które należy uwzględnić w ocenie ryzyka.

Wskazanie listy zagrożeń wraz z rozpoznaniem wzajemnych powiązań między zagrożeniami jest podstawą opracowania prognozy rozprzestrzeniania się zdarzeń niepożądanych, która pozwala odpowiednio dobrać siły i środki do zaistniałej sytuacji, realizując tym samym założenia procesu planowania cywilnego.

Najczęściej stosowaną metodą określania wzajemnych powiązań zagrożeń oraz prognozowania rozprzestrzeniania się zagrożeń jest metoda scenariuszowa. Na potrzebę budowania takich prognoz wskazuje m.in. NPOIK (2013 s. 27). Metoda ta jest również stosowana w zagranicznych metodykach ZB-IK Holandii, Szwecji, Irlandii, Niemiec, Kanady i Wielkiej Brytanii.

Budowa scenariuszy zdarzeń niekorzystnych odbywa się zazwyczaj w oparciu o miękkie metody tj. burze mózgów, spotkania seminaryjne, metody eksperckie. Choć uzyskane w ten sposób opracowania są bardzo cenne i niewątpliwie podnoszą

bezpieczeństwo systemów IK, to ich wadą jest brak zapewnienia, że wskazane zostały wszystkie możliwe scenariusze zdarzeń niekorzystnych, jakie w danym systemie i przy danych zasobach wiedzy są możliwe do realizacji. Istnieje tu możliwość pominięcia w analizach części zagrożeń oraz niedocenienie pewnych ryzyk.

Przykładem może być katastrofa elektrowni jądrowej Fukushima I. Obiekt należący do systemu IK Japonii został zabezpieczony przed występującymi na terenie kraju trzęsieniami ziemi. W wyniku wystąpienia takiego zagrożenia żaden element elektrowni nie uległ poważnym uszkodzeniom. Jednak fale tsunami wywołane przez trzęsienie ziemi zdołały doprowadzić do katastrofy (wyborcza.pl).

Innym przykładem niedocenienia zagrożenia dla IK była sytuacja z lata 2015 r., kiedy to w Polsce ze względu na wysokie temperatury i braki wody potrzebnej do chłodzenia bloków energetycznych konieczne było czasowe wstrzymanie prac w dużych zakładach produkcyjnych (hkatowice.tvp.pl).

Przedstawione rozważania dotyczące polskiego systemu ZB-IK wskazują na jego niesprawność przede wszystkim w obszarze braku ogólnie przyjętych metod realizacji wytycznych zawartych w ustawie o zarządzaniu kryzysowym i NPOIK. Niesprawnością jest również zbyt duże uzależnienie systemu od doświadczeń i wiedzy osób prowadzących analizy ryzyk związanych z systemami IK. Słabością systemu jest także koncentracja na pojedynczych zagrożeniach i nieuwzględnianie tzw. efektu domina. W tym obszarze należy jednak zauważyć podejmowane działania w celu zmiany podejścia do procesu analizy i oceny ryzyka w kierunku uwzględniania scenariuszy zdarzeń niekorzystnych zawierające się w zapisach NPOIK.

Eliminacja wymienionych niesprawności w opinii autorów jest podstawowym wyzwaniem stojącym przed praktykami i badaczami procesu ZB-IK.

2. Zagraniczne metodyki zarządzania bezpieczeństwem IK

Jednym z możliwych sposobów eliminacji niesprawności polskiego systemu ZB-IK jest benchmarking najlepszych praktyk polegający na analizie rozwiązań stosowanych za granicą. Proces ZB-IK realizowany jest w wielu krajach Europy i świata. Kraje takie jak Szwecja, Niemcy, Irlandia, Holandia czy Wielka Brytania wykazują się dużym doświadczeniem i dojrzałością rozwiązań w tym zakresie. W związku z tym, że metodyki ww. krajów zostały już szeroko omówione m.in. w takich monografiach, jak Wróblewski (2015), Abgarowicz (2015) czy Kosieradzka i Zawila-Niedźwiecki (2016), w niniejszym opracowaniu wskazano hasłowo elementy uznawane przez autorów za dobre praktyki warte uwzględnienia w ramach reorganizacji polskiego systemu ZB-IK.

Analizując metodyki wymienionych krajów skupiono się przede wszystkim na organizacji procesu oceny ryzyka, budowy PZK a także na metodach, technikach oraz narzędziach wykorzystywanych w procesie ZB-IK. Wyniki analiz zaprezentowano w tabeli 9.

Implementacja wymienionych w tabeli 9 dobrych praktyk w polskim systemie ZB-IK wymaga jego reorganizacji. Konieczna jest przede wszystkim zmiana optyki nastawionej na rozpoznawanie zagrożeń elementarnych i skupienie się na zagrożeniach złożonych.

Tabela 9. Wykaz dobrych praktyk stosowanych w zagranicznych metodykach ZB-IK

Lp.	Wyszczególnienie	Źródło
1	określenie wpływu na społeczeństwo i badaną organizację	metodyka: Szwecji, Wielkiej Brytanii
2	odniesienie analizy ryzyka do precyzyjnie zdefiniowanego obszaru (obiektu, miejsca)	metodyka: Niemiec, Irlandii, Szwecji, Kanady
3	agregacja wyników analizy ryzyka oparta o arytmetykę (w tym ocena ważona)	metodyka: Niemiec, Holandii, Kanady
4	wizualizacja wyników analizy ryzyka w postaci rozbudowanej macownicy ryzyka uwzględniającej obszary: zapobiegania i redukcji ryzyka, zwiększenia sił reagowania	metodyka: Irlandii, Holandii
5	analizy średnio- i długoterminowe (5-25 lat)	metodyka: Kanady, Wielkiej Brytanii, Holandii
6	budowa i podział opracowanych scenariuszy zagrożeń na grupę scenariuszy realnych (do materializacji tu i teraz) i rozwojowych (możliwych do zrealizowania w przyszłości)	metodyka: Holandii
7	analizy wielokryterialne	metodyka: Holandii, Szwecji, Niemiec, Kanady
8	grupowanie zagrożeń	metodyka: Wielkiej Brytanii, Irlandii
9	podział skutków zagrożeń na kilka kategorii, w tym: ofiary śmiertelne, zranieni i z urazami, zakłócenia społeczne, straty ekonomiczne, brak dostępu do opieki zdrowotnej, brak dostępu do edukacji, przerwy w świadczeniu podstawowych usług (woda, prąd, ścieki), konieczność ewakuacji, wpływ psychologiczny, bezpieczeństwo terytorialne, bezpieczeństwo fizyczne, stabilność polityczna, rządy prawa, niepodległość i suwerenność państwa	metodyka: Wielkiej Brytanii, Holandii, Szwecji, Niemiec, Irlandii, Kanady
10	wykorzystanie modeli numerycznych	metodyka: Wielkiej Brytanii, Kanady
11	wykaz modeli zabezpieczeń, które powinny zostać wzmocnione	metodyka: Holandii
12	wykaz środków kontroli	metodyka: Holandii
13	wykaz zagrożeń inicjujących i wtórnych	metodyka: Holandii, Kanady, Niemiec
14	wykaz ról dla wszystkich uczestników zdarzenia niekorzystnego	metodyka: Holandii
15	wykaz funkcji analizowanego systemu i powiązanie z nim zagrożeń	metodyka: Szwecji
16	podział zagrożeń na wewnętrzne i zewnętrzne	metodyka: Szwecji
17	określenie czasu trwania zdarzenia niekorzystnego	metodyka: Niemiec, Irlandii
18	uwzględnienie trendów zagrożeń (osłabianie, nasilanie, stabilizacja)	metodyka: Irlandii
19	wykaz jednostek mogących dostarczyć wiedzę na temat analizowanych obiektów, systemów	metodyka: Irlandii
20	wprowadzenie podziału na zagrożenia stałe (mogące wystąpić zawsze dla każdego obiektu) i specyficzne	metodyka: Irlandii
21	określenie źródeł informacji, na których oparto analizę	metodyka: Irlandii, Kanady
22	przedziałowa ocena prawdopodobieństwa i skutków	metodyka: Holandii

Źródło: opracowanie własne.

Jednym z możliwych rozwiązań tego problemu jest oparcie procesu analizy i oceny ryzyka o scenariusze zdarzeń niekorzystnych. Takie rozwiązanie jest stosowane we wszystkich przeanalizowanych zagranicznych metodykach ZB-IK. Ponadto umożliwi to wprowadzenie standaryzacji działań, zaproponowanie metod pracy zespołów analityczno-projektowych odpowiedzialnych za bezpieczeństwo IK oraz ograniczenie uzależnienia efektywności procesu ZB-IK od czynnika ludzkiego.

3. Analiza wymogów prawnych

Reorganizacja Polskiego systemu ZB-IK i próba zastosowania w nim podejścia scenariuszowego wymaga przeprowadzenia analizy obowiązujących aktów prawnych. Analiza ma dać odpowiedź na pytania:

1. Jaki jest stan obowiązujących przepisów prawnych z zakresu ZB-IK?
2. Czy obowiązujące przepisy pozwalają na zastosowanie podejścia scenariuszowego?
3. Jakie elementy powinien zawierać scenariusz zdarzenia niekorzystnego?

Stan prawny dotyczący prezentowanej problematyki jest bardzo rozproszony, zróżnicowany i pochodzi z różnych okresów. Wynika to między innymi z faktu, że problematyka ZB-IK leży w gestii różnych centralnych organów administracji oraz innych władz publicznych.

Obowiązujące przepisy pochodzą z aktów wykonawczych – rozporządzeń stanowiących przez różne organy wykonawcze. Powoduje to, że są one nieskoordynowane, a często wręcz sprzeczne, utrudniając w ten sposób działania różnych służb w przypadku wystąpienia sytuacji zagrażającej bezpieczeństwu IK.

Ponadto regulacje prawne dotyczące procesu ZB-IK w Polsce są obciążone tymi samymi błędami, które formułuje się w odniesieniu do całości polskiego ustawodawstwa, tzn. że są nadmiernie obszerne, niestabilne (często nowelizowane) i przesadnie szczegółowe.

Poważny problem stanowi również podejście do problematyki publicznego zarządzania kryzysowego związanego z procesem ZB-IK. Podejście to będące efektem innego spojrzenia na zagadnienie społeczeństwa obywatelskiego wywodzącego się zarówno z ustawodawstwa UE, jak i z przemian ustrojowych w Polsce jest rozbieżne z obowiązującą koncepcją obrony cywilnej wywodzącą się z ustawy z 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony RP. W wyniku przemian ustrojowych oraz polskiego członkostwa w UE definicja publicznego zarządzania kryzysowego uległa przemianom zarówno w ustawie o zarządzaniu kryzysowym jak i ustawie o państwowym ratownictwie medycznym oraz ustawie o ochronie przeciwpożarowej.

Prezentowana ocena skłania do przyjęcia stanowiska o konieczności całościowej analizy problematyki obowiązującego ustawodawstwa z uwzględnieniem celów społecznych głównie w aspekcie ZB-IK.

Obowiązujące przepisy formalno-prawne nie wykluczają jednak możliwości modyfikacji systemu ZB-IK i wprowadzenia analiz i oceny ryzyka w oparciu o scenariusze zdarzeń niekorzystnych. Szczególnie istotne dla procesu budowy tych scenariuszy są poniższe akty prawne:

- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym,
- Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym,
- Ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej,
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej,
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczego-gaśniczego,
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 września 2002 r. w sprawie odbywania służby w obronie cywilnej.

Wymienione dokumenty pośrednio wskazują jakie zestawy danych powinny być uwzględniane przez scenariusz zdarzeń niekorzystnych. Wykaz tych elementów został zawarty w tabeli 10.

Tabela 10. Wykaz elementów scenariusza zdarzeń niekorzystnych wymaganych obowiązującymi przepisami

Lp.	Nazwa elementu obligatoryjnego	Źródło
1	wykaz obiektów, urządzeń, instalacji oraz usług kluczowych dla bezpieczeństwa państwa	art. 3, pkt 2, Ustawa o zarządzaniu kryzysowym z dnia 26 kwietnia 2007 r.
2	zestawienie potencjalnych zagrożeń wraz z ich charakterystyką	art. 3, pkt 8, Ustawa o zarządzaniu kryzysowym z dnia 26 kwietnia 2007 r. art. 17, pkt 4, Ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej art. 1, pkt 1, Ustawa o ochronie przeciwpożarowej z dnia 12 sierpnia 1991 r. § 20, pkt 2, Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji KSRG § 20, pkt 1, Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 września 2002 w sprawie odbywania służby w obronie cywilnej
3	ocena ryzyka wystąpienia zagrożeń	art. 11, pkt 2, Ustawa o zarządzaniu kryzysowym z dnia 26 kwietnia 2007 r.
4	skutki wystąpienia zagrożenia	art. 3, pkt 10, Ustawa o zarządzaniu kryzysowym z dnia 26 kwietnia 2007 r.
5	skala zagrożeń	§ 20, pkt 2, Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji KSRG
6	miejsce występowania zagrożenia	§ 20, pkt 2, Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji KSRG
7	rodzaj zagrożenia	§ 20, pkt 2, Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji KSRG
8	sposoby przeciwdziałania zagrożeniu	§ 20, pkt 2, Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji KSRG
9	stan infrastruktury	§ 20, pkt 9, Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji KSRG
10	warunki terenowe	§ 20, pkt 9, Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji KSRG
11	warunki atmosferyczne	§ 20, pkt 9, Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji KSRG
12	szacunkowy stopień zagrożenia	załącznik 1, Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji KSRG
13	obszar geograficzny objęty zasięgiem zagrożenia	art. 3, pkt 10, Ustawa o zarządzaniu kryzysowym z dnia 26 kwietnia 2007 r. załącznik 1, Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji KSRG
14	wykaz wariantów zasięgu zagrożeń	art. 3, pkt 9, Ustawa o zarządzaniu kryzysowym z dnia 26 kwietnia 2007 r.
15	wykaz sił i środków potrzebnych do zażegnania zdarzenia niekorzystnego lub	art. 5, pkt 2, Ustawa o zarządzaniu kryzysowym z dnia 26 kwietnia 2007 r.

Lp.	Nazwa elementu obligatoryjnego	Źródło
	sytuacji kryzysowej	art. 1, pkt 2, Ustawa o ochronie przeciwpożarowej z dnia 12 sierpnia 1991 r. § 20, pkt 3-4, Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji KSRRG
16	wykaz podmiotów odpowiedzialnych za usuwanie zagrożeń	art. 4, pkt 3, Ustawa o zarządzaniu kryzysowym z dnia 26 kwietnia 2007 r.
17	wykaz podmiotów wykonujących działalność leczniczą w przypadku wystąpienia zdarzenia niekorzystnego lub sytuacji kryzysowej	art. 30, pkt 1, Ustawa o Państwowym Ratownictwie Medycznym z dnia 8 września 2006 r.
18	wykaz struktur uruchamianych w sytuacjach kryzysowych	art. 4, pkt 2, Ustawa o zarządzaniu kryzysowym z dnia 26 kwietnia 2007 r.
19	wykaz szkoleń przygotowujących członków oddziałów obrony cywilnej do reakcji na zdarzenie niekorzystne lub sytuację kryzysową	§ 20, pkt 1, Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 września 2002 w sprawie odbywania służby w obronie cywilnej
20	wykaz zadań i obowiązków uczestników zarządzania kryzysowego	art. 5, pkt 2, Ustawa o zarządzaniu kryzysowym z dnia 26 kwietnia 2007 r.
21	wykaz zawartych umów porozumień związanych z realizacją zadań zawartych w planie zarządzania kryzysowego	art. 5, pkt 2, Ustawa o zarządzaniu kryzysowym z dnia 26 kwietnia 2007 r.
22	wykaz zadań dotyczących monitorowania zagrożeń	art. 5, pkt 2, Ustawa o zarządzaniu kryzysowym z dnia 26 kwietnia 2007 r.
23	wykaz zabezpieczeń przed zagrożeniami	art. 17, pkt 4, Ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej
24	wykaz świadczeń osobistych	dział VII, rozdział 1, Ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej
25	wykaz świadczeń rzeczowych	dział VII, rozdział 2, Ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej

Źródło: opracowanie własne.

Należy zauważyć, że w polskim ustawodawstwie nie istnieją akty prawne bezpośrednio odnoszące się do zagadnienia budowy scenariuszy zdarzeń niekorzystnych czy sytuacji kryzysowych. Dlatego przedstawiony w tabeli 10 wykaz zestawów danych należy traktować jako punkt wyjściowy i otwartą listę, którą należy monitorować i uzupełniać o nowe elementy wymagane przepisami prawnymi.

4. Istniejące rozwiązania możliwe do wykorzystania w procesie zarządzania bezpieczeństwem IK

Wprowadzenie do procesu ZB-IK scenariuszy zdarzeń niekorzystnych wymaga wskazania podstaw teoretycznych, które umożliwią opracowanie nowej metodyki postępowania. Zaproponowane rekomendacje w tym obszarze powinny uwzględniać:

- koncepcje i podejścia do zarządzania,
- metody i techniki organizatorskie,
- narzędzia informatyczne.

Zarządzanie ryzykiem, a tym samym i bezpieczeństwem, utożsamiane jest z procesami diagnozy i sterowania, których celem jest intencjonalne zapewnienie stabilizacji oraz wykreowanie uwarunkowań dalszego rozwoju organizacji (Zawiła-Niedźwiecki 2013). Współczesne koncepcje zarządzania, wywodzące się głównie

z obszaru organizacji funkcjonowania przedsiębiorstw produkcyjnych, sprawdzają się w obszarach bankowości, ubezpieczeń, handlu itp. Wykorzystując analogię pomiędzy procesem zarządzania ryzykiem w przedsiębiorstwach a procesem ZB-IK można sądzić, że sprawdzają się one również i w tym obszarze. Koncepcjami, które wydają się szczególnie predysponowane do wsparcia omawianego procesu są podejście scenariuszowe i sytuacyjne oraz metody AIDA i *Case Based Reasoning* (CBR).

Podejście scenariuszowe w obszarze zarządzania finansami stanowi podstawę teoretyczną analizy, za pomocą której bada się równoczesny wpływ wielu czynników na wyniki wyceny lub oceny efektywności projektu inwestycyjnego (Pluta 2010, s. 36-38). W tym kontekście podejście scenariuszowe stanowi ciekawe narzędzie służące określaniu czynników ryzyka oraz ustalania obszarów niepewności związanych z funkcjonowaniem przedsiębiorstw. Scenariusze opisujące analizowany system powinny zawierać (Haijden i in. 2002):

- opis stanu rzeczywistości na koniec ustalonego okresu,
- interpretację bieżących zjawisk i ich konsekwencji w przyszłości,
- wewnętrznie spójny obraz przyszłej rzeczywistości.

W kontekście zarządzania ryzykiem podejście scenariuszowe wykorzystuje się jako sposób konwersji zdolności organizacji do uczenia się na konkretny plan działania zaprojektowany w celu reagowania na szok zewnętrzny oraz odzyskania równowagi po jego nastąpieniu (Worthington, Collins i Hitt 2009, s. 444). Przez szok zewnętrzny należy rozumieć wystąpienie zagrożenia, na które podatny jest analizowany system IK: atak terrorystyczny, klęska żywiołowa, absencja kluczowych pracowników itp.

Na podstawie scenariuszy opracowuje się plany reakcji na zdarzenie niekorzystne, plany ciągłości działania oraz plany przywrócenia pełnej sprawności IK. Opracowanie planów przekłada się na możliwość wypracowania swoistych instrukcji stanowiskowych na wypadek zaistnienia zdarzenia niekorzystnego. Dzięki temu szybciej uruchamiane są odpowiednie struktury mające reagować na wystąpienie zdarzenia niekorzystnego, a pracownicy nie ulegają szokowi i wiedzą jak się zachować.

Planowanie w oparciu o podejście scenariuszowe jest dobrym narzędziem do oceny ryzyka, określania obszarów niepewności w otoczeniu i ich wpływu na działalność przedsiębiorstwa, ale w swojej naturze jest narzędziem opisowym. Z tego powodu trudno je stosować do pomiaru ryzyka (Daszyńska-Żygadło 2012, s. 80) gdzie wskazane jest posługiwanie się wskaźnikami ilościowymi. Problem ten można wyeliminować uzupełniając podejście scenariuszowe elementami podejścia sytuacyjnego zarządzania przedsiębiorstwem.

Ujęcie sytuacyjne jest wynikiem prac praktyków i badaczy, którzy próbowali zastosować koncepcje głównych szkół nauk o zarządzaniu w warunkach występujących w organizacjach oraz określić przewidywane zależności między sytuacjami, działaniami i wynikami (Wajda 2003, s. 48). Podstawowym założeniem ujęcia sytuacyjnego jest stwierdzenie, że rzeczywistość jest zbyt złożona aby można było stosować uniwersalne sposoby działania, skuteczne w każdych warunkach. Pogląd ten potwierdza A. Hamrol dodając, że organizacje są systemami złożonymi, probabilistycznymi, spójnymi, o nieograniczonych zbiorach sprzężeń wewnętrznych i zewnętrznych. Nie ma zatem sytuacji identycznych i powtarzalnych, w których można wprost zastosować znane standardy rozwiązań. Dopiero analiza konkretnej sytuacji daje możliwość doboru adekwatnych modeli, metod czy rozwiązań oraz pozwala na

określenie ich jednorazowej skuteczności (Hamrol 1998, s. 68). Zamiast uniwersalnych metod zarządzania w nurcie sytuacyjnym przyjmuje się, że (Kaczmarek i Sikorski 1996, s. 24-25):

- zalecenia szkoły sytuacyjnej mają służyć jako sugestie sprawdzonych rozwiązań w różnych sytuacjach,
- każda organizacja jest jedyna w swoim rodzaju i wymaga, aby zachowania kierownicze warunkować zmiennymi właściwymi w konkretnej sytuacji,
- celowe jest opracowanie zbiorów modelowych rozwiązań dotyczących różnych poziomów i aspektów zarządzania w organizacji, stanowiących zbiór możliwości, z których należy wybrać najlepsze w danej sytuacji.

Opracowanie zbioru modelowych rozwiązań w przypadku procesu ZB-IK wymaga zastosowania mechanizmów gromadzenia wiedzy z zakresu (Krupa i Wiśniewski 2015b, s. 1028):

- obiektów podatnych na zagrożenia,
- funkcjonalności obiektów,
- zagrożeń,
- powiązań między zagrożeniami,
- skutków wystąpienia zdarzeń niekorzystnych,
- procedur i narzędzi wykorzystanych do zażegnania zdarzenia niekorzystnego i przywrócenia stanu z przed jego wystąpienia.

Szczególnie użyteczne podejście do zarządzania sytuacyjnego w kontekście procesu ZB-IK prezentuje Kłykow. Definiuje on sytuację jako (Kłykow i Jurek 1988, s. 71):

- zbiór węzłów związanych ze sobą skierowanymi połączeniami, które odwzorowują zależności między węzłami, tworząc strukturę sytuacji,
- węzły reprezentują elementy modelowanej rzeczywistości,
- węzły mogą reprezentować inne struktury sytuacji, co umożliwia budowę struktur hierarchicznych.

Założenia podejścia sytuacyjnego można wykorzystać do budowy struktury analizowanego systemu IK uwzględniającego obiekty i oddziałujące na nie zagrożenia. Określenie struktury systemu pozwala na wskazanie scenariuszy zdarzeń jakie mogą się w nim rozgrywać, co jest pierwszym krokiem w kierunku wskazania zestawu modeli zabezpieczeń przed rozpoznanymi zagrożeniami. Wskazanie właściwego modelu zabezpieczeń jest procesem decyzyjnym, który może być wspomagany metodami AIDA i CBR.

Wykorzystanie metody AIDA wiąże się z realizacją trzech kroków. Budowany jest model problemu decyzyjnego, w ramach którego (Krupa i Ostrowska 2012, s. 26):

- wydziela się obszary decyzyjne i decyzje elementarne,
- zaznacza pary decyzji elementarnych znajdujących się w relacji pełnej sprzeczności,
- wyznacza wagi względnej istotności V_i obszarów decyzyjnych D_i na skali procentowej oraz wagi względnej istotności v_{ji} (względnych kosztów do sumy 1 w każdym obszarze decyzyjnym D_i) elementarnych decyzji d_{ji} na skali (0..1).

Następnie generowany jest zbiór dopuszczalnych decyzji niezawierający par elementarnych decyzji znajdujących się w relacji pełnej sprzeczności. Ostatnim etapem jest przeprowadzenie względnej oceny kosztowej wszystkich poprawnie utworzonych decyzji (bez relacji sprzeczności) i uporządkowanie ich w malejącej kolejności względnych kosztów oraz analiza uzyskanych rozwiązań, wytypowanie grupy najbardziej pożądanых wariantów decyzji, dokonanie wyboru jednej z nich i wykonanie decyzji.

Metoda AIDA może zostać wykorzystana do opracowania modeli zabezpieczeń wykorzystywanych w ramach reakcji na rozpoznane scenariusze. Obszary decyzyjne mogą reprezentować rozpoznane zagrożenia, a decyzje elementarne – zabezpieczenia przed zagrożeniami. Technika ma jednak ograniczenia, z którymi należy się liczyć. Stosując ściśle założenia metody odrzuca się modele zabezpieczeń, w których występuje więcej niż jedno zabezpieczenie z danego obszaru decyzyjnego.

Metoda CBR opiera się na obserwacji rozumowania eksperta, który szukając rozwiązania problemu odwołuje się do doświadczeń z przeszłości i wzoruje swoje działania na wówczas podjętych. Metoda CBR określa przypadek jako parę: problem i jego rozwiązanie. Przypadki są niezależne, nie są regułami, są zapisami rzeczywistych zdarzeń inicjowanymi w konkretnych sytuacjach, które mogą zostać opisane odpowiednim zestawem danych. Istota CBR sprowadza się do stwierdzenia, że możliwe jest rozwiązanie bieżącego problemu przez adaptację rozwiązań zastosowanych w przeszłości (Riesbeck i Schank 1989). W metodzie CBR wyróżnia się następujące etapy realizowane w cyklu (Aamodt i Plaza 1994):

- wyszukanie – w bazie przypadków wyszukuje się przypadek najbardziej podobny do rozpatrywanego,
- wykorzystanie – sposób rozwiązania znalezionego przypadku staje się potencjalnym rozwiązaniem obecnego problemu,
- ocena przydatności – znane rozwiązanie dopasowuje się do rozpatrywanego problemu, możliwa jest modyfikacja rozwiązania,
- zapamiętanie – rozpatrywany problem oraz zastosowane rozwiązanie zapamiętuje się jako nowy przypadek.

Wskazanie kryteriów podobieństwa sytuacji w jakich znajduje się analizowany system da możliwość porównywania określonego scenariusza zdarzeń z przypadkami mającymi miejsce w przeszłości, dzięki czemu możliwe będzie określenie czy przyjęty model zabezpieczeń przyniesie pożądane rezultaty.

Proponowane podejście jest możliwe do realizacji bez wsparcia narzędzi informatycznych, jednak takie działanie wyraźnie wpłynie na efektywność metody. Dlatego rekomenduje się aby proces ZB-IK uwzględniający scenariusze zdarzeń niekorzystnych został wsparty odpowiednimi narzędziami informatycznymi tj.:

- bazy i hurtownie danych – umożliwiające gromadzenie danych i prowadzenie analiz wskazujących na korelację pozornie niezwiązanych zjawisk,
- narzędzia pracy grupowej – dające możliwość opracowywania, gromadzenia, wymiany i prezentacji dokumentów tworzonych przez zespół analityczno-projektowy,
- symulatory procesów biznesowych – pozwalające na budowę struktury systemu IK i automatyczne generowanie scenariuszy zdarzeń niekorzystnych.

Zakończenie

Zapewnienie bezpieczeństwa IK, rozumianego jako ciągły dostęp do usług świadczonych przez systemy IK, jest jednym z podstawowych obowiązków państwa. Osiągnięcie tego celu zależy od właściwego rozpoznania zagrożeń, na które podatne są systemy IK i właściwego doboru zabezpieczeń. Celem niniejszego rozdziału było wskazanie niedociągnięć polskiego systemu ZB-IK, identyfikacja dobrych praktyk z tego obszaru oraz zaproponowanie rozwiązań podnoszących jego efektywność.

W rozdziale przeprowadzono analizę obowiązujących aktów prawnych, warunkujących funkcjonowanie systemu ZB-IK w Polsce, przegląd zagranicznych metodyk, odnoszących się do procesu ZB-IK oraz możliwe do zastosowania koncepcje teoretyczne z obszaru nauk o zarządzaniu.

W obszarze wyzwań stojących przed praktykami i badaczami zajmującymi się zagadnieniami ZB-IK należy wskazać trzy główne problemy:

- brak ogólnie przyjętych metod realizacji wytycznych zawartych w ustawie o zarządzaniu kryzysowym i NPOIK,
- zbyt duże uzależnienie systemu od doświadczeń i wiedzy osób prowadzących analizy ryzyk związanych z systemami IK,
- koncentrację na pojedynczych zagrożeniach i nieuwzględnianie tzw. efektu domina.

Analiza metodyk ZB-IK wiodących w tym obszarze krajów pozwoliła na wskazanie zestawu dobrych praktyk możliwych do zastosowania w kontekście wyeliminowania niesprawności polskiego systemu ZB-IK. Ich wdrożenie wymaga reorganizacji polskiego systemu ZB-IK pod kątem uwzględniania scenariuszy zdarzeń niekorzystnych.

Analiza aktów prawnych dotyczących zarządzania kryzysowego, planowania cywilnego i planowania ratowniczego pozwoliła wskazać wykaz zestawów danych, które powinny być uwzględnione w ramach scenariusza zdarzeń niekorzystnych. Należy tu jednak zaznaczyć, że wskazania te pośrednio wynikają z obowiązujących aktów prawnych, gdyż w polskim prawodawstwie nie istnieje dokument określający strukturę scenariusza zdarzeń niekorzystnych.

Podstawy teoretyczne do opracowania metodyki ZB-IK dają podejście scenariuszowe i sytuacyjne oraz metody AIDA i CBR stosowane w naukach o zarządzaniu. Nowa metodyka postępowania powinna być również wspomagana przez odpowiedni zestaw narzędzi informatycznych w celu zwiększenia jej efektywności.

Propozycja metodyki ZB-IK uwzględniającej scenariusze zdarzeń niekorzystnych została przedstawiona w artykule (Krupa i Wiśniewski 2015, s. 93-104) i jest przedmiotem dalszych prac badawczych autorów.

Literatura

Opracowania zwarte

- Aamodt A., Plaza E. (1994). *Case-Based Reasoning: Foundational Issues, Methodological Variation and System Approaches*, Artificial Intelligence Communications, 7(1).
- Abgarowicz G. (red.) (2015). *Pamięć przyszłości. Analiza ryzyka dla zarządzania kryzysowego*, CNBOP – PIB, Józefów.

- Daszyńska-Żygadło K. (2012). *Podejście scenariuszowe w zarządzaniu ryzykiem*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, vol. XLVI, 4.
- Hajden K., Bradfield R., Burt G., Cairns G., Wright G. (2002). *The sixth sense: Acceleration organisational learning with scenarios*, Wiley, Chichester.
- Hamrol A. (1998). *Zarządzanie jakością. Teoria i praktyka*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
- Kaczmarek B., Sikorski C. (1996). *Podstawy zarządzania – zachowania organizacyjne*.
- Kłyk J., Jurek J. (1988). *Dialogowe semiotyczne systemy podejmowania decyzji*, PWN.
- Kosieradzka A., Zawila-Niedźwiecki J. (red.) (2016). *Zaawansowana metodyka oceny ryzyka w publicznym zarządzaniu kryzysowym*, edu-Libri, Kraków.
- Krupa T., Ostrowska T. (2012). *Decision-making in flat and hierarchical decision problems*, Foundations of Management, vol. 4, no. 2.
- Krupa T., Wiśniewski M. (2015a). *Situational management of critical infrastructure resources under threat*, Foundations of Management, vol. 7, annula 15.
- Krupa T., Wiśniewski M. (2015b). *Wykorzystanie wiedzy w zarządzaniu sytuacyjnym bezpieczeństwem infrastruktury krytycznej Polski*, Logistyka, nr 5.
- Pluta W. (2010). *Planowanie finansowe w przedsiębiorstwie*, PWE.
- Riesbeck C., Schank R. (1989). *Inside Case-Based Reasoning*, Lawrence Erlbaum.
- Stec K. (2011). *Wybrane prawne narzędzia ochrony infrastruktury krytycznej w Polsce*, Bezpieczeństwo narodowe, nr 19.
- Wajda A. (2003). *Podstawy nauki o zarządzaniu organizacjami*, Warszawa.
- Worthington W., Collins J., Hitt M. (2009). *Beyond risk mitigation: Enhancing corporate innovation with scenario planning*, Business Horizons, nr 52.
- Wróblewski D. (red.) (2015). *Zarządzanie ryzykiem. Przegląd wybranych metodyk*, CNBOP – BIP, Józefów.
- Zawila-Niedźwiecki J. (2003). *Zarządzanie ryzykiem operacyjnym w zapewnianiu ciągłości działania organizacji*, Wydawnictwo edu-Libri, Kraków.

Akty prawne

- Ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. 2015 poz. 827 ze zm.).
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (tekst jedn. Dz.U. 2009 nr 178 poz. 1380 ze zm.).
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (tekst jedn. Dz.U. 2013 r. poz. 1166 ze zm.).
- Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (tekst jedn. Dz.U. 2013 r. poz. 757 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz.U. 2011 nr 46 poz. 239).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 września 2002 r. w sprawie odbywania służby w obronie cywilnej (Dz.U. 2002 nr 169 poz. 1391).
- A Framework for Major Emergency Management, A Guide to Risk Assessment In Major Emergency Management*, Irlandia, 2010.
- All Hazards Risk Assessment Methodology Guidelines*, Kanada, 2013.
- Guide to Risk and Vulnerability Analyses*, Szwecja, 2012.

- Method of Risk Analysis for Civil Protection*, Niemcy, 2011.
Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej, RCB, 2013.
National Risk Assessment Method Guide, Holandia, 2008.
National Risk Register, Wielka Brytania, 2008.
Swedish National Risk Assessment, Swedish Civil Contingency Agency, 2012.
Working with scenarios, risk assessment and capabilities In the National Safety and Security Strategy of Netherlands, Holandia, 2009.

Netografia

- www.hkatowice.tvp.pl, *Upalne ograniczenia mniej prądu dla zakładów produkcyjnych*, data odczytu: 28.04.2016.
www.tvn24.pl, *Karambol w Krakowie*, data odczytu: 28.04.2016.
www.wyborcza.pl, *Fukushima katastrofa która wciąż trwa*, data odczytu: 28.04.2016.

CHALLENGES AND GOOD PRACTICES OF SECURITY MANAGEMENT OF CRITICAL INFRASTRUCTURE

Abstract

This paper presents a synthesis of knowledge about the process safety management of critical infrastructure in the light of the theory of risk management provisions of the Act on Crisis Management of 26 April 2007 and the related legal acts. The article draws attention to the imperfection of currently accepted procedures, the need for their continuous improvement and adaptation to the prevailing political, legal, social and economic. The result of this article is a list of the challenges facing the Polish system of safety management of critical infrastructure and based on the analysis of foreign methodologies crisis management, the list of good practices in this field. The article is complemented by an analysis of existing theoretical, analytical and project approaches, which are possible for use in the management of security of critical infrastructure.

Keywords

critical infrastructure, crisis management, adverse event, the scenario of events, domino effect

CZĘŚĆ III.

SŁUŻBA ZDROWIA

Katarzyna Krot*

9. WPLYW ZAUFANIA DO LEKARZY NA PRZESTRZEGANIE ZALECEŃ LEKARSKICH PRZEZ PACJENTÓW

Streszczenie

Przestrzeganie zaleceń lekarskich jest uzależnione od wielu czynników. Jednym z nich jest charakter relacji lekarz-pacjent, a zwłaszcza zaufanie do lekarza. Stąd celem niniejszego opracowania jest określenie wpływu zaufania w relacji lekarz-pacjent na przestrzeganie zaleceń lekarskich. W odróżnieniu od dotychczasowych publikacji zaufanie to będzie badane jako pojęcie wielowymiarowe. Wyniki reprezentatywnego badania ankietowego przeprowadzonego wśród 1 000 osób wskazują, że osoby, które przestrzegają zaleceń lekarza jednocześnie deklarują wyższy poziom zaufania w każdym wymiarze, natomiast osoby „samodzielne” zdecydowanie niższy. Różnice w poziomie zaufania są szczególnie istotne w przypadku zaufania do jakości komunikacji.

Słowa kluczowe

zaufanie, przestrzeganie zaleceń lekarskich, relacja lekarz-pacjent

Wstęp

Poprawa stopnia przestrzegania zaleceń lekarskich przynosi istotne korzyści kliniczne i ekonomiczne dla pacjentów oraz całego systemu opieki zdrowotnej. Osiągnięcie tego celu nie jest łatwe ze względu na wielość czynników mogących wpływać na zachowania pacjentów. Aby zachęcać pacjentów do postępowania zgodnego z zaleceniami lekarzy, usługodawcy muszą poznać determinanty takiego postępowania oraz zrozumieć bariery utrudniające przestrzeganie wytycznych lekarzy (Kruiger, Berger i Felkey 2005; Golin i in. 2002). Liczne badania poświęcone temu zagadnieniu dotyczyły przede wszystkim czynników znajdujących się po stronie pacjenta, tj. cechy społeczno-demograficzne (Golin, DiMatteo i Gelberg 1996), uwarunkowania ekonomiczno-środowiskowe oraz rodzaj choroby (Catz i in. 2000). Zdecydowanie mniej uwagi poświęcano czynnikom znajdującym się po stronie usługodawcy. Jednym z czynników decydujących o postępowaniu pacjentów w zakresie przestrzegania zaleceń jest charakter relacji lekarz-pacjent, w tym zaufanie do lekarza (Elder i in. 2012; Schoenthaler i in. 2014). Mimo złożoności natury zaufania, publikacje przedstawiające to zagadnienie w kontekście przestrzegania zaleceń lekarskich mierzą je w jednowymiarowy sposób (Elder i in. 2012). Stąd celem niniejszego opracowania jest określenie wpływu każdego z wymiarów zaufania w relacji lekarz-pacjent na przestrzeganie zaleceń lekarskich. W rozdziale zostaną zaprezentowane wyniki reprezentatywnych badań ankietowych. Badanie przeprowadzono w ramach realizacji grantu NCN (nr 2011/01/D/HS4/05664).

* Dr, Katedra Marketingu i Przedsiębiorczości, Wydział Zarządzania, Politechnika Białostocka, katarzynakrot@gmail.com.

1. Zaufanie do lekarzy

Umiejętności interpersonalne lekarzy są, z perspektywy pacjentów, jednym z kluczowych czynników branych pod uwagę w ocenie działań lekarskich (Anderson i Dedrick 1990; Mead i Bower 2000; Mercer, Watt i Reilly 2001; Assem i Dulewicz 2014). Wśród tych umiejętności wymienić należy wzbudzanie zaufania u chorych (Mechanic i Meyer 2000; Hall i in. 2001; Maynard i Bloor 2003; da Silva, Pizzutti dos Santos i Basso 2015). Zaufanie to wiara i oczekiwanie, że partner relacji będzie działał na rzecz wspólnych interesów (Gilson 2003), oraz że żadna ze stron nie będzie nigdy działać na szkodę partnera, wykorzystując jego słabe punkty (Morgan i Hunt 1994). Oznacza to również chęć inwestowania swoich zasobów w relację z innym podmiotem (Morgan i Hunt 1994; Mohseni i Lindstrom 2007; Söderström, Eriksson i Åhlfeldt 2016).

Świadczenia medyczne są usługami określanymi jako usługi o istotnych konsekwencjach (*high-consequence exchanges*), czyli powiązаныmi z trudnymi wyborami powodującymi stres i silne reakcje emocjonalne (Botti, Orfali i Iyengar 2009; da Silva, Pizzutti dos Santos i Basso 2015). Dlatego też zaufanie w usługach medycznych nabiera szczególnego znaczenia. Dugan, Trachtenberg i Hall (2005) definiują je jako akceptacja zależności przez pacjenta i wiara, że usługodawca/lekarz wykona świadczenie medyczne zgodnie z interesami pacjenta (Hall i in. 2001; Gilson 2003).

Zaufanie jest zagadnieniem wielowymiarowym, na które składają się najczęściej badane wymiary: kompetencje, życzliwość i uczciwość (*competence, benevolence, integrity*) (Mayer, Davis i Schoorman 1995; McKnight, Choudhury i Kacmar 2002; Krot i Rudawska 2013). Zaufanie do kompetencji partnera relacji obejmuje wiarę, że druga strona posiada odpowiednią wiedzę, umiejętności i cechy, które umożliwiają osiągnięcie celu w obrębie określonej dziedziny wiedzy specjalistycznej (Hyun-Jung 2004; White i Hyuan 2012). Zaufanie w wymiarze życzliwości to z kolei stopień, w jakim każda ze stron wierzy, że druga będzie działać we wspólnym interesie, kierując się pozytywnymi motywami, biorąc pod uwagę dotychczasowe wzajemne relacje oraz bez względu na egocentryczne pobudki i chęć zysku (Pavlou 2002; Söderström, Eriksson i Åhlfeldt 2016). Uczciwość jako wymiar zaufania oznacza kierowanie się ogólnie przyjętymi zasadami (Kim i in. 2013; Söderström, Eriksson i Åhlfeldt 2016).

Charakter relacji lekarz-pacjent jest jednym z kluczowych czynników w osiągnięciu zaplanowanych wyników zdrowotnych. Brak zaufania może przyczynić się do niezadowolenia pacjentów oraz poczucia zagrożenia o własne zdrowie (Zineldin 2015). Obecnie pacjenci są coraz lepiej poinformowani i bardziej chętni do uczestniczenia w podejmowaniu decyzji dotyczących ich własnego zdrowia. W efekcie doprowadziło to do większej współzależności między lekarzem i pacjentem, co z kolei oznacza, że zaufanie jest bardziej uzależnione od komunikacji i przekazywanych w trakcie wizyty informacji oraz innych czynników, które uwiarygodniają postępowanie lekarza (Rowe i Calnan 2006; Assem i Dulewicz 2014).

Dlatego, jak wskazują badacze (Thom 2001), konieczne są dalsze badania nad zaufaniem w relacji lekarz-pacjent, aby możliwe było dokonywanie zmian w zachowaniach lekarzy wpływających na poziom zaufania pacjentów (Assem i Dulewicz 2014). Inni badacze sugerują również, że badania nad zachowaniami lekarzy

budującymi zaufanie powinny być powiązane z zachowaniami pacjentów i ich wynikami zdrowotnymi (Krupat i in. 2001).

2. Czynniki wpływające na przestrzeganie zaleceń lekarskich

Przestrzeganie zaleceń lekarskich jest rozumiane jako stopień, w jakim zachowania pacjenta dotyczące przyjmowania leków, przestrzegania diety oraz dokonywania innych zmian w stylu życia są zgodne z radami lekarza. Definicja ta zakłada, że zalecenia lekarskie są słuszne i właściwe dla pacjenta i że racjonalne zachowanie pacjenta powinno oznaczać dokładne przestrzeganie tych zaleceń (Roberson 1992).

Jak wskazują wyniki badań, na przestrzeganie zaleceń lekarskich wpływa wiele czynników, które zostały pogrupowane na kilka kategorii: cechy pacjenta (Golin, DiMatteo i Gelberg 1996; Murphy i in. 2000; Roberts 2000), cechy (złożoność) schematu leczenia (Cramer i in. 1989; Turner i in. 2000; Ostrop, Hallett i Gill 2000), charakter relacji lekarz-pacjent (Anderson 1990; Rost 1989; Kaplan, Greenfield i Ware 1989), typ choroby oraz czynniki społeczno-środowiskowe (Catz i in. 2000; Gordillo i in. 1999). Niekiedy jednak wyniki tych badań nie są jednoznaczne ze względu na stosunkowo niskie wartości wskaźników korelacji (Vermeire i in. 2001). Wskazuje się jednak, że starszy wiek, wyższy poziom wykształcenia, wyższy status społeczno-ekonomiczny, a także status emeryta i małżeński pozytywnie wpływają na stopień przestrzegania zaleceń lekarskich (Thomas, Wroth i Pathman 2006). O postępowaniu zgodnie z zaleceniami lekarza decyduje również przystępna forma przekazywania informacji przez lekarza, ciągłość opieki lekarskiej, zadowolenie pacjenta, krótsze przerwy pomiędzy kolejnymi wizytami oraz krótszy czas oczekiwania (Thomas, Wroth i Pathman 2006; Griffith 1990).

Natomiast złożoność wytycznych dotyczących sposobu leczenia, niewystarczająca komunikacja pomiędzy lekarzem a pacjentem a pacjentem są wskazywane jako główne przyczyny nieprzestrzegania zaleceń lekarza, zwłaszcza w grupie starszych pacjentów z zaburzeniami pamięci (Donovan 1995).

Kolejne możliwości poprawy stopnia przestrzegania zaleceń lekarzy tkwią w rodzajach przepisywanych leków, technikach zachęcających pacjentów do przyjmowania właściwych dawek. Wyniki badań jednak jednoznacznie nie potwierdzają skuteczności tego typu zabiegów. Uproszczenie zasad przyjmowania leków, przepisywanie mniejszej ilości leków do jednoczesnego przyjmowania oraz rozwój preparatów dłużej działających (*longeracting*) prowadzi raczej do uproszczenia schematu leczenia, niż do poprawy wskaźników przestrzegania zaleceń (Vermeire i in. 2001).

Czynnikiem, który decyduje o postępowaniu pacjenta zgodnym z wytycznymi lekarza jest relacja jaka nawiąże się pomiędzy nimi w gabinecie lekarskim, choć dość trudno jest zbadać naturę takiej relacji (Vermeire i in. 2001). Chodzi tutaj przede wszystkim o czas trwania i częstotliwość kontaktów oraz jakość tej relacji obejmującej postawę lekarza wobec pacjenta, szacunek w stosunku do obaw chorego, empatię a także sposób przekazywania informacji (DiMatteo 1994).

Ten ostatni czynnik został poddany bardziej szczegółowym badaniom. Okazało się, że przejrzyste przedstawienie zależności pomiędzy leczeniem a chorobą zwiększa prawdopodobieństwo lepszego przestrzegania zaleceń lekarza. Z drugiej jednak strony, opisywanie efektów leczenia może negatywnie wpłynąć na postępowanie pacjenta. Z kolei edukacja chorego mająca na celu lepsze zrozumienie przez chorego

wytycznych dotyczących sposobu leczenia skutkuje dokładniejszym przestrzeganiem zaleceń (Donovan 1995).

Niewątpliwie jednak zmiana charakteru relacji lekarz-pacjent może istotnie wpłynąć na podejście pacjenta do kwestii zdrowotnych, w tym do większej dbałości o zgodność jego zachowań z rekomendacjami lekarza. Wyniki badań wskazują, że konieczne jest odejście od relacji paternalistycznej do partnerskiej, gdzie decyzje dotyczące przebiegu leczenia podejmowane są wspólnie po uprzednim przekazaniu pacjentowi odpowiedniej wiedzy umożliwiającej podjęcie takiej decyzji (Vermeire i in. 2001).

W odpowiedzi na konieczność zmiany paradygmatu relacji lekarz-pacjent, wyniki badania Thoma (2001) podkreślają znaczenie i wpływ zaufania do lekarza na zachowania chorych. Zdaniem tego autora, wyższy poziom zaufania do lekarza powoduje większe prawdopodobieństwo właściwego przyswajania informacji medycznych oraz zgodnego z zalecaniami lekarzy przyjmowania nowych leków i akceptowania sposobów leczenia, a także poddania się diagnostyce medycznej. Krawczyńska (2013) zwraca uwagę na rolę zaufania do lekarza w kreowaniu pozytywnej postawy w stosunku do innowacji medycznych i stopnia wykorzystania ich w procesie leczenia (pomimo informacji o małej skuteczności nowych procedur medycznych).

3. Metodyka badania

Zgodnie z dotychczas przeprowadzonymi badaniami, zaufanie do lekarza jest jednym z czynników wpływających na zakres przestrzegania zaleceń lekarskich przez pacjentów (Thom 2001). Celem niniejszego badania jest więc określenie różnic w poziomie zaufania do lekarzy pomiędzy grupami pacjentów reprezentującymi różne podejście do przestrzegania zaleceń lekarskich. W zdecydowanej większości dotychczasowych publikacji, w których podejmowano tematykę wzajemnych relacji pomiędzy zaufaniem do lekarza a przestrzeganiem zaleceń lekarskich, zaufanie było badane jako konstrukt całościowy bez rozgraniczenia na poszczególne wymiary. W ramach niniejszego opracowania celem jest natomiast – zgodnie z założeniem o istnieniu trzech wymiarów zaufania: kompetencji, uczciwości i życzliwości (Mayer, Davis i Schoorman 1995) – stwierdzenie, który z wymiarów zaufania do lekarzy wpływa silniej na przestrzeganie zaleceń lekarskich.

Twierdzenia wykorzystane w kwestionariuszu, mierzące poszczególne pojęcia (zaufanie, przestrzeganie zaleceń lekarskich) zostały opracowane w oparciu o analizę literaturową (tabela 11). Każde z twierdzeń zostało zaproponowane respondentom w pięciostopniowej skali Likerta. Skale badające poszczególne pojęcia zostały zweryfikowane za pomocą analizy czynnikowej.

Badanie zostało przeprowadzone w 2015/2016 roku metodą CAWI na ogólnopolskiej, reprezentatywnej próbie 1 000 respondentów, którzy deklarowali korzystanie z opieki zdrowotnej w ciągu ostatniego półrocza. Badanie przeprowadzono w ramach realizacji grantu NCN (nr 2011/01/D/HS4/05664). W tabeli 12 przedstawiono charakterystykę próby badawczej.

Tabela 11. Źródła bibliograficzne

Pojęcie	Źródła bibliograficzne
Zaufanie w wymiarze „kompetencje lekarza” – 10 twierdzeń	Anderson i Dedrick (1990); Dugan, Hall i Trachtenberg (2005)
Zaufanie w wymiarze „życzliwość” – 15 twierdzeń	Anderson i Dedrick (1990); Dugan, Hall i Trachtenberg (2005)
Zaufanie w wymiarze „uczciwość” – 13 twierdzeń	Anderson i Dedrick (1990); Dugan, Hall i Trachtenberg (2005)
Przestrzeganie zaleceń lekarskich (<i>Adherence to Refills and Medications scale – ARMS</i>) – 13 twierdzeń	Kripalani i in. (2009)

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeglądu literatury.

Tabela 12. Struktura próby badawczej

Dochody			Płeć		
	Liczba	procent		Liczba	procent
do 1000 zł	79	7,9	kobieta	600	60,0
1001 zł do 1400 zł	91	9,1	mężczyzna	400	40,0
1401 zł do 1800 zł	108	10,8	wiek		
1801 zł do 2000 zł	110	11,0	18-24	76	7,6
2001 zł do 2500 zł	74	7,4	25-34	176	17,6
2501 zł do 3000 zł	122	12,2	35-44	175	17,5
3001 zł do 5000 zł	158	15,8	45-59	287	28,7
powyżej 5000 zł	126	12,6	Powyżej 60	286	28,6
Trudno powiedzieć	44	4,4			
Miejsce zamieszkania			Poziom wykształcenia		
wieś	335	33,5	podstawowe	66	6,6
do 100 tys.	340	34,0	zawodowe	182	18,2
100-499 tys.	183	18,3	średnie	383	38,3
500 tys.	142	14,2	wyższe	369	36,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania.

4. Wyniki badania

Zaufanie pacjentów do lekarzy było badane za pomocą twierdzeń przedstawionych respondentom w pięciostopniowej skali od „zdecydowanie zgadzam się” do „zdecydowanie nie zgadzam się”. Początkowo zakładano istnienie trzech wymiarów zaufania do lekarzy, jednak w celu weryfikacji tych założeń zastosowano analizę czynnikową metodą varimax. O przynależności zmiennych do poszczególnych czynników decydowała wartość ładunków czynnikowych. Wartość graniczna ładunku czynnikowego została ustalona na poziomie 0,51. Obok zaufania do kompetencji lekarzy przeprowadzona analiza pozwoliła wyodrębnić cztery dodatkowe wymiary, bardziej szczegółowe w porównaniu do tych, zaproponowanych przez Mayera, Davisa, Schoormana (1995). Według tych autorów zaufanie do życzliwości jest wymiarem obejmującym zarówno życzliwość, pozytywne nastawienie do partnera relacji, jak i przekonanie o działaniu w interesie partnera. W niniejszej analizie wymiary te zostały rozdzielone. Podobnie dzieje się w przypadku zaufania do uczciwości. Zasadność rozdzielenia wymiarów: „zaufanie do jakości komunikacji” i „zaufanie do rzetelności i uczciwości” wynika nie tylko z efektów przeprowadzonej analizy czynnikowej, ale również kluczowej roli komunikacji w kontaktach pacjenta z lekarzem.

Tabela 13 przedstawia wyniki analizy rzetelności Alfa Cronbacha zidentyfikowanych wymiarów zaufania. Wskaźniki te osiągnęły satysfakcjonującą wartość wahając się pomiędzy 0,77 a 0,83. W efekcie zaufanie do lekarza okazało się być zagadnieniem pięciowymiarowym:

- zaufanie do kompetencji lekarzy obejmujące przekonanie, że lekarze są profesjonalistami, stawiają trafne diagnozy, przepisują najskuteczniejsze leki, dysponują odpowiednią wiedzą niezbędną do sprawowania opieki nad pacjentami; rzetelność skali – Alfa Cronbacha 0,80,
- zaufanie do życzliwości i wsparcie emocjonalne, czyli przekonanie o otwartości i życzliwości lekarzy w relacji z pacjentami, indywidualnym traktowaniu chorych, dbałości o ich dobre samopoczucie, m.in. przez poświęcenie im odpowiednio dużo czasu; rzetelność skali – Alfa Cronbacha 0,83,
- przekonanie o działaniu w interesie pacjenta, czyli kierowanie się potrzebami chorych, wsłuchiwanie się w potrzeby i preferencje pacjentów; rzetelność skali – Alfa Cronbacha 0,77,
- zaufanie do rzetelności i uczciwości lekarzy, czyli przekonanie, że lekarze robią wszystko, co w ich mocy, żeby pomóc pacjentom, dotrzymują obietnic, są sprawiedliwi i uczciwi oraz zaangażowani w swoją pracę; rzetelność skali – Alfa Cronbacha 0,77,
- zaufanie do jakości komunikacji, czyli przekonanie, że lekarz przekazuje pacjentom wszelkie informacje dotyczące przebiegu leczenia i poświęca na komunikację wystarczająco dużo czasu; rzetelność skali – Alfa Cronbacha 0,83.

Tabela 13. Wymiary zaufania do lekarza – wyniki analizy czynnikowej

Wymiary zaufania	Alfa Cronbacha
Zaufanie do kompetencji lekarzy	0,80
Zaufanie do życzliwości i wsparcie emocjonalne	0,83
Przekonanie o działaniu w interesie pacjenta	0,77
Zaufanie do rzetelności i uczciwości lekarzy	0,77
Zaufanie do jakości komunikacji	0,83

Zródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania.

Respondenci deklarują umiarkowany poziom zaufania do lekarzy w każdym z zidentyfikowanych wymiarów (średnia arytmetyczna w żadnym przypadku nie przekracza 3,5 w skali pięciostopniowej). Wśród tych wymiarów zaufania badani najsilniej są przekonani o tym, że lekarze działają w interesie pacjenta (3,49), ponadto o rzetelności i uczciwości lekarzy (3,35) oraz o ich kompetencjach (3,34). Zdecydowanie najniższy poziom zaufania dotyczy życzliwości i wsparcia emocjonalnego ze strony lekarzy.

W kolejnym kroku badani zostali poproszeni o ustosunkowanie się do twierdzeń obrazujących ich podejście do przestrzegania zaleceń lekarskich, przede wszystkim dotyczących przyjmowania leków (w skali od „zdecydowanie zgadzam się” do „zdecydowanie nie zgadzam się”). Respondenci deklarują, że raczej przestrzegają zalecenia lekarskie, choć część z nich twierdzi, że przestrzeganie harmonogramu leczenia bywa kłopotliwe. Największe trudności respondenci mają z przestrzeganiem zaleceń dotyczących zmiany stylu życia, tzn. zmian w diecie czy poziomie aktywności sportowej (średnia arytmetyczna 2,85).

Tabela 14. Poziom zaufania do lekarzy w poszczególnych wymiarach

Zmienne	N ważnych	Poziom zaufania
Zaufanie do kompetencji lekarzy	1000	3,34
Przekonanie o działaniu w interesie pacjenta	915	3,49
Zaufanie do życzliwości i wsparcie emocjonalne	1000	2,97
Zaufanie do jakości komunikacji	1000	3,15
Zaufanie do rzetelności i uczciwości lekarzy	1000	3,35

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania.

Ponadto zdarza się badanym zapomnieć przyjąć przepisane leki (średnia arytmetyczna 2,35), nie zrealizować recepty (średnia arytmetyczna 2,35), nie przyjąć leku z innych powodów (średnia arytmetyczna 2,37), a nawet samodzielnie przerwać leczenie (średnia arytmetyczna 2,30).

Respondenci byli pytani o różnorodne zachowania związane z przestrzeganiem lekarskich rekomendacji, przeprowadzona analiza czynnikowa miała więc za zadanie pokategoryzować wielość tych zachowań na w miarę jednolite subkategorie. Analiza czynnikowa została wykonana metodą varimax. O przynależności zmiennych do poszczególnych czynników decydowała wartość ładunków czynnikowych. Dla wyodrębnionej kategorii została zweryfikowana rzetelność, która okazała się być satysfakcjonująca, bowiem Alfa Cronbacha wyniosła 0,64.

Wśród badanych zachowań udało się wyodrębnić kategorię nazwaną jako „samowola” pacjentów, czyli skłonność do samodzielnej zmiany dawki leków (Q6), całkowitego zaprzestania przyjmowania farmaceutyków (Q7), a nawet przerwania leczenia (Q9), a także nieprzestrzegania zaleceń dotyczących zmiany stylu życia (Q12). W tej kategorii mieści się również deklaracja o niezrealizowaniu recepty (Q3).

Tabela 15. Wyniki analizy czynnikowej

Zmienne	Czynnik – samowola
Q_3	0,61
Q_6	0,54
Q_7	0,76
Q_9	0,70
Q_12	0,42

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania.

Celem projektu było zbadanie wpływu zaufania (w poszczególnych wymiarach) na poziom samowoli pacjentów. W tym celu najpierw została utworzona zmienna „samowola” będąca sumą twierdzeń wchodzących w skład czynnika „samowola”. Następnie badani zostali podzieleni na dwie skrajne grupy, czyli osoby deklarujące niski i wysoki poziom samowoli, przy czym wartością rozdzielającą obie grupy była średnia arytmetyczna. W ten sposób okazało się, że w próbie ponad połowa badanych (50,6%) deklaruje niski poziom samowoli a 49,4% wysoki (tabela 16).

Tabela 16. Struktura próby ze względu na poziom „samowoli” w przestrzeganiu zaleceń lekarskich

Zmienne	Liczba	Procent
Osoby o niskim poziomie samowoli	506	50,60
Osoby o wysokim poziomie samowoli	494	49,40

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania.

W kolejnym kroku, w celu pokazania różnic w poziomie deklarowanego zaufania pomiędzy obiema grupami, wykorzystano test T Studenta dla prób niezależnych. Wyniki porównań przedstawia tabela 17.

Tabela 17. Różnice w poziomie zaufania do lekarzy – wyniki testu T Studenta

	Średnia 1	Średnia 2	t	df	p	N ważnych 1	N ważnych 2	Odch. std 1	Odch. std 2
Zaufanie do życzliwości i wsparcie emocjonalne	27,29	26,17	2,81	998	0,0050	506	494	6,40	6,18
Przekonanie o działaniu w interesie pacjenta	21,25	20,61	2,25	913	0,0248	459	456	4,41	4,21
Zaufanie do kompetencji lekarzy	23,81	23,00	2,73	998	0,0064	506	494	4,91	4,38
Zaufanie do jakości komunikacji	22,70	21,45	3,69	998	0,0002	506	494	5,36	5,31
Zaufanie do rzetelności i uczciwości lekarzy	20,46	19,70	2,85	998	0,0044	506	494	4,28	4,11

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania.

Różnice w poziomie zaufania w każdym przypadku są istotne statystycznie ($p < 0,05$). Im niższy poziom zaufania deklaruje badany, tym w większym stopniu samowolnie podejmuje decyzje dotyczące zaleceń lekarskich (tzn. zdarza się mu np.: zmienić dawkę leku, a nawet przerwać leczenie bez konsultacji z lekarzem). Warto zauważyć, że ta zależność jest najsilniejsza w przypadku zaufania do jakości komunikacji, tzn. im mniej informacji w trakcie wizyty zostanie przekazane pacjentowi, im mniej precyzyjne i zrozumiałe są to informacje, tym bardziej „nieposłuszny” i samodzielny jest pacjent.

Zakończenie

Poprawa stopnia przestrzegania zaleceń lekarskich ma istotne znaczenie z punktu widzenia stanu zdrowia pacjenta, jak i całego systemu opieki zdrowotnej. Dlatego też wielu badaczy poświęciło swoje badania właśnie temu zagadnieniu (Cramer i in. 1989; Vermeire i in. 2001; Golin i in. 2002). Zainteresowanie tym obszarem badawczym wiąże się nie tylko z ewentualnymi konsekwencjami nieprzestrzegania zaleceń, ale również wynika z różnorodności przyczyn „niesubordynacji” pacjentów. Poznanie tych przyczyn pozwoli na przeciwdziałanie niepożądanym zachowaniom. Wydaje się, że część przyczyn postępowania pacjentów tkwi w charakterze relacji lekarz-pacjent, w tym uzależnione jest od poziomu zaufania (Thom 2001).

W polskich warunkach pacjenci deklarują ograniczone zaufanie do lekarzy we wszystkich wymiarach, zwłaszcza dotyczy to komunikacji w relacji lekarz-pacjent oraz przekonania o życzliwości lekarzy.

W niniejszym rozdziale badani pacjenci zostali podzieleni na dwie grupy ze względu na zakres przestrzegania zaleceń lekarza. Jedna z grup to osoby, które wykazują dość duży stopień „samodzielności”, tzn. zmieniają dawki leków, zaprzestają leczenia bez konsultacji z lekarzem, natomiast druga grupa to osoby o zupełnie odmiennym podejściu, tzn. takie, które dość skrupulatnie przestrzegają wytycznych lekarza. Okazało się, że osoby, które przestrzegają zaleceń lekarza jednocześnie deklarują wyższy poziom zaufania w każdym wymiarze, natomiast osoby „samodzielne” zdecydowanie niższy. Różnice pomiędzy obiema grupami widoczne są zwłaszcza w przypadku przekonania, że lekarze przekazują chorym wystarczająco dużo, zrozumiałych informacji o sposobie leczenia oraz zaufania do rzetelności i uczciwości lekarzy. Niski poziom zaufania do lekarza sprawia, że chorzy wątpią w zasadność przepisanych leków, dokonują zmian w sposobie leczenia, a nawet zaprzestają przyjmowania przepisanych farmaceutyków. Nie rozumiejąc powodów, dla których powinni zmienić swój styl życia (np. rozpocząć dietę) ich motywacja do takich zmian jest zbyt niska, aby stała się trwałą zmianą. W efekcie ponownie pojawiają się w gabinecie lekarskim.

Literatura

- Anderson L. (1989). *Health care communication and selected psychological adherence in diabetes management*. Diabetes Care, vol. 13, 66-77.
- Anderson L.A., Dedrick R.F. (1990). *Development of the trust in physician scale: a measure to assess interpersonal trust in patient-physician relationships*. Psychological Reports, Vol. 67 No. 3f, 1091-1000.
- Assem B.V.D., Dulewicz V. (2014). *Patient satisfaction and GP trustworthiness, practice orientation and performance*. Journal of Health Organization and Management, Vol. 28(4), 532-547.
- Botti S., Orfali K., Iyengar S.S. (2009). *Tragic choices: autonomy and emotional responses to medical decisions*. Journal of Consumer Research, Vol. 36(3), 337-352.
- Catz S., Kelly J., Bogart L., Benotsch E., McAuliffe T. (2000). *Patterns, correlates, and barriers to medication adherence among persons prescribed new treatments for HIV disease*, Health Psychol, vol. 19, 124-133.
- Cramer J., Mattson R.H., Prevey M.L., Scheer R.D., Ouellette V. (1986). *How often is medication taken as prescribed? A novel assessment technique*. JAMA, 261, 3272-3277.
- da Silva M., Pizzutti dos Santos T.C., Basso K. (2015). *Antecedents of the client's trust in low – versus highconsequence decisions*. Journal of Services Marketing, Vol. 29(1), 26-37.
- DiMatteo M.R. (1994). *Enhancing patient adherence to medical recommendations*. JAMA, 271, 79-83.
- Donovan J.L. (1995). *Patient decision making. The missing ingredient in compliance research*. International Journal of Technological Assessment in Health Care, vol 11, 443-455.
- Dugan E., Trachtenberg F., Hall M.A. (2005). *Development of abbreviated measures to assess patient trust in a physician, a health insurer, and the medical profession*. BMC Health Services Research, Vol. 64(5), 1-7.

- Elder K., Ramamonjiravelo Z., Wiltshire J., Piper C., Horn W.S., Gilbert K.L., Hullett S., Allison J. (2012). *Trust, Medication Adherence, and Hypertension Control in Southern African American Men*. American Journal Public Health, 102(12), 2242-2245.
- Gilson L. (2003). *Trust and the development of health care as a social institution*. Social Science & Medicine, vol. 56, 1453-1568.
- Golin C.E., DiMatteo M.R., Gelberg L. (1996). *The role of patient participation in the doctor visit. Implications for adherence to diabetes care*. Diabetes Care, vol. 19, 1153-64.
- Golin C.E., Liu H., Hays R.D., Miller L.G., Beck C.K., Ickovics J., Kaplan A.H., Wenger N.S. (2002). *A prospective Study of Predictors of Adherence to Combination Antiretroviral Medication*. Journal of General Internal Medicine, Vol. 17 (10), 756-765.
- Gordillo V., Del Amo J., Soriano V., Gonzalez-Lahoz J. (1999). *Sociodemographic and psychological variables influencing adherence to antiretroviral therapy*. AIDS, 13, 1763-1769.
- Griffith S. (1990). *A review of the factors associated with compliance and the taking of prescribed medicines*. British Journal of General Practice, 40, 114-116.
- Hall M.A., Dugan E., Zheng B., Mishra A.K. (2001). *Trust in physicians and medical institutions: what is it, can it be measured, and does it matter?* The Milbank Quarterly, (4), 613-39.
- Hyun-Jung L. (2004). *The role of competence-based trust and organizational identification in continuous improvement*, Journal of Managerial Psychology, Vol. 19(6), 623-639.
- Kaplan S.M., Greenfield S., Ware J. (1989). *Assessing the effects of physician-patient interaction on the outcomes of chronic disease*. Med Care, vol. 27, 110-127.
- Kim P., Cooper C., Dirks K., Ferrin D. (2013). *Repairing trust with individuals vs groups*. Organizational Behaviour and Human Decision Processes, Vol. 120(1), 1-14.
- Krawczyńska A. (2013). *Związek pomiędzy zaufaniem do lekarza a postrzegana jakością usługi medycznej*. Acta Universitatis Lodziensis Folia Oeconomica, 287, 145-156.
- Krot K., Rudawska I. (2013). *Koncepcja zaufania w relacji lekarz-pacjent w świetle badań jakościowych*. Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Polityki Europejskie, Finanse i Marketing, vol. 59(10), 381-393.
- Krueger K.P., Berger B.A., Felkey B. (2005). *Medication adherence and persistence: A comprehensive review*. Advances in Therapy, Vol. 22, (4), 313-356.
- Krupat E., Bell R.A., Kravitz R.L., Thom D., Azari R. (2001). *When physicians and patients think alike: patient-centered beliefs and their impact on satisfaction and trust*. Journal of Family Practice, Vol. 50(12), 1057-1062.
- Mayer R.C., Davis J.H., Schoorman F.D. (1995). *An integrative model of organizational trust*, Academy of Management Review, Vol. 30(3), 709-734.
- Maynard A., Bloor K. (2003). *Trust and performance management in the medical marketplace*. Journal of the Royal Society of Medicine, Vol. 96(11), 532-539.
- McKnight H., Choudhury V., Kacmar C. (2002). *The impact of initial consumer trust on intentions to transact with a website: a trust building model*. Journal of Strategic Information, Vol. 11(3), 297-323.

- Mead N., Bower P. (2000). *Patient-centredness: a conceptual framework and review of the empirical literature*. Social Science and Medicine, Vol. 51(7), 1087-1110.
- Mechanic D., Meyer S. (2000). *Concepts of trust among patients with serious illness*. Social Science and Medicine, Vol. 51(5), 657-668.
- Mercer S., Watt G., Reilly D. (2001). *Empathy is important for enablement*. British Medical Journal, Vol. 322(729), 865.
- Mohseni M., Lindstrom M. (2007). *Social capital, trust in the health-care system and self-rated health: The role of access to health care in a population-based study*, Social Science & Medicine, vol. 64, 1373-1383.
- Morgan R.M., Hunt S.D. (1994). *The commitment – trust theory of marketing*. Journal of Marketing, vol. 58(3), 20-38.
- Murphy D., Roberts K., Marelich W., Hoffman D. (2000). *Barriers to antiretroviral adherence among HIV-Infected adults*. AIDS Patient Care, vol. 14, 47-58.
- Ostrop N., Hallett K., Gill J. (2000). *Long-term patient adherence to antiretroviral therapy*. Ann Pharmacother, vol. 34, 703-9.
- Pavlou P. (2002). *Institution-based trust in inter-organizational exchange relationships: the role of online B2B marketplaces on trust formation*. Journal of Strategic Information Systems, vol. 11(3), 215-243.
- Roberson M.H. (1992). *The meaning of compliance: patient perspectives*. Qualitative Health Research, vol. 2, 7-26.
- Roberts K.J. (2000). *Barriers to and facilitators of HIV-positive patients' adherence to antiretroviral treatment regimens*. Aids Patient Care STDs, vol. 14, 155-68.
- Rost K. (1989). *The influence of patient participation on satisfaction and compliance*. Diabetes Educ, vol. 15, 134-138.
- Rowe R., Calnan M. (2006). *Trust relations in health care – the new agenda*, The European Journal of Public Health, Vol. 16(1), 4-6.
- Schoenthaler A., Montague E., Manwell L.B., Brown R., Schwartz M.D., Linzer M. (2014). *Patient-Physician Racial/Ethnic Concordance and Blood Pressure Control: The Role of Trust and Medication Adherence*. Ethnicity & Health, 19(5), 565-578.
- Söderström E., Eriksson N., Åhlfeldt R.-M. (2016). *Managing healthcare information: analyzing trust*. International Journal of Health Care Quality Assurance, Vol. 29(7), 786-800.
- Thom D.H. (2001). *Physician behaviors that predict patient trust*. The Journal of Family Practice, Vol. 50(4), 323-328.
- Thom D.H., Kravitz R.L., Bell R.A., Krupat E., Azari R. (2002). *Patient trust in the physician relationship to patient request*, Family Practice, vol. 19(5), p. 476-83.
- Thomas H., Wroth M.D., Pathman D.E. (2006). *Primary Medication Adherence in a Rural Population: The Role of the Patient-Physician Relationship and Satisfaction with Care*. Journal of the American Board Family Medicine, vol. 19(5), 478-486.
- Turner B., Newschaffer C., Zhang D., Cosler L., Hauck W. (2000). *Antiretroviral use and pharmacy-based measurement of adherence in postpartum HIV infected women*. Med Care, 38, 911-25.

- White T.B., Hyuan H. (2012). *Building trust to increase purchase intentions: the signalling impact of low pricing policies*. Journal of Consumer Psychology, Vol. 22(3), 384-394.
- Vermeire E., Hearnshaw H., Van Royen P., Denekens J. (2001). *Patient adherence to treatment: three decades of research. A comprehensive review*. Journal of Clinical Pharmacy and Therapeutics, vol 26, 331-342.
- Zineldin M. (2015). *Determinants of patient safety, satisfaction and trust*. Clinical Governance: An International Journal, Vol. 20(2), 82-90.

THE IMPACT OF TRUST IN THE DOCTORS ON MEDICAL ADHERENCE BY PATIENTS

Abstract

Medication adherence is dependent on many factors. One of them is the nature of the doctor-patient relationship and especially doctor trust. Hence, the purpose of this study is to determine the influence of trust in the doctor-patient relationship on medication adherence. The results of a representative survey carried out among 1,000 people shows that people who follow the doctor's instructions at the same time declare a higher level of trust in each dimension, while those "independent" much lower. Differences in the level of trust is particularly important for trust in the quality of communication.

Keywords

trust, medication adherence, doctor-patient relationship

Piotr Lenik*

10. MOŻLIWOŚCI WYKORZYSTYWANIA FILOZOFII TQM W ZARZĄDZANIU PUBLICZNYMI PODMIOTAMI LECZNICZYMI

Streszczenie

W opracowaniu przedstawiono wybrane zastosowania wywodzące się z Total Quality Management, możliwe do zaimplementowania w szpitalach publicznych. Artykuł oparto na rozwiązaniach wdrożonych w praktyce w jednym konkretnym podmiocie, dlatego tekst wsparto syntetycznym studium przypadku – poprzez ukazanie wybranych rozwiązań stymulujących przeprowadzanie zmian i doskonalenie zarządzania jakością.

Słowa kluczowe

zarządzanie kapitałem ludzkim, zarządzanie szpitalem, Total Quality Management, zarządzanie zmianą

Wstęp

W wielu częściach świata, co najmniej od kilku dziesięcioleci, podejmowane są różnorodne inicjatywy zmierzające m.in. do zwiększania wydajności i efektywności pracy podmiotów publicznych, w tym również z uwzględnieniem pracowników tam funkcjonujących. Wdrażane są m.in. programy mające na celu adaptowanie na potrzeby sektora publicznego systemów zarządzania, uwzględniających m.in. działania nastawione na budowanie zaangażowania kadry, w tym kierowniczej oraz poprawę ich skuteczności decyzyjnej, a także na poprawę wizerunku instytucji publicznych i pracujących tam osób.

Również w opiece zdrowotnej, co najmniej od lat 90. ubiegłego wieku, stosowane są różne koncepcje oddziałujące pozytywnie na jakość funkcjonowania podmiotów oraz usprawnienia organizacyjne, wśród nich m.in. *Reengineering*, *Six Sigma*, *Lean Management* czy *Total Quality Management* (Stępniewski 2009, s. 25). W Polsce filozofia TQM w placówkach leczniczych oraz innych podmiotach tego sektora dopiero raczkuje, ale w przyszłości może odgrywać ważną rolę wobec wzrastających oczekiwań ze strony otoczenia, w tym w zakresie podnoszenia efektywności podmiotów publicznych (Kanownik 2014, s. 144 i nast.). Wdrażane rozwiązania, na wzór innych instytucji publicznych, mogą być implementowane z organizacji rynkowych.

Celem niniejszego artykułu jest prezentacja wybranych narzędzi wywodzących się z filozofii *Total Quality Management*, celowych do zaimplementowania w publicznych podmiotach leczniczych, mogących znaleźć uzasadnienie w rzeczywisto-

* Dr inż., Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. S. Pigionia w Krośnie, Wojewódzki Szpital Podkarpacki im. Jana Pawła II w Krośnie, ul. Kruczkowskiego 39a, 38-400 Krosno, e-mail: piotr.lenik@vp.pl.

ści tego typu organizacji. Treści w nim wykorzystane opierają się na badaniach własnych autora, ujętych w przygotowywanej publikacji książkowej zatytułowanej „Zarządzanie ewolucyjnymi zmianami w szpitalach publicznych – perspektywa menedżerska zarządzania kapitałem ludzkim w organizacjach ościębłych”.

1. Przegląd instrumentarium *Total Quality Management*

Total Quality Management oraz poszczególne wdrożenia związane z kompleksowym zarządzaniem jakością mogą służyć poprawie efektywności funkcjonowania podmiotów leczniczych, nie tylko z punktu widzenia usprawniania realizowanych procedur medycznych, na co zwracają uwagę m.in. standardy akredytacyjne Centrum Monitorowania Jakości w Ochronie Zdrowia, ale również – a być może przede wszystkim – w odniesieniu do poprawy funkcjonowania w wymiarze organizacyjnym i ekonomicznym. Należy jednocześnie zaznaczyć, że instrumentarium stosowane w innych różnego typu organizacjach nie stanowi całkowitej nowości w sektorze ochrony zdrowia. Metoda SERVQUAL służąca badaniu jakości świadczonych usług, rozwiązania wywodzące się z zarządzania przez cele czy inne instrumenty, od kilku dekad adaptuje się na świecie dla potrzeb podmiotów leczniczych. Zarówno teoretycy jak i praktycy dostrzegają celowość szerszego wdrażania rozwiązań zaczerpniętych z filozofii *Total Quality Management*, poprzez ich adaptowanie do specyfiki podmiotów ochrony zdrowia (Stępniewski, Karniej i Kęsy 2011, s. 443-466; Dobska i Rogoziński 2012, s. 266-276; Bugdol 2015, s. 447-451, inni).

W realizowaniu filozofii związanej z kompleksowym zarządzaniem jakością, priorytetową rolę odgrywają różnorodne i zróżnicowane formy oddziaływania, nie stanowiące bynajmniej wytycznych, niepodlegających jakimkolwiek celowym modyfikacjom. Wręcz przeciwnie, adaptacja poszczególnych narzędzi wydaje się pożądana, jeżeli odpowiada ona potrzebom i uwzględnia specyfikę organizacyjną czy sektorową. Zbiór ten stanowi ważne instrumentarium, za pomocą którego można realizować stawiane przed organizacją cele. Niektóre z instrumentów stanowią proste operacyjne czynności, inne są nastawione na bardziej strategiczne obszary funkcjonowania organizacji. Jak pokazują liczne przykłady, z punktu widzenia specyfiki konkretnej organizacji, należy wybierać najbardziej przydatne dla niej instrumenty i używać ich w celu realizacji zadań związanych m.in. z poprawą efektywności oraz dbałością o klienta. Ze względu na czas oraz sposób oddziaływania, instrumentarium TQM ogólnie można podzielić na (Hamrol i Mantura 2002, s. 120; Hamrol 2005, s. 126-127):

- zasady zarządzania jakością,
- metody zarządzania jakością,
- narzędzia zarządzania jakością.

Według takiego ujęcia, zasady zarządzania jakością mają w prosty i zwięzły sposób określać cele i zadania prowadzonej w organizacji polityki, są pomocne we wdrażaniu systemów zarządczych, mają determinować działania na rzecz doskonalenia. Zasady nie stanowią przy tym gotowych rozwiązań, procedur czy schematów postępowania. Pozwalają natomiast ukierunkowywać podejmowane działania w sposób właściwy, stanowiąc tym samym zbiór wskazówek umożliwiających kształtowanie jakości ogólnie w całej organizacji. Przykładami zasad służących doskonaleniu jakości są m.in.: zasady Deminga, zasada ciągłego doskonalenia PDCA czy

zasada pracy zespołowej. Metody zarządzania jakością służą z kolei projektowaniu procesu lub wyrobu (metody projektowania dla jakości), a także pomagają zapobiegać wadom procesu lub wyrobu (metody sterowania jakością, w tym kontroli jakości) (Wolniak i Skotnicka 2008, s. 14). Szczególną grupę stanowią tutaj metody pracy zespołowej, stanowiące dodatkowe wsparcie dla metod projektowania i kontroli (Sęp i Pacana 2001, s. 9). Przykładami metod służących kompleksowemu zarządzaniu jakością są m.in.: metoda rozwinięcia funkcji jakości zwana „domem jakości” (QFD), analiza przyczyn i skutków wad (FMEA), metoda statystycznej kontroli procesu (SKP) i statystycznej kontroli odbiorczej (SKO), metoda projektowania eksperymentalnego (DOE) oraz inne. Natomiast narzędzia są łączone z zarządzaniem operacyjnym, wyróżnia je ograniczoność czasowa, brak złożoności, łatwość i uniwersalność użycia. Dzięki narzędziom można uzyskać kompleksowy obraz przyczyn potencjalnych wad oraz możliwość określenia priorytetów działań i podejmowania decyzji na podstawie faktów. Wyróżnia się (Myszewski 2009; Hammrol 2005; Ćwiklicki i Obora 2011): narzędzia tradycyjne (elementarne), zwane również „wielką siódmką” (7NT) oraz narzędzia nowe, zwane dla rozróżnienia „nową siódmką” (7NN). Do narzędzi elementarnych zalicza się: kartę kontrolną, histogram, arkusz kontrolny, diagram Ishikawy, diagram Pareto, diagram rozproszenia oraz schemat blokowy (czasem zamiast tego narzędzia wymienia się inne: stratyfikację, czyli rozwarstwienie danych). Natomiast narzędzia nowe to: diagram relacji, diagram pokrewieństwa, diagram systematyki, diagram macierzowy, macierzowa analiza danych, wykres programu decyzyjnego (plan działania) i diagram strzałkowy. Wyróżnia się także narzędzia statystyczne, wspomagające procesy decyzyjne, zwane również „siódmką statystyczną” (7NST), do których należą: pobieranie próbek, statystyki, rozkłady, przedziały ufności, hipotezy statystyczne, analizy wariancji, a także analiza regresji i korelacji. Poza nimi można wymieniać także inne różnorodne instrumenty mogące służyć zarządzaniu jakością, np.: analiza pola sił (*Force Field Analysis*), analiza oddziaływań, *Six Sigma*, *Just in time*, *benchmarking*, koła jakości, metody heurystyczne z „burzą mózgów” na czele, metody projektowe związane z *Project Management* oraz inne (Hallsten i Klefsjö 2000, s. 238-244).

2. Wybrane rozwiązania mogące znaleźć zastosowanie w szpitalnictwie

Wśród różnorodnych, możliwych do zastosowania w publicznej ochronie zdrowia narzędzi odwołujących się do *Total Quality Management*, należy wyróżnić dwa wpisujące się w specyfikę oraz realia zarządzania podmiotami leczniczymi. Pierwsze z nich reprezentuje ideę zarządzania przez cele, drugie – uważaną za najstarsze z narzędzi TQM kartę kontrolną.

Z punktu widzenia zarządzania szpitalami, ważne jest aby w działania na rzecz poprawy efektywności funkcjonowania podmiotu, aktywnie i kreatywnie włączało się całe kierownictwo (Hartman i Zalewski 2013, s. 55-56). Wydaje się więc zasadne, w stosunku do kierowników poszczególnych szczebli, zastosowanie rozwiązań wiążących nagradzanie lub premiowanie z mierzalnymi wskaźnikami, celowymi do osiągnięcia i służącymi ogólnej poprawie sytuacji ekonomicznej i organizacyjnej w poszczególnych podmiotach. Chodzi o to, żeby kierownicy poszczególnych jednostek, w szczególności medycznych, w sposób bardziej efektywny podchodzili do zarządzania swoimi komórkami organizacyjnymi. W takim podejściu ważne jest wyodrębnienie w poszczególnych obszarach funkcjonowania szpitala wskaźników

priorytetowych, powiązanych m.in. z poprawą operacyjnego wyniku finansowego, w tym w obszarze działalności medycznej, czyli racjonalnością wydatkową na poziomie oddziałów szpitalnych. Podstawą wdrożenia koncepcji MBO w szpitalu jest przypisanie określonych wskaźników poszczególnym pionom organizacyjnym, a także uczynienie odpowiedzialnymi za realizację postawionych celów kierownikami nimi zarządzających. Karty celów na dany okres przypisuje się więc naczelnemu kierownictwu, a także, w miarę zaawansowania wdrożonych rozwiązań – kierownictwu średniego szczebla (w tym ordynatorom oddziałów), a nawet kierownikom pierwszej linii czy pracownikom operacyjnym. Istotne jest, aby cele indywidualne osiągane przez motywowanych były ściśle powiązane z pożądanymi wynikami organizacji. Pracownicy powinni mieć świadomość, jak ich zadania wpływają na sytuację firmy oraz jakie są korelacje pomiędzy rezultatem indywidualnym a wynikiem całej organizacji. Żeby to było możliwe, niezwykle istotne jest jasne precyzowanie celów. Muszą być one merytorycznie poprawnie sformułowane, a także łatwo mierzalne. W najbardziej zaawansowanej postaci, koncepcja MBO opiera się na partycypacji zarządczej wszystkich pracowników oraz połączeniu poszczególnych jednostek w spójny system, powiązany np. z systemem premiowym lub systemem nagród, ściśle uzależnionymi od osiąganych wyników całej organizacji, a więc sumą wyników poszczególnych komórek organizacyjnych (Lenik 2013, s. 295-303).

W praktyce, wdrażanie rozwiązania rozpoczyna się od wyznaczenia celów głównych dla poszczególnych pionów organizacyjnych, a także wyznaczenia terminów monitorowania poziomu osiągnięcia celów szczegółowych. W pierwszej kolejności kartami celów rekomenduje się objęcie zastępców kierownika podmiotu leczniczego, a następnie, w miarę zaawansowania wdrożonych rozwiązań, cele ustala się dla całej kadry kierowniczej, w tym dla ordynatorów i kierowników oddziałów szpitalnych oraz innych komórek działalności podstawowej. Część celów jest zindywidualizowanych, część natomiast – wspólnych z innymi kierownikami. W niektórych obszarach cele powinny na siebie nachodzić dla wzmocnienia efektu synergii. Poziom realizacji poszczególnych celów powinien być skorelowany z nagradzaniem, w tym finansowym (w postaci systemu nagród pieniężnych lub systemu premiowego). Należy przy tym pamiętać, że jednym z najważniejszych celów, z punktu widzenia bilansowania podmiotów leczniczych, jest poprawa wyników finansowych poszczególnych oddziałów szpitalnych. Stąd też powinno się to stawać jednym z podstawowych celów każdego ordynatora (kierownika) oddziału szpitalnego.

Kolejnym narzędziem możliwym do zaimplementowania w szpitalach jest dostosowana do specyfiki tego typu podmiotów karta kontrolna poziomu realizacji kontraktu medycznego. W praktyce funkcjonowania szpitali często dochodzi bowiem do występowania tzw. nadwykonań, których realizacja, pozbawiona efektywnej kontroli w obszarze planowania oraz wykonania, stanowi poważne obciążenie kosztowe dla lecznic. Narzędzie pozwalające zmniejszać ryzyko procedur ponadlimitowych – karta kontrolna realizacji kontraktu, umożliwia śledzenie przebiegu wykonania kontraktu w poszczególnych komórkach organizacyjnych oraz wykrywanie zagrożeń (m.in. wykraczające poza granice bezpieczeństwa nadwykonania lub niewykonania), a także stwarza szanse do podejmowania skutecznych działań korygujących ze stosownym wyprzedzeniem. Możliwe jest jej wdrożenie w poszczególnych oddziałach szpitalnych, uczynienie poszczególnych ordynatorów odpowiedzialnymi za ich realizację, jednocześnie wyznaczając wyspecjalizowane

komórki organizacyjne w celu monitorowania oraz wsparcia działań ordynatorów w obszarze planowania, a następnie korygowania mogących pojawić się odchyłeń (Lenik 2015, s. 78-91). Możliwości w zakresie poprawy funkcjonowania podmiotu w poszczególnych obszarach, w przypadku karty kontrolnej, obejmują m.in. (Lenik 2015, s. 80):

- sprawniejsze identyfikowanie odchyłeń na poziomie kontraktu realizowanego przez poszczególne oddziały szpitalne,
- bieżące reagowanie na występujące odchylenia, zarówno w obszarze tzw. nadwykonań, jak również tzw. niewykonań, poprzez korygowanie odchyłeń lub tzw. przesunięcia pomiędzy limitami w ramach oddziału, a nawet między oddziałami,
- efektywniejsze planowanie pracy przez kierowników/ordynatorów poszczególnych oddziałów szpitalnych (możliwość programowania tzw. planowych przyjęć, zgodnie z wykresem wzorcowym karty kontrolnej, z jednoczesnym zachowaniem buforu dla tzw. nagłych przyjęć),
- lepszą pozycję negocjacyjną wobec Narodowego Funduszu Zdrowia w kontekście aneksowania bieżącego kontraktu (w trakcie jego realizacji),
- ograniczenie nadwykonań, zarówno na poziomie globalnym, jak również w poszczególnych oddziałach szpitalnych.

3. Inne rozwiązania mogące stymulować adaptowanie filozofii TQM w szpitalnictwie

W totalnym zarządzaniu jakością stymulującą rolę odgrywają m.in. różnego rodzaju usprawnienia organizacyjne, wpływające pozytywnie zarówno na pracowników i klientów, jak i całe otoczenie.

Jednym z działań podejmowanych bezpośrednio w obszarze zarządzania kapitałem ludzkim w publicznych podmiotach leczniczych, jest wprowadzanie w jak największym możliwym zakresie komponentów zmiennych w ramach funkcjonującego systemu wynagradzania. Mowa tutaj m.in. o elementach systemu premiowego oraz systemu nagród, powiązanych z poprawą efektywności funkcjonowania poszczególnych obszarów szpitala i poszczególnych jednostek organizacyjnych. Osiągane przez komórkę efekty, monitorowane w rocznych, półrocznych lub kwartalnych odstępach, powiązuje się z możliwością uzyskiwania dodatkowych gratyfikacji finansowych zarówno przez odpowiedzialnego kierownika, jak i podległy mu zespół. Celowe jest, aby wypracowaną kwotę, przeznaczoną na premie lub nagrody (wynikającą np. z wypracowanych oszczędności, zmniejszenia kosztów, poprawy wyniku finansowego itd.), mógł swobodnie dysponować właśnie kierownik operacyjny.

Rozsądne wydaje się, żeby z pozytywnymi efektami ekonomicznymi poszczególnych komórek organizacyjnych łączyć celowo realizowane remonty oraz zakupy nowego sprzętu i wyposażenia. Chodzi na przykład o to, aby oddziały poprawiające wynik finansowy, poza wypłacanymi dla pracowników nagrodami lub premiami, nagradzać dodatkowymi zakupami czy inwestowaniem w sprzęt i infrastrukturę. Zakup nowych mebli, wymiana bazy łóżkowej, odnowienie aparatury i sprzętu czy remont pomieszczeń w jednostkach organizacyjnych, które dzięki zaangażowaniu pracującej tam kadry poprawiły swoją efektywność, stają się potwierdzeniem uznania i wyróżnienia. Takie działania dają poszczególnym kierownikom poczucie docenienia ich pracy na rzecz organizacji, wzmacniając przy tym również ich autorytet.

Z kolei innowacyjnymi rozwiązaniami w obszarze doskonalenia obsługi pacjenta mogą być m.in.: system obsługi kolejek pacjentów, TRIAGE, efektywne procedury przyjmowania planowego pacjentów poprzez izbę przyjęć oraz oddziały, system komunikowania się z pacjentem oraz wiele innych. Ideą powyższych rozwiązań jest wprowadzenie niezbędnego ładu. Elementem stymulującym doskonalenie jakości w placówkach ochrony zdrowia jest także usprawnienie sposobów komunikacji, w tym z pacjentem. Oprócz możliwości jakie dają narzędzia klasy *Business Intelligence*, do cennych zaliczyć można ankietowanie pacjentów, powołanie wyspecjalizowanego stanowiska pełnomocnika do spraw pacjentów, umożliwienie zgłaszania uwag i spostrzeżeń za pośrednictwem strony internetowej oraz innych kanałów komunikacyjnych, wydzielenie stanowiska do spraw informacji oraz inne. Wdrożenie bieżącej ankietyzacji pacjentów w zakresie pozyskiwania informacji na temat oceny jakości obsługi, długości czasu obsługi czy wizerunku kadry, warto wykorzystać w doskonaleniu szerokorozumianej jakości obsługi pacjenta, w tym w zakresie skrócenia czasu obsługi, modyfikowania postaw pracowników, celowych remontów i zmian, nie w pełni zaspokojonych potrzeb pacjentów itp.

Wzmocnienie komunikacji z klientem, a jednocześnie poprawę jakości jego obsługi, można uzyskać poprzez powołanie specjalnego stanowiska do spraw pacjenta, którego zadaniem jest natychmiastowe reagowanie na zgłaszane przez pacjentów uwagi. W sytuacjach, gdy pacjent czuje niezadowolenie z jakości obsługi, ma problem, którego nie potrafi rozwiązać, chce zgłosić uwagę czy skargę, osoba piastująca funkcję pełnomocnika na bieżąco interweniuje w miejscu powstania problemu, wspomagając pozytywne jego rozwiązanie. W przypadku trudniejszej sprawy, której wyjaśnienie wymaga czasu, problem jest przedstawiany kierownictwu zakładu, gdzie następuje pogłębiona analiza oraz rozstrzygnięcie, o którym pacjent jest powiadamiany listownie lub telefonicznie. Również w innych obszarach pacjent może uzyskiwać wsparcie, na przykład w punkcie informacyjnym lub na stanowisku do spraw społecznych (sprawy dotyczące m.in. współpracy z ośrodkami pomocy rodzinie czy przyjęć na oddziały szpitalne). Wszystkie tego typu rozwiązania stają się dowodem troski szpitala o jakość usług i zadowolenie obsługiwanych pacjentów-klientów.

Warto wspomnieć tutaj także o celowości funkcjonowania w obrębie podmiotu różnych gremiów. Mowa tutaj m.in. o komisjach problemowych i zespołach, pracujących w ramach systemów zarządzania jakością (np. według normy ISO 9001 lub branżowego krajowego systemu akredytacyjnego Centrum Monitorowania Jakości Ministerstwa Zdrowia), których liczba może dochodzić nawet do kilkunastu lub więcej. Poszczególne zespoły i komisje, na podstawie udzielonych im kompetencji, mają za zadanie wypracowywać rozwiązania w obszarze utrzymania lub doskonalenia standardów w określonych obszarach organizacyjnych. Koncepcje rozwiązań przekazywane są kierownictwu podmiotu, które analizuje je na bieżąco, a w przypadku pozytywnej ich oceny oraz możliwości finansowych i organizacyjnych – wdraża je. Cenna wydaje się również idea kół jakości lub inne rozwiązania stwarzające możliwość oddolnych inicjatyw w zakresie innowacyjności, doskonalenia jakości obsługi, wpływania na redukcję kosztów czy zwiększenie przychodów.

Zakończenie

Powyżej opisane koncepcje wdrożono w konkretnym wielospecjalistycznym szpitalu publicznym. Próbę oceny efektywności wiązki możliwych implementacji, wprowadzanych od 2012 roku, pod kątem ich wpływu na stabilność organizacyjną i ekonomiczną podmiotu, oparto m.in. na porównaniach wybranych wskaźników liczbowych, tj. roczny wynik finansowy oraz poziom zobowiązań, na tle innych funkcjonujących w podobnych uwarunkowaniach jednostek, w których przedmiotowe wdrożenia nie miały miejsca. W badanym szpitalu dokonano również porównania wybranych paramentów wewnętrznych – z okresu sprzed i po rozpoczęciu procesu zmian. I tak, badany szpital w latach 2013-2015, trzy lata z rzędu wypracowuje najlepszy roczny wynik finansowy spośród wszystkich tego typu podmiotów w regionie, pomimo że wcześniej, przed zainicjowaniem zmian i filozofii TQM, szpital ten na tle innych osiągał najgorszy wynik finansowy w województwie. Nigdy też, jako jedyny w województwie, nie wymagał przez organ tworzący pokrywania ujemnego wyniku. Na tej podstawie można wysunąć pewne wnioski w zakresie celowości wdrożonych rozwiązań. To natomiast może stanowić rekomendację dotyczącą zastosowania poszczególnych implementacji w szerszym zakresie, w tym w podmiotach posiadających zbliżone uwarunkowania społeczno-ekonomiczne do badanego szpitala.

Literatura

- Bugdol M. (2011). *Zarządzanie jakością w placówkach służby zdrowia*, (w:) J. Stępniewski, P. Karniej, M. Kęsy (red.). *Innowacje organizacyjne w szpitalach*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Ćwiklicki M., Obora H. (2011). *Wprowadzenie do metod TQM*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków.
- Dobska M., Rogoziński K. (2012). *Podstawy zarządzania zakładem opieki zdrowotnej*, PWN, Warszawa.
- Hallsten U., Klefsjö B. (2000). *TQM as a management system consisting of values. Techniques and tools*, "The TQM Magazin" 4.
- Hamrol A., Mantura W. (2002). *Zarządzanie jakością. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa.
- Hamrol A. (2005). *Zarządzanie jakością z przykładami*, PWN, Warszawa.
- Hartman J., Zalewski Z. (red.) (2013). *Etyczne problemy zarządzania w ochronie zdrowia*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Kanownik G. (2014). *Koncepcje zarządzania jakością w służbie zdrowia*, „Edukacja Ekonomistów i Menedżerów” 4(34).
- Lenik P. (2011). *TQM. Instrumentarium doskonalenia jakości*, Prace Naukowo-Dydaktyczne PWSZ w Krośnie, 53.
- Lenik P. (2013). *Adaptacja koncepcji zarządzania przez cele w podmiocie służby zdrowia*. (w:) N. Iwaszczuk, *Problemy zarządzania przedsiębiorstwem w wybranych sektorach gospodarki*, Wydawnictwa AGH, Kraków.
- Lenik P. (2015). *Efekty zastosowania karty kontrolnej jako narzędzia zarządzania strategicznego przy realizacji kontraktu w szpitalu publicznym – studium przypadku*, „Studia Ekonomiczne” UE w Katowicach, 229.
- Myszewski J.M. (2009). *Po prostu jakość*, WAiP, Warszawa.

- Sęp J., Pacana A. (2001). *Metody i narzędzia zarządzania jakością*, Wydawnictwo Politechniki Rzeszowskiej, Rzeszów.
- Staszewski R., Kautsch M. (2015). *Jakość i zarządzanie jakością*, (w:) M. Kautsch (red.). *Zarządzanie w opiece zdrowotnej*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Stępniewski J., Karniej P., Kęsy M. (red.) (2011). *Innowacje organizacyjnie w szpitalach*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Stępniewski J. (2009). *Organizacja i zarządzanie szpitalami – wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Wolniak B., Skotnicka B. (2008). *Metody i narzędzia doskonalenia jakości. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice.

POSSIBILITIES OF USING TQM PHILOSOPHY IN MANAGING PUBLIC HEALTH ENTITIES

Abstract

In the paper were described chosen solutions coming from Total Quality Management, possible to implementation at the public hospitals. The paper was based on the solutions used in practice in one specific entity, therefore the text was backed up by the synthetic case study – the portraying chosen solutions stimulating implementation the changes and improving the quality management.

Keywords

human capital management, Total Quality Management, change management, hospital management

CZĘŚĆ IV.

TECHNOLOGIA INFORMATYCZNA

Jędrzej Wasiak-Poniatowski*

11. OCENA WYKORZYSTANIA TECHNOLOGII INFORMACYJNYCH W KOMUNIKACJI GMIN Z KLIENTEM

Streszczenie

Uwarunkowania technologiczne dały samorządom lokalnym nowe możliwości (metody) kontaktu z klientem oraz pozwoliły na stosowanie nowych form świadczenia usług. Zarówno rozwój Internetu, telefonii mobilnej, jak i dostępność narzędzi komunikacyjnych stworzyły kanały komunikacji, które wcześniej były poza zasięgiem. Mimo to, wśród jednostek samorządu terytorialnego zarówno stopień, jak i forma wykorzystania dostępnych technologii wspierających obsługę informacyjną klienta jest bardzo zróżnicowana. Szczególny dysonans uwidacznia się na poziomie gmin – między dużymi miastami (gminy miejskie) a gminami wiejskimi. Na podstawie przeprowadzonych badań wśród wszystkich gmin wiejskich województwa dolnośląskiego dokonano oceny stanu wykorzystania technologii informacyjnych w zakresie komunikacji z klientem. Odniesiono je również do wytycznych, które można traktować jako modelowe. Większość przebadanych podmiotów nie inwestuje w rozwój kanałów komunikacji elektronicznej, pozostając przy stosowaniu obligatoryjnych rozwiązań (m.in. BIP, strony internetowe, skrzynka podawcza). Uwidacznia się również brak procesowego podejścia w zarządzaniu informacją i komunikacją zewnętrzną. Szczegółowa analiza przypadków mogłaby dać odpowiedź na pytania dotyczące przyczyn takiej sytuacji (aspekt ekonomiczno-finansowy nie zawsze może być argumentem).

Słowa kluczowe

komunikacja, technologie informacyjno-komunikacyjne, JST, gmina, usługi

Wstęp

Społeczeństwo informacyjne jest terminem, które na dobre zadomowiło się w świadomości ludzi dopiero niedawno, pomimo że od pierwszej wzmianki na ten temat upłynęło już wiele lat (Japonia – połowa lat 60. XX w.). Przypisuje się to Tadao Umehao, który w 1963 r. użył terminu *johoka shakai* oznaczającego społeczeństwo komunikujące się poprzez komputer (*The computer-mediated communication society*), w artykule na temat ewolucyjnej teorii społeczeństwa opartego na informacji (Nowak 2016).

Dopiero na początku XXI wieku percepcja związana z tym terminem przyjęła nowy wymiar. Przyczyn tego należałoby doszukiwać się w dynamice rozwoju technologii teleinformatycznych i ich powszechnej dostępności.

Ta dostępność technologii generuje również nowe oczekiwania (ich użytkowników), które zmierzają w kierunku dostarczania informacji w sposób szybki, czytelny (zrozumiały) i adekwatny do aktualnego zapotrzebowania (relevantny). Wzrost zapotrzebowania na informacje jest również zauważalny w sferze administracji

* Dr, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Katedra Podstaw Marketingu, e-mail: jedrzej.wasiak@ue.wroc.pl

publicznej. Aspekt dostępności informacji publicznej jest obecnie bardzo istotny z punktu widzenia obywatela, zwłaszcza w kontekście tzw. obywatelstwa cyfrowego (*digital citizenship*) (Mossberger, Tolbert i McNeal 2007).

Mimo że od kilku lat rozwijane są systemy informatyczne mające na celu usprawnienie świadczenia usług przez organy centralne, sytuacja na poziomie samorządowym, szczególnie gminnym (będącym z definicji najbliższej obywateli) wygląda zgoła odmiennie.

Celem opracowania jest próba oceny wykorzystania przez gminy wiejskie województwa dolnośląskiego dostępnych technologii teleinformatycznych w komunikacji z klientem oraz odniesienie ich do modelowych wytycznych z zakresu efektywnej komunikacji w administracji publicznej.

Aby ocenić tę sytuację, należałoby szukać odpowiedzi na następujące pytania:

1. Jaki jest cel komunikowania się z wykorzystaniem nowoczesnych technologii?
2. Jakie informacje są istotne z punktu widzenia klienta?
3. Jaką metodą przekazywać informacje, aby przekaz był skuteczny (możliwości komunikacyjne, cechy komunikatów i informacji)?

Wprawdzie mają one charakter bardzo obszerny, ale tworzą pewne ramy, w których można rozpatrywać przedmiotowe zagadnienia.

1. Możliwości komunikacyjne

Upowszechnienie dostępu do Internetu, zarówno pod względem kosztowym, jak i technologicznym, stworzyło nowe możliwości komunikacyjne oraz dostępu do informacji. Badania Głównego Urzędu Statystycznego pokazują, że w 2015 roku 75,8% mieszkańców Polski oraz 92,7% przedsiębiorstw miało dostęp do Internetu (Kacperczyk i Rzymek 2015).

Nie jest to jedyna determinanta rozwoju usług opartych o sprawną komunikację. Drugim elementem są urządzenia, za pomocą których możemy się komunikować. Mowa jest nie tylko o komputerach stacjonarnych czy laptopach, ale o urządzeniach mobilnych – tabletach, smartfonach, czy urządzeniach typu *wearables* (np. smartzegarkach). Te urządzenia wykorzystywane są przez 41% Polaków (Kemp 2016).

Internet nabiera coraz bardziej „przezroczystego” charakteru. Rozpoczyna się proces, o którym mówił Eric Schmidt, szef firmy Google, na Światowym Forum Gospodarczym w Davos w 2015 roku. Stwierdził, że Internet wkrótce przestanie istnieć (...) w takiej formie, w jakiej go dziś znamy (Worstell 2015). Rozwój technologii, urządzeń, czujników, interakcji, w jakie mogą one wchodzić, a także możliwości komunikacyjnych ma sprawić, że Internet sam w sobie przestanie być przez użytkowników zauważalny, ponieważ komunikowanie się za jego pośrednictwem oraz korzystanie z jego zasobów będzie miało charakter ciągły i powszechny. W tej sytuacji oczekiwania względem dostępu do informacji przybierają nowy charakter. Coraz powszechniej stosowana jest zasada „tu i teraz” określająca zapotrzebowanie na dostęp do określonych informacji *ad-hoc*.

Tu można szukać odpowiedzi na pytanie dotyczące celowości wykorzystania ICT, ponieważ potrzebom informacyjno-komunikacyjnym można sprostać wyłącznie z pomocą nowoczesnych rozwiązań oraz odpowiednio przygotowanych systemów gromadzących i przetwarzających dane. Jest to nierozzerwalnie związane z zagadnieniami dotyczącymi doboru informacji dostarczanych klientowi. Wiele

zależy od charakteru jednostki publicznej (w tym przypadku JST). Ponadto należałoby wskazać, jakie funkcje powinny realizować technologie komunikacyjne, aby skutecznie spełniały swoją rolę. Przede wszystkim JST powinny przekazywać informacje o operacjach (działaniach) oraz ich kosztach (jakie obywatele ponoszą) w zrozumiały i przystępny sposób. Niewątpliwie istotne są w tym przypadku wymogi technologiczne, które pozwalają na integrację danych dotyczących efektywności funkcjonowania gminy oraz kosztów jej działalności.

Kolejnym elementem są rozwiązania wspierające tworzenie szerokiego wachlarza raportów w formatach, które można dostosować do indywidualnych wymagań (a także do wymagań urządzeń wykorzystywanych do ich odczytu). Istotna jest również możliwość generowania zestawień, które pozwolą na wizualizację efektywności oraz kosztów dotyczących poszczególnych przedsięwzięć. Istotnym elementem jest również możliwość prezentacji tych danych w powiązaniu z danymi geolokalizacyjnymi – odpowiedniego rozmieszczenia na mapach tak, aby obywatele (interesariusze) otrzymali klarowną informację dotyczącą tego, co się dzieje w ich otoczeniu.

Równolegle z tymi kategoriami, obywatele oczekują dostępu do informacji o bieżących wydarzeniach, komunikatów o charakterze kryzysowym (m.in. ostrzeżenia przed gwałtownymi zjawiskami meteorologicznymi, komunikaty dotyczące wyłączeń energii elektrycznej, wodociągu) oraz możliwości realizacji spraw za pośrednictwem mediów elektronicznych, a także uzyskania informacji na temat ich statusu.

Te informacje powinny być cały czas dostępne dla mieszkańców i, co bardzo istotne, często uaktualniane i prezentowane w sposób zrozumiały dla obywateli (np. w formie infografik z komentarzem), aby budziły jak najmniej wątpliwości.

Analizując różnorodne aspekty komunikacyjne występujące na linii administracja publiczna – klient (interesant), można podjąć próbę sformułowania ramowych wytycznych, którymi dobra (skuteczna) komunikacja powinna być podporządkowana. Będą nimi:

- widoczność,
- prostota,
- powtarzanie,
- wartość,
- różnorodność (mediów),
- słuchanie,
- spójność,
- ocena.

Widoczność jest w zasadzie podstawowym czynnikiem umożliwiającym nawiązanie, a później utrzymanie silnej dwukierunkowej więzi komunikacyjnej z interesariuszami. Powinna być ona możliwie duża, ponieważ przyczynia się do akceptacji, umożliwia także społeczności dostrzec zakres i wartość pracy jednostki publicznej.

Prostota ma duże znaczenie dla interesariuszy, którzy są zajęci wieloma aspektami ich życia (funkcjonowania, prowadzenia działań biznesowych lub społecznych), dlatego komunikacja musi być prosta i jednoznaczna z szacunku dla ich czasu.

Powtarzanie ma istotne znaczenie dla skuteczności dotarcia komunikatu do odbiorców oraz wywarcia odpowiedniego wpływu. Dlatego, w miarę możliwości,

pożądane byłoby opracowanie planu publikowania określonych wiadomości z uwzględnieniem ich powtarzania. Pozwoli to upewnić się, że komunikaty spotykają się ze zrozumieniem i rozumą możliwie szerokiej grupy odbiorców.

Zapewnienie **wartości** wiadomościom (komunikatom) dla odbiorcy jest najważniejszym elementem pozwalającym zdobyć jego uwagę i zainteresowanie. Kluczem jest takie kształtowanie komunikatów, aby z treści wynikały efekty oddziałujące na daną społeczność (mieszkańców, czy innych grup).

Różnorodność mediów (www, gazety, mailing, media społecznościowe itd.) wykorzystywanych do przekazywania (publikowania) informacji determinuje dotarcie komunikatów do szerszej grupy odbiorców. Wykorzystanie różnych kanałów informacyjnych ma dziś bardzo duże znaczenie dla skuteczności procesu komunikacji.

Sluchanie (sprzężenie zwrotne) jest warunkiem utrzymania kontaktu z odbiorcą przez dłuższy czas i zwiększa skuteczność przekazywania informacji w przyszłości. Kwestią bezsporną jest, że dobra (skuteczna) komunikacja wymaga dwóch stron (nadawcy i odbiorcy). Jednak element oczekiwania na reakcję odbiorcy jest już często marginalizowany. Jest to element kluczowy w budowaniu zaufania i utrwalaniu więzi (przynajmniej komunikacyjnej) między jednostką administracji publicznej a odbiorcą. Istotne jest aby odbiorcy dać do zrozumienia, że informacje zwrotne dotyczące wszystkich aspektów działalności jednostki są przetwarzane. Nic bowiem tak nie tłumi entuzjazmu społeczności, jak przekonanie, że nie została ona wysłuchana.

Spójność przekazywanych informacji warunkuje budowanie wiarygodności i reputacji. Powinna ona wykorzystywać wymienione wyżej cechy. Wiadomości, które są proste, posiadają wartość dla odbiorcy, zachęcają do reakcji (sprzężenia zwrotnego), są zamieszczane w wielu miejscach, będą wpływały pozytywnie na zainteresowanie i wzrost szacunku z każdą kolejną publikacją.

Ocena rozumiana jako ewaluacja jest jednym sposobem na pozyskanie wiedzy dotyczącej jakości i skuteczności komunikacji. Bez stosowania metod ewaluacyjnych nie może być mowy o doskonaleniu procesów komunikacji w administracji publicznej.

Zaprezentowane cechy sprawnej komunikacji mogą być efektywnie wspierane dzięki technologiom informacyjno-komunikacyjnym. Umożliwiają one lepszą koordynację całego procesu informacyjnego oraz przeprowadzanie analiz i dokonywanie oceny sprzężeń zwrotnych oraz skuteczności całego procesu.

Jak wspomniano, wachlarz kanałów komunikacyjnych w ostatnich latach znacznie się poszerzył. Należy jednak zaznaczyć, że wykorzystywane w zasadzie powszechnie, technologie w obszarach komercyjnych, nie są już tak szeroko stosowane w administracji publicznej, zarówno na linii do obywateli (*government-to-citizens*), do przedsiębiorców (*government-to-business*), jak i do innych jednostek administracji publicznej (*government-to-government*) (Szewczyk 2007).

Analizując aspekty komunikacyjne gmin, należy uwzględnić specyfikę tego szczebla samorządowego, który przecież znajduje się najbliżej obywateli i realizuje usługi na ich rzecz, mając znaczny wpływ na kształtowanie ich najbliższego otoczenia. Dlatego też kwestia komunikacji zewnętrznej kierowanej do interesariuszy (obywateli, organizacji o charakterze komercyjnym, czy społecznym) wymaga szczególnej uwagi ze strony władz gmin.

2. Technologie informacyjno-komunikacyjne w gminach wiejskich

Celem dokonania wstępnej oceny związanej z realizacją komunikacji zewnętrznej przez jednostki samorządu terytorialnego podstawowego szczebla i wykorzystaniem nowoczesnych technologii do publikowania informacji oraz kontaktu z interesariuszami, zostały przeprowadzone szczegółowe badania wśród gmin wiejskich województwa dolnośląskiego. Grupę badawczą stanowiły gminy wiejskie, ponieważ wśród nich (w odróżnieniu od gmin miejskich, czy nawet miejsko-wiejskich) występuje największe zróżnicowanie w zakresie wykorzystania nowoczesnych technologii teleinformatycznych. Z uwagi na różnorodne uwarunkowania ekonomiczne, społeczne i organizacyjne, gminy położone na Dolnym Śląsku dają szeroki obraz sytuacji z tym związanej. Mamy tu do czynienia z gminami o liczebności bliskiej najmniej zaludnionym gminom kraju, jak i z tymi o dużej liczbie mieszkańców. Z drugiej strony – z jednostkami o bardzo skomplikowanej kondycji finansowej, jak np. Dzierżonów, gdzie dochód *per capita* z podatków wynosi 2 230 zł (gmina o najniższym dochodzie w Polsce: 1 709,91 zł), jak i te, zlokalizowane w czołówce, jak Jerzmanowa z dochodem 6 711,82 zł (ósma z najbogatszych gmin w Polsce) (Świaniewicz i Łukomska 2016).

Badania przeprowadzono w marcu 2016 roku. Wykorzystano do nich informacje publikowane w oficjalnych źródłach wszystkich gmin wiejskich (78) województwa dolnośląskiego. Do badania wykorzystano kwestionariusz oraz dokonano weryfikacji empirycznej wykorzystywanych kanałów komunikacji zewnętrznej przez te podmioty.

W badaniu uwzględniono następujące elementy komunikacji:

- oficjalna witryna gminy (www), wraz z elementami dodatkowymi,
- media społecznościowe (tzw. *fanpage*),
- materiały wideo,
- newsletter,
- publikacja ostrzeżeń i ważnych komunikatów za pośrednictwem sms lub vms,
- sondaże i ankiety.

Strony www pozwalają na realizację komunikacji w formie jeden-do-wielu (komunikacja rozsiewcza), gdzie organa zarządzające gminą publikują różnorodne informacje na temat jej funkcjonowania, wydarzeń, danych kontaktowych itd. Zakres informacji nie jest w żaden sposób unormowany i zależy wyłącznie od przyjętej (wewnętrznej) polityki informacyjnej gminy.

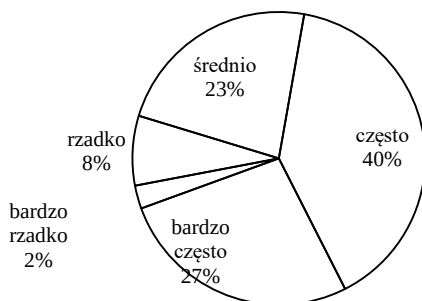
Oficjalne witryny gmin zawierają szereg dodatkowych elementów, które zostały poddane badaniu i ocenie. Są to m.in.:

- aktualności (oceniano częstotliwość publikowania nowych informacji),
- kalendarz wydarzeń (oceniano czy jest publikowany),
- ułatwienia dla osób niedowidzących,
- wyszukiwarka treści,
- system informacji przestrzennej (SIP).

Przebadano również elementy mające wpływ na komfort przeglądania informacji poprzez pomiar czasu załadowania strony tytułowej, test walidacji (zgodności ze standardami tworzenia stron www). Dokonano również oceny jakościowej witryn

(w skali od 1 do 5) pod kątem wygody użytkowania (m.in. układu poszczególnych elementów, łatwości nawigacji, nowoczesności, tj. zgodności z aktualnymi trendami dotyczącymi grafiki, układu, zastosowanych czcionek i innych elementów).

O ile aktualności są publikowane na wszystkich stronach gminnych (w mniej lub bardziej czytelnej formie), o tyle częstotliwość ich publikacji pozostawia sporo do życzenia. Częstotliwość pożądana (bardzo często – informacje publikowane przeciętnie codziennie lub co drugi dzień) realizowana jest tylko w przypadku 27% gmin. Często (przeciętnie co 3 do 7 dni) aktualności publikuje 40% gmin, średnio (przeciętnie co 8 do 14 dni) 23%, rzadko (przeciętnie co 15 do 30 dni) – 8% i bardzo rzadko (rzadziej niż co 31 dni) – 2%.



Rysunek 4. Częstotliwość publikacji aktualności na stronach www gmin wiejskich

Źródło: opracowanie własne

Zagadnienie **kalendrza wydarzeń** (imprez) trudno ocenić w sposób zero-jedynkowy. Gminy wykorzystują bowiem różne mechanizmy zamieszczania tego typu informacji. Mogą one mieć postać zestawienia tabelarycznego imprez zaplanowanych na dany okres (z reguły rok kalendarzowy), stosowana jest również forma kalendarza interaktywnego, gdzie użytkownik ma możliwość zweryfikowania, co (i czy) będzie się działo w poszczególnych dniach. Spotykanym rozwiązaniem jest korzystanie z dedykowanej platformy obsługującej edycję wydarzeń, gdzie istnieje możliwość wprowadzania ich również przez np. mieszkańców danej gminy. Niestety wszystkie te rozwiązania wykorzystywane są jedynie przez 32% badanych jednostek.

W ostatnich latach wzrósł nacisk na stosowanie w ramach serwisów www rozwiązań ułatwiających korzystanie osobom niedowidzącym. Najczęściej opierają się na możliwości zmiany kolorystyki stron na bardziej kontrastową oraz modyfikacji wielkości czcionki. Należy podkreślić, że są to rozwiązania stanowiące absolutne minimum w tym zakresie i są stosunkowo łatwe do wprowadzenia w ramach systemów zarządzania treścią (CMS – *Content Management System*), o które oparte jest funkcjonowanie większości stron www. Technikami, które bardziej kompleksowo rozwiązują problem osobom z niepełnosprawnościami są m.in. zintegrowane syntezatory mowy (oprogramowanie typu *text-to-speech*), wprowadzenie ułatwionej nawigacji po całym serwisie (m.in. za pomocą klawiatury), uproszczone menu i struktura serwisu, stosowanie informacji rozszerzonej (np. opisu tekstowego zawartości publikowanych na stronie zdjęć i grafik).

W przypadku badanych obiektów odnotowano jedynie stosowanie podstawowych form ułatwień: 21% stron miało możliwość modyfikacji kolorystyki strony oraz wielkości czcionek, 5% samej wielkości czcionki, a 4% samej kolorystyki serwisu. Łącznie 30% badanych gmin stosowało ułatwienia dla osób z dysfunkcją wzroku, co należy uznać za bardzo niski wskaźnik.

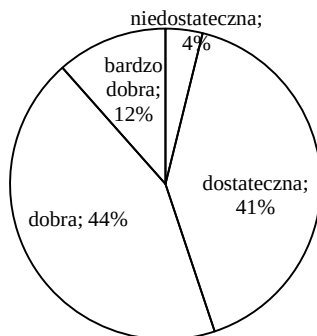
Elementem ułatwiającym wyszukiwanie informacji w serwisach gmin jest wbudowana **wyszukiwarka**. Takie rozwiązanie zaimplementowanych miało 60% stron, jednak część z nich efektywnością działania odbiegała od standardów, do których przywykli użytkownicy Internetu korzystający z wiodących wyszukiwarek globalnych. Wyniki wyszukiwania były mało precyzyjne, część wyszukiwarek nie rozpoznawała odmian słów, co w przypadku języka polskiego jest istotną funkcjonalnością. W zasadzie bez znajomości mapy strony, w wielu przypadkach trudno jest dotrzeć (szybko) do pożądanej informacji.

Pod pojęciem **systemu informacji przestrzennej**, w przypadku organów administracji publicznej (w tym gmin), należy rozumieć infrastrukturę informacji przestrzennej, której budowa jest wypełnieniem ustawowego obowiązku będącego pochodną dyrektywy INSPIRE (*Ustawa z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej*). Zaskakujący jest fakt, że jedynie 53% badanych gmin publikuje takie informacje w ramach swoich serwisów internetowych (na stronie www lub BIP). Mimo, że od kilku lat funkcjonują meta serwisy świadczące usługi publikacji przedmiotowych danych (wymagają jedynie odpowiedniego skonfigurowania i ewentualnego uzupełnienia), wiele podmiotów nie wdrożyło tych rozwiązań. W kontekście informacyjnym mają one istotne znaczenie, głównie dla inwestorów.

Warto wspomnieć w tym miejscu, że również ustawowy obowiązek publikowania informacji o tzw. ciasteczkach (plikach cookie) gromadzących dane dotyczące „ruchu” użytkownika w danym serwisie (Ustawa z dnia 16 listopada 2012 r. o zmianie ustawy – Prawo telekomunikacyjne oraz niektórych innych ustaw) również jest respektowany w ograniczonym zakresie. Jedynie 56% stron www wyświetla odpowiednią informację użytkownikom.

W ramach serwisów www zarządzanych przez gminy publikowanych jest szereg innych informacji, mają one jednak na tyle zróżnicowany charakter, że trudno poddać je kwantyfikacji. Dlatego też w ramach prowadzonych badań przeprowadzono próbę ogólnej oceny jakości stron. Uwzględniono takie czynniki, jak: czytelność układu strony, łatwość nawigacji, kolorystyka, stosowanie rozwiązań przystających do aktualnych trendów. Należy podkreślić, że ocena ta miała charakter subiektywny. Strony oceniano w skali „szkolnej” – od bardzo dobrej do niedostatecznej. Bardzo dobrze oceniono 12% stron, dobrze 44%, dostatecznie 41% i niedostatecznie 4%.

Odrębnym zagadnieniem związanym z komunikacją z klientem są **media społecznościowe**. W zasadzie jedynym serwisem wykorzystywanym przez gminy do publikowania informacji jest Facebook. Nie jest to zaskoczeniem, ponieważ z badań opublikowanych w styczniu 2016 przez agencję We Are Social wynika, że w Polsce w tym okresie roku z Facebooka korzystało 36% społeczeństwa, co daje znaczącą przewagę wobec pozostałych platform, takich jak Google+ (14%), Tweeter (7%), NK.pl (6%), czy LinkedIn (5%).



Rysunek 5. Ocena jakości serwisów www gmin wiejskich

Źródło: opracowanie własne.

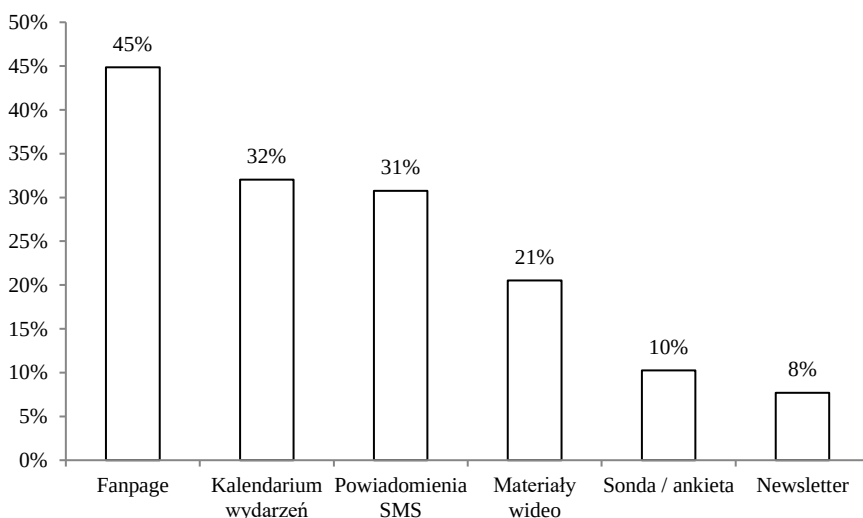
Mimo dużego potencjału komunikacyjnego mediów społecznościowych, oficjalne profile (strony) ma tylko 45% badanych gmin. Ta forma komunikacji sprawia wrażenie mocno zaniedbanej, ponieważ koszty redagowania profilu w ramach serwisu społecznościowego mają marginalny charakter, a sprawne operowanie tym narzędziem może przynieść wymierne korzyści zarówno organom zarządzającym gminą, jak i (a może przede wszystkim) mieszkańcom. Co więcej – pozwala nie tylko dotrzeć szybko do konkretnej grupy odbiorców, ale i uzyskać informację zwrotną na określony temat.

W dobie szerokiej dostępności treści multimedialnych, coraz więcej informacji przekazywanych jest w formie **wideo**. Zarówno dostępność sprzętu, jak i oprogramowania umożliwia tworzenie różnorodnych materiałów coraz lepszej jakości. Gminy ten kanał dystrybuowania informacji wykorzystują w znikomym zakresie. Jedynie 21% gmin zamieszcza materiały wideo bezpośrednio na swoich stronach lub z wykorzystaniem zewnętrznych platform społecznościowych, jak Vimeo czy YouTube. Wśród przebadanych podmiotów można wydzielić trzy kategorie publikowanych materiałów: relacje z imprez organizowanych w danej gminie, materiały promujące gminę, relacje (bądź pełny zapis) z sesji rad gmin. Ich jakość jest zróżnicowana i w dużej mierze zależy od kondycji ekonomicznej danej gminy, co w tym przypadku znajduje uzasadnienie.

Pośród rozwiązań o charakterze rozsiewczym (jeden-do-wielu) warto przyjrzeć się jeszcze dwóm kanałom komunikacyjnym, które mają zbliżony charakter. Są nimi newsletter oraz powiadomienia sms lub vms. Oba serwisy umożliwiają przesłanie wiadomości określonej grupie odbiorców, która wcześniej wyraziła chęć ich otrzymywania. Newsletter realizowany jest z wykorzystaniem poczty elektronicznej, natomiast sms (wiadomości tekstowe) i vms (wiadomości tekstowe odczytywane przez syntezator mowy) z wykorzystaniem telefonii stacjonarnej i mobilnej. Z uwagi na koszty – newsletter wykorzystywany jest do rozsyłania dużo szerszego zakresu informacji (m.in. o wydarzeniach, podejmowanych przedsięwzięciach, konsultacjach społecznych itp.), natomiast sms czy vms (zwykle) do przekazywania informacji o charakterze kryzysowym i o dużej wartości dla mieszkańców (np. gwałtowne zjawiska atmosferyczne, przerwy w dostawie wody). Niektóre JST wykorzystują tę drogę komunikacji do informowania interesanta o statusie realizowanej na jego rzecz sprawy.

Mimo niskich kosztów, z newslettera korzysta 8% badanych gmin, natomiast powiadomienia oparte o sms są wykorzystywane wśród 31% podmiotów. Należy tutaj zaznaczyć, że są to platformy o charakterze ponadregionalnym, z których usług gminy mogą korzystać dostosowując zakres przesyłanych treści do własnych potrzeb.

Ostatnim elementem uwzględnionym w badaniu były mechanizmy pozyskiwania informacji od obywateli (mieszkańców, turystów, inwestorów itd.). Są nimi sondaże i ankiety, które można przeprowadzać z wykorzystaniem witryny internetowej, a także efektywnie wesprzeć kampanią w mediach społecznościowych. Przeprowadzanie krótkich sondaży może być cennym źródłem informacji o charakterze rozpoznawczym. Można również efektywnie wykorzystywać te narzędzia w trakcie prowadzenia konsultacji społecznych. Takie rozwiązania były w badanym okresie stosowane wśród 10% badanych obiektów. Również w tym przypadku należy szukać głębiej przyczyny tego stanu rzeczy, nie będzie nią bowiem czynnik finansowy, gdyż narzędzia tego typu są dostępne nieodpłatnie.



Rysunek 6. Wykorzystanie mediów komunikacyjnych w gminach wiejskich Dolnego Śląska

Źródło: opracowanie własne.

Na rysunku 6 zobrazowano w jakim zakresie wykorzystywane są poszczególne (omówione powyżej) kanały komunikacyjne w gminach wiejskich województwa dolnośląskiego. Jak wcześniej zaznaczono – stopień wykorzystania tych technologii komunikacyjnych jest niewielki.

Zakończenie

Zestawienie przyjętych wytycznych dotyczących celu, treści oraz metod i cech, jakimi powinna charakteryzować się komunikacja zewnętrzna w gminach z aktualnym wykorzystaniem technologii komunikacyjnych wyraźnie ukazuje duży rozdźwięk. Dostępne technologie informacyjno-komunikacyjne wykorzystywane są w gminach wiejskich Dolnego Śląska w niewielkim zakresie (zwłaszcza gdy odnieść to do ich potencjału). Trudno dostrzec, aby była stosowana na szerszą skalę spójna polityka informacyjna oraz elementy zarządzania informacją w poszczególnych jednostkach, choć te elementy wymagałyby przeprowadzenia pogłębionych badań.

Mimo że wszystkie gminy posiadają własną stronę internetową, poza treścią o charakterze stałym (charakterystyka gminy, dane teleadresowe itp.), brak w nich uporządkowania dodawanych na bieżąco informacji (aktualności). Praktycznie wszystkie badane podmioty publikowały wszelkie informacje w działach aktualności na zasadzie kolejnych „wrzutek”. Niestety ten system publikowania informacji nie jest zbyt efektywny, szczególnie w odniesieniu do opisanych wcześniej cech informacji. Takie informacje wyświetlane są na stronie głównej tylko przez jakiś czas, po upływie którego trudno jest ją odnaleźć. Brak jest mechanizmów pozwalających na kategoryzowanie informacji, celem ułatwienia ich wyszukania w przyszłości. Praktyka pokazuje, że w przypadku zgłaszania zastrzeżeń, że informacja o konkretnym zdarzeniu nie była rozpropagowana należycie wśród mieszkańców – odpowiedzią jest, że była opublikowana na stronie internetowej, gdzie jest przecież dostępna cały czas.

Odnosząc stan faktyczny do oczekiwanego (pożądanego), należy stwierdzić, że wykorzystanie technologii informacyjnych ma charakter mało usystematyzowany, a w wielu przypadkach przekazywane informacje mają niewielką wartość dla interesariuszy. Niedostatecznie wykorzystywany jest również potencjał dostępnych technologii.

Trudno na tym etapie dokonać oceny przyczyn tej sytuacji, można byłoby przyjąć hipotezę, że problem w tkwi w niedostatecznej wiedzy z zakresu efektywnej komunikacji, niż (co często się podnosi) ograniczeń finansowych. To jednak bezwzględnie wymaga przeprowadzenia szczegółowych analiz w poszczególnych JST.

Literatura

- Kacperczyk E., Rzymek B. (red.) (2015). *Spółeczeństwo informacyjne w Polsce. Wyniki badań statystycznych z lat 2011-2015*. Warszawa. Główny Urząd Statystyczny.
- Kemp S. (2016). *Digital in 2016. We are social's compendium of global digital, social, and mobile data, trends, and statistics*. We are social. Pobrane z: <http://wearesocial.com/sg/special-reports/digital-2016>.
- Worstell T. (2015). *Eric Schmidt's Quite Right The Internet Will Disappear; All Technologies Do As They Mature*. Forbes. Jan 24, 2015, Pobrane z: www.forbes.com/sites/timworstell/2015/01/24/eric-schmidts-quite-right-the-internet-will-disappear-all-technologies-do-as-they-mature/#fbe40bd644e2.

- Mossberger K., Tolbert J.C., McNeal R.S. (2007). *Digital Citizenship – The Internet, Society and Participation*. Cambridge, Massachusetts, London: The MIT Press.
- Nowak J. (2016). *Spoleczeństwo informacyjne – geneza i definicje*. Pobrano z: www.silesia.org.pl/upload/Nowak-Jerzy-Spoleczenstwo-informacyjnegeneza-i-definicje.pdf.
- Swianiewicz P., Łukomska J. (2016). *Bogactwo samorządów. Ranking dochodów JST 2015*, Pobrano z: www.wspolnota.org.pl/fileadmin/user_upload/Andrzej/Ranking_-_Zamoznosc_samorzadow_2015_r.pdf.
- Szewczyk A. (red.) (2007). *Spoleczeństwo informacyjne – problemy rozwoju*. Warszawa: Difin.
- Ustawa z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej (Dz.U. Nr 76, poz. 489 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 16 listopada 2012 r. o zmianie ustawy – Prawo telekomunikacyjne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2012 poz. 1445).

ASSESSMENT OF INFORMATION TECHNOLOGIES IN MUNICIPALITIES COMMUNICATION WITH CLIENT

Abstract

Technological development gave local governments new opportunities (methods) of contact with the customer and allowed to use of new types of services. Development of the Internet, mobile telephony, as well as the availability of communication tools created new communication channels that were previously out of reach. Among the local government units the use of available technologies to support customer service information is still very diverse. The particular dissonance is reflected at the municipal level – between major cities (municipalities) and rural municipalities. Based on the survey among all municipalities in rural province Lower Silesia evaluated condition of the use of information technology in the field of customer communication. Reference it to guidelines, which can be regarded as a model was made. Most of the surveyed entities do not invest in the development of electronic communication channels, while remaining in the application of mandatory solutions (e.g. Public Information Bulletin, websites, Registry Box). It also appears lack of process approach to information management and external communication. Detailed analysis of cases could provide answers to questions about the causes of this situation (economic and financial aspect may not always be an argument).

Keywords

communication, ICT, local government units, municipality, services

Piotr Czyżyk*

12. CLOUD COMPUTING W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ, CZYLI INNOWACYJNE PODEJŚCIE DO TRADYCYJNYCH METOD ZARZĄDCZYCH NA PRZYKŁADZIE SAMOOCENY I DOSKONALENIA WEDŁUG MODELU CAF

Streszczenie

Nowoczesne technologie na początku drugiej dekady XXI w. wkroczyły w obszar administracji publicznej, często całkowicie zmieniając dotychczas stosowane procedury i metody. Tradycyjne dokumenty zostały zastąpione dokumentami elektronicznymi, a ręczne sygnatury podpisem cyfrowym. Postęp technologiczny rozwija się w błyskawicznym tempie, dzięki czemu wiele systemów informatycznych jest przenoszonych dzisiaj do tzw. chmury (ang. Cloud) – ma to zapewnić niezależność od stacji roboczych oraz dostęp do systemu z dowolnego miejsca na świecie z dowolnego urzędu (również mobilnego). Obecnie z powodzeniem działają w chmurze np. popularne systemy Elektronicznych Obiegów Dokumentów. Jednak niektóre obszary administracji publicznej jak dotąd pozostały gdzieś w latach 90. XX wieku, zwłaszcza systemy doskonalenia. Innowacyjny na skalę światową projekt „Badania nad wykorzystaniem technologii Cloud Computing do samodzielnej certyfikacji według modelu CAF” miał na celu sprawdzić i zbadać możliwości technologiczne przeniesienia modelu CAF (ang. Common Assessment Framework) do chmury obliczeniowej. CAF jest rozbudowanym procesem, który wymaga zarówno dużego zaangażowania ze strony pracowników oraz dużej liczby spotkań, podczas których każdy aspekt samooceny jest poddawany dogłębnej dyskusji. Złożoność tego procesu stworzyła potrzebę innowacyjnego wykorzystania nowoczesnych technologii w tym procesie, dzięki czemu mógłby być on z powodzeniem zastosowany w większej liczbie organizacji, a tym samym, poprzez narzędzia benchmarkingu i benchlearningu, pozwoliłby na zwiększenie konkurencyjności instytucji. W tym celu został stworzony prototyp systemu CAFaaS, wykorzystujący technologię Cloud Computing. Wyniki badań prezentują innowacyjne rozwiązania stworzone w celu ułatwienia przeprowadzania samooceny zgodnie z CAF. Zaprezentowane zostały również korzyści, które mogą zostać osiągnięte dzięki technologii Cloud Computing w okresie kilku lat użytkowania systemu.

Słowa kluczowe

CAF, CAFaaS, chmura obliczeniowa, doskonalenie, innowacyjność, konkurencyjność

Wstęp

Nowoczesne technologie już na początku drugiej dekady XXI w. wkroczyły w obszar administracji publicznej, często całkowicie zmieniając dotychczas stosowane procedury i metody. Tradycyjne dokumenty zostały zastąpione dokumentami elektronicznymi, a ręczne sygnatury podpisem cyfrowym. Postęp technologiczny rozwija się w błyskawicznym tempie, dzięki czemu wiele systemów informatycznych jest przenoszonych dzisiaj do tzw. chmury (ang. cloud) – ma to zapewnić nie-

* Mgr inż., analityk systemów komputerowych, OPEGIEKA Sp. z o.o.

zależnienie się od stacji roboczych oraz dostęp do systemu z dowolnego miejsca na świecie z dowolnego urządzenia (również mobilnego). W ten trend wpisuje się system CAFaaS, zbudowany w technologii *Cloud Computing*, który umożliwia przeprowadzenie samooceny jednostki administracji publicznej w oparciu o model CAF (ang. *Common Assessment Framework*).

1. Metodyka badań

Badania odbywały się w ramach projektu „Badanie nad wykorzystaniem technologii *Cloud Computing* do samodzielnej certyfikacji według modelu CAF” i były podzielone na dwie części:

1. badania przemysłowe,
2. prace rozwojowe.

W ramach badań przemysłowych przeprowadzono przegląd literatury specjalistycznej, dotyczącej zarówno samego modelu CAF a także technologii webowych, w których metoda miałaby zostać zaimplementowana. Sprawdzono również wszelkie uwarunkowania prawne (w Polsce i w Unii Europejskiej), które ewentualnie uniemożliwiałyby przeniesienie modelu CAF do chmury obliczeniowej. Dokonano również konsultacji z ekspertami przeprowadzającymi samooceny według modelu CAF, zaczerpnięto od nich dobre praktyki oraz zapisano wszelkie zasygnalizowane problemy mogące wyniknąć z implementacji nowego podejścia.

Sformułowano następujące założenia badawcze:

1. możliwe jest przeniesienie modelu CAF do chmury obliczeniowej,
2. możliwe jest pełne zaimplementowanie metody w modelu SaaS,
3. zaimplementowanie modelu CAF w modelu SaaS znacząco przyspieszy proces samooceny.

Podczas prac rozwojowych zaimplementowano prototyp systemu CAFaaS, który miał potwierdzić poprawność powyższych założeń badawczych.

2. Cloud Computing

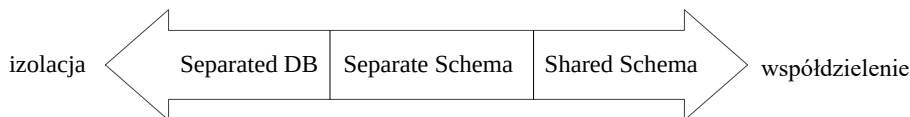
Cloud Computing jest łatwo dostępną usługą zorientowaną na tzw. *user experience*, czyli „doświadczenia użytkownika”, która umożliwia odbiorcom końcowym dostęp do zasobów oraz aplikacji IT jako usług bez konieczności instalowania infrastruktury IT w swojej siedzibie (Hong, Ning i Ming 2010, s. 40-47). Jest to duże ułatwienie w dostępie do nowoczesnych technologii, ponieważ nie wiąże się z koniecznością każdorazowego zakupu nowego sprzętu komputerowego. Dzięki takiemu podejściu, użytkownik końcowy może za pomocą stosunkowo słabego terminala końcowego (np. przeciętnego komputera biurowego) uzyskać dostęp do potężnych mocy obliczeniowych oferowanych przez usługi w chmurze (Yang, Zhou i Zhu 2011, s. 210-213). Instytucje czy firmy posiadające już sprzęt komputerowy (laptopy lub desktopy), nie muszą się martwić o jego wydajność w przypadku chęci zakupu nowej aplikacji. Dodatkową zaletą usług zbudowanych w oparciu o *Cloud Computing* jest korzystanie z wybranych usług w modelu *On-Demand* (na życzenie) – charakterystyka niektórych systemów powoduje, że nie są używane codziennie, a jedynie od czasu do czasu (np. raz w roku). Dzięki temu można wykupić czasowy dostęp do

usługi i płacić jedynie za rzeczywisty czas użytkowania danej aplikacji, co z kolei redukuje koszty wielu działań. Takie podejście jest również opłacalne dla usługodawcy, który może rozdysponowywać nieużywane zasoby pomiędzy aktywnych klientów (Monfort i in. 2010, s. 663-665), dzięki czemu nie musi utrzymywać osobnych zasobów dla każdego klienta z osobna.

Dodatkową zaletą *Cloud Computing* dla użytkownika końcowego jest brak konieczności instalowania jakiegokolwiek oprogramowania. Wystarczy nowoczesna przeglądarka internetowa i dostęp do Internetu, aby móc korzystać z aplikacji działającej w chmurze. Takie podejście umożliwia również dostęp do aplikacji działającej w chmurze z poziomu tabletu lub smartfona, jednakże użytkowanie aplikacji napisanej na komputer typu desktop na smartfonie może być uciążliwe, jeżeli producent aplikacji nie uwzględni takiej możliwości w momencie projektowania aplikacji. Aby aplikacja była w pełni funkcjonalna na obecnie produkowanych urządzeniach, należy stworzyć ją w technologii responsywnej. Technologia ta zakłada, że aplikacja powinna dostosowywać się do ekranu, na którym jest wyświetlana i powinna reagować na zmianę szerokości ekranu poprzez np. obrócenie tabletu z pozycji poziomej w pionową. Interfejs nie powinien posiadać wartości absolutnych np. wymiarów w pikselach, tylko wartości względne np. procent szerokości ekranu. Dodatkowo należy zastosować tzw. progi rozdzielczości, które będą definiowały grupy urządzeń i po przekroczeniu których interfejs będzie zmieniał wygląd. Takimi grupami najczęściej są (*Badanie...* 2014):

- XS – smartfony,
- S – tablety w pionie,
- M – tablety w poziomie i standardowe ekrany komputerowe,
- L – panoramiczne ekrany komputerowe o wysokich rozdzielczościach.

Usługi umieszczone w chmurze mają z punktu widzenia użytkownika transparentną architekturę, jednakże z punktu widzenia dostawcy oprogramowania architektura musi być redundantna i dostosowana do potrzeb użytkowników końcowych. W zależności od wymaganej wydajności i poziomu bezpieczeństwa danych stosuje się kilka podejść:



Rysunek 7. Zależność trzech podejść bazodanowych i ich wpływ na izolację bądź współdzielenie danych klientów

Źródło: Multi-Tenant Data Architecture (2015).

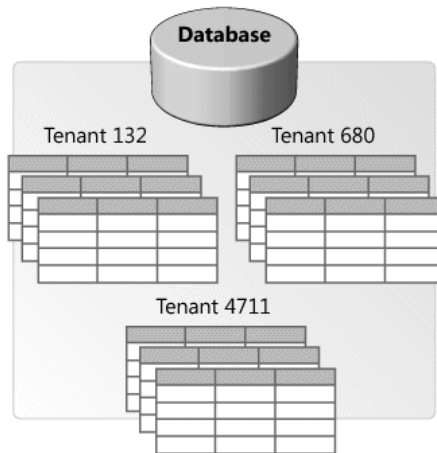
1. Oddzielne bazy danych (ang. *Separated Database*)



Rysunek 8. Podejście nr 1, Oddzielne bazy danych

Źródło: Multi-Tenant Data Architecture (2015).

2. Wspólna baza danych, oddzielne schematy (ang. *Shared Database, Separated Schema*)



Rysunek 9. Podejście nr 2: Wspólna baza danych, oddzielne schematy

Źródło: Multi-Tenant Data Architecture (2015).

3. Wspólna baza danych, współdzielony schemat (ang. *Shared Database, Shared Schema*)

	TenantID	CustName	Address
4	TenantID	ProductID	ProductName
1	4	TenantID	Shipment
6	1	4711	324965
4	6	132	115468
4	6	680	654109
	4711	324956	2006-02-23

Rysunek 10. Podejście nr 3: Wspólna baza danych, współdzielony schemat

Źródło: Multi-Tenant Data Architecture (2015).

Podejście nr 3 jest najprostsze w implementacji i wymaga najmniej zasobów. Występuje tutaj wspólna baza danych, wspólny schemat a także wspólne tablice. Każdy rekord jest natomiast opatrzone numerem ID danego klienta w celu właściwej identyfikacji danych. Takie podejście nie zapewnia niestety wymaganego poziomu bezpieczeństwa i jest podatne na proste ataki. W drugim podejściu nadal występuje jedna baza danych, jednakże każdy klient posiada swój własny schemat. W podejściu nr 1 każdy klient posiada własną bazę danych, co przy dużej liczbie klientów wymaga dużej ilości zasobów, jednakże zapewnia największy poziom bezpieczeństwa danych. Podejście 1 generuje ponadto wiele innych problemów tj.: konieczność tworzenia nowej bazy danych dla każdego nowego klienta, konieczność wykonywania i przechowywania oddzielnych kopii baz danych każdego klienta, a także konieczność aktualizacji każdej bazy danych osobno w razie powstania potrzeby ich modyfikacji (*Badanie...* 2014).

Przy tworzeniu systemu CAFaaS priorytetem było bezpieczeństwo danych użytkowników końcowych, stąd też zostało wybrane podejście nr 1, czyli osobne bazy danych dla każdego klienta. Dzięki temu dane klientów są odseparowane fizycznie i nie są podatne na ataki typu *SQL Injection*. Dodatkowo nie ma możliwości wycieku danych, czyli np. zmodyfikowania aplikacji lub przekierowań tak, aby uzyskać dostęp do danych innej organizacji.

3. Samoocena CAF

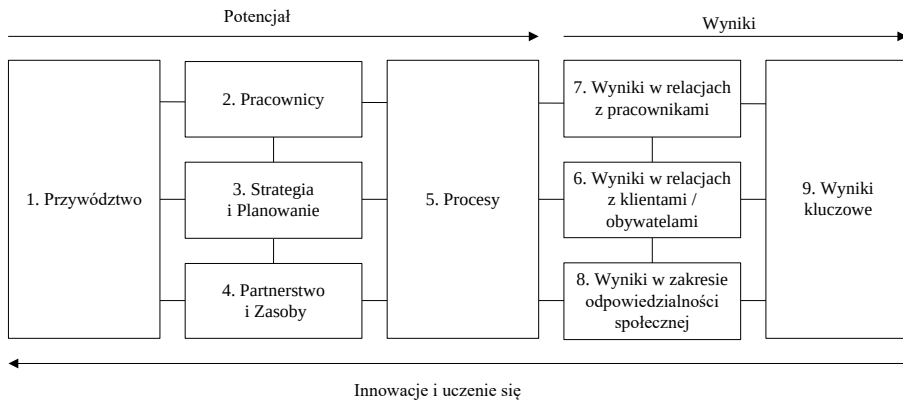
Przez wiele lat administracja publiczna starała się wdrożyć nowe techniki i metody doskonalenia w celu poprawy jakości, skuteczności, efektywności, odpowiedzialności ekonomicznej i społecznej organizacji publicznych. Europejska Sieć ds. Administracji Publicznej opracowała narzędzie wspierające administracje publiczne w ich dążeniu do ciągłego doskonalenia. W roku 2000 zaprezentowana została Wspólna Metoda Oceny (ang. *Common Assessment Framework*), czyli europejski instrument zarządzania jakością dostosowany do, i opracowany przez sektor publiczny. Jest to zunifikowany model, który z założenia miał być prosty, dostępny i łatwy w użyciu dla wszystkich organizacji sektora publicznego w Europie. Od momentu opracowania modelu, ponad 3 000 organizacji sektora publicznego w Europie zarejestrowało się jako użytkownicy CAF. Model doczekał się 3 modyfikacji, a jego najnowsza wersja ukazała się w 2013 roku. Nowa wersja modelu jest rezultatem współpracy narodowych korespondentów CAF krajów członkowskich Unii Europejskiej wspieranych przez Europejskie Centrum Zasobów CAF, działające przy Europejskim Instytucie Administracji Publicznej w Maastricht (EIPA, ang. *European Institute of Public Administration*) (*Doskonalenie...* 2015).

Wspólna Metoda Oceny (CAF) to narzędzie kompleksowego zarządzania jakością, opracowane przez sektor publiczny dla sektora publicznego, zainspirowane Modelem Doskonałości Europejskiej Fundacji Zarządzania Jakością (EFQM®). Opiera się na założeniu, że doskonałe wyniki organizacji osiągane są poprzez przywództwo ukierunkowane na strategię i planowanie, pracowników, partnerstwo, zasoby i procesy. CAF, jako całościowe i wszechstronne podejście do analizy działalności organizacji, jest sposobem na spojrzenie na nią pod różnymi kątami w tym samym czasie.

CAF został zaprojektowany tak, by mógł być stosowany we wszystkich obszarach sektora publicznego oraz na jego różnych poziomach: krajowym/federalnym,

regionalnym czy lokalnym. Zadaniem CAF jest realizacja pięciu głównych celów (*Doskonalenie...* 2015):

1. wprowadzenie organizacji publicznych w kulturę doskonalenia i zasad TQM,
2. prowadzenie organizacji publicznych (stopniowo) do pełnej realizacji cyklu „planuj-wykonaj-sprawdź-popraw” (*Plan-Do-Check-Act*),
3. ułatwienie samooceny organizacjom publicznym w celu uzyskania diagnozy oraz określenia działań usprawniających,
4. działania jako pomost pomiędzy różnorodnymi modelami stosowanymi w zarządzaniu jakością, zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym,
5. ułatwienie organizacjom sektora publicznego wzajemnego uczenia się poprzez porównywanie do najlepszych wzorów (*benchlearning*).



Rysunek 11. Struktura modelu CAF

Źródło: (*Doskonalenie...* 2015).

Złożona z 9 kryteriów (zwanych też kryteriami głównymi) struktura modelu CAF określa główne aspekty, które powinny być uwzględniane w każdej analizie organizacyjnej. Kryteria 1-5 dotyczą praktyk zarządczych w organizacji, tak zwanego Potencjału. Określają one wszystko to, co organizacja robi, oraz to, jak podchodzi do zadań, by osiągać pożądane wyniki. Kryteria 6-9 obejmują natomiast Wyniki dotyczące klientów/obywateli, pracowników, społeczeństwa i kluczowych osiągnięć, oparte na pomiarach postrzegania organizacji i na ocenie wskaźników działalności. Każde kryterium podstawowe dzieli się następnie na kryteria szczegółowe (podkryteria). Zespół 28 podkryteriów obejmuje główne kwestie, które należy rozważyć przy ocenie danej organizacji. Są one zilustrowane przykładami dokładniej objaśniającymi znaczenie podkryteriów i sugerującymi obszary, na które trzeba zwrócić uwagę, by zbadać, w jakim stopniu organizacja odpowiada wymogom danego podkryterium. Przykłady te stanowią dobre praktyki z krajów europejskich. Nie wszystkie są odpowiednie dla każdej organizacji, jednak wiele z nich może stanowić punkt odniesienia podczas samooceny. Włączenie wniosków z oceny potencjału i wyników w praktyki zarządcze stanowi ciągły cykl innowacji i uczenia się, który towarzyszy organizacjom na ich drodze do doskonałości (*Badanie* 2014).

4. System CAFaaS

Firma OPEGIEKA otrzymała dofinansowanie na realizację projektu „Badanie nad wykorzystaniem technologii *Cloud Computing* do samodzielnej certyfikacji według modelu CAF” w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka na lata 2007-2013 Oś priorytetowa „Badanie i rozwój nowoczesnych technologii” działanie 1.4 Wsparcie projektów celowych.

Realizacja projektu obejmowała przeprowadzenie badań przemysłowych oraz prac rozwojowych. Badania przemysłowe zostały ukierunkowane na pozyskanie nowej wiedzy w zakresie możliwości zastosowania aplikacji internetowej do samodzielnej certyfikacji według modelu CAF. Prace rozwojowe ukierunkowane zostały na zastosowanie praktyczne nowo pozyskanej wiedzy oraz zbadanie możliwości jej skomercjalizowania w postaci prototypu systemu.

Zastosowano następujący podział zadań w ramach projektu:

1. Badania przemysłowe:
 - 1.1. Zadanie BP-1: Badanie przemysłowe związane z I Fazą doskonalenia organizacji według modelu CAF.
 - 1.2. Zadanie BP-2: Badanie przemysłowe związane z II Fazą doskonalenia organizacji według modelu CAF.
 - 1.3. Zadanie BP-3: Badanie przemysłowe związane z III Fazą doskonalenia organizacji według modelu CAF.
2. Prace rozwojowe:
 - 2.1. Zadanie PR-1: Opracowanie prototypu.

W ramach projektu firma OPEGIEKA Sp. z o.o., przy zaangażowaniu dostawcy usług doradczych, opracowała i wdrożyła innowacyjny w skali świata system CAFaaS oparty o technologię *Cloud Computing*. System ten wspiera organizację w trakcie procesu doskonalenia według Wspólnej Metody Oceny CAF.

Obecnie stosowane sposoby certyfikacji zgodnej z modelem CAF wdrażane są przez wynajmowane firmy doradcze oraz consultingowe i ich ekspertów. Działania takie są bardzo skomplikowane i złożone pod względem organizacyjnym, drogie i bardzo czasochłonne. Od użytkowników wciąż oczekuje się dokładnej znajomości modelu CAF i samodzielnej interpretacji wyników. Podnoszenie jakości zarządzania i samodoskonalenia powinno być celem samym w sobie. Idea tworzenia aplikacji wspierających różnego rodzaju procesy polega na odciążaniu użytkownika z konieczności skupiania się na procesie prowadzącym do rozwoju i przesunięciu ciężaru na działania bezpośrednio związane już z samym rozwojem. Wadą modelu CAF jest jego duże skomplikowanie, co powoduje, że ręczne liczenie punktacji poszczególnych kryteriów może powodować powstanie dużej liczby błędów. Aby usprawnić proces samooceny powstało kilka narzędzi wspomagających przeprowadzanie CAF. Pierwszym narzędziem jest Self Assessment e-Tool stworzone przez EIPA i dostępne na stronie www.eipa.eu/en/pages/show/&tid=72. Narzędzie to nie pozwala na przeprowadzenie użytkownika przez cały proces samooceny zgodnie z CAF, a ma na celu jedynie jej wspomaganie. Umożliwia gromadzenie dowodów przez grupy samooceny a także ręczne wprowadzanie ocen poszczególnych kryteriów. Jest ogólnodostępne dla wszystkich zarejestrowanych użytkowników. Kolejnym narzędziem jest stworzony przez Politechnikę Gdańską system NOR-STA dostępny pod adresem www.nor-sta.eu. System ten wspiera zwłaszcza gromadzenie baz dokumen-

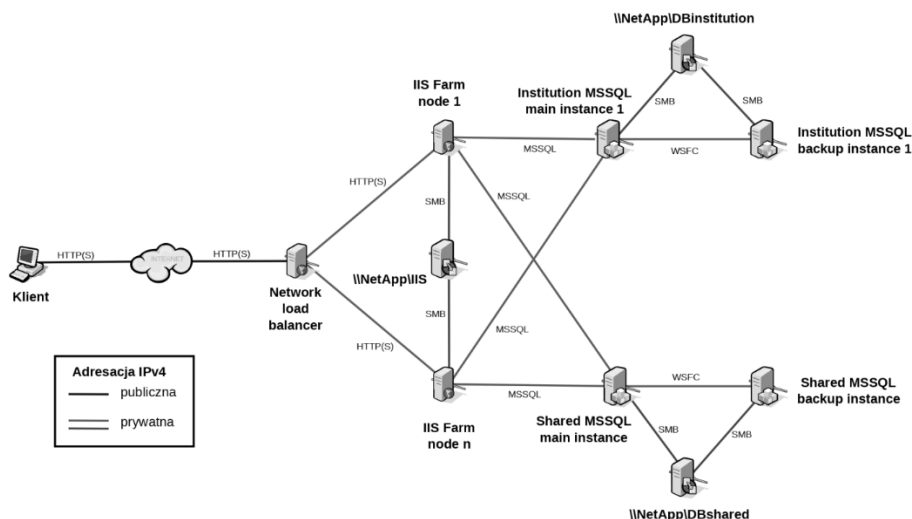
tacji zarządczej, ale umożliwia także zgrubną, subiektywną ocenę punktową zgromadzonych dowodów, jednakże brakuje mu podstawowego założenia modelu CAF, czyli pętli P-D-C-A (ang. *Plan-Do-Check-Act*). Trzecim narzędziem, które istnieje na rynku jest CAFaid, które zostało opracowane przez firmę doradczą F5 Konsulting z Poznania. Niestety z uwagi na niepełną implementację modelu CAF nie znalazło szerszego zastosowania (*Badanie... 2014*).

W odpowiedzi na zapotrzebowanie klientów firma OPEGIEKA podjęła się stworzenia systemu o roboczej nazwie CAFaaS, który służy do przeprowadzania samooceny zgodnie z modelem CAF. Aplikacja oparta jest o technologię SOA (ang. *Service-Oriented Architecture*), czyli architekturę zorientowaną na usługi. Zastosowany przez OPEGIEKA model SaaS to na dzień dzisiejszy jedyne rozwiązanie rynkowe, które umożliwi odbiorcom docelowym łatwiejszy dostęp do tych systemów, jednocześnie obniżając koszty utrzymania. Dzięki zastosowaniu modelu nie występuje zakup oprogramowania, nie istnieją koszty wdrożenia i utrzymania systemu. Opłata pomniejszona o wiele czynników generujących koszty rozłożona jest w czasie i pobierana jako abonament. Tym samym nie ma konieczności zakupu drogiego sprzętu, ani utrzymywania kadry administrującej systemem i utrzymującej go. Wszystkie te koszty przechodzą na dostawcę usługi, a dzięki temu jest ona znacznie tańsza i bardziej konkurencyjna. Dzięki SaaS realne staje się wykorzystywanie nawet dużych i skomplikowanych systemów bez konieczności ponoszenia znacznych nakładów finansowych. Tym samym dostawcy skomplikowanych rozwiązań pozyskują nowe rynki odbiorców (*Badanie... 2014*).

System CAFaaS został zaprojektowany w technologii SaaS, wykorzystując rozproszoną, redundantną strukturę umożliwiającą skalowanie w poziomie (poprzez dodawanie kolejnych węzłów infrastruktury w miarę wzrostu zapotrzebowania na zasoby) – struktura dwuwęzłowa została przedstawiona na rysunku 6. Dodatkowo dla każdego klienta tworzone są osobne bazy danych gwarantujące największą izolację danych poszczególnych klientów a co za tym idzie największe bezpieczeństwo.

Projektowany system jest nowością w skali świata oraz posiada cechy innowacji w skali międzynarodowej, gdyż interfejs udostępniający jego możliwości i funkcjonalność realizowany jest w technologii *Cloud Computing*, co rozszerzy jego zasięg do szczebla międzynarodowego i każda jednostka organizacyjna stosująca model CAF będzie mogła stać się jego beneficjentem bez konieczności przeprowadzania prac wdrożeniowych w swojej lokalizacji. Praktyczne zastosowanie funkcjonalności projektowanego systemu znajdzie miejsce wszędzie tam, gdzie jednostki administracji publicznej zdecydują się na stosowanie modelu CAF w procesie zarządzania jakością i certyfikacji.

Do grona potencjalnych odbiorców nowych produktów firmy, powstałych w wyniku realizacji przedmiotowego projektu, można zaliczyć: administrację centralną, agencje rządowe oraz samorząd terytorialny. Nowe rozwiązania technologiczne oparte na technologii *Cloud Computing* pozwolą potencjalnym odbiorcom na natychmiastowy dostęp do najbardziej aktualnych produktów (*Badanie... 2014*).



Rysunek 12. Architektura systemu CAaaS zawierająca dwa węzły maszyn wirtualnych
 Źródło: (Badanie... 2014).

Dzięki realizacji założeń projektowych następujące korzyści mogą mieć miejsce w kontekście innowacyjności dla klienta docelowego:

1. oszczędność czasu niezbędnego do wdrożenia pełnego procesu samooceny i działań doskonalących,
2. oszczędność kosztów CAF dzięki minimalizacji czasu angażowania konsultantów zewnętrznych,
3. zminimalizowanie zaangażowania pracowników dzięki stałej łączności z usługą interaktywną,
4. upowszechnienie CAF we wszystkich komórkach organizacyjnych,
5. usprawnienie dochodzenia do zgodności z wymaganiami CAF poprzez interaktywne narzędzia generujące dane i zapewniające doradztwo online,
6. funkcjonowanie interaktywnej bazy danych do benchmarkingu wewnętrznego w zakresie doświadczeń własnych i dobrych praktyk,
7. zapewnienie nadzoru progressu doskonalenia potencjału i wyników urzędu,
8. zapewnienie dokonywania zautomatyzowanej oceny w zależności od materiału dowodowego podczas wdrażania i działań doskonalących,
9. zapewnienie interaktywnego audytowania skuteczności podejmowanych działań.

Zakończenie

Głównym celem projektu „Badanie nad wykorzystaniem technologii *Cloud Computing* do samodzielnej certyfikacji według modelu CAF” było sprawdzenie, czy możliwe jest przeniesienie tradycyjnych metod i narzędzi stosowanych w administracji publicznej do chmury. Kluczowym problemem nie było jednak wytworzenie narzędzia implementującego model CAF – głównym wyzwaniem było skonstruowanie takiego narzędzia, które by było:

1. dostępne finansowo,
2. bezpieczne,

3. użyteczne,
4. przyjazne,
5. zgodne z obowiązującymi przepisami i regulacjami prawnymi.

Zaprojektowanie systemu CAFaaS w technologii *Cloud Computing* z punktu widzenia klienta jest posunięciem bardzo korzystnym finansowo. Dzięki temu instytucje sektora publicznego nie muszą kupować narzędzia, inwestować w infrastrukturę i zajmować się jej utrzymaniem. Model SaaS jest o tyle wygodny, że klient może wykupić usługę czasowo tylko wtedy, gdy jest mu potrzebna. Dodatkową zaletą jest to, że klient zawsze ma dostęp do najnowszej wersji narzędzia.

Dużo wątpliwości klientów budzi jednak kwestia bezpieczeństwa. Jeżeli oprogramowanie jest utrzymywane na serwerach usługodawcy, to klient musi mieć pewność, że jego dane będą należycie zabezpieczone i nie dostaną się w niepowołane ręce. Stąd też przy tworzeniu systemu CAFaaS postawiono na najwyższy poziom bezpieczeństwa. Każda instytucja posiada własną bazę danych, która jest odseparowana od danych innych instytucji. Generuje to większe koszty dla usługodawcy, jednakże zapewnia wysoki poziom bezpieczeństwa – większość prostych prób wyłączenia danych innej instytucji jest zupełnie niemożliwa. Nawet gdyby użytkownik znalazł lukę, to może jedynie uszkodzić dane własnej instytucji. Dzięki temu, że dane przechowywane są w DataCenter usługodawcy, mogą być wykonywane regularnie kopie bezpieczeństwa, z których w razie awarii można odtworzyć bazy danych w ciągu 24 h. Ważne jest, że cały proces jest całkowicie transparenty dla klienta końcowego.

Każda aplikacja, która ma zastąpić tradycyjne metody pracy powinna być użyteczna i przyjazna. Tą zasadą kierowano się tworząc system CAFaaS. System ma odciążyć użytkowników końcowych i zwolnić z konieczności pełnego zaznajamiania się z modelem CAF. Dzięki systemowi odpowiedzi i okien informacyjnych użytkownik jest prowadzony „za rękę” przez cały proces samooceny. Cała kontrola modelu CAF i kolejnych jego kroków jest obsługiwana przez system, który nie pozwala popełnić użytkownikowi błędów metodologicznych, a dla kadry koordynującej proces samooceny wyświetlane są każdorazowo potwierdzenia informujące o skutkach określonych działań czy decyzji. Ważne jest również to, że system jest dostępny z każdego miejsca na świecie i urządzenia mobilnego. Dzięki temu użytkownik nie musi przeprowadzać samooceny przed ekranem komputera stacjonarnego, ale może wykorzystać urządzenie, które aktualnie będzie dla niego najwygodniejsze np. tablet czy smartfon. Dzięki technologii *Cloud Computing* możliwa jest również pomoc eksperta CAF, który może znajdować się w dowolnym miejscu na świecie. Redukuje to dodatkowo koszty przeprowadzenia samooceny z pomocą eksperta CAF. Istotną wartością dodaną tego systemu jest możliwość dalszego uproszczenia procesu samooceny podczas kolejnych iteracji (standardowo wykonywanych co 2 lata). Dzięki użyciu systemu CAFaaS możliwe jest przyspieszenie wykonywania kolejnych samoocen poprzez zaimportowanie wyników z poprzedniej samooceny, zatwierdzenie wprowadzonych danych i ewentualne uzupełnienie braków. Takie podejście może sprawić, że każda kolejna iteracja będzie coraz szybsza, prostsza i dzięki temu tańsza.

Ostatnią, ale również bardzo istotną kwestią, były wątpliwości związane ze zgodnością narzędzia z obowiązującymi przepisami i regulacjami prawnymi zarów-

no w Polsce jak i w Europie. Firma OPEGIEKA Sp. z o.o. przeprowadziła z pomocą firmy doradczej ekstensywne badania obowiązującego prawa i jego wpływu na narzędzie CAFaaS. Dzięki temu narzędzie zostało zaprojektowane w sposób, który gwarantuje jego zgodność z prawem polskim i europejskim.

Tabela 18. Porównanie tradycyjnego systemu przeprowadzania samooceny CAF i systemu CAFaaS

	Podjęcie tradycyjne	System CAFaaS
Czas przeprowadzania samooceny	8 tygodni	2 tygodnie
Wymagane wsparcie eksperta	tak	nie (opcja dodatkowego wsparcia online)
Praca zdalna	nie	tak
Sposób przeprowadzania drugiej i kolejnej samooceny	tak samo jak pierwsza – ponowne zbieranie dowodów	możliwość automatycznego przeniesienia dowodów z poprzedniej samooceny (należy zatwierdzić aktualność każdego dowodu)
Czas wykonania drugiej i kolejnej samooceny	8 tygodni	2-5 dni
Przechowywanie dowodów	jedynie wskazanie ich lokalizacji	elektroniczne repozytorium plików

Zródło: badania własne.

Przeprowadzone badania i stworzone na ich podstawie narzędzie udowodniły, że możliwe jest przeniesienie tradycyjnych metod zarządczych do chmury obliczeniowej. Takie podejście ma wiele zalet, zaczynając od wygody użytkowania a kończąc na redukcji kosztów. Narzędzie CAFaaS jest doskonałym przykładem na to, że teoretycznie trudne metody mogą być unowocześnione i dostosowane do standardów obowiązujących w XXI wieku. Uniezależnienie aplikacji od urządzenia czy architektury sprzętowej jest kierunkiem, w który administracja powinna zmierzać, ponieważ korzyści uzyskane dzięki temu znacząco przewyższają poniesione koszty.

Literatura

- Badanie nad wykorzystaniem technologii Cloud Computing do samodzielnej certyfikacji według metody CAF* (praca zbiorowa) (2014), OPEGIEKA Sp. z o.o.
- Doskonalenie Organizacji Publicznych Poprzez Samoocenę CAF* (2013). http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/doskonalenie_organizacji_publicznych_poprzez_samoocene_caf_2013.pdf (dostęp: 13.03.2015).
- Google Developers, Building Smartphone-Optimized Websites, <https://developers.google.com/webmasters/smartphone-sites> (dostęp: 17.04.2015).
- Hong C., Ning W., Ming J.Z. (2010). *A Transparent Approach of Enabling SaaS Multi-tenancy in the Cloud*, 2010 IEEE 6th World Congress on Services, s. 40-47, IEEE.
- Monfort V., Khemaja M., Ammari N., Fehli F. (2010). *Using SaaS and Cloud computing For „On Demand” E Learning Services*. 10th IEEE International Conference on Advanced Learning Technologies, s. 663-665, IEEE.
- Mozilla Developer Network, Separate sites for mobile and desktop, https://developer.mozilla.org/en-US/docs/Web_Development/Mobile/Separate_sites (dostęp: 16.01.2014).

- Mozilla Developer Network, Responsive design, https://developer.mozilla.org/en-US/docs/Web_Development/Mobile/Responsive_design (dostęp: 17.04.2015).
- Mozilla Developer Network, A hybrid approach, https://developer.mozilla.org/en-US/docs/Web_development/Mobile/A_hybrid_approach (dostęp: 17.04.2015).
- Multi-Tenant Data Architecture, <https://msdn.microsoft.com/en-us/library/aa479086.aspx> (dostęp: 18.03.2015).
- Wikipedia.org, *Cloud Computing*, http://en.wikipedia.org/wiki/Cloud_computing (dostęp: 17.04.2015).
- Wikipedia.org, Software-as-a-Service, http://en.wikipedia.org/wiki/Software_as_a_service (dostęp: 17.04.2015).
- Xiaojuan S., Guang-wen R., Zhe W. (2011). *The Application of Cloud Computing SaaS Delivery Model in University Talents Training*, Second International Conference on Digital Manufacturing & Automation, 1203-1205, IEEE 2011.
- Yang G., Zhou F., Zhu Z. (2011). *The Application of Saas-based Cloud Computing in the University Research and Teaching Platform*, International Conference on Intelligence Science and Information Engineering, s. 210-213, IEEE.

CLOUD COMPUTING IN PUBLIC ADMINISTRATION. THE TRANSFER OF TRADITIONAL MANAGEMENT METHODS TO THE CLOUD ON THE EXAMPLE OF THE SELF-ASSESSMENT AND IMPROVEMENT IN THE CAF MODEL

Abstract

A few years ago modern technologies entered the area of public administration, often completely changing the previously used procedures and methods. Traditional documents have been replaced by electronic documents while signatures are being replaced by digital ones. Technology, however, develops continuously thanks to which many systems may be transferred to the Cloud, in order to limit the dependence on traditional workstations and provide access to systems from anywhere, anytime and any device (including mobiles). Some systems can successfully operate in the Cloud, e.g. document management systems. However, until now it was thought that some areas of public administration are impossible to move to the Cloud, e.g. improvement systems. This paper presents the results of the research project "Research on the use of cloud computing technology in the self-assessment process in accordance with the CAF", which aimed to explore technological possibilities of transferring the CAF self-assessment process to the Cloud. The nature of the CAF is complex as it requires employees to be fully devoted to the process and needs arranging numerous meetings during which every aspect of the self-assessment is subjected to an in-depth discussion. An urgent need to solve these problems contributed to using modern technologies to advance the process, so that it could be successfully used in more organizations to improve their performance. For this purpose, a prototype of the CAFaaS system based on cloud computing has been developed. The research results have created innovative solutions that may facilitate

carrying out the CAF self-assessment procedure in a more effective way. The results also presents the benefits that can be achieved thanks to using cloud computing over several years of using the system.

Keywords

CAF, CAFaaS, cloud computing, improvement, competitiveness

CZEŚĆ V.

ZAMÓWIENIA PUBLICZNE

Arkadiusz Borowiec*

13. BARIERY ROZWOJU INNOWACYJNYCH ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH W POLSCE W ŚWIETLE BADAŃ EMPIRYCZNYCH

Streszczenie

Rynek zamówień publicznych ma istotne znaczenie dla gospodarki narodowej, w tym także może mieć wpływ na jej innowacyjność w związku z możliwością zamawiania usług i produktów o odpowiednich parametrach funkcjonalnych czy technicznych. W związku z tym jednostki stosujące ustawę Prawo zamówień publicznych (PZP) powinny aktywnie promować kryteria odnoszące się do innowacyjności zamówienia i eliminować istniejące w tym zakresie bariery. Celem artykułu jest interpretacja wyników badań empirycznych i przedstawienie na ich podstawie najważniejszych barier uniemożliwiających szersze stosowanie innowacyjnych zamówień publicznych. Badania przeprowadzone zostały wśród zamawiających stosujących ustawę PZP. Celowy dobór próby miał na celu uzyskanie fachowych oraz rzetelnych odpowiedzi na temat barier rozwoju innowacyjnych zamówień publicznych w Polsce. Analiza wyników badań pozwala sądzić, iż niski poziom innowacyjności postępowań przetargowych wynika z wielu przyczyn. Na brak właściwej polityki państwa w zakresie wspierania takich postępowań nakłada się m.in. problem finansowy jednostek stosujących przepisy ustawy PZP, brak wiedzy i kompetencji zamawiających, a także nie do końca spójny i prosty system prawny.

Słowa kluczowe

zamówienia publiczne, innowacyjność, zamawiający, bariery

Wstęp

We współczesnej gospodarce rynkowej podstawowe znaczenie dla rozwoju gospodarczego mają czynniki dotyczące wiedzy, nowych technologii oraz rozwiązań innowacyjnych. To właśnie innowacje uważane są obecnie za jeden z najpoważniejszych czynników wpływających na konkurencyjność zarówno państw jak i regionów.

Dorobek badań teoretycznych i empirycznych dotyczących identyfikacji barier udzielania innowacyjnych zamówień publicznych w światowej i krajowej literaturze przedmiotu jest jednak bardzo skromny. Do problematyki kreowania innowacji poprzez wspomniany system nawiązują bowiem w głównej mierze dokumenty strategiczne Unii Europejskiej, natomiast w Polsce opracowania Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości i Ministerstwa Gospodarki. Nie zawierają one jednak dogłębnych badań i analiz wskazujących na możliwości wykorzystania potencjału rozwojowego jaki posiadają zamówienia publiczne w celu kreowania nowych rozwiązań w postaci innowacyjnych produktów i usług.

* Dr hab. inż., Katedra Przedsiębiorczości i Komunikacji w Biznesie, Wydział Inżynierii Zarządzania, Politechnika Poznańska, ul. Strzelecka 11, 60-965 Poznań, Arkadiusz.Borowiec@put.poznan.pl.

Pomimo braku dorobku empirycznego w tym zakresie przykłady krajów wysoko rozwiniętych wskazują, że poprzez skuteczne wykorzystanie istniejących zasobów i stanu prawnego¹¹ można dzięki rozwiązaniom stosowanym przez tzw. zamawiających podnosić innowacyjność wielu gospodarek. Wskazują na to liczne przykłady wymienione w piśmiennictwie PARP-u przywołanym w spisie bibliograficznym niniejszego artykułu¹². Potencjał innowacyjny tkwiący w systemie zamówień publicznych, jak również brak kompleksowych badań związanych z tą problematyką, skłonił do podjęcia badań dotyczących identyfikacji barier rozwoju innowacyjnych zamówień publicznych w Polsce.

Badania przeprowadzono na próbie 121 zamawiających zobowiązanych do stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych. Celowy dobór próby miał na celu uzyskanie fachowych oraz rzetelnych odpowiedzi na temat barier rozwoju innowacyjnych zamówień publicznych w Polsce. Dzięki celowemu doborowi próby oraz przeprowadzeniu badania w obecności autora artykułu uzyskano także dużą, bo około 80% zwrotność ankiet. Autor założył hipotezę, że istniejące w polskim systemie zamówień publicznych bariery uniemożliwiają sprawne wdrażanie innowacji poprzez podmioty biorące udział w przetargach publicznych. Jednocześnie należy nadmienić, że autor ma świadomość ograniczeń związanych z analizą wyników uzyskanych badań. Nieco inne wnioski można byłoby uzyskać badając wykonawców biorących udział w przetargach publicznych, niemniej jednak ramy niniejszego artykułu powodują, że problem ten należy diagnozować oddzielnie.

1. Bariery rozwoju innowacyjnych zamówień publicznych w świetle literatury przedmiotu

W teorii ekonomii innowacje są definiowane na różne sposoby. Autorem jednej z najczęściej stosowanych jest J. Schumpeter (1960, s. 60), który twierdził, że innowacja jest procesem polegającym na przekształceniu istniejących możliwości w nowe idee i wprowadzenie ich do praktycznego zastosowania. Jego teorię nazwano podażową, gdyż uważał on, że o powstawaniu innowacji decyduje aktywność przedsiębiorców. Stoi ona w sprzeczności z teorią J. Schmooklera (1966), który w swojej teorii z lat sześćdziesiątych wskazywał na zależność ujawniania się innowacji od popytu rynkowego. Teorie te zostały połączone w latach 80. przez K. Oppenländera (2000), który twierdził, że innowacje wprowadzane przez przedsiębiorców stanowią mniejszość (choć mogą mieć znaczenie przełomowe), niemniej jednak to konsumenci przesądzą o kierunku zmian w strukturze produkcji. Teoria ta nosi nazwę popytowo-podażowej i bardzo dobrze odzwierciedla specyfikę rynku zamówień publicznych, gdzie z jednej strony występują zamawiający kreujący popyt, z drugiej natomiast wykonawcy reprezentujący stronę podażową.

¹¹ Wykorzystanie istniejących zasobów i stanu prawnego w polskim systemie zamówień publicznych można rozpatrywać z punktu widzenia harmonizacji polskich przepisów dotyczących zamówień publicznych z unijnymi.

¹² Ramy niniejszego artykułu nie pozwalają przywołać wspomnianych przykładów. Warto jednak podkreślić (na co wskazują publikacje PARP), iż inwestycje opisane w tych przykładach stanowią istotny wkład do rozwoju innowacyjności gospodarek przykładowo takich krajów jak Niemcy, Holandia czy Szwecja.

Należy podkreślić, że wpływ innowacji na rozwój gospodarczy nie był źródłem szczególnej uwagi wielkich ekonomistów. Dopiero J. Schumpeter (1995) zauważył, że wprowadzanie innowacji do takich obszarów jak produkcja, zaopatrzenie czy sprzedaż przekłada się na ekonomicznie wymierne efekty. Jego spostrzeżenia nie zapoczątkowały jednak nowego nurtu w naukach ekonomicznych i nie zostały podjęte przez jego uczniów oraz następców. Mimo tego, że pojawiały się co pewien czas prace wskazujące na próby powiązania teorii wzrostu oraz stanu gospodarki z rozwojem innowacji (Griliches 1957; Myers i Marquis 1969; Goldhar 1974; Gomułka 1998) to w zasadzie do końca lat 80. poprzedniego stulecia nie przekładały się one na działania praktyczne. Może o tym świadczyć pogląd B. Fiedora (1979, s. 37-38), wskazujący słabości teorii ekonomicznych w traktowaniu postępu technicznego.

O przełomie dotyczącym większego zainteresowania wpływem działalności innowacyjnej na szeroko pojmowaną politykę stosowaną przez różne rządy można mówić dopiero od roku 1988. Wówczas zapoczątkowany został specjalny program OECD (*Organization for Economic Cooperation and Development*), z którego sprawozdanie ukazało się w obszernej publikacji „Technologia a gospodarka. Główne zależności” (OECD 1992). Władysław Świtalski (2005, s. 110) zauważa, że wśród wielu opracowań pojawiły się wówczas takie, które porządkowały wiedzę w obszarze nauka – technologia – innowacje – gospodarka. Pojawił się wówczas bardzo modny i używany obecnie termin gospodarki opartej na wiedzy.

Do przełomowych publikacji w zakresie pojmowania istotnej roli innowacji jako czynnika wzrostu gospodarczego można zaliczyć także publikację P.M. Romera z 1986 roku (Romer 1986). Doprowadził on do powstania teorii wzrostu endogenicznego, opartej na innowacjach tworzonych przez podmioty działające wewnątrz gospodarki (Świtalski 2005, s. 112).

W literaturze przedmiotu brakuje jednak pozycji wskazujących na odniesienia do nowej ekonomii instytucjonalnej (North 1981), czy praktyki funkcjonowania administracji państwowej (North 1990). Jak pisze W. Świtalski (2005, s. 115) nieliczne prace z tej dziedziny nie zostały włączone w nurt badań nad innowacyjnością gospodarek.

Problematyką innowacji zarówno w Polsce jak i poza jej granicami zajmuje się i zajmowało wielu wybitnych uczonych. Należą do nich m.in. M. Porter, J. Kay, C.K. Prahalad, H. Simon, J. Schmookler, P.F. Drucker, P. Kotler, P.R. Whitfield, Ch. Freeman, E. Mansfield, C.F. Carter, a także E. Stawasz, K. Poznańska, P. Niedzielski, W. Janasz, J. Penc, T. Baczko, S. Kwiatkowski, L.J. Jasiński, A.H. Jasiński, J. Bogdanienko czy B. Gruchman. Problematyka łącząca w sobie aspekty innowacyjności z rynkiem zamówień publicznych ma jednak w literaturze przedmiotu bardzo słabą reprezentację. Jeszcze gorzej sytuacja wygląda jeśli chodzi o bariery występujące w polskim systemie zamówień publicznych wpływające na ograniczenie rozwoju innowacyjnych zamówień. Należy też podkreślić, że w literaturze przedmiotu związanej z omawianą problematyką dominującą rolę odgrywają różnego rodzaju opracowania prawne, a problematyka ekonomiczna nie była do tej pory szczególnym przedmiotem zainteresowania.

Wyjątkiem od tej reguły są opracowania Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości. Wśród najważniejszych pozycji przez nią wydanych należy wymienić: Zamówienia publiczne przyjazne innowacjom (PARP 2010), Instrumenty nowego

podejścia do zamówień publicznych (PARP 2011), Innowacyjne zamówienia publiczne w Polsce – ekspertyza (PARP 2011), Innowacyjne i przedkomercyjne zamówienia publiczne (PARP 2012), Przewodnik po nowym podejściu do zamówień publicznych (PARP 2012). Zdecydowana jednak większość z tych publikacji nie ma charakteru naukowego. Rośnie więc rola badań empirycznych związanych z analizą barier związanych z udzielaniem innowacyjnych zamówień publicznych.

2. Innowacyjne zamówienie publiczne

Analizując literaturę przedmiotu trudno natknąć się na pojęcie innowacyjnego zamówienia publicznego. Na bazie definicji ustawowej można by jednak podjąć próbę jego zdefiniowania jako umowę odpłatną zawieraną między zamawiającym a wykonawcą, której przedmiotem jest innowacyjna usługa, innowacyjna dostawa lub innowacyjna robota budowlana. Warto zatem podjąć próbę interpretacji pojęć wchodzących w skład tej definicji.

Innowacyjną usługą można nazwać zamówienie, którego celem będzie opracowanie innowacyjnych procesów, metod czy organizacji. Przykładem takich usług mogą być zamówienia na wypracowanie nowych w danej dziedzinie rozwiązań czy też zamówienia na prowadzenie badań. Niewątpliwie jako innowacyjną można także nazwać usługę polegającą na usprawnieniu czy ulepszeniu rozwiązania dotychczas istniejącego. W ekspertyzie przygotowanej przez grupę doradcą Sienna Sp. z o.o. jako przykład innowacyjnej usługi podano opracowanie oprogramowania pozwalającego na nowy wymiar działania instytucji czy wykonanie wdrożeń systemów organizacji, które będą posiadać nowy lub ulepszony charakter od stosowanych do tej pory rozwiązań (Sienna 2007, s. 21).

Na bazie definicji ustawowej można stwierdzić, że innowacyjną dostawą może być dostawa innowacji materialnej lub niematerialnej. Innowacja materialna może dotyczyć dostawy całkowicie nowego i nieznanego produktu, lub produktu który jest znany ale znacząco ulepszony, niematerialna natomiast – dostawy prawa z dziedziny autorskich praw majątkowych, które wnosi do praktyki elementy nowości lub dostawy prawa z dziedziny własności przemysłowej, które nie było dotychczas wykorzystywane w kraju albo danej instytucji. Prawo własności przemysłowej definiuje pojęcia w ramach których można wymienić wynalazki¹³, wzory przemysłowe¹⁴, wzory użytkowe¹⁵, projekty racjonalizatorskie¹⁶ i topografie układów scalonych¹⁷.

¹³ Patenty są udzielane na wynalazki, które są nowe, posiadają poziom wynalazczy i nadają się do przemysłowego stosowania.

¹⁴ Wzorem przemysłowym jest nowa i posiadająca indywidualny charakter postać wytworu lub jego części, nadana mu w szczególności przez cechy linii, konturów, kształtów, kolorystykę, strukturę lub materiał wytworu oraz przez jego ornamentację. Wzór przemysłowy to nic innego jak forma lub wygląd danego produktu.

¹⁵ Wzór użytkowy to nowe i użyteczne rozwiązanie o charakterze technicznym, dotyczące kształtu, budowy lub zestawienia przedmiotu o trwałej postaci. Wzorem użytkowym jest jedynie takie rozwiązanie techniczne, które odnosi się do materialnych przedmiotów trójwymiarowych o trwałej postaci.

¹⁶ Prawo własności przemysłowej nie definiuje projektu racjonalizatorskiego, określając go jedynie od strony negatywnej. Zgodnie z regulacją ustawową przedsiębiorca może określić w ustalonym przez siebie regulaminie racjonalizacji, jakie rozwiązania i przez kogo dokonane uznaje się w przedsiębiorstwie za projekty racjonalizatorskie.

Innowacyjna robota budowlana to z reguły innowacja procesowa lub organizacyjna. Jej innowacyjność może polegać m.in. na: nowatorskich technologiach wykorzystanych do budowy, pionierskich materiałach lub surowcach użytych w trakcie budowy, innowacyjności całego procesu inwestycyjnego, użyciu nowych rozwiązań w zakresie narzędzi informatycznych, które wspomagają proces inwestycyjny, wykorzystaniu nowych metod kontroli wykonywanych robót budowlanych czy też innowacyjności zastosowanych rozwiązań w zakresie ochrony środowiska naturalnego. W innowacyjnych robotach budowlanych można także wyróżnić innowacje produktowe. Sytuacja taka ma miejsce, gdy do ich wykonania niezbędne jest użycie innowacyjnych materiałów (Sienna 2007, s. 21).

3. Bariery rozwoju innowacyjnych zamówień publicznych w świetle badań empirycznych

Rozwój innowacyjnych zamówień publicznych powinien polegać na szerszym niż do tej pory wykorzystywaniu rozwiązań sprzyjających niwelowaniu barier, które mu towarzyszą. W badaniach ankietowych przeprowadzonych w pierwszej połowie 2016 roku wśród słuchaczy studiów podyplomowych uzyskano tylko 3% pozytywnych odpowiedzi na pytanie o pojęcie innowacyjnego zamówienia publicznego. Badania te – jak wcześniej wspomniano – przeprowadzono wśród 121 zamawiających¹⁸ zobowiązanych do stosowania przepisów ustawy PZP. Spośród badanej próby 73% stanowiły kobiety, natomiast 27% mężczyźni. W strukturze wieku dominowały osoby młode (23-30 lat) stanowiące 55% badanej populacji. Najmniej ankietowanych znajdowało się w przedziale wiekowym 46-50 lat (4%). Jeśli chodzi o staż pracy, to największa liczba badanych legitymowała się okresem pracy do 10 lat (66%).

Wyniki badań wskazują, że zamawiający spośród wszystkich barier rozwoju innowacyjnych zamówień publicznych za najważniejszą uważają finansową. Na tę barierę wskazało aż 38% ankietowanych. Innowacyjne rozwiązania wciąż są postrzegane na rynku jako droższe i niepewne w realizacji co powoduje, że zamawiający kierujący się dyscypliną finansów publicznych wolą rozwiązania klasyczne, charakteryzujące się jak najniższą ceną. Co ciekawe w corocznym sprawozdaniu Urzędu Zamówień Publicznych na rok 2015 wskazuje się na 12% postępowań, w których zamawiający kierowali się wyłącznie kryterium najniższej ceny (UZP 2016, s. 34), niemniej jednak, co warto podkreślić, zamawiający mają pełną swobodę (przy konieczności stosowania co najmniej dwóch kryteriów) w zakresie ustalania wag tych kryteriów.

Z barierą finansową w ocenie ankietowanych wiąże się także problem związany z planowaniem innowacyjnych zamówień publicznych przez ich jednostki. Brak wiedzy co do wysokości środków otrzymanych w najbliższych latach skutecznie zniechęca wielu (76%) zamawiających do poszukiwania nowocześniejszych rozwiązań. W ich ocenie trudno uzasadnić planowanie droższej dostawy, usługi czy roboty budowlanej w warunkach niepewności finansowej. Na tle tych wyników trudno jednak nie ulec refleksji, że szacowanie cyklu życia innowacyjnego zamówienia publicznego jest

¹⁷ Topografia układu scalonego to rozwiązanie polegające na przestrzennym, wyrażonym w dowolny sposób, rozplanowaniu elementów, z których co najmniej jeden jest elementem aktywnym, oraz wszystkich lub części połączeń układu scalonego.

¹⁸ Autor niniejszej publikacji ma świadomość, że bariery związane z rozwojem innowacyjnych zamówień publicznych mogą także występować po stronie wykonawców.

pojęciem szerzej nieznanym dla ankietowanych. Przykładowo bardzo interesujące podejście do proinnowacyjnych zamówień publicznych zaproponowano w Niemczech projektując energooszczędny system oświetleniowy dla budynków publicznych w Hamburgu. Wdrożenie go spowodowało uzyskanie wielu korzyści związanych m.in. z oszczędnością na kosztach eksploatacji, ochroną środowiska naturalnego, oszczędnością zużycia energii elektrycznej, rozwojem sektora badawczo-naukowego, promocją innowacyjnych rozwiązań w dziedzinie produkcji systemów oświetleniowych czy w końcu kreowaniem pozytywnych wzorców dla innych podmiotów na rynku. Podstawowym kryterium wyboru wykonawcy we wspomnianym postępowaniu był koszt jaki Hamburg miałby ponieść w długim okresie czasu, a także wysokość oszczędności jakie system oświetleniowy miałby przynieść w zakresie zużycia prądu. Co dodatkowo warto podkreślić, kryterium ceny wejściowej w tym przypadku zostało także zdeterminowane ekologicznymi aspektami proponowanego rozwiązania.

Barierę finansową dla wykonawców startujących w przetargach tworzą także sami zamawiający, którzy mając do dyspozycji rozwiązanie w postaci możliwości zaliczkowania rzadko z niego korzystają w praktyce. Jak wynika z badań, to brak ustawowego obowiązku udzielania zaliczek przez zamawiających jest najczęstszym powodem zaniechania przez nich działania w tym zakresie. W połączeniu z nadmiarem biurokracji spowodowanym dodatkowym obciążeniem czasowym trudno się dziwić, że tylko w przypadku 35% ankietowanych udało się zastosować tego typu rozwiązania w trakcie realizacji umowy. Zgadzają się oni jednak w większości (78%), że zaliczkowanie dostaw, zwłaszcza szczególnie złożonych i skomplikowanych pod względem technologicznym przedmiotów a także usług trudno dostępnych na rynku o charakterze innowacyjnym, wiąże się z potrzebą udzielenia wykonawcom zaliczki.

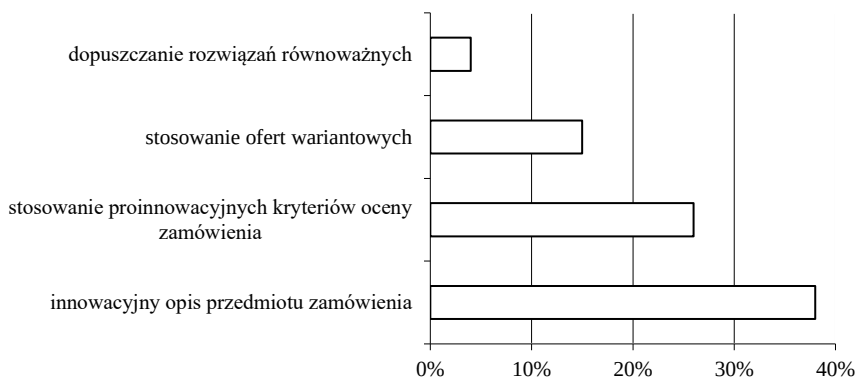
Na wspomniane problemy, zwłaszcza w przypadku małych i średnich przedsiębiorstw uczestniczących w przetargach, nakłada się niedostatek kapitału własnego i brak możliwości dochodzenia swoich praw przed Krajową Izbą Odwoławczą. Od odwołania bowiem pobiera się wpis, którego minimalna wartość wynosi 7,5 tys. zł a maksymalna nawet 20 tys. zł. Powoduje to duże zniechęcenie przedsiębiorców, a jednocześnie, jak wskazuje wielu specjalistów, jest jawnym naruszeniem praw osób uczestniczących w przetargach publicznych (Wikariak 2010). Podkreślić należy, że do kosztów tych trzeba doliczyć jeszcze kwoty związane z dojazdem na rozprawę zwycięskiej strony postępowania odwoławczego, a także wynagrodzenie jej pełnomocników.

Drugą co do ważności barierą w ocenie ankietowanych jest ich brak wiedzy i kompetencji. Na taką odpowiedź wskazało 30% badanych. O ile tylko 3% zamawiających zna pojęcie innowacyjnego zamówienia publicznego, o tyle tylko 1% zadeklarowało uczestnictwo w takim postępowaniu. Aż 65% spośród ankietowanych widzi konieczność poszerzania swojej wiedzy poprzez szkolenia czy studia podyplomowe. Jak się jednak okazuje, tylko 12% z nich w ostatnich trzech latach podnosiło poziom kwalifikacji zawodowych. Wynik ten jest niepokojący a jednocześnie uzasadnia brak wiedzy zamawiających na temat szczegółów związanych z rozpatrywaniem postępowań o zamówienie publiczne. Ustawa PZP należy do najczęściej nowelizowanych aktów prawnych w Polsce, stąd koniecznością wydaje się ciągłe

podnoszenie wiedzy na jej temat wśród osób odpowiedzialnych za prawidłowość przygotowania i przeprowadzenia postępowania przetargowego.

Interesujące wyniki w zakresie wiedzy i kompetencji zamawiających uzyskano na temat znajomości instrumentów i rozwiązań ustawowych mogących poprawić innowacyjność postępowań przetargowych. Ankietowani w zasadzie nie potrafili wskazać wśród istniejących regulacji prawnych takich, które poprzez wykorzystanie mogłyby poprawić innowacyjność zamówień publicznych. Na wykresie 1 przedstawiono wskazane przez ankietowanych rozwiązania w zakresie poprawy innowacyjności postępowań wraz z odsetkiem wskazań.

Wykres 1. Rozwiązania w zakresie poprawy innowacyjności postępowań w opinii ankietowanych



Źródło: opracowanie własne.

Wskazane przez ankietowanych odpowiedzi należy uznać za wartościowe, aczkolwiek potwierdzają one niskie kompetencje w zakresie znajomości ustawy PZP. Warto wymienić rozwiązania ustawowe, które mogą przy szerszym i częstszym stosowaniu przez zamawiających poprawić innowacyjność postępowań przetargowych. Są to (Borowiec 2013):

- stosowanie przedkomercyjnych zamówień publicznych,
- wykorzystywanie rozwiązania dialogu technicznego przed rozpoczęciem postępowania,
- prowadzenie postępowań przetargowych w trybie dialogu konkurencyjnego, stwarzającego możliwości uzgadniania opisu przedmiotu zamówienia i poprawy jego innowacyjności,
- prowadzenie negocjacji z wykonawcami w trybach negocjacji z ogłoszeniem i negocjacji bez ogłoszenia,
- stosowanie procedury konkursowej, która umożliwia przedstawienie i wybór innowacyjnych rozwiązań,
- zamieszczanie wstępnych ogłoszeń informacyjnych o zamówieniach; wcześniejsze zaplanowanie zamówień publicznych o charakterze innowacyjnym decyduje bowiem o uzyskaniu rozwiązania, które będzie spełniało wymagania zamawiającego,

- stosowanie przez instytucje zamawiające tzw. wskaźnika korzyści *Value for Money*, osiąganego wówczas, gdy osiągną one możliwie jak największe korzyści w warunkach posiadanych przez siebie zasobów i możliwości,
- opisywanie przedmiotu zamówienia z uwzględnieniem rozwiązań i trendów panujących w branży,
- dopuszczenie do składania przez wykonawców ofert wariantowych oraz równoważnych,
- konstruowanie warunków umowy, aby po przeprowadzeniu postępowania o zamówienie publiczne były dalsze możliwości rozwijania w ciągu jej trwania innowacyjnych rozwiązań, co jest szczególnie ważne w zakresie odpowiedniego regulowania praw autorskich,
- powoływanie profesjonalnej komisji przetargowej lub grona specjalistów, którzy potrafiliby w prawidłowy sposób dokonać analizy ryzyka związanej z wdrożeniem nowatorskich rozwiązań.

Jak widać lista możliwych rozwiązań jest bardzo szeroka. Co więcej są to gotowe rozwiązania organizacyjno-prawne, które przy dobrej woli i wiedzy zamawiających można zastosować praktycznie natychmiast. Zdecydowanej większości z nich nie wskazał jednak żaden ankietowany.

Trzecią co do częstotliwości odpowiedzi udzielanych przez zamawiających, w kontekście barier rozwoju innowacyjnych zamówień publicznych, jest niespójny i skomplikowany system prawny (22%). Obowiązujące przepisy nie sprzyjają kreowaniu przez urzędników nowoczesnych rozwiązań, gdyż promują przede wszystkim takie zachowania, które opierają się na sprawdzonych schematach postępowania. Bardzo wyraźnie tendencję tę widać w zakresie wyboru trybu postępowania przez zamawiających. Zdecydowanie najczęściej wybieranym przez nich trybem jest przetarg nieograniczony, który dzięki powtarzalności procedur umożliwia najszybsze i najwygodniejsze udzielanie zamówień publicznych.

Skomplikowane przepisy prawne znajdują swój wyraz w poprzednim pytaniu, na które odpowiadali ankietowani. Różnorodność rozwiązań podsuwanych przez system zamówień publicznych jest szerzej nieznana urzędnikom i stanowi przepisy, którymi nie posługują się oni w swojej codziennej pracy.

Zakończenie

Analiza wyników badań jak i rozwiązań stosowanych w krajach wysoko rozwiniętych w zakresie wspierania innowacyjnych zamówień publicznych pozwala na sformułowanie rekomendacji w zakresie likwidacji barier ich rozwoju. Wydaje się, że jedną z najistotniejszych barier rozwoju innowacyjności jest czynnik ludzki. W związku z tym warto zastanowić się na wzorcowych programach szkoleń dotyczących formułowania opisu przedmiotu zamówienia, definiowania jego funkcji jak również określania kryteriów oceny ofert. Szkolenia te warto szeroko rozpropagować, aby w systemie zamówień publicznych pracę znalazły osoby kompetentne, potrafiące właściwie interpretować przepisy prawa i stosować je w celu kreowania popytu na innowacje.

Wspomniane szkolenia warto byłoby również przeprowadzić dla członków Krajowej Izby Odwoławczej, a także instytucji odpowiedzialnych za kontrolę w systemie zamówień publicznych, w celu prawidłowej interpretacji przepisów prawa podczas udzielania innowacyjnych zamówień publicznych. Należy również zastanowić się nad przeszkole-

niem (najlepiej nieodpłatnym) przedsiębiorców w zakresie przygotowywania ofert na innowacyjne produkty i usługi.

W zakresie szkoleń oraz polityki promocyjnej należy wspierać rozwiązania w procesie udzielania zamówień publicznych prowadzące do zastosowania negocjacyjnych trybów udzielania zamówień publicznych, a zwłaszcza dialogu konkurencyjnego przełamując tym samym zdiagnozowaną barierę prawną. Należy wskazywać także zamawiającym korzyści płynące z możliwości skorzystania z doradztwa przed wszczęciem postępowania czyli tzw. dialogu technicznego i szkolić ich w zakresie wykorzystania tego narzędzia.

Aby minimalizować barierę finansową w postępowaniach przetargowych warto zrezygnować ze stosowania kryterium najniższej ceny, kosztem większego wykorzystania kryterium oferty najkorzystniejszej ekonomicznie, a także możliwości składania ofert wariantowych. Wiadomo bowiem, że najniższa cena wcale nie musi oznaczać najkorzystniejszego rozwiązania, a analiza wskaźnika korzyści prowadzi do wniosku, że niejednokrotnie wymaga ona ze strony instytucji zamawiających większych środków i nakładów finansowych w późniejszej fazie realizacji kontraktu.

Z wyników badań można także sądzić, iż w celu realizacji proinnowacyjnych zamówień publicznych (i łagodzenia bariery finansowej) należy z odpowiednim wyprzedzeniem planować postępowania przeznaczone do realizacji dla sektora prywatnego. Wczesne informowanie rynku o potrzebach administracji może się przyczynić do lepszego i bardziej profesjonalnego przygotowania wykonawców do potencjalnych przetargów. W ramach szeroko zakrojonej polityki proinnowacyjnej instytucje zamawiające powinny także nawiązywać dialog z kluczowymi interesariuszami, prawnikami i ekspertami. Warto także, co wykazały wyniki badań, zastanowić się nad obowiązkowym zaliczkowaniem wykonawców.

Obserwując pasywność działań urzędników biorących udział w badaniach nasuwa się także refleksja, że w skali gospodarki narodowej należy podjąć działania na rzecz zwiększania skłonności instytucji zamawiających do ponoszenia ryzyka w zakresie popytu na wysoko innowacyjne produkty. Należy uświadomić urzędnikom, że tylko dywersyfikacja ryzyka pomiędzy podmioty publiczne i prywatne zapewni większą efektywność proinnowacyjnego postępowania a także pozwoli na większe zaangażowanie przedsiębiorstw w przetargi organizowane przez administrację.

Analizując bariery prawne wynikające z badań własnych wydaje się, że bezwzględnie konieczne jest opracowanie wzorów umów, pozwalających na nabywanie rozwiązań innowacyjnych i rozwijanie ich w procesie korzystania z umowy. Ważne przy tym jest pełne poszanowanie praw autorskich ich właściciela. W każdym postępowaniu posiadającym innowacyjny potencjał, zamawiający powinni także dokonywać analizy możliwości przeprowadzenia przedkomercyjnych zamówień publicznych zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Literatura

- Borowiec A. (2013). *Zamówienia publiczne jako instrument kreowania popytu na innowacje*. Wydawnictwo Politechniki Poznańskiej. Poznań.
- Fiedor B. (1979). *Teoria innowacji. Krytyczna analiza współczesnych koncepcji niemarkistowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Goldhar J.D. (1974). *Information, Idea Generation and Technological Innovation*. (w:) F. Davidson (red.), Technology Transfer, Noordhoff, Leiden.

- Gomułka S. (1998). *Teoria innowacji i wzrostu gospodarczego*, CASE, Warszawa.
- Griliches Z. (1957). *Hybrid Corn: An Exploration in the Economics of Technological Change*, Econometrica.
- Myers S., Marquis D.G. (1969). *Successful Industrial Innovation*, National Science Foundation, Washington DC.
- North D.C. (1981). *Structure and Change in Economic History*, N.W. Norton, New York.
- North D.C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- OECD (1992). *Technology and the Economy. The Key Relationships*, Organization for Economics Cooperation and Development, Paris.
- Oppenländer K.H. (2000). *Empirische Wirtschaftsforschung als Grundlage für unternehmerisches und wirtschaftspolitisches Handeln*, Duncker und Humboldt. Berlin.
- PARP (2010). *Zamówienia publiczne przyjazne innowacjom*. Warszawa.
- PARP (2011). *Instrumenty nowego podejścia do zamówień publicznych*. Warszawa.
- PARP (2011). *Innowacyjne zamówienia publiczne w Polsce – ekspertyza*. Warszawa.
- PARP (2012). *Innowacyjne i przedkomercyjne zamówienia publiczne*. Warszawa.
- PARP (2012). *Przewodnik po nowym podejściu do zamówień publicznych*. Warszawa.
- Romer P.M. (1986). *Increasing Returns and Long-run Growth*, Journal of Political Economy.
- Schmookler J. (1966). *Invention and Economic Growth*. Cambridge. CUP.
- Schumpeter J. (1960). *Teoria rozwoju gospodarczego*. PWN. Warszawa.
- Schumpeter J. (1995). *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*. PWN. Warszawa.
- Sienna Sp. z o.o. (2007). *Tworzenie warunków dla zamówień publicznych sprzyjających innowacjom*. Warszawa.
- Świtalski W. (2005). *Innowacje i konkurencyjność*, Wyd. Uniwersytet Warszawski, Warszawa.
- UZP (2016). *Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2015 r.* Warszawa.
- Wikariak S. (2010). *Spory przetargowe będą dużo droższe*, Rzeczpospolita Nr 57.

BARRIERS TO THE DEVELOPMENT OF INNOVATIVE PUBLIC PROCUREMENT IN POLAND IN THE LIGHT OF EMPIRICAL RESEARCH

Abstract

The public procurement market is of vital importance to the national economy, this can also have an impact on its innovation in connection with the possibility of ordering products and services with appropriate parameters of functional or technical. Therefore, entities adopting the Act Public Procurement Law (CAP) should actively promote the criteria relating to innovation orders and eliminate existing barriers in this area. This article presents the results of empirical research on the most important barriers to the broader use of innovative public procurement. The research

was carried out among the authorities using the Public Procurement Act. Purposeful sampling was to obtain a professional and reliable answers about the barriers to the development of innovative public procurement in Poland. Analysis of the results suggests that the low level of innovation procurement procedures due to a number of reasons. For lack of a proper government policy to support such proceedings impose-da, among others, financial problem of entities applying the provisions of the Public Procurement Law, lack of knowledge and competence of the authorities, and not entirely consistent and simple legal system.

Keywords

public procurement, innovations, contracting, barriers

Krzysztof Zachura*

14. WPLYW ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH NA ROZWÓJ EKOINNOWACJI W BRANŻY BUDOWLANEJ

Streszczenie

Celem opracowania jest analiza i ocena wpływu rozwiązań związanych z funkcjonowaniem systemu zamówień publicznych, a w szczególności tzw. zielonych zamówień pod kątem jego wpływu na rozwój ekoinnowacyjnych rozwiązań w budownictwie. Opisane w niniejszym rozdziale praktyczne przykłady z małopolskich jednostek sektora finansów publicznych świadczą o istnieniu wśród polskiej kadry inżynierskiej pomysłów i chęci tworzenia nowych rozwiązań.

Słowa kluczowe

zamówienia publiczne, innowacje, koszty cyklu życia produktu

Wstęp

Celem rozdziału jest analiza i ocena wpływu rozwiązań związanych z funkcjonowaniem systemu zamówień publicznych, a w szczególności tzw. zielonych zamówień pod kątem jego wpływu na rozwój ekoinnowacyjnych rozwiązań w budownictwie.

Zamówienia publiczne, ze względu na obligatoryjny charakter, dla wielu podmiotów gospodarczych oraz znaczną wartość wyznaczają kierunki rozwoju wielu branż, a w szczególności budowlanej. Tempo zmian technologicznych dokonane po wejściu Polski do Unii Europejskiej i konkurowanie na rynku globalnym wymaga stałego wprowadzania innowacyjnych rozwiązań. Zamówienia publiczne wzmacniają również popyt na proekologiczne usługi i towary ze strony instytucji publicznych stanowiąc jeden z najbardziej efektywnych instrumentów wprowadzania takich rozwiązań. Unia Europejska wydała szereg dyrektyw, rozporządzeń i komunikatów, które określają zasady, możliwości i pożądany zakres stosowania ekologicznych kryteriów przyznawania zamówień publicznych. W referacie przedstawiono aktualną sytuację na rynku zielonych zamówień publicznych oraz podano praktyczne przykłady kreowania innowacyjności i zrównoważonego rozwoju na przykładzie branży budowlanej.

Budownictwo w sposób znaczący napędza gospodarkę, która jest narażona na różne kryzysy i zawirowania. Zielone zamówienia publiczne, ze względu na perspektywę ukierunkowania w stronę zrównoważonego rozwoju, mogą wraz z pojawiającymi się ekoinnowacjami korzystnie wpływać na rozwój i stabilizację branży.

Doświadczenia innych państw europejskich, zwłaszcza zachodnich, takie jak Niemcy czy Austria oraz krajów skandynawskich, w których potwierdzono wysoki stopień wdrożenia budownictwa energooszczędnego i pasywnego opartego na eko-

* Mgr, AGH w Krakowie, Wydział Zarządzania, 30-067 Kraków, ul. Gramatyka 10, e-mail: zachurek@gmail.com.

innowacjach, zwłaszcza dzięki prowadzeniu prac badawczych i wdrożeniowych przez różne instytucje oraz dotacjom państwowym, stanowią dla Polski istotny wzorzec i jedyną drogę do obniżenia kosztów budowy obiektów, które w nieodległej przyszłości mogą sprostać zapisom dyrektyw unijnych.

Wydaje się, iż środowiska naukowców i praktyków doceniają zachodnioeuropejski model działania w tym zakresie, gdyż powstają w Polsce instytucje i inicjatywy na rzecz wdrażania budownictwa zrównoważonego. Należą do nich m.in. działalność Polskiego Instytutu Budownictwa Pasywnego w Gdańsku czy też Małopolskiego Centrum Budownictwa Energooszczędnego w Krakowie.

Nawiązując do ścieżki doświadczeń zachodnioeuropejskich, rozwiązaniem jest tworzenie własnego zaplecza naukowego, instytucji testujących i wdrażających nowe, rodzime, a więc tańsze implementacje technologiczne i materiałowe, będące innowacjami.

Konieczna jest współpraca i wymiana doświadczeń naukowców ze środowiskiem praktyków, czyli architektów, konstruktorów, producentów i deweloperów, a także niezbędne są przedsięwzięcia w celu kształcenia kadry wykwalifikowanej w budowie takich domów i konstrukcji odpowiednich urządzeń już na etapie szkoły średniej i zawodowej.

Opisane w niniejszym rozdziale praktyczne przykłady z małopolskich jednostek sektora finansów publicznych świadczą o istnieniu wśród polskiej kadry inżynierskiej pomysłów i chęci tworzenia nowych rozwiązań.

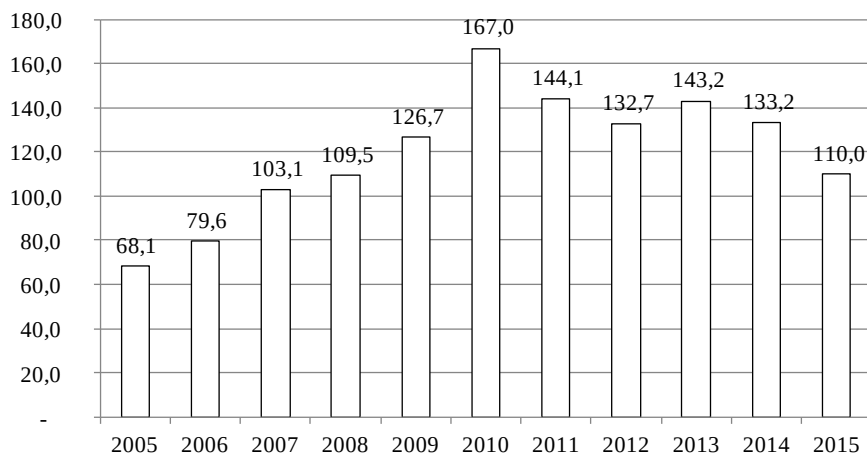
Potrzebują one jednak odpowiedniego wsparcia finansowego i zaplecza badawczego, które przy pomocy wprowadzanej obecnie nowej ustawy prawo zamówień publicznych, zwiększającej rolę zielonych zamówień, może zostać osiągnięte.

Wzrasta ponadto świadomość inwestorów publicznych w zakresie wdrażania zasad zrównoważonego rozwoju, w tym w szczególności użycia zielonych zamówień publicznych w branży budowlanej, co dowodzą pojawiające się obiekty użyteczności publicznej, budowane w standardzie obiektów pasywnych i energooszczędnych.

1. Koszty cyklu życia w zielonych zamówieniach publicznych

Zamówienia publiczne stanowią około wartości 15-20% światowego PKB, a w krajach UE wynoszą średnio 19%¹⁹. W Polsce, po przystąpieniu do UE, wartość rynku zamówień publicznych dynamicznie wzrosła. Dopiero w 2010 r., wraz z pojawieniem się kryzysu gospodarczego, nastąpił spadek wartości, jednak osiągnął on poziom ok. 110 mld zł w 2015 r. (rysunek 13).

¹⁹ http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook_pl.pdf.



Rysunek 13. Wartość rynku udzielonych zamówień publicznych w latach 2005-2015

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji udostępnianych przez Urząd Zamówień Publicznych.

Zielone zamówienia publiczne ZZP (*Green Public Procurement*) są jednym z instrumentów jakimi mogą posługiwać się władze publiczne w procesie integracji polityki ekologicznej z politykami sektorowymi, rozumianymi jako uwzględnienie celów ekologicznych na równi z celami gospodarczymi i społecznymi. Jest to proces, w ramach którego instytucje publiczne starają się uzyskać towary, usługi i roboty budowlane, których oddziaływanie na środowisko w trakcie ich cyklu życia jest ograniczone w porównaniu z towarami, usługami i robotami budowlanymi o identycznym przeznaczeniu, jakie zostałyby zamówione w innym przypadku. Zamówienia te nie zawsze jednak muszą oznaczać zakup bardziej ekologicznych produktów. Może to również zwyczajnie oznaczać zakupienie mniejszej ilości produktów czy też usług.

W strategii Unii Europejskiej „Europa 2020”, na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu, zwraca się uwagę na zielone zamówienia publiczne i innowacje jako jeden ze środków służących osiągnięciu takiego wzrostu.

Komisja Europejska od początku XXI wieku intensywnie promuje tzw. „zazieleśnienie” zamówień publicznych i propagowanie innowacji, które w długim okresie wpływają na zrównoważony i długofalowy rozwój.

Zarządzanie systemem zamówień publicznych wiąże się zatem z koniecznością wprowadzania odpowiedzialnych i nowoczesnych rozwiązań, których istotnymi elementami są innowacyjność, nowoczesne rozwiązania elektroniczne oraz kryteria ekologiczne i społeczne.

Poprzez wprowadzanie coraz wyższych wymagań i standardów w zamówieniach publicznych podmioty gospodarcze konkurują nie tylko poziomem cen, ale też innowacyjnością rozwiązań technologicznych oraz minimalizowaniem wpływu na środowisko, co w znacznym stopniu umożliwia wprowadzony system zielonych zamówień publicznych.

Zgodnie z definicją KE zielone zamówienia publiczne oznaczają politykę, w ramach której podmioty publiczne poszukują rozwiązań ograniczających negatywny wpływ produktów i usług na środowisko, a przez to wpływają na rozwój i upowszechnienie technologii środowiskowych (Kulczycka i Wernicka 2010).

W dniu 28 marca 2014 r. KE opublikowała nowe dyrektywy w zakresie zamówień publicznych:

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE, w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi,
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/23/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania koncesji.

Wyżej wymienione akty prawne zostały w znacznym stopniu wdrożone ustawą z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Ustawa o zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych). Znowelizowana ustawa przewiduje m.in. zmiany w zakresie niezbędnym do wdrożenia do polskiego porządku prawnego obligatoryjnych regulacji nowych dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczących zamówień publicznych.

Zgodnie z uzasadnieniem wprowadzenia Ustawy, podstawowym celem nowelizacji jest (Druk nr 366):

- 1) promowanie realnego wykorzystywania pozaekonomicznych celów zamówień publicznych, takich jak ochrona środowiska, integracja społeczna czy wspieranie innowacyjności, poprzez:
 - a) położenie nacisku na wybór oferty najkorzystniejszej ekonomicznie, czyli opartej również na efektywności kosztowej, jak również uwzględniającej nie tylko cenę lub koszt, ale także inne aspekty niż cena lub koszt oraz wprowadzenie możliwości ograniczenia stosowania kryterium najniższej ceny,
 - b) użycie przyjaznych dla środowiska sposobów produkcji itp.,
 - c) wprowadzenie nowej procedury – ustanowienia partnerstwa innowacyjnego, przeznaczonej dla nabywania produktów i usług, które nie są jeszcze dostępne na rynku,
 - d) promowanie zatrudnienia osób defaworyzowanych poprzez obniżenie warunków poziomu zatrudniania tych osób z 50% do 30% (...),
- 2) zapewnienia lepszego dostępu do rynku małym i średnim przedsiębiorcom dzięki:
 - a) ułatwieniu udzielania zamówień w częściach, o które łatwiej będzie się ubiegać MŚP,
 - b) wprowadzeniu pułapu górnych warunków udziału w postępowaniu w zakresie zdolności ekonomicznej (średni roczny obrót – maksymalnie dwukrotność szacunkowej wartości zamówienia).

Wprowadzona Ustawa uszczegółowiła m.in. pojęcie oferty najkorzystniejszej ekonomicznie, którą określa się na podstawie ceny lub kosztu, w tym kosztu cyklu

życia (LCC) lub najlepszej relacji jakości do ceny, co oznacza, iż uwzględnia się aspekty jakościowe, środowiskowe lub społeczne.

Pojęcie cyklu życia zostało zdefiniowane w znowelizowanej w dniu 9 kwietnia 2015 r. ustawie Prawo zamówień publicznych. Cykl życia produktu to wszelkie możliwe kolejne fazy istnienia danego produktu, to jest badanie, rozwój, projektowanie przemysłowe, produkcja, naprawa, modernizacja, zmiana, utrzymanie, logistyka, szkolenia, testowanie, wycofanie i usuwanie.

Precyzując pojęcie kosztów cyklu życia KE²⁰ powołuje się na szczegółowy opis metodyki rachunku kosztów cyklu życia (przede wszystkim dla wyrobów) przedstawiony w publikacji *Environmental Life Cycle Costing* w 2008 r., w której koszty cyklu życia w zależności od celu i szczegółowości analizy podzielono na trzy typy:

1. konwencjonalne (*conventional LCC*) – obliczane zgodnie z tradycyjnymi metodami kalkulacji kosztów, ale z uwzględnianiem wszystkich faz cyklu życia produktu. Obejmują one koszty, które ponoszone są głównie przez producenta (koszty wytworzenia) oraz konsumenta (koszty posiadania). Ich celem jest ustalenie kosztu jednostkowego dla danego wyrobu.
2. środowiskowe (*environmental LCC*) – analiza tych kosztów prowadzona jest dla wytyczonych i obowiązujących w LCA granic systemu, a koszty jednostkowe kalkulowane są w przeliczeniu na analizowaną jednostkę funkcjonalną. Uwzględnia się koszty występujące w całym łańcuchu dostaw (producent, konsument, transport, zagospodarowanie odpadów), a dodatkowo koszty związane z ochroną środowiska, które mogą wystąpić w przyszłości w czasie możliwym do przewidzenia.
3. społeczne (*societal LCC*) – koszty środowiskowe powiększone o wydatki ponoszone ze środków publicznych lub wydatki jakiegokolwiek innego podmiotu a związane z kosztami ochrony środowiska (koszty zewnętrzne), warunkami pracy czy użyciem danego produktu (koszty społeczne).

W budownictwie koszty cyklu życia są już powszechnie praktykowane, gdyż ich obliczenia stosowane są m.in. w certyfikacji budynków, np. BREEM (*Environmental Assessment Method*). Innymi systemami certyfikacji budynków opartymi o koszty cyklu życia są LEED (*Leadership in Energy and Environmental Design*) czy też DGNB (*Deutsche Gesellschaft für Nachhaltiges Bauen*).

2. Kreowanie innowacyjności w systemie zamówień publicznych

Wśród podstawowych zasad zamówień publicznych za najważniejszą należy uznać zasadę konkurencyjności, zobowiązującą zamawiającego do przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji (Nowicki 2011, s. 111).

Zasada jest obligatoryjna dla zamawiającego i wykonawców. Zamawiający dokonując opisu przedmiotu zamówienia nie może go opisywać w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję. Konkurentem na rynku zamówień publicznych jest wykonawca wprowadzający lub mogący wprowadzić w tym samym czasie towary (rozumie się przez to rzeczy, jak również energię, papiery wartościowe i inne prawa majątkowe, usługi, a także roboty budowlane). Tak pojmowana konkurencyj-

²⁰ <http://ec.europa.eu/environment/gpp/lcc.htm>.

ność będzie wpływała na osiąganę przez zamawiającego efekty ekonomiczne. Pojęcie konkurencyjności jest obecnie nierozdzielnie związane z innowacyjnością, zatem osiągnięcie efektu ekonomicznego, wynikającego z konkurencyjności, może być połączone z efektem innowacyjności, tyle tylko, że zamawiający musi mieć świadomość, które z regulacji zawartych w ustawie mogą temu służyć.

Proces ZZZ stanowi niewątpliwie element kreowania innowacyjności i zrównoważonego rozwoju. ZZZ niezaprzeczalnie są zjawiskiem pozytywnym w dobie dzisiejszego wzrastającego zapotrzebowania na wysoką jakość i ochronę środowiska. Mogą one znacząco poprawić relację gospodarka-środowisko, o którą upominają się strategie i plany KE, a także społeczeństwo Europy.

Instytucje publiczne mogą odgrywać rolę pioniera konsumpcji, za którego dobrym, sprawdzonym przykładem będą podążać kolejne podmioty gospodarki rynkowej, w tym przedsiębiorcy i gospodarstwa domowe. Aby móc wykreować wewnętrzny popyt na ekoinnowacje, sektor publiczny musi zacząć oddziaływać jako tzw. „inteligentny klient”, który powinien rozwijać inteligencję organizacji (Kurowska 2011). Największe sukcesy w zakresie innowacji jednostki sektora finansów publicznych mogą osiągnąć stosując konsekwentnie określone zasady działania, takie jak stałe poszukiwanie innowacyjnych rozwiązań, tworzenie baz informacyjnych o innowacjach, stwarzanie struktur organizacyjnych sprzyjających innowacyjności, włączanie pracowników w proces zmian, doskonalenie umiejętności kierowania innowacjami w sektorze finansów publicznych.

Polski rynek inwestycji publicznych spotyka się jednak z częstą krytyką dotyczącą realizacji zamówień publicznych, która w szczególności nasiliła się w okresie 2008-2012 r. (m.in. dotyczyło to projektów infrastrukturalnych związanych z budową obiektów na Mistrzostwa Europy w piłce nożnej). Krytykowani byli zarówno przedstawiciele zamawiającego, jak również wykonawcy. Do głównych zastrzeżeń i problemów, stawianych zamawiającym należało (Kosecki 2011):

- ustalenie jedynego kryterium oceny ofert, jakim jest „najniższa cena”,
- brak mechanizmów eliminujących stosowanie cen „dumpingowych”,
- brak ochrony prawnej wykonawców przed błędami zamawiającego, poprzez np. wprowadzenie nowelizacji znoszącej instytucję protestu,
- przerzucanie całej odpowiedzialności związanej z realizacją robót na Wykonawcę,
- niewłaściwie wykonane dokumentacje projektowe,
- celowe niedoszacowania inwestycji.

Wzmógłona krytyka, liczne kontrowersje związane z niedokończonymi kontraktami, jak też liczne upadłości firm powodowały protesty środowiska i branży, wskazujące na niezbędność dokonania zmian w sferze zamówień publicznych.

Głównym postulatem jaki został wprowadzony ustawą o zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych (PZZ) była rezygnacja z jedynego kryterium oceny ofert, jakim była cena, na rzecz innych kryteriów, które pozwoliłyby uniknąć negatywnych skutków takich jak bankructwa firm i liczne niedokończone kontrakty oraz pobudzenie rozwoju ekoinnowacji i postępowań, realizowanych w oparciu o zasadę zrównoważonego rozwoju.

Wprowadzane zmiany w ustawie PZZ stanowią zatem odpowiedź na liczne problemy wynikłe w szczególności z radykalnego wzrostu wartości rynku zamówień publicznych, odnotowanego zwłaszcza w okresie 2005-2010 r.

Praktyczne wykorzystanie innowacji przez proces udzielania zamówień publicznych to duże wyzwanie wymagające przygotowania, a następnie wdrożenia działań strategicznych i zarządczych. W pierwszej kolejności należy zmierzać do likwidacji barier hamujących rozwój w tym zakresie. Promowanie innowacyjności wymaga w szczególności podejmowania działań na rzecz tworzenia stałego zapotrzebowania na rozwiązania nowatorskie. Potencjał intelektualny i informacja odgrywają tu kluczową rolę.

Jak podkreślają J.M. Keisler i W.A. Buehring (2005, s. 291-317), wyzwaniem jest ustalenie takich reguł postępowania, które zapewniłyby zachowanie konkurencji pozwalającej na otrzymanie ofert korzystnych ekonomicznie, ale jednocześnie nie odstrasżających wykonawców od udziału w postępowaniu. Wśród pozostałych działań ukierunkowanych na zwiększenie znaczenia podmiotów publicznych jako nabywców innowacyjnych produktów i usług, wskazuje się na następujące uwarunkowania proinnowacyjnego oddziaływania zamówień publicznych (Panasiuk i Kłoda 2010):

- odpowiednie przygotowanie i prowadzenie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego (profesjonalne komisje przetargowe),
- wcześniejsze upublicznienie zamierzeń (wstępne ogłoszenie informacyjne),
- konsultacje z rynkiem przed udzieleniem zamówienia (dialog techniczny),
- skorzystanie z odpowiednich trybów udzielenia zamówienia (np. dialog konkurencyjny, negocjacje bez ogłoszenia),
- uwzględnianie zasady wskaźnika korzyści, tzw. *value for money*,
- przygotowanie opisu przedmiotu zamówienia, jak i specyfikacji istotnych warunków zamówienia, w sposób umożliwiający realizację innowacyjnych rozwiązań,
- dopuszczenie składania ofert wariantowych i równoważnych, dopuszczenie zaliczek,
- zdefiniowanie kryteriów oceny oferty najkorzystniejszej ekonomicznie, a nie cenowo,
- uwzględnienie proinnowacyjnych rozwiązań w umowie w sprawie zamówienia publicznego.

Znaczna większość z tych postulatów, została wprowadzona wskazaną nowelizacją z 2016 roku.

3. Innowacje w zamówieniach publicznych branży budowlanej

W definicjach, które powstały po drugiej wojnie światowej, innowacje można interpretować m.in. w szerokim bądź wąskim znaczeniu. W wąskim ujęciu innowacja jest po prostu wynalazkiem, który znajduje określone wykorzystanie, natomiast w szerszym ujęciu całym procesem zarządzania, obejmującym różnorodne czynności, prowadzące do tworzenia, rozwijania i wprowadzania nowych wartości w produktach lub nowych połączeń środków i zasobów, które są nowością dla tworzącej lub wprowadzającej je jednostki (Niedzielski i Rychlik 2006, s. 21). Postrzegane w szerokim ujęciu innowacje obejmują również przenoszenie tych wartości na istniejących bądź nowych partnerów czy podmioty rynkowe, oraz mogą być wynikiem pracy grupy przedsiębiorstw.

Zawsze jednak podmiot inspirujący powinien mieć na uwadze interes otoczenia. Innowacje ekologiczne, zwane ekoinnowacjami to rozwiązania na rzecz zrównoważonego rozwoju, mające na celu zmieniać wzorce konsumpcji i produkcji poprzez rozwijanie technologii, produktów i usług ograniczających oddziaływanie na środowisko. Szczególne znaczenie odgrywają na rynku budowlanym, gdzie koncepcja zrównoważonego rozwoju zdobywa coraz większą popularność. Sposobem na wdrażanie strategii zrównoważonego rozwoju są zielone zamówienia publiczne i ekoinnowacje, w tym w szczególności w branży budowlanej.

W Polsce od 1 stycznia 2009 r. każdy istniejący budynek będący przedmiotem sprzedaży lub przeznaczony do najmu, jak i ten nowo powstały, musi posiadać świadectwo charakterystyki energetycznej. Dokument ten określa wielkość energii wyrażonej w kWh (kilowatogodzinach) na m² powierzchni użytkowej, jaka będzie niezbędna do zaspokojenia potrzeb związanych z użytkowaniem nieruchomości przez rok. Dokument jest ważny przez 10 lat. Zgodnie z obliczeniami do świadectw energetycznych tradycyjny dom w Polsce wymaga na ogrzewanie energii w ilości około 65-120 kWh/m²/rok, podczas gdy dom o wyższych standardach oszczędności energii, czyli dom energooszczędny potrzebuje maksymalnie 50-70 kWh/m²/rok. Istnieją również tzw. obiekty pasywne, dla których natomiast wystarcza zaledwie 15 kWh/m²/rok (tabela 19).

Tabela 19. Rodzaje budynków ze względu na roczne zużycie energii potrzebnej do ogrzewania

Rodzaj budynku	Zużycie energii	Źródło wg literatury przedmiotu
tradycyjny	≤120 kWh/m ²	Piotrowski, Dominiak 2012, s. 44; Wnuk 2012, s. 18; Węglarz, Stępień 2011, s. 5
energooszczędny	≤50-70 kWh/m ²	Piotrowski, Dominiak 2012, s. 44, Węglarz, Stępień 2011, s. 5; Stachowicz, Fedorczyk-Cisak 2007, s. 137; Kasperkiewicz 2005, s. 4
pasywny	≤15 kWh/m ²	Wnuk 2012, s. 11; Węglarz, Stępień 2011, s. 6; Kaczkowska 2009, s. 8; Wnuk 2007, s. 14; Kasperkiewicz 2005, s. 4

Źródło: opracowanie własne, na podstawie Płaziak (2013).

Według danych KE budownictwo rocznie zużywa ok. 42% produkowanej energii i emituje ok. 35% gazów cieplarnianych w całej UE. Masowa konsumpcja produktów budowlanych przekracza ok. 50% całkowitej produkcji w Europie, a emisje powstające w procesie wytwarzania materiałów mogą być porównywalne tylko z sektorem energetycznym. Sam światowy przemysł betonowy zużywa rocznie ok. 20 mld ton kruszyw, ok. 1,5 mld ton cementu i ok. 800 mln ton wody. Budynki zatem wytwarzają znaczne ilości odpadów i zużywają duże ilości energii, jednocześnie jednak przemysł budowlany może zredukować zużycie ograniczonych już zasobów. Przykładami redukcji są budynki energooszczędne i budynki pasywne. Najważniejszym celem budynków pasywnych jest minimalizacja wskaźników energochłonności eksploatacyjnej budynków. Konieczne tu jest zwrócenie uwagi na lokalizację budynku, jego kształt, a także usytuowanie pomieszczeń w zależności od ich funkcji i czasu użytkowania, dzięki czemu można np. rozplanować strukturę wykorzystania energii słonecznej. Stanowi on zatem ekoinnowację budowlaną, wpisującą się w zasady zrównoważonego rozwoju.

Dom pasywny jest budynkiem o bardzo niskim zapotrzebowaniu na energię do ogrzewania wynoszącą 15 kWh/m²/rok, w którym komfort cieplny zapewniony jest dzięki wykorzystaniu pasywnych źródeł ciepła (mieszkańcy, urządzenia elektryczne, promieniowanie słoneczne) oraz radykalnemu zmniejszeniu strat ciepła związanego z przenikaniem przez ściany i na wentylację (odzysk ciepła w systemie wentylacji, odpowiednie ocieplenie, likwidujące w szczególności tzw. mostki cieplne). Projektowanie budynków oraz realizacja projektów z wykorzystaniem zasad budownictwa zrównoważonego niekoniecznie wiąże się ze znaczącym wzrostem kosztów. W Europie Zachodniej budownictwo pasywne w roku 2009 było droższe o ok. 5-7%, natomiast w Polsce dodatkowe koszty są szacowane na ok. 10-15% w zależności od rodzaju budynku, jego gabarytów i przeznaczenia czy też dodatkowego wyposażenia. Budynek pasywny wymaga większych nakładów na docieplenie, specjalną stolarkę okienną czy system wentylacji, ale pojawiają się również oszczędności. W budynku pasywnym oszczędności w ciągu roku mogą wynosić przeciętnie około 230 zł/m². Różnice między kosztem budowy budynku tradycyjnego, a pasywnego z biegiem czasu z pewnością będą malały. Zyski, jakie osiąga się podczas eksploatacji, są natomiast ogromne, tj. budynki pasywne redukują produkcję odpadów o ok. 70%, zużycie wody o ok. 40%, a zużycie energii między 30-50%, a w niektórych przypadkach produkują energię, którą można wysłać z powrotem do sieci. Eko-budynki pozwalają zachować również ok. 30% wody. Zalety tego typu budowli oparte są na zasadzie droższe materiały i tańsza eksploatacja zamiast tańszych materiałów i droższej eksploatacji. Dla porównania budynki budowane w Polsce budowane do roku 1966 r. zużywają ok. 240-350 kWh/m² na ogrzewanie rocznie – czyli 16-23 razy więcej niż domy pasywne.

W Polsce budownictwo pasywne jest w fazie rozwojowej, co oznacza, że pojawiły się już pierwsze budynki pasywne, zarówno mieszkalne jak też budynki niemieszkalne. W sferze zamówień publicznych warto zwrócić uwagę na wskazane budynki pasywne i energooszczędne w sektorze jednostek finansów publicznych, których koszty utrzymania ponoszą obywatele we wszelkich podatkach i daninach. Do takich obiektów należy zaliczyć obiekty użyteczności publicznej, w szczególności obiekty o znacznych gabarytach.

Hala sportowa pasywna w Słomnikach

Hala sportowa pasywna w gminie Słomniki, to jeden z pierwszych zbudowanych budynków w standardzie budynku pasywnego. Parametry przegród ścian to ok. 0,1 W/m²K, a zestawów okiennych ok. 0,8 W/m²K. Dodatkowo budynek pasywny posiada wysoką szczelność, która wynosi nie mniej niż 0,6 l/h przy różnicy ciśnień 50Pa, dla testu szczelności wykonanego zgodnie z normą PN-EN 13829²¹.

Parametry oddanego do użytku budynku hali sportowej w Słomnikach to:

- czas budowy: 2009-2010 r.,
- koszty budowy: ok. 6,77 mln zł,
- wymiary budynku: 45,85 m x 36,45 m,
- średni wyższy koszt wybudowania od budownictwa tradycyjnego z 2009 roku: ok. 12-14%.

²¹ Norma PN-EN 13829 dotycząca badania szczelności budynków metodą ciśnieniową.



Rysunek 14. Hala sportowa w Słomnikach

Źródło: Urząd Gminy w Słomnikach.

Hala sportowa pasywna w Zakopanem

- czas budowy: 2014-2016 r., oddanie do użytku 09-2016 r.,
- koszty budowy: ok. 23 mln zł,
- wymiary budynku: 70,74 m x 36,50 m,
- średni wyższy koszt wybudowania od budownictwa tradycyjnego z 2014 roku: ok. 8-10%.



Rysunek 15. Hala sportowa w Zakopanem

Źródło: zdjęcie własne.

Budynek hali sportowej w Słomnikach został wybudowany zgodnie z wymaganiami Polskiego Instytutu Budownictwa Pasywnego i Energii Odnawialnej w Gdańsku, założonego w 2004 roku przez Güntera Schlagowskiego, który jest jednostką partnerską Instytutu Budownictwa Pasywnego w Darmstadt (PHI) w Niemczech.

Budynek hali sportowej w Zakopanem oddany do użytku we wrześniu 2016 r., wybudowany został zgodnie z wymaganiami Małopolskiego Centrum Budownictwa Energetycznego, jako obiekt pasywny. MCBE jest instytucją, której podstawowym działaniem jest certyfikacja obiektów innowacyjnych w standardzie budynków pasywnych i energooszczędnych, która zaczęła prężnie funkcjonować w 2015 roku (Fedorczak-Cisak, Furtak i Romańska-Zapała 2015).

Powyższe przykłady potwierdzają pojawianie się na rynku ekoinnowacyjnych rozwiązań w budownictwie, które powstają jako zielone zamówienia publiczne i mogą być wyznacznikiem kolejnych zamierzeń inwestycyjnych, realizowanych

w oparciu o zasady zrównoważonego rozwoju. Uwzględnienie ZZP w Polsce zwłaszcza w sektorze finansów publicznych, może być zatem stymulatorem i mocnym bodźcem stymulującym rozwój ekoinnowacji w budownictwie.

4. Bariery i trudności w budownictwie pasywnym w odniesieniu do sektora MŚP i sposoby ich rozwiązywania

Do podstawowych barier i trudności związanych z budownictwem pasywnym wskazano bariery prawne, które zostały opisane powyżej. Innymi barierami są bariery ekonomiczne, problemy z transferem wiedzy i brakiem skutecznego rozpowszechnienia informacji.

Jako bariery ekonomiczne możemy wymienić koszty budowy budynków pasywnych, które na przestrzeni ostatnich lat, w związku z dużą konkurencją w sektorze budowlanym zaczęły spadać, jednak dotyczyło to szczególnie sektora finansów publicznych, gdzie zamawianie robót budowlanych wydaje się być tańsze niż w sektorze prywatnym. Wynikać to może z efektu skali i mniejszej podaży i mniejszej dostępności po konkurencyjnych cenach, w odniesieniu do materiałów budowlanych.

Przykładem obniżenia kosztów może być postępowanie przetargowe związane z wyborem Generalnego Wykonawcy budowy wskazanej powyżej hali sportowej w COS-OPO w Zakopanem z 2014 roku. Wartość szacunkowa zamówienia, oszacowana na podstawie kosztorysu inwestorskiego wynosiła ok. 22,5 mln zł brutto. Wartość najkorzystniejszej (najtańszej) oferty wyniosła po przetargu 21,55 mln zł brutto, czyli niżej od oszacowanej wartości kosztorysu inwestorskiego niemal o milion złotych²². W postępowaniu złożona została ponadto jedna oferta bardzo zbliżona do wartości oferty najkorzystniejszej a pozostałych pięć było wyższych od oszacowanej wartości.

W postępowaniu złożono w sumie siedem ofert, z czego pięć w jedynym kryterium jakim była cena osiągnęło około 80 punktów na 100 możliwych. Dwie oferty były zdecydowanie droższe.

Uzyskane wyniki można zinterpretować tak, że pięciu na siedmiu oferentów wyceniało roboty bardzo konkurencyjnie i w wartości zbliżonej do oszacowanej wartości zamówienia, a dwie najtańsze oferty były niższe od wartości zamówienia, z czego wartość najkorzystniejszej oferty wyniosła ok. 95% planowanych kosztów.

Wskazać należy również, że warunki udziału w postępowaniu zostały ustalone proporcjonalnie do przedmiotu zamówienia i przewidywały wobec wykonawców wymóg m.in. realizacji co najmniej jednego obiektu o tożsamej konstrukcji z dźwigarów dachowych o rozpiętości nie mniejszej niż 28 mb a także realizację co najmniej jednej roboty polegającej na wykonaniu odwiertów dla wykorzystania ciepła ziemi do celów ogrzewania. Równie wysokie wymagania zostały postawione wobec kadry inżynierskiej i potencjału technicznego, od którego zależy w dużej mierze uzyskanie efektu końcowego.

Uzyskane wyniki świadczą o tym, że rynek budowlany oparty na zielonych zamówieniach publicznych potrafi konkurencyjnie odpowiedzieć na pojawiające się

²² Kosztorys inwestorski budowy hali sportowej wielofunkcyjnej w COS-OPO w Zakopanem z roku 2014.

ekoinnowacyjne zamówienia i posiada kadre techniczno-inżynierską, umiejącą zrealizować tego typu budynek.

Warto zwrócić również uwagę, że budowanie zielonych budynków użyteczności publicznej zwykle wiąże się ze stosunkowo dużą wartością realizowanych kontraktów, które są intratne z punktu widzenia podmiotów działających z sektora budowlanym.

Kolejną barierą są problemy z transferem wiedzy i brakiem rozpowszechnienia informacji o budownictwie pasywnym. Wynika to m.in. ze stosunkowo niskiej świadomości Wykonawców, w tym z sektora małych i średnich przedsiębiorstw, którzy nie posiadają zaplecza techniczno-inżynierskiego i logistycznego, aby móc samodzielnie zrealizować zamawianą robotę na budynek pasywny.

W przypadku wskazanego postępowania przetargowego w COS-OPO w Zakopanem żaden z przedsiębiorców lokalnych z sektora MŚP nie złożył bezpośredniej oferty. Jak dowodzą przebadane dane przetargowe, oferty złożyły podmioty należące do sektora średniego i dużego, włącznie z podmiotami o kapitale zagranicznym, w tym też wykonawca, którego oferta została uznana za najkorzystniejszą.

Niemniej, jak wynika z analizy wskazanych danych, podmioty małe i mikroprzedsiębiorstwa faktycznie realizowały inwestycję w Zakopanem jako podwykonawcy.

Jednym z powodów nie złożenia ofert np. formie lokalnego konsorcjum, wskazywanym przez podwykonawców była stosunkowo niska wiedza w zakresie budownictwa pasywnego, jak również na zbyt małe zaplecze inżyniersko-logistyczne, aby samodzielnie móc się ubiegać o udzielenie zamówienia.

Jednak po wykonaniu i odebraniu robót budowlanych wskazywali oni na informację, że kolejnym razem, gdy będzie budowany kolejny budynek tego typu na terenie Podhala, z pewnością rozważą założenie np. lokalnego konsorcjum, gdyż nabyły już wiedzę wykonawczą, jak realizować taki obiekt²³.

W wielu przypadkach firmy z sektora MŚP z terenu Podhala biorące udział w charakterze podwykonawców w realizacji przedmiotowej inwestycji wskazywały na brak przepływu informacji lokalnej o budownictwie energooszczędnym a zwłaszcza pasywnym. Ponadto firmy z sektora MŚP, ze względu na dużą wartość kontraktu, wskazywały na obawę przed podjęciem zobowiązania na okres niemal dwuletni, która to obawa wynikała z dotychczasowej negatywnej oceny funkcjonowania rynku zamówień publicznych (upadłości firm, zerwane kontrakty). Dla wielu podwykonawców realizacja np. dociepleń, do których można zaliczyć np. grubość docieplenia sięgająca 40 cm na fundamentach i przegrodach była zupełnie czymś nowym, traktowanym początkowo jako pełne przewymiarowanie i przeszacowanie inwestycji. Dopiero później, w toku realizacji robót i po ich ukończeniu, w oparciu o nabytą wiedzę, wskazywali oni na zasadność przyjęcia takich rozwiązań.

Pomimo iż pojawiły się programy dofinansowujące budowę obiektów w systemie energooszczędnym i pasywnym, jednak nie są one tak bardzo rozpowszechnione w sektorze MŚP, aby lokalne firmy mogły z nich praktycznie korzystać. Wskazany powyżej przypadek stanowi o zidentyfikowaniu głównych barier, które są najczę-

²³ Badanie własne, na podstawie informacji uzyskanych od podwykonawców generalnego wykonawcy realizującego halę sportową wielofunkcyjną w COS-OPO w Zakopanem z okresu 2014-2016 r.

ściej wymieniane jako przyczyny słabego stosunkowo rozwoju tej gałęzi budownictwa.

Do pozostałych barier należy zaliczyć wskazane powyżej obawy przed niejednoznacznym prawem zamówień publicznych, które w opinii badanych firm nie chroni we właściwy sposób podwykonawców.

Zakończenie

Tempo zmian technologicznych, prawnych, społecznych i środowiskowych dokonanych po wejściu Polski do UE w sektorze budownictwa jest bardzo wysokie, a nowe wyzwania zapisane w propozycjach i rozwiązaniach prawnych wskazują, iż może być ono jeszcze wyższe i bardziej ukierunkowane na rozwój ekoinnowacji. Oznacza to, że niezbędna jest dobra współpraca nauki, przedsiębiorstw i całych branż, przy zdecydowanym wsparciu państwa. Zgodnie z danymi prezentowanymi corocznie przez Urząd Zamówień Publicznych wartość zamówień publicznych w ciągu dziesięciu lat wzrosła w Polsce znacząco do poziomów sięgających w ostatnich pięciu latach (2010-2015 r.) powyżej 100 miliardów złotych rocznie. Pomimo iż zidentyfikowano i opisano wiele korzyści dotyczących wdrażania ZZP, wciąż w Polsce nie jest to tak popularne narzędzie jak w innych krajach UE. Pewne trudności może powodować również brak doprecyzowania metod liczenia kryterium kosztów cyklu życia, pomimo zidentyfikowania i wprowadzenia w znowelizowanej ustawie pojęcia cyklu życia.

W znowelizowanej ustawie wskazano wprawdzie, że metodę kalkulacji kosztów cyklu życia budynków oraz sposób przedstawiania informacji o tych kosztach, ogłosi w drodze rozporządzenia właściwy Minister do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, co należy ocenić wyjątkowo krytycznie w sytuacji, w której dyrektywy unijne weszły w życie w 2014 roku (Prawo zamówień publicznych 2016, art. 7c). Wskazane odroczenie o dwa lata nie będzie z pewnością służyło zwiększeniu zazielenia zamówień publicznych.

ZZP ze względu na perspektywę ukierunkowania w stronę zrównoważonego rozwoju mogą wraz z pojawiającymi się ekoinnowacjami korzystnie wpływać na rozwój i stabilizację branży. W szczególności brak polskich technologii i niedostatek rodzimych materiałów, zmuszający do importu droższych materiałów z Europy Zachodniej oraz dotychczasowy brak klarownych dofinansowań na budownictwo niskoenergetyczne, stanowi podstawową barierę rozwoju budownictwa innowacyjnego.

Doświadczenia innych państw europejskich, zwłaszcza zachodnich, takich jak Niemcy czy Austria oraz krajów skandynawskich, w których potwierdzono wysoki stopień wdrożenia budownictwa energooszczędnego i pasywnego, zwłaszcza dzięki prowadzeniu prac badawczych i wdrożeniowych przez różne instytucje oraz dzięki dotacjom państwowym, stanowią dla Polski istotny wzorzec i jedyną drogę do obniżenia kosztów budowy obiektów, które w nieodległej przyszłości mogą sprostać zapisom dyrektyw unijnych.

Nawiązując do ścieżki doświadczeń zachodnioeuropejskich, rozwiązaniem jest tworzenie własnego zaplecza naukowego, instytucji testujących i wdrażających nowe, rodzime, a więc tańsze implementacje technologiczne i materiałowe. Konieczna jest współpraca i wymiana doświadczeń naukowców ze środowiskiem praktyków, czyli architektów, konstruktorów, producentów i deweloperów, a także nie-

zbędne są przedsięwzięcia w celu kształcenia kadry wykwalifikowanej w budowie takich domów i konstrukcji odpowiednich urządzeń już na etapie szkoły średniej. Wydaje się, iż środowiska naukowców i praktyków doceniają zachodnioeuropejski model działania w tym zakresie, gdyż powstają w Polsce instytucje i inicjatywy na rzecz wdrażania budownictwa pasywnego.

Opisane przykłady ekoinnowacyjnych obiektów użyteczności publicznej na terenie Małopolski świadczą o istnieniu wśród polskiej kadry inżynierskiej pomysłów i chęci tworzenia nowych rozwiązań, które mogą być przyspieszone w związku z wdrażaniem nowej dyrektywy. Przykłady dowodzą również, że zmienia się podejście jednostek zamawiających, zwracających uwagę na zasady zrównoważonego rozwoju i wydatkowanie środków publicznych w oparciu o zasady zielonych zamówień.

Niestety błędy ustawodawcy poprzez wskazane zaniechania i opóźnienia we wprowadzaniu odpowiednich przepisów wykonawczych, powodują zmniejszenie zazielenienia się zamówień publicznych i w konsekwencji stanowią jedną z przyczyn występujących w budownictwie kryzysów.

Aby budownictwo spełniające wymagania dyrektywy nie generowało znacznie wyższych kosztów niż budownictwo dotychczasowe i w rezultacie nie doprowadziło do powszechnego zastoju budowlanego, konieczne jest poszukiwanie nowych rodzajów, a więc tańszych, rozwiązań technologicznych w zakresie konstrukcji, materiałów i urządzeń wymaganych do stosowania w tym szczególnym rodzaju budownictwa oraz stworzenie jasnego i dostępnego mechanizmu wsparcia finansowego ze strony państwa.

W pierwszej kolejności należy zmierzać do likwidacji barier hamujących rozwój w tym zakresie, w szczególności barier prawnych, które są bezpośrednim powodem hamującym rozwój.

Kolejnym elementem jest racjonalne zwiększenie przeznaczania środków publicznych na ekoinnowacje, gwarantujące zachowanie środowiska w stanie możliwie nienaruszonym. Promowanie ekoinnowacji w budownictwie wymaga w szczególności podejmowania działań na rzecz tworzenia stałego zapotrzebowania na rozwiązania nowatorskie. Potencjał intelektualny i informacja odgrywają tu kluczową rolę. W połączeniu z zamówieniami publicznymi, których zmiany mimo wszystko następują, wydaje się, że nastąpi wzrost liczby ekoinnowacyjnych rozwiązań, który będzie bodźcem dla budownictwa.

Zarówno polskie firmy jak też sektor nauki dysponują odpowiednio wysokim potencjałem intelektualnym, aby w konsekwencji spowodować zwiększenie popytu na nowe rodzime technologie w budownictwie, które z kolei spowodują wzrost konkurencji i realny spadek różnic cenowych, dla budownictwa energooszczędnego i pasywnego, jakie występują obecnie.

Ponieważ „ekologiczny charakter” towarów i usług określa się w oparciu o cykl życia, ekoinnowacyjne zamówienia publiczne powinny mieć wpływ na cały łańcuch dostaw oraz powinny prowadzić do szerszego stosowania norm ekologicznych, zwiększając docelowo konkurencyjność budownictwa, zwłaszcza dla sektora MŚP, który powinien dopasować się z ofertą do rynku, w konsekwencji obniżając ceny tych rozwiązań w budownictwie i spowodować, że jednostki zamawiające będą decydowały się na przyjmowanie rozwiązań ekoinnowacyjnych, w oparciu o koszty cyklu życia zamawianych dóbr i usług.

Połączenie powyższych zasad z wykorzystaniem prawnych instrumentów regulujących proces udzielania zamówień publicznych, w oparciu o ustalony cykl życia produktu, z pewnością podniesie skuteczność działań promujących ekoinnowacje i zasady zrównoważonego rozwoju, delimitując rynek zielonych zamówień publicznych w Polsce.

ZZP w budownictwie i zamawiający, będący inteligentnym klientem powinny stanowić w przyszłości stymulatory efektywnego wydatkowania środków, w oparciu o zasady zrównoważonego rozwoju. Taka stymulacja spowoduje korzystne zmiany w sektorze badawczo-rozwojowym, a także będzie czynnikiem popytowym dla budownictwa zrównoważonego, wypełniając założenia Strategii Lizbońskiej, wskazującej na dążenie do utworzenia gospodarki opartej na wiedzy.

Literatura

- Fedorczak-Cisak M., Furtak M., Romańska-Zapała A. (2015). *Wdrażanie dyrektywy EPDE w Polsce w aspekcie działań Politechniki Krakowskiej – Małopolski Certyfikat Budynku Energooszczędnego*. Przegląd Budowlany 6.
- Keisler J.M., Buehring W.A. (2005). *How Many Vendors Does It Take To Screw Down A Price? A Primer On Competition*, Journal Of Public Procurement. Volume 5, Issue 3.
- Kosecki A. (2011). *Problemy z udzielaniem zamówień publicznych*. Wykład. Politechnika Krakowska, Kraków.
- Kulczycka J., Wernicka M. (2010). *Czy zamówienia publiczne mogą być zielone? – znaczenie kosztów cyklu życia*. IGSMiE PAN. Kraków.
- Kurowska A. (2011). *Promowanie innowacji w zamówieniach publicznych – przegląd instrumentów prawnych dyrektywy 2004/18/WE*. Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków.
- Niedzielski P., Rychlik K. (2006). *Innowacje i Kreatywność*. Uniwersytet Szczeciński. Szczecin.
- Nowicki H. (2011). *System zamówień publicznych jako regulacja kreująca innowacyjność*. UZP – UMCS. Lublin.
- Norma PN-EN 13829 dotycząca badania szczelności budynków metodą ciśnieniową.
- Panasiuk A., Kłoda Z. (2010). *Zamówienia publiczne przyjazne innowacjom*, PARP, Warszawa.
- Plaźiak M. (2013). *Domy energooszczędne i pasywne jako nieunikniona przyszłość budownictwa w Polsce*. Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego. Kraków.
- Raport System Zamówień Publicznych a Rozwój Konkurencji w Gospodarce* (2013). UOKiK Warszawa. <https://uokik.gov.pl/download.php?plik=13832>.
- Druk nr 366, *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw, Sprawozdanie z przebiegu procesu legislacyjnego*.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 2014 r. o zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych Dz.U. z 2014 r., poz. 1232, ze zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2009 roku, nr 157, poz. 1240, ze zm.

Ustawa Prawo zamówień publicznych - obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy, Dz. U. z 2015 roku, poz. 2164, ze zm.

Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r. poz. 1020).

Ustawa z dnia 27.08.2009 r. o zmianie ustawy Prawo Budowlane oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2009, nr 161, poz. 1279, ze zm.).

http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook_pl.pdf

<http://ec.europa.eu/environment/gpp/lcc.htm>

THE IMPACT OF PUBLIC PROCUREMENT IN DEVELOPMENT INNOVATION IN BUILDING INDUSTRY

Abstract

The purpose of this article is to analyze impact and rate ideas related to functioning of the public procurement system, in particular the so called "green orders", in terms of its impact on the development of eco-innovative solutions in the construction industry. The public procurement system, due to its obligatory character for many business entities and significant value, establishes the directions of development for many industries, especially the construction industry. The pace of technological progress accomplished after Poland's accession to the European Union and competing on the global market requires constant implementation of innovative solutions. Public procurement also amplifies the demand for ecological goods and services from public institutions, being one of the most effective instruments of implementing such solutions. The European Union has issued a number of directives, decrees and communiques governing the rules, capabilities and desired range of applying ecological criteria of conferring public procurement. The essay outlines the current situation of ecological public procurement and provides practical examples of creating innovative and sustainable growth, based on the construction industry.

Construction significantly drives the economy, which vulnerable to crises and turbulence. Green public procurement, together with ecological innovations, can positively impact the development and stabilization of the industry, due to its orientation towards sustainable growth.

Experience drawn from other, particularly Western European, countries, such as Germany, Austria and Scandinavian countries, which have a high level of energy efficient and passive constructions based on ecological innovations thanks to research and implementations performed by various institutions and government grants, is a significant benchmark for Poland and the only way of reducing construction costs, which could comply with the EU directive in the near future.

It seems that both researchers and practitioners appreciate the West European line of work, as institutions and initiatives towards implementing sustained construction are being created in Poland. These include, among others: operations of the Polish Institute of Passive Building in Gdańsk or Center for Energy Efficient Buildings in Lesser Poland, in Kraków.

Referring to Western European experience, the solution lies in developing our own research facilities, institutions testing and implementing new, native (i.e. less expensive) and innovative technological and material solutions.

Cooperation and skill sharing between researchers and practitioners, such as architects, constructors, producers and developers is necessary, as are initiatives towards training staff qualified in building such houses and constructing appropriate equipment on a high school level.

The practical examples of Lesser Polish public finance units outlined in this article denote the existence of ideas and willingness to create new solutions among the Polish engineering staff.

These initiatives, however, require sufficient financial support and research facilities, which can be achieved thanks to the current implementation of a new public procurement law, increasing the role of sustainable procurement.

Furthermore, public investor awareness is increasing in the range of introducing sustained development rules, especially in the utilization of green procurement in the building sector, as evidenced by public facilities constructed in the passive and energy efficient standard.

Keywords

public procurement, innovation, life cycle costs of the product

CZĘŚĆ VI.

FINANSE PUBLICZNE

15. INSTYTUCJONALIZM W PROCESIE ROZWOJU A KSZTAŁTOWANIE STANU FINANSÓW PUBLICZNYCH W POLSCE

Streszczenie

W publikacji zaprezentowano przegląd głównych obszarów i nurtów rozwoju w ramach klasycznych, neoklasycznych i współczesnych podejść do ekonomii instytucjonalnej. Z tego względu celem niniejszej publikacji jest przedstawienie umownej klasyfikacji obszarów i nurtów badawczych nowej ekonomii instytucjonalnej oraz praktycznego odniesienia do kształtowania finansów publicznych w Polsce w ramach rozwoju. W pracy zastosowano krytyczny przegląd literatury przedmiotu, pozwalający wyodrębnić szesnaście nurtów badawczych nowej ekonomii instytucjonalnej, jak i kluczowe obszary modernizacyjne sektora publicznego w procesie rozwoju. Dowiedziono, że poszczególne nurty nowej ekonomii instytucjonalnej posiadają wystarczający potencjał i dorobek badawczy w zakresie opracowania przyszłościowej teorii, a głównym wyzwaniem modernizacyjnym sektora publicznego w Polsce jest reforma finansów publicznych oraz przyszłościowe dążenie do reguły zrównoważonego budżetu.

Słowa kluczowe

nowa ekonomia instytucjonalna, rozwój, finanse publiczne, instytucje

Wstęp

Instytucjonalna teoria rozwoju ekonomicznego bazuje na konsensusie postwazyngtońskim, który kwestionuje w pewien sposób neoklasyczną teorię ekonomii (Dequech 2006), czerpiąc z niej jednak perspektywę poznawczą w zakresie konkurencji oraz rzadkości (North 1994) i oferując niejako nowy pragmatyzm (Kołodko 2014). Można wręcz powiedzieć, że teoria rozwoju ekonomicznego oparta o instytucje jest lub powinna być połączeniem nowej ekonomii instytucjonalnej z ekonomią rozwoju, w której bada się nie tylko czynniki ekonomiczne, lecz także socjologiczne, kulturowe, czy szerzej – całego obszaru nauk społecznych – w zależności od przyjętego kontekstu badań i perspektywy badacza. Instytucje są tutaj centralnym punktem zainteresowania wyznaczającym reguły gry pomiędzy poszczególnymi organizacjami w gospodarce, a ich jakość, czy przyjęte kanony postępowania decydują o procesie gospodarowania. Tak rozumiana instytucjonalna teoria rozwoju ekonomicznego umożliwia zerwanie z redukcjonizmem i ortodoksyjnym nieraz uniwersalizmem, tak charakterystycznym dla tradycyjnej ekonomii neoklasycznej. Pozwala na zwrócenie większej uwagi na występujące różnice, jak i indywidualizmy

* Dr hab., prof. nadzw., Instytut Ekonomiczny, Społeczna Akademia Nauk, e-mail: raczkowski.konrad@gmail.com

jednostek czy państw, zarówno w warstwie światopoglądowej, kulturowej, politycznej, socjologicznej, a nawet geograficznej, tak charakterystyczne we współczesnym obrocie gospodarczym i modelach funkcjonowania państw.

Z tego względu celem niniejszej publikacji jest przedstawienie umownej klasyfikacji obszarów i nurtów badawczych nowej ekonomii instytucjonalnej oraz praktycznego odniesienia do kształtowania finansów publicznych w Polsce w ramach rozwoju.

Takie podejście jest zasadne z dwóch względów. Po pierwsze, współczesne wyznaczniki rozwoju zdeterminowane są w dużej mierze przez silne związki polityki z ekonomią, gdzie nadrzędnym celem winien być rozwój strategiczny, który może być rozwijany teoretycznie, poprzez połączenie nowej ekonomii instytucjonalnej, zwłaszcza w ramach mikro oraz makroanalizy z ekonomią rozwoju. Po drugie, w 2016 r. mija dwadzieścia sześć lat, od zapoczątkowanego w Polsce okresu transformacji ustrojowej, którym rządziło i zarządzało z różnym skutkiem 17 ekip rządowych, kierowanych łącznie przez 15 prezesów Rady Ministrów. Jest to więc okres wystarczający, żeby dostrzec konieczność stałego zastępowania szybkich i często pisanych na kolanie konsultingów gospodarczych, odpowiedzialnymi badaniami wdrożeniowymi, które ograniczą deficyt i podniosą główne wskaźniki rozwojowe obecnych i przyszłych pokoleń. Przyjęta na potrzeby niniejszych badań hipoteza zakłada, że zastosowanie dobrze rozwiniętych konstruktów teoretycznych nowej ekonomii instytucjonalnej na grunt finansów publicznych w Polsce jest wykorzystywane jedynie wybiórczo, co ogranicza instytucjonalną sprawność stymulującą odpowiedzialny rozwój społeczno-gospodarczy, w konsekwencji zwiększając dług publiczny.

1. Instytucjonalizm w procesie rozwoju

Instytucje były, są i będą formą emanacji społeczeństwa w procesie rozwoju, tworząc swojego rodzaju reguły gry, dla wszystkich członków organizacji państwa. Nowa ekonomia instytucjonalna dowodzi, że zjawiska ekonomiczne, społeczne oraz polityczne są warunkowane jakością i efektywnością instytucji. Przy czym instytucje, odzwierciedlają szerszą perspektywę, którą trafnie zdefiniował D.C. North (1994, s. 360), jako „ograniczenia wypracowane przez człowieka, które kształtują współdziałanie ludzi. Obejmują one ograniczenia formalne (np.: reguły, prawa, konstytucje), nieformalne (np.: normy zachowań, konwencje, dobrowolne kodeksy zachowań) oraz charakterystyki ich wdrażania. Łącznie określają one strukturę bodźców we wspólnotach, a zwłaszcza w gospodarkach”. Podobne stanowisko w definiowaniu instytucji prezentuje W. Stankiewicz (2012), sprowadzając ich opis do zbioru reguł współdziałania w przypadku instytucji ekonomicznych oraz społecznych wzorców zachowań. Zauważyć przy tym trzeba, że proces zmian instytucjonalnych jest trudny, ze względu na znaczną odporność instytucjonalną i ewolucyjny charakter zmian (Kleiner 2004; Hodgson 2006), czego dowodem mogą być liczne przykłady reform instytucjonalnych, zwłaszcza w czasach przełomu, kryzysu i trudności gospodarczych (Matsaganis 2013; Busch 2010). Jednak brak zmian i reform instytucjonalnych w danym państwie może prowadzić do regresu gospodarczego, jak i społecznego, w którym państwo staje się dostarczycielem, a jednocześnie kreatorem takich instytucji, które D. Acemoglu i J.A. Robinson nazwali wyzyskującymi. „Wyzyskujące instytucje gospodarcze nie zachęcają ludzi do oszczędza-

nia, inwestowania wprowadzania innowacji. Wyzyskujące instytucje polityczne wspierają te instytucje gospodarcze, koncentrując władzę w rękach ludzi, którzy zyskują dzięki wyzyskowi” (2014, s. 414).

Nowa ekonomia instytucjonalna zajmuje się przede wszystkim ekonomią organizacji w zmiennym otoczeniu i ogniskuje się wokół koncepcji praw własności, kosztów transakcyjnych oraz agencji, rozpatrując przy tym maksymalizację użyteczności w ramach maksymalizacji zysku. Jest to zatem wyraźna różnica względem ekonomii neoklasycznej, zorientowanej na ekonomię produkcji, modelowe ujęcie statyczne poszukujące równowagi i opis rynków doskonale konkurujących (Łupicka 2016). Współcześnie istnieją co najmniej cztery obszary badawcze w ramach nowej ekonomii instytucjonalnej, rozwijanej w ramach umownie przyjętej liczby szesnastu nurtów (tabela 20).

Tabela 20. Obszary i nurty badawcze nowej/ekonomii instytucjonalnej

Obszar	Nurt	Krótką charakterystyka nurtu	Przykładowi przedstawiciele
Ekonomiczno-organizacyjny	Teoria kosztów transakcyjnych	Pojęcie kosztów transakcyjnych występuje we wszystkich nurtach NEI, nie jest jednolicie sprecyzowane.	R.H. Coase (1937); A.A. Alchian (1977); O.E. Williamson (1996, 1998, 2000, 2009); D.C. North (1990, 1992, 2000, 2010, 2014); S. Rudolf (2008, 2009); E.G. Furubotn, R. Richter (1997); D.W. Allen (1991)
	Teoria organizacji	Relacje zachodzące pomiędzy organizacją a szeroko zróżnicowanym otoczeniem instytucjonalnym i wzajemne oddziaływanie.	K. Senge (2013); P.J. DiMaggio, P.P. Powell (1991); O.E. Williamson (1995)
	Teoria gier	Instytucje (reguły) determinują przewidywalne zachowanie uczestników interakcji społecznych.	A. Schotter (1981); E.M. Immergut (1998); K. Waśniewski (2011); J.M. Buchanan, G. Tullock (1962); K. Binmore (1990)
	Nowy instytucjonalizm/ Nowy pragmatyzm	Właściwie zorganizowane instytucjonalnie państwo może korygować fundamentalne wady funkcjonującego rynku korygując przy tym zbyt nierównomierny podział dochodów. Nowy pragmatyzm dostrzega rolę i znaczenie instytucji formalnych i nieformalnych.	G.W. Kołodko (2014), J.G. March, J.P. Olsen (1984); Raczkowski (2013, 2015); J. Godków-Legiędź (2010); Ch.F. Sabel (1995)
	Zarządzanie strategiczne	Właściwe zorientowanie na możliwości rozstrzygania kluczowych procesów i problemów działalności państwa poprzez instytucje.	K. Raczkowski (2015); P. Ingram, B.S. Silverman (2002), S. Rudolf (2009); A. Ellis (2006)
Społeczno-polityczny	Ekonomiczna teoria polityki/ teoria wyboru publicznego	Teoria używana do analizy wydarzeń politycznych w kontekście wyboru partykularnych interesów jednostek w stosunku do dobra wspólnego.	J.M. Buchanan (1984), G. Tullock (1965), E. Ostrom (2015), G. Lissowski (2001); J. Wilkin (1995), S. Mazur (2011); R.G. Lipsey (2001); D. Rodrik, A. Subramanian (2002); T. Persson, G. Tabellini (2000)
	Teoria działań zbiorowych/ teoria zachowań	Ewolucja instytucji działania kolektywnego/zbiorowego. Teorie wyjaśniające zachowania jednostek.	M. Olson (1971); E. Ostrom (2015); D. Dequech (2006); H. Simon (1961);

Obszar	Nurt	Krótką charakterystykę nurtu	Przykładowi przedstawiciele
	Ekonomiczna teoria regulacji publicznej w gospodarce rynkowej	Teoria regulacji tłumaczy działania podejmowane w celu realizacji interesu publicznego, jak i na skutek presji grup interesu.	G. J. Stigler (1971); S. Peltzman (1993); R.H. Coase (1937); J. Godłów-Legiędź (2005, 2010); M.Fedorowicz (2004); J.E.Stiglitz (2000); G.M. Hodgson (1989)
	Ekonomiczna teoria państwa	Otoczenie instytucjonalne powinno wpływać na system władzy państwowej w celu wzmocnienia własności prywatnej i wolności jednostek, równocześnie ograniczając ryzyko wykorzystania i podporządkowania jednostek władzy centralnej.	J. Buchanan (1984), M. Shirley (2005); R. Hardin (1997); N. Barr (1992); E. S. Reinert (1999); I. Sened, R. Watson (2014)
	Teoria rozwoju gospodarczego	Wpływ instytucji na rozwój gospodarczy w ujęciu makroekonomicznym oraz analiza konkretnych problemów krajów słabo rozwiniętych.	J. Toye (1997), S. Rudolf (2008), J.Godłów-Legiędź (2005), W. Morawski (2000); J.K. Galbraith (1972)
	Teorie i paradygmaty nauk politycznych	W przypadku rzadkiego dobra, jakim jest władza znaczenie mają normy, które regulować konflikt.	P. A.Hall (1996); North (1990); J.R. Commons (1934); B.R. Weingast (1995); A.D. Lowenberg (1990)
	Teoria kultury/ Instytucjonalizm socjologiczny	Instytucje są elementem kulturowych praktyk, działając pod wpływem artefaktów jak reguły i normy, symbole i skrypty kształtujących tożsamość i światopogląd pojedynczych jednostek.	G. Grendstad, P.Selle (1995); R. L. Jepperson (2001); A. Jasińska-Kania (2006); B. Klimczak, (2014); J. Wieland (2005)
	Teoria nie/racjonalnego wyboru	Istnienie instytucji pozwala na współpracę między jednostkami. Sukces działań jednostek zależy od ich skutecznego i racjonalnego współdziałania.	T. Veblen (1994); E.M. Immergut (1992); P.A. Hall, R. Taylor (1996); H. Simon (1961);
Historyczno-gospodarczy	Nowa historia gospodarcza/ Nowa historia polityczna/ Teoria długookresowej zmienności systemów ekonomiczno-społecznych	Proces dynamicznych zmian ekonomicznych jest istotną przesłanką i punktem wyjścia do doskonalenia funkcjonowania ustroju.	D.C. North (1992, 2010, 2014); M. Rutherford (2001); W. Stankiewicz (2012); R. Koselleck (2012); M. Lissowska (2004, 2008), P.A. Hall, R. Taylor (1996); D. Acemoglu, J. Simon, J.A. Robinson (2001)
	Teoria praw własności	Traktowanie prawa własności jako ważnego determinantu procesu rozwoju całego ustroju instytucjonalnego, odwzorowującego struktury i zachodzące relacje między jednostkami.	R.H. Coase (1937); A.A. Alchian, H. Demsetz (1972); I. Segal, M.D. Whinston (2010)
Krytyka nowego instytucjonalizmu	Nurt krytyczny	Ekonomiści przy stosowaniu podejścia instytucjonalnego wykazują skłonność do uproszczeń, tak na etapie definiowania instytucji, jak i w trakcie samej analizy.	V. Lownpes (1996), D. Ankarloo, G. Palermo (2004); G. Meramveliotakis, D. Milonakis (2010); H. Chang (2011);

Źródło: opracowanie własne.

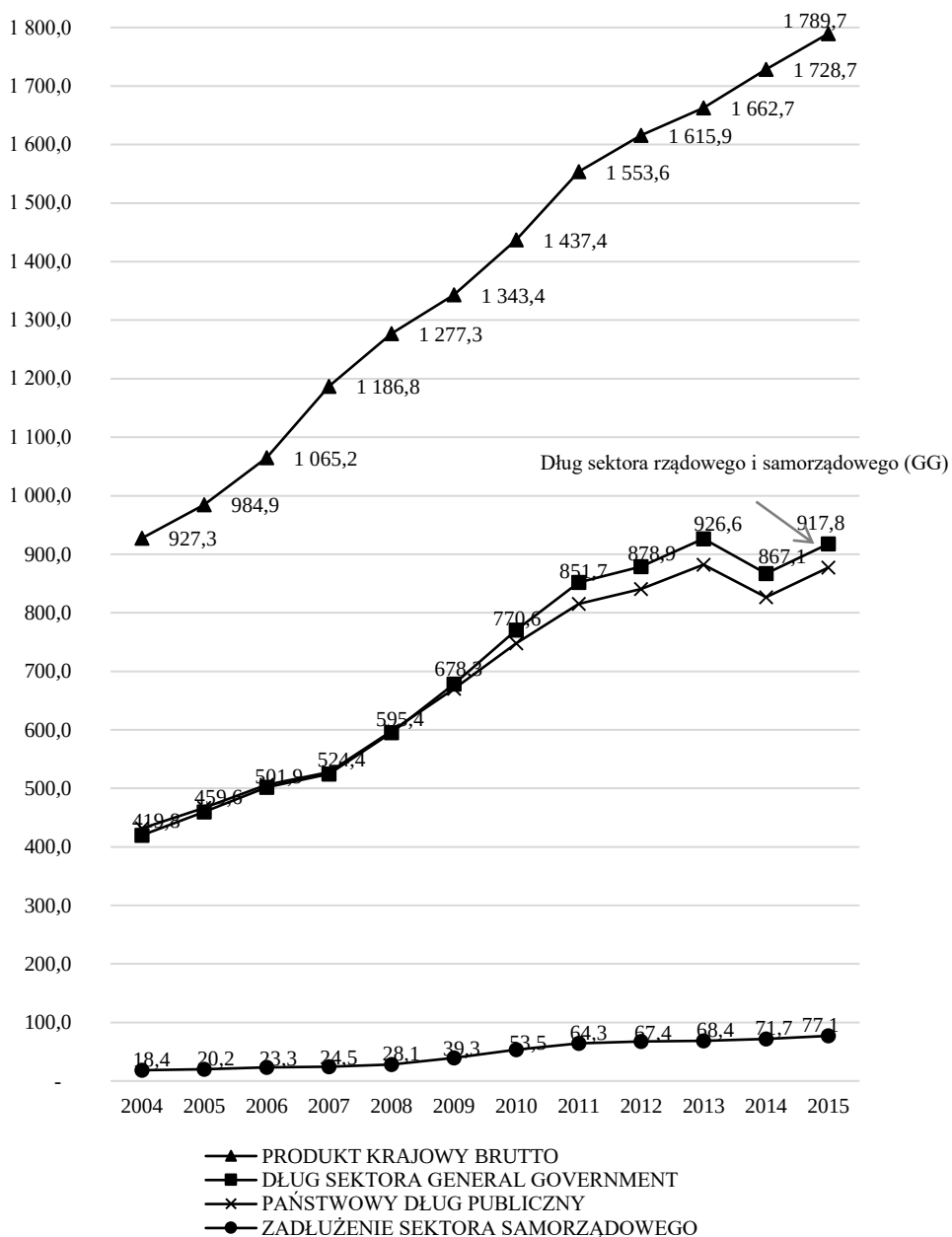
Tak duża liczba podejść i zainteresowań badawczych może być wystarczającym argumentem przemawiającym za potrzebą opracowania pełnej teorii zmian instytucjonalnych w ramach makroanalizy, jak i mikroanalizy instytucjonalnej. Pierwsza (makroanaliza) jest w zasadzie teorią zmian instytucjonalnych i ma możliwość wyjaśniania procesów kształtowania sfery ekonomicznej, społecznej (zwłaszcza prawnej) oraz politycznej. Druga (mikroanaliza) wyjaśnia problemy praw własności oraz ekonomię kosztów transakcji. Połączenie takich dwóch podejść, może być kluczem porządkującym do przyjęcia prakseologicznej nakładki w postaci kanonu podstawowych funkcji zarządzania, używanych umiejętnie w ramach pragmatycznego i odpowiedzialnego rozwoju.

2. Czy finanse publiczne w Polsce gwarantują właściwe możliwości rozwojowe

Czy można zaplanować, zorganizować, kierować i wreszcie kontrolować procesy rozwojowe danego kraju poprzez system finansów publicznych? Oczywiście tak, chociaż nie jest to łatwe w systemie demokratycznym, zważywszy na istnienie różnej efektywności fiskalnej danego państwa, jak i różną redystrybucję środków publicznych. Zdaniem D. Rodrika (2011) najistotniejszymi elementami, które przyczyniają się do rozwoju gospodarczego kraju są instytucje: stabilizacji makroekonomicznej, ubezpieczeń społecznych, zarządzania konfliktami, regulacyjne oraz praw własności. Jednocześnie przyjąć trzeba, że coraz mniej zależy od słabszych gospodarczo państw narodowych, a coraz większa jest siła dużych graczy, jakimi są globalne korporacje, czy silne gospodarczo państwa (jak np.: Stany Zjednoczone, czy Chiny). Nie jest to jednak powód do smutku, a wręcz przeciwnie. Stan taki wymaga jedynie realnego dostosowania do panujących reguł gry, uwzględnienia warunków zewnętrznych w prowadzonej polityce społeczno-gospodarczej, żeby finalnie narzucić własne rozwiązania w pewnych obszarach. Wówczas nawet wprowadzanie okresowych szoków można uznać za swojego rodzaju cykl koniunkturalny, który w zależności od okoliczności i zmiennych, może podlegać procesom zarządczym. Oczywiście, wszystko zależy również od tego, jaka jest w danym kraju stosowana praktyczna podstawa osiągania wzrostu – klasyczna, keynesowska, neoklasyczna, schumpeterowska, a może mieszana i dostosowana do potrzeb osiągania zamierzonych celów. Niezwykle ważna jest również stabilność finansowa, która oznacza „stan, w którym system finansowy jest w stanie wytrzymać wstrząsy bez tworzenia warunków do kumulowania się procesów, które mogłyby osłabić alokację oszczędności w inwestycje i przebieg płatności w gospodarce” (Padoa-Schioppa 2002, s. 20).

Na przestrzeni całego okresu transformacji ustrojowej (tj. od 1989 r.), Polska przechodziła od hiperinflacji, po deflację, która ujawniła się w 2014 r. Natomiast istotnym okresem w rozwoju gospodarczym i społecznym Polski, jest przystąpienie do Unii Europejskiej w 2004 r. i systematyczne wyrównywanie rozwoju gospodarczego. Należy zauważyć, iż w latach 2004-2015 PKB wzrosło narastająco o 93%, ale jednocześnie dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (tzw. *general government debt*) wzrósł o 118,6%, a zadłużenie sektora samorządowego wzrosło aż o 319% (rysunek 16). Jednocześnie na tle Unii Europejskiej, zadłużenie sektora instytucji rządowych i samorządowych wynosiło w 2015 r. – 51,3% PKB, co plasowało Polskę w tym okresie na pozycji dziesiątej, jeżeli chodzi o najmniej zadłużone

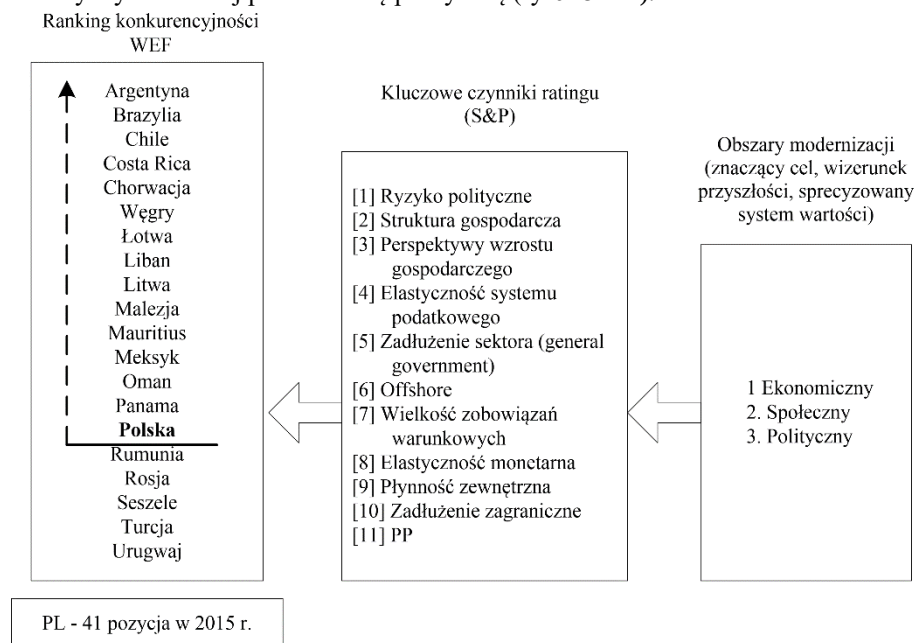
(% PKB) państwa UE (w kolejności za Estonią, Luksemburgiem, Bułgarią, Łotwą, Rumunią, Danią, Czechami, Litwą oraz Szwecją) (Eurostat).



Rysunek 16. Poziom wzrostu gospodarczego i zadłużenia Polski w latach 2004-2015 (mld zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

W związku z faktem, iż współczynnik stabilizacji makroekonomicznej nie jest w Polsce wysoki (0,418, tj. 17 pozycja w UE), a wydatki prawnie zdeterminowane są istotną przeszkodą dalszego rozwoju (74,9% budżetu państwa w 2015 r.) (Raczkowski 2016), przyjęto finansowo-centryczną, a jednocześnie prakseologiczną orientacją dalszego rozwoju. Uznać można, iż najważniejszą determinantą modernizacji sektora publicznego w ramach odpowiedzialnej polityki, są instytucje stabilizacji makroekonomicznej. Przy czym należy się zgodzić, iż „*stabilność systemu finansowego to nie tylko unikanie zaburzeń w jego funkcjonowaniu. To również zdolność do przewyższania niekorzystnych efektów zewnętrznych funkcjonowania gospodarki rynkowej oraz pokonywania niesprawności działania państwa i rynku*” (Solarz 2008, s. 46). Tym samym przyjęto, że modernizacja obszarowa tych instytucji, będzie miała znaczący wpływ na sferę realną gospodarki, w efekcie prowadząc do wzrostu jej konkurencyjności. Z kolei do instytucji stabilizacji makroekonomicznej zaliczono: Komitet Stabilności Finansowej, który funkcjonuje w oparciu o *ustawę z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym* (Dz.U. 2015 poz. 1513), a także Narodowy Bank Polski, Ministerstwo Finansów (wraz z całym aparatem danin publicznych), Komisję Nadzoru Finansowego, fundusze inwestycyjne, fundusze emerytalne oraz inne elementy architektury rynku kapitałowego. Założenie takie wpisuje się w ranking konkurencyjności Światowego Forum Ekonomicznego, kluczowe czynniki ratingowe, jak i możliwości prowadzenia swoistej gry ekonomicznej, dzięki kontroli władzy wykonawczej przez władzę polityczną (rysunek 17).



Rysunek 17. Kluczowe obszary modernizacyjne sektora publicznego w procesie rozwoju

Źródło: Opracowanie własne na podstawie The Global Competitiveness Report 2015-2016, World Economic Forum, Geneva 2015, s. 38 oraz Global Financial Stability Report. Sovereigns, Funding and Systemic Liquidity, World Economic and Financial Surveys, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Waszyngton, październik 2010, s. 99.

To właśnie władza polityczna powołuje rząd, tworzy ramy rządzenia, jak i wyznacza kierunki rozwoju w ramach zarządzania publicznego.

Dużym wyzwaniem tego procesu jest określenie tzw. odpowiedzialnego podejścia, w którym istotne znaczenie będą posiadały takie czynniki, jak tempo wzrostu PKB (per capita), akumulacja brutto (czyli przyrost majątku narodowego w określonym czasie), zadłużenie zagraniczne w stosunku do eksportu oraz tempo wzrostu eksportu. Wydaje się natomiast, że bez reformy finansów publicznych wraz z przemyślaną reformą administracji danin publicznych, istnieje ryzyko destabilizacji systemu finansowego państwa. W 2015 r. deficyt instytucji rządowych i samorządowych wyniósł 2,6% PKB, natomiast dług sektora 51,3% PKB (Strategia 2016). Do tego dochodzi stale rosnące obciążenie budżetu państwa dotacją na rzecz FUS, które w 2015 r. wyniosło 16,4%, stanowiąc kwotę 42 mld zł, a kwota ta będzie progresywnie rosła w najbliższych latach. Obok subwencji ogólnej na rzecz jednostek samorządu terytorialnego (20%/r., tj. ponad 51 mld zł), a także obsługi długu Skarbu Państwa, który pochłania ok. 12,5% budżetu państwa, składa się na najwyższe kategorie wydatków sztywnych. Modernizacja sektora publicznego w Polsce winna zatem najpierw udroźnić finanse publiczne, żeby w ogóle można było mówić o odpowiedzialnym rozwoju. W przeciwnym razie zawsze będzie istniała obawa podniesienia podatków, co wiąże się z odpływem pewnej części firm za granicę, przy równoczesnej potrzebie zaciągania nowych zobowiązań, głównie poprzez emisję obligacji, co zwiększa zadłużenie publiczne i w jeszcze większym stopniu ogranicza inwestycje prywatne, jak i związane z dostarczeniem usług obywatelom.

Zakończenie

Na każdym etapie społeczno-gospodarczego rozwoju pojawiają się nowe problemy praktyczne, które wymagają wkładu teoretycznego do lepszego, bądź gorszego wypracowania mechanizmów i procesów działania. Polska, jako kraj transformacji ustrojowej odnotowała od 1989 roku istotny rozwój gospodarczy, który w mniejszym stopniu był kreowany przez polityki publiczne danej władzy, a w zdecydowanie większy, przez instytucje formalne, jak i nieformalne, co obrazuje zwłaszcza progresywny wzrost PKB, ale również poziom zadłużenia przypadający na okres danych rządów (Raczkowski 2015). Jednocześnie stosowana ekonomia neoklasyczna, często w wydaniu ortodoksyjnym, skłaniała do utrzymywania strukturalnych deficytów budżetowych, które zawsze w praktyce (nie zawsze w teorii) wpływały na pogorszenie stabilności finansów publicznych.

Współcześnie odpowiedzialny rozwój, bazujący na modernizacji instytucjonalnej sektora publicznego, winien powrócić do reguły zrównoważonego budżetu, a to oznacza konieczność reformy szeroko rozumianych finansów publicznych. Niestety, wiąże się też z utratą poparcia politycznego, na skutek ograniczenia lub eliminacji tych świadczeń socjalnych i przywilejów, które przynależą z reguły do danej grupy zawodowej lub społecznej. Z tego względu zmiana instytucjonalna w fundamentalnej kwestiach rozwojowych państwa, będzie trudna do przeprowadzenia. Pamiętajć jednak należy, że przesuwanie tego problemu w czasie, jest obarczaniem długiem przyszłych podatników. Jak trafnie stwierdził J.M. Buchanan „istotą długu publicznego jako instytucji finansującej jest to, że pozwala przesunąć w czasie koszt obecnie finansowanych projektów. Dla podatnika dług publiczny oznacza opóźnienie konieczności wniesienia do Skarbu Państwa zapłaty za wykorzystane zasoby” (Bu-

chanan 1999, s. 358). Zaznaczyć w tym miejscu również należy, że instytucje kształtują finanse publiczne, jednak wynikowość tychże finansów jest wypadkową wielu czynników wpływających na proces redystrybucyjny, a finalnie deficytowość i zadłużenie samego systemu.

Literatura

- Acemoglu D., Simon J., Robinson J. A. (2001). "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation", *American Economic Review* 91, s. 1369-1401.
- Acemoglu D., Robinson J.A. (2014). *Dlaczego narody przegrywają*, Zysk i S-KA, Poznań.
- Alchian A.A. (1977). *Economic Forces at Work*. Liberty Press, Indianapolis.
- Alchian A.A., Demsetz H. (1972). *Production, Information Costs, and Economic Organization*, *American Economic Review*, vol. 72, s. 777 – 95.
- Allen D.W. (1991). *What are transactions costs*, *Research in Law and Economics*, Vol. 14, ss. 1-18.
- Amable B. (2003). *The Diversity of Modern Capitalism*, Oxford University Press.
- Ankarloo D., Palermo G. (2004). *Anti-Williamson: a Marxian critique of New Institutional Economics*, *Cambridge Journal of Economics*, 28, s. 413–429.
- Barr N. (1992). Economic theory and the welfare state : a survey and interpretation. *Journal of Economic Literature*, 30 (2), ss. 741-803.
- Binmore K., Brandenburger A. (1990). Common Knowledge and Game Theory. In *Essays of the Foudation of Game Theory*, [w:] K. Binmore (eds.), Basil Blackwell, New York, ss. 105-50.
- Buchanan J.M., Tullock G. (1962). *The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy*, University of Michigan Press.
- Buchanan J.M. (1984). *Politics without Romance: A Sketch of Positive Public Choice Theory and Its Normative Implications* , [w:] *The Theory of Public Choice*, J.M. Buchanan, R.D. Tollison (red.), University of Michigan Press.
- Buchanan J.M. (1989). *Constitutional Economics*, [w:] Buchanan J.M., *Explorations into Constitutional Economics*, College Station, Texas A&M, University Press, s. 57-67.
- Buchanan J.M., Musgrave R.A. (2005). *Finanse publiczne a wybór publiczny. Dwie odmienne wizje państwa*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Busch K. (2010). *World Economic Crisis and the Welfare State*, Friedrich Ebert Stiftung, Berlin, s. 2-18.
- Chang H. (2011). *Institutions and economic development: Theory, policy and history*, *Journal of Institutional Economics*, no. 4 (7), s. 473-498.
- Chang H. (2007). *Understanding the Relationship Between Institutions and Economic Development – Some Key Theoretical Issues*, [w:] H. Chang (ed.), *Institutional Change and Economic Development*, Anthem Press, Tokyo.
- Coase R.H. (1937). *The Nature of the Firm*, *Economica*, 4, s. 336-405.
- Commons J.R. (1934). *Institutional Economics. Its Place in Political Economy*, 2 vols., New Brunswick and London: Transactions Publishers (Reprinted in 1990), s. 749.

- Dequech D. (2006). The new institutional economics and the theory of behaviour under uncertainty, *Journal of Economic Behaviour & Organization*, Vol. 59, s. 109-131.
- DiMaggio P.J., Powell P.P. (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, The University of Chicago Press, Chicago.
- Eurostat. (2016). General Government Gross Debt.
- Ellis A. (2006). An exploration of new in institutional economics for the strategic analysis of e-business with reference to transformatonal change, Brunel University, Brunel.
- Fedorowicz M. (2004). *Różnorodność kapitalizmu: instytucjonalizm i doświadczenie zmiany ustrojowej po komunizmie*, Wydaw. Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa.
- Furubotn E.G., Richter R. (1997). *Institutions and Economic Theory: The Contribution of the New Institutional Economics*, The University of Michigan Press.
- Galbraith J.K. (1972). Efekt zależności, [w:] *Społeczeństwo dobrobytu. Państwo przemysłowe*, PIW, Warszawa, s. 115-123.
- Global Financial Stability Report. Sovereigns, Funding and Systemic Liquidity*. (2010). World Economic and Financial Surveys, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Waszyngton, październik.
- Godłów-Legiędź J. (2005). *Instytucjonalna analiza transformacji ustrojowej. Od planu do rynku*, [w:] *Nowa ekonomia instytucjonalna - aspekty teoretyczne i praktyczne*, (red.) S. Rudolf, Wyższa Szkoła Ekonomii i Administracji im. Prof. Edwarda Lipińskiego w Kielcach, Kielce.
- Godłów-Legiędź J. (2009). *Koszty transakcji. Istota i problem kwantyfikacji*, [w:] *Nowa Ekonomia instytucjonalna. Teoria i zastosowania*, (red.) S. Rudolf, Wyższa Szkoła Ekonomii i Administracji im. Prof. Edwarda Lipińskiego w Kielcach, Kielce.
- Godłów-Legiędź J. (2010). *Współczesna ekonomia - ku nowemu paradygmatowi*, C.H. Beck, Warszawa.
- Greif A. (2005). *Commitment, Coercion and Markets: The Nature and Dynamics of Institutions Supporting Exchange*, [w:] *Handbook of New Institutional Economics*, (red.) C. Menard, M. Shirley, Springer, Dordrecht.
- Grendstad G., Selle P. (1995). *Cultural theory and New Institutionalism*, *Journal of Theoretical Politics*, 7(1), s. 5-27.
- Hall P.A., Taylor R. (1996). *Political Science and the Three New Institutionalism*, *Political Studies*, XLIV, s. 936-957.
- Hall P.A. (1993). *Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain*, *Comparative Politics*, 25(3), s. 275-296.
- Hardin R. (1997). Economic theories of the state. In *Perspectives on Public Choice: A Handbook*, ed. Dennis Mueller. New York: Cambridge University Press, 21-34.
- Hicks J.R. (1935). *A Suggestion for Simplifying the Theory of Money*, *Economica*, 2, s. 1-19.
- Hodgson G.M. (1989). *Economics and Institutions. A Manifesto for a Modern Institutional Economics*, Polity Press, Oxford.
- Hodgson, G. (2006). What are Institutions?, *Journal of Economic Issues*, 40(1): 2-25.
- Immergut E.M. (1992). *The Rules of Game: The Logic of Health Policy-Making in France, Switzerland, and Sweden*, [w:] *Structuring Politics. Historical Institution-*

- alism in Comparative Analysis , S. Steinmo, K. Thelen, F. Longstreth (red.), Cambridge University Press , Cambridge, UK – New York.
- Immergut E.M. (1998). *The Theoretical Core of the New Institutionalism*, Politics & Society, vol. 26, s. 5-34..
- Ingram P., Silverman, B. S. (2002). *The New Institutionalism in Strategic Management* [w:] *Advances in strategic management* (red.) P.Ingram, B. S. Silverman, vol. 19, s. 1–32.
- Jasińska-Kania, A. (2006). *Neoinstytucjonalizm. Wstęp*. [w:] A. Jasińska-Kania, L. Nijakowski, J. Szacki, M. Ziółkowski (red.) *Współczesne teorie socjologiczne*, t. 1., Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Jepperson R.L. (2001). *The Development and Application of Sociological Neoinstitutionalism*, „Working Paper”, nr 5, Florence, Robert Schuman Centre, European University Institute.
- Kleiner G.B. (2004). *Ewolucja instytucjonalnych systemów*, Nauka, Moskwa, rozdz. 1.
- Klimczak B. (2014). *Kultura korporacji w perspektywie nowej ekonomii instytucjonalnej*, Człowiek i Społeczeństwo, XXXVIII, s.133-145.
- Kołodko G.W. (2014). *Nowy Pragmatyzm, czyli ekonomia i polityka dla przyszłości*, Ekonomista, nr 2, s. 161-180.
- Koselleck R. (2012). *Semantyka historyczna*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań.
- Legiędź T. (2012). *Instytucjonalna teoria przemian gospodarczych – rozwój gospodarczy z perspektywy nowej ekonomii instytucjonalnej*, Ekonomia, nr 4 (21), s. 30-45.
- Lipsey R.G. (2001). *Successes and Failures in the Transformation of Economics*, Journal of Economic Methodology, vol. 8(2), s. 169-201.
- Lissowska M. (2008). *Instytucje gospodarki rynkowej w Polsce*, C.H. Beck, Warszawa.
- Lissowska M. (2004). *Instytucjonalne wymiary procesu transformacji w Polsce*, SGH, Warszawa.
- Lissowski G. (red.). (2001). *Elementy teorii wyboru społecznego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Lowenberg A.D. (1990). Neoclassical economics as a theory of politics and institutions, CATO Journal, vol. 9, No 3, ss. 619-639.
- Lownpes V. (1996). *Varieties of new institutionalism: a critical appraisal*, Public Administration, vol. 74, Issue 2, s. 181-197.
- Łupicka A. (2016). Paradygmaty w naukach o zarządzaniu. Potrzeba uściślenia versus bogactwo ujęć paradygmatycznych jako wartość, Studia Oeconomica Pnaniensia, Vol.4, no. 1, s. 18-32.
- March J.G., Olsen J.P. (1984). *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*, The American Political Science Review, Vol. 78, No. 3, s. 734-749.
- Matsaganis M. (2013). *The Greek Crisis: Social Impact and Policy Responses*, Friedrich Ebert Stiftung, Berlin, s. 3-34.
- Mazur S. (2011). *Władza dyskrecyjna wysokich urzędników publicznych. Perspektywa nowego instytucjonalizmu*, Zeszyty Naukowe, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie. Seria Specjalna, Monografie, Kraków.
- Meramveliotakis G., Milonakis D. (2010). Surveying the Transaction Cost Foundations of New Institutional Economics: A Critical Inquiry, Journal of Economic Issues 44 (4), s. 1045-1072.

- Morawski W. (2000). *Zmiana instytucjonalna: społeczeństwo, gospodarka, polityka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- North D.C. (1992). Transaction costs, institutions, and economic performance, International Center for Economic Growth, San Francisco.
- North D.C. (1994). Economic performance through time, „The American Economic Review”, no. 3(84), s. 359-360.
- North D.C. (1992). *Institutions, Ideology and economic Performance*, Cato Journal, Vol. 11, s. 477-496.
- North D.C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- North D.C. (2010). *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton University Press.
- North D.C. (2014). *Zrozumieć przemiany gospodarcze*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Olson M. (1971). *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Ostrom E. (2015). *Governing the Commons The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, September.
- Padoa-Schioppa T. (2002). *Central Banks and Financial Stability: Exploring the Land in between*, The Second ECB Central Banking Conference on the Transformation of the European Financial System, 24-25 October.
- Peltzman S. (1993). *George Stigler's Contribution to the Economic Analysis of Regulation*, Journal of Political Economy, Vol. 101, No. 5, s. 818-832.
- Persson T., Tabellini G. (2000). Political Economics. Cambridge MA, MIT Press.
- Raczkowski K. (2013). *Gospodarka nieoficjalna w systemie zarządzania państwem*, Przedsiębiorczość i Zarządzanie, Wydawnictwo SAN, tom XIV, zeszyt 8, część II, s. 347-363.
- Raczkowski K. (2016). Makroekonomiczne stabilizatory procesu zarządzania publicznego w państwach Unii Europejskiej, Przegląd Organizacji 9/2016 (w składzie).
- Raczkowski K. (2016). Opinia przygotowana na zlecenie Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie zaopiniowania projektu pt. „Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju”, Narodowa Rada Rozwoju, 9 września.
- Raczkowski K. (2015). *Zarządzanie publiczne Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Reinert E.S. (1999). The Role of the State in Economic Growth, *Journal of Economic Studies*, Vol. 26, No. 4/5, pp. 268-326.
- Riker W.H. (1962). The theory of political coalitions, Yale University Press.
- Rodrik D. (2011). Jedna ekonomia wiele recept. Globalizacja, instytucje i wzrost gospodarczy. Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa, s. 210-216.
- Rodrik D., Subramanian A., et al. (2002). Institutions Rule: The Primacy of Institutions Over Integration and Geography in Economic Development. Working Paper 9305. Cambridge MA, National Bureau of Economic Research.
- Rudolf S. (2008). *Specyficzność aktywów ludzkich w teorii kosztów transakcyjnych*, [w:] *Teoria i praktyka zarządzania rozwojem organizacji*, S. Lachiewicz, A. Zakrzewska (red.), Monografie Politechniki Łódzkiej, Łódź.

- Rudolf S. (2009). *Wpływ Nowej Ekonomii Instytucjonalnej na rozwój nauk o zarządzaniu* [w:] *Przedsiębiorstwo przyszłości*, (red.) I.K. Hejduk, IOiZ Orgmasz, Warszawa.
- Rutherford M. (2001). *Institutional Economics: Then and Now*, The Journal of Economic Perspectives, Vol. 15, No. 3, s. 173-194.
- Sabel Ch. F. (1995). Design, deliberation, and democracy: On the new pragmatism of firms and public institutions, European University Institute, December 15-16.
- Schotter A. (2008). *The Economic Theory of Social Institutions*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Schotter A. (1981). *The Economic Theory of Social Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Segal I.R., Whinston M.D. (2010). Property Rights, Stanford Law and Economics Oline Working Paper No. 394, March 23.
- Sened I., Watson R. (2014). Economic Theories of the State, The Encyclopedia of Political Thought, Michael Gibbons, Ed. West Sussex: John Wiley & Sons, Ltd, 15 September.
- Senge K. (2013). *The New Institutionalism in Organization Theory: Bringing Society and Culture Back In*, The American Sociologist, March, Volume 44, Issue 1, s. 76-95.
- Shirley M. (2005). *Institutions and Development*, [w:] *Handbook of new institutional economics*, C. Ménard, M. Shirley (red.), Springer, Dordrecht.
- Simon H. (1961). *Administrative Behavior*, (2nd ed.), New York, Macmillan.
- Solarz J.K. (2008). *Zarządzanie ryzykiem systemu finansowego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 46.
- Stankiewicz W. (2012). *Ekonomika instytucjonalna. Zarys wykładu*, Wyd. III uzupełnione, Prywatna Wyższa Szkoła Biznesu, Administracji i Technik Komputerowych, Warszawa, s. 50.
- Stigler G.J. (1971). *The Theory of Economic Regulation*, *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 2, No. 1, s. 3-21.
- Stiglitz J.E. (2000). *Challenges in the Analysis of the Role of Institutions in Economic Development*, Villa Bording Workshop Series „The Institutional Foundations of a Market Economy.
- Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju. (2016). Ministerstwo Rozwoju, Warszawa.
- The Global Competitiveness Report 2015-2016. (2016). World Economic Forum, Geneva, s. 38.
- Toye J. (1997). *The New Institutional Economics and its Implications for Development Theory*, [w:] J. Harriss, J. Hunter, C.M. Lewis (red.), *The New Institutional Economics and Third World Development*, Routledge, London, New York.
- Tullock G. (1965). *The Politics of Bureaucracy*, Washington, D.C.: The Public Affairs Press.
- Veblen T. (1994). *The Theory of the Leisure Class: An Economic Study of Institutions*. *Penguin twentieth-century classics*, Penguin Books, New York.
- Waśniewski K. (2011). *Decyzje inwestycyjne współczesnej korporacji-dylematy racjonalności*, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Kraków.

- Weingast B.R. (1995). *The economic role of political institutions: Market-preserving federalism and economic development*, Oxford University Press, Oxford.
- Wieland J. (2005). *Corporate Governance, Values Management and Standards: A European Perspective*, *Business and Society*, vol. 44, no. 1, s.74-93.
- Wilkin J. (1995). *Jaki kapitalizm, jaka Polska*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Wilkin J. (red.) (2005). *Teoria wyboru publicznego*, (Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Williamson O.E. (1993). *Opportunism and its Critics*, *Managerial and Decision Economics*, vol. 14, s. 97–107.
- Williamson O.E. (1995). *Organization theory. From Chester Barnard to the present and beyond*, Oxford University Press, Oxford.
- Williamson O.E. (2009). *Transaction cost economics: the natural progression*, University of California, Prize Lecture, Berkeley, December 8.
- Williamson O.E. (1998). *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu. Firmy, rynki, relacje kontraktowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Williamson O.E. (1996). *The Mechanism of Governance*, Oxford University Press, New York.
- Williamson O.E. (2000). *The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead*, *Journal of Economic Literature*, vol. XXXVIII, s. 595-613.
- Wojtyna A. (2007). *Teoretyczny wymiar zależności między zmianami instytucjonalnymi, polityką ekonomiczną a wzrostem gospodarczym*, *Gospodarka Narodowa*, nr 5-6, s. 1-23.

INSTITUTIONALISM IN THE DEVELOPMENT PROCESS VERSUS SHAPING THE CONDITION OF PUBLIC FINANCES IN POLAND

Abstract

The publication presents an overview of the main areas and trends in development within the framework of a classic, neoclassic, and contemporary approach to institutional economics. Therefore, the objective of the present publication is to illustrate an agreed upon classification of the research areas and trends in new institutional economics and a practical approach to shaping public finances in Poland within the framework of development. The paper contains a critical review of the relevant literature that allows to distinguish sixteen research trends in new institutional economics as well as the key areas of modernization in the public sector in the development process. It has been proven that individual trends in new institutional economics have sufficient potential and research output in terms of developing a future-oriented theory while the main challenge for modernization of the public sector in Poland is a reform of the public finances and a future-oriented pursuance of a balanced budget.

Keywords

new institutional economics, development, public finances, institutions

Marzena Piszczek*

16. DETERMINANTY FINANSOWANIA ROZWOJU PRZEZ SAMORZĄD TERYTORIALNY W LATACH 2014-2020

Streszczenie

W ostatnich latach istotnej zmianie ulegały główne czynniki mające wpływ na rozwój lokalny i regionalny. Do zmian tych należy zaliczyć zarówno zmiany kulturowe, społeczno-ekonomiczne, czy zmiany sytuacji finansowej zarówno jednostek samorządu terytorialnego (JST) jak i ich mieszkańców. Zmiana uwarunkowań funkcjonowania JST zmusza do refleksji nad możliwościami kontynuowania przez nie rozwoju, szczególnie w sytuacji wzrostu liczby realizowanych zadań przy jednoczesnym zmniejszaniu się dochodów własnych JST. Powyższe wpływają na podstawowy parametr: nadwyżkę operacyjną, która jest kluczowa dla pozyskiwania finansowania zewnętrznego. JST, aby zapobiegać negatywnym tendencjom, podejmują działania zmierzające do poprawy konkurencyjności lokalnych gospodarek. Potencjalnie najbardziej skuteczną formą realizacji tego celu jest współdziałanie i partnerstwo JST. To wymaga wypracowania spójnej polityki rozwoju, ale nade wszystko wyznaczenia możliwości jego sfinansowania. Celem artykułu jest określenie czynników mających wpływ na finansowanie rozwoju przez JST w latach 2014-2020.

Słowa kluczowe

zmiany w otoczeniu, wyzwania rozwojowe, kondycja finansowa JST

1. Uwarunkowania funkcjonowania JST w Polsce

Analiza uwarunkowań funkcjonowania JST ostatnich lat potwierdza, iż istotnej zmianie ulegały główne czynniki mające wpływ na ich rozwój lokalny i regionalny. Do zmian tych należy zaliczyć zarówno zmiany kulturowe, społeczno-ekonomiczne, w tym postępującą globalizację (Janik 2015, s. 156-171), czy zmiany sytuacji finansowej zarówno JST jak i ich mieszkańców. Z jednej strony zwiększanie się zakresu zadań jednostek samorządu terytorialnego (JST), niekorzystne zmiany demograficzne (Czempas 2015, s. 120-136) jak i wyczerpywanie się zasobów, które były podstawą rozwoju lokalnego zmuszają samorządy do podejmowania nowych wyzwań oraz nowych form współpracy, aby sprostać rosnącym oczekiwaniom lokalnej społeczności. Niewątpliwie jedną z najważniejszych determinant tego rozwoju jest zdolność do sfinansowania wspólnych przedsięwzięć (Szewczuk 2016, s. 14).

Podstawą finansowania programów mających na celu rozwój infrastruktury lub poprawę jakości usług dla mieszkańców są dochody własne JST, w tym ze sprzedaży majątku, środki unijne oraz zaciągane kredyty. Te ostatnie, przy braku nadwyżki operacyjnej, stają się koniecznością, co powiększa poziom zobowiązań. JST nie mając jednak innej możliwości finansowania rozwoju, w sytuacji wzrastającej liczby zadań przy jednoczesnym spadku dochodów własnych, sięgają po finansowanie zewnętrzne (Surówka 2016, s. 5).

* Dr, adiunkt, Katedra Finansów Samorządowych, Wydział Finansów, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków, marzena.piszczek@gmail.com.

Aby zrównoważyć negatywne tendencje w otoczeniu JST muszą zwiększyć konkurencyjność lokalnych gospodarek. Tylko w partnerstwie z innymi podmiotami, także z sektora pozarządowego, JST będą w stanie skutecznie zaspokoić zmieniające się potrzeby mieszkańców w wielu obszarach i sprostać wyzwaniom finansowym i organizacyjnym oraz zapewnić rozwój całego obszaru funkcjonalnego. Polityka ta znajduje również potwierdzenie w różnych dokumentach strategicznych²⁴.

2. Formy współpracy JST

Współdziałanie w partnerstwie może przybrać różne formy. Samorząd realizując dzisiaj swoje zadania może je wykonywać w różny sposób²⁵, co więcej – jak pokazuje praktyka – niektóre z form wiążą się z określonym typem zadań. Dla przykładu gospodarka komunalna realizowana jest najczęściej w formie spółek prawa handlowego, zakładu budżetowego czy związku komunalnego. Inne formy, np. stowarzyszenia JST, lepiej z kolei pasują dla takich przedsięwzięć jak koordynacja działań planistycznych, promocyjnych czy też obrony wspólnych interesów JST. Jeszcze inną grupą powiązań jakie mogą tworzyć JST są rozwiązania dedykowane podejmowaniu inicjatyw, służących celom rozwoju gospodarczego lub społecznego na danym terytorium. Mogą to być np. spółki prawa handlowego, konsorcja, klastry, Lokalne Grupy Działania czy wreszcie różne porozumienia cywilno-prawne. Pewną nadzieję wiąże się też z partnerstwem publiczno-prywatnym. Każde z wyżej wymienionych rozwiązań powinno być przeanalizowane z uwzględnieniem kontekstu prawnego oraz organizacyjnego, tak aby najlepiej pasować do celu, jaki JST chce osiągnąć. Niestety nie wypracowano dotychczas jednego dobrego uniwersalnego narzędzia, najlepszego z punktu widzenia wspólnego działania JST na rzecz rozwoju lokalnego czy subregionalnego, pozwalającego na koordynację i elastyczne działanie JST w ramach współtworzenia polityk rozwojowych i ich koordynacji. Ani związek komunalny, ani stowarzyszenia JST nie spełniają dzisiaj oczekiwań JST w tym zakresie (Porawski i in. 2016, s. 27-33). W październiku 2015 roku został uchwalona ustawa o związkach metropolitalnych²⁶, która tworzy podstawę prawną ich funkcjonowania. Jest to przeniesienie na grunt największych polskich miast rozwiązań dotyczących współpracy i partnerstwa samorządów. Należy jednak pamiętać, iż powodzenie współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej zależy także od szeregu ustaw sektorowych, które utrudniają lub wręcz uniemożliwiają skuteczną współpracę samorządów (dotyczy oświaty czy opieki społecznej), co może mieć wpływ na efektywność dostarczanych usług.

W Polsce dzisiaj mamy wiele dobrych przykładów współpracy samorządów na rzecz rozwoju. Można tu wskazać np. Krakowski Obszar Metropolitalny (KOM), Stowarzyszenie Szczeciński Obszar Metropolitalny (SSOM), czy współpracujące

²⁴ Wymienić tu można m.in.: *Strategię Europa 2020, Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Regiony, Miasta, Obszary Miejskie czy Krajową Politykę Miejską*, w których to miasta i ich obszary funkcjonalne zostały zdefiniowane jako motory wzrostu społeczno-gospodarczego.

²⁵ Por. Maśloch i Sierak (2013); Miszczuk, Miszczuk i Żuk (2007); Kańduła i Przybylska (2008); Stec i Mączyński (2016); Ustawa o gospodarce komunalnej (1997).

²⁶ Ustawa o związkach metropolitalnych (2015); Bąkowski (2015).

w naturalny sposób sąsiadujące miasta jak Bydgoszcz i Toruń, Gdańsk-Gdynia-Sopot czy Aglomeracja Wałbrzyska (Wanat 2016, s. 141-163).

3. Finansowanie rozwoju a realne możliwości zaciągania zobowiązań przez JST

Partnerstwo wymusza na samorządach zintegrowane podejście do zarządzania obszarem funkcjonalnym, czego przejawem powinno być m.in. wspólne podejście do rozwiązywania problemów. W tym wymiarze szczególnego znaczenia nabiera nie tylko wypracowanie spójnej polityki rozwoju, ale nade wszystko wyznaczenie możliwości jego sfinansowania, zaś od samorządu terytorialnego oczekuje się świadomego kształtowania polityki finansowej, która umożliwi JST współfinansowanie i współpartycypowanie w zamierzeniach rozwojowych. Z punktu widzenia efektywnego zarządzania finansami idealnym byłoby opracowanie wieloletniej strategii finansowej JST. Na potrzebę taką wskazuje np. B. Filipiak (2008, s. 73) definiując determinanty budowy strategii finansowych jednostek samorządu terytorialnego oraz podkreślając wagę wieloletniego podejścia do planowania rozwoju JST, które nazywa strategicznym.

Jednym z najbardziej wrażliwych obszarów w ramach strategii finansowania jest polityka długu oraz pozyskiwanie źródeł jego finansowania. Problematyka zadłużenia JST, w tym wyznaczania jego granic, ma istotne znaczenie dla samej JST, ale jest też niezwykle ważna z punktu widzenia prowadzonej przez państwo polityki zadłużenia. Znalazła swoje odbicie nie tylko w ustawie o finansach publicznych (dalej u.f.p.)²⁷, ale też – z uwagi na rangę zagadnienia – w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²⁸.

Z punktu widzenia morfologii długu, jego narastania w podsektorze samorządowym, szczególnie w latach 2007-2013, warto przypomnieć obowiązującą do końca 2013 r. formułę, której postać można zapisać, zgodnie z ustawą jako:

$$WZU = (DU/DB) \times 100$$

WZU – wskaźnik ogólnego zadłużenia według u.f.p.

DU – łączna kwota długu JST na koniec danego roku budżetowego (saldo zadłużenia)

BD – dochody JSTw danym roku budżetowym.

Wielkość wskaźnika zadłużenia ogólnego nie mogła przekroczyć 60% dochodów budżetowych JST i była to górna granica zadłużania się jednostek. Drugim przepisem normatywnym był przepis wyznaczający granice obsługi zadłużenia na poziomie 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów danej JST (a przy postępowaniu sanacyjnym 12%)²⁹.

Istotne dla naszych rozważań jest nie tylko konstrukcja samego wskaźnika, ale realne skutki jego stosowania przez JST. Powyższe procedury i ograniczenia ustawowe dla JST były ustalone arbitralnie, nie gwarantowały wywiązywania się ze zobowiązań na bieżąco, ale informowały, iż ustawowe limity nie zostały przez nie złamane. Ustawowa kategoria długu nie obejmowała też wszystkich kategorii,

²⁷ Ustawa o finansach publicznych (2005).

²⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (1997).

²⁹ Ustawa o finansach publicznych (2005).

np. zobowiązań niewymagalnych, umów leasingu, wydatków związanych z partnerstwem publiczno-prywatnym, umów dzierżawy, a więc takich, które faktycznie z ekonomicznego punktu widzenia miały charakter zobowiązań długoterminowych. Wielokrotnie podnoszono, iż musi mieć miejsce indywidualne podejście do liczenia granic zadłużania JST, gdyż w tej populacji jest wiele takich, które z powodzeniem są w stanie obsłużyć wyższe progi zadłużenia niż ustawowe. Nie było też nigdy wątpliwości, że dla wielu JST nawet częściowe wykorzystanie dopuszczalnych limitów zadłużenia wiąże się z ryzykiem utraty płynności i braku możliwości realizacji ustawowych zadań bez naruszenia prawa. Dla jednych JST więc granice te były poważnym ograniczeniem ich rozwoju, a dla innych zbyt daleko posuniętym legalnym buforem, który wcale nie wyznaczał bezpieczeństwa ich funkcjonowania.

Nowe normatywne podejście do wskaźnika zadłużenia zostało zapisane w art. 243 ust. 1 u.f.p.³⁰, zgodnie z którym JST nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następnym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym:

- spłat rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi odsetkami od kredytów i pożyczek,
- wykupów papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem,
- potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu, obliczoną według wzoru:

$$\left[\frac{R + O}{D} \right]_n \leq \frac{1}{3} * \left[\frac{Db_{n-1} + Sm_{n-1} - Wb_{n-1}}{D_{n-1}} + \frac{Db_{n-2} + Sm_{n-2} - Wb_{n-2}}{D_{n-2}} + \frac{Db_{n-3} + Sm_{n-3} - Wb_{n-3}}{D_{n-3}} \right]$$

gdzie poszczególne symbole oznaczają:

R – planowaną na rok budżetowy łączną kwotę z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt. 2-4 oraz art. 90 oraz wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz w art. 90

O – planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90, odsetki i dyskonto od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust 1 i art. 90 oraz spłaty kwot wynikający z udzielonych poręczeń i gwarancji

D – dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym

Db – dochody bieżące

Sm – dochody ze sprzedaży majątku

Wb – wydatki bieżące

n – rok budżetowy, na który ustalana jest relacja

n-1 – rok poprzedzający rok budżetowy, na który ustalana jest relacja

n-2 – rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata

n-3 – rok poprzedzający rok budżetowy o trzy lata.

Z punktu widzenia zarządzania finansami i nadwyżką operacyjną JST, warto przywołać kilka istotnych charakterystyk odnoszących się zarówno do budowy samego wskaźnika zadłużenia przedstawionego powyżej, do strony dochodowej, jak i wydatkowej budżetu, które mają wpływ na jego wielkość.

³⁰ Ustawa o finansach publicznych (2009).

Jeśli chodzi o konstrukcję wskaźnika, to budzi on wiele uwag krytycznych. Zastrzeżenia dotyczą przede wszystkim sposobu liczenia nadwyżki operacyjnej, oparcia wyliczeń na danych historycznych czy braku możliwości uwzględnienia zmienności koniunktury. Jak pisze E. Kornberger-Sokołowska (2015, s. 40) uzależnienie możliwości zadłużenia od zdolności do wypracowania bieżącej nadwyżki budżetowej oraz możliwości uzyskania dochodu ze sprzedaży mienia nie zostało połączone z dostatecznym zakresem JST do decydowania o wynikach.

Kontynuując rozważania z obszaru zarządzania finansami JST oraz ryzyka utraty płynności w perspektywie kolejnych lat, warto zwrócić uwagę na niektóre istotne kwestie dotyczące zarówno strony wydatkowej jak i dochodowej.

Podstawowym czynnikiem ryzyka po stronie wydatkowej jest ich niska elastyczność. Zwraca na to uwagę zarówno P. Swaniewicz (2004) oraz M. Czekał (2015). Do czynników ryzyka po stronie wydatkowej należą również: karencja w spłacie rat kredytów czy też ewentualne ryzyko przejścia długów w związku z likwidacją SP ZOZ (Gaudyn 2015). Dodatkowo trzeba wziąć pod uwagę, iż zaangażowanie JST w poprzedniej perspektywie finansowej i zakończenie z sukcesem wielu projektów inwestycyjnych wykreuje w przyszłości po stronie wydatków bieżących określone kwoty związane z utrzymaniem tych obiektów.

Z kolei jeśli chodzi o stronę dochodową to JST również mają ograniczone możliwości oddziaływania na tę kategorię. Wynika to z faktu, iż poziom dochodów budżetowych został ukształtowany przez wiele lat, dodatkowo znaczna część dochodów własnych uzależniona jest od koniunktury (udziały w PIT i CIT), zaś podnoszenie podatków i opłat lokalnych nie tylko jest uzależnione od górnych poziomów przewidzianych prawem, ale podlega przecież dość silnej presji lokalnej społeczności, i nie są wystarczającym stymulantem do podejmowania decyzji o lokalizacji gospodarczej (Kata 2016, s. 39-40), a dochody z mienia nie zawsze stanowią istotną pozycję budżetową. Wszystkie powyższe mają znaczący wpływ na docelowe kształtowanie wskaźnika zadłużenia, i w dużej mierze są poza zasięgiem oddziaływania JST w sposób prosty (Dylewski, Filipiak i Gorzałczyńska-Koczkodaj 2010, s. 108).

W sytuacji braku realnej możliwości efektywnego oddziaływania, zarówno na stronę dochodową, jak i wydatkową budżetu, punkt ciężkości zarządzania finansami przesuwają się obecnie na $R + O$, w tym w szczególności optymalizację źródeł i kosztów pozyskiwania finansowania zewnętrznego czy restrukturyzację obecnego, także racjonalizację wydatków bieżących. Jak pisze P. Walczak (2014, s. 211): „Problematyka zadłużania JST ma coraz większe znaczenie z uwagi na systematyczny przyrost zobowiązań komponujących dług publiczny. Zadłużenie JST w porównaniu do roku poprzedniego wzrosło o 3,7% w 2007 r., o 11,2% w 2008 r., o 40% w 2009 r., o 36,7% w 2010 r. i o 19,4% w 2011 r. W 2012 r. dynamika zadłużenia wprawdzie spadła (3,1%), ale i tak pozostaje większa niż dynamika wzrostu całego państwowego długu publicznego”. Naturalną konsekwencją takiego stanu rzeczy jest wzrost kosztów związanych z jego obsługą, co ma wpływ nie tylko na zachowanie relacji wyznaczonej przez art. 242 u.f.p. (2009), ale także wyznaczonej przez art. 243. Wykonane analizy i symulacje wskazują, iż wiele JST może mieć problemy z prowadzeniem gospodarki finansowej przy zachowaniu wskaźnika wyznaczonego przez art. 243 u.f.p. K. Surówka (2016, s. 9-10) analizując zobowiązania JST w latach 2007-2013 stwierdza, iż wzrosły one 2,5 krotnie z kwoty 26 mld do 69 mld. Przyczyn takiego stanu rzeczy należy upatrywać zarówno w spowolnieniu

gospodarczym, które przekłada się bezpośrednio na dochody JST, ale też z większą absorpcją środków unijnych, które wymagają od samorządu terytorialnego wkładów własnych. Podobnie, niezbyt optymistycznie w tej kwestii wypowiada się J. Szewczuk (2016, s. 21-22), którego analiza przeprowadzona dla gmin województwa zachodniopomorskiego oraz na podstawie raportu Związku Miast Polskich wykonanego dla wszystkich polskich JST potwierdza, iż wiele z nich może mieć zasadnicze problemy nie tylko z zaciąganiem nowych zobowiązań, ale nawet obsługą obecnych. W kontekście rozważań o programowaniu rozwoju i podejmowaniu odważnych i strategicznych przez JST działań te stwierdzenia są kluczowe.

Zamieszczona poniżej tabela przedstawia podstawowe kategorie ekonomiczne z prognoz przygotowanych przez JST, na podstawie których można stwierdzić, iż JST planują nadwyżkę operacyjną w kolejnych latach.

Tabela 21. Wybrane kategorie ekonomiczne na podstawie danych JST z prognoz finansowych na lata 2014-2017

Wyszczególnienie	2014	2015	2016	2017
	mld zł			
1. DOCHODY OGÓŁEM	198,56	188,99	181,76	182,67
1.1. Dochody bieżące	169,35	168,27	170,17	173,84
1.2. Dochody majątkowe, w tym	29,21	20,71	11,58	8,83
ze sprzedaży majątku	5,67	4,08	3,03	2,31
2. WYDATKI OGÓŁEM	212,74	187,44	177,11	176,77
2.1. Wydatki bieżące, w tym	160,11	153,17	154,26	156,23
wydatki na obsługę długu	3,13	3,50	3,38	3,17
2.2. Wydatki majątkowe	52,62	34,28	22,85	20,54
3. WYNIK – DEFICYT/NADWYŻKA	-14,18	1,54	4,65	5,90
4. Różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi	9,24	15,11	15,92	17,60
6. Zadłużenie	75,04	72,75	67,73	61,71
udział zadłużenia w dochodach ogółem	37,8%	38,5%	37,3%	33,8%

Zródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Zasadniczym pytaniem jakie się pojawia na podstawie powyższych danych jest, na ile planowana nadwyżka pozwoli realnie JST na realizację własnych planów rozwojowych, w tym udział we wspólnych przedsięwzięciach partnerskich z innymi JST, i skorzystanie z nowej perspektywy finansowej oraz na ile dane, którymi dzisiaj dysponujemy są wiarygodne. Co do pierwszego pytania to stwierdzić należy, iż samorządy wprawdzie nadal posiadają nadwyżki, co potwierdza w swoim artykule K. Surówka (2016, s. 11), ale po 2008 r. zmniejszyły się one znacznie, zarówno w wielkościach absolutnych, jak i w stosunku do wydatków bieżących. Gdyby zestawić ten obraz z badaniami przywołanymi wcześniej, a przeprowadzonymi przez J. Szewczuka (2016) dla gmin województwa zachodniopomorskiego to okazuje się, iż realnie kwota, która dzisiaj może być wykorzystana w nowej perspektywie finansowej wynosi zaledwie 41 mln! i jest ponad 10-krotnie niższa od tej jaką gminy dysponowały w 2008 r., czyli na początku poprzedniego okresu finansowania. Ten sam autor pisze, że rośnie liczba gmin, w których nadwyżka operacyjna i dochody ze sprzedaży majątku są mniejsze niż koszty spłaty i obsługi zadłużenia, co może oznaczać, że nie mają one długofalowej zdolności do finansowania rozwoju, a ich płynność finansowa może być zagrożona. Nie najlepiej wygląda też prognoza wykonana przez ZMP dla wszystkich JST na lata 2016-2019, z której wynika, iż śred-

nio 20-30% jednostek samorządu terytorialnego w kraju będzie miało nadwyżkę operacyjną, pozostała po spłacie przypadających na dany rok kwot rat kredytów i wykupu obligacji, mniejszą niż 1% (jeden procent!) prognozowanych dochodów budżetu (Szewczuk 2016, s. 22).

Poniżej została zamieszczona tabela 22 z danymi zbiorczymi dla wszystkich JST za lata 2012-2015 na podstawie danych ze sprawozdań z wykonania budżetów. Ich analiza po pierwsze potwierdza nietrafność prognoz oraz prowadzi do podobnych wątpliwości, na jakie wskazują wcześniej autorzy. Mianowicie, na ile obserwowane tendencje w dynamice zmian poszczególnych kategorii pozwolą na skuteczną absorpcję środków w nowej perspektywie finansowej 2014-2020? Najważniejsza z naszego punktu widzenia kategoria: nadwyżka operacyjna, pomimo niewielkich wzrostów w wielkościach absolutnych wykazuje tendencję spadkową w całym badanym okresie i jest to największy spadek dynamiki pomiędzy rokiem 2012 i 2015. Należy też wskazać na niską wartość wskaźnika nadwyżki operacyjnej do dochodów bieżących, który średnio plasuje się na poziomie ok. 8,9% w całym okresie (7,43% w 2012; 10,35% w 2015 r.). Jeśli chodzi o kategorie dochodów ogółem, wydatków ogółem czy zobowiązań ogółem charakteryzuje je pewna stabilność. Wskaźnik procentowego udziału zobowiązań w dochodach ogółem, w badanym okresie wykazuje podobną wartość (ok. 46%). Zwraca uwagę spadek dynamiki wydatków inwestycyjnych w roku 2015 w stosunku do 2014 r. Natomiast jeśli chodzi o wskaźnik relacji wydatków bieżących do wydatków ogółem w badanym okresie to jest on również na niezmiennym poziomie ok. 80%, co też potwierdza tezę o niskiej elastyczności wydatków operacyjnych oraz ich znaczącym udziale w wydatkach ogółem budżetów. Sytuację można określić jako pewnego rodzaju stagnację. Trudno mówić o znaczącej poprawie sytuacji finansowej JST, rozwoju czy poprawie konkurencyjności przez wiele z nich, bez jakiegoś impulsu zewnętrznego, którym mogłyby być np. zmiany systemowe. Oczywiście należy zastrzec, że analiza dotyczy średnich wielkości dla całej populacji JST. Ocena poszczególnych JST każdorazowo musi mieć charakter indywidualny.

Przedstawiona powyżej sytuacja finansów JST każe zastanowić się nad fundamentalnym pytaniem, czy samorządy mogą bez komplikacji kontynuować swoje ustawowe zadania oraz czy elementarne zasady samorządności, do których niewątpliwie należą: zasada adekwatności dochodów do realizowanych przez JST zadań, a także zasada ich samodzielności finansowej są zachowane (Kornberger-Sokołowska 2013; Ziolo 2016) oraz kto ma odpowiadać za rozwój i jak on powinien być finansowany? Odpowiedź na tak postawiony problem ma charakter systemowy.

Odnosząc się natomiast do realności kwot zawartych w wieloletnich planach finansowych, a tym samym do próby szacowania przyszłej kondycji finansowej JST czy perspektyw wykorzystania przez nie środków na rozwój, zauważyć należy, iż w swoim ostatnim sprawozdaniu za 2015 r. Krajowa Rada RIO zwróciła uwagę na problem rozbieżności pomiędzy kwotami określonymi w WPF, a wykonaniem lokalnych budżetów. Izby podkreślają, że uchwycenie jakichkolwiek tendencji na podstawie analizy poszczególnych projektów WPF jest niemożliwe. Niektóre z nich są sporządzane na okresy nawet ponad 40 lat, zaś zawarte w nich kwoty dalece odbiegają od tego, co pokazują sprawozdania z wykonania budżetów³¹. Przyczyną takiego stanu rzeczy może być m.in., iż starając zbilansować budżety zgodnie

³¹ RIO przypomina. *Czas na lokalne budżety oraz wieloletnie prognozy finansowe.*

z przepisami prawa JST planują dochody i wydatki, które niekoniecznie są wykonalne.

Tabela 22. Wybrane kategorie ekonomiczne dla jednostek samorządu terytorialnego ogółem w latach 2012-2015 wraz z dynamiką zmian

mld zł	2012	2013	2014	2015	Dynamika w %		
JST ogółem	1	2	3	4	2/1	3/2	4/3
dochody ogółem	177,30	183,46	194,34	199,02	103,47	105,93	102,41
wydatki ogółem	180,46	183,84	196,75	196,40	101,87	107,02	99,82
dochody bieżące	156,40	163,17	171,72	176,07	104,33	105,24	102,53
wydatki bieżące	144,78	148,82	155,61	157,85	102,79	104,56	101,44
nadwyżka operacyjna	11,62	14,35	16,11	18,22	123,49	112,26	113,10
zobowiązania ogółem	67,83	69,16	72,11	71,61	101,96	104,27	99,31
koszty obsł. zadł. (koz)	3,52	2,90	2,50	2,10	82,39	86,21	84,00
dochody majątkowe	20,96	20,50	22,61	22,95	97,81	110,29	101,50
wydatki majątkowe	35,63	35,00	41,36	38,58	98,23	118,17	93,28
wydatki inwestycyjne	34,4	32,79	39,91	37,20	95,32	121,71	93,21
nadw.oper. /doch. bież. (%)	7,43	8,79	9,38	10,35	118,37	106,68	110,30
nadw.oper. /wyd. bież. (%)	8,03	9,64	10,35	11,54	120,14	107,37	118,37
zobow. / doch ogół. (%)	46,85	46,47	46,34	45,37	99,19	99,72	97,90
koz / nadwyż. operac. (%)	30,29	20,21	15,52	11,53	66,71	76,79	74,27

Zródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Dlatego w warunkach pogarszającej się sytuacji finansowej JST, z korzyścią dla nich samych oraz w związku z koniecznością gromadzenia i przetwarzania skonsolidowanej informacji dla wszystkich JST na szczeblu państwa, niezwykle ważne jest określenie ram czasowych dla wiarygodnego prognozowania, które pozwoli na w miarę realne nakreślenie perspektyw rozwojowych JST.

4. Potrzeba lepszego wieloletniego planowania finansowego i budżetowania

Przepisy u.f.p.³² wprowadziły jako obowiązkowe narzędzie wieloletnie planowanie finansowe (WPF), którego integralną częścią jest prognoza długu i jego spłaty. WPF jest obok budżetu najważniejszym dokumentem planowania finansowego. Słabą stroną obecnie sporządzanych planów WPF jest niestety ich realność, co w zderzeniu z kilkunastoletnią, a czasem nawet dłuższą perspektywą czasową, przynajmniej w części dotyczącej planowania długu, czyni je narzędziem nie do końca efektywnym.

Przezwyciężyć ten problem można tylko wykorzystując dostępne narzędzia, zarówno prognozowanie finansowe, jak i planowanie wieloletnie, których centralnym punktem odniesienia będzie polityka długu i wyznaczenie optymalnego poziomu zadłużenia w sposób bardziej odpowiedzialny i rzetelny. B. Nawrocki (2016, s. 27) definiuje optymalny poziom zadłużenia jako taki, które będzie do spłaty zanim pojawi się konieczność odtworzenia majątku trwałego JST, pozwalającego na utrzymanie we wszystkich latach prognozy odpowiedniej płynności budżetowej oraz gwarantującego zachowanie zdolności kredytowej JST, bez groźby wpadnięcia w pułapkę zadłużeniową. Tak określone zadłużenie pozwoli też ostatecznie na wyznaczenie skali możliwych do zrealizowania inwestycji (podobnie Jastrzębska

³² Art. 122 ust. 2 u.f.p. (2009), *op.cit.*

2016). Jak jednak pokazuje praktyka, w obecnym stanie prawnym nie jest to wcale proste zadanie, ze względu na liczne wyłączenia z limitu zadłużenia, a także pozabilansowe instrumenty finansowania inwestycji.

Jak wspomniano wyżej, niezmiennie istotnym elementem wpływającym na jakość polityki finansowej JST jest jakość planowania. Jak pisze W. Tarnowski (2015, s. 69) „Planowanie dla samego planowania bądź zachowania w dłuższej perspektywie czasowej określonego wskaźnika w oderwaniu od ekonomicznych realiów, jest czynnością pozorną, a z punktu widzenia finansów publicznych – szkodliwą”. Dbłość o rzetelność danych wyjściowych jest tu absolutnie kluczowa, a czynnikami, które mogą potwierdzić ich wiarygodność są m.in. opracowane przez JST różne dokumenty o charakterze strategicznym jak strategia rozwoju gospodarczego, z jasno określonymi celami, posiadanie silnej bazy podatkowej i opracowanej polityki podatkowej, określenie optymalnego poziomu zadłużenia, opracowanie wieloletniej strategii zarządzania mieniem, starannie opracowany i stosowany w praktyce WPF, rozwinięta metodologia budowania wieloletnich programów inwestycyjnych i ustalania priorytetów realizacji poszczególnych zadań oraz źródeł ich finansowania, których źródłem jest prawidłowo przygotowany właśnie WPF. Jakość tego planowania będą z pewnością obniżały m.in. brak dobrego planowania dochodów budżetowych, brak planowania wydatków bieżących w sposób wiarygodny, brak systemu zarządzania gotówką czy słaba jakość przygotowania budżetów rocznych. Co do konstrukcji tych ostatnich to pojawiły się nowoczesne metody zarządzania, do których należą np. budżet zadaniowy czy budżet celów i efektywności. Stosowanie budżetu zadaniowego zorientowanego na projekty i zadania, pozwala nie tylko lepiej zaplanować dochody, ale też bardziej przejrzyste i dokładniej zakreślić poziom kosztów związanych z zadaniami bieżącymi, zwiększając skuteczność planowania budżetu. Zarządzanie wydatkami bieżącymi, które w strukturze wydatków ogółem budżetu niejednokrotnie przekraczają próg 90% i więcej wydaje się być niezwykle istotnym polem, na którym można szukać oszczędności. Tym samym trzeba jasno podkreślić znaczenie budżetowania jako narzędzia wspomagającego proces zarządzania JST, jej finansami oraz implementacji planów długookresowych. Niedoceniane planowanie zadaniowe (budżet zadaniowy), pomimo starań jeszcze w trakcie prac prowadzonych w ramach ARKi³³ nigdy nie zostało usankcjonowane w u.f.p. Tymczasem to właśnie umiejętne planowanie budżetowe, szczególnie po stronie wydatków bieżących, które nie tylko rosną, ale i usztywniają się determinując możliwości JST do rozwoju, doskonale usprawniłoby skuteczność i efektywność zarządzania JST. Potwierdza to wielu praktyków oraz przedstawicieli świata nauki (Owsiak 2002; Lubińska 2009; Filipiak, Dylewski i Gorzałczyńska-Koczkodaj 2011; Borowik 2013; Piotrowska-Marczak 2013). Ankieta przeprowadzona w maju 2013 roku przez Ministerstwo Finansów potwierdziła nie tylko szczątkowe w stosunku do całej populacji JST zainteresowanie budżetem zadaniowym, ale też wska-

³³ Agencja Rozwoju Komunalnego została powołana do życia w 1995 r. jako Fundacja Skarbu Państwa do realizacji celów związanych z opracowywaniem oraz rozpowszechnianiem metod dobrego zarządzania w sektorze samorządowym. W ramach ARK-i zostały opracowane pierwsze podręczniki dla samorządów z dziedziny budżetowania zadaniowego, WPF, WPI, budowania strategii rozwoju gospodarczego, przekształceń w sferze usług komunalnych etc. (Pakoński 2000; Filas, Piszczek i Stobnicka 1999).

zała na ogromną słabość planowania bieżącego w samorządach³⁴. Obok takiego problemu nie można przejść obojętnie. Do podobnych wniosków prowadzi wywód M. Poniatowicz (2014, s. 12), która pisze, iż „postępujący proces aplikacji instrumentów nowoczesnego zarządzania finansami lokalnymi charakteryzuje się znacznym zakresem dysfunkcjonalności, co ogranicza efektywność, sprawność i skuteczność działań samorządu terytorialnego”. Jak dalej pisze, nie jest możliwa bez systemowej reformy finansów samorządowych pod kątem usprawniania procesów wdrażania nowoczesnych proefektywnościowych instrumentów zarządzania finansowego trwała poprawa kondycji ekonomicznej JST.

Jeżeli przyjąć tezę, że efektywne i skuteczne zarządzanie finansami JST w perspektywie wieloletniej zależy od rzetelności i realności WPF, to należy w ślad za tym przyjąć drugą tezę, iż te same cechy dla WPF są możliwe do uzyskania pod warunkiem dokładnego i rzetelnego planowania rocznego przez JST, szczególnie w części bieżącej, czemu idealnie służy układ zadaniowy budżetu.

Podsumowując, dla sprawnego zarządzania finansami JST, wyznaczenia optymalnych granic zadłużenia, od którego zależy m.in. rozwój lokalny czy regionalny, konieczne jest wypracowanie i implementacja różnych narzędzi zarządzania, w tym m.in. w zakresie planowania wieloletniego oraz rocznego.

Zakończenie

Przedstawione powyżej wybrane uwarunkowania prawne, organizacyjne czy związane ze zmianami w otoczeniu skłaniają JST do refleksji, jak prowadzić dalej gospodarkę w sposób racjonalny i efektywny w sytuacji kurczących się możliwości finansowych i pojawiających się nowych wyzwań rozwojowych. Powinny też być podstawą dla szerszych rozważań, a mianowicie jak przemodelować obecnie funkcjonujący system, w którym działa samorząd tak, aby wyeliminować te czynniki, które dzisiaj osłabiają efektywność pracy JST. Propozycja niektórych zmian została przedstawiona poniżej. Część z nich JST mogą same wdrożyć, nawet bez zmian w przepisach, jak np. budżetowanie zadaniowe, czy sporządzanie bardziej realnych planów wieloletnich. Pewna jednak część postulatów jest poza zasięgiem oddziaływania JST i z pewnością wymaga dopracowania szczegółów rozwiązania oraz szerszej dyskusji.

1. JST w związku z istotnymi zmianami w otoczeniu zmuszone są podejmować działania zmierzające do poprawy konkurencyjności lokalnych gospodarek. Potencjalnie najbardziej skuteczną formą realizacji tego celu jest współdziałanie i partnerstwo JST.
2. W celu umożliwienia samorządom współpracy na zasadach partnerstwa należy dokonać przeglądu dzisiejszego prawa i dostosować go do oczekiwań JST tak, aby mogły w sposób elastyczny i najbardziej efektywny alokować swoje zasoby do zadań związanych z rozwojem.
3. Rozwój JST zależy od ich kondycji finansowej; wskazane jest, aby JST pracowały nad poprawą tej kondycji, m.in. poprzez budowanie wizerunku JST jako solidnego kredytobiorcy, prowadzenie przejrzystej polityki JST w obszarze stabilnych źródeł dochodów własnych, polityki optymalnego zadłużenia, dbałość o wysoką jakość zarządzania finansami JST, w tym poprzez stosowanie nowo-

³⁴ www.mf.gov.pl.

- czesnych narzędzi zarządzania.
4. Wydatki bieżące JST – zarówno rzeczowe jak osobowe – są w znacznej mierze nieelastyczne, możliwości ich realnej redukcji bez pogorszenia standardu świadczonych usług są możliwe tylko w warunkach optymalizacji działań czy procesów, o co JST powinny zabiegać.
 5. Wielkości kwot przeznaczonych na obsługę zadłużenia są prawie całkowicie nieelastyczne, z tendencją do wzrostu; w tych warunkach rośnie znaczenie polityki zarządzania długiem.
 6. JST mają ograniczone możliwości kształtowania strony dochodowej, istotna poprawa sytuacji dochodowej nie jest możliwa bez zmian systemowych.
 7. Zbyt niskie dochody własne przy rosnących kosztach zadań realizowanych przez JST są przyczyną spadku nadwyżki operacyjnej JST, a tym samym wpływają na obniżenie zdolności kredytowej JST.
 8. Zmiana konstrukcji wskaźnika zadłużania JST pozwala na bardziej indywidualne podejście do oceny możliwości zadłużania JST, w szczególności po zastosowaniu określonych korekt, ma jednak wiele mankamentów i wpływa negatywnie na możliwości zaciągania długu przez JST. Warto rozważyć zmianę jego konstrukcji, aby umożliwić JST realną ocenę jej zdolności finansowych oraz umożliwić skorzystanie ze środków przewidzianych w kolejnym okresie finansowania. W tym celu konieczne jest podjęcie prac nad zmianą u.f.p.
 9. Spadek nadwyżki operacyjnej dla wielu JST oznacza zmniejszenie planów rozwojowych lub całkowity brak możliwości ich realizacji. Aby temu przeciwdziałać konieczne wydaje się podjęcie strategicznej decyzji w zakresie zmian systemowych, z uwzględnianiem podstawowych zasad samorządności jak autonomia, samodzielność finansowa czy adekwatność środków finansowych do realizowanych zadań, co powinno m.in. zaowocować decyzją o zwiększeniu dochodów JST i/lub zwiększenia możliwości zadłużania się przez JST, jeżeli pozostają odpowiedzalne za rozwój.
 10. Należy doprowadzić do sytuacji, w której WPF będzie realnym narzędziem zarządzania finansami JST, w tym długiem, a nie tylko wypełnieniem obowiązku ustawowego. To wymaga odmiennego niż dzisiaj podejścia JST do planowania, zarówno strony wydatkowej, jak i dochodowej. Należy rozważyć skrócenie czasu na jaki JST sporządza swoje WPF do maksymalnie 4 lat, tak jak jest to w przypadku budżetu państwa.
 11. Należy skorzystać z rozwiązań innych państw w zakresie efektywnego planowania części operacyjnych budżetu tj. wykorzystania narzędzia budżetowania zadaniowego i wprowadzić go jako obowiązkowe; pozwoli to na podniesienie realności planowania znaczącej części budżetów JST i ujednoliconego podejścia do planowania, zarówno w budżecie państwa, jak i JST. Ponadto zostaną osiągnięte inne cele, takie jak zarządzanie przez cele, podniesienie efektywności i skuteczności działania administracji, kontroling etc.
 12. Należy rozważyć wprowadzenie do przepisów *explicite* zapisu, iż za efektywność wydatków odpowiada zarząd JST; to korzystnie wpłynie i wzmocni obowiązujący dzisiaj zapis art. 44 ust. 3 u.f.p.
 13. Kontrolę nad badaniem efektywności można przypisać albo kompetentnej komisji rewizyjnej rady JST (należy określić minimalne wymagania kompetencyjne dla członków tej komisji!), RIO lub audytorowi wewnętrznemu czy zewnętrznemu.

14. Jako systemowe rozwiązanie należy określić kto i na jakich zasadach – nie naruszając zasady samodzielności czy autonomii JST – będzie odpowiadał za stworzenie i nakreślenie możliwości rozwojowych czy udziału w partnerstwie dla tych JST, które pomimo chęci przystąpienia do partnerstwa nie będą miały wystarczających zasobów osobowych i finansowych na realizację obiektywnie pojawiających się potrzeb społecznych i wyzwań rynkowych.

Wymienione powyżej to niektóre wybrane propozycje, których wdrożenie może wpłynąć na efektywność zarządzania JST, w tym szczególnie w obszarze finansów. Wyeliminowanie opisanych dysfunkcyjności, usprawnienie procedur planowania, decyzja w zakresie zmian systemowych, i co za tym idzie, wprowadzenie zmian legislacyjnych pozwolą JST na efektywne wykorzystanie możliwości w zakresie rozwoju i budowania przewagi konkurencyjnej w nowym okresie programowania.

Literatura

- Bąkowski T. (red.) (2015). *Ustawa o związkach metropolitalnych. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Borowik M. (2013). *Doskonalenie systemu zarządzania finansami w jednostkach administracji publicznej. Koncepcje, metody, techniki, narzędzia, instrumenty*. Kraków-Legionowo: edu-Libri.
- Czarnecka A., Kowalska K. (2015). *Samorząd terytorialny w systemie zarządzania gospodarką lokalną. Doświadczenia i wyzwania współczesności*. Częstochowa: Wydawnictwo Wydziału Zarządzania Politechniki Częstochowskiej.
- Czekaj M. (2015). *Sytuacja samorządów u progu nowego etapu finansowania 2014-2020 – występujące ograniczenia*. Finanse Komunalne 1-2.
- Czempas J. (2015). *Struktury i procesy demograficzne jako determinanty decyzji podejmowanych przez samorządy terytorialne*. Finanse Komunalne 1-2.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M. (2010). *Metody analityczne w działalności jednostek podsektora samorządowego*. Warszawa: Difin SA.
- Filas J., Piszczek M., Stobnicka I. (1999). *Budżet zadaniowy. Narzędzia i procedury*. Warszawa: Agencja Rozwoju Komunalnego – Fundacja Skarbu Państwa.
- Filiipiak B. (2008). *Strategie finansowe jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Filiipiak B., Dylewski M., Gorzałczyńska-Koczkodaj M. (2011). *Analiza finansowa budżetów jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: Municipium S.A.
- Gaudyn P. (2015). *Przekształcenia samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej a sytuacja finansowa samorządów*. Finanse Komunalne 3.
- Janik R. (2015). *Samorządy w obliczu wyzwań globalizacyjnych*. (w:) K. Głębocki, A. Bazan-Bulanda, A. Czarnecka, K. Kowalska (red.). *Samorząd terytorialny w systemie zarządzania gospodarką lokalną. Doświadczenia i wyzwania współczesności*. Częstochowa: Wydawnictwo Wydziału Zarządzania Politechniki Częstochowskiej.
- Jastrzębska M. (2016). *Nadmierne zadłużanie się jednostek samorządu terytorialnego – przyczyny, skutki, przeciwdziałanie*. Finanse Komunalne 6.
- Kata R. (2016). *Polityka podatkowa gmin jako narzędzie stymulowania przedsiębiorczości lokalnej*. Finanse Komunalne 3.

- Kańduła S., Przybylska J. (2008). *Organizacja działalności gospodarczej samorządu terytorialnego w Polsce*. Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78 poz. 483.
- Kornberger-Sokołowska E. (2015). *Wskaźnik zadłużenia a uwarunkowania funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w warunkach zmiennej koniunktury gospodarczej*. *Finanse Komunalne* 1-2.
- Kornberger-Sokołowska E. (2013). *Zasada adekwatności w systemie finansów samorządu terytorialnego w Polsce*. Warszawa: LexisNexis.
- Lubińska T. (red.) (2009). *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*. Warszawa: Difin sp. z o.o.
- Maśloch G., Sierak J. (red.) (2013). *Gospodarka i finanse samorządu terytorialnego*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza, Szkoła Główna Handlowa.
- Miszczyk A., Miszczyk M., Żuk K. (2007). *Gospodarka samorządu terytorialnego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Ministerstwo Finansów (2016). *Nadwyżka operacyjna w jednostkach samorządu terytorialnego w latach 2013-2015*. Pobrane z: www.finanse.mf.gov.pl.
- Nawrocki B. (2016). *Model szacowania optymalnego poziomu zadłużenia oraz maksymalnych wydatków inwestycyjnych*. *Finanse Komunalne* 1-2.
- Owsiak S. (red.) (2002). *Budżet władz lokalnych*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Pakoński K. (red.) (2000). *Budżet. Zintegrowane zarządzanie finansami. Poradnik dla gmin*. Warszawa: Municipium S.A.
- Piotrowska-Marczak K. (2013). *Budżet zadaniowy i jego związki z działalnością nadzorczą, opiniodawczą i kontrolną RIO*. *Finanse Komunalne* 1-2.
- Poniatowicz M. (2014). *Instrumenty nowoczesnego zarządzania finansami w kontekście efektywności, sprawności i skuteczności działania jednostek samorządu terytorialnego*. *Finanse Komunalne* 7-8.
- Porawski A., Potkański T., Czajkowski M., Szewczuk J. (2016). *Ogólna charakterystyka stanu i uwarunkowań współpracy jednostek samorządu w Polsce*. (w:) T. Potkański (red.). *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego narzędziem wsparcia polityki rozwoju*. Poznań: ZMP.
- RIO przypomina. Czas na lokalne budżety oraz wieloletnie prognozy finansowe*. Pobrane z: http://samorząd.pap.pl/depesze/temat_dnia/169581/RIO-przypomina-czas-na-lokalne-budżety.
- Stec M., Mączyński M. (red.) (2016). *Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego. Dopuszczalność i granice prowadzenia*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Surówka K. (2016). *Pozyskiwanie środków unijnych a problem zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego w okresie 2007-2013 – wnioski dla władz samorządowych w nowej perspektywie*. *Finanse Komunalne* 9.
- Surówka K. (2013). *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Swaniewicz P. (2004). *Finanse lokalne. Teoria i praktyka*. Warszawa: Municipium.
- Szewczuk J. (2016). *Przed jakimi wyzwaniami stoją samorządy i dlaczego muszą współpracować*. (w:) T. Potkański (red.). *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego narzędziem wsparcia polityki rozwoju*. Poznań: ZMP.

- Tarnowski W. (2015). *Wieloletnia prognoza finansowa – fikcja czy instrument stabilizacji finansowej samorządu? Polemika*. *Finanse Komunalne* 5.
- Ustawa z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 1997 Nr 9 poz. 43).
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104).
- Ustawa z dnia 27.08.2009 Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.).
- Ustawa z dn. 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013, poz. 885, ze zm.).
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz.U. 2015, poz. 1890).
- Walczak P. (2013). *Zarządzanie długiem w jednostkach samorządu terytorialnego*. (w:) M. Łyszczarz, G. Dragon (red.). *Vademecum skarbnika jednostki samorządu terytorialnego*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Wanat L. (2016). *Dobre praktyki współpracy międzysamorządowej*. (w:) T. Potkański (red.). *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego narzędziem wsparcia polityki rozwoju*. Poznań: ZMP.
- Zioło M. (2016). *Przyczyny, uwarunkowania oraz sposoby przeciwdziałania niewypłacalności gmin – teoria i praktyka*. *Finanse Komunalne* 10.

DETERMINANTS OF DEVELOPMENT FINANCING BY LOCAL GOVERNMENTS IN 2014-2020

Abstract

Main factors underwent change have in last years an important impact on local and regional development. It belongs to include to these changes cultural, social and economic. Change of conditionality of functioning of local government enforces for reflection over capabilities to continue development, particularly in situation of growth of number of realized tasks at simultaneous decrease in local government revenues. Above-mentioned effect basic parameter: operative surplus, which is key for winning external financing. In order to improve local competitiveness of economy, local governments undertake some activities. Cooperation and partnership is forceful form of realization of this purpose and potentially most effective. It requires developing the cohesive development policy, but more than anything else appointing the possibility of financing it. The aim of the article is determination of factors that have an influence on financing of development through JST in 2014-2020.

Keywords

changes in external conditions, development challenges, local governments' condition of finance

Anna Zienkiewicz*

Bartłomiej Bartnik**

17. SPECYFIKA PROCESU BUDŻETOWANIA W JEDNOSTCE SEKTORA PUBLICZNEGO NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Streszczenie

Kontekstem prowadzonych rozważań jest szeroko rozumiana efektywność procesów budżetowych w praktyce samorządowej jednostki budżetowej. Celem rozdziału jest ocena wdrażania procedur budżetowania zadaniowego w jednostkach sektora finansów publicznych na przykładzie województwa podkarpackiego. W rozdziale zastosowano następujące metody badawcze: analiza literatury w przedmiocie opracowania oraz studium przypadku. Uzyskane w następstwie przeprowadzonych badań wyniki dotyczące budżetowania samorządu województwa podkarpackiego skłaniają do postawienia wniosków, że proces budżetowania realizowany w badanym podmiocie w dużym stopniu pokrywa się z procesami budżetowania przedstawianymi w literaturze przedmiotu oraz, że może funkcjonować w sposób efektywny po zakończeniu wdrażania procesu nowego zarządzania publicznego. Odpowiednie budżetowanie w podmiotach działających w ramach sektora samorządowego jako endogeniczny czynnik rozwoju potencjału regionu może wpłynąć na planowanie rozwoju regionalnego, a co za tym idzie rozwoju całego województwa.

Słowa kluczowe

budżetowanie, samorząd, planowanie, efektywność

Wstęp

Celem niniejszego procesu badawczego jest analiza i ocena wielowymiarowych aspektów procedury opracowywania projekcji budżetowych w jednostce sektora finansów publicznych, w relacji do zasobów literaturowych, kanonu wiedzy obszaru budżetowania. Przesłanką podjęcia niniejszego tematu jest relatywnie wysoka istotność efektywności procesów budżetowania w obszarze jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast budżetowanie jako wybrana metoda rachunkowości zarządczej determinuje w sposób wymierny alokację zasobów i wpływa na ogólnie pojętą efektywność organizacji. Badanie zostało przeprowadzone z wykorzystaniem analizy literaturowej oraz studium przypadku. Pytanie badawcze zdefiniowane zostało w następujący sposób: „czy proces budżetowania realizowany w badanym podmiocie pokrywa się z procesami budżetowania przedstawianymi w literaturze przedmio-

* Mgr, Wydział Zarządzania Akademii Górniczo-Hutniczej im. Stanisława Staszica w Krakowie, email: ania2310@wp.pl.

** Mgr, Wydział Zarządzania Akademii Górniczo-Hutniczej im. Stanisława Staszica w Krakowie, email: bati27@op.pl.

tu oraz czy może funkcjonować w sposób efektywny po zakończeniu wdrażania procesu nowego zarządzania publicznego?”

1. Wybrane aspekty procesu budżetowania

Istotą funkcjonowania każdego rodzaju organizacji jest sukcesywna realizacja określonej struktury celów. Efektywność realizacji wcześniej zdefiniowanych celów wynika bezpośrednio z jakości podejmowanych przez menedżerów decyzji powstałych w procesie zarządzania danym podmiotem. Menedżerowie podejmując wielowymiarowe decyzje posługują się zróżnicowaną strukturą narzędzi zarządczych, które odpowiednio dopasowane efektywnie wspomagają realizację funkcji zarządzania. Jednym z kluczowych narzędzi rachunkowości zarządczej, które wspierają proces decyzyjny w przedsiębiorstwie jest budżetowanie. Istotność budżetowania jako metody wspierającej zarządzanie jest silnie akcentowana w literaturze przedmiotu (Nita 2014; Nowak 2009, s. 274) i wyraża się w przekonaniu, iż wspiera ono realizację wszystkich funkcji zarządzania w przedsiębiorstwie, tj. planowania, motywowania, organizowania i kontrolowania.

Budżetowanie wspomaga proces planowania poprzez wytyczanie celów i alokację zasobów, oraz definiowanie sposobów działania tak, aby te cele osiągnąć. Wspomaganie funkcji organizowania poprzez budżetowanie przejawia się głównie poprzez wymuszanie wdrażania odpowiednich struktur organizacyjnych, zwłaszcza identyfikację ośrodków odpowiedzialności w taki sposób, aby wspomagały realizację celów przedsiębiorstwa. Prawidłowo opracowane budżety stanowią również jedną z metod motywowania pracowników do zachowania zgodnego z celami przedsiębiorstwa. Budżet zawiera bowiem wyrażenie wartościowo standardy, których dotrzymanie lub niedotrzymanie może wywierać wpływ na wynagrodzenia za wykonywaną pracę. Funkcja kontrolna odnosi się do konfrontacji tych standardów z wielkościami rzeczywistymi (Nita 2014, s. 98).

Niezależnie od zaprezentowanych powyżej korelacji procesu budżetowania z wszystkimi funkcjami zarządzania w przedsiębiorstwie, budżetowanie w największym stopniu wspiera funkcję planowania. Istotność planowania jako funkcji zarządzania wynika bezpośrednio z wzrastającej sukcesywnie nieprzewidywalności i zmienności otoczenia sprawiającej, iż podmiot gospodarczy musi efektywnie gospodarować zasobami będącymi w jego dyspozycji.

Definicje procesu budżetowania istniejące w literaturze przedmiotu są do siebie relatywnie podobne, jakkolwiek wiele z nich akcentuje konkretne, cechy budżetowania jako procesu. Definicja E. Nowaka przedstawia budżetowanie przede wszystkim jako metodę zarządzania ukierunkowaną na poprawę efektywności wykorzystania zasobów przedsiębiorstwa. Według Nowaka budżetowanie to „instrument zarządzania przedsiębiorstwem, który jest ukierunkowany na poprawę efektywności wykorzystania posiadanych zasobów oraz wzrost skuteczności osiągania założonych celów”. W trakcie budżetowania określa się zasady planowania działalności przedsiębiorstwa oraz wykorzystania środków, jakie dane przedsiębiorstwo ma na realizację wyznaczonych zadań. W budżetowaniu należy dokonywać bilansowania celów działalności podmiotu gospodarczego z możliwościami ich realizacji wynikającymi z posiadanych zasobów. Nowak wskazuje na dwie istotne cechy budżetowania – podkreśla jego sformalizowany charakter oraz zdecydowanie podkreśla jego finansowy wymiar – budżetowanie odnosi się do finansowej sfery działania przedsiębior-

stwa i obejmuje rezultaty działania przedsiębiorstwa, koszty itd. (Nowak 2009, s. 273). W definicjach budżetowania opracowanych przez T. Kiziukiewicz w 2009 r., A. Szychtę w 2001 r. oraz W. Gabrusewicza w 2000 r. silnie akcentowany jest finalny efekt procesu budżetowania, czyli budżet. Budżet – według definicji opracowanej przez T. Kiziukiewicz to „normatyw ilościowy lub wartościowy, zestawienie wielkości ekonomicznych uznawanych za racjonalne w danych warunkach techniczno-organizacyjnych” (Kiziukiewicz 2009, s. 265). W definicji budżetowania opracowanej przez G.A. Welsha, R.W. Hiltona oraz P. Nortona – jako kluczowe aspekty budżetowania wskazywane są planowanie oraz kontrola (Welsh, Hilton i Norton 1998, s. 1).

Do największych zalet jakie daje odpowiednio wdrożone narzędzie budżetowania zaliczyć można (Horngren 2004, za: Zarzycka 2011, s. 442):

- redukcję niepewności, która pojawia się podczas próby predykcji przyszłych zdarzeń gospodarczych na podstawie przeszłych doświadczeń i aktualnych oczekiwań,
- stworzenie planu powiązanego ze strategią firmy, który systematycznie ułatwia realizację tej strategii,
- wspomaganie osiągania założonych celów, szczególnie tych ogólnych przedsiębiorstwa,
- umożliwienie pomiaru wyników działalności, będące punktem odniesienia do kontroli wykonania założonych celów.

Tabela 23. Interesariusze przedsiębiorstwa, a budżetowanie

Interesariusz	Cel	Sposób osiągnięcia celu przez budżetowanie	Możliwość osiągnięcia celu
Właściciel	Wzrost wartości przedsiębiorstwa	Stworzenie budżetu nastawionego na wzrost wartości i powiązanie go z systemem motywacyjnym	Duża przy odpowiednim nadzorze korporacyjnym
Zarządzający	Zwiększenie własnej władzy i wpływu, wzrost wynagrodzeń	Wzrost kosztów wynagrodzeń zarządu	Duża, szczególnie przy braku nadzoru korporacyjnego
Pracownicy	Wzrost wynagrodzeń, poprawa warunków pracy	Wzrost kosztów wynagrodzeń, wzrost kosztów urzędów oraz usług obcych	Zależna od stopnia zorganizowania oraz spójności oraz formalnej reprezentacji pracowników, a także od polityki personalnej przedsiębiorstwa
Klienci	Wzrost jakości produktów Wzrost dostępności produktów, Obniżenie cen produktów	Wzrost kosztów produkcji i marketingu, zmniejszenie przychodów jednostkowych	Zależna od tego czy klient jest kluczowym klientem
Dostawcy	Uzyskanie korzystnych cen i warunków płatności	Zmiana budżetów środków pieniężnych	Zależna od tego czy dostawca jest kluczowym dostawcą
Społeczność lokalna	Ograniczenie szkodliwych skutków działania przedsiębiorstwa, uzyskanie korzyści w związku z funkcjonowaniem przedsiębiorstwa	Zwiększenie kosztów związanych ze sponsoringiem i inwestycjami proekologicznymi	Zależna od stopnia zorganizowania grupy i wsparcia przez innych interesariuszy (lokalne władze, lokalne media)

Źródło: (Nowak i Nita 2007, s. 21).

Proces budżetowania wpływa nie tylko na jakość realizowanych zadań wewnątrz organizacji, lecz zgodnie z teorią interesariuszy, dotyczy również w sposób pośredni lub bezpośredni wszystkich grup i jednostek, które mają wpływ na osiąganie celów przez organizację. W tabeli 23 zawarto klasyfikację interesariuszy związanych z procesem budżetowania.

Analizując dane zawarte w powyższej tabeli, można założyć, iż finalny kształt procedury budżetowej będzie zdeterminowany strukturą celów poszczególnych zdefiniowanych grup interesariuszy oraz ich wolumenem wpływu na uwzględnienie tych celów w projekcjach budżetowych.

Kluczowa z punktu widzenia efektywności procesu budżetowania jest umiejętność skoordynowania działań związanych z omawianym procesem. Każdy proces budżetowania składa się z określonego ciągu działań, którego struktura powinna uwzględniać zmienne charakteryzujące podmiot, w którym jest stosowana. Literatura przedmiotu uwzględnia trzy główne etapy procesu budżetowania (Nowak 2009, s. 275) – tworzenia, realizacji oraz kontroli, każdy z tych trzech etapów zawiera działania specyficzne dla poszczególnych etapów prac nad budżetem.

Poniższa tabela zawiera przegląd etapów procesu budżetowania zawartych w literaturze przedmiotu

Tabela 24. Etapy budżetowania

K. Michałowska (2014, s. 413-414)	E. Nowak, B. Nita (2007, s. 39-43)	T. Kiziukiewicz (2009, s. 264-265)	A. Szychta (2001, s. 662-664)
Opracowanie założeń do budżetu – etap ma na celu opracowanie celów na poziomie strategicznym, taktycznym i operacyjnym. W drugiej kolejności następuje podział na ośrodki odpowiedzialności oraz ustalenie właściwej procesowi metodologii działań. Finalnym etapem jest poinformowanie zainteresowanych o rozpoczęciu procesu budżetowania.	Ustalenie ogólnych założeń, przekazanie wytycznych i ograniczeń do sporządzania budżetów cząstkowych – strategia oraz główne cele podmiotu powinny znaleźć odzwierciedlenie w przekazanych do realizacji założeniach przyjętej przez zarząd polityki budżetowej. Efektywność etapu jest uzależniona od świadomości menedżerów ośrodków odpowiedzialności o konieczności realizacji założeń i wytycznych procesu budżetowania. Czynnikiem warunkującym efektywność tego etapu jest ponadto opracowanie warunków ograniczających wykonanie budżetu.	Przekazanie osobom odpowiedzialnym za sporządzenie budżetu szczegółowych założeń o przyjętej polityce i potrzebnych danych.	Opracowanie budżetu (planowanie). Określenie celów jednostki gospodarczej. Analiza kluczowych zmiennych. Zebranie istotnych danych historycznych. Określenie założeń dotyczących przewidywalnych zmian podstawowych zmiennych. Wprowadzenie danych do modelu.

K. Michałowska (2014, s. 413-414)	E. Nowak, B. Nita (2007, s. 39-43)	T. Kiziukiewicz (2009, s. 264-265)	A. Szychta (2001, s. 662-664)
Opracowanie budżetu – na ten etap składa się następująca sekwencja czynności: - określenie krytycznych czynników budżetu, - ustalenie cen wewnętrznych, - ustalenie wytycznych związanych ze stopą inflacji oraz kursem złotego, - wprowadzenie standardów kosztów, - opracowanie budżetów cząstkowych.	Sporządzanie budżetu sprzedaży – czynnikiem determinującym efektywność tego etapu jest precyzyjność i dokładność określenia wielkości budżetu sprzedaży, ponieważ od tego budżetu zależy struktura wszystkich innych budżetów cząstkowych.	Określenie czynników ograniczających wielkość produkcji.	Wdrożenie budżetu.
Uzgodnienie i zatwierdzenie budżetu – etap ten polega głównie na pracach sprawdzających oraz konsolidacyjnych. Ostatnią czynnością w ramach tego etapu jest zatwierdzenie budżetu.	Sporządzanie budżetów cząstkowych – wybór efektywnej metody opracowania budżetów zależy od relacji między nimi. Wzajemna zależność budżetów jest przesłanką do stosowania budżetowania sekwencyjnego, natomiast jeżeli budżety są niezależne od siebie, to proces ich planowania powinien przebiegać równolegle. Większą efektywność etapu sporządzania budżetów cząstkowych zapewni metoda „od dołu” – tzn. budżety powinny być kształtowane przez menedżerów ośrodków odpowiedzialnych za ich realizację.	Sporządzenie budżetu sprzedaży.	Etap kontroli (sterowania). Działania zmierzające do analizy wyników, ustaleń przyczyn odchyleń oraz uruchomienie czynności korygujących.
Realizacja budżetu.	Negocjacje budżetowe – celem negocjacji jest urealnienie ustaleń zawartych w budżetach. Efektywnie skalkulowana wielkość budżetów stanowi kompromis pomiędzy oczekiwaniami menedżerów ośrodków odpowiedzialności a ustaleniami proponowanymi przez ich przełożonych.	Wstępne sporządzenie innych budżetów, wynikających z założeń budżetu ze sprzedaży.	

K. Michałowska (2014, s. 413-414)	E. Nowak, B. Nita (2007, s. 39-43)	T. Kiziukiewicz (2009, s. 264-265)	A. Szychta (2001, s. 662-664)
Kontrola budżetu – polega na porównaniu wartości rzeczywistych z planowanymi i analizie odchyżeń.	Konsolidacja i koordynacja budżetów częściowych – finalny kształt budżetów wymaga weryfikacji, ponieważ poszczególne budżety są ustalane przez różne osoby. Celem weryfikacji oraz konsolidacji jest eliminacja sprzeczności pomiędzy budżetami.	Negocjowanie budżetów z przełożonymi.	
Podjęcie działań korygujących – podejmowane są decyzje ukierunkowane na wzrost efektywności wydatkowania zasobów w następnych okresach w oparciu o wyniki dostarczone przez budżetowanie.	Przyjęcie i zatwierdzenie budżetu – finalna wersja budżetu wymaga akceptacji. Jeśli przedstawiony do akceptacji budżet nie zostanie zatwierdzony, wówczas dokonuje się odpowiednich korekt lub powtarza całą procedurę budżetową.	Koordinacja i weryfikacja budżetów.	
	Sporządzanie raportów z wykonania budżetu – efektywna kontrola budżetu powinna dokonywać się cyklicznie. Rozbieżność pomiędzy wielkościami wykonanymi a zaplanowanymi jest podstawą do podjęcia działań mających na celu ich eliminację w przyszłości.	Zatwierdzenie i przyjęcie budżetów do weryfikacji.	
		Stała weryfikacja budżetów w trakcie realizacji.	

Zródło: (Nowak i Nita 2007, s. 21).

Liczba etapów oraz struktura czynności w ramach poszczególnych sekwencji procesu budżetowania ściśle są uzależnione od zróżnicowanych determinant, zarówno wewnętrznych: wielkości firmy, specyfiki profilu działalności, rodzaju organizacji oraz zewnętrznych: konkurencję, czynniki społeczne, prawne itp.

2. Proces budżetowania w jednostkach samorządu terytorialnego

Budżet jednostek samorządu terytorialnego jest głównym instrumentem zarządzania. Można interpretować go jako układ, który bezpośrednio lub pośrednio oddziałuje na sposób zarządzania, którego struktura i cechy zdeterminowane są przez cel, jaki ma zostać osiągnięty przy jego zastosowaniu (Komorowski 1997, s. 21-24). W literaturze przedmiotu S. Owsiak (2002, s. 32) wyróżnia następujące funkcje budżetu:

- zarządzania,

- optymalizacji lub marnotrawstwa,
- promocyjną,
- demokratyczną lub autokratyczną,
- integracyjną.

Według S. Owsiaka najważniejszą funkcją jest funkcja zarządzania, która obejmuje zagadnienia takie jak: planowanie, monitoring, kontrolę dochodów i wydatków, podział budżetu na część operacyjną i inwestycyjną, proces tworzenia budżetu za pomocą różnych metod. Budżet jednostki samorządu sprzyjać może racjonalizacji działań jednostki, a przygotowany źle, również marnotrawieniu środków publicznych. Władze samorządowe są również upoważnione do wykorzystania elementów budżetu jako narzędzia do zarządzania.

To, w jakim kierunku samorząd dokonuje alokacji środków budżetowych jest ważną informacją dotyczącą kierunków rozwoju jednostki samorządu terytorialnego dla wielu interesariuszy, w tym zarządzających, pracowników, lokalnych mieszkańców i działających na ich terenie podmiotów gospodarczych (Owsiak 2002, s. 32).

Proces budżetowania w jednostkach sektora finansów publicznych oparty jest na zapisach ustawy o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 poz. 885 z późn. zm., dalej u.f.p.). Zgodnie z art. 211 u.p.f. budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki, jest uchwalany na rok budżetowy, który jest rokiem kalendarzowym. Wyróżnia się dwa rodzaje budżetu jednostki samorządu terytorialnego: tradycyjny i zadaniowy. Jak określa Jastrzębska budżet tradycyjny jest najpowszechniejszą postacią budżetu, która jest stosowana w samorządach. Budżet zadaniowy natomiast jest rezultatem tzw. budżetowania programowego (Jastrzębska 2012, s. 65-66). Budżet to nic innego jak uchwała budżetowa wraz z załącznikami, która jest podstawą gospodarki finansowej JST w danym roku budżetowym. Na podstawie art. 234 u.p.f. organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej, w której określa w szczególności:

- „wymaganą szczegółowość projektu budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
- terminy obowiązujące w toku prac nad projektem uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego,
- wymogi dotyczące uzasadnienia i materiały informacyjne, które zarząd przedłoży organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego wraz z projektem uchwały budżetowej” (u.f.p).

W art. 233 ustawy określono, że zarządowi JST przysługuje wyłącznie inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały: budżetowej, o prowizorium budżetowym, o zmianie uchwały budżetowej.

Zarząd JST najpierw sporządza a następnie przedkłada projekt uchwały budżetowej (art. 238 u.f.p.): organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego oraz regionalnej izbie obrachunkowej do zaopiniowania w terminie do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. Zarząd JST wraz z projektem uchwały budżetowej przedkłada organowi stanowiącemu JST i regionalnej izbie obrachunkowej: opinię o projekcie uchwały budżetowej regionalnej izby obrachunkowej jak również uzasadnienie do projektu uchwały budżetowej. Bez zgody zarządu JST organ stanowiący tej jednostki nie może wprowadzić w projekcie uchwały budżeto-

wej zmian powodujących zwiększenie wydatków i jednocześnie zwiększenie deficytu budżetu lub zmniejszenie dochodów (art. 240 ust. 2 u.f.p.). Organ stanowiący JST uchwałę budżetową podejmuje przed rozpoczęciem roku budżetowego, jednak w szczególnie uzasadnionych przypadkach nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego (art. 239 u.f.p.). Nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego w przypadku nie podjęcia uchwały budżetowej przed rozpoczęciem roku budżetowego, do czasu podjęcia uchwały budżetowej podstawą gospodarki finansowej jest projekt uchwały budżetowej przedstawiony organowi stanowiącemu JST przez zarząd tej jednostki. W przypadku niepodjęcia uchwały budżetowej w terminie do 31 stycznia roku budżetowego, w okresie do końca lutego roku budżetowego, regionalna izba obrachunkowa ustala budżet jednostki samorządu terytorialnego w zakresie zadań własnych oraz zadań zleconych. Do dnia ustalenia budżetu przez regionalną izbę obrachunkową podstawą gospodarki finansowej jest projekt uchwały przedstawiony organowi stanowiącemu JST przez zarząd tej jednostki (art. 240 ust. 1 i 3 u.f.p.). Budżet jednostki samorządu terytorialnego jest kontrolowany w trakcie jego projektowania i realizacji przez organy kontroli np. regionalne izby obrachunkowe czy Najwyższą Izbę Kontroli. Przyjęty uchwałą „budżetową” jest w trakcie roku budżetowego zmieniany i modyfikowany przez zarząd jednostki oraz organ nadzorujący jakim jest sejmik.

Wyraźnie można zauważyć, że etapy budżetowania w jednostkach samorządu terytorialnego pokrywają się z etapami opisanymi w literaturze przedmiotu przedstawionymi w tabeli 25 etapy budżetowania.

Tabela 25. Etapy budżetowania w JST w odniesieniu do autorów

K. Michałowska (2014, s. 413-414)	E. Nowak, B. Nita (2007, s. 39-43)	T. Kiziukiewicz (2009, s. 264-265)	A. Szychta (2001, s. 662-664)
Opracowanie założeń do budżetu.	Ustalanie ogólnych założeń, przekazanie wytycznych i ograniczeń do sporządzania budżetów częściowych.	Przekazanie osobom odpowiedzialnym za sporządzenie budżetu szczegółowych założeń o przyjętej polityce i potrzebnych danych.	Opracowanie budżetu (planowanie). Określenie celów jednostki.
Opracowanie budżetu.			Wdrożenie budżetu.
Uzgodnienie i zatwierdzenie budżetu.	Sporządzanie budżetów częściowych.		Etap kontroli.
Realizacja budżetu.	Negocjacje budżetowe.		
Kontrola budżetu.	Konsolidacja i koordynacja budżetów częściowych.		
Podjęcie działań korygujących.	Przyjęcie i zatwierdzenie budżetu.	Koordynacja i weryfikacja budżetów.	
	Sporządzanie raportów z wykonania budżetu.	Zatwierdzenie i przyjęcie budżetów do weryfikacji.	
		Stała weryfikacja budżetów w trakcie realizacji.	

Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 24.

Porównując budżetowanie przedsiębiorstw i jednostek samorządu brak jest natomiast takich elementów jak: negocjowanie budżetów z przełożonymi, sporządzanie budżetu sprzedaży, określenie czynników ograniczających wielkość produkcji. Budżet sprzedaży i czynniki ograniczające wielkość produkcji to – odnosząc analogicznie do sektora finansów publicznych – czynniki wpływające na wysokość do-

chodów i wydatków jednostki, wpływające na poziom nadwyżki budżetowej lub deficytu.

Od kilku lat do budżetowania jednostek samorządu terytorialnego wprowadza się budżetowanie zadaniowe, które ma pobudzić efektywność planowania oraz zwiększyć jego transparentność. Coraz intensywniej rozwijają się procesy zachodzące obecnie w sferze budżetowej w Polsce m.in. w ramach wprowadzania idei nowego zarządzania publicznego, które polegają na wykorzystaniu nowoczesnych systemów z sektora przedsiębiorstw oraz przetransponowania podejścia biznesowego na działalność jednostek publicznych. Zarówno w literaturze przedmiotu, jak i w praktyce budżetowania coraz częściej można zauważyć, że nie istnieje jedna forma budżetowania zadaniowego (*Performance Budgeting*). Jak określają R. Allen oraz D. Tomasi istota budżetu zadaniowego przyporządkowuje operacje finansowe te dokonywane przez rząd do programów i funkcji. Realizują one określone cele dotyczące zakresu polityki społeczno-gospodarczej oraz określają mierniki dla każdego zadania lub programu, jak również mierzy koszty realizacji zadań i ich końcowe efekty (Sierak 2011, s. 106). W budżetowaniu zadaniowym określa się taki system zarządzania wydatkami danej jednostki samorządu terytorialnego, w którym sprecyzowane zostają, a także zhierarchizowane cele, natomiast pomiar efektów wydatków poniesionych na poszczególne zadania wykonywany jest przy wykorzystaniu określonych wskaźników. Wydatki budżetowe określone w uchwale budżetowej ujmowane są w zadania lub programy. Dla zadań określa się jakie są wymagane do osiągnięcia cele i mierniki. Zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Finansów cele, które zamierza się osiągnąć określone są do każdego zadania, podzadania i działania do osiągnięcia w wyniku ich realizacji. Powinny być konkretne, precyzyjne, istotne, mierzalne, realistyczne i określone w czasie. Mierniki natomiast służą ocenie stopnia realizacji celów. Mogą występować mierniki produktu, rezultatu i oddziaływania. Założeniem formułowania mierników jest konieczność odzwierciedlenia w nich ilościowego lub jakościowego stopnia osiągnięcia założonych celów. Mierniki powinny być: akceptowane przez jednostki, które dane zadanie realizują, łatwe do monitorowania, wiarygodne i odporne na manipulację. Pierwszym miastem, które rozpoczęło wdrażanie budżetu zadaniowego był Kraków. Procedurę rozpoczęła również Warszawa, Lublin, Poznań i Szczecin, aktualnie kilkadziesiąt samorządów w Polsce stosuje budżetowanie zadaniowe. Jego zakres jest jednak zróżnicowany, co oznacza, że obejmuje pojedyncze obszary działalności JST lub całość, jednak dla JST budżet zadaniowy jest procesem nieobowiązkowym, co wiąże się z niewielkim zainteresowaniem z ich strony.

3. Planowanie w samorządzie województwa na przykładzie Województwa Podkarpackiego – studium przypadku

Problematyka wydatkowania pieniędzy publicznych jest złożona i stale aktualna. Przykładając wagę do właściwej realizacji założeń budżetowych można osiągnąć optymalne rezultaty, stąd zainteresowanie tematyką budowania budżetów w jednostkach samorządu terytorialnego. Dane pochodzą z materiałów opracowanych przez zespół koordynujący prace nad projektem budżetu w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie.

W rozdziale ze względu na ograniczenia objętościowe skupiono się tylko na pierwszym etapie budżetowania tj. planowania/projektowania. We wcześniejszych

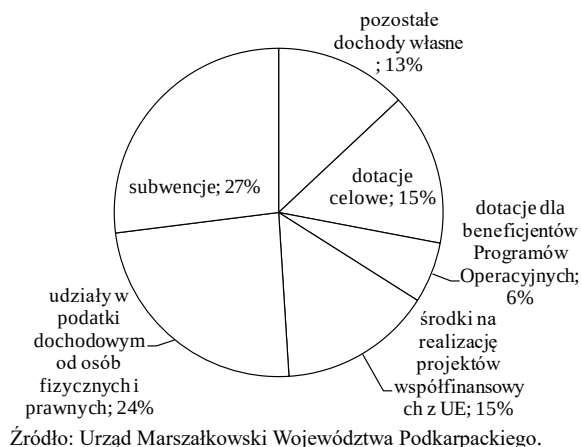
fragmentach zasygnalizowano istnienie pozostałych etapów procesu budżetowego, tj: uchwalanie budżetu, wykonanie i kontrola, gdyż jest to istotne z punktu widzenia postrzegania całości procesu. Warto podkreślić, iż niezmiennie to pierwszy etap jest elementem wywierającym wpływ na realizację pozostałych etapów. Właściwie zaplanowany budżet umożliwia spełnienie jednego z podstawowych wymogów dotyczących wydatkowania środków publicznych – *wydatkowanie w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów*.

Etap ten wynika bezpośrednio z art. 234 u.f.p. i jest realizowany we wszystkich samorządowych jednostkach sektora finansów publicznych na podstawie wewnętrznych regulacji. Odwołując się do studium przypadku ustalono, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, którym jest Sejmik Województwa Podkarpackiego, podjął uchwałę w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej. W uzasadnieniu do projektu uchwały w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Województwa Podkarpackiego określił, że projekt uchwały przygotowano celem dostosowania trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Województwa Podkarpackiego do przepisów nowej ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Regulacje ujęte w uchwale stanowiąc będą podstawę do sporządzenia przez Zarząd Województwa projektu uchwały budżetowej wraz z uzasadnieniem oraz materiałami informacyjnymi. Ponadto uchwała reguluje tryb prac nad projektem budżetu w okresie od przedłożenia go przez Zarząd Województwa Przewodniczącemu Sejmiku, do przyjęcia przez Sejmik uchwały budżetowej.

Całość prac nad projektem uchwały budżetowej rozpoczyna się już w sierpniu roku poprzedzającego rok budżetowy. Odbywa się to na podstawie wytycznych przyjętych przez Zarząd Województwa Podkarpackiego w uchwale. W wytycznych tych znajdują się informacje dotyczące wysokości dochodów oraz wydatków jakie należy zaplanować w poszczególnych budżetach. W wytycznych do budżetu na 2016 r. zapisano, że wydatki rzeczowe należy zaplanować na poziomie 100% wydatków planowanych w uchwale budżetowej na 2015 r. Wytyczne mówią o maksymalnych oszczędnościach przy planowaniu wydatków, Zarząd województwa powołuje się na niekorzystne warunki zewnętrzne wpływające na budżet województwa oraz niskie prognozowane kwoty subwencji. Kierownicy jednostek organizacyjnych są zobligowani pozostawić zatrudnienie na niezmiennym poziomie oraz nie planowanie premii i nagród dla pracowników. Kierownicy wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych powiązanych z budżetem składają materiały planistyczne sporządzają w oparciu o założenia przedstawione przez Zarząd do dnia 11 września roku poprzedzającego rok budżetowy. Projekty budżetów przedkładają do odpowiednich departamentów urzędu marszałkowskiego. Projekty takie przygotowuje również Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego jako jednostka realizująca działania województwa. Następnie Skarbnik Województwa przygotowuje w oparciu o przedstawione materiały zestawienie dochodów i wydatków w terminie do 16 października. W zestawieniu tym znajdują się również kwoty dotacji i subwencji na podstawie otrzymanych przez samorząd województwa informacji z Ministerstwa Finansów. Zarząd województwa pracuje nad projektem budżetu przez następny miesiąc aby maksymalnie w dniu 15 listopada przedłożyć sejmikowi i regionalnej izbie obrachunkowej. Sejmik zapoznaje się z projektem i do 31 grudnia jednak nie później niż do 31 stycznia roku budżetowego zatwierdza budżet województwa podkarpackiego. Na sesji sejmiku przyjmującej budżet zarząd wojewódz-

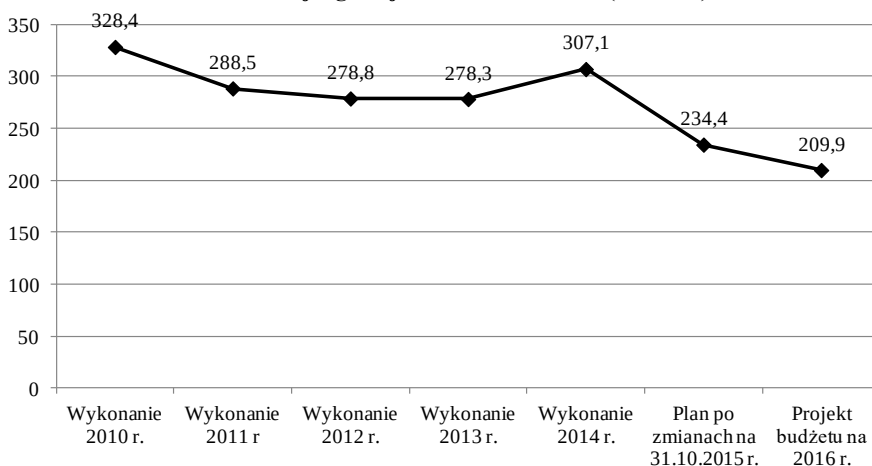
twą prezentuje główne założenia budżetu w porównaniu do lat ubiegłych oraz prognozy zadłużenia samorządu województwa jak również wieloletniej prognozy finansowej. Poniżej przedstawiono niektóre z prezentacji.

Wykres 2. Struktura dochodów budżetu województwa podkarpackiego na 2016 r. według źródeł pochodzenia



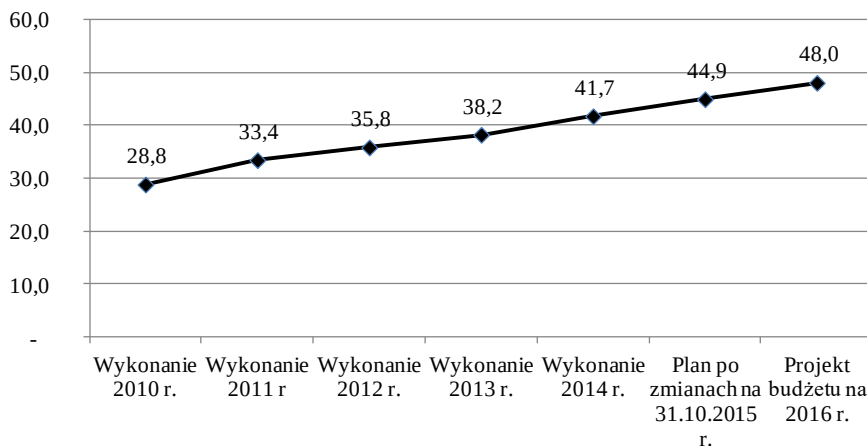
W budżecie dochody własne stanowią zaledwie 13% dochodów ogółem, co powoduje dużą wrażliwość na wysokość dotacji i subwencji. Poniżej przedstawiono wykres wysokości subwencji w latach 2010-2016 z którego wyraźnie wynika spadek wysokości dochodów.

Wykres 3. Dane porównawcze – dochody budżetu województwa podkarpackiego z tytułu subwencji ogólnej w latach 2010-2016 (w mln zł)



Źródło: Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego.

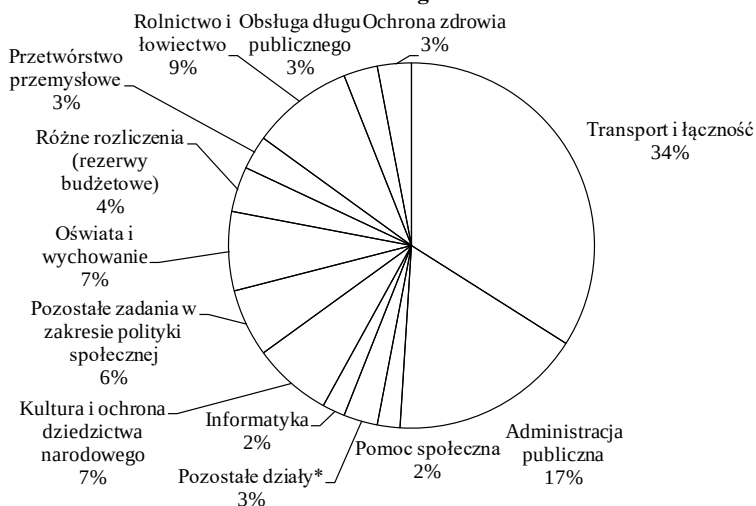
Wykres 4. Dane porównawcze – dochody budżetu województwa podkarpackiego z tytułu 1,6% udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) w latach 2010-2016 (w mln zł)



Źródło: Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego.

Wzrost dochodów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych nie wpłynęła na zmianę wytycznych Zarządu województwa dla kierowników jednostek organizacyjnych.

Wykres 5. Struktura wydatków budżetu województwa podkarpackiego na 2016 r. według działów

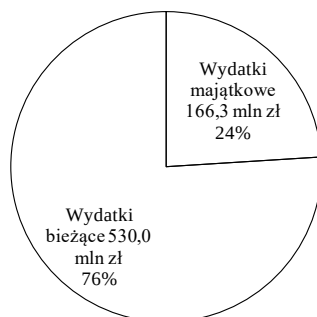


Źródło: Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego.

Największą część wydatków całego budżetu stanowią wydatki na transport i łączność aż 34%, najmniej zaplanowano dla pomocy społecznej, informatyki czy

ochrony zdrowia po 2% na każdy dział. Jednak warto zauważyć, że obsługa długu publicznego stanowi tylko 3% wydatków budżetu.

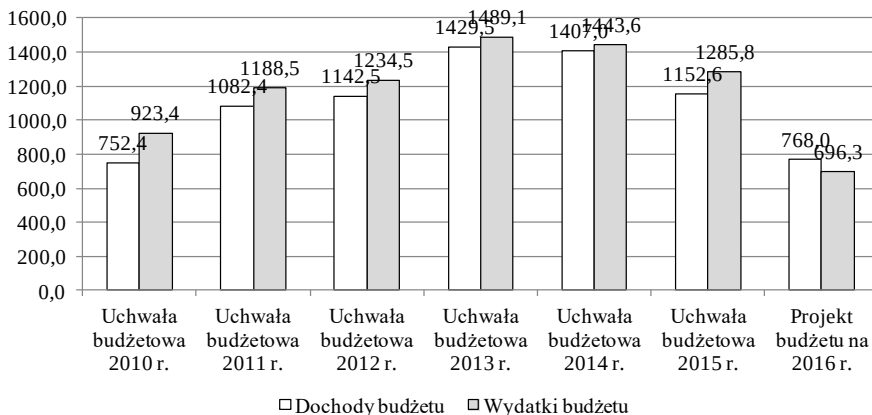
Wykres 6. Struktura wydatków budżetu województwa podkarpackiego na 2016 r. w podziale na wydatki bieżące i wydatki majątkowe



Źródło: Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego.

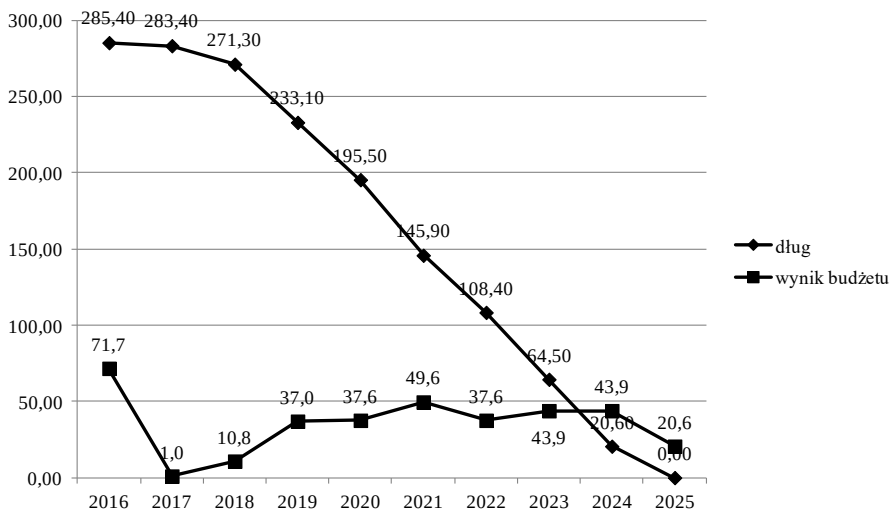
Wydatki inwestycyjne stanowią zaledwie 24% budżetu województwa podkarpackiego w kwocie 166,3 mln zł. Przyczyną tak niskich inwestycji może być nowa perspektywa finansowa, która rozpoczęła się w 2014 r., a zakończy w 2020 r. jednak cała procedura przygotowania programów unijnych jest opóźniona.

Wykres 7. Dane porównawcze – dochody i wydatki budżetu województwa podkarpackiego w latach 2010-2016 (w mln zł)



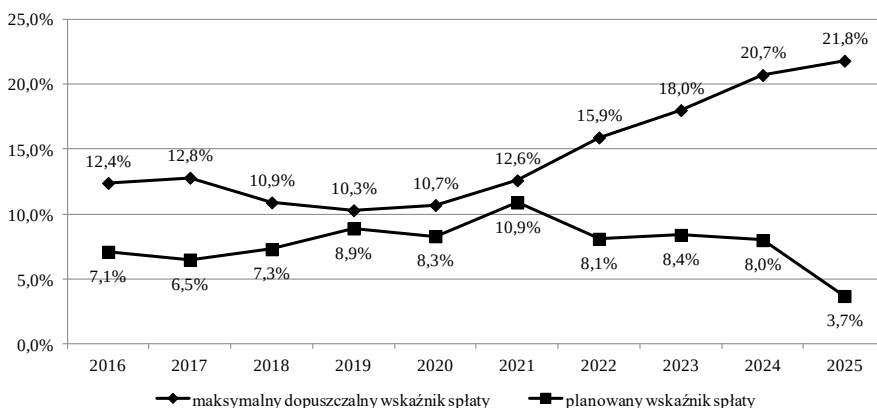
Źródło: Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego.

Wykres 8. Prognoza wyniku budżetu i wielkości długu (w mln zł)



Źródło: Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego.

Wykres 9. Prognoza relacji indywidualnego wskaźnika zadłużenia do prognozy spłaty rat zobowiązań



Źródło: Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego.

Z przedstawionych założeń wielkości długu i zadłużenia wyraźnie widać, że województwo planuje obniżyć wysokość zaciągniętych kredytów i wykupić część wyemitowanych obligacji.

Budżet Województwa Podkarpackiego jest budżetem tradycyjnym przygotowywanym w oparciu o klasyfikację budżetową. Można zauważyć istotny wpływ wysokości dotacji i subwencji na poziom dochodów i wydatków budżetowych. Wrażliwość budżetu na poziom dofinansowania powoduje wpływ na działalność jednostek organizacyjnych, których budżety stanowią część budżetu województwa podkarpackiego. Założenia braku zmiany wysokości zatrudnienia, stale obniżający się poziom dochodów i wydatków wpływa m.in. na poziom bezrobocia, a co za tym idzie, na

poszczególnych interesariuszy w tym mieszkańców województwa, a niski wskaźnik inwestycji na przedsiębiorstwa działające na obszarze samorządu. Zagrożeniem realności wielkości kwot zaplanowanych w budżecie może też być przeciągająca się procedura budżetowania od sierpnia roku poprzedzającego rok budżetowy najpóźniej do stycznia roku budżetowego.

Zakończenie

Reasumując, stwierdzić można, że proces budżetowania w jednostkach samorządu terytorialnego nie różni się od procesów budżetowania przedsiębiorstw. Możemy wyróżnić te same etapy. Jednak wyraźnie widać, że rozwój nowego zarządzania publicznego, a zarazem wprowadzenie budżetu zadaniowego, może przynieść wiele korzyści w procesie budżetowania w jednostkach samorządu terytorialnego, a tym samym poprawy zarządzania usługami, organizacji pracy, procesu decyzyjnego, na poszczególnych etapach procesu budżetowania. Wprowadzenie przez jednostkę samorządu budżetu zadaniowego może podnieść efektywność sposobu wydatkowania środków publicznych. Proces ten wymaga od władz samorządowych dużej, szerokiej wiedzy, jak również umiejętności łączenia planowania zarówno w krótkim, średnim i długim okresie. Metoda nazwana budżetowaniem zadaniowym powinna w najbliższej przyszłości przyczynić się do uzyskania istotnych korzyści, z czego najważniejszymi mogą stać się: poprawa przejrzystości budżetu, wzrost efektywności wykorzystania posiadanych zasobów, podniesienie skuteczności osiągania założonych celów i jawności budżetu, a także możliwość poprawy racjonalizacji kosztów realizacji planowanych zadań, poprawa alokacji środków publicznych, możliwość połączenia planowania krótko, średnio i długo okresowego. Istotną będzie możliwość wprowadzenia bezpośredniej odpowiedzialności za realizację przydzielonych zadań budżetowych, a co najważniejsze, wzrost jakości zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego. Wszystkie wymienione korzyści z wprowadzenia nowego zarządzania publicznego przyczynić się mogą do stymulowania rozwoju gospodarczego danego regionu, na którym działa jednostka samorządu terytorialnego, a tym samym poprawy życia jej mieszkańców, a także innych grup interesariuszy.

Literatura

- Gabrusiewicz W., Kamela-Sowińska A., Poetschke H. (2000). *Rachunkowość zarządcza*. Warszawa. PWE.
- Horngren Ch., Foster G., Datar S. (2004). *Cost Accounting: A Managerial Emphasis*. New Jersey. Prentice Hall.
- Jaruga A.A., Nowak W.A., Szycha A. (2001). *Rachunkowość zarządcza*. Łódź. Wolters Kluwer Polska.
- Jastrzębska M. (2012). *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa. Lex a Wolters Kluwer business.
- Kiziukiewicz T. (2009). *Rachunkowość zarządcza*. Wrocław. Wyd. Ekspert.
- Komorowski J. (1997). *Budżetowanie jako metoda zarządzania przedsiębiorstwem*. Warszawa. Wydawnictwo Naukowe PWN.

- Michałowska K. (2014). *Proces budżetowania i jego wpływ na sytuację finansową podmiotów gospodarczych*. Szczecin. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 803, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia nr 66.
- Nita B. (2014). *Budżetowanie jako instrument sterowania w przedsiębiorstwie*. Studia Oeconomica Posnaniensia. vol. 2, no. 5 (266).
- Nowak E. (2009). *Zaawansowana rachunkowość zarządcza*. Warszawa. PWE.
- Nowak E., Nita B. (2007). *Budżetowanie w przedsiębiorstwie*. Kraków. Wolters Kluwer Polska.
- Owsiak S. (2002). *Teoretyczne podstawy wykorzystania budżetu w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego*. (w:) S. Owsiak (red.). *Budżet władz lokalnych*. Narzędzie zarządzania, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne. Warszawa.
- Sierak J. (2011). *Budżet zadaniowy jako narzędzie wzrostu efektywności gospodarowania finansami w jednostkach samorządu terytorialnego*. Warszawa. Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów. Zeszyt naukowy 107. Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.
- Zarzycka E. (2011). *Przegląd najnowszych koncepcji zastąpienia tradycyjnego budżetowania operacyjnego w przedsiębiorstwie*. Szczecin. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 625, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia nr 32.

Akty prawne

- Uchwała NR XXIV/426/12 Sejmiku Województwa Podkarpackiego z dnia 27 sierpnia 2012 r. zmieniająca uchwałę w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Województwa Podkarpackiego.
- Uchwała NR L/967/10 Sejmiku Województwa Podkarpackiego z dnia 23 sierpnia 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Województwa Podkarpackiego.
- Uchwała NR XVI/263/11 Sejmiku Województwa Podkarpackiego z dnia 19 grudnia 2011 r. zmieniająca uchwałę w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Województwa Podkarpackiego.
- Uchwała Zarządu Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie Nr 86/2002/15 z dnia 25 sierpnia 2015 r. w sprawie przyjęcia założeń oraz trybu prac nad opracowaniem projektu budżetu Województwa Podkarpackiego na 2016 r.
- Ustawa o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r. nr 157 poz. 1240 z późn. zm.).
- Ustawa o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 poz. 885 z późn. zm.).

THE SPECIFICS OF THE BUDGETING PROCESS IN THE PUBLIC SECTOR'S UNIT. THE PODKARPACIE PROVINCE CASE

Abstract

The context of this research is widely understood the efficiency of budget processes in the practice of local government budget unit. The aim of the article is to assess the implementation of procedures for budgeting in the public finance sector units to example of. In the article, the following test methods: analysis of literature on the development and case study. Obtained as a result of the research results concerning budgeting provincial government Podkarpackie lead to asking the conclusion that

the budgeting process carried out in the audited entity largely coincides with the process of budgeting the presented in the literature, and that can function effectively after the implementation process of the new public management. Appropriate budgeting entities operating within the local government sector as an endogenous factor in the development potential of the region can influence the planning of regional development, and hence the development of the whole province.

Keywords

budgeting, local government, planning, efficiency

CZEŚĆ VII.

ZASOBY LUDZKIE

Andrzej Limański*

Ireneusz Drabik**

18. EWOLUCJA ROLI I ZNACZENIA CZYNNIKA LUDZKIEGO W ZARZĄDZANIU PUBLICZNYM

Streszczenie

Zagadnienia związane z doбором pracowników oraz efektywnym wykorzystaniem ich wiedzy i doświadczenia zyskują na znaczeniu w teorii i praktyce zarządzania publicznego. Celem opracowania jest przedstawienie ewolucji w postrzeganiu roli i znaczenia czynnika ludzkiego w organizacjach publicznych na przykładzie administracji publicznej, a także wpływu zachodzących zmian na funkcjonowanie analizowanych podmiotów. Dokonano tego na podstawie analizy literatury przedmiotu poprzez porównanie tradycyjnego modelu biurokratycznego administracji publicznej z modelem zarządzania publicznego, ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień rekrutacji i selekcji pracowników, stabilności zatrudnienia i wynagrodzenia pracowników. Zarządzanie zasobami ludzkimi w sektorze publicznym powinno stanowić spójną konfigurację działań obejmujących wytyczanie długofalowych celów, formułowanie zasad, planów i programów działania ukierunkowanych na tworzenie oraz wykorzystanie kapitału ludzkiego organizacji publicznej, gwarantującego zapewnienie zaspokojenia potrzeb jej interesariuszy i realizację interesu publicznego.

Słowa kluczowe

funkcja personalna, kapitał ludzki, zarządzanie zasobami ludzkimi, zarządzanie publiczne, administracja publiczna, style kierowania, organizacja przyszłości

Wstęp

Strategia każdej organizacji bez względu na przynależność do określonego sektora (publicznego, prywatnego czy społecznego) i wszystkie jej podstawowe zadania są realizowane przez ludzi. To oni projektują i wykorzystują technologię, tworzą organizację i czynnie uczestniczą w jej funkcjonowaniu. Ludzie są najważniejszym zasobem organizacji, dostarczają jej najcenniejszy kapitał: swoją pracę, wiedzę i umiejętności, są czynnikiem decydującym w realizowaniu misji organizacji i osiągnięciu celów. Dlatego prawidłowe zarządzanie zasobami ludzkimi należy do najtrudniejszych i najbardziej skomplikowanych działań kierownictwa organizacji. Jednocześnie jest całkowicie odmienne od zarządzania systemami technicznymi i technologicznymi, które mogą być precyzyjnie programowane i sterowane (Pocztowski 2008; Armstrong 2010; Masłyk-Musiał 2011).

Obecnie, w warunkach dużej złożoności i zmienności otoczenia, w dobie nasilonej konkurencji i globalizacji zarządzania, rola i znaczenie czynnika ludzkiego dają znać o sobie ze wzmoczoną siłą. Wzrost zainteresowania tymi problemami następuje wraz z rozwojem nauki o zarządzaniu, a w szczególności profesjonalizacji zarządza-

* Prof. nadzw. UŚ dr hab., Zakład Zarządzania i Organizacji, Szkoła Zarządzania, Uniwersytet Śląski.

** Dr, Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie.

nia, w tym w sektorze publicznym z uwzględnieniem specyfiki jego funkcjonowania. Koncentracja na czynniku ludzkim pozwala na odkrywanie nowych szans rozwoju współczesnych organizacji, wskutek odblokowania wyobraźni i inwencji twórczej pracowników, co powoduje poprawę całokształtu mechanizmów funkcjonowania organizacji. Szczególne znaczenie czynnik ludzki posiada w organizacjach publicznych, których działania są wysoce pracochłonne. Jakkolwiek istotnych usprawnień w ich działalności można oczekiwać dzięki wprowadzaniu nowoczesnych technologii, podstawowym zasobem organizacji publicznych pozostaną zasoby ludzkie (Battaglio 2015).

1. Zasoby ludzkie i polityka personalna w sektorze publicznym

Szerokie wykorzystanie dorobku teorii i praktyki zarządzania przedsiębiorstwami, w tym zarządzania zasobami ludzkimi, do rozwiązywania problemów organizacji publicznych nie tylko jest możliwe, ale jest wręcz koniecznością. Wynika to z niebudzących wątpliwości sukcesów przedsiębiorstw w tym zakresie oraz występujących i często podkreślanych podobieństw w funkcjonowaniu organizacji gospodarczych (przedsiębiorstw) i organizacji publicznych, choć z drugiej strony należy pamiętać o występujących między nimi różnicach (Rostkowski 2012, s. 24). Podstawą egzystencji przedsiębiorstw i organizacji publicznych są ich transakcje z otoczeniem, które wykazują określony stopień podobieństwa, ponieważ w każdej z nich procesom dystrybucji dóbr i usług odpowiada transfer pieniędzy lub innych wartości w formie bezpośredniej lub pośredniej (Limański i Drabik 2007, s. 53-56). We wszystkich organizacjach zasoby ludzkie służą efektywnej i skutecznej realizacji ich celów ogólnych i wynikających stąd zadań (Szaban 2011, s. 55-71; Pawlak 2011, s. 36; Czajka 2012, s. 21). Fundamentalną cechą różniącą przedsiębiorstwa i organizacje publiczne jest natomiast rodzaj ich działalności. W przypadku przedsiębiorstw będzie to działalność gospodarcza, a organizacji publicznych – działalność ukierunkowana na udostępnianie dóbr publicznych (Ferlie i Ongaro 2015).

W każdej organizacji można wyróżnić pewien zestaw funkcji, których spełnianie ma służyć osiągnięciu założonych celów. Funkcje te można klasyfikować na podstawie różnych kryteriów. Stosując kryterium rodzajowe, wyróżnia się m.in. funkcję personalną, obejmującą całokształt zagadnień i działań związanych z czynnikiem ludzkim w organizacji. Zarządzanie zasobami ludzkimi jest określoną koncepcją zarządzania w obszarze funkcji personalnej, w której zasoby ludzkie postrzega się jako składnik aktywów organizacji i źródło konkurencyjności. Na zasoby ludzkie składa się ogół zatrudnionych pracowników wraz z ich wiedzą i doświadczeniem. Człowiek w procesie pracy scala, łączy wszystkie niezbędne elementy do wytwarzania dóbr i usług, tworząc nowe wartości (Schuler 1995).

Zasoby ludzkie są rodzajem zasobów niematerialnych, które wyróżniają się niepowtarzalnością, wynikającą z odmienności poszczególnych jednostek. Są wynikiem kumulowanej latami wiedzy i zdobywania praktycznego doświadczenia, których brak, czyli istnienie bariery intelektualnej, może przesądzić nawet o „być albo nie być” organizacji. Zdaniem M. Croziera, zasoby ludzkie stanowią „zasoby podstawowe i – być może – jedynie ważne dla strukturalizacji relacji organizacyjnych”. Sposób wykorzystania zasobów, w tym zasobów ludzkich, zależy przy tym od umiejętności, które są „strumieniami podlegającymi dynamice zmian czasowych” i mogą stanowić jednocześnie i bodziec postępu, i jego ograniczenie”. C. Handy formułuje

koncepcję tzw. organizacji „potrójnego i” (informacji, inteligencji, idei), której konkurencyjność oparta jest na wiedzy oraz umiejętności jej wykorzystania (Lipka 2000, s. 17).

Jeżeli na pracę człowieka spojrzymy przez pryzmat nakładów, które on ponosi aby osiąść i zachować odpowiedni poziom zdolności potrzebny do wykonywania pracy, to wówczas mówimy o kapitale ludzkim. Zawierają się w nim wszystkie nakłady (pieniężne, rzeczowe i czas), jakie ponosi każdy człowiek w związku ze zdobywaniem wykształcenia, nabywaniem kwalifikacji i umiejętności zawodowych oraz możliwości produkcyjnych. Cechy i właściwości ucieleśnione w ludziach mają określoną wartość oraz stanowią źródło przyszłych dochodów, zarówno dla pracownika (właściciela kapitału), jak i dla organizacji korzystającej z tegoż kapitału na określonych warunkach (Pocztowski 2008, s. 41).

Jako podstawowy cel zarządzania zasobami ludzkimi, który ma charakter na tyle uniwersalny, że można go odnieść zarówno do przedsiębiorstw jak i organizacji publicznych, traktować należy dostarczanie wartości dla interesariuszy przez osiąganie i utrzymywanie wysokiej efektywności pracy oraz podnoszenie wartości kapitału ludzkiego zgodnie z nadrzędnymi celami organizacji. Postuluje się integrację zarządzania zasobami ludzkimi z ogólną strategią organizacji, aktywną rolę kierownictwa w rozwiązywaniu kwestii personalnych, a także wskazuje się na potrzebę kształtowania kultury organizacyjnej oraz kreowania zaangażowania pracowników jako narzędzi osiągania celów jednostkowych i zbiorowych (organizacji).

W ramach zarządzania zasobami ludzkimi realizowana jest określona polityka personalna (określana również jako polityka kadrowa). Pojęcie polityki personalnej obejmuje ogół zatrudnionych oraz ich rozmieszczenie w organizacji. Słowo „personalna” akcentuje jakościowy dobór i działanie poszczególnych zatrudnionych, natomiast „polityka” wskazuje aspekt celowościowy i ocenę w związku z przyjętymi zasadami i kryteriami w danej organizacji. Literatura przedmiotu zawiera różne definicje polityki personalnej. W tradycyjnym i już zdezaktualizowanym podejściu zagadnienie polityki personalnej rozpatruje się wyłącznie z perspektywy pracodawcy. Przykładowo, J. Nadolski określa ją jako „całokształt form i metod pracy przełożonego z podwładnym, jako zespół środków oddziałujących na pracownika, które skłaniają go do efektywnej pracy, do aktywnej działalności zmierzającej do realizacji podstawowych zadań i celów zakładu pracy” (Wajda 2003, s. 115). Współcześnie podkreśla się dwukierunkowy charakter polityki personalnej i sprzężenia zwrotne zachodzące w trakcie jej realizacji. Powinna ona stanowić zbiór działań nakierowanych na ludzi zatrudnionych w organizacji, zmierzających z jednej strony do ukształtowania takiego ich potencjału, aby byli w stanie osiągać cele organizacji, a z drugiej – do zaspokojenia ich potrzeb w warunkach funkcjonowania w organizacji (Drabik 2016, s. 33). M. Dobrzyński przez pojęcie polityki personalnej rozumie więc „ogół skoordynowanych, długofalowych działań, nastawionych na ukształtowanie załogi sprawnie realizującej ogólnospołeczne i własne cele zakładu oraz na rozwój indywidualny i zespołowy pracowników”. Z kolei S. Winnicki w podobnym ujęciu definiuje politykę personalną jako „ustalone zasady postępowania z ludźmi w miejscu pracy, które mają na celu zapewnienie organizacji pozyskanie najlepszych pracowników, a także stworzenie im warunków do realizacji zadań tejże organizacji oraz osobistych aspiracji i satysfakcji” (Wajda 2003, s. 114-115).

Zasoby ludzkie jako element organizacji publicznych są różnie postrzegane i określane w zależności od rodzaju organizacji, mogą być analizowane w kontek-

ście funkcjonowania urzędów administracji publicznej, służb porządkowych, czy też organizacji świadczących usługi społeczne. Przykładowo, w Polsce w odniesieniu do pierwszej grupy organizacji mówi się o służbie cywilnej, głównie administracji rządowej, ale także samorządowej. Policję i straż zalicza się do tzw. służb mundurowych, chociaż termin ten nie ma formalnego charakteru. Pojęcie służby mieści się także w pojmowaniu sektora ochrony zdrowia (służba zdrowia). Tylko w przypadku organizacji usług edukacyjnych nie stosuje się miana służby (Drabik 2016, s. 34). Ze względu na różnorodność problematyki dotyczącej zasobów ludzkich w szeroko rozumianym sektorze publicznym i brak możliwości zbyt daleko idących uogólnień, w dalszej części pracy uwagę skupiono na administracji publicznej. Stanowi ona istotną część sektora publicznego realizującą działania ważne dla funkcjonowania państwa i społeczeństwa.

2. Modele funkcjonowania administracji publicznej

Próbując określić podstawy funkcjonowania administracji publicznej przyjmuje się, że „administracja publiczna może prowadzić działalność dzięki temu, że jest wyposażona w kompetencje [uprawnienia] określone w ustawach, działa na podstawie ustaw lub w zakresie, w jakim przemawia za tym interes publiczny (a prawo określa jedynie ramy i granice działania), czy wreszcie podstawy do działania mogą dostarczać potrzeby obywateli wynikające ze współżycia ludzi w społeczeństwie” (Rostkowski 2012, s. 22). Obecnie jesteśmy świadkami ścierania się dwóch koncepcji funkcjonowania administracji publicznej: tradycyjnej, opartej na koncepcji M. Webera i innych przedstawicieli nurtu administracyjnego w zarządzaniu, oraz koncepcji zarządzania publicznego, które w sposób zasadniczy wpływają na realizowany model zarządzania zasobami ludzkimi. Podstawowe różnice pomiędzy tymi koncepcjami dotyczą roli i znaczenia czynnika ludzkiego w administracji publicznej, w tym zakresu swobody podejmowania decyzji. Ich porównanie, a właściwie przechodzenie od modelu tradycyjnego do koncepcji zarządzania publicznego, można traktować jako przykład ewolucji roli i znaczenia czynnika ludzkiego w administracji publicznej.

Tradycyjny model administracji opiera się na koncepcji niemieckiego socjologa M. Webera (1864-1920), który sformułował podstawowe zasady biurokracji idealnej (Mazur 2005, s. 54-55):

- hierarchiczność – urzędnik wykonuje swoje obowiązki w oparciu o polecenie przełożonego (mając jednak prawo odwołania się i zażalenia na te decyzje),
- depersonalizacja – władza urzędnika wynika ze sprawowanego przez niego urzędu, nie zaś z cech osobistych,
- bezosobowe przepisy jako podstawa działania – zakres obowiązków poszczególnych osób jest ściśle rozgraniczony, ma to zapobiec wzajemnemu ingerowaniu urzędników w swoje decyzje,
- zatrudnienie odbywające się na podstawie formalnych kwalifikacji – awanse i wynagrodzenia są ściśle regulowane przepisami prawa, istotnym elementem jest staż pracy,
- specjalizacja i podział pracy – biurokracja opiera się na precyzyjnym podziale uprawnień i zadań, tak aby ograniczyć do minimum zakres dyskrecyjnego działania urzędnika,

- skuteczność – gwarancję właściwego działania stanowią: wysoki poziom specjalizacji, odpowiednie kwalifikacje zawodowe oraz depersonalizacja działania.

Kluczową rolę w teorii biurokracji odgrywa osoba sprawująca urząd publiczny. Profesja urzędnika postrzegana jest jako zawód prestiżowy, a jednocześnie powołanie, służba na rzecz dobra publicznego. Jej wykonywanie powinny poprzedzać intensywne szkolenia oraz odpowiednie egzaminy. Weberowska koncepcja biurokracji oznacza bezosobowość, racjonalność, wyspecjalizowanie, uniwersalność oraz zorientowanie na skuteczne wykonywanie powierzonych zadań (Mazur 2005, s. 56). Pracownika w ramach tradycyjnie zorganizowanej administracji publicznej powinna cechować lojalność wobec urzędu, przestrzeganie ścisłej hierarchii oraz posiadanie odpowiednich formalnych kwalifikacji. Ze strony pracodawcy pracownik może oczekiwać bezpieczeństwa (stabilności) zatrudnienia, realizacji kariery zawodowej, niższych od rynkowych stawek wynagrodzeń, ale rekompensowanych zabezpieczeniem emerytalnym (Rostkowski 2012, s. 44-45).

Model administracji biurokratycznej poddawano krytyce już od lat 30. XX wieku. W kolejnych dekadach powstawało coraz więcej prac wskazujących na dysfunkcjonalność tego modelu. Wskazywano, że biurokratyczne cechy administracji uniemożliwiają jej skuteczne działanie, przyczyniając się równocześnie do powiększania wydatków publicznych. Na przełomie lat 70. i 80. XX wieku w Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych zapoczątkowana została zasadnicza reforma sektora publicznego, która zmierzała do poprawy jego efektywności i jakości oferowanych dóbr i usług. Celem reformy było jak największe urynkowanie sektora publicznego z wykorzystaniem modeli zarządzania z sektora prywatnego (przedsiębiorstw), a zastosowaną koncepcję określono jako „nowe zarządzanie publiczne” – *New Public Management* – NPM (Alonso i in. 2015; Bourgon 2007). Podstawowe założenia tego podejścia to (Raczkowski 2015, s. 26-27):

- wprowadzenie większej konkurencji w sektorze publicznym,
- zwiększenie efektywności przez obniżkę kosztów i zwiększenie skali działalności,
- wprowadzenie do sektora publicznego praktyk zarządzania z sektora prywatnego,
- zastąpienie kontroli nakładów kontrolą wyników,
- decentralizacja związana z delegowaniem uprawnień kierowniczych na niższe poziomy zarządzania,
- utworzenie nowych agencji na bazie dezagregacji scentralizowanych biurokracji,
- oddzielenie nabywców od dostawców,
- orientacja na klienta,
- oddzielenie decyzji politycznych od bezpośredniego zarządzania procesami publicznymi (jednocześnie jest to najtrudniejszy do realizacji cel NPM).

Współcześnie zarządzanie publiczne traktowane jest jako dyscyplina szczegółowa nauk o zarządzaniu, której głównym obiektem badań jest zarządzanie poszczególnymi organizacjami sfery publicznej, przede wszystkim w skali mikro, jak również makrosystemami, inaczej makroorganizacjami, czyli gospodarką narodową i państwem, oraz mezosystemami, np. regionami i poszczególnymi sferami życia publicznego (Sommer 2006; Flynn 2002). Zajmuje się ona badaniem sposobów i zakresu harmonizowania działań zapewniających prawidłowe wyznaczanie celów

organizacji tworzących sektor publiczny oraz optymalnego wykorzystywania możliwości zorganizowanego działania ludzi, nakierowanego na kreowanie publicznych wartości i na realizację interesu publicznego (Kozuch 2004, s. 59).

Rozumienie zarządzania publicznego, a w jego ramach zarządzanie zasobami ludzkimi, powinno być ukierunkowane na realizację interesu publicznego, kreowanie publicznych wartości czy optymalne wykorzystanie możliwości zorganizowanego działania. Jednocześnie niezwykle ważne jest badanie sposobów i zakresu jednolitych działań, zapewniających poprawne wyznaczanie celów i ich realizację (Kozuch 2005; Kozuch 2006). Zarządzanie publiczne należy rozpatrywać pod kątem prakseologicznego modelu działania, biorąc pod uwagę zasoby rzeczowe, finansowe, ludzkie, organizacyjne i informacyjne. Działanie w zarządzaniu publicznym musi być przede wszystkim sprawne, co znaczy, że musi być skuteczne i ekonomiczne, a także bilansować koszty materialne i moralne (Kieźun 2011, s. 81).

Zarządzanie publiczne nie jest przeciwieństwem administracji weberowskiej, gdyż jako takie może być traktowane jedynie zarządzanie przedsiębiorstwem (nastawione na zysk). Zarządzanie publiczne nie rozwiązuje głównych problemów funkcjonowania administracji publicznej, wynikających z założeń demokratycznego państwa, ale może być użyteczne w rozwiązaniu problemu tzw. „dysharmonii produktu” administracji publicznej. Istnieje bowiem możliwość zastosowania w pewnym zakresie narzędzi zarządzania w administracji publicznej, w celu ograniczenia częściowego oferowania usług nieużytecznych dla odbiorców oraz ograniczania zakresu ich niespełnionych oczekiwań. Model M. Webera z pewnością nie uwzględnia wszystkich aktualnych potrzeb. Silne zhierarchizowanie administracji publicznej i ścisła specjalizacja urzędników nie odpowiadają ani stale zmieniającym się uwarunkowaniom społeczno-gospodarczym, ani realizacji znacznie szerszych, niż zakładał M. Weber, działań, którym musi obecnie sprostać administracja publiczna (Rostkowski 2012, s. 63) (tabela 38).

Tabela 26. Cechy tradycyjnego modelu biurokracji i modelu zarządzania publicznego

Cechy	Model biurokratyczny	Model zarządzania publicznego
Styl kierowania	Biurokratyczny – administrowanie	Menedżerski – zarządzanie
Struktury organizacyjne	Hierarchiczne, sztywne	Zdywersyfikowane, elastyczne
Ukierunkowanie działań	Do wewnątrz i na procedury	Na zewnątrz i na potrzeby
Kontrola	Wewnętrzna	Zewnętrzna
Horyzont podejmowanych decyzji	Krótkookresowy	Długookresowy
Cel podejmowanych działań	Utrwalenie porządku	Wywoływanie zmian
Zasada rządzenia	Imperatywna	Interaktywna
Współdziałanie z organizacjami z innych sektorów	Separacja	Partnerstwo
Organizacja państwa	Dominacja układów monocentrycznych	Dominacja układów samorządowych i autonomicznych

Zródło: (Mazur 2005, s. 59).

3. Modele zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej

Modele funkcjonowania administracji publicznej (model biurokratyczny i model zarządzania publicznego) przekładają się na modele zarządzania zasobami ludzkimi.

W państwach kontynentalnych (np. Francja) dominuje tradycyjny, oparty na koncepcji M. Webera model racjonalistycznej biurokracji (model „zamknięty”), który wymaga stworzenia ściśle sformalizowanej i zdepersonalizowanej struktury. Z kolei model pragmatycznej administracji publicznej, nawiązujący do istoty zarządzania publicznego (model „otwarty”) i występujący w krajach anglosaskich (np. Wielka Brytania) cechuje spłaszczona struktura, większy udział urzędników w procesie podejmowania decyzji, charyzmatyczne przywództwo. W pierwszym modelu głównym źródłem autorytetu jest prawo i zasada legalizmu, zaś w modelu pragmatycznej administracji są to cele statutowe urzędów i zadania wyznaczone administracji publicznej (Rostkowski, 2012, s. 66-67). Z punktu widzenia roli i znaczenia zasobów ludzkich znaczące różnice między tymi modelami przejawiają się w doborze pracowników (rekrutacja i selekcja), stabilności zatrudnienia oraz sposobie wynagradzania (Rostkowski 2012, s. 67-68; Sidor-Rządkowska 2013, s. 17) (tabela 27).

Tabela 27. Porównanie modelu „zamkniętego” i „otwartego” administracji publicznej

	Model „zamknięty” – system kariery (np. Francja)	Model „otwarty” – system stanowisk (np. Wielka Brytania)
Dobór pracowników	Rekrutacja na najniższe szczeble	Rekrutacja na wszystkie szczeble
	Wymagane dyplomy i wykształcenie	Wymagane konkretne umiejętności (kompetencje) niekoniecznie potwierdzone dyplomem
	Okres przygotowawczy dla nowo zatrudnionych	Brak okresu przygotowawczego
	Sformalizowane procedury rekrutacji	Brak formalnych procedur
	Nieuznawanie stażu pracy poza sektorem publicznym	Uznawanie stażu zawodowego poza sektorem publicznym
Stabilność zatrudnienia	Gwarancja stałego zatrudnienia	Brak gwarancji stałego zatrudnienia
Wynagradzanie pracowników	Ustawowy system wynagrodzeń	Wynagrodzenie indywidualne na podstawie porozumienia zbiorowego
	Określone zasady wzrostu wynagrodzenia	Wzrost wynagrodzenia zależny od osiągniętych wyników
	System starszeństwa – wysokość wynagrodzenia uzależniona od wieku i stażu pracy	Brak systemu starszeństwa
	Regulacje prawne dotyczące systemu negocjacji warunków pracy	Wspólne dla sektora publicznego i prywatnego zasady negocjacji

Źródło: (Rostkowski 2012, s. 69).

W modelu „zamkniętym” (określanym jako model kariery) zewnętrzna rekrutacja i selekcja prowadzone są wyłącznie na niższe (podstawowe) stanowiska według ściśle określonych procedur. Wyższe stanowiska obejmowane są przez pracowników już zatrudnionych poprzez awans wewnętrzny (rekrutacja wewnętrzna), a głównymi kryteriami doboru są formalne kwalifikacje oraz staż pracy w administracji publicznej (staż pracy poza administracją publiczną nie jest uznawany za wartościowy i nie uwzględnia się go w procesie doboru pracowników). Model „otwarty” (nazywany również modelem pozycyjnym lub modelem stanowisk) bazuje na całkowicie odmiennych zasadach. W procesie doboru pracowników na wszystkie stanowiska (niższego i wyższego szczebla) uwzględniani są kandydaci z zewnątrz, którzy mogą konkurować z osobami dotychczas zatrudnionymi w administracji publicznej. Jest to związane z uznaniem jako wartościowego stażu pracy i zdobytego doświadczenia u dowolnego pracodawcy (także poza administracją

publiczną). Proces doboru pracowników prowadzony jest w sposób podobny do rozwiązań stosowanych w organizacjach komercyjnych (przedsiębiorstwach), a podstawowym kryterium doboru są konkretne umiejętności zawodowe.

W modelu „zamkniętym” kluczową rolę odgrywa długookresowość zatrudnienia, stąd pracownicy posiadają gwarancje stałego zatrudnienia. Dokonany przez jednostkę wybór pracy w administracji publicznej jest niejednokrotnie wyborem całego życia zawodowego. W modelu „otwartym” tego rodzaju gwarancje nie występują. Stabilność zatrudnienia jest więc dużo mniejsza, zmiana pracy może być spowodowana decyzją pracodawcy lub pracownika i nie należy do rzadkości.

Jeśli chodzi o wynagrodzenia pracowników, to w modelu „zamkniętym” regulowane są one ustawowo, a ich wysokość zależy od wieku i stażu pracy pracownika. Regulowane są także zasady negocjowania wynagrodzeń, jak również mogą istnieć ustawowe systemy awansowania czy plany emerytalne. Z kolei model „otwarty” w dużym stopniu bazuje na doświadczeniach organizacji gospodarczych. Jego głównym celem jest zapewnienie administracji publicznej kompetentnych pracowników, o których trzeba konkurować z innymi organizacjami na rynku pracy. W związku z tym brak jest odrębnych regulacji prawnych dotyczących sposobu negocjowania wysokości wynagrodzeń. Wzrost wynagrodzeń zależy od osiąganych wyników pracy. Staż pracy nie ma decydującego znaczenia przy ustalaniu wysokości wynagrodzenia, określana jest wartość stanowisk pracy (realizowanych zadań). W modelu „otwartym” regulacje dotyczące systemów awansowania czy planów emerytalnych nie istnieją lub przyjęte są rozwiązania prawne dotyczące wszystkich pracowników, niezależnie od sektora społeczno-gospodarczego.

Porównując powyższe modele można stwierdzić, że model „zamknięty” sprzyja podejmowaniu długookresowych działań, gwarantuje wyższy poziom stabilizacji zatrudnienia i trwałe związanie pracownika z administracją publiczną. Model „otwarty” powinien zapewniać wyższą efektywność pracy, dążenie do poprawy jakości świadczonych usług poprzez wynagradzanie efektów pracy i konkurowanie o wyższe stanowiska pracy. Model ten zapewnia także wyższą elastyczność administracji publicznej i nastawienie na zmiany, co jest szczególnie ważne w kontekście aktualnych uwarunkowań zarządzania organizacjami.

W teorii zarządzania podkreśla się obecnie, że organizacja przyszłości będzie kształtowana właśnie przez ważne zmiany w jej stylu działania związane z turbulencją otoczenia, które wywierają istotny wpływ na zatrudnionych w niej ludzi. Organizacje publiczne w szerokim tego słowa znaczeniu (a więc nie tylko administracja publiczna), realizujące określone strategie zarządzania zasobami ludzkimi, również muszą uwzględnić te zmiany, do których zalicza się (Penc 2010, s. 10-11):

- odchudzanie: nowa reguła zatrudniania – tworzenie organizacji „odchudzonej” o ściśle ustalonych priorytetach i kierunkach działania; następuje redukcja etatów i wielu pracowników pracuje nawet w zwiększonym wymiarze godzin,
- nowa organizacja: od zależności pionowej do poziomej – coraz więcej zadań jest wykonywanych w międzywydziałowych zespołach pracujących nad konkretnymi projektami; tracą na znaczeniu przywileje „starszeństwa” wynikającego z hierarchii,
- od jedności do różnorodności: nowy obraz zasobów pracy – miejsca pracy w coraz większym stopniu wypełniają się ludźmi z różnych grup społecznych i kulturowych, traci wyraznie na znaczeniu czynnik płci,
- od przywilejów do stanowisk i władzy, do fachowości i kontaktów: nowe źródła

władzy – o szansach zyskania uznania i przewodzenia w organizacji decyduje nie formalna przewaga, lecz fachowość oraz kontakty i układy, które można wykorzystać w jej interesie,

- od organizacji hierarchicznej do projektów: lojalność nowego typu – pracownicy wykazują coraz mniejsze przywiązanie do organizacji, a większe do wykonywanej pracy i zespołów zadaniowych; czerpią oni satysfakcję nie z przynależności do organizacji, lecz z charakteru wykonywanej pracy,
- wartość zawodowa: od kapitału organizacji do kapitału reputacji – pracownicy polegają przede wszystkim na własnym ludzkim kapitale, a potrzebują takich wartości zawodowych, umiejętności i reputacji, które będą mogli wykorzystać w wielu miejscach pracy.

Reasumując, można stwierdzić, że organizacje publiczne (w tym administracja publiczna) funkcjonują obecnie pod presją silnej potrzeby zmian w filozofii zarządzania zasobami ludzkimi (Bresser-Pereira 2014). W filozofii tej trzeba przyjąć zasadę, że kierowanie to nie zwykły proces sterowania działaniami innych ludzi, koordynowania ich działań i stymulowania wysiłków dla osiągnięcia celów kierownictwa, ale proces wyzwiania energii organizacji, pobudzania rozwoju osobowości i kreatywności pracowników, który może jednak napotykać na opór zatrudnionego personelu (Limański 2014; Drabik 2014; Drabik 2015). W związku z powyższym wskazane jest odejście od tradycyjnego autorytarnego stylu kierowania, który bazuje na formule 3K (komenderowanie, korygowanie i kontrolowanie) oraz od stosowania władzy wymuszania, opierającej się na stosowaniu kar uniemożliwiających zaspokojenie jakiejś potrzeby podwładnego. Władza związana ze stanowiskiem i wymuszaniem pożądanых zachowań powinna ustępować miejsca władzy eksperta i władzy odniesienia, które oznaczają, że podwładny postrzega przełożonego jako przywódcę, a zarazem dobrego specjalistę posiadającego wiedzę i doświadczenia, któremu można zaufać i dzięki któremu można pozyskać pożądane wartości. Jest to rodzaj władzy umożliwiający stosowanie integratywnego (partycypacyjnego) stylu kierowania, w którym kierownik pomaga wybrać i udoskonalić drogę, po której podwładni będą podążać, realizując cele organizacji. W stylu tym kierownik okazuje zaufanie do umiejętności pracowników i pozwala im na wybór określonej drogi i sposobów działania. Styl ten bazuje na formule 3W (wspomaganie, wiązanie działań i wymaganie wyników). Jest to styl wyraźnie zorientowany na dokonania i poszerzanie pola działania pracowników (zakresu samodzielności). Oznacza on przekazywanie pracownikom zadań, prawa do podejmowania decyzji, wiedzy i zasobów umożliwiających osiągnięcie wyznaczonych celów i ponoszenie odpowiedzialności za ich realizację (Penc 2010, s. 11).

Zakończenie

Organizacje sektora publicznego realizują działania fundamentalne w kontekście funkcjonowania państwa i społeczeństwa. Wiąże się z tym konieczność ciągłego ulepszania poziomu i zakresu usług tego sektora oraz wprowadzania zmian w metodach i narzędziach zarządzania, także w odniesieniu do zasobów ludzkich. Konieczne jest też stosowanie konkretnych mierników służących do oceny podejmowanych decyzji, w celu ustalenia, czy działania organizacji publicznych spełniają oczekiwania obywateli (Doherty i Horn 2002; Frączkiewicz-Wronka 2009, s. 31). Proponując

kompleksowe ujęcie zarządzania zasobami ludzkimi w organizacji publicznej (jako funkcji zarządzania publicznego), trzeba rozpocząć od założenia kluczowej roli kapitału ludzkiego w sektorze publicznym oraz przyjęcia perspektywy interesariuszy jako podstawy formułowania celów, zasad, procesów i metod zarządzania zasobami ludzkimi. W powyższym ujęciu uniwersalnym celem zarządzania zasobami ludzkimi staje się tworzenie i dostarczanie wartości dla poszczególnych grup interesariuszy. Takie określenie nadrzędnego celu zarządzania personelem wynika z przekonania, że zdolność do tworzenia i dostarczania wartości decyduje o sensie istnienia organizacji, niezależnie od sektora, w którym prowadzi działalność.

Funkcja personalna w zarządzaniu publicznym powinna opierać się zarówno na wartościach zapewniających racjonalność ekonomiczną, takich jak: efektywność działań, elastyczność w reagowaniu na zmiany, zaangażowanie w pracy, jak i na tych odnoszących się do wartości społecznych, m.in.: poszanowania godności człowieka, zapewnienia równych szans czy uczciwości. Budowanie systemu zarządzania personelem na podstawie określonego modelu kompetencyjnego i potrzeb umożliwia skuteczną integrację jego wszystkich elementów, czyli, inaczej mówiąc, ich spójność w układzie poziomym. Natomiast odniesienie celów i zasad zarządzania personelem do misji organizacji oraz oczekiwań głównych jej interesariuszy przyczynia się poprawy spójności systemu w układzie pionowym (Pocztowski i Pauli 2012, s. 265).

Literatura

- Alonso J.M. i in. (2015). Did New Public Management matter? An empirical analysis of the outsourcing and decentralization effects on public sector size. *"Public Management Review"*, Vol. 17.
- Armstrong M. (2010). *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi*. Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer.
- Battaglio Jr. R.P. (2015). *Public human resource management: strategies and practices in the 21st century*. Los Angeles: SAGE.
- Bednarczyk M. (2001). *Organizacje publiczne. Zarządzanie konkurencyjnością*. Warszawa-Kraków: WN PWN.
- Bourgon J. (2007). Responsive, responsible and respected government: towards a new public administration theory. *"International Review of Administrative Sciences"*. Vol. 73, No. 1.
- Bresser-Pereira L.C. (2014). Public managers and the economists. *"Public Administration Review"*. April.
- Czajka Z. (2012). *Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej*. Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Doherty T.L., Horne T. (2002). *Managing public services – implementing changes: a thoughtful approach to the practice of management*. London-New York: Routledge.
- Drabik I. (2016). *Analiza funkcji personalnej w zarządzaniu publicznym*. (w:) T. Jarocki (red.). *Innowacje dla bezpieczeństwa i zintegrowanego rozwoju. Kapitał – Gospodarka – Zarządzanie bezpieczeństwem. Tom II*. Kielce: Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach.

- Drabik I. (2014). *Kształtowanie postaw przywódczych i kierowniczych w zarządzaniu organizacjami*. W: P. Dziekański, A. Limański, I. Drabik (red.). *Zarządzanie. Wybrane zagadnienia*. Katowice: WSZMiJO.
- Drabik I. (2015). *Rozwój koncepcji zarządzania zasobami ludzkimi we współczesnej organizacji*. (w:) A. Limański (red.). *Współczesne problemy bezpieczeństwa i marketingu. Tom I. Marketing*. Katowice: WSZMiJO.
- Ferlie E., Ongaro E. (2015). *Strategic management in public services organizations: concepts, schools and contemporary issues*. Abingdon: Routledge.
- Flynn N. (2002). *Public sector management*. Harlow: Pearson Education.
- Frąckiewicz-Wronka A. (red.) (2009). *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*. Katowice: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach.
- Kieżun W. (2011). *Prakseologiczna teoria organizacji i zarządzania*. (w:) W. Kieżun (red.). *Krytycznie i twórczo o zarządzaniu. Wybrane zagadnienia*. Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer business.
- Koźuch B. (2006). *Zarys rozwoju zarządzania publicznego*. „*Współczesne Zarządzanie*”, nr 3.
- Koźuch B. (2005). *Zarządzanie publiczne jako dyscyplina naukowa*. *Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego „Zarządzanie Publiczne”*, vol. 1.
- Koźuch B. (2004). *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*. Warszawa: Wydawnictwo Placet.
- Limański A. (2014). *Zarządzanie w sytuacji oporu wobec zmian w organizacji*. (w:) Bezpečnostné fórum 2014. I. Zväzok. Zborník vedeckých prác. Banská Bystrica: Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici – Belianum.
- Limański A., Drabik I. (2007). *Marketing organizacji non-profit*. Warszawa: Difin.
- Lipka A. (2000). *Strategie personalne firmy*. Kraków: Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu.
- Masłyk-Musiał E. (2011). *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej.
- Mazur S. (2005). *Historia administracji publicznej*. (w:) J. Hausner (red.). *Administracja publiczna*. Warszawa: WN PWN.
- Pawlak Z. (2011). *Zarządzanie zasobami ludzkimi w przedsiębiorstwie*. Warszawa: Poltext.
- Penc J. (2010). *Menedżerowie i organizacje jutra. Praktyka kierowania w społeczeństwie wiedzy*. Szcztytno: WSPol.
- Pocztowski A. (2008). *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Strategie – procesy – metody*. Warszawa: PWE.
- Pocztowski A., Pauli U. (2012). *Zarządzanie personelem*. (w:) M. Frączek, J. Hausner, S. Mazur (red.). *Wokół ekonomii społecznej*. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.
- Raczkowski K. (2015). *Zarządzanie publiczne. Teoria i praktyka*. Warszawa: WN PWN.
- Rostkowski T. (2012). *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej*. Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer business.
- Schuler R.S. (1995). *Managing Human Resources*. Minneapolis-St.Paul: West Publishing Company.

- Sidor-Rządkowska M. (2013). *Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej. Ocena i rozwój członków korpusu służby cywilnej*. Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer business.
- Sommer R.A. (2006). *Public sector enterprise resource planning: issues in change management*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Szaban J. (2011). *Zarządzanie zasobami ludzkimi w biznesie i w administracji publicznej*. Warszawa: Difin.
- Wajda A. (2003). *Organizacja i zarządzanie*. Warszawa: PWE.
- Wrzosek S. (2008). *System. Administracja publiczna. Systemowe determinanty nauki o administracji*. Lublin: Wydawnictwo KUL.

THE EVOLUTION OF THE ROLE AND SIGNIFICANCE OF THE HUMAN FACTOR IN PUBLIC MANAGEMENT

Abstract

Issues related to the selection of employees and employing their knowledge and skills are getting more significant as far as the theory and practice of public management is concerned. By referring to public administration institutions, the article aims to present both the evolving nature of perceptions concerned with the role and importance of human resources in public organizations, as well as the impact of ongoing economic changes on the functioning of such organizations. The aforementioned objectives are fulfilled by means of observing and comparing the traditional, bureaucratic model of public administration with an alternative model of public management from a perspective of such problems as the personnel recruitment and selection, and the stability of employment and remuneration. It is also stated that human resources management in the public sector should be seen as a coherent configuration of actions undertaken to delineate long-term objectives, providing rules, plans, and relevant action strategies aiming to accumulate a public organization's human capital, which, in turn, will guarantee the satisfaction of needs characterizing the organization in question, its stakeholders, and the public interest.

Keywords

personal function, human capital, human resources management, public management, public administration, leadership styles, planning and organizing for the future.

Izabela Różańska-Bińczyk*

19. INNOWACYJNE ZMIANY W ZARZĄDZANIU ZASOBAMI LUDZKIMI W WYBRANYCH JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Streszczenie

Celem opracowania jest przedstawienie innowacyjnych rozwiązań w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi wprowadzonych w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego. Szczególną uwagę zwrócono na nowatorski charakter tych zmian i dobre praktyki w badanym obszarze. W części teoretycznej artykułu została przedstawiona istota i wybrane definicje innowacji i innowacyjnej organizacji. Następnie przedstawiono badania własne mające charakter analizy przypadku. Wyniki badań własnych pokazują, że możliwe jest przenoszenie sprawdzonych, innowacyjnych rozwiązań biznesowych na grunt jednostek samorządu terytorialnego. Opracowanie kończy się podsumowaniem, w którym zamieszczono wnioski o charakterze syntetycznym.

Słowa kluczowe

zarządzanie zasobami ludzkimi, jednostki samorządu terytorialnego, zarządzanie publiczne, innowacja, zmiany w zarządzaniu zasobami ludzkimi.

Wstęp

Sektor publiczny stanowi obecnie istotną rolę w zaspokojeniu znaczących potrzeb społecznych, która realizowana jest m.in. przez wprowadzenie zmian w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej (Różańska-Bińczyk i Łuczak 2015, s. 288).

Lokalna gospodarka, aby stawać się bardziej innowacyjną i efektywną, wymaga m.in. odpowiednich usług administracyjnych, za które odpowiedzialna jest administracja publiczna. Ciągłe doskonalenie działalności urzędów administracji pozwala na przystosowanie się do stale pojawiających się zmian. Administracja samorządowa musi sprostać wyzwaniom związanym ze zwiększeniem świadczenia usług publicznych i poprawy jakości tych usług. Konsekwencją tego jest pojawienie się coraz więcej programów doradczych i szkoleniowych, propagujących nowe rozwiązania organizacyjne i zarządcze kierowane właśnie do tego sektora (Kozuch i Kozuch 2013, s. 12). We współczesnych czasach, przy rosnącej konkurencji i coraz większych oczekiwaniach ze strony obywateli, niezbędne jest wprowadzenie nowych, często innowacyjnych rozwiązań w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego. Rozwój jednostek samorządu terytorialnego uzależniony jest od czynników zarówno zewnętrznych, jak i wewnętrznych, z których jednym z najistotniejszych jest wykorzystanie właściwych rozwiązań z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi. Badania empiryczne prowadzone w jednostkach samorządu terytorialnego wskazują,

* Mgr, Katedra Zarządzania Zasobami Ludzkimi, Wydział Zarządzania, Uniwersytet Łódzki, ul. Matejki 22/26 90-237 Łódź, izabela.rozanska@uni.lodz.pl.

że obok urzędów posiadających właściwe rozwiązania z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi, funkcjonują też urzędy, w których stan funkcji personalnej jest niezadowolający. Problem ten dostrzegają nie tylko klienci, ale i pracownicy tych urzędów odpowiedzialni za zarządzanie zasobami ludzkimi. Niewłaściwe zarządzanie zasobami ludzkimi w jednostkach samorządu terytorialnego wynika zazwyczaj z przestarzałego i niedopasowanego do rzeczywistych potrzeb zarządzania kadrami (Wojtaszczyk 2015, s. 274).

Powyższe przesłanki sprawiły, że celem artykułu jest przedstawienie dobrych, sprawdzonych i innowacyjnych rozwiązań wzorowanych na rozwiązaniach biznesowych w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi, wprowadzonych w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego. Szczególną uwagę zwrócono na nowatorski charakter tych zmian i dobre praktyki w badanym obszarze. Celem praktycznym jest sformułowanie propozycji adresowanych do osób odpowiedzialnych za zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej pozwalających na wybór właściwych narzędzi i metod z tego obszaru.

Inspiracją do powstania niniejszego artykułu jest doświadczenia zawodowe autorki, która pracowała na stanowisku specjalisty – coacha w projekcie współfinansowanym ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki: „Systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST”. Istotną przesłanką jest również spostrzeżenie, że tematyce dobrych praktyk zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej nie została poświęcona według opinii autorki dostateczna ilość publikacji, stąd chęć podzielenia się swoim doświadczeniem zawodowym w tym zakresie (Różańska-Bińczyk i Łuczak 2015, s. 288).

1. Istota i wybrane definicje innowacyjności i innowacyjnej organizacji

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że zwiększenie sprawności zarządzania w administracji publicznej uzależnione jest od zmian o charakterze innowacyjnym. Zmiany innowacyjne w sferze zarządzania charakteryzują się znaczącym radykalizmem, przełomem technologicznym, zdolnością do tworzenia efektów opartych na nowej misji (Kozuch i Kozuch 2013, s. 15). Istotne jest więc wykorzystanie technologii informatycznych i telekomunikacyjnych w procesie obsługi klientów oraz organizacji pracy urzędu, z drugiej strony stosowanie instrumentów z zakresu nowego zarządzania publicznego. W takim rozumieniu administracja staje się inicjatorem wprowadzania innowacji oraz przyczynia się tym samym do rozwoju jednostek terytorialnych. Jest to nowa koncepcja, która zakłada, że administracja publiczna opiera się na zarządzaniu wiedzą i posiada zestaw cech, takich jak umiejętność uczenia się na bazie własnych doświadczeń oraz od innych jednostek wykazujących się innowacyjnością i kreatywnością działania. Ponadto posiada zdolność do tworzenia wiedzy i wykorzystania jej w praktyce w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi oraz instrumentów wykorzystywanych do realizacji zadań. Wymienione cechy administracji publicznej pozwolą na uznanie jej za organizację inteligentną (Stawasz i Sikora-Fernandez 2015, s. 73).

Opierając się na definicjach innowacji i innowacyjnej organizacji dostępnych w literaturze przedmiotu, warto przytoczyć kilka z nich. Według R. Griffina innowacja stanowi ukierunkowany wysiłek organizacji na rzecz rozwoju nowych produktów i usług bądź też nowych zastosowań już istniejących produktów i usług

(Griffin 2005, s. 424). M. West definiuje innowację jako świadome wprowadzenie w miejscu pracy, wewnątrz grupy pracowników lub organizacji, pomysłów, produktów, procesów czy procedur, które są nowe dla danej organizacji, których celem jest udoskonalenie jej funkcjonowania (West 2000, s. 13). Pojawia się również definicja innowacji jako procesu polegającego na przekształceniu istniejących możliwości w nowe idee i wprowadzenie ich do praktycznego zastosowania (Encyklopedia Zarządzania 2016). W polskiej literaturze A. Pomykański uważa, że jest to „zdolność organizacji do stałego poszukiwania, wdrażania i upowszechniania innowacji” (Pomykański 2001, s. 18). Natomiast K. Poznańska ujmuje innowacyjność organizacji jako „sposób działania przedsiębiorstw, opierający się na innowacjach, czyli podejmowaniu decyzji innowacyjnych i ich wdrażaniu do działalności gospodarczej” (Poznańska 1998, s. 24). Według M. Dolińskiej innowacja to nowości wdrożone w przedsiębiorstwie i/lub na rynku. Funkcja innowacji sprowadza się do wdrażania nowości w gospodarce, które w efekcie prowadzą do rozwoju. Innowacje mogą mieć charakter materialny i niematerialny, wiążąc się z nowymi produktami, procesami, rozwiązaniami technologicznymi i technicznymi, a także występować w sferze zarządzania zarówno personelem, jak i finansami, marketingiem, logistyką i jakością (Dolińska 2010, s. 14-17). Organizację innowacyjną cechuje zdolność do tworzenia i wdrażania innowacji, a jednocześnie przyjmowania jej z zewnątrz (Sosnowska, Łobejko i Kłopotek 2000, s. 25).

Podsumowując, innowacje można rozumieć jako umiejętność wprowadzenia nowoczesnych rozwiązań, często jest to wieloetapowy proces, którego efektem jest wprowadzenie korzystnej zmiany. Zaś innowacyjna organizacja to taka, którą cechuje zdolność do poszukiwania, tworzenia, przyjmowania i wdrażania innowacji.

2. Ukierunkowanie na innowacyjne zmiany w zarządzaniu zasobami ludzkimi w jednostkach samorządu terytorialnego

Potrzeby zmian o charakterze innowacyjnym w administracji publicznej są podkreślane przez ekspertów tej dziedziny. Istnieje konieczność modernizowania skostniałego modelu zarządzania oraz dopasowania metod i narzędzi z obszaru zarządzania zasobami ludzkimi do specyfiki urzędów (Zieliński 2010, s. 33). Jak zaznacza Weber, jednostki samorządu terytorialnego nie mogą opierać się na niedopasowanych, przestarzałych procedurach administrowania kadrami (Weber 2012, s. 293). Powinny one wdrażać nowoczesne rozwiązania w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi sprawdzone w innych organizacjach, których stosowanie pomoże w odpowiednim wykorzystaniu potencjału ludzkiego i tym samym przyczyni się do lepszej realizacji założonych celów przez organizację.

Jak wskazują A. Koźuch i B. Koźuch, innowacje w zarządzaniu administracją publiczną definiuje się jako twórcze idee wprowadzone do polityki zarządzania nakierowane na rozwiązywanie powtarzających się problemów zarządzania publicznego. Innowacja to akt tworzenia i wdrażania nowego sposobu osiągania konkretnych rezultatów lub zwiększania wydajności pracy. Obejmuje ona nie tylko nowe elementy, ale również konfigurację istniejących już elementów, zmianę radykalną lub odejście od schematycznych, tradycyjnych sposobów działania. Obejmuje zarówno nowe usługi, jak i programy, nowe podejścia i procesy. Jak podkreślają autorzy pierwsza udana implementacja innowacyjnych rozwiązań w jednej organizacji publicznej, np. jednostce samorządu terytorialnego zazwyczaj wywołuje proces

rozpowszechniania się tych rozwiązań w innych jednostkach, czyli następuje przenikanie innowacji (Kozuch i Kozuch 2013, s. 15-16). Wdrażanie nowych rozwiązań jest możliwe przez dostęp do informacji, możliwość zaznajomienia się z istniejącymi w innych organizacjach rozwiązaniami i poznania ich. Dla organizacji, która otwarta jest na nowe rozwiązania istotna jest wiedza pracowników, która stanowi jedno z istotniejszych źródeł innowacji. Wiedza ta składa się nie tylko z wiedzy teoretycznej, ale przede wszystkim z umiejętności praktycznego jej wykorzystania do potrzeb organizacji. Wymaga to z jednej strony dostępu do informacji, umiejętności ich pozyskiwania od klientów, współpracowników, organizacji biznesowych, co umożliwia dostrzeżenie okazji do innowacji, a z drugiej strony do twórczego myślenia, kreatywności, czyli łączenia wiedzy z różnych, odrębnych dziedzin (West 2000, s. 12). Jak zaznacza S. Wysocki przyczyny wprowadzania innowacyjnych rozwiązań w zarządzaniu urzędami administracji publicznej dotyczą następujących problemów (Wysocki 2000, s. 35-36, cyt. za: Kozuch, Kozuch 2013):

- a. uwzględnienia oczekiwań społecznych, co do jakości działania administracji (głównie na szczeblu lokalnym) i przejrzystości procedur administracyjnych,
- b. poszukiwanie narzędzi zarządzania umożliwiających dostosowanie zakresu usług do społecznych oczekiwań i możliwości finansowych danego urzędu,
- c. stałego dopływu wiedzy, przykładów teoretycznych, modeli dobrych praktyk w zakresie zarządzania w sektorze publicznym.

Zasoby ludzkie jednostek samorządu terytorialnego stanowią część podsystemu zarządzania terytorialnego, który odnosi się w szczególności do wiedzy, umiejętności, doświadczenia, zdolności, ambicji i wyznawanych wartości. Dlatego tak istotne dla osiągnięcia wyznaczonych celów przez organizację jest posiadanie pracowników o odpowiednich kompetencjach, jak również umiejętność rozwijania i wykorzystania potencjału ludzkiego (Noworól 2007, s. 102).

Jak podkreśla W. Karna istotnym elementem zmian w organizacjach publicznych jest dostosowanie procedur zarządzania zasobami ludzkimi do zmian zachodzących w otoczeniu. Bardzo ważne jest dostrzeżenie wielu aspektów zarządzania zasobami ludzkimi m.in. motywacyjnej roli stosunków interpersonalnych, wrażliwości pracowników na niesprawiedliwe traktowanie, zaangażowania pracowników w działania organizacji, zwiększenie innowacyjności i kreatywności pracowników (Karna 2011, s. 69).

Mając świadomość, że pracownicy są najważniejszym składnikiem każdej organizacji i twórcami pozostałych elementów systemu organizacyjnego (Bolesta-Kukułka 1993, s. 109), jednostki samorządu terytorialnego przez zastosowanie odpowiedniej polityki personalnej są w stanie wykorzystać ten najcenniejszy zasób tak, aby przyniósł satysfakcję pracowników i osiągnięcie oczekiwanych wyników przez organizację, co w konsekwencji przekłada się na zadowolenie klientów urzędu.

3. Część badawcza

Metodologia badania

Część badawczą artykułu oparto na wynikach badań własnych autorki prowadzonych w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce w okresie od 01.2014 do 09.2015 roku. Wspomniane badania mają charakter interpretatywny. Prowadzono je

zgodnie z metodyką studium przypadku (Czakon 2013, s. 92-112), wykorzystując różne źródła informacji i różne metody badań takie jak: wywiad, analiza dokumentacji, obserwacja. W związku z poruszaną w opracowaniu problematyką w tekście wykorzystano fragmenty materiału empirycznego, poświęconego procedurom zarządzania zasobami ludzkimi w badanych podmiotach, w szczególności te pozwalające dokonać analizy dobrych, innowacyjnych praktyk w badanym obszarze występujących w jednostkach samorządu terytorialnego. Ponadto z ogółu objętych badaniem jednostek wybrano tylko niektóre. Kryteriami doboru organizacji przyjętymi przez autorkę były: osiągnięcie sukcesu we wdrożeniu opracowanych standardów, innowacyjny charakter opracowanych narzędzi, udostępnienie przez jednostkę samorządu terytorialnego pełnej dokumentacji związanej z badanym obszarem. W szczególności dokonano analizy regulaminów i narzędzi wykorzystywanych w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi. Przeprowadzono także wywiady na temat wprowadzonych zmian z burmistrzami, wójtami, sekretarzami oraz pracownikami działów kadr i wydziałów organizacyjnych wyżej wspomnianych jednostek. Prezentowane wyniki badań pochodzą z trzech celowo dobranych jednostek, zatem nie mają one charakteru reprezentatywnego. Można jednak na ich podstawie formułować wnioski o poprawności działań w badanym obszarze (Różańska-Bińczyk 2015, s. 223).

Innowacyjne rozwiązania w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego – analiza wyników badań

Urząd Gminy X zatrudnia 59 pracowników. Pracownicy działu kadr po zebraniu informacji od pracowników różnych działów zidentyfikowali problemy w zarządzaniu komunikacją wewnętrzną. Pracownicy działu kadr, przy wsparciu przedstawicieli wszystkich działów urzędu, opracowali projekt zmian w komunikacji wewnętrznej. Punktem wyjścia do przygotowania projektu były następujące problemy: pojawiające się coraz częściej konflikty między pracownikami wpływające negatywnie na wyniki ich pracy, niejednoznaczność przekazywanych komunikatów klientom urzędu wpływająca na wizerunek urzędu, pogarszająca się w opinii pracowników atmosfera w pracy. Opracowany projekt miał za zadanie umożliwić skuteczną komunikację w relacji przełożeni – pracownicy oraz między pracownikami z różnych działów, a w konsekwencji poprawić jakość świadczonych usług przez urząd. Projekt obejmował następujące działania: przeprowadzenie szkoleń z zakresu skutecznej komunikacji dla wszystkich pracowników urzędu przez firmę zewnętrzną, wzmocnienie komunikacji bezpośredniej, usystematyzowanie komunikacji pisemnej i wprowadzenie nowych procedur personalnych.

Pracownicy działu kadr przeprowadzili wywiady z przedstawicielami poszczególnych działów w urzędzie i ich przełożonymi. W wyniku przeprowadzonych wywiadów zostały zidentyfikowane najistotniejsze problemy w obszarze komunikacji w urzędzie. Większość pracowników oceniła funkcjonujący proces komunikowania w urzędzie negatywnie. Szczególnie negatywnie pracownicy wypowiadali się na temat komunikacji relacji przełożony – podwładny. Wskazali również, że nie czują się precyzyjnie poinformowani o polityce personalnej urzędu, przez co ich motywacja do pracy jest mniejsza. W urzędzie, pomimo funkcjonowania odpowiednich procedur związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi (pozyskiwania, oceniania

i rozwoju pracowników), pracownicy odczuwali tylko ich formalny wymiar bez przełożenia praktycznego na ich rzeczywisty rozwój czy na stosowany system motywacyjny. Podczas wywiadu oprócz pytań o ocenę stanu obecnego zadawano pytania dotyczące kierunku zmian oczekiwanych przez pracowników. Uzyskano informacje, że pracownicy chcieliby być poinformowani o celowości przeprowadzanych ocen pracowniczych, o większej możliwości korzystania z różnorodnych szkoleń i poznania zasad ich rozdzielania, zasygnalizowali chęć częstszych spotkań informacyjnych z bezpośrednim przełożonym, ale również z wójtem, sekretarzem, czy przedstawicielem działu kadr, czyli osób odpowiedzialnych za zarządzanie zasobami ludzkimi. Na pytanie, co mogłoby zwiększyć ich motywację do pracy oprócz wskazania, że podwyżka wynagrodzenia zasadniczego i wprowadzenia premii respondentci wymienili: lepszą atmosferę w pracy i dotyczyło to głównie relacji przełożony – podwładny oraz możliwość uczestniczenia w szkoleniach dopasowanych do ich rzeczywistych potrzeb. Pracownicy przeprowadzający badanie zauważyli niedostatecznie wykorzystywane przez kierowników narzędzi służących do zwiększenia motywacji pracowników – przede wszystkim pozapłacowych czynników motywacyjnych niematerialnych, takich jak: pochwała, awanse, dostęp do informacji, komunikacja, samorealizacja czy dobra atmosfera w pracy. W wyniku zebranych informacji skonstruowano projekt dopasowany do oczekiwań pracowników tworząc system komunikacji wewnętrznej. Wprowadzono rozwiązanie polegające na regularnych z zaplanowaną tematyką spotkaniach całego zespołu z bezpośrednim przełożonym – przynajmniej raz w miesiącu. Wprowadzono również raz w tygodniu jednogodzinne dyżury umożliwiające indywidualną rozmowę z kierownikiem. Ponadto raz na kwartał wdrożono spotkania pracowników z wójtem lub sekretarzem celem przekazania informacji o bieżących sprawach związanych głównie z polityką personalną urzędu. Drugi obszar to wprowadzenie komunikacji pisemnej mającej na celu zapewnić wiarygodną, precyzyjną i aktualną informację związaną z działalnością urzędu, a skierowaną do wszystkich pracowników poprzez wykorzystanie wewnętrznej sieci – Intranetu. Kolejnym krokiem było wprowadzenie zmian w polityce personalnej firmy takich jak: przeprowadzenie szkoleń dla wszystkich pracowników z zakresu obowiązujących procedur oceniania i rozwoju pracowników, ściśle powiązanie programu szkoleniowego z systemem ocen pracowniczych, doprecyzowanie w opisach stanowisk pracy ścieżek kariery, informowanie na bieżąco o osiągnięciach poszczególnych pracowników. Projekt został opracowany przez pracowników działu kadr przy współudziale przedstawicieli pracowników poszczególnych działów. Źródłem inspiracji do wprowadzenia innowacyjnych zmian był udział w projekcie: „Systemowe wsparcie procesów zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego” oraz zainspirowanie się wdrożeniem bardzo podobnego projektu w małej organizacji biznesowej zatrudniającej 27 pracowników. Po roku od wprowadzenia zmian autorzy projektu zaobserwowali znaczącą poprawę w komunikacji wewnętrznej w ich organizacji, szczególnie na szczeblu pracownik – bezpośredni przełożony oraz w relacjach pomiędzy współpracownikami. Konsekwentnie autorzy projektu zamierzają udoskonalić kolejne narzędzia i metody z obszaru zarządzania zasobami ludzkimi.

Urząd Miejski Y zatrudnia obecnie ponad 600 pracowników. Dział kadr ma bardzo dobrze opracowane i skuteczne procedury w obszarze pozyskiwania, oceniania i rozwoju pracowników. Na pochwałę zasługuje kierownik tego działu, który korzysta z możliwości poszerzenia wiedzy swojej i współpracowników z zakresu zarzą-

dzania zasobami ludzkimi poprzez metodę samokształcenia, uczestniczenia w konferencjach i szkoleniach zarówno kierowanych do organizacji publicznych, jak i biznesowych oraz korzystania z wymiany wiedzy pomiędzy przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi, jak i współpracy z zewnętrznymi konsultantami z tego obszaru. Stosowane metody i narzędzia mogą być wzorem nie tylko dla innych jednostek samorządu terytorialnego, ale również dla organizacji biznesowych, gdyż opierają się na najnowszych trendach i sprawdzonych rozwiązaniach w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi. Niemniej jednak pracownicy tego działu wciąż poszukują kolejnych, innowacyjnych rozwiązań jakie można wdrożyć w urzędzie. Chcąc mieć pewność, że proces rekrutacji jest profesjonalnie przeprowadzany zdecydowano, że oprócz skutecznych narzędzi wykorzystywanych w tym procesie należy jeszcze podnieść kompetencje osób, które są odpowiedzialne za ten proces. Autorzy projektu założyli, że pomimo doświadczenia zawodowego i wieloletniej praktyki osobom rekrutującym zdarza się popełnić błąd w tym obszarze. Powodów może być wiele m.in.: pośpiech w przygotowywaniu procesu rekrutacyjnego, uleganie rutynie czy brak elastyczności i dopasowania procesu rekrutacyjnego do konkretnej sytuacji i stanowiska pracy. Najczęściej występujący problem w opisywanym urzędzie to brak przygotowania do procesu rekrutacyjnego kierowników działów, do których prowadzony jest nabór. W pierwszej kolejności odbyło się szkolenie dla kierowników, którzy współuczestniczą w procesie rekrutacyjnym celem przypomnienia im podstawowych zasad przygotowania skutecznego procesu rekrutacyjnego i najczęściej występujących błędów w tym procesie, takich jak m.in.: efekt pierwszeństwa, aureoli, świeżości czy podobieństwa. Szkolenie to w formie e-learningowej jest dostępne dla kierowników działów w wewnętrznej sieci urzędu, tak aby mieli w każdej chwili dostęp do tych materiałów. Decyzją kierownika działu kadr jeden z pracowników tego działu odbył szkolenie z wykorzystania testów psychometrycznych w procesie rekrutacji, po to, aby zwiększyć wachlarz narzędzi wykorzystywanych w tym procesie. W planach pracownicy działu kadr mają zamiar wykorzystywać media społecznościowe do procesów rekrutacyjnych wzorując się na praktyce stosowanej w biznesie. Kierownik działu kadr opierając się na dobrych praktykach wprowadzonych w organizacjach biznesowych ma świadomość, że również jednostki samorządu terytorialnego we współczesnych czasach powinny dążyć do ciągłej poprawy wyników, wprowadzać innowacyjne rozwiązania w swoich działach oraz poprawiać jakość obsługi klientów urzędu, a to wszystko jest możliwe do osiągnięcia dzięki odpowiednio dobranej kadrze pracowników w organizacji. Zatrudnianie dobrych pracowników przynosi wymierne korzyści dla organizacji, stąd decyzja o ciągłym doskonaleniu procedur i podnoszeniu kwalifikacji pracowników w tym obszarze.

Urząd Miasta Z zatrudnia 99 osób. W urzędzie funkcjonują szczegółowo opisane rozwiązania w obszarze szkoleń pracowników określone w procedurze: „*Zasady podnoszenia kwalifikacji pracowników Urzędu Miasta Z*”. W myśl ww. regulaminu szkolenia mogą mieć formę: warsztatów, seminariów, kursów, konferencji, inną, jeżeli ich celem jest podnoszenie kwalifikacji. Wstępne jak i okresowe szkolenia z zakresu BHP przeprowadzane są w siedzibie urzędu, po uprzednim uzgodnieniu terminu ze szkoleniowcem z zakresu BHP. Po każdym szkoleniu pracownik w ciągu 10 dni od daty odbycia szkolenia dokonuje jego oceny wykorzystując do tego arkusz oceny szkolenia oraz omawia zagadnienia będące przedmiotem szkolenia z pracownikami wydziału wykonującymi takie same lub pokrewne zadania.

Pracownicy biorący udział w projekcie, dostosowując się do potrzeb i oczekiwań pracowników urzędu i wzorując się na rozwiązaniach funkcjonujących w organizacjach biznesowych, wprowadzili w ramach standardu nowe techniki szkolenia w formie e-learningu, szczególnie w obszarze szkoleń z zakresu BHP. Obecnie można indywidualnie dla każdej osoby wyznaczać terminy szkolenia bez konieczności uzgadniania jednego terminu dla większej grupy pracowników. Konsekwentnie w miarę możliwości będą wprowadzane, w zależności od potrzeb, kolejne szkolenia w takiej formie. Wprowadzone zmiany w obszarze „szkolenia pracowników” w opinii autorek projektu i pracowników pozwoliły na uzyskanie następujących korzyści:

- uczestnicy szkoleń odbywają je w dowolnym, wygodnym dla siebie momencie, jedyne co pracowników ogranicza to narzucony z góry termin, do kiedy dane szkolenie ma być zakończone. Uczestnik jest w stanie sam decydować, ile czasu poświęci poszczególnym partiom szkolenia, może skupić się na wiedzy, której najbardziej potrzebuje w danym momencie,
- nastąpiło urozmaicenie procesu przyswajania wiedzy poprzez wykorzystanie atrakcyjnej formy nauki (poprzez wykorzystanie filmów, gier, multimediów, ciekawej grafiki),
- taka forma szkolenia pozwala na lepszą organizację czasu pracy i w efekcie większe zadowolenie pracowników.

Kolejną zmianą wprowadzoną w tym urzędzie jest udoskonalenie formularza oceny szkolenia (*ankieta ewaluacyjna ex-post*). Zmodyfikowane narzędzie pozwala na uzyskanie bardziej precyzyjnych informacji na temat odbytego szkolenia, doprecyzowano pytania dotyczące trenera i materiałów szkoleniowych. Zmiana ta pozwoliła na skuteczniejszą ocenę firmy szkolącej jak i samego trenera. Dzięki temu obecnie podejmowane są trafniejsze decyzje dotyczących doboru szkolenia dla pracowników.

Chcąc usprawnić obszar rozwoju pracowników w opisywanej jednostce prowadzone są prace nad udoskonaleniem obszaru oceniania pracowników. W świetle współczesnych, dobrych praktyk głównym celem rozmowy oceniającej powinno być skupienie nie tylko na ocenie pracownika, ale przede wszystkim wsparcie dla jego rozwoju. Rozmowa taka może być bardzo inspirująca dla pracownika, pod warunkiem, że bezpośredni przełożony będzie do niej odpowiednio przygotowany. Jednostka ma już wdrożone poprawne narzędzia służące do przeprowadzenia oceny, kolejnym krokiem jest odpowiednie przygotowanie osób oceniających do przeprowadzenia jak najskuteczniejszej rozmowy oceniającej. W założeniu autorzy projektu chcą jeszcze połączyć proces oceniania z rozwojem pracowników i indywidualnym dopasowaniem szkoleń do ich potrzeb. Inspiracją do unowocześnienia tego procesu jest wiedza autorów projektu oraz informacje zdobyte od pracowników, że właściwie zaplanowany i wdrożony proces szkoleń podnosi motywację pracowników i może kreować ich zaangażowanie.

Zakończenie

Współczesne organizacje publiczne, funkcjonujące w zmiennym środowisku, powinny opierać na najważniejszym zasobie jaki posiadają, czyli pracownikach. O innowacyjności organizacji w znaczącym stopniu decyduje właśnie człowiek. Nie

zawsze sprawdzają się w organizacjach publicznych metody i techniki zarządzania zasobami ludzkimi funkcjonujące w innych organizacjach. Istnieje potrzeba wykorzystania sprawdzonych rozwiązań, ale ich umiejętnego dopasowania do potrzeb i możliwości urzędu. To wszystko jest możliwe do osiągnięcia dzięki odpowiednio dobranej i zaangażowanej kadrze pracowników w organizacji. Na pochwałę zasługuje postawa osób odpowiedzialnych za zarządzanie zasobami ludzkimi w opisanych w artykule jednostkach. Są to kierownicy i pracownicy działu kadr, którzy korzystając z metody samokształcenia z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi, dostępności szkoleń w tym obszarze, projektów współfinansowanych z środków unijnych, sami są inicjatorami wdrażania skutecznych i innowacyjnych rozwiązań z tego obszaru nie tylko na potrzeby udziału w projekcie, ale również myśląc o strategicznym zarządzaniu w ich jednostkach.

Zaprezentowane w opracowaniu wyniki badań własnych pokazują, że możliwe jest przenoszenie sprawdzonych, innowacyjnych rozwiązań biznesowych na grunt jednostek samorządu terytorialnego. Kluczem do sukcesu jest zaangażowanie i otwartość na zmiany oraz chęć podnoszenia kwalifikacji osób odpowiedzialnych za zarządzanie zasobami ludzkimi. Jak można zaobserwować na przykładach opisanych w artykule jednostek, wprowadzone zmiany przynoszą wymierne korzyści dla pracowników, organizacji jak i ich klientów. W opinii autorki warto opracować strategiczny program zmian w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi realizowany we wszystkich jednostkach w kraju.

Pomimo że opisane wprowadzone rozwiązania w trzech celowo dobrych jednostkach są powszechnie stosowane w nowoczesnych organizacjach biznesowych, to na tle funkcjonującej w większości jednostek samorządu terytorialnego polityki personalnej wprowadzone zmiany mają charakter zdecydowanie innowacyjny. Można na tej podstawie zauważyć pożądane kierunki zmian w tym obszarze, gdyż problemy w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi w opinii autorki są bardzo podobne w większości badanych jednostek samorządu terytorialnego.

Literatura

- Bolesta-Kukułka K. (1993). *Jak patrzeć na świat organizacji*. Warszawa, PWN.
- Czakon W. (red.) (2013). *Podstawy metodologii badań w naukach o zarządzaniu*. Warszawa. Oficyna a Wolters Kluwer business.
- Dolińska M. (2010). *Innowacje w gospodarce opartej na wiedzy*. Warszawa, PWN.
- Griffin, R.W. (2005). *Podstawy zarządzania organizacjami*. Warszawa, PWN.
- Karna W. (2011). *Zmiany w zarządzaniu zasobami ludzkimi w administracji samorządowej*. Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Kożuch A., Kożuch B. (2013). *Zmiany w zarządzaniu w organizacjach administracji samorządowej*. (w:) W. Kieżun, J. Wołęjszo, S. Sirko (red.). „Public Management 2013”, Wyzwania i dylematy zarządzania organizacjami publicznymi Tom 1, Akademia Obrony Narodowej. Warszawa.
- Noworól A. (2007). *Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej*. Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Pomykański A. (2001). *Zarządzanie innowacjami*. Warszawa-Lódź, PWN.
- Poznańska K. (1998). *Uwarunkowania innowacji w małych i średnich przedsiębiorstwach*, Warszawa, Dom Wydawniczy ABC.

- Różańska-Bińczyk I., Łuczak P. (2015). Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi w Jednostkach Samorządu Terytorialnego. *Przedsiębiorczość i Zarządzanie* 1/XVI, s. 287-299.
- Stawasz D., Sikora-Fernandez D. (red.) (2015). *Zarządzanie w polskich miastach zgodnie z koncepcją smart city*, Warszawa, Wydawnictwo Placet.
- Sosnowska A., Łobejko S., Kłopotek A. (2000). *Zarządzanie firmą innowacyjną*. Warszawa, Wydawnictwo Difin S.A.
- Zieliński W. (2010). *Kierunki zmian systemu zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej*. Zarządzanie Zasobami Ludzkimi, nr 6.
- Weber E. (2012). *Nowoczesne podejście do zarządzania zasobami ludzkimi w samorządzie*, Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Seria: Organizacja i Zarządzanie, z. 63a.
- West M.A. (2000). *Rozwijanie kreatywności wewnątrz organizacji*. Warszawa. PWN.
- Wojtaszczyk K. (2015). Doskonalenie zarządzania zasobami ludzkimi warunkiem rozwoju jednostek samorządu terytorialnego. *Przedsiębiorczość i Zarządzanie* 1/XVI, s. 273-286.

Źródła internetowe:

Encyklopedia Zarządzania, <https://mfiles.pl/pl/index.php/Innowacja>, dostęp 30.07.2016.

INNOVATIVE CHANGES IN HUMAN RESOURCE MANAGEMENT IN THE SELECTED LOCAL GOVERNMENT UNITS

Abstract

The aim of this paper is to present innovative solutions in the area of human resources management introduced in selected local government units. Particular attention was paid to the innovative nature of these changes and good practices in the study area. In the theoretical part of the paper selected definitions of innovation and innovative organization were presented. The empirical part shows own research in the form of case studies. The paper concludes with a summary, that contains synthetic conclusions.

Keywords

personnel management, innovation, local government units, public management

Anna Kosieradzka**

Justyna Smagowicz*

20. ANALIZA PORÓWNAWCZA MODELI DOJRZAŁOŚCI ORGANIZACJI

Streszczenie

Modele dojrzałości powstały w odpowiedzi na potrzebę mierzenia postępów osiąganych przez organizację w ramach procesu ciągłego doskonalenia. Celem artykułu jest analiza stosowanych modeli dojrzałości w różnych obszarach zarządzania, mająca na celu identyfikację podobieństw i różnic. W niniejszym opracowaniu skupiono się na badaniu literaturowym modeli opracowanych przez znane ośrodki naukowe, czołowe przedsiębiorstwa i firmy konsultingowe oraz uznane autorytety w dziedzinie zarządzania. Wyniki badań przyczynią się do opracowania wytycznych dotyczących budowy modelu dojrzałości dla publicznego zarządzania kryzysowego.

Słowa kluczowe

dojrzałość organizacji, modele dojrzałości, publiczne zarządzanie kryzysowe

Wstęp

Rozwój koncepcji zarządzania jakością spowodował w wielu organizacjach nacisk na dążenie do doskonałości. Początkowo działania te skupiły się na poprawie jakości wykonywanych produktów, jednakże z upływem lat zaczęły obejmować kolejne obszary funkcjonowania przedsiębiorstwa, aż doprowadziły do usprawniania wszystkich procesów realizowanych w przedsiębiorstwie. W działaniach tych brakowało jednak miar umożliwiających ocenę postępu danej organizacji w procesie doskonalenia, tzn. oceny rezultatów i tempa wdrażania usprawnień. W odpowiedzi na przedstawione oczekiwania powstały modele dojrzałości, które są próbą ilościowego wyrażenia ocen jakościowych. Pozwalają one zarówno na ocenę obecnej sytuacji organizacji, jak również wyznaczenie celów w powiązaniu z osiąganiem poszczególnych poziomów dojrzałości.

Celem opracowania jest analiza modeli dojrzałości stosowanych w różnych obszarach zarządzania, zarówno w organizacjach biznesowych, jak i administracji. Wyniki badań przyczynią się do opracowania wytycznych dotyczących budowy modelu dojrzałości dla publicznego zarządzania kryzysowego. W badaniach wzięto pod uwagę zarówno modele uniwersalne, jak i modele dedykowane *stricte* dla biznesu, nie ograniczając się wyłącznie do administracji, ponieważ największe osiągnięcia metodyczne i koncepcyjne nauk o zarządzaniu powstawały w wyniku dążeń

* Dr hab. Anna Kosieradzka, prof. PW, mgr inż. Justyna Smagowicz,
Wydział Zarządzania, Politechnika Warszawska, ul. Narbutta 85, 02-524 Warszawa
anna.kosieradzka@pw.edu.pl
justyna.smagowicz@pw.edu.pl

nia do poprawy efektywności procesów produkcyjnych i usługowych, a potem były z sukcesem transferowane do zarządzania w administracji.

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (dalej u.z.k.) definiuje zarządzanie kryzysowe jako „działalność organów administracji publicznej będącą elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej” (u.z.k., art. 2). Obowiązek sporządzania planów zarządzania kryzysowego spoczywa na jednostkach administracji publicznej różnych szczebli, w szczególności na gminach, których jest w Polsce blisko 2 500 i które są do tego zadania w różnym stopniu przygotowane. Model dojrzałości w obszarze publicznego zarządzania kryzysowego mógłby stanowić pomoc dla jednostek administracji terytorialnej w ocenie posiadanych kompetencji i stosowanych praktyk oraz w określeniu kierunków doskonalenia tej sfery działalności.

Prezentowane badania zostały wykonane w ramach projektu pt. "Wysokospecjalistyczna platforma wspomagająca planowanie cywilne i ratownictwo w administracji publicznej oraz jednostkach organizacyjnych KSRR", finansowanego przez NCBiR na podstawie umowy DOB-BIO/11/02/2015 z dn. 22.12.2015 r.

W ramach przeprowadzonych badań przeanalizowano **20 modeli dojrzałości z siedmiu obszarów zarządzania**, takich jak: zarządzanie procesowe, zarządzanie produkcją, zarządzanie projektami, zarządzanie wytwarzaniem oprogramowania, zarządzanie administracją, zarządzanie jakością oraz zarządzanie ryzykiem i ciągłością działania. W opracowaniu skupiono się na badaniu literaturowym modeli opracowanych przez znane ośrodki naukowe, czołowe przedsiębiorstwa i firmy konsultingowe oraz uznane autorytety w dziedzinie zarządzania. Do badania zostały zakwalifikowane obecnie wykorzystywane modele, które zostały opracowane do roku 2015, aby móc zapoznać się z opiniami ze strony organizacji je stosujących. Do analizy przyjęto również modele opracowane w latach 80. i 90. XX wieku, uznając, że stanowiły one podstawę do budowy wielu modeli opracowanych w latach późniejszych, tym bardziej, że część z nich po wprowadzeniu zmian i wydaniu kolejnych wersji danego modelu została skutecznie zaimplementowana w wielu organizacjach. W badaniu wykorzystano źródła w postaci publikacji naukowych (artykuły, monografie, książki) oraz opracowania dedykowane dla użytkowników poszczególnych modeli dojrzałości – przygotowane przez firmy zarządzające użytkowaniem poszczególnych modeli.

1. Opis modeli dojrzałości

Dojrzałość oznacza systematyczne doskonalenie umiejętności organizacji, jak również realizowanych w niej procesów, w celu uzyskania wyższej wydajności w określonym czasie (Hammer 2007). **Model dojrzałości** stanowi zespół różnorodnych narzędzi i praktyk, umożliwiających dokonanie oceny kompetencji danej organizacji w zakresie zarządzania (OGC 2007), jak również doskonalenia kluczowych czynników prowadzących do osiągnięcia założonych celów (Looy 2014). Organizacja OMG (Object Management Group) definiuje modele dojrzałości jako ewolucyjny proces wdrażania kluczowych praktyk w jednej lub kilku dziedzinach funkcjonowania przedsiębiorstwa. Przyjęte **poziomy dojrzałości** pozwalają organizacji na

doskonalenie stosowanych praktyk, wychodząc od praktyk i procesów niezdefiniowanych i niespójnych, poprzez praktyki powtarzalne na poziomie komórek organizacyjnych, następnie kompleksowo zdefiniowane procesy biznesowe (przewidywalne i zarządzane statystycznie), aż do nieustannego procesu wdrażania innowacji i optymalizacji (OMG 2008). Modele dojrzałości określają zatem stan obecny organizacji, który wynika ze sposobu funkcjonowania danej organizacji, możliwości wykorzystania posiadanych zasobów czy dotychczasowych doświadczeń, jak również cele możliwe do osiągnięcia w przyszłości poprzez ustalenie priorytetów działań oraz identyfikację środków i sposobów ich realizacji.

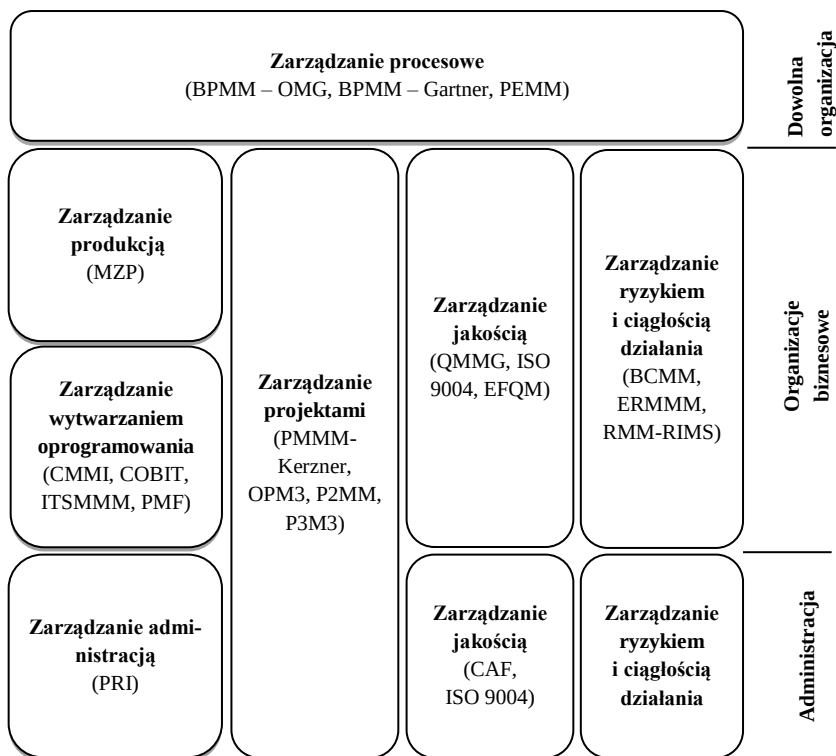
Modele dojrzałości pozwalają na całościowe spojrzenie na organizację i dokonanie kompleksowej oceny w aspekcie spełnienia kluczowych oczekiwań stawianych przez różnorodne **wymogi** (np. akty prawne, założenia koncepcji zarządzania czy wewnętrzne ustalenia firmy) oraz **interesariuszy** (klienci, kontrahenci, pracownicy, społeczeństwo itp.). Model dojrzałości powinien być tak skonstruowany, aby wytyczał drogi usprawnień, prowadzących w efekcie do poprawy uzyskiwanych wyników ekonomicznych i pozycji konkurencyjnej (Kosieradzka 2016).

W celu uporządkowania analizowanego zbioru modeli na potrzeby opracowania, zdecydowano się na ich podzielenie na modele dla organizacji biznesowych (produkcyjnych i usługowych) oraz modele dla administracji. Grupę modeli dla organizacji biznesowych podzielono na grupy dziedzinowe wg obszaru, którego dotyczy model:

- zarządzanie procesowe,
- zarządzanie produkcją, w tym zarządzanie wytwarzaniem oprogramowania,
- zarządzanie projektami (w tym także produkcją jednostkową),
- zarządzanie jakością,
- zarządzanie ryzykiem i ciągłością działania.

W grupie modeli dla administracji obszar „zarządzanie administracją”, obejmujący realizację podstawowych funkcji przez jednostki administracji publicznej, pojawił się w miejscu obszarów związanych z produkcją wyrobów i usług, natomiast pozostałe obszary pozostały bez zmian. Na rysunku 18 została przedstawiona zaproponowana systematyka wraz z wykazem modeli przypisanych do poszczególnych obszarów. W dalszej części rozdziału analizowane modele dojrzałości zostały opisane według następujących charakterystyk:

- autor modelu (organizacja/osoba),
- nawiązania do innych modeli (o ile występują),
- krótki opis struktury modelu, powiązany ze sposobem dokonywania oceny,
- opis kluczowych elementów wyróżniających model na tle innych modeli (o ile występują).



Rysunek 18. Systematyka badanych modeli dojrzałości

Źródło: opracowanie własne.

W obszarze **zarządzania procesowego** występują modele ogólne, które pozwalają na dokonanie kompleksowej oceny dowolnej organizacji. Jednym z najsłynniejszych modeli dojrzałości zarządzania procesowego jest *Business Process Maturity Model* (BPMM) opracowany przez międzynarodową organizację Object Management Group (OMG). Bazuje on na modelu *Capability Maturity Model* i początkowo stanowił jedną z jego części składowych, odpowiedzialną za ocenę dojrzałości eksploatacji usług – Service Operations CMM. W ciągu kolejnych kilkudziesięciu lat został wydzielony jako odrębny model, który składa się z trzydziestu obszarów oceny (przypisanych do poszczególnych pięciu poziomów dojrzałości) oraz blisko 350 praktyk szczegółowych (OMG 2008). Autorzy modeli dojrzałości zwrócili uwagę na kluczowe etapy, określające konkretne działania, umożliwiające przejście na kolejne poziomy dojrzałości (Looy 2014). Zasada ta została spełniona również przez *Business Process Maturity Model* (BPMM) opracowany przez międzynarodową firmę konsultingową Gartner. Model identyfikuje sześć obszarów oceny, przy czym dla każdego z nich opracowano zestaw wskazówek umożliwiających zakwalifikowanie do odpowiedniego z pięciu poziomu dojrzałości. Autorzy zidentyfikowali również kluczowe „punkty przejścia”, znajdujące się pomiędzy poszczególnymi poziomami dojrzałości i wymagające zarazem poniesienia znaczących nakładów. Kolejnym modelem w obszarze zarządzania procesowego jest *Process and Enterprise Maturity Model* (PEMM), opracowany przez Michaela Hammera. Model składa

się z dziewięciu atrybutów oceny w podziale na: 5 atrybutów procesu oraz 4 atrybutów przedsiębiorstwa (Hammer 2007). Oceny dokonuje się dla każdego atrybutu oddzielnie według 4-stopniowej skali dojrzałości. Należy również zwrócić uwagę, aby atrybuty organizacji wspierały atrybuty procesu – oznacza to, że powinny one znajdować się co najmniej na tym samym poziomie dojrzałości (Power 2007).

Modele szczegółowe zostały zidentyfikowane w pięciu obszarach zarządzania dla organizacji biznesowych oraz w trzech obszarach dla administracji. W pierwszej kolejności zostały opisane modele wykorzystywane w organizacjach biznesowych. W **obszarze zarządzania produkcją** ocenie został poddany Model Zarządzania Produktywnością (MZIP), opracowany przez A. Kosieradzką, którego celem jest wsparcie przedsiębiorstw w implementacji koncepcji zarządzania prowadzących do wzrostu produktywności. Model został opracowany w oparciu o model CMMI i pod względem strukturalnym jest do niego zbliżony. Kolejne poziomy dojrzałości (z pięciu możliwych) osiągane są poprzez wdrażanie praktyk przypisanych do siedemnastu obszarów przedmiotowych, które warunkują uzyskanie odpowiedniego poziomu dojrzałości (Kosieradzka 2012). Warto podkreślić, że MZIP jest modelem dla produkcji powtarzalnej, natomiast dla przedsiębiorstw o jednostkowym typie produkcji są rekomendowane modele dojrzałości opracowane dla zarządzania projektami.

W ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat zauważono dynamiczny rozwój obszaru **zarządzania projektami**, zarówno w organizacjach biznesowych, jak i publicznych. Pierwszym stworzonym modelem dojrzałości był *Kerzner Project Management Maturity Model* (PMMM). Wieloletnie doświadczenie autora modelu umożliwiło umieszczenie w opisie wyszczególnionych pięciu poziomów dojrzałości praktycznych informacji odnośnie do działań, które należy podjąć w celu osiągnięcia wyższych poziomów. Obecnie w obszarze zarządzania projektami dominują dwie organizacje: brytyjska organizacja Office of Government Commerce (OGC) oraz amerykański Project Management Institute (PMI). Pierwsza z tych organizacji opracowała model dojrzałości *PRINCE2 Maturity Model* (P2MM) – oceniający organizacje w aspekcie skutecznego stosowania metodyki *PRINCE2*. Opiera się on na wytycznych zastosowanych w modelu CMMI, w związku z tym oceny organizacji dokonuje się na podstawie wybranych obszarów i stosowanych praktyk (Juchniewicz 2010). *PRINCE2 Maturity Model* wykorzystuje jednak 3 poziomy dojrzałości, przy czym warunkiem osiągnięcia danego poziomu jest spełnienie warunków przedstawionych dla wszystkich przypisanych mu obszarów (Łabuda 2009). W odpowiedzi na rosnące oczekiwania przedsiębiorstw w zakresie programów i portfeli organizacja Cabinet Office (dawniej OGC) stworzyła model P3M3. Struktura modelu opiera się na trzech „wewnętrznych” modelach: zarządzania portfelem, programami i projektami, pomiędzy którymi nie zachodzą ścisłe zależności – oceny dokonuje się niezależnie dla każdego obszaru w aspekcie siedmiu obszarów wiedzy (www.axelos.com). Pod koniec lat dziewięćdziesiątych XX wieku druga z organizacji Project Management Institute stworzyła model dojrzałości OPM3 oparty na *Organizational Project Management*. Struktura modelu zbudowana jest z czterech powiązanych elementów: najlepsze praktyki, umiejętności, wskaźniki i wyniki, przy czym ocena jest silnie skorelowana z procentowym udziałem poszczególnych praktyk wykorzystywanych w organizacji (www.opmexperts.com).

W obszarze **zarządzania wytwarzaniem oprogramowania** jednym z najbardziej znanych modeli dojrzałości jest *Capability Maturity Model Integration*

(CMMI). Powstał na bazie modelu *Capability Maturity Model* (CMM), który jako pierwszy koncentrował się na ocenie dojrzałości procesów realizowanych w przedsiębiorstwie (Grela 2013). Model CMM został opracowany na początku lat 90. XX wieku przez amerykańskich programistów z Software Engineering Institute (SEI) i był stosowany do doskonalenia procesów wytwórczych oprogramowania, jednakże integracja kolejnych obszarów spowodowała rozwój modelu i wzrost jego popularności (Kasse 2008). Standardowa struktura w postaci podziału na obszary, cele i przypisane do nich praktyki oraz 5-stopniowej skali dojrzałości, stały się podstawą do opracowania szeregu modeli w przyszłości. Kolejny model w tej grupie jest oparty na *Process Maturity Framework*, który został opisany w bibliotece ITIL, i jest wykorzystywany do oceny dojrzałości zarządzania usługami – zarówno pojedynczych procesów, jak i ich całokształtu (Lloyd 2002). Ocena dokonywana jest w obrębie pięciu ściśle ze sobą powiązanych dziedzin w 5-stopniowej skali dojrzałości. Modelem, który bada dojrzałość procesów zarządzania usługami informatycznymi, jest wykorzystywany przez CTPartners S.A. *IT Service Management Maturity Model* (ITSM Maturity Model). Struktura modelu obejmuje sześć obszarów dziedzinowych, do których przypisano od 3 do 8 procesów szczegółowych (www.itsmsolutions.com). *Model Control Objectives for Information and related Technology* (COBIT) został opracowany przez organizację ISACA oraz IT Governance Institute w celu zebrania dobrych praktyk z zakresu zarządzania procesami informatycznymi. Oceny dokonuje się w ramach zidentyfikowanych 5 domen oraz 37 procesów (wersja COBIT 5.0) w 6-stopniowej skali dojrzałości (www.isaca.org).

Podstawą pierwszych modeli dojrzałości były koncepcje zarządzania związane z obszarem **zarządzania jakością**, a szczególnie z koncepcją *Total Quality Management*. W 1979 roku Philip Crosby opublikował *Quality Management Maturity Grid* (QMMG), który jest uważany za pierwszy opracowany model dojrzałości. Zapoczątkował on dość powszechnie stosowaną w większości modeli 5-stopniową skalę dojrzałości. Ocena dokonywana jest w formie macierzy, w której w kolumnach wyszczególniono poziomy dojrzałości natomiast w wierszach zidentyfikowano sześć obszarów podlegających ocenie (Crosby 1980). Pod koniec lat 80. XX wieku opublikowano normy ISO z serii 9000, w których zostały zawarte założenia do modelu dojrzałości opartego na normie ISO 9004. Norma ta zawiera wytyczne odnośnie do doskonalenia systemu zarządzania jakością, jednakże działania te przyczyniają się do ulepszania wyników całej organizacji (Sokołowicz i Srzednicki 2004). Oceny dokonuje się w 5-stopniowej skali dojrzałości. Na uwagę zasługuje również fakt wprowadzenia narzędzia samooceny organizacji, która jest wykorzystywana w wielu modelach dojrzałości (Urbaniak 2004). Kolejnym modelem wykorzystywanym w obszarze zarządzania jakością jest model opracowany przez European Foundation for Quality Management, nazwany modelem doskonałości EFQM, służący do oceny organizacji ubiegających się o nagrodę *EFQM Excellence Award* (Bugdol 2008). Ocena opiera się na dziewięciu kluczowych kryteriach ujętych w podziale na „Potencjał” (5 kryteriów) oraz „Wyniki” (4 kryteria) i realizowana jest w 3-stopniowej skali dojrzałości (www.efqm.pl).

Ostatnim analizowanym obszarem jest **obszar zarządzania ryzykiem i ciągłością działania**. W XXI wieku organizacje zauważyły, że z punktu widzenia prowadzonej działalności ważne okazuje się przewidywanie niekorzystnych zdarzeń, które mogą wystąpić, jak również negatywnych skutków z nimi związanych, aby się przed nimi zabezpieczyć. Najpopularniejszym modelem w obszarze zarządzania ryzykiem

i ciągłości działania jest *Business Continuity Maturity Model* (BCMM), który został opracowany przez firmę Virtual Corporation. Ocena dokonywana jest w 6-stopniowej skali, natomiast struktura obejmuje 11 obszarów podlegających ocenie w podziale na kompetencje przedsiębiorstwa (7 obszarów) oraz kryteria programu zapewnienia ciągłości działania (4 obszary) (Virtual Corporation Inc. 2007). Kolejnym modelem w obszarze zarządzania ryzykiem i ciągłością działania jest *Enterprise Risk Management Maturity Model* (ERM Maturity Model), który prezentuje holistyczne podejście do poszczególnych klas ryzyka. Model identyfikuje osiem obszarów oceny, analizowanych w 5-stopniowej skali dojrzałości (Ciorciari i Blattner 2008). W oparciu o najśłynniejszy model dojrzałości CMMI w obszarze zarządzania ryzykiem został stworzony *Risk and Insurance Management Society Maturity Model* (RIMS-RMM). Ocena dokonywana jest w 5-stopniowej skali na podstawie ankiety przeprowadzonej w obszarze siedmiu atrybutów, 25 kierunków kompetencji oraz 68 kluczowych wskaźników, charakteryzujących organizację. Atutem modelu jest uwzględnienie wytycznych wielu standardów i norm, obowiązujących w obszarze zarządzania ryzykiem i ciągłością działania (www.rims.org).

Kilkanaście lat temu w administracji publicznej rozpoczął się proces wprowadzania koncepcji zarządzania, dotychczas stosowanych wyłącznie w organizacjach biznesowych. Szczególnie popularne okazały się koncepcje związane z obszarem zarządzania procesowego oraz zarządzania jakością.

W ramach szczegółowych modeli dojrzałości stosowanych w administracji, zostały opisane dwa z nich – pierwszy w **obszarze zarządzania administracją** a drugi w **obszarze zarządzania jakością**. Dla polskiej administracji publicznej został opracowany model dojrzałości oparty na metodzie Planowania Rozwoju Instytucjonalnego (PRI). Ocena dokonywana jest w 5-stopniowej skali według 19 kryteriów zarządzania, zgrupowanych w pięciu obszarach głównych. W modelu PRI (www.pri.msap.pl) wykorzystano zasadę kumulacji, co oznacza, że elementem koniecznym do przejścia na wyższy poziom dojrzałości jest spełnienie warunków dla niższych poziomów. W obszarze zarządzania jakością natomiast przeanalizowano model *Common Assessment Framework* (CAF). Struktura modelu jest oparta na elementach występujących w modelu EFQM, w związku z tym model zbudowany jest z 9 kryteriów podstawowych (w podziale na „Potencjał” i „Wyniki”) oraz 28 podkryteriów szczegółowych. Oceny dokonuje się w systemie punktowym (CAF 2008).

Na podstawie przedstawionej charakterystyki można zauważyć duże podobieństwo modeli pod względem ich budowy oraz wyszczególnionych poziomów dojrzałości. Opisane zjawisko wynika z faktu, że część modeli została zbudowana w oparciu o opracowane wcześniej modele (głównie CMMI), bądź modele zostały zaadaptowane z jednego obszaru zarządzania do drugiego, ewentualnie model stosowany w organizacjach biznesowych przystosowano do specyfiki organizacji publicznej – przykładem takiego rozwiązania jest model EFQM, dla którego stworzono odpowiednik dla administracji w postaci modelu CAF.

2. Kryteria analizy porównawczej

Wykorzystanie jednych modeli jako wzorców do tworzenia kolejnych sprawiają, że modele wdrożone w różnych obszarach zarządzania, czy też wykorzystywane

przez różne organizacje, charakteryzują się pewnymi elementami wspólnymi. Szczególnie silne zależności udało się zauważyć w czterech przekrojach:

- struktura,
- sposób przedstawienia oceny,
- powiązania z innymi modelami,
- wdrożenie.

Przedmiotem badań odnośnie do **struktury** modeli była **liczba poziomów dojrzałości**, czyli etapów dzielących daną organizację od najniższego do najwyższego poziomu doskonałości. Analizowano również **elementy składowe**, z których zbudowane są poszczególne modele – przykładowo zdefiniowane obszary oceny czy wykorzystywane praktyki. W ramach analizy identyfikowano wspomniane elementy oraz ich liczbę, która bezpośrednio wpływa na łatwość dokonania oceny, jak również czas niezbędny na jej dokonanie.

Kolejnym badanym przekrojem był **sposób przeprowadzania oceny**. Analizie poddany był **sposób reprezentacji modelu**, czyli możliwość dokonania oceny wybranych części lub całości organizacji, przy czym parametr ten jest silnie związany ze strukturą modelu. Reprezentacja ciągła pozwala na wdrożenie modelu w mniejszym zakresie oraz skupieniu się na obszarach kluczowych bądź charakteryzujących się najniższym poziomem dojrzałości. Zakres obowiązywania modelu zawiera informację, czy dany model skupia się jedynie na dokonaniu oceny stanu bieżącego, czy wyznacza również parametry stanu przyszłego. Kolejnym kryterium porównania był **sposób zbierania informacji** służących do przeprowadzenia oceny, w ramach którego analizowano różne metody i techniki wykorzystywane do zbierania danych dotyczących ocenianej organizacji. **Sposób mierzenia wyników** określa sposób przyporządkowania odpowiedniego poziomu dojrzałości – czy odbywa się to na podstawie liczby spełnionych kryteriów, czy oceny punktowej. Dodatkowo bada również równorzędność poszczególnych elementów oceny, tzn. czy poszczególne kryteria są równoprawne, czy też wyróżniono elementy kluczowe, dla których przyjęto wyższe wagi. Ważnym czynnikiem uwzględnionym w badaniach była również **osoba dokonująca oceny**, która może być pracownikiem danej organizacji lub ekspertem instytucji zewnętrznej. Stosowanym wariantem może być dokonanie w pierwszej kolejności oceny wewnętrznej (tzw. samooceny), a następnie uzupełnienie jej o ocenę zewnętrzną, dzięki czemu uzyskuje się pełniejszy obraz organizacji.

Trzecim przekrojem badań było **powiązanie modeli dojrzałości z koncepcjami zarządzania**, jak również z innymi modelami, wspomagającymi proces dokonywania oceny oraz wyznaczającymi kierunki doskonalenia organizacji w wybranych obszarach. W ramach tego aspektu analizy zbadano, czy przy określaniu założeń do poszczególnych modeli wzorowano się na innych, wcześniej **opracowanych modelach bądź systemach**. Analizowane były również korzyści, płynące z wdrożenia poszczególnych modeli, takie jak umożliwienie bądź znaczące ułatwienie **zdobycia certyfikatów, nagród czy wyróżnień**. Zainteresowano się także możliwością wykorzystania modeli dojrzałości w przedsiębiorstwach i organizacjach o różnej wielkości (przy czym zjawisko to jest silnie powiązane z kosztami i trudnością wdrożenia), jak również w przedsiębiorstwach działających w różnych branżach.

Ostatnim przekrojem analizy był sam **proces wdrożenia**, w ramach którego rozpatrywano cztery aspekty: **łatwość, czas, koszty i wyniki** związane z implementacją

danego modelu. Warto pamiętać, że występuje silna korelacja pomiędzy wspomnianymi parametrami dotyczącymi wdrożenia, a wyszczególnionymi wcześniej charakterystykami modeli, zwłaszcza złożonością ich struktury.

3. Wyniki analizy porównawczej

W ramach przeprowadzonych badań przeanalizowano 20 modeli dojrzałości z siedmiu obszarów zarządzania, takich jak: zarządzanie procesowe, zarządzanie produkcją, zarządzanie projektami, zarządzanie wytwarzaniem oprogramowania, zarządzanie administracją, zarządzanie jakością oraz zarządzanie ryzykiem i ciągłością działania. Przedstawione modele były analizowane w czterech przekrojach: struktura, sposób przeprowadzenia oceny, powiązania z innymi koncepcjami i modelami oraz wdrożenie. Wyniki uzyskane w ramach przeprowadzonych badań zostały przedstawione w tabeli 28.

W przekroju **struktury** zdecydowana większość modeli charakteryzuje się liczbą poziomów dojrzałości oscylujących między czterema a sześcioma poziomami (18 przebadanych modeli), przy czym w większości z nich przeważa pięć poziomów dojrzałości. W strukturze poszczególnych modeli najczęściej spotykane jest wyodrębnienie obszarów, do których zostały przypisane cele ogólne i szczegółowe oraz praktyk (metod i technik), umożliwiających ich osiągnięcie. Podział na obszary oraz zdefiniowanie celów ma ułatwić przeprowadzenie analizy i dokonanie oceny. Zauważono, że w połowie przebadanych modeli liczby obszarów i praktyk były odpowiednio mniejsze od 20 obszarów i 500 praktyk. Większą liczbą obydwu opisywanych elementów charakteryzowały się głównie modele z obszaru zarządzania wytwarzaniem oprogramowania z uwagi na realizację bardziej skomplikowanych procesów wytwórczych i występujące pomiędzy nimi powiązania. W niektórych modelach, charakteryzujących się mniejszą liczbą obszarów, repozytorium praktyk liczyło więcej niż 500 pozycji.

W ramach **sposobu przeprowadzania oceny** jednym z pierwszych badanych aspektów była reprezentacja modelu. W uzyskanych wynikach przeważa reprezentacja ciągła, która pozwala na kompleksową ocenę organizacji. Coraz więcej modeli jednak, szczególnie w obszarze zarządzania wytwarzaniem oprogramowania, wprowadza zarówno reprezentację ciągłą jak i stopniowaną. Wszystkie przebadane modele charakteryzowały się szerokim zakresem wykorzystania modelu, obejmującym zarówno identyfikację stanu obecnego, jak i docelowego organizacji. Twórcy modeli wykorzystali koncepcję ciągłego doskonalenia i umożliwili organizacjom udzielenie odpowiedzi na pytanie „gdzie organizacja znajduje się obecnie?”, ale również wyznaczenie przyszłych kierunków rozwoju. W aspekcie sposobu zbierania informacji przeważało narzędzie, zapożyczone z koncepcji zarządzania jakością – samoocena (9 przebadanych modeli). Atutem samooceny jest tworzenie obrazu stanu obecnego organizacji przez samych pracowników, którzy posiadają szczegółową wiedzę dotyczącą funkcjonowania organizacji, jak również uświadomienie sobie przez nich tego stanu w trakcie dokonywania oceny.

Tabela 28. Podobieństwa analizowanych modeli dojrzałości

Przekroje analizy	Elementy porównania	Cecha podobieństwa	Liczba modeli wykazujących daną cechę
Struktura	Liczba poziomów dojrzałości	4-6 poziomów	18
	Struktura poszczególnych modeli	Obszary i praktyki	18
	Liczba obszarów	do 20 pozycji	12
	Liczba praktyk	do 500 pozycji	10
Sposób przeprowadzania oceny	Reprezentacja modelu	Ciągła	4
		Stopniowana	10
		Ciągła i stopniowana	6
	Zakres wykorzystania modelu	Identyfikacja stanu obecnego	20
		Identyfikacja stanu docelowego	20
	Sposób zbierania informacji	Samoocena	9
		Ankieta	6
		Obserwacja wg ustalonych kryteriów	8
	Sposób mierzenia wyników	Liczba spełnionych kryteriów modelu	14
		Ocena punktowa	6
	Osoba przeprowadzająca ocenę (z zewnątrz czy wewnątrz organizacji)	Osoba z wewnątrz organizacji	16
Powiązania z innymi modelami/ koncepcjami / biznesem	Wykorzystywane koncepcje	Ciągłe doskonalenie	16
		Podejście procesowe	8
		Benchmarking	12
	Wzorowanie na innych modelach/systemach	CMM	8
		Inne modele poza CMMI	2
		Nie występuje	10
	Zdobycie certyfikatów/ nagród	Występuje	4
	Wielkość przedsiębiorstwa	Wszystkie	14
Wdrożenie	Branża	Wszystkie	14
	Łatwość wdrożenia modelu	Wysoka	13
	Czas potrzebny na wdrożenie modelu	Do 6 miesięcy	14
	Wynik uzyskany w ramach wdrożenia	Usprawnienie organizacji	18
		Brak zwrotu z inwestycji	17
	Koszt wdrożenia w stosunku do uzyskanych efektów	Niski	11

Źródło: opracowanie własne.

Do często stosowanych technik należą również ankieta i obserwacja bezpośrednia, natomiast wywiad jest wykorzystywany głównie w ocenach przeprowadzanych przez ekspertów zewnętrznych, ponieważ pozwala uzyskać nie tylko dane do oceny stanu obecnego, ale również zidentyfikować przyczyny tego stanu. Sposób mierzenia wyników jest w większości modeli zbliżony i polega na określeniu stopnia spełnienia kryteriów dla poszczególnych obszarów w skali procentowej (14 przebadanych modeli). Stosowana jest również ocena punktowa i wagi, szczególnie w sytuacjach, gdy ważność poszczególnych obszarów jest różna. Ostatnim aspektem badania sposobu przeprowadzania oceny jest wybór osoby jej dokonującej. Z uwagi na znaczące zainteresowanie modeli dojrzałości techniką samooceny, większość modeli

preferuje dokonywanie oceny przez osobę z wewnątrz organizacji, co jest zrozumiałe ze względu na ukierunkowanie modeli na realizację koncepcji ciągłego doskonalenia. W obszarach silnie rozwijających się, takich jak zarządzanie projektami, zarządzanie wytwarzaniem oprogramowania czy zarządzanie ryzykiem i ciągłością działania, proponuje się jednak dokonanie oceny w dwóch wymiarach: oceny wewnętrznej, łatwiejszej w wykonaniu i obejmującej mniejszy zakres, a jednocześnie bardziej subiektywnej oraz oceny zewnętrznej – trudniejszej, wykonanej w poszerzonym zakresie przez zewnętrznego eksperta. Ocena zewnętrzna jest wymagana w przypadku ubiegania się organizacji o certyfikaty, które są nadawane przez uprawnione instytucje i to właśnie eksperci tych instytucji są uprawnieni do dokonania oceny.

W trzecim przekroju oceny badane były **powiązania modeli dojrzałości z koncepcjami szeroko rozpowszechnionymi we współczesnym zarządzaniu**. Dwie szczególnie widoczne koncepcje to ciągłe doskonalenie (16 przebadanych modeli) oraz benchmarking (12 przebadanych modeli), który umożliwia doskonalenie organizacji na podstawie porównywania się z innymi organizacjami i przejmowania od nich skutecznych rozwiązań, tzw. dobrych praktyk. **Podejście procesowe** natomiast jest szczególnie ważne we wszystkich modelach w obszarze zarządzania procesowego. Od kilku lat zauważa się wykorzystywanie elementów podejścia procesowego w administracji publicznej i zakładając dalszy rozwój współczesnych koncepcji zarządzania publicznego, kierunek ten będzie coraz bardziej znaczący. Wśród analizowanych modeli zauważono również tendencję do nawiązania do **modelu CMM**. Zaadoptowane elementy występują głównie w ramach struktury modelu w podziale na 5-stopniową skalę dojrzałości, podział na obszary i praktyki, jak również sposób przeprowadzania oceny. W kwestii bezpośrednich korzyści płynących z wdrożenia modeli dojrzałości okazuje się, że w wielu przypadkach autorzy modeli zwracają uwagę na brak korzyści wymiernych (9 przebadanych modeli). W nielicznych modelach, pochodzących głównie z obszaru zarządzania jakością i wytwarzaniem oprogramowania, działania podjęte w ramach wdrażania modelu przybliżają organizację do zdobycia certyfikatu (np. na zgodność z normą) czy nagrody (np. Nagrody EFQM). Coraz częściej wskazuje się na **efekt synergii** pokazując, że kompleksowe podejście do rozwoju organizacji, współdziałanie różnych działów czy obszarów może doprowadzić do większych efektów niż przy indywidualnym doskonaleniu wybranych obszarów. Dokonano również analizy w aspekcie możliwości zastosowania modeli dojrzałości w przedsiębiorstwach w zależności od ich wielkości oraz branży, w której funkcjonują. Z założenia modele opracowywane są dla rozwiązania problemów występujących w danej branży, jednakże z czasem bywają adaptowane również do innych dziedzin. Okazuje się, że zdecydowana większość modeli dojrzałości (14 przebadanych modeli) jest na tyle uniwersalna, że może funkcjonować w każdej organizacji bez względu na jej wielkość, czy obszar działania.

W przekroju **wdrażania** badaniu podlegały parametry takie jak: łatwość, czas i koszt wdrożenia, jak również wynik uzyskany w ramach implementacji modelu. W opracowaniu wspomniano wcześniej, że łatwość wdrożenia modelu jest silnie skorelowana z czasem i kosztem podjętych działań. Wspomniane parametry natomiast są związane ze sposobem dokonywania oceny. Im model jest bardziej skomplikowany, zbudowany z większej liczby elementów, tym trudniej dokonać oceny, a tym samym działanie to staje się bardziej pracochłonne i kosztowne. Zauważono jednak, że zdecydowana większość modeli charakteryzuje się zminimalizowaną

strukturą, ocena dokonywana jest przez osoby z wewnątrz organizacji (samoocena), w związku z tym modele charakteryzują się wysoką łatwością implementacji, krótkim czasem wdrożenia (poniżej 6 miesięcy) oraz niskim kosztem w stosunku do uzyskanych efektów. Uwagę zwróciły również liczne komentarze i uwagi, że większość korzyści uzyskanych ze wzrostu poziomu dojrzałości organizacji nie przekłada się w sposób bezpośredni na uzyskanie zwrotu z zainwestowanego kapitału (17 przebadanych modeli). Organizacje decydują się jednak na podjęcie tych działań z uwagi na korzyści niewymierne, takie jak większe szanse w przetargach (zwiększone prawdopodobieństwo uzyskania większej liczby punktów), czy możliwość nawiązania współpracy z zainteresowanymi kontrahentami (przy ocenie wykonywanej przez eksperta zewnętrznego) – korzyści zidentyfikowane w przypadku 5 przebadanych modeli. Kluczowym wynikiem, uzyskanym w ramach wdrożenia modelu dojrzałości jest usprawnienie organizacji, znajdujące odzwierciedlenie w wybranych wskaźnikach KPI.

Zakończenie

W różnych obszarach zarządzania stosowane są różne modele dojrzałości, ponieważ w każdym z tych obszarów inne czynniki mogą mieć kluczowe znaczenie dla rozwoju organizacji. Okazuje się jednak, że obok pewnych różnic pomiędzy nimi można zaobserwować zdecydowanie więcej elementów wspólnych. Wynika to przede wszystkim z faktu, że **celem wszystkich modeli dojrzałości jest doprowadzenie do ciągłego usprawniania i doskonalenia organizacji** – rozumianego jako nieustanne poszerzanie i wykorzystywanie umiejętności, kompetencji i wiedzy posiadanych przez organizację w celu sprostania pojawiającym się wyzwaniom poprzez wdrażanie tzw. najlepszych praktyk wypracowanych w danej dziedzinie. Każdy model korzysta z repozytorium najlepszych praktyk, na które składają się praktyki ogólne, uniwersalne, wykorzystywane w wielu modelach oraz praktyki specyficzne, dedykowane rozwiązaniu specyficznych problemów występujących w modelach dziedzinowych.

Powyższa analiza modeli dojrzałości stosowanych w organizacjach biznesowych i w administracji pozwoliła na identyfikację modeli występujących w poszczególnych obszarach zarządzania. Organizacje administracji publicznej dysponują mniejszym zasobem modeli, z których mogą korzystać w ramach procesu ciągłego doskonalenia. W administracji zastosowanie znalazły modele z obszaru zarządzania procesowego, zarządzania projektami, organizacji administracji oraz zarządzania jakością – brakuje natomiast modelu dedykowanego dla obszaru zarządzania ryzykiem i ciągłością działania. W ciągu ostatnich kilkunastu lat powstało wiele modeli zarządzania ryzykiem dla organizacji biznesowych, jednakże żaden z nich nie spełnia w sposób kompleksowy wymagań stawianych przez administrację publiczną.

Przedstawione opracowanie stanowi punkt wyjścia do budowy nowych modeli dojrzałości. Autorki przedstawiły kluczowe kryteria, według których przeprowadzono analizę modeli dojrzałości oraz omówiły wyniki uzyskane w ramach analizy porównawczej. Badania dowiodły, że istnieje luka poznawcza w obrębie modeli dojrzałości przeznaczonych do oceny dojrzałości jednostek administracji publicznej w zakresie ich przygotowania do przeprowadzania analizy i oceny ryzyka oraz przygotowywania planów zarządzania kryzysowego. Przedmiotem dalszych prac będzie budowa modelu dojrzałości na potrzeby publicznego zarządzania kryzysowego.

Założenia do budowy tego modelu zostaną sformułowane w oparciu o wyniki badań zaprezentowane w niniejszym opracowaniu.

Literatura

- Bugdol M. (2008). *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej. Teoria i praktyka*, Difin.
- Ciorciani M., Blattner P. (2008). *Enterprise Risk Management Maturity-Level Assessment Tool*.
- Crosby P. (1980). *Quality is Free. The Art Of Making Quality Certain*, McGraw-Hill Book Company.
- Hammer M. (2007). *The Process Audit*, *Harvard Business Review*, Vol. 85, No. 4.
- Grela G. (2013). *Ocena poziomu dojrzałości procesowej organizacji*, (w:) Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy.
- Juchniewicz M. (2010). *Dojrzałość projektowa organizacji jako narzędzie doskonalenia procesów zarządzania projektami*. (w:) Lachiewicz S., Matejun M. (red.), *Współczesne koncepcje zarządzania produkcją, jakością i logistyką*.
- Kasse T. (2008). *Practical Insight into CMMI®*, ARTECH HOUSE.
- Kosieradzka A. (2012). *Zarządzanie produktywnością w przedsiębiorstwie*, Wydawnictwo C.H.Beck.
- Kosieradzka A. (2016). *Modele dojrzałości jako narzędzie stymulowania zrównoważonego rozwoju organizacji*, (w:) J. Ejdyś (red.), *Społeczna odpowiedzialność i zrównoważony rozwój w naukach o zarządzaniu*. TNOiK Dom Organizatora, Toruń.
- Lloyd V. (2002). *Planning to Implement Service Management (ITIL)*, OGC.
- Looy A. (2014). *Business Process Maturity: A Comparative Study on a Sample of Business Process Maturity Model*.
- Łabuda W. (2009). *Koncepcja wdrożenia PMO w przedsiębiorstwie*, Zeszyty Naukowe, Warszawska Wyższa Szkoła Informatyki.
- OGC (2007). *Zarządzanie ryzykiem: przewodnik dla praktyków*.
- OMG (2008). *Business Process Maturity Model (BPMM)*.
- Power B. (2007). *Michael Hammer's Process and Enterprise Maturity Model*, BPTrends.
- Sokołowicz W., Srzednicki A. (2004). *ISO System zarządzania jakością*, Wydawnictwo C.H.Beck.
- Urbaniak M. (2004). *Zarządzanie jakością. Teoria i praktyka*. Difin.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2007 Nr 89 poz. 590, z późn. zm.).
- CAF (2008). *Wspólna Metoda Oceny. Doskonalenie organizacji poprzez samoocenę*.
- Virtual Corporation Inc. (2007), *Business Continuity Maturity Model ®*.
www.axelos.com (dostęp: 17.04.2016).
www.efqm.pl (dostęp: 18.04.2016).
www.itsmsolutions.com (dostęp: 13.04.2016).
www.isaca.org (dostęp: 13.04.2016).
www.opmexperts.com (dostęp: 17.04.2016).
www.pri.msap.pl (dostęp: 25.10.2016).
www.rims.org (dostęp: 17.04.2016).

COMPARATIVE ANALYSIS OF ORGANIZATION MATURITY MODELS

Abstract

Maturity models were developed as a measure of the progress achieved by the organization in continuous improvement process. The aim of the article is to analyze the maturity models used in different areas of management, in order to identify similarities and differences. The author focused on the literature study and analyze models developed by renowned research centers, recognized industry and consulting companies and authorities in the field of management. The results will contribute as a guidelines to the development of maturity model in public crisis management.

Keywords

organization maturity, maturity models, public crisis management

Agata Austen*

Przemysław Banasik**

Joanna Kuczevska***

Sylvia Morawska****

21. SIECI W WYMIARZE SPRAWIEDLIWOŚCI – POŻĄDANY MODEL PRZYWÓDZTWA

Streszczenie

Organizacje sektora publicznego z uwagi na ich cele, warunki w których działają, podstawy oceny efektywności ich funkcjonowania odmienne od organizacji komercyjnych stanowią przedmiot zainteresowania nauk o zarządzaniu w ramach wyodrębnionej subdyscypliny zwanej zarządzaniem publicznym. W ramach zarządzania publicznego podejście sieciowe jest szeroko analizowane w ramach paradygmatu współzarządzania. Wylonilo się ono na przełomie lat 80. i 90. XX w. Celem artykułu jest wypełnienie luki poznawczej dotyczącej lidera przywództwa w sieciach w sektorze publicznym na przykładzie sądów. W rozdziale wykorzystano literaturę przedmiotu w obszarze współdziałania sieciowego w sektorze przedsiębiorstw i organizacji publicznych. Zarówno w literaturze krajowej, jak i zagranicznej brakuje pogłębionych badań dotyczących współdziałania sieciowego w sądownictwie, w tym również przywództwa w tego rodzaju sieciach i to zarówno w sieciach o charakterze regulacyjnym, jak i dobrowolnym. Stąd też w opracowaniu dokonano przeglądu dotychczasowego dorobku, a także wskazano na kierunki przyszłych badań w tym zakresie. W ostatniej części opracowania zostały przedstawione wyniki badań nad kwestiami przywództwa przeprowadzonych na grupie 60 sądów rejonowych, okręgowych i apelacyjnych biorących udział w pilotażu wdrażania nowoczesnych metod zarządzania.

Słowa kluczowe

przywództwo, sieci, wymiar sprawiedliwości, sądy

Wstęp

Organizacje sektora publicznego z uwagi na ich cele, warunki w których działają, podstawy oceny efektywności ich funkcjonowania odmienne od organizacji komercyjnych stanowią przedmiot zainteresowania nauk o zarządzaniu w ramach wyodrębnionej subdyscypliny zwanej zarządzaniem publicznym. W ramach zarządzania publicznego podejście sieciowe jest szeroko analizowane w ramach para-

* Dr hab., Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Katedra Zarządzania Publicznego i Nauk Społecznych, e-mail: agata.austen@gmail.com.

** Dr, Politechnika Gdańska, Wydział Ekonomii i Zarządzania, Katedra Przedsiębiorczości i Prawa Gospodarczego, e-mail: przemyslawbanasik@tlen.pl.

*** Dr, Uniwersytet Gdański, Wydział Ekonomiczny, Katedra Ekonomiki Integracji Europejskiej, e-mail: j.kuczevska@ug.edu.pl.

**** Prof. SGH, dr hab., Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Kolegium Nauk o Przedsiębiorstwie, Katedra Prawa Administracyjnego i Finansowego Przedsiębiorstw, e-mail: smorawska@gmail.com.

dygmatu współzarządzania. Wyłoniło się ono na przełomie lat 80. i 90. XX w. Problematyka zarządzania sieciowego wprowadzona została do rozważań nad zarządzaniem w sektorze publicznym przez H. Hecla oraz A. Wildavsky'ego (Hecl 1978; Hecl i Wildavsky 1974). Podejmowali ją teoretycy zarządzania publicznego (Marin i Mayntz 1991; Kooiman 1993; Scharpf 1994; March i Olsen 1995; Kickert, Klijn i Koppenjan 1997; Rhodes 1997; Pierre i Peters 2000; Hill i Hupe 2002; Sorensen i Torfing 2007). Na wymiar sprawiedliwości, podobnie jak i na administrację publiczną, wywiera wpływ koncepcja sieciowej natury świata spraw publicznych. Jej transpozycja do sfery badań nad sądownictwem spowodować musi jej mutację, której efektem będzie swoistość względem wersji bazowej.

Celem artykułu jest wypełnienie luki poznawczej dotyczącej lidera przywództwa w sieciach w sektorze publicznym na przykładzie sądów. W rozdziale wykorzystano literaturę przedmiotu w obszarze współdziałania sieciowego w sektorze przedsiębiorstw i organizacji publicznych. Zarówno w literaturze krajowej, jak i zagranicznej brakuje pogłębionych badań dotyczących współdziałania sieciowego w sądownictwie, w tym również przywództwa w tego rodzaju sieciach i to zarówno w sieciach o charakterze regulacyjnym, jak i dobrowolnym. Stąd też dokonujemy przeglądu dotychczasowego dorobku, a także wskazujemy na kierunki przyszłych badań w tym zakresie. W ostatniej części artykułu zostały przedstawione wyniki badań nad kwestiami przywództwa przeprowadzonych na grupie 60 sądów rejonowych, okręgowych i apelacyjnych biorących udział w pilotażu wdrażania nowoczesnych metod zarządzania. Celem realizowanego w ramach projektu pilotażu wdrażania nowoczesnych metod zarządzania sądami powszechnymi było podniesienie efektywności, skuteczności i sprawności pracy sądów. Pilotaż przeprowadzono w ramach realizowanego przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w latach 2011 – 2015 projektu PWP *Edukacja w dziedzinie zarządzania czasem i kosztami postępowań sądowych – case management*.

1. Przywództwo w sieciach międzyorganizacyjnych – przegląd dotychczasowych badań

Przywództwo, z definicji, dotyczy relacji między liderem a jego zwolennikami, na których przywódca wpływa, aby osiągnąć określone cele. Ten sposób rozumienia przywództwa skutkuje powstaniem przeszkód w adaptacji dorobku w zakresie przywództwa w kontekst działania sieci międzyorganizacyjnych (Huxham i Vangen 2000). Tradycyjne użycie terminu „przywódca” czy „przywództwo” nie mogą być bezpośrednio stosowane w odniesieniu do sieci. Nie ma tam bowiem ani zwolenników, ani relacji między przełożonym a podwładnym. Zamiast tego są poziome relacje w grupie równych partnerów. Dlatego tradycyjne źródła władzy wykorzystywane przez przywódców w organizacjach, takie jak władza formalna, nagradzania, czy też wymuszania nie mogą być stosowane. Działania partnerów tworzących sieć nie mogą być narzucone (Müller-Seitz 2014). Wszystko to sprawia, że przywództwo w sieciach międzyorganizacyjnych różni się od przywództwa na poziomie organizacji. W wielu sieciach trudno jest zidentyfikować przywódców według roli, tytułu lub formalnego stanowiska. Chociaż wielu naukowców analizuje właśnie takie sytuacje, gdzie przywódca występuje formalnie, przywództwo w sieciach wykracza poza

poziom jednostki. Mogą bowiem wystąpić sytuacje, w których jest kilku liderów i zwolenników, a ich role zmieniają się. W niektórych przypadkach nie jest możliwe wskazanie, którzy członkowie sieci są przywódcami, zamiast tego można wskazać kluczowych członków, którzy potrafią dokonywać zmian (Mandell i Keast 2009). Z tego też powodu przywództwo w sieciach różni się od przywództwa w organizacyjnym (hierarchicznym) kontekście. Przywództwo w sieciach dotyczy partnerstwa i wzajemnego uczenia się. Podkreśla dzieloną władzę bądź też władzę „z” niż władzę „nad”. Jest to przywództwo powstające „od środka”, w przeciwieństwie do tradycyjnego przywództwa, które pochodzi „z góry”.

Przywództwo w sieciach międzyorganizacyjnych jest omawiane zarówno w kontekście sieci interpersonalnych, sieci intraorganizacyjnych i aliansów, co skutkuje mnogością różnych aspektów przywództwa i obecnością zróżnicowanych koncepcji analizy aspektów związanych z przywództwem w sieciach. Większość autorów zainteresowanych przywództwem w sieciach międzyorganizacyjnych koncentruje się na sieciach hierarchicznych (Müller-Seitz 2014). Odnoszą się do organizacji wiodących (*lead organizations*), które określane są także mianem firm centralnych (*hub firms*) (Nambisan i Sawhney 2011), orkiestratorów (*network orchestrators*) (Sabatier i in. 2010), centrów strategicznych (*strategic centres*) (Lorenzoni i Baden-Nia-Fuller 1995), czy też katalizatorów procesów (*process catalysts*) (Mandell i Keast 2009). Nasze doświadczenia i wcześniejsze badania w sieciach tworzonych przez sądy doprowadziły do konkluzji, że sieci te są raczej regulowane przez ich uczestników, a więc mają charakter sieci heterarchicznych. W takich sieciach przywództwo kształtuje się raczej na skutek wzajemnych działań uczestników sieci (Müller-Seitz 2014). Sieci są tworzone przez osoby pochodzące z różnych organizacji i grup, co zwykle sprawia, że nie ma akceptacji dla formalnie uznanego przywódcy wyposażonego w odpowiedzialność menedżerską oraz dla hierarchicznej relacji ze zwolennikami. Trudno jest ustalić, kto powinien móc wywierać wpływ (Huxham i Vangen 2000). Autorzy, którzy koncentrują się na sieciach heterarchicznych krytykują założenia leżących u podstaw stabilności i liniowości w podejściach strukturalnych, często odpowiadających rzeczywistości sieci hierarchicznych. Uzasadnieniem tej krytyki jest to, że takie podejście nie zwraca uwagi na sposób, w jaki przywództwo faktycznie przebiega, czyli jak dokonuje się pewnych działań w praktyce.

W sieciach, różnorodność celów jest bardziej rozpowszechniona niż ich spójność (Vangen i Huxham 2012). Przywódcy, którzy chcą komunikować cele najprawdopodobniej doświadczą różnic w oczekiwaniach partnerów, które to różnice mogą powodować nieporozumienia i konflikty. Ponadto partnerzy reprezentujący różne kultury organizacyjne mogą również przejawiać różne potrzeby i praktyki komunikacyjne, co także może doprowadzić do nieporozumień i konfliktów. Wyzwaniem dla przywódców jest łączenie różnych interesariuszy wewnętrznych ze sobą w celu osiągnięcia równowagi pomiędzy utrzymaniem ich wewnętrznej spójności, a przy jednoczesnym uznaniu różnorodności między grupami (Sullivan i in. 2012). W związku z tym istnieją dodatkowe kompetencje wymagane od skutecznych przywódców w organizacjach (Morse 2008). Poniżej przedstawiony zostanie syntetyczny przegląd dorobku w tym zakresie, w ujęciu chronologicznym.

Duża część rozważań dotyczących przywództwa w sieciach dotyczy ról przywódców i ich charakterystyk. Kickert, Klijn i Koppenjan (1997) rozróżniają działania dotyczące zarządzania siecią (zapobieganie lub wprowadzanie nowych pomy-

słów, negocjowanie, wywoływanie procesów refleksji wewnątrz sieci) oraz te nakierowane na interakcje między członkami sieci (organizowanie, strukturyzacja i mediacje między uczestnikami sieci). Podobny pogląd przedstawili Ospina i Saz-Carranza (2010), którzy dokonali rozróżnienia między działaniami przywódców nakierowanymi na wewnątrz i na zewnątrz. Pierwsze z nich odnoszą się do działań nakierowanych na budowanie, pielęgnowanie i utrzymywanie współpracy i koordynowanie współpracy członków sieci. Drugie z działań dotyczą osiągania celów współpracy samodzielnie lub w wyniku współpracy członków sieci.

Huxham i Vangen (2000) zidentyfikowali 204 zadania przywódcze i 241 procesów związanych z przywództwem. Według cytowanych autorów istnieją trzy kluczowe działania liderów w sieciach: (1) wykonywanie władzy i kontrola działań (te działania koncentrują się na znalezieniu sposobów kontrolowania programów współpracy); (2) reprezentowanie i mobilizowanie organizacji członkowskich (liderzy muszą zapewnić, żeby członkowie sieci działali jako pośrednicy między siecią a zasobami ich organizacji oraz (3) wzbudzanie entuzjazmu i upełnomocnianie tych, którzy mogą wyznaczać cele współpracy (działania te odnoszą się do zapewnienia aktywnego udziału tych, którzy mają kluczowe znaczenie dla realizacji celów partnerstwa). Ponadto autorzy ci sugerują, że być może organizacje, które pełnią funkcje przywódcze mogą być zdolne jedynie do wyznaczania warunków brzegowych współpracy, a już niekoniecznie będą mogły wpływać na sieć, z powodu braku formalnej władzy.

McGuire (2002) pogrupował zachowania związane z zarządzaniem siecią w cztery odrębne kategorie: aktywację, kadrowanie, nadawanie ram, mobilizowanie i syntetyzowanie. Aktywacja odnosi się do zachowań mających na celu identyfikację i angażowanie zasobów niezbędnych do osiągnięcia celów. Nadawanie ram jest definiowane jako zachowania mające na celu tworzenie i zawiązywanie struktury sieciowej, poprzez ułatwianie porozumienia w sprawie ról uczestników, zasad działania i wartości sieci. Ustalenie tożsamości i kultury dla sieci, opracowanie wspólnej, zbiorowej wizji; oraz zmiany percepcji uczestników jest potrzebne. Z kolei syntetyzowanie tworzenia środowiska współpracy tak, aby mogły wystąpić skuteczne interakcje pomiędzy uczestnikami sieci.

Ponadto, jako że relacje stanowią spoiwo dla wspólnych wysiłków, przywódcy w sieciach powinni angażować się w rozwój relacji z różnymi interesariuszami. Muszą zatem przyjąć rolę „łączącego granice”. Z kolei mając na uwadze, że jednym z kluczowych zadań przywództwa jest ułatwianie wzajemnych procesów uczenia się, przywódcy powinni upewniać się, że grupa rozwija proces wzajemnego uczenia się. Przywódcy mogą tego dokonać poprzez ustanawianie i wpływanie na zasady działania i panujące wartości i normy grupy roboczej (Morse 2008).

Ansell i Gash (2012) dokonują rozróżnienia na role „włodarza”, „mediatora” i „katalizatora”. Pierwsza z ról dotyczy ustanawiania i ochrony jedności procesu współpracy. Mediator lub pośrednik między różnymi podmiotami pomaga rozstrzygać i pielęgnować relacje. Rola katalizatora polega na angażowaniu się w negocjacje mające na celu identyfikację i wykorzystanie możliwości wytwarzania wartości.

Powyższe propozycje, w tym przeprowadzone w tym zakresie badania, odnoszą się raczej do sieci hierarchicznych niż heterarchicznych. Ponadto wciąż niewiele wiadomo na temat ewolucji form przywództwa (Müller-Seitz 2014). Dlatego też w naszej opinii konieczne jest prowadzenie badań nad naturą przywództwa w sieciach heterarchicznych, w tym ujęciu jego dynamiki.

Kolejna ważna kwestia dotyczy rodzaju przywództwa. Różne tryby przywództwa zostały zidentyfikowane przez Davisa i Eisenhardt (2011). Po pierwsze, proponują oni proces „dominującego przywództwo”, w którym jeden partner kontroluje podejmowanie decyzji, ustala cele i mobilizacji uczestników. Po drugie, możliwy jest proces przywództwa opartego na konsensusie, w którym proces decyzyjny i cele są wynikiem wspólnych działań członków. Jednak z punktu widzenia innowacji, a sieci międzyorganizacyjne tworzone w obszarze sądownictwa są tworzone w kierunku tworzenia i wymiany wiedzy, szukania nowych sposobów rozwiązywania problemów, te tryby są mniej skuteczne niż trzeci tryb, zwanym procesem „przywództwa rotacyjnego”. Przywództwo rotacyjne odnosi się do sytuacji, w której każdy uczestnik sieci ma szansę być liderem przez jakiś czas. Chociaż sieci między sądami mają w naszej opinii charakter sieci heterarchiczny, powinien być w nich twór, który można nazwać centrum strategicznym, ktoś musi bowiem pobudzić innych członków do działania. Wydaje nam się, że szczególnie użyteczny byłby model przywództwa łączącego cechy procesu przywództwa opartego na konsensusie i procesu przywództwa rotacyjnego. Ponieważ przyjęcie takiego modelu oznaczałoby zmianę podmiotów odpowiedzialnych za realizację funkcji przywódczej, uważamy że uchwycenie procesu przywództwa wymagałoby przeprowadzenia badań przekrojowych.

2. Przywództwo w sieci sądowej – wyniki badania pilotażowego

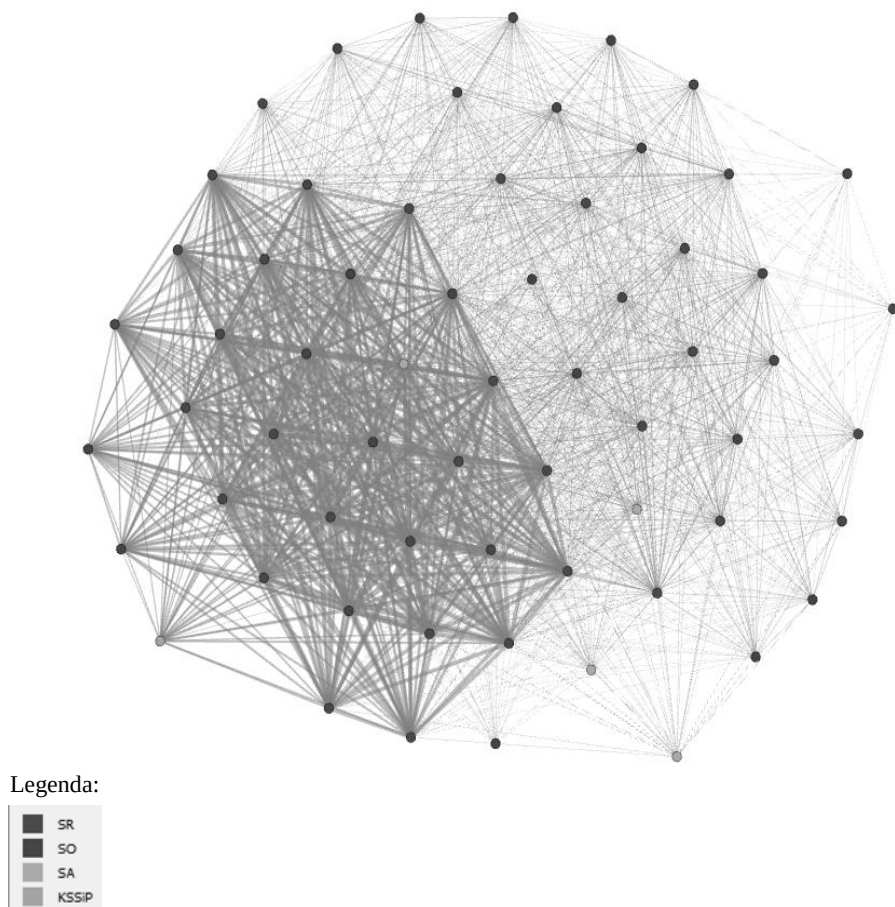
Rozważania dotyczące sieci przywództwa w sieciach zostały zainspirowane rezultatami projektu *PWP Edukacja w dziedzinie zarządzania czasem i kosztami postępowań – case management*, w wyniku którego zostało zainicjowane działanie dobrowolnych sieci sądowych. Zgodnie z naszą wiedzą jest to pierwsza tego typu inicjatywa, jednak ze względu na coraz większe rozpowszechnianie się współpracy międzyinstytucjonalnej, można przypuszczać, że działania tego typu będą coraz bardziej powszechne.

Powstanie sieci w obszarze sądownictwa ma na celu wymianę wiedzy między poszczególnymi jednostkami i tworzenie rozwiązań pozwalających na doskonalenie sposobu zarządzania. Sieci są także platformą dla dzielenia się dobrymi praktykami w obszarze merytorycznym działania. Taki charakter działania wpisuje się w rozumowanie M.P. Mandell i R. Keast (2008, s. 715-731), zdaniem których głównym celem sieci jest łączenie jej członków, ułatwianie wspólnych działań i uczenia się, a w konsekwencji tworzenie nowych rozwiązań dla istniejących problemów.

Sieci powstałe w wyniku pilotażu:

1. Mają charakter dobrowolny i kooperacyjny (członkowie sieci pozostają niezależni i wchodzą w interakcje jedynie wtedy, gdy jest taka potrzeba, powiązania między nimi są luźne i sporadyczne. Sieci te zakładają luźną formę współpracy, a ich podstawowym celem jest dzielenie się wiedzą).
2. Nie mają wyodrębnionego członu zarządzającego, brakuje strategicznego centrum, organizacje podejmują decyzje na równych prawach.
3. Znajdują się na początkowym etapie rozwoju, w którym budowane są relacje, ustalone normy i wyznaczane kierunki działania. Trudno jeszcze mówić o wysokim stopniu zaufania, budowaniu powiązań z innymi sieciami, silnych relacjach.

Na wysoką integrację sieci powstałych w pilotażu wskazuje również jej wykres (rysunek 19).



Rysunek 19. Ilustracja struktury mapowanej sieci

Źródło: Tomaszewski i Banasik (2015).

Tak wysoka integracja sieci utrudnia identyfikację jej głównych aktorów. Nie wykształciło się w ramach sieci strategiczne centrum. Powstaje zatem pytanie dlaczego tak się stało? Czy wynika to z ograniczeń prawnych kształtujących prawa i obowiązki prezesa i dyrektora sądu?

W sądownictwie rozwój współdziałania sieciowego napotyka na poważne ograniczenia. Ich źródeł należy upatrywać w zespole przepisów kreujących instytucje prezesa i dyrektora oraz występującą w sądownictwie biurokratyczną formę koordynacji. Pełnienie przez prezesa czy dyrektora sądu funkcji ośrodka decyzyjnego w sieci – lidera, może wywołać konflikt z kluczowym interesariuszem sądu jakim jest Minister Sprawiedliwości na linii pryncypał – pełnomocnik. Lider sieci jest jej twórcą, ale też wizjonerem i strategiem dla zbiorowości sądów. W tym zakresie wkracza więc w kompetencje Ministra Sprawiedliwości. W przypadku sądów można mówić o teorii ograniczonej orkiestracji sieci sądowej. Pojęcie orkiestracji, jak do-

wodzi W. Czakon (2012, s. 206) jest młode, poddane jeszcze nielicznym badaniom empirycznym. Dzieli zakres znaczeniowy z innymi koncepcjami, w tym modelami biznesu (dyrygenta) czy strategiami (koopetycji). Orkiestracja to zbiór procesów, które polegają na dążeniu do zwiększenia wartości oraz uzyskiwania znaczącej części tworzonej wartości.

Pełnienie roli orkiestratora sieci wymaga od prezesa sądu zdolności przewyższania obiektywnych i subiektywnych ograniczeń. W sądownictwie podstawową formą koordynacji jest biurokracja. Mechanizm koordynacji biurokratycznej wykorzystuje swoją legitymizację w uprawnieniach formalnych menedżerów do podejmowania decyzji o alokacji zasobów oraz zadań. Koordynacja sieciowa jest złożoną formą, która czerpie swe źródło nie tylko z koordynacji biurokratycznej, ale także rynkowej i relacyjnej zwanej także społeczną. Powstaje zatem podstawowe pytanie: na ile w sądownictwie możliwe jest wspomaganie koordynacji i integracji wymiany narzędziami nieformalnymi? Czy narzędzia formalne umożliwiają i promują stosowanie narzędzi nieformalnych? Jakie korzyści mogą osiągnąć sądy czy też prezesi i dyrektorzy sądu ze współdziałania sieciowego? Czy ich uprawnienia i obowiązki umożliwiają pełnienie funkcji lidera sieci?

Kluczową rolę w sądzie odgrywa prezes. Kieruje on bowiem działalnością o podstawowym charakterze, związanym z wymierzaniem sprawiedliwości. W sądzie należy wyodrębnić tzw. działalność orzeczniczą – podstawową oraz działalność pomocniczą. Działalność pomocnicza pełni służebną rolę w stosunku do działalności podstawowej. Pracownicy, którzy ją realizują to sędziowie i referendarze, innymi słowy orzecznicy. Celem działalności organizacji wymiaru sprawiedliwości jest sprawiedliwe rozpatrzenie sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd – dostarczanie wartości interesariuszom oraz spełnianie roli integratora społecznego. Działania pomocnicze skupiają się na zapewnieniu odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu i wykonywania przez sąd zadań związanych z wymierzaniem sprawiedliwości i z zakresu ochrony prawnej (działalność podlegająca dyrektorowi sądu) oraz zapewnieniu właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem przez sąd zadań, o których mowa powyżej (działalność podlegająca prezesowi sądu). Zakres zadań zarówno prezesa, jak i dyrektora sądu znajduje podstawę w regulacjach rangi ustawowej. Ich uszczegółowienie ma miejsce w rozporządzeniu wydanym przez Ministra Sprawiedliwości – Regulaminie urzędowania sądów powszechnych. Prezes sądu jest zwierzchnikiem służbowym dyrektora sądu, wykonuje w stosunku do dyrektora sądu czynności z zakresu prawa pracy, z wyjątkiem czynności zastrzeżonych dla Ministra Sprawiedliwości, oraz co najmniej raz w roku określa potrzeby sądu konieczne dla zapewnienia warunków prawidłowego funkcjonowania i sprawnego wykonywania przez sąd zadań, biorąc pod uwagę przewidywany ich zakres. W zakresie kierowania działalnością administracyjną sądu, prezes sądu podlega prezesowi sądu przełożonego oraz Ministrowi Sprawiedliwości. Dyrektora sądu zatrudnia się na podstawie powołania. Dyrektora sądu powołuje Minister Sprawiedliwości na wniosek prezesa danego sądu. Prezes sądu jest pełnomocnikiem Ministra Sprawiedliwości w działalności administracyjnej, dyrektor sądu podlega zaś dwóm pryncypałom – prezesowi sądu oraz Ministrowi Sprawiedliwości. Rola sądu jako orkiestratora sieci – jednostki uruchamiającej – rozrusznika sieciowości – będzie uzależniona od decyzji prezesa sądu. Dyrektor sądu podlega prezesowi sądu. A zatem decyzje o uczestnictwie w sieci, czy też ini-

ejatywę uruchomienia sieci dyrektor powinien skonsultować z prezesem sądu. Udział w sieci sądu czy też pełnienie roli ośrodka decyzyjnego w sieci nie wymaga konsultacji z Ministrem Sprawiedliwości. Jest jednak poważnym wyzwaniem menedżerskim, gdyż wykracza poza granice formalne sądu. Sądy uczestniczące w sieci zachowują niezależność formalno-prawną. Narzędzia hierarchiczne wykorzystywane w kierowaniu sądem nie znajdują tu zastosowania. Pełnienie funkcji lidera – centrum decyzyjnego sieci przez sąd i kierującego nim prezesa może wywołać konflikt na linii prezes – Minister Sprawiedliwości. Lider ma wpływ na projektowanie sieci (członków sieci, strukturę sieci oraz pozycję w sieci) oraz orkiestrację sieci (zarządzanie mobilnością wiedzy, zarządzanie zawłaszczaniem innowacji oraz zarządzanie stabilnością sieci). Centralność i popularność lidera sieci stwarzają potencjał wpływu na pojedynczych członków sieci, a następnie całej sieci. Wydaje się, że zważywszy na ograniczenia i zagrożenia dla lidera, sąd i kierujący nim prezes może pełnić rolę jednostki uruchamiającej, ale już dyrygowanie siecią będzie wymagać współdecydowania uczestniczących w sieci sądów, a także przezwyciężania ograniczeń.

Zakończenie

„Przywództwo” i „współpraca” są integralną częścią rządzenia i zarządzania jakie ma miejsce w organizacjach XXI wieku, ale pomimo zwiększającej się liczby publikacji w tym zakresie, nasz rozumienie kwestii przywództwa w sieciach międzyorganizacyjnych jest utrudnione przez brak ujęcia ich swoistości i niuansów między nimi (Sullivan i in. 2012, s. 51). Ponadto naukowcy rzadko empirycznie dokumentują kwestie kompetencji, zadań, czy zachowań jakie składają się na przywództwo w sieciach. Determinanty skutecznego przywództwa realizowanego w kontekście sieci międzyorganizacyjnych są wciąż słabo zbadane.

W przypadku sądownictwa, horyzontalne sieci o różnej kompozycji i zróżnicowanych funkcjach nie zastąpią hierarchicznie uporządkowanej struktury sądownictwa i wertykalnych zależności. Ich zainicjowanie i przetrwanie będzie napotykać na poważne przeszkody. Potencjał w nich tkwiący oraz możliwość oddziaływania przywódcy na uczestników sieci stanowi zagrożenie dla sprawującego nadzór administracyjny nad sądami Ministerstwa Sprawiedliwości. Reakcją na ewentualny konflikt z Ministerstwem Sprawiedliwości będzie sytuacja, w której sieci będą funkcjonować bez lidera. Jego brak może spowodować, że sieci nie osiągną rezultatów takich, jakie mogłyby osiągnąć, gdyby były kierowane przez lidera. Dodatkowo brak lidera może przyczynić się do zawłaszczania wartości wytworzonych w ramach współdziałania sieciowego (Czakoń 2009, s. 11-14). Asymetria informacji i zasobów prowadzi do niesymetrycznych relacji w sieci, co z kolei może powodować erozję interesu publicznego (Mazur 2015, s. 45). Rola strategicznego centrum w sieci sądowej wymaga dalszych pogłębionych badań. Stan wiedzy w tym obszarze nie może być uznany za satysfakcjonujący i wymaga testowania.

Literatura

Ansell Ch., Gash A. (2012). *Stewards, mediators, and catalysts: Toward a model of collaborative leadership*. *Innovation Journal*, 17(1), 2-21.

- Banasik P. (2014). *Nowe kierunki w zarządzaniu wymiarem sprawiedliwości*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.
- Banasik P. (2015). *Sieciowy transfer wiedzy w organizacji wymiaru sprawiedliwości* (w:) P. Banasik (red.), *Budowanie wartości wymiaru sprawiedliwości w obszarze prawnym, zarządczym i ekonomicznym*, Gdańsk: Wydawnictwo Kowalewski&Wolf.
- Bass B.M. (1985). *Leadership and Performance*, New York: Free Press.
- Bass B.M. (1998). *Transformational Leadership: Industrial, Military and Educational Impact*, Mahwah, N.J.: Erlbaum.
- Bass B.M., Avolio B.J. (red.) (1985). *Improving Organizational Effectiveness Through Transformational Leadership*, Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Burns J.M. (1978). *Leadership*, New York: Harper & Row.
- Czakon W. (2009). Koopetycja – splot tworzenia i zawłaszczania wartości, *Przegląd Organizacji*, Nr 12.
- Czakon W. (2012). *Sieci w zarządzaniu strategicznym*, Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer business.
- Davis J.P., Eisenhardt K.M. (2011). Rotating Leadership and Collaborative Innovation: Recombination Processes in Symbiotic Relationships, *Administrative Science Quarterly*, 56 (2), 159-201.
- Fiedler F. (1972). The effects of leadership training and experience: a contingency model interpretation, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17 No. 4: 445-470.
- Hackman J.R., Wageman R. (2005). A theory of team coaching, *Academy of Management Review*, Vol. 30 No. 2: 269-287.
- Hatch M.J., Kostera M., Koźmiński A.K. (2005). *The Three Faces of Leadership. Manager, Artist, Priest*, Oxford, UK: Blackwell Publishing.
- Heclo H. (1978). *Issue networks and the executive establishment*, (w:) A. King (red.), *The New American Political System*, Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Heclo H., Wildavsky A. (1974). *The Private Government of Public Money*, London: Macmillan.
- Hill M., Hupe P. (2002). *Implementing Public Policy: Governance in Theory and Practice*, London: Sage.
- Huxham C., Vangen S. (2000). Leadership in the shaping and implementation of collaboration agendas: How things happen in a (not quite) joined-up world. *Academy of Management Journal*, 43, 1159-1175.
- Joiner B., Josephs S. (2007). *Leadership Agility. Five Levels of Mastery for Anticipating and Initiating Change*, San Francisco: John Wiley&Sons.
- Kenis P.N., Provan K.G. (2009). *Towards an Exogenous Theory of Public Network Performance*, *Public Administration*, t. 87, Nr 3.
- Kickert W.J.M., Klijn E.H., Koppenjan J.F.M. (red.) (1997). *Managing Complex Networks*, London: Sage.
- Kooiman J. (red.) (1993). *Modern Governance: New Government – Society Interactions*, London: Sage.
- Kozłowski S.W.J. et. al. (1996). Team leadership and development: theory, principles and guidelines for training leaders and teams, *Advances in Interdisciplinary Studies of Work Teams*, Vol.3: 253-291.
- Koźmiński A.K. (2013). *Ograniczone przywództwo. Studium empiryczne*, Wydawnictwo Warszawa: Poltext.

- Lawler E. (1986). *High Involvement Management: Participative Strategies For Improving Organizational Performance*, San Francisco: CA: Jossey Bass.
- Lorenzoni G., Baden-Fuller C. (1995). Creating a strategic center to manage a web of partners. *California Management Review*, 37, 146–163.
- Mandell M.P., Keast R. (2007). Evaluating Network Arrangements: Toward Revised Performance Measures, *Public Performance and Management Review*, t. 30, Nr 4.
- Mandell M.P., Keast R. (2008). Evaluating the effectiveness of interorganizational relations through networks. Developing a framework for revised performance measures. *Public Management Review*, Nr 10(6).
- Mandell M., Keast R.L. (2009). A new look at leadership in collaborative networks: process catalysts. (w:) J.A. Rafael, P. Leisink, A.E. Middlebrooks (red.), *Public Sector Leadership: International Challenges and Perspectives*. Edward Elgar, Cheltenham, 163-178.
- March J.G., Olsen J.P. (1995). *Democratic Governance*, New York: The Free Press.
- Marin B., Mayntz R. (red.) (1991). *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Frankfurt-am-Main: Campus Verlag.
- Mazur S. (2015). *Współzarządzanie a administracja publiczna*. (w:) S. Mazur (red.), *Współzarządzanie publiczne*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR.
- McGuire M. (2002). Managing Networks: Propositions on What Managers Do and Why They Do It. *Public Administration Review*, 62(5), 599-609.
- Morse R.S. (2008). *Developing Public Leaders in an Age of Collaborative Governance*, (w:) R.S. Morse, T.F. Buss (eds) *Innovations in Public Leadership Development*, Routledge, 79-100.
- Müller-Seitz G. (2012). *Leadership in Interorganizational Networks: A Literature Review and Suggestions for Future Research*, *International Journal of Management Reviews*, 14, 428-443.
- Nambisan S., Sawhney M. (2011). *Orchestration processes in network-centric innovation: evidence from a field*. *Academy of Management Perspectives*, 25, 40-57.
- Osborne S.P. (2010). *Introduction. The (New) Public Governance: A Suitable Case Treatment?* (w:) S.P. Osborne. (red), *The New Public Governments? Emerging Perspective on Theory and Practice of Public Governance*, London and New York: Routledge.
- Ospina S.M., Saz-Carranza A. (2010). *Paradox and Collaboration in Network Management*. *Administration and Society* 42(4): 404-440.
- Perry K., Kempster S. (2013). *Love and leadership: constructing follower narrative identities of charismatic leadership*, *Management Learning* No. 1: 1-18.
- Pierre J., Peters B.G. (2000). *Governance, Politics and the State*, New York: St. Martins Press.
- Rhodes R.A.W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham: Open University Press.
- Rooney P.M. (1993). *Effects of worker participation in the USA: manager's perceptions vs. empirical measures*, (w:) W. Lafferty, E. Rosenstein (red.) *International Handbook of Participation in Organizations*, Vol. 3, Oxford University Press.
- Sabatier V., Mangement V., Rouselle T. (2010). *Orchestrating networks in the biopharmaceutical industry: small hub firms can do it*. *Production Planning & Control*, 21, pp. 218-228.
- Scharpf F.W. (1994). *Games real actors could play: Positive and negative coordination in embedded negotiations*, *Journal of Theoretical Politics*, t. 6, nr 1, London.

- Sorensen E., Torfing J. (red.) (2007). *Theories of Democratic Network Governance*, Palgrave Macmillan, New York: Basingstoke.
- Sullivan H., Williams P., Jeffares S. (2012). *Leadership for Collaboration*. Public Management Review, 14(1), 41-66.
- Sześciło D. i in. (2014), *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Warszawa: Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.
- Tomaszewski A., Banasik P. (2015), *Mapowanie sieci międzyorganizacyjnych w wymiarze sprawiedliwości metodami social network analysis*. (w:) P. Banasik P (red.), *Budowanie wartości wymiaru sprawiedliwości w obszarze prawnym, zarządzczym i ekonomicznym*, Gdańsk: Wydawnictwo Kowalewski & Wolf.
- Vangen S., Huxham Ch. (2011). *The Tangled Web: Unravelling the Principle of Common*. Journal of Public Administration Research and Theory, 22 (4), 731-760.
- Vroom V. (1977), *Leadership revisited*, (w:) B. Staw (red.). *Psychological Foundation of Organizational Behavior*, Santa Monica, CA: Goodyear Publishing Co.: 172-210.
- White R.K., Lippitt R. (1960), *Autocracy and Democracy*, New York: Harper&Row Publishers.

THE NETWORKING OF THE JUSTICE SYSTEM – THE DESIRED MODEL OF LEADERSHIP

Abstract

The justice system creates a model network structure. Obligatory inter – organizational networks function within it. The law imposes competences and tasks as well as hierarchical subordination on courts – the actors in networks. Obligatory inter – organizational networks are characterized by poor relation network. The justice system is characterized by highly formal relations with stakeholders and formalized structures. Despite this, there is a potential to create voluntary inter – organizational networks. In the justice system voluntary inter – organizational networks are being created between and among courts independent of hierarchy and between and among courts and external stakeholders. The cooperation in networks is aimed at knowledge and experience sharing and the unification of solutions. The justice system develops towards the open network system. The creation of inter – organizational public values is a challenge to court managers. The dispersing of courts and the lack of network between and among them are replaced by cooperation. The court managers are faced with the necessity to share knowledge and innovation worked out in the courts. This change requires cooperating instinct – the network creation skill what influences the role of court managers. The key role in the development of the organization in the long term is aimed at court managers. The goal of the paper is the identification of the desired leadership model in courts. The basic study methods in the paper are: literature, empirical analysis with available secondary study and case study.

Keywords

leadership, networks, justice system, courts

CZEŚĆ VIII.
DOSKONALENIE ZARZĄDZANIA
ORGANIZACJAMI PUBLICZNYMI

Tomasz Goszczyński*

Michał Konopka

Leszek Szczupak

22. ZASTOSOWANIE INNOWACJI W ZARZĄDZANIU PRZEDSIĘBIORSTWAMI SEKTORA PUBLICZNEGO

Streszczenie

Rozwój gospodarczy oraz wzrost PKB uzależniony jest od wielu czynników, z których jednym z najważniejszych jest dobra kondycja przedsiębiorstw w danym kraju. Zarówno podmioty sektora publicznego jak i sektora prywatnego od lat zmagają się z podstawowymi trudnościami takimi jak: niejasne przepisy prawne, brak dostatecznego finansowania czy brak wykwalifikowanej kadry. Pomimo jednak tych niedogodności każde przedsiębiorstwo musi stale podnosić swój poziom konkurencyjności na rynku ze względu na wciąż pogłębiające się procesy globalizacji gospodarczej i liberalizacji światowego handlu. Należy przyjąć, iż współcześnie jedyną drogą do poprawy konkurencyjności na rynku jest wzrost innowacyjności przedsiębiorstw. Dotyczy to zarówno przedsiębiorstw sektora publicznego jak i sektora prywatnego. Celem rozdziału jest określenie współczesnych sposobów tworzenia innowacji w przedsiębiorstwach sektora publicznego. Wskazano także potrzeby i stan innowacyjności przedsiębiorstw sektora publicznego w Polsce. Autorzy poddali analizie nowe trendy w zarządzaniu innowacjami między innymi w zakresie wykorzystania znaków towarowych przedsiębiorstw i ich ochrony.

Słowa kluczowe

innowacje, sukces organizacji, działalność innowacyjna

Wstęp

Innowacyjność w przedsiębiorstwach sektora publicznego jak i prywatnego jest współcześnie kwestią kluczową. W obecnych uwarunkowaniach ekonomicznych wzrost konkurencyjności może bowiem następować tylko wraz ze wzrostem innowacyjności tychże przedsiębiorstw. Wbrew obiegowym opiniom wdrażanie innowacji nie zawsze wiąże się z wysokimi kosztami i jest uzależnione od zatrudnienia wysoce wyspecjalizowanej kadry. Wszystko jest uzależnione od rodzaju wdrażanych innowacji. Jak wiadomo pod pojęciem innowacji kryją się nowoczesne rozwiązania i nowe technologie, które – jeśli są efektywnie wykorzystywane – stanowią dużą wartość przedsiębiorstwa. Nie zawsze jednak z różnych powodów analizowane innowacje są wdrażane. Powodem takiego stanu rzeczy są m.in.: brak wykwalifikowanej kadry, niewielkie możliwości finansowe czy charakter branży przedsiębiorstwa. Zawsze jednak istnieje możliwość zastosowania innowacyjnych rozwiązań w drodze efektywnego zarządzania już istniejącymi dobrami własności intelektualnej. Pod pojęciem „dóbr” należy rozumieć tu powszechnie znane i powszechnie występujące prawa własności intelektualnej m.in. znaki towarowe.

* Politechnika Częstochowska.

1. Innowacje a znak towarowy ujęcie prawne

Jednym z podstawowych praw własności intelektualnej jest prawo ochronne na znak towarowy, który występuje dokładnie w każdym przedsiębiorstwie, w tym w przedsiębiorstwach sektora publicznego. Znak towarowy może być wykorzystywany w promocji przedsiębiorstwa jako odróżnienie towarów lub usług jednego przedsiębiorstwa od towarów i usług innych przedsiębiorstw. Można zatem inwestować w logo przedsiębiorstwa, jego firmę (nazwę), a więc w szeroko pojęty wizerunek przedsiębiorstwa. Można także wykorzystać omawiany znak towarowy do ochrony przed działaniami nieuczciwej konkurencji na gruncie ustawy z 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji³⁵ czy nawet przy zastosowaniu przepisów Kodeksu Karnego³⁶.

Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji wprowadza stypizowany katalog czynów nieuczciwej konkurencji. Są to: wprowadzające w błąd oznaczenie przedsiębiorstwa, fałszywe lub oszukańcze oznaczenie pochodzenia geograficznego towarów albo usług, naruszenie tajemnicy przedsiębiorstwa, nakłanianie do rozwiązania lub niewykonania umowy, naśladownictwo produktów, pomawianie lub nieuczciwe zachwalanie, utrudnianie dostępu do rynku, przekupstwo osoby pełniącej funkcję publiczną, a także nieuczciwa lub zakazana reklama, organizowanie systemu sprzedaży lawinowej oraz prowadzenie lub organizowanie działalności w systemie konsorcyjnym. Sam ww. katalog daje duże pole do prawnej ochrony swoich interesów, należy jednak zaznaczyć, iż analizowana ustawa zawiera także klauzulę generalną pozwalającą na szersze interpretacje czynów nieuczciwej konkurencji. Klauzula ta zapisana w art. 3 ust. 1 ustawy za czyn nieuczciwej konkurencji uznaje każde działanie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami, jeżeli zagraża ono lub narusza interes przedsiębiorcy lub klienta. W takich przypadkach uprawnionemu przysługują roszczenia o:

1. zaniechanie niedozwolonych działań,
2. usunięcie skutków tych działań,
3. złożenie jednokrotnego lub wielokrotnego oświadczenia odpowiedniej treści i w odpowiedniej formie,
4. naprawienia wyrządzonej szkody,
5. wydania bezpodstawnie uzyskanych korzyści (Żelechowski 2015).

Kolejną możliwość wykorzystania znaku towarowego daje przepis art. 306 k.k., który stanowi: „Kto usuwa, podrabia lub przerabia znaki identyfikacyjne, datę produkcji lub datę przydatności towaru lub urządzenia, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3”.

Wszystkie prawa własności intelektualnej, w tym także prawo ochronne na znak towarowy, mają charakter bezwzględny co oznacza, iż są skuteczne *erga omnes*. To założenie powoduje podobieństwo prawnej ochrony przedmiotów własności intelektualnej do zwykłego popularnego prawa własności rzeczy, w konsekwencji powód może domagać się zaniechania naruszeń i naprawienia już wyrządzonej szkody. Takie roszczenie wynika enumeratywnie z przepisu art. 287 ust.1 oraz art. 296 ust.1

³⁵ Ustawa z 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.

³⁶ Ustawa Kodeks Karny.

Prawa własności przemysłowej³⁷. W świetle analizowanych norm właścicielowi przysługują:

1. roszczenie o zaniechanie naruszenia,
2. roszczenie o wydanie bezpodstawnie uzyskanych korzyści,
3. roszczenie o naprawienie wyrządzonej szkody.

Znaki towarowe mogą stanowić źródło dodatkowych dochodów dla ich właścicieli (przedsiębiorstw publicznych), którzy mogą je uzyskać w drodze udzielania licencji na ich używanie lub w ramach umów franchisingowych. Renomowane marki przedsiębiorstw publicznych stają się także przedmiotem wyceny co umożliwia ich zbycie, wykorzystanie jako aportu w nowotworzonej spółce lub jako zabezpieczenia kredytu.

Tabela 29. Wartość 10 najdroższych marek na świecie w roku 2015

Pozycja	Logo – znak towarowy	Nazwa	Wartość (mld \$)
1.		Apple	145,3
2.		Microsoft	69,3
3.		Google	65,6
4.		Coca-cola	56
5.		IBM	49,8
6.		McDonald's	39,5
7.		Samsung	37,9
8.		Toyota	37,8
9.		General Electric	37,5
10.		Facebook	36,5

Źródło: www.rankingthebrands.com/The-Brand-Rankings.aspx?rankingID=334&nav=category (dostęp: 25.03.2016).

Okazuje się zatem, że efektywne wykorzystywanie znaku towarowego może w znaczący sposób poprawić pozycję konkurencyjną przedsiębiorstwa przy zaangażowaniu relatywnie niewielkich środków. Ma to istotne znaczenie w szczególności

³⁷ Ustawa z 30 czerwca 2000 r. Prawo własności przemysłowej.

w stosunku do przedsiębiorstw sektora publicznego, które są rozpoznawalne i które już cieszą się dobrą renomą. Efektywne zarządzanie prawami własności intelektualnej w tym np. prawami ochronnymi na znaki towarowe może i powinno być wdrażane w każdym przedsiębiorstwie publicznym niezależnie od wdrażania innowacji technicznych. Podstawowym warunkiem potencjalnych korzyści jest jednak uzyskanie prawa ochronnego na znak towarowy w krajowym urzędzie patentowym lub urzędzie regionalnym (Urząd Harmonizacji Rynku Wewnętrznego – OHIM).

2. Zastosowanie innowacji w zarządzaniu przedsiębiorstwami sektora publicznego

Współcześnie podstawową siłą napędową poprawy efektywności i produktywności gospodarki są innowacje oparte na badaniach, wiedzy i edukacji. Tworzenie innowacji nie jest jednak takie proste jakby się mogło wydawać. Wynika to z faktu, że kreowanie innowacji jest procesem długim i żmudnym, wymagającym od pomysłodawców odpowiedniej cierpliwości, a także często dużych nakładów finansowych ponoszonych na badania i rozwój. Jednak bez innowacji przedsiębiorstwa nie byłyby w stanie zaspokajać potrzeb klientów, choćby poprzez tworzenie nowych produktów. Ponadto działalność innowacyjna przyczynia się do poprawy ich zdolności konkurencyjnej, wpływającej na osiągnięcie większej efektywności ekonomicznej. Doświadczenia korporacji międzynarodowych wskazują, że osiągnięcie konkurencyjności opartej na wiedzy i innowacjach może przyczyniać się do umocnienia pozycji na rynku oraz stworzenia podstaw do budowania długookresowych relacji z klientami opartych na wzajemnej lojalności. Ta zależność wynika z faktu, że współcześnie szczególnego znaczenia nabiera możliwość szybkiego i elastycznego dostosowania się do potrzeb klientów. Oznacza to, że przedsiębiorstwa muszą być przedsiębiorstwami kooperatywnymi, tzn. stale poszukującymi współpracy, a także zawierającymi liczne umowy z dostawcami i nabywcami w celu zaspokojenia potrzeb klientów.

Jak już wspomniano, głównym celem wdrażania innowacji jest dążenie do osiągnięcia przewagi konkurencyjnej na rynku. Aby ten cel osiągnąć, należy podjąć szeroki zakres działań, które udoskonalą procesy zachodzące w przedsiębiorstwie. Niestety, w różnych obszarach funkcjonowania przedsiębiorstwa osiągnięcie przewagi konkurencyjnej wymaga zastosowania odmiennego podejścia, a mianowicie:

- w obszarze marketingu – chodzi o wybór nowoczesnych i odpowiednio dobranych narzędzi umożliwiających komercjalizowanie nowych produktów, kształtowanie kanałów dystrybucji i relacji z klientami,
- w obszarze produkcji – chodzi o wykorzystywanie metod wspomagających uruchamianie nowej produkcji, sterowanie produkcją,
- w obszarze logistyki – chodzi o kształtowanie łańcuchów dostaw, kreowanie systemów logistycznej obsługi klienta, implementacji nowoczesnych systemów informatycznych usprawniających komunikację z klientami i dostawcami,
- w obszarze badań i rozwoju – chodzi o wykorzystywanie narzędzi wspomagających prace przygotowawcze i rozwojowe,
- w obszarze zarządzania kadrami – chodzi o stosowanie metod wspomagających właściwy dobór pracowników, ich rozwój oraz ocenianie (Szymańska 2012, s. 55).

Z powyższych uwag wynika, że współcześnie innowacje w sektorze prywatnym są traktowane jako coś powszechnego, coś priorytetowego, bez czego nie da się funkcjonować. Jednakże innowacyjność nie jest już cechą charakterystyczną jedynie sektora prywatnego. Innowacje w sektorze publicznym są również coraz bardziej doceniane i traktowane jako warunek *sine qua non* sprawnego działania.

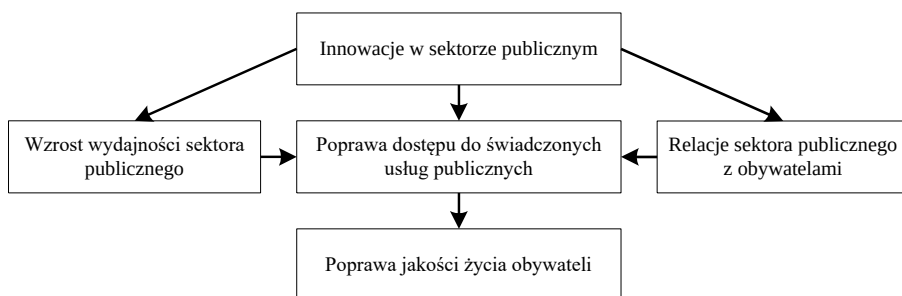
Nie ma jednoznaczności co do definicji innowacji w sektorze publicznym, ale najczęściej na jej treść składa się wdrożenie nowego lub znacząco ulepszanego produktu, usługi albo procesu, nowej strategii marketingowej lub nowych zmian w organizacji, poprawa relacji z otoczeniem. Uważa się, że sektor publiczny jest w wielu krajach siłą napędową innowacji i wzrostu gospodarczego (Mikołajczyk 2013, s. 96).

Innowacje w sektorze publicznym często pojawiają się w odpowiedzi na rosnące naciski ze strony obywateli i przedsiębiorstw, którzy oczekują poprawy starych lub wprowadzenia nowych usług.

W odniesieniu do oczekiwanych celów innowacji w sektorze publicznym można wymienić kilka z nich:

- większa oszczędność i opłacalność zapewnianych usług publicznych, co oznacza zapewnienie większej ilości i lepszych usług za tę samą cenę i przy usprawnieniu procedur administracyjnych,
- poprawa relacji między sektorem publicznym a obywatelami, wyrażająca się wzmacnianiem kanałów docierania informacji zwrotnej od obywateli,
- wzrost jakości i dostępności usług publicznych dostarczanych przez władze lokalne bądź regionalne,
- wzrost jakości życia obywateli, traktowany jako ostateczny cel dostarczania usług publicznych obywatelom (Innowacje... 2013, s. 33).

Poniższy rysunek przedstawia proces powiązania innowacji w sektorze publicznym, a poprawą jakości życia.



Rysunek 20. Sposoby oddziaływania innowacji w sektorze publicznym na poprawę jakości życia

Źródło: (Innowacje... 2013, s. 34).

Jedną z głównych szans, jaką dają innowacje w sektorze publicznym, jest poprawa zarówno jakości, jak i zakresu usług oferowanych społeczeństwu, w tym indywidualnym obywatelom, grupom społecznym i firmom (Walker 2006, s. 311-335, za: Podgórniak-Krzykacz 2014, s. 7). Innowacyjność stwarza podmiotom sektora publicznego możliwości na lepsze zaspokojenie potrzeb i oczekiwań obywateli,

a czasami także na radzenie sobie w warunkach ograniczonych środków finansowych.

Nie ulega wątpliwości, że sektor publiczny może być innowacyjny. Niewątpliwie jednak, to innowacje w sektorze prywatnym uważane są za coś normalnego, swobodnie wynikającego niejako z samej idei przedsiębiorczości. Tradycyjnie sektor publiczny jest postrzegany jako mniej innowacyjny niż sektor prywatny, gdyż innowacje w sektorze publicznym są mniej odczuwalne, ponieważ nie są komercjalizowane jak w przypadku sektora prywatnego. Innowacyjność w sektorze publicznym polega na integrowaniu wdrożonych nowości lub nowej wiedzy w ramach systemu zaleźnego od decyzji publicznych, w celu usprawnienia dotychczasowych lub wprowadzeniu do użytku nowych form działania, usług i praktyk, czego ostatecznym i najbardziej widocznym rezultatem będzie wyższa skuteczność służby publicznej oraz lepszy standard życia ludności, przynajmniej w głównych obszarach (Innowacje 2013, s. 32). Innowacje w sektorze publicznym mają pewne indywidualne cechy, które charakteryzują je spośród innowacji realizowanych w sektorze prywatnym. Są to: relatywna przewaga nad wcześniej istniejącymi alternatywami; kompatybilność z (lokalnymi/regionalnymi) wartościami i poglądami; możliwość wypróbowania, czyli szansa sprawdzenia planowanej interwencji i przeanalizowania jej skutków, zanim zostanie ona oficjalnie zastosowana; zauważalność i odczuwalność dla odbiorców, możliwość zmniejszenia wydatków (Sokołowski i Żabiński 2015, s. 145).

Jednocześnie należy zdawać sobie sprawę z różnic między innowacjami w sektorze publicznym i sektorze prywatnym. W sektorze prywatnym nacisk kładziony jest na takie pojęcia i zagadnienia jak: produkt, rynek, biznes, pieniądze i zysk, natomiast w sektorze publicznym dominuje tylko jedno pojęcie – usługa. Oznacza to, że innowacje w sektorze publicznym koncentrują się głównie na kształcie usług i sposobie ich świadczenia, co jest istotne dla społeczeństwa. Warto zaznaczyć, że w przypadku sektora publicznego usługa i produkt są często stosowane zamiennie, ponieważ usługi są w głównej mierze uznawane za główny produkt działań sektora publicznego, zwłaszcza z punktu widzenia obywateli.

Pomimo powyższych różnic między sektorem prywatnym i publicznym, innowacyjność w sektorze publicznym i prywatnym nie wyklucza się wzajemnie, a nawet często może wpływać na siebie korzystnie i uzupełniać się. Innowacyjność w sektorze publicznym może powstać poprzez rozpowszechnienie wcześniejszych innowacji z sektora prywatnego lub poprzez wsparcie dla sektora prywatnego w postaci tworzenia lub wspomagania warunków stymulujących i pobudzających rozwój innowacyjności poprzez strategie, programy celowe, fundusze celowe, media itd.

Z danych statystycznych wynika, iż pod względem innowacyjności gospodarkę polską można zakwalifikować do grupy umiarkowanych innowatorów. Świadczy o tym m.in. wskaźnik nakładów na badania i rozwój, który od lat utrzymuje się na niezmiennym poziomie, oscylując wokół 0,6%. Struktura tych nakładów również jest niekorzystna. Udział nakładów na B+R sektora przedsiębiorstw w nakładach ogółem na B+R wynosi 28%, podczas gdy w krajach wysoko uprzemysłowionych udział ten oscyluje wokół 60%. W polskim systemie wspierania innowacyjności wciąż brakuje mechanizmów zachęcających przedsiębiorców do zwiększania nakładów na instrumenty B+R. Niezbędne są też działania związane z podnoszeniem kultury proinnowacyjnej społeczeństwa przedsiębiorców oraz uświadamiające zna-

czenie modeli biznesowych opartych na innowacjach. W najnowszym rankingu Global Innovation Index 2015, określającym poziom innowacyjności poszczególnych państw, Polska zajęła 46. miejsce na świecie (na 141 sklasyfikowanych krajów). W porównaniu z 2014 rokiem Polska w ogólnym zestawieniu spadła o jedno miejsce; wyprzedza ją 26 państw Unii Europejskiej. Słabiej wypadła tylko Rumunia. Ranking otwierają kraje Europejskie: Szwajcaria (1), Wielka Brytania (2), Szwecja (3) i Holandia (4). Pierwszym nieeuropejskim krajem są Stany Zjednoczone, które w tym roku uplasowały się na piątym miejscu. W rankingu zestawiono także kraje pod względem efektywności innowacji. Wskaźnik ten pokazuje sensowność nakładów na innowacje w stosunku do ich efektów. Pod tym względem Polska uplasowała się dopiero na 93. pozycji (The Global... 2015, s. 30). Za podstawową miarę zaangażowania finansowego gospodarki w działalność innowacyjną uznawana jest wielkość wydatków na badania i rozwój (B+R) w proporcji do PKB. Z danych GUS wynika, że w 2012 roku wydatki na badania i rozwój stanowiły 0,9 procent PKB wobec 0,77 procent w 2011 roku. Zbliżony poziom wydatków udało się utrzymać także w 2013 roku, gdy sięgnęły one 0,87 procent PKB (Innowacyjna... 2015, s. 2). W 2014 r. nakłady na polską innowacyjność (w tym B+R) to 1 proc. PKB, czyli poziom 17-18 mld zł (Działalność... 2014). Powyższe dane wskazują, że **główną przeszkodą w opracowywaniu innowacyjnych rozwiązań jest brak środków na rozpoczęcie nowych projektów i działań. Wzrost nakładów na innowacje jest szansą na gospodarczy rozwój Polski. Jednak dla wsparcia finansowego innowacji wskazane jest stworzenie stosownego zaplecza instytucjonalno-systemowego, edukacyjnego oraz prawnego.**

3. Źródła innowacji w przedsiębiorstwach

Wśród potencjalnych źródeł innowacji zwrócić uwagę należy na samodzielnie prowadzone prace badawczo-rozwojowe jako podstawowy obszar generowania rozwiązań, których wdrożenie może stać się podstawą ugruntowanej przewagi konkurencyjnej, a także budowy zasobów wiedzy unikalnych dla danej organizacji (Butryn 2006). Dla skutecznego realizowania działalności innowacyjnej ważne jest prowadzenie: badań podstawowych – polegających na poszerzaniu ogólnej wiedzy w danej dziedzinie. Prowadzone są w celach poznawczych, nie są one ukierunkowane na uzyskanie konkretnych rozwiązań. Efektem badań podstawowych jest pogłębiona znajomość rzeczywistości i związków w niej zachodzących; badań stosowanych – polegających na praktycznym wykorzystaniu dotychczasowego zasobu wiedzy w danej dziedzinie. W ich wyniku powstają wynalazki i koncepcje rozwiązań użytecznych praktycznie; prac rozwojowych – które polegają na przemysłowym opracowaniu wyników przez badania i próby laboratoryjno-warsztatowe. Ich celem jest przekształcenie wiedzy teoretycznej w praktyczną poprzez dopracowanie wyników, przeprowadzenie prób czy prototypów.

Źródła innowacji można podzielić na:

- popytowe – jeśli na początku istnieje potrzeba zmiany w określonej dziedzinie, której zaspokojenie wymaga odpowiedniego rozwiązania,
- podażowe – jeśli pierwotnie jest powstanie rozwiązania, a następnie dla tego rozwiązania próbuje się znaleźć zastosowanie w produkcji.

Systematyczna innowacja oznacza śledzenie siedmiu źródeł innowacji. Pierwsze cztery źródła znajdują się wewnątrz przedsiębiorstwa. Można je traktować jako

symptomy, ale równocześnie wiarygodne wskaźniki zmian, które już zaszły, albo które można wywołać przy niewielkim wysiłku. Są to:

- nieoczekiwane – powodzenie, niepowodzenie lub inne nieoczekiwane zdarzenie,
- niezgodność między rzeczywistością a wyobrażeniami o niej,
- innowacja wynikająca z potrzeb procesu.

Drugi zbiór źródeł innowacji wiąże się ze zmianami w otoczeniu przedsiębiorstwa czy przemysłu. Są to:

- zmiany w strukturze przemysłu lub strukturze rynku,
- demografia (zmiany w populacji),
- zmiany w postrzeganiu, nastrojach, wartościach itp.,
- nowa wiedza (zarówno w dziedzinie nauk ścisłych jak i innych).

Granice między tymi siedmioma obszarami źródeł okazji do innowacji są nieostre i źródła te wzajemnie na siebie zachodzą. Zdaniem pani prof. Ewy Okoń-Horodyńskiej wyróżnić należy trzy źródła innowacji:

- działalność badawcza (B+R),
- zakup nowej wiedzy w postaci usług technicznych, pakietów, licencji itp.,
- nabycie tzw. technologii materialnej, czyli innowacyjnych urządzeń i maszyn o podwyższonych parametrach technicznych.

Innowacje odzwierciedlają poziom innowacyjności gospodarki poprzez swoją liczbę. Każdy kraj rozwinięty stara się podnieść poziom innowacyjności swojej gospodarki, ponieważ ten bezpośrednio wpływa na konkurencyjność całego kraju.

Cechy innowacji:

- Innowacje są ciężką, celową, skoncentrowaną pracą wymagającą wiedzy, pilności, wytrwałości, zaangażowania: wymagają od innowatorów wykorzystania swoich najsilniejszych stron i są one skutkiem wywołanym w gospodarce i społeczeństwie, powodują bowiem zmianę zachowań, tak przedsiębiorców, jak i konsumentów.
- Innowacje są w stanie ułatwiać jak i utrudniać nasze życie, przez ciągłe komplikowanie otoczenia. W ujęciu innowacji *sensu stricto* pomija się innowacje związane ze zmianami społecznymi i organizacyjnymi, koncentrując się na innowacjach technicznych i technologicznych. Innowacja technologiczna ma miejsce wtedy, gdy nowy lub zmodernizowany wyrób zostaje wprowadzony na rynek albo gdy nowy lub zmieniony proces zostaje zastosowany w produkcji (www.biznesnet.pl).

4. Cechy przedsiębiorstwa innowacyjnego i działalność innowacyjna przedsiębiorstwa

Według A. Jasińskiego (1998) innowacyjne jest przedsiębiorstwo, które: prowadzi w szerokim zakresie prace badawczo-rozwojowe; przeznacza na działalność innowacyjną wysokie nakłady finansowe; systematycznie wdraża nowe rozwiązania naukowo-techniczne; wykazuje duży udział nowych wyrobów i technologii w produkcji.

Jedną z podstawowych cech innowacyjnego przedsiębiorstw produkcyjnych, jak i przedsiębiorstw sektora publicznego jest systematyczność i permanentny charakter

prowadzonych działań innowacyjnych. Zwróćmy uwagę, iż powyższa definicja to zbiór wyznaczników innowacyjności o charakterze ilościowym. Należałoby ją uzupełnić o cechy jakościowe innowacyjnego przedsiębiorstwa, do których możemy zaliczyć: dostrzeganie i przewidywanie zmian w otoczeniu; tworzenie systemu pozyskiwania i przetwarzania danych oraz rozpowszechnianie informacji wewnątrz przedsiębiorstwa; obserwowanie trendów konsumenckich oraz w zakresie technologii i produktów; traktowanie czasu jako jednego z głównych zasobów i wykorzystywanie go w walce konkurencyjnej; koncentrowanie się na kluczowych kompetencjach i dokonywanie inwestycji w ich obszarze; ciągłe uczenie się przedsiębiorstwa jako organizacji; traktowanie zmian jako wyzwań i sposobności do tworzenia nowej wiedzy; zarządzanie wiedzą, informacją uznaje za kluczowy czynnik do osiągnięcia sukcesu; tworzenie spójnej koncepcji zatrudniania, szkolenia i motywowania pracowników, pozostawiając im szeroką autonomię w podejmowaniu decyzji; tworzenie elastycznych struktur organizacyjnych umożliwiających swobodny przepływ informacji, transfer wiedzy wewnątrz organizacji oraz szybką reakcję na sygnały płynące z rynku (Bielski 2000).

Wśród wymienionych cech na szczególną uwagę zasługuje rola czynników niematerialnych, jakim są: wiedza, kapitał intelektualny oraz informacja. Czynniki te odgrywają coraz istotniejszą rolę w kształtowaniu przewagi konkurencyjnej organizacji. W działalności przedsiębiorstw wiedza przez wielu ekonomistów traktowana jest jako czwarta siła obok takich czynników jak kapitał, praca, ziemia. Niektórzy twierdzą nawet, że wiedza staje się jedynym zasobem ekonomicznym, podczas gdy pozostałe zostają sprowadzone do roli uzupełniających ją czynników wytwórczych (Skrzypek 2003). Szczególnie ważne okazują się związki wiedzy z innowacyjną działalnością przedsiębiorstw. Innowacje powstają dzięki posiadaniu odpowiedniej wiedzy, na którą jest zapotrzebowanie. Następnie same w sobie oznaczają pewną nowość, która staje się podstawą do kreowania nowej wiedzy. Literatura wskazuje, że podstawą do tworzenia wiedzy są dane, które po przetworzeniu stanowią informacje, a te z kolei są przetwarzane w umysłach ludzkich w wiedzę.

Głównym czynnikiem hamującym powstawanie innowacji jest brak mechanizmu ekonomicznego, czyli rynku i konkurencji wymuszającej stosowanie nowych produktów, procesów technologicznych, systemów organizacji produkcji. Bariery:

- natury ekonomicznej: formułowane jako brak własnych środków finansowych przy równocześnie zbyt wysokim oprocentowaniu kredytów finansujących innowacyjność natury rynkowej; określane jako brak rozpoznania potrzeb rynkowych i w konsekwencji wysoki stopień niepewności zbytu nowych produktów związanych ze słabością sfery naukowej i badawczo-rozwojowej, przez co rozumie się brak właściwej bazy rozwojowej, brak przepływu informacji do gospodarki o nowych technologiach, słaba współpraca instytucjonalna w tym zakresie natury legislacyjnej,
- bariery wynikające z regulacji prawnych aktów, norm, przepisów,
- natury osobowej – problemy kompetencji przełożonych, problemy z pracą zespołową wynikające z osobistych urazów itp.

5. Sukces dzięki innowacjom

Kwantyfikatorem istnienia organizacji w dzisiejszych czasach jest zmiana. Jest ona jedną z najtrudniejszych do realizacji funkcją zarządzania, ponieważ dotyczy

ludzi, którymi rządzą przyzwyczajenia i różne nawyki. Menedżerowie nie mają wątpliwości, że aby wciąż istnieć na rynku należy się zmieniać. Jest to konieczne, aby przetrwać i się rozwijać oraz dostosowywać do potrzeb powstających na rynku. Zmiany muszą dotyczyć organizacji, zarządzania, motywowania, sposobu rozwiązywania problemów, technologii, procesów, produktów, a także wielu innych obszarów działalności firm (Pomykalski i Błażlak 2010).

Kierownicy stają zatem przed sytuacją, w której powinni zastanowić się, jak zmieniać przedsiębiorstwo, aby skutki tego były jak najmniej bolesne ekonomicznie, społecznie i politycznie i aby zmiany te przyniosły korzyści. Chęć wygenerowania zysku prowadzi więc do poszukiwania coraz to nowych i skuteczniejszych sposobów wprowadzania zmian. Jednym z narzędzi stała się innowacja. Źródłem powodzenia jest zatem wysiłek ludzi przedsiębiorczych poszukujących nowych rozwiązań, nowych rynków, nowych rozwiązań praktycznych problemów prowadzenia biznesu.

Sprawą jasną jest to, że celem i miernikiem jakości zarządzania firmą jest odniesienie sukcesu na rynku. Wśród menedżerów zdania, co do sposobu zarządzania, są podzielone. Wśród opinii, jako drogę do osiągnięcia sukcesu spotyka się konkurencyjność cenową, jakościową, dystrybucyjną. Ważnym czynnikiem jest także elastyczność działania i wprowadzanie nowych rozwiązań. Przedsiębiorstwa, które od jakiegoś czasu systematycznie wzmacniają swoją pozycję rynkową poprzez innowacyjność mają szansę utrzymać swoją firmę i odnieść sukces, szczególnie w dobie kryzysu gospodarczego (Pomykalski i Błażlak 2010).

Sektor MSP w latach 2000-2004 wdrożył głównie innowacje produktowe i procesowe opracowane we własnym zakresie, ze względu na oszczędności i wysoką kapitałochłonność tego rodzaju rozwoju. Duże przedsiębiorstwa zaś opierały się na środkach i zasobach zewnętrznych, ponieważ mają większą zdolność do zakupu innowacji z zewnątrz. W krajach Unii Europejskiej rozwój firm w oparciu w własne siły jest mniej popularny niż w oparciu o finansowanie zewnętrzne. Wynika to oczywiście z możliwości i dostępności tych źródeł finansowania. W okresie finansowania na lata 2007-2013 w Polsce położono szczególny nacisk na finansowanie inwestycji innowacyjnych. Dotychczas małe nakłady w Polsce na prace badawczo-rozwojowe były skutkiem braku informacji o potencjalnych kooperantach, słabego transferu technologii oraz niestabilnej sytuacji małych i średnich przedsiębiorstw powstałych po 1990 roku, które w większości zbankrutowały. Aktualnie jednak obecność licznych przedsiębiorstw, które wdrożyły innowacje w oparciu o współpracę w regionach odzwierciedla skłonność do łączenia wysiłków pośród MSP. Współcześnie istnieje więcej instytucji, z którymi przedsiębiorstwa mogą współpracować w zakresie opracowywania innowacji i usprawniania kanałów transferu technologii. Taka sytuacja jest więc symptomem rozwoju przedsiębiorstw, a tym samym osiągnięcia przez nie sukcesu w swej działalności.

Przedsiębiorców należy wspierać w trudnym procesie implementowania rozwiązań innowacyjnych i pomagać im pokonywać wszelkie bariery, z którymi się borykają. O zainteresowaniu firm środkami z funduszy strukturalnych na inwestycje w innowacyjne przedsięwzięcia świadczyło wykorzystanie wsparcia w ramach Podziałania 2.2.1 Sektorowego Programu Operacyjnego – Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw. Inwestycje te miały na celu stworzenie trwałych przewag konkurencyjnych na rynku międzynarodowym, zwiększenie jakości produktów lub wprowadzenie nowych wyrobów oraz stosowanie nowych procesów produkcyjnych.

W okresie finansowania 2007-2013 uruchomione zostały programy, z których udziela się wsparcia na projekty inwestycyjne i zakup nowych technologii oraz na projekty innowacyjne. Jednak o ich powodzeniu oraz o podnoszeniu konkurencyjności decyduje zdolność do szybkiego wprowadzania nowoczesnych rozwiązań.

Według stwierdzenia M.E. Portera przedsiębiorstwo będzie miało przewagę konkurencyjną, jeżeli będzie miało zdolność innowacyjną. Jednakże osiągnięta pozycja na rynku nie jest zjawiskiem niezmiennym, trzeba stale dbać, aby ją utrzymać. Nie jest więc osiągnięta poprzez jednorazowy proces, czy opracowaną strategię. Strategię należy wciąż modyfikować. Nie decydują o niej bowiem pojedyncze procesy, ale wymaga ona dostosowywania się do otoczenia i zachodzących w nim zmian. Utrzymanie pozycji konkurencyjnej nie zależy też od posiadanych zasobów, ale od racjonalnego ich wykorzystywania. W ramach takich działań w przedsiębiorstwie powstają nie tylko produkty, lecz wytwarzana jest w ten sposób także wiedza, która stanowi źródło budowania przewagi konkurencyjnej, w oparciu o umiejętności, w szczególności w dziedzinie działań innowacyjnych (Platonoff, Sysko-Romańczuk i Moszoro 2004).

W warunkach współczesnej gospodarki ciągle przyswajanie wiedzy oraz wprowadzanie na jej podstawie nowych rozwiązań jest więc warunkiem osiągnięcia przewagi konkurencyjnej (Budziński 1994). Od tego zależy sukces przedsiębiorstwa. Wiedza i umiejętność reagowania na zmiany oraz dostosowanie do nich działań firmy. Dlatego wprowadzanie innowacji, ciągle dostosowywanie się do wymagań rynku jest czynnikiem niezbędnym, aby przedsiębiorstwo stało się konkurencyjne i odniosło sukces w swej działalności.

Organizacja, która chce być innowacyjna ma więc szansę na prosperity w czasach nieoczekiwanych zmian napływających z otoczenia pod warunkiem, że przyjmie politykę opartą na innowacyjności, rozwoju, wiedzy i przedsiębiorczości (Drucker 2002).

Zakończenie

Według powszechnego przekonania liderów gospodarczych, teoretyków ekonomicznych i fachowców z rynku, w procesie wprowadzania innowacji oraz w zakresie inwestycji przodujące są duże zakłady, które nie mają problemów z finansowaniem swej działalności, są zazwyczaj wspierane kapitałem zagranicznym, są sprawne pod względem zarządzania i organizacji. Właśnie duzi przedsiębiorcy wyróżniają się pod względem innowacyjności, inwestycji na badania i rozwój. W strukturach dużych przedsiębiorstw łatwo jest wyszczególnić oddzielną jednostkę zajmującą się badaniem i rozwojem, a przy tym wdrażaniem innowacji. W małych przedsiębiorstwach nieuzasadnione jest utrzymywanie działów rozwoju i badań, ale nie oznacza to, iż przedsiębiorstwa te nie powinny podejmować i nie podejmują działań umożliwiających wprowadzanie innowacji.

Ciągle wprowadzanie usprawnień jest konieczne w każdej firmie i organizacji, jako że bazowanie na jednym pomysle opracowanym w przeszłości zmniejsza organizacji szanse na osiągnięcie sukcesu. Niedostosowanie się przedsiębiorstwa do zmian zachodzących w jego otoczeniu powoduje, że wypada ono z rynku, jest łatwym do pokonania rywalem dla konkurentów z branży. Tylko szybka reakcja na zmiany, ciągle ulepszanie swych produktów, usług i jak najlepsze zaspokajanie

wymagań odbiorców, przy pozostaniu konkurencyjnym w swej działalności, pozwala na budowanie wygrywającej strategii i osiągnięcie sukcesu na rynku.

Literatura

- Bielski I. (2000). *Przebieg i uwarunkowania procesów innowacyjnych*, OPO, Bydgoszcz.
- Budziński F. (1994). *Innowacje w gospodarce*, seria: Rozprawy i Monografie Wydziału Ekonomicznego, nr 6, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej Filia w Rzeszowie, Wydział Ekonomiczny, Rzeszów.
- Butryn W. (2006). *Determinanty skuteczności procesów innowacyjnych w przedsiębiorstwach przemysłu spożywczego*. Praca doktorska. SGGW w Warszawie, Warszawa.
- Drucker P.F. (2002). *Myśli przewodnie Druckera*, MT Biznes, Warszawa.
- Działalność innowacyjna w Polsce* (2014). Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- Innowacje w sektorze publicznym* (2013). Raport przedstawiający aktualny stan wiedzy, Fundusz na rzecz Badań Stosowanych i Komunikacji, Warszawa.
- Innowacyjna przedsiębiorczość w Polsce* (2015). PARP, Warszawa.
- Jasiński A. (1998). *Innowacje techniczne a działalność marketingowa*, WPISZ, Warszawa.
- Mikołajczyk B. (2013). *Innowacje w sektorze publicznym w krajach Unii Europejskiej*, Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, nr 173.
- Platonoff A.L., Sysko-Romańczuk S., Moszoro B. (2004). *Innowacyjność polskich firm w gospodarce opartej na wiedzy*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstw”, nr 1.
- Pomykański A., Błażlak R. (2010). *Istota innowacji w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, (w:) H. Bieniok, T. Kraśnicka (red.), *Innowacje w zarządzaniu przedsiębiorstwem oraz instytucjami sektora publicznego. Teoria i praktyka*, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice.
- Skrzypek E. (2003). *Wpływ zarządzania wiedzą na innowacyjność przedsiębiorstwa*. (w:) Wspólna Europa – innowacyjność w działalności przedsiębiorstw, H. Brdulak, T. Gołębiowski (red.), Difin, Warszawa.
- Szymańska A.I. (2012). *Innowacja produktowa przedsiębiorstw produkcyjnych a preferencje konsumentów*, (w:) Wpływ innowacyjności na rozwój przedsiębiorstw, Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego, nr 20, Komisja Geografii Przemysłu PTG, Instytut Geografii Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie, Warszawa-Kraków.
- The Global Innovation Index 2015* (2015), Effective Innovation Policies for Development, Cornell University, INSEAD, and WIPO, Fontainebleau, Ithaca, and Geneva.
- Ustawa Kodeks Karny (Dz.U. 1997 r. Nr 88, poz. 553 ze zm.).
- Ustawa z 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.).
- Ustawa z 30 czerwca 2000 r. Prawo własności przemysłowej (Dz.U. 2003 r. Nr 119, poz. 1117 ze zm.).

Walker R., Innovation Type and Diffusion: an Empirical Analysis of Local Government, Public Administration, 2006, Vol. 84, s. 311-335.

Żelechowski Ł. (2015). *Cywilnoprawna odpowiedzialność za naruszenie praw własności przemysłowej i czyny nieuczciwej konkurencji*, Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa.

www.biznesnet.pl

THE USE OF INNOVATIONS IN THE MANAGEMENT OF THE PUBLIC SECTOR ENTERPRISES

Abstract

Every enterprise has to still raise it's own level of competitiveness on the market. It is because of globalization process and the process of liberalization of the world trade. The main purpose of the article is to find the way to raise the competitiveness by making innovations in the public sector enterprises. The authors present the analysis of new trends in the innovations management especially in the management of trademarks. The article contains the level of innovations in the public sector enterprises in Poland too.

Keywords

innovations, success of the organization, innovative activity

Bogdan Gregor*

Beata Gotwald-Feja**

23. KOMUNIKACJA MARKETINGOWA W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO NA PRZYKŁADZIE POWIATÓW

Streszczenie

Współczesna rzeczywistość jest silnie determinowana potrzebami klientów, niezależnie od sfery działania organizacji. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego (JST) mówi się o reorientacji w kierunku podejścia marketingowego czy prosumenckiego. Celem opracowania jest diagnoza stanu realizacji komunikacji marketingowej przez wybrane polskie JST (powiaty) oraz próba nakreślenia perspektyw jej rozwoju na wybranym rynku. Obserwacją objęto strukturalnie podobnych JST (badano starostwa powiatowe i urzędy miasta na prawach powiatu). W celu obiektywizacji procesu badawczego, zastosowano metody ilościowe (ankieta) oraz jakościowe (obserwacja sposobu prowadzenia komunikacji marketingowej). Ankieta realizowana była w oparciu o standaryzowany kwestionariusz, dystrybuowany pocztą elektroniczną. Zastosowano dobór losowy. Badania wskazują, iż JST są zróżnicowane pod względem prowadzonej komunikacji marketingowej i podejścia do klienta. Jedną z przyczyn tej sytuacji może być brak procedur w tym zakresie. Prawdopodobnie komunikacja marketingowa JST będzie optymalizowana w kierunku budowania relacji z klientami, a nie tylko minimalizowania negatywnych czynników wizerunkowych.

Słowa kluczowe

komunikacja marketingowa, jednostki samorządu terytorialnego, JST, marketing w JST

Wstęp

Współczesna rzeczywistość marketingowa jest wysoce dynamiczna. Charakteryzuje się otwartością na innowacje, stosowaniem nowych technologii oraz tendencją do automatyzacji możliwie największej liczby procesów. Podobne zjawiska zachodzą w jednostkach samorządu terytorialnego (JST), chociaż następują one z pewnym opóźnieniem względem praktyk wdrażanych w przedsiębiorstwach.

Celem opracowania jest diagnoza stanu realizacji komunikacji marketingowej przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego (JST) oraz próba nakreślenia perspektyw pożądaných kierunków jej dalszego rozwoju. Skoncentrowano się na problematyce obejmującej postrzeganie komunikacji marketingowej w JST przez respondentów, stosowane kanały i narzędzia komunikacji, grupy docelowe oraz budżet przeznaczony na realizowane działania marketingowe. Obserwacji poddano dobrane losowo starostwa i urzędy miast na prawach powiatu. W badaniach zasto-

* Prof. zw. dr hab., Katedra Marketingu, Wydział Zarządzania, Uniwersytet Łódzki, ul. Matejki 22/26, 90-237 Łódź, katmarkt@uni.lodz.pl.

** Dr, Katedra Marketingu, Wydział Zarządzania, Uniwersytet Łódzki, ul. Matejki 22/26, 90-237 Łódź, katmarkt@uni.lodz.pl.

sowano dwie metody: ankietę i obserwację niestandardyzowaną. Z uwagi na niewielką próbę, wartość uogólniająca wyników badania jest ograniczona.

1. Komunikacja marketingowa JST – tło teoretyczne

Komunikacja marketingowa zmienia się wraz ze zmianą rzeczywistości, w której jest realizowana (Ang 2014; Wiktor 2013). Dotyczy to zarówno komunikacji wielokanałowej, jak monokanałowej (Arikan 2008). Zjawiska charakterystyczne dla sektora prywatnego stają się w znacznym stopniu również widoczne w sektorze publicznym (Michałowski i Mich 2006; Gawroński 2009), choć docierają do niego w sposób zmodyfikowany oraz z opóźnieniem (Fine 2009). Marketing w sektorze publicznym bywa utożsamiany z budowaniem relacji z klientami, a zwiększenie nacisku na komunikację (kosztem innych elementów marketingu mix) i skoncentrowanie się na dostarczaniu wartości klientowi (rezygnując lub minimalizując finansowe aspekty modelu biznesowego) przyczynia się do jego dyferencjacji w zestawieniu z marketingiem w sektorze prywatnym (Prowle 2016; Wereda 2010). Należy mieć na uwadze, iż podobieństwo co do formy własności nie jest jedyną determinantą podejmowanych działań marketingowych (Gawroński 2010). Pomimo tego część autorów stwierdza, iż odrębność formy marketingu w JST nie stanowi uzasadnienia dla określania aktywności podejmowanych w tych jednostkach jako „marketingu publicznego” czy „marketingu usług publicznych” (Wereda 2010), dla jego odróżnienia od „marketingu nie-publicznego” (Kotler i Lee 2007). Warto zauważyć, iż komunikacja marketingowa stosowana przez JST bywa utożsamiana także z marketingiem terytorialnym (Szromnik 2008), ponieważ jej celem jest budowa marki miasta lub regionu (Glińska, Florek i Kowalewska 2009). Niemniej, zróżnicowanie nazewnictwa koncepcji nie wpływa znacząco na nadawcę, odbiorcę i główny cel realizowanych działań marketingowych.

Ta różnorodność podejść, koncepcji oraz postrzeganych celów komunikacji marketingowej, realizowanej przez jednostki samorządu terytorialnego w istotny sposób czyni ją odmienną od komunikacji marketingowej jednostek prywatnych. Kryterium różnicującym jest potrzeba zachowania dychotomii celów oraz metod. Współczesne jednostki publiczne (nie tylko JST) zmuszone są do realizacji zróżnicowanych celów przy zachowaniu wysokiej troski o efektywność kosztową (Jastrzębska 2012). W tym stanie rzeczy, podejmowane próby analizy sytuacji JST w odniesieniu do realizowanych działań z zakresu komunikacji marketingowej wydają się być w pełni uzasadnione. Zdecydowano się zatem na przeprowadzenie badania mającego na celu ocenę stanu aktualnego oraz możliwych usprawnień w komunikacji marketingowej jednostek samorządu terytorialnego.

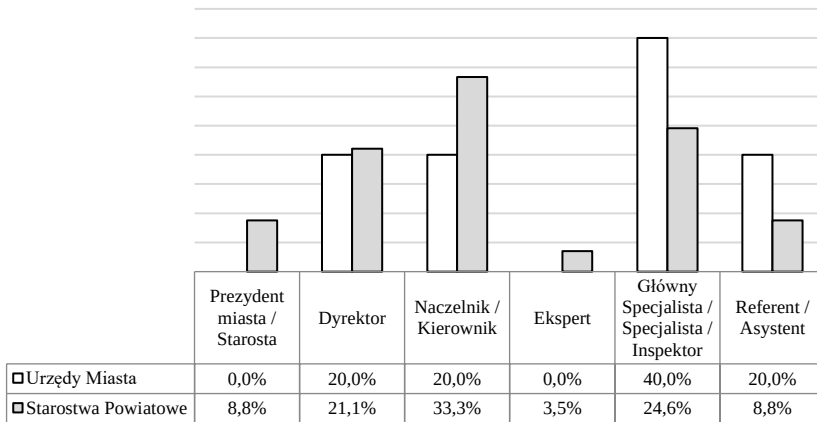
2. Metodyka badań własnych

Badania przeprowadzono w lipcu 2016 roku na ogólnopolskiej próbie 76 losowo dobranych jednostek samorządu terytorialnego, obejmujących 63 starostwa powiatowe i 13 miast na prawach powiatu (stanowiło to 20% populacji generalnej). Zastosowano trzyetapowe pozyskanie odpowiedzi od respondentów. W pierwszej kolejności zaproszono do elektronicznego (e-mail) wypełnienia kwestionariusza ankiety, w drugiej kolejności – dzwoniono z prośbą o udzielenie odpowiedzi. Wskutek nieuzyskania zwrotności od ponad 30% podmiotów, poproszono o udostępnienie danych

w trybie dostępu do informacji publicznej. Ostatecznie w badaniu wzięło udział 57 starostw powiatowych i 5 miast na prawach powiatu³⁸ (co stanowiło odpowiednio 91% i 38% wylosowanych jednostek do próby). Uzupełnieniem pozyskanych informacji o charakterze ilościowym był materiał jakościowy zebrany w oparciu o obserwację niestandardyzowaną (polegającą na analizie rzeczywistej komunikacji pracowników JST z badaczem).

Poniżej przedstawiono strukturę respondentów udzielających odpowiedzi na pytania kwestionariusza w imieniu jednostki, według zajmowanych przez nich stanowisk. W przypadku urzędów miasta informacje w imieniu jednostki przekazywali najczęściej główni specjaliści lub specjaliści, zaś w przypadku starostw powiatowych – naczelnicy lub kierownicy. Można zatem przyjąć, że były to osoby kompetentne mające pełne rozeznanie w przedmiocie badania.

Wykres 10. Stanowiska zajmowane przez respondentów w JST (struktura w %)



Źródło: opracowanie własne.

3. Grupy docelowe

W badaniu odniesiono się do kluczowych aspektów realizacji procesu komunikacji marketingowej. Ze względu na ograniczenia edytorskie zaprezentowano jedynie najistotniejsze oraz najbardziej interesujące wyniki studiów. Z uwagi na charakter badania, należy z pewną ostrożnością podchodzić do analizy wyników, mając na względzie deklaracyjny charakter podejmowanych zagadnień. Interesującą kwestią jest postrzegana przez respondentów znaczenia grup docelowych JST, która stanowi podstawę dla definiowania działań z zakresu komunikacji marketingowej. Element ten można uznać za szczególnie istotny z uwagi na określanie priorytetów realizowanych działań oraz kierunku prowadzenia komunikacji marketingowej przez poszczególnych nadawców komunikatów. Respondenci doceniają konieczność otwarcia się na potrzeby klientów niezależnie od typu reprezentowanej jednostki (100%

³⁸ Całość badania obejmowała również urzędy marszałkowskie oraz urzędy wojewódzkie, jednak dla zachowania czytelności wniosku, ograniczono analizy do danych dotyczących podobnych jednostek.

urzędów miasta i 79,8% starostw powiatowych). Analiza percepcji znaczenia grup docelowych jest również istotna z perspektywy oceny doboru narzędzi komunikacji marketingowej oraz kanałów komunikacji do określanych jako najistotniejsze grup.

Tabela 30. Postrzegane znaczenie grup docelowych JST (struktura wypowiedzi w %)

Typ jednostki \ Postrzegana istotność	Grupa nieistotna	Grupa przeciętnie istotna	Grupa bardzo istotna
Aktualni mieszkańcy			
Urzędy Miasta	0,0%	0,0%	100,0%
Starostwa Powiatowe	1,8%	5,4%	92,9%
Ogółem	1,6%	4,9%	93,4%
Aktualni inwestorzy			
Urzędy Miasta	0,0%	0,0%	100,0%
Starostwa Powiatowe	10,9%	14,5%	74,5%
Ogółem	10,0%	13,3%	76,7%
Potencjalni inwestorzy			
Urzędy Miasta	0,0%	40,0%	60,0%
Starostwa Powiatowe	7,1%	21,4%	71,4%
Ogółem	6,6%	23,0%	70,5%
Lokalni przedsiębiorcy			
Urzędy Miasta	20,0%	0,0%	80,0%
Starostwa Powiatowe	3,6%	19,6%	76,8%
Ogółem	4,9%	18,0%	77,0%
Turyści			
Urzędy Miasta	20,0%	20,0%	60,0%
Starostwa Powiatowe	20,0%	20,0%	60,0%
Ogółem	20,0%	20,0%	60,0%
Pracownicy administracji samorządowej			
Urzędy Miasta	20,0%	80,0%	0,0%
Starostwa Powiatowe	12,5%	19,6%	67,9%
Ogółem	13,1%	24,6%	62,3%
Pracownicy jednostek organizacyjnych JST			
Urzędy Miasta	20,0%	60,0%	20,0%
Starostwa Powiatowe	10,7%	16,1%	73,2%
Ogółem	11,5%	19,7%	68,9%
Potencjalni mieszkańcy			
Urzędy Miasta	20,0%	0,0%	80,0%
Starostwa Powiatowe	5,5%	25,5%	69,1%
Ogółem	6,7%	23,3%	70,0%
Władza nadrzędna			
Urzędy Miasta	40,0%	40,0%	20,0%
Starostwa Powiatowe	20,0%	20,0%	60,0%
Ogółem	21,7%	21,7%	56,7%

Źródło: opracowanie własne.

Zdaniem respondentów najważniejszą grupą docelową w działalności urzędów są mieszkańcy danej jednostki przestrzennej. Jest to zgodnie z zadaniami realizowanymi przez powiaty, nakierowanymi głównie na potrzeby mieszkańców (będących później wyborcami).

Bardzo ważną grupą klientów JST stanowią również inwestorzy, szczególnie aktualni inwestorzy. Ponad 3/4 urzędów (a w przypadku urzędów miasta nawet 100%) uznało tych ostatnich za grupę bardzo istotną. Ponad 70% respondentów doceniło w pełni potrzebę orientowania się władz samorządowych na pozyskiwanie nowych inwestorów. Wysoko w hierarchii ważności klientów znaleźli się także lokalni przedsiębiorcy, którzy wnoszą bezpośredni wkład w rozwój jednostek przestrzennych. Relatywnie wysoko w tej hierarchii zostali spozycjonowani również turyści. 60% ogółu respondentów, a w rejonach turystycznie atrakcyjnych nawet 90% uznało turystów za bardzo istotną grupę klientów.

4. Samoocena komunikacji marketingowej JST³⁹

Większość respondentów, bo ponad 2/3 zgodziła się w bardzo wysokim lub wysokim stopniu ze stwierdzeniem, że pracownicy jednostek organizacyjnych JST powinni znać zasady komunikacji marketingowej. Opinia ta dominowała w wypowiedziach respondentów urzędów miasta (80% wobec 66% respondentów w starostwach powiatowych). Pracownicy JST, którzy wzięli udział w badaniu w bardzo wysokim lub wysokim stopniu zgadzali się ze stwierdzeniem, iż pracownicy tych jednostek powinni znać zasady komunikacji marketingowej. Wypowiedzi pracowników urzędów miasta są nieco bardziej jednoznaczne, co jednak może wynikać z mniej licznej próby badanej.

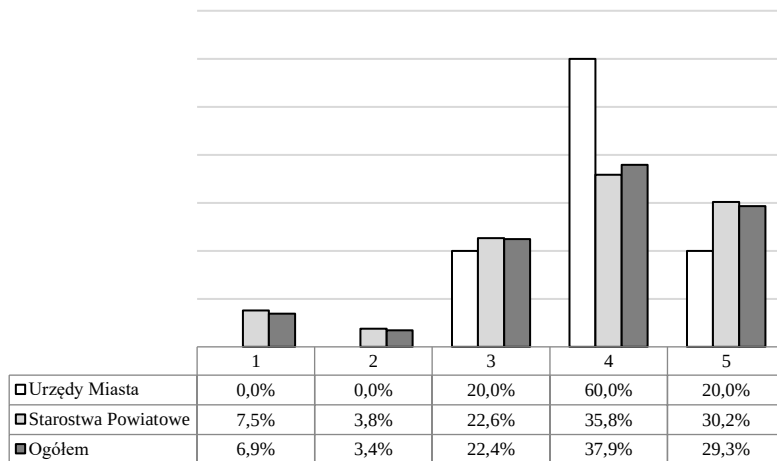
Z dodatkowych wypowiedzi respondentów wynika, iż niektóre podmioty są przekonane o tym, iż komunikacja marketingowa to komunikacja płatna i z tego względu nie ma potrzeby, aby jednostki publiczne zapoznawały się ze sposobami jej wykorzystania.

Zaprezentowane wyniki są zbieżne z przekonaniem respondentów o potrzebie funkcjonowania JST w oparciu o orientację marketingową, nastawioną na potrzeby i oczekiwania klientów.

Taką opinię zadeklarowała bowiem ponad połowa respondentów (61% wskazań, a w przypadku urzędów miasta odsetek wyniósł aż 80%). Jest to szczególnie istotne w odniesieniu do realizowanych programów rozwoju kompetencji, służących docelowo reorientacji JST oraz oparciu komunikacji z klientem o zasady partnerskie.

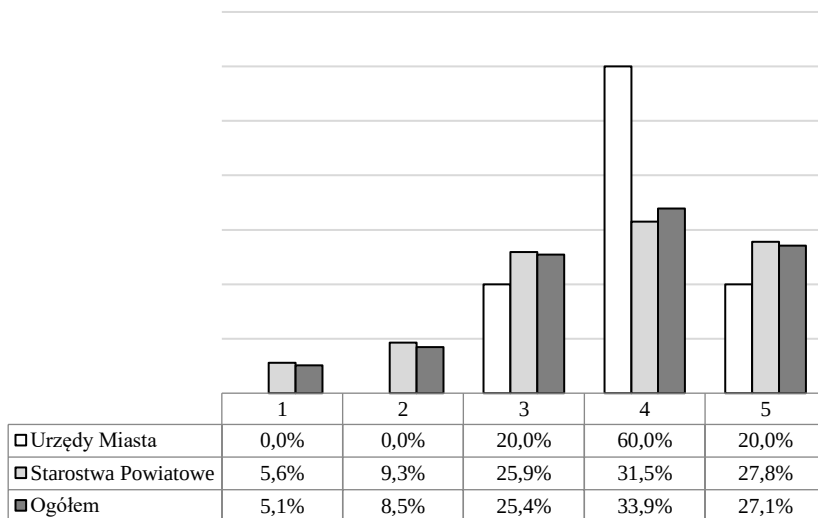
W celu uchwycenia różnic w percepcji jednostek samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorstw poproszono respondentów o odniesienie się do stwierdzeń określających podobieństwo tych dwóch typów jednostek. Zestawienie odpowiedzi zaprezentowano poniżej.

³⁹ Przyjęto taki model diagnozy z uwagi na dużą trudność obiektywnego określenia niektórych problemów związanych z komunikacją marketingową JST (np. potrzeba zastosowania specjalistycznych testów kompetencyjnych).

Wykres 11. Pracownicy JST powinni znać zasady komunikacji marketingowej (struktura wypowiedzi w %)

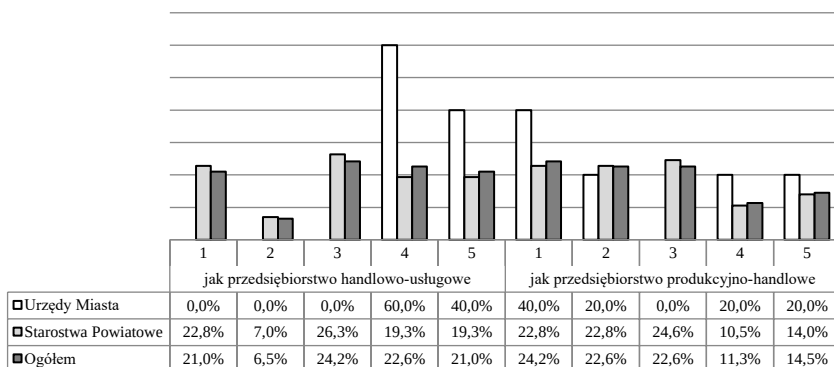
UWAGA: W badaniu zastosowano pięciostopniową skalę Likerta, w której 1 oznacza brak występowania cechy lub brak zgody z prezentowanym stwierdzeniem, a 5 – najsilniejsze jej natężenie lub pełną zgodność z prezentowanym stwierdzeniem. (odnośnik od pozostałych wykresów).

Źródło: opracowanie własne.

Wykres 12. Jednostka samorządu powiatowego powinna funkcjonować w oparciu o orientację marketingową, opartą na potrzebach klientów (struktura wypowiedzi respondentów)

Uwaga jak przy wykresie 11.

Źródło: opracowanie własne.

Wykres 13. Zauważane podobieństwo JST do przedsiębiorstw handlowo-usługowych i produkcyjno-handlowych (struktura wypowiedzi w %)

Uwaga jak przy wykresie 11.

Źródło: opracowanie własne.

Można zauważyć, iż w przypadku urzędów miasta występuje silne przekonanie o podobieństwie działalności JST do funkcjonowania przedsiębiorstw, szczególnie do firm handlowo-usługowych (w mniejszym stopniu do produkcyjno-handlowych). Respondenci reprezentujący starostwa powiatowe znacznie rzadziej dostrzegają tego typu podobieństwa. Co interesujące, wszystkie urzędy miasta oraz większość starostw powiatowych (odpowiednio 100% i 72,7%) widzą potrzebę prowadzenia działań promocyjno-informacyjnych. Może to być spowodowane m.in. zapisami Ustawy o samorządzie powiatowym.

Wśród badanych podmiotów dominuje potrzeba otwarcia się na klientów i prowadzenie działań promocyjno-informacyjnych (ocenionych jako istotne i bardzo istotne odpowiednio przez ponad 80% i 75% respondentów). Wskazuje to na wysoki poziom świadomości związanej z orientacją konsumencką JST, co może być związane z dużą empatią lub konsekwencją prowadzonych działań edukacyjnych wśród pracowników sektora publicznego.

5. Metody i koszty komunikacji marketingowej JST

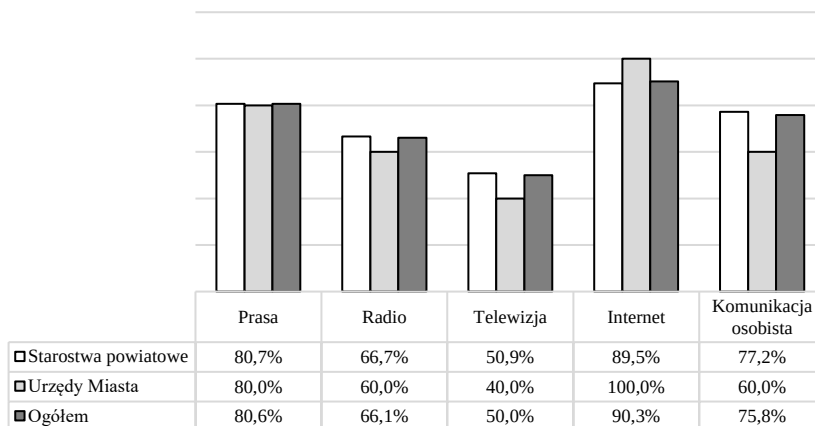
Badane jednostki najczęściej nie posiadają rozbudowanych struktur marketingowych. W przeważającej większości są to zespoły maksymalnie 5-osobowe, zarówno w przypadku starostw powiatowych, jak urzędów miasta (odpowiednio 61% i 80% jednostek). W części tych instytucji nie funkcjonują komórki odpowiedzialne za działania marketingowe (14% w starostwach powiatowych i 20% w urzędach miasta), co ogranicza intensywność deklarowanych działań komunikacyjnych. Co interesujące, wynagrodzenie pracowników nie jest postrzegane jako koszt realizacji działań marketingowych, pomimo oczywistego celu utrzymywania gotowości do podjęcia i bezpośredniego świadczenia pracy. Średnio biorąc, pracownicy komórek związanych z komunikacją marketingową stanowią 1/10 wszystkich zatrudnionych w urzędzie. Odsetek ten zmienia się wraz z liczbą zatrudnionych ogółem.

Badania przeprowadzone w JST wskazują, iż średnio jednostki dysponują budżetem marketingowym na poziomie 273 000 zł, z czego najwyższy zadeklarowany

budżet wynosi 4 500 000 zł, a najniższy – 0 zł. Istniejące dysproporcje w tym zakresie wynikają z faktu, iż badane powiaty różniły się co do wielkości budżetu ogółem, a także stanowiły zbiór jednostek o odmiennym profilu społeczno-gospodarczym i tym samym o zróżnicowanych funkcjach wiodących. Niektóre jednostki były odpowiedzialne za organizację imprez masowych, których organizacja była nader kosztowna. Interesujące jest, że średnio niemal 1/5 wydatków jest ujmowana w planie zamówień publicznych (to jest ich wysokość przekracza kwotę 30 000 EUR).

Jednostki samorządu terytorialnego wykorzystują wszystkie dostępne kanały komunikacji z klientami, chociaż Internet jest najpowszechniej stosowany. W najmniejszym stopniu JST wykorzystują telewizję jako kanał komunikacji, co wynika z jednej strony ze zmniejszania się wpływu tego medium (na rzecz Internetu), a z drugiej – z wysokich cen, będących często zaporowymi dla jednostek mniejszych i dysponujących mniejszym budżetem.

Wykres 14. Odsetek JST wykorzystujących dane kanały komunikacji



Źródło: opracowanie własne.

Badaniem objęto również stosowane narzędzia komunikacji marketingowej. W przypadku obydwu grup jednostek formą komunikacji najbardziej powszechną było prowadzenie strony internetowej oraz BIP (odpowiednio 100% dla urzędów miast oraz 95% i 93% dla starostw powiatowych⁴⁰). Formy te w małym stopniu obciążają zarówno czasowo, jak i finansowo (w kontekście tworzenia oraz późniejszej aktualizacji narzędzia). W dalszej kolejności, pod względem powszechności użytkowania dominowały: działalność na portalach społecznościowych (65%), konferencje prasowe (61%), ulotki (58%) i plakaty (56% wskazań). Stosowanie takich narzędzi komunikacji marketingowej może wskazywać na preferowanie form nisko kosztowych, a jednocześnie – o charakterze masowym. Warto zwrócić uwagę, iż Biuletyn Informacji Publicznej jest w mniejszym stopniu preferowany jako forma komunikacji marketingowej, co może wskazywać na postępującą otwartość lub

⁴⁰ W związku z możliwością wskazania ponad większej liczby odpowiedzi, suma jest większa niż 100%.

adresowanie BIPu do na tyle specyficznych grup klientów, że narzędzie to nie jest postrzegane jako posiadające potencjał marketingowy. Jedynie 1,75% ankietowanych starostw powiatowych nie stosowało żadnych narzędzi komunikacji marketingowej, podkreślając ich kosztowność oraz brak spójności z celami działania JST.

Tabela 31. Odsetek JST wykorzystujących dane narzędzia komunikacji marketingowej

Stosowane narzędzie	Urzędy miasta	Starostwa powiatowe	Ogółem
Artykuły sponsorowane w prasie	40,0%	52,6%	51,6%
Reklama prasowa	38,6%	80,0%	41,9%
Komunikaty w radio	20,0%	42,1%	40,3%
Programy sponsorowane w radio	0,0%	33,3%	30,7%
Reklama telewizyjna	20,0%	22,8%	22,6%
Programy sponsorowane w telewizji	20,0%	22,8%	22,6%
Aktywność w tematycznych programach telewizyj-	20,0%	29,8%	29,0%
Konferencje prasowe	40,0%	63,2%	61,3%
Działalność na portalach społecznościowych	80,0%	63,2%	64,5%
Mailing	0,0%	42,1%	38,7%
Pozycjonowanie strony internetowej	60,0%	33,3%	35,5%
Prowadzenie strony BIP	100,0%	93,0%	93,6%
Prowadzenie strony internetowej	100,0%	94,7%	95,2%
Reklama online	0,0%	24,6%	22,6%
Bilbordy i citilighty	0,0%	26,3%	24,2%
Ulotki	40,0%	59,7%	58,1%
Plakaty	60,0%	56,1%	56,5%
Jednostka nie stosuje żadnych narzędzi komunikacji	0,0%	1,8%	1,6%
Jednostka stosuje inne formy komunikacji	0,0%	5,3%	4,84%

Źródło: opracowanie własne.

Zdaniem respondentów, najważniejszą barierą w skutecznej realizacji działań z zakresu komunikacji marketingowej jest brak wystarczających środków finansowych (69,4% wskazań). Średnio co trzeci respondent deklaruwał, iż barierą jest brak czasu i brak wiedzy w tym temacie (odpowiednio 38,7% i 32,3% wskazań). Z kolei co piąty respondent wskazywał na brak zainteresowania ze strony pracowników oraz brak potrzeb w tym zakresie, a także niewielkie zainteresowanie klientów (odpowiednio 22,6%, 20,97% i 29,4% wskazań). Zaledwie 3,2% badanych podmiotów wskazało jako barierę specyfikę działania JST. 14,5% respondentów nie dostrzegało istnienia jakichkolwiek barier. Większość respondentów (ponad 68%) jest przekonana o potrzebie współpracy z mediami. Potrzeba budowania dobrych relacji z mediami jest istotna w większym stopniu dla urzędów miasta niż starostw powiatowych (odpowiednio 100% i 65,5% wskazań). Sytuacja ta może być związana z potrzebą ograniczania wydatków przeznaczanych na komunikację marketingową. Jednocześnie, starostwa powiatowe częściej wykorzystują konferencję prasową jako metodę komunikacji marketingowej.

6. Wyzwania wobec komunikacji marketingowej JST

Na podstawie przeprowadzonych badań można stwierdzić, iż JST mają wysoki potencjał do wdrożenia innowacyjnych rozwiązań w zakresie komunikacji marketingowej. Szansą może być rozważenie rozwiązań automatyzacji działań marketingowych oraz wdrożenia zintegrowanych z bazą obywateli systemów CRM. Kolejną możliwość rozwoju należy widzieć w potencjale e-administracji publicznej. Będzie to zgodne z dotychczas dominującą tendencją do koncentracji na potrzebach mieszkańców, lokalnych przedsiębiorców i aktualnych inwestorów oraz udziałem komunikacji online w całości realizowanych działań marketingowych. W kontekście perspektyw rozwoju komunikacji marketingowej w JST, można zauważyć symptomy wzrostu istotności tzw. marketingu publicznego. Potrzeba optymalizacji wydatków na działania marketingowe jest związana z ograniczeniem wydatków samorządowych na działania bezpośrednio nie przekładające się na zysk. Marketing publiczny jako trend jest pochodną *Lean Management*, widocznego w marketingu (Kreiss 2016). Dodatkowo Kreiss zauważa, że marketing publiczny odnosi się nie tylko do JST, ale przede wszystkim do instytucji finansowanych ze środków publicznych oferujących usługi komercyjne. Ułatwiają to nowe technologie, szczególnie Internet (Nowicka-Skowron i Pachura 2009).

Inni w swoich analizach eksponują, iż jednostki samorządu terytorialnego powinny szerzej niż dotychczas wykorzystywać media społecznościowe, dostosowując się do zmian potrzeb klientów (Evans 2016). Znaczenie tego narzędzia komunikacji marketingowej jest o tyle istotne, że nie tylko nie obciąża ono znacząco budżetu JST, ale również gwarantuje wysoki zwrot poniesionych nakładów. Eksponuje się, że w przypadku możliwości wytworzenia interesujących treści, jest to najskuteczniejsza forma komunikacji z klientami, ponieważ zachodzi w czasie rzeczywistym. Jest to istotne również w przypadku sytuacji trudnych, związanych z zagrożeniem (Meyer-Emerick 2016).

Równie ważnym wyzwaniem jest poprawa efektywności realizowanych przez JST działań, a także – dążenie do pomiaru rezultatów podejmowanych działań (Bratnicki i Kulikowska-Pawlak 2013). Jest to szczególnie istotne w kontekście dyscypliny finansów publicznych, która obowiązuje wszystkie JST. Jednocześnie warto podkreślić, iż w przypadku wystąpienia wymiernych korzyści z tytułu stosowania komunikacji marketingowej przez JST, nawet jej płatne formy, mogłyby zostać wdrożone bez obaw o późniejsze konsekwencje prawne i budżetowe.

Konsekwencją wspomnianego czynnika jest potrzeba profesjonalizacji realizowanych działań oraz ciągłego podnoszenia kwalifikacji kadry zatrudnionej w komórkach ds. komunikacji marketingowej w JST. Precyzyjnie określona jakość świadczonych usług powinna stanowić punkt odniesienia dla optymalizacji zarówno w obszarze marketingu, jak i szeroko rozumianego zarządzania marketingowego (Ćwiklicki 2016).

Zakończenie

Podsumowując można stwierdzić, iż komunikacja marketingowa jednostek samorządu terytorialnego ma charakter zróżnicowany. Pomimo faktu, iż stosowane narzędzia i kanały komunikacji pozostają podobne, inne jest natężenie ich wykorzystania oraz zaangażowany w tym celu budżet. Widoczne są tendencje do wykorzy-

stywania Internetu jako kanału o charakterze uniwersalnym i relatywnie dostępnym finansowo i organizacyjnie w celu realizacji działań z zakresu komunikacji marketingowej. Interesujące jest stosowanie strony internetowej w większym stopniu niż biuletynu informacji publicznej. Należy zauważyć, iż JST coraz częściej uznają za uprawnione porównywanie siebie z przedsiębiorstwami handlowo-usługowymi z perspektywy obsługi klienta. Może to być symptomem pozytywnych zmian zachodzących zarówno w świadomości pracowników JST, jak i w otwartym komunikowaniu potrzeb ze strony klientów.

Na podstawie przedstawionych głównych wniosków oraz analizy tendencji zagranicznych można zasugerować JST nieco większą otwartość na inne formy komunikacji niż strona internetowa i BIP oraz rozbudowanie systemu komunikacji szczególnie z potencjalnymi inwestorami oraz turystami, ponieważ te grupy będą pozytywnie wpływać na poprawę sytuacji powiatów. Jednocześnie warto zaznaczyć, że komunikacja marketingowa starostw powinna być w większym stopniu dostosowana do grup klientów, a nie przyjmować charakteru masowego komunikatu przekazywanego np. jedynie podczas konferencji prasowych i w formie nowości opublikowanej na stronie internetowej. Wdrożenie systemu zarządzania klientami (np. poprzez integrację z portalami elektronicznej obsługi obywateli) może przyczynić się do podniesienia jakości obsługi klientów, a także – do optymalizacji realizowanych działań marketingowych. Wydawać się może, iż najbardziej uzasadnione byłoby wdrożenie zmian o charakterze systemowym, które byłyby w dłuższej perspektywie obligatoryjne i ujednolicone w całym kraju.

Literatura

- Ang L. (2014). *Principles of Integrated Marketing Communications*. Melbourne: Cambridge University Press.
- Arikan A. (2008). *Multichannel Marketing. Metrics and Methods for an On and Offline Success*. Hoboken: Sybex.
- Bratnicki M., Kulikowska-Pawlak M. (2013). Uwarunkowania pomiaru efektywności organizacji. *Zarządzanie i Finanse* (4), s. 53-66.
- Ćwiklicki M. (2016). Comparison of public value measurement frameworks. *Zarządzanie Publiczne* (1/35), s. 20-31.
- Evans W.D. (2016). *Social Marketing Research for Global Public Health. Methods and Technologies*. Oxford: Oxford University Press.
- Fine S. (2009). *Marketing the Public Sector. Promoting the Causes of Public and Nonprofit Agencies*. New Brunswick, London: Transaction Publishers.
- Gawroński H. (2010). *Zarządzanie strategiczne w samorządach terytorialnych*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Wolters Kluwer business.
- Gawroński S. (2009). *Komunikacja marketingowa samorządów terytorialnych. Świadomość i praktyka działalności podkarpackich jednostek samorządu terytorialnego*. Rzeszów: BBConsult.
- Glińska E., Florek M., Kowalewska A. (2009). *Wizerunek miasta od koncepcji do wdrożenia*. Warszawa: Wolters Kluwer Business.
- Jastrzębska M. (2012). *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: Wolters Kluwer Business.
- Kotler P., Lee N. (2007). *Marketing in the Public Sector. A Roadmap for Improved Performance*. New Jersey: Pearson Education.

- Kreiss D. (2016). *Prototype Politics: Technology-Intensive Campaigning and the Data of Democracy*. New York: Oxford University Press.
- Meyer-Emerick N. (2016). *Using Social Marketing for Public Emergency Preparedness. Social Change for Community Resillience*. New York: Routledge.
- Michałowski S., Mich W. (2006). *Władza lokalna a media: zarządzanie informacją, public relations, promocja jednostek samorządu terytorialnego*. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Nowicka-Skowron M., Pachura P. (2009). Strategie innowacyjne przedsiębiorstw wobec wyzwań gospodarki sieciowej. *Acta Universitas Lodzensis. Folia Oeconomica*(305), s. 37-46.
- Prowle M. (2016). *The Changing Public Sector: A Practical Management Guide*. New York: Routledge.
- Szromnik A. (2008). *Marketing terytorialny. Miasto i region na rynku*. Kraków: Wolters Kluwer Business.
- Wereda W. (2010). Gmina inteligentna – podstawowa charakterystyka i perspektywy rozwoju. (w:) A. Adamik, M. Matejun, A. Zakrzewska-Bielawska, *Problemy i wyzwania w zarządzaniu organizacjami publicznymi*, s. 9-28. Łódź: Wydawnictwo Politechniki Łódzkiej.
- Wiktor J.W. (2013). *Komunikacja marketingowa. Modele, struktury, form przekazu*. Warszawa: PWN.

MARKETING COMMUNICATION OF LOCAL GOVERNMENT – COMPARATIVE ANALYSIS

Abstract

Contemporary reality is highly determined with clients' needs, regardless of the operation's sphere. Local authorities are said to be reorienting to marketing and prosumer attitude. The aim of the article is analysis of marketing communication conducted by local authorities and an attempt to foresee a potential of their marketing communication development. To improve objectiveness of the research, there were used both quantitative (survey) and qualitative (observation of marketing communication) methods. The survey was conducted with standardized tool and distributed electronically. There was a random selection used and minimal research sample counted, to formulate conclusions for general population. Local governments are diverse in terms of marketing communication and attitude towards customers, which can be rooted in a lack of appropriate, flexible procedures. Probably, the marketing communication of local governments' will be optimized to build relations with various groups of customers, not only to limit potential negative perception schemes.

Keywords

marketing communication, local government, local government marketing, marketing communication in local government

CZĘŚĆ IX.
KONCEPCJE I METODY DOSKONALENIA ZA-
RZĄDZANIA

Bogdan Nogalski*

Adam Klimek**

24. USPRAWNIANIE FUNKCJONOWANIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ PRZY WYKORZYSTANIU INSTRUMENTÓW ANALIZY PROCESÓW⁴¹

Streszczenie

W pełni zgadzamy się z poglądem G. Rummlera i A. Brache'a, którzy twierdzą, że „organizacja jest na tyle efektywna, na ile efektywne są jej procesy”. Jednocześnie zgadzamy się z poglądem P. Druckera, że największym marnotrawstwem jest efektywne wykonywanie zadań, które nie powinny być wykonywane. Państwo jest organizacją. Chcąc podnosić produktywność państwa należy podnosić efektywność zachodzących w państwie procesów, w szczególności gospodarczych. Na efektywność tego rodzaju procesów istotny wpływ ma uczestnicząca w nich administracja publiczna. Powinna w nich uczestniczyć czy nie, a jeśli tak, to w jakim zakresie – oto pytanie, na które poszukujemy odpowiedzi w kontekście zasady pomocniczości.

W poszukiwaniach wykorzystujemy instrumenty analizy procesów. Jako przykład podajemy proces przenoszenia praw własności do gruntów oraz budowlany proces inwestycyjny. Wykazujemy, że analiza procesów powinna być podstawą konstruowania struktur organizacyjnych administracji.

Słowa kluczowe

analiza procesowa, administracja publiczna, proces inwestycyjny, kataster

Wstęp

Współczesna administracja poszukuje nowych formuł systemowych prowadzących do zwiększenia efektywności działania. Celem opracowania jest pogłębienie uzasadnienia tezy, że analiza procesów jest skutecznym instrumentem usprawniania funkcjonowania administracji publicznej. Autorzy uważają, że analizę taką należy prowadzić zarówno w odniesieniu do procesów, w których uczestniczy administracja, jak i do procesów przebiegających w administracji.

Celem w pierwszym przypadku jest racjonalizacja udziału administracji w procesach zachodzących w państwie, w szczególności pod kątem zasady pomocniczo-

* Prof. dr hab., Wyższa Szkoła Bankowa w Gdańsku, bogdan.nogalski@wzr.ug.edu.pl.

** Dr inż., Starostwo Powiatowe Wejherowo, adam.klimek@psk.pl.

⁴¹ Niniejsze opracowanie jest uzupełnieniem referatu „Zmiany strukturalne w administracji publicznej – podejście procesowe” opublikowanego w monografii „Zarządzanie publiczne. Teoria i praktyka w polskich organizacjach” (Krukowski i Siemiński 2015) oraz referatu „Jaki kataster? Jakie instytucje” zaprezentowanego na konferencji w Olsztynie (kwiecień 2016) i opublikowanego w Studia i Materiały pt. „Tendencje we współczesnym zarządzaniu publicznym” (Krukowski i Sasak 2016).

ści⁴² (uzyskanie odpowiedzi na pytanie, czy administracja ma w konkretnym miejscu być uczestnikiem procesu), zaś w drugim przypadku celem jest zwiększanie efektywności administracji tam gdzie jest ona niezbędna.

Dla państwa sprawność administracji ma kapitalne znaczenie. Należy zauważyć, że usprawnienie funkcjonowania administracji uczestniczącej w konkretnym procesie oddziałuje **na każdy** taki proces przebiegający w kraju. Tym samym oddziaływanie usprawnienia ma charakter powszechny. Dlatego tak istotne jest znaczenie działań modernizacyjnych w obszarze administracji publicznej.

Autorzy przedstawiają administrację publiczną jako organizację posiłkującą się art. 148 i 171 Konstytucji RP (Konstytucja) oraz art. 5 kodeksu postępowania administracyjnego (KPA). Przepisy Konstytucyjne stwierdzają, iż Prezes Rady Ministrów „jest zwierzchnikiem służbowym pracowników administracji rządowej” oraz „sprawuje nadzór nad samorządem terytorialnym w granicach i formach określonych w Konstytucji i ustawach” a ponadto, że „działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności” a „organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie”. Przepisy kodeksu precyzują pojęcie organów administracji publicznej, zaliczając do nich ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespólonej), organy jednostek samorządu terytorialnego.

Tak zdefiniowana administracja jest olbrzymią, złożoną organizacją zatrudniającą ponad 426 tys. osób (GUS, tabl. 14 (35) Zatrudnienie i wynagrodzenia w administracji publicznej). W jej skład wchodzi 2 478 urzędów gmin, 314 starostw i 66 urzędów miast na prawach powiatu, 16 urzędów marszałkowskich oraz 16 urzędów wojewódzkich (GUS, Struktura terytorialna). Na poziomie centralnym w skład wchodzi 19 urzędów ministerialnych i 588 podległe im podmioty (BIP, Spis podmiotów). Liczbę tych jednostek trzeba zwielokrotnić o jednostki organizacyjne podporządkowane wojewodom oraz organom samorządowym – wojewódzkim, powiatowym i gminnym.

Administracja publiczna działa na podstawie i w granicach prawa (Konstytucja, art. 7). Polska ma obecnie najbardziej zmienne prawo ze wszystkich państw Unii Europejskiej. „Jak wynika z obliczeń wykonanych przez analityków firmy Grant Thornton, w latach 2012-2014 produkowała średnio w roku prawie 56-krotnie więcej przepisów niż Szwecja, 11-krotnie więcej niż Litwa i 2-krotnie więcej niż Węgry (szacunki dotyczą zarówno liczby jak i objętości tworzonych aktów prawnych – na podstawie tych dwóch czynników obliczony został specjalny wskaźnik zmienności prawa w krajach UE). Oznacza to, że w żadnym innym kraju unijnym rzeczywistość prawna dla obywateli i przedsiębiorców nie jest tak chwiejna i nieprzewidywalna jak w Polsce” (Wróblewski 2016). Oznacza to także, że chwiejna jest administracja publiczna a jej działania, jej wymagania są zróżnicowane, zmienne i często trudno przewidywalne. Wpływa to na wydłużenie czasu załatwiania spraw, osłabia zaufanie obywateli do instytucji państwa. Autorzy uważają, że jednym z istotnych czynników chwiejności rzeczywistości prawnej jest niska orientacja twórców prawa w przebiegu procesów podlegających regulacji prawnej.

⁴² Państwo (administracja rządowa i samorządowa) powinno ograniczyć swoje zadania tylko do tych, których nie mogą we właściwy sposób wypełnić inne podmioty działające w przestrzeni społecznej.

Narzędziami badawczymi stosowanymi w prowadzonych pracach są instrumenty analizy procesów (mapowanie, *reengineering*, *lean management*), analiza porównawcza⁴³ (*benchmarking*), a ponadto analiza szeregów czasowych i prognozowanie, analiza prawa, analiza statystyczna, analiza zasobów organizacji, wywiad, analiza literatury. Wykorzystana została także wiedza i doświadczenie nabyte w trakcie wieloletnich prac nad usprawnieniem funkcjonowania administracji geodezyjnej i kartograficznej a ostatnio także nad usprawnieniem funkcjonowania administracji architektoniczno-budowlanej.

1. Obiekty badawcze

„Organizacja jest na tyle efektywna, na ile efektywne są jej procesy” (Rummler i Brache 2000, s. 76). Rozwijając ten pogląd można powiedzieć, że efektywność państwa zależy od efektywności zachodzących w nim procesów, w szczególności procesów gospodarczych.

Uznano, że przedmiotem badań powinny być w szczególności te procesy, których rezultaty mają istotne znaczenie gospodarcze, a także istotne znaczenie dla podniesienia sprawności administracji (tj. takie, które oddziałują na jak największą liczbę innych procesów przebiegających w państwie). Pojęcie gruntu bądź nieruchomości przywoływane jest w 368 ustawach. Inwestycje budowlane stanowią ok. 50% wszystkich inwestycji w kraju, a zatem mają kluczowy wpływ na kształtowanie PKB. Stąd przedmiotem naszych badań są procesy związane z gruntami: proces przenoszenia prawa własności, proces inwestycyjny oraz ta część administracji, która uczestniczy w tych procesach.

Oczywistą przesłanką jest ponadto fakt, że ziemia jest jednym z trzech, obok pracy i kapitału, czynników produkcji. Zatem niewłaściwe zarządzanie ziemią wpływa negatywnie na stan gospodarki.

Przenoszenie praw własności

Ochrona praw własności jest niezwykle istotna dla funkcjonowania państwa. Badacze zajmujący się ekonomiczną teorią własności jednoznacznie stwierdzają, że „społeczeństwa tworzą własność jako prawo, aby zachęcać do produkcji, zniechęcać do kradzieży i redukować koszty ochrony dóbr” (Cooter i Ulen 2009, s. 99). R. Cooter i T. Ulen (2009, s. 141) dowodzą, że „ludzie zgadzają się na ustanowienie praw własności, aby uczestniczyć w korzyściach ze zwiększonej produktywności”. „Prawa własności określają, co ludzie mogą zrobić z zasobami, których są właścicielami, tzn. zakres w jakim mogą posiadać, używać, rozbudowywać, ulepszać, przekształcać, konsumować, uszczuplać, niszczyć, sprzedawać, darować, pozostawiać w spadku, przenosić, obciążać hipoteką, wydzierżawiać, pożyczać, czy wyłączać innych z użytkowania swojej własności (...) Fakty te podsumowuje się czasem mówiąc, że własność daje właścicielom swobodę w odniesieniu do posiadanych przez nich rzeczy” (Cooter i Ulen 2009, s. 91). Znaczenie ochrony praw własności zostało dostrzeżone przy tworzeniu fundamentów ustrojowych III Rzeczypospolitej i znalazło odzwierciedlenie w konstytucyjnym zapisie nakładającym na państwo obowiązek jego ochrony (Konstytucja, art. 21). Potwierdzeniem jest ujęcie ochrony praw wła-

⁴³ Głównie w odniesieniu do rozwiązań instytucjonalnych w innych krajach.

ności w dyrektywach Konsensusu Waszyngtońskiego dotyczącego prowadzenia polityki gospodarczej (Stańczyk 2004, s. 61).

Od dawna przypuszcza się, że ochrona praw własności odgrywa kluczową rolę wśród instytucjonalnych uwarunkowań wzrostu gospodarczego (Wojtyna 2009, s. 190). Biorąc pod uwagę twierdzenie Coase'a R. Cooter i T. Ulen (2009, s. 111) stwierdzają, iż „alokacja praw własności może mieć zasadnicze znaczenie dla efektywnego wykorzystania zasobów, gdy koszty transakcyjne nie są zerowe”. Ich zdaniem właściwym instrumentem do wykonywania przez państwo tego zadania są rejestry publiczne, gdyż ich sporządzanie prowadzi do obniżenia kosztów transakcyjnych⁴⁴ (Cooter i Ulen 2009, s. 114). Warunkiem oczywistym jest tu wiarygodność udostępnianych przez taki system danych i gwarancja zrekompensowania strat poniesionych na skutek udostępnienia błędnej informacji⁴⁵.

Szczególnym przypadkiem praw własności są prawa do nieruchomości. W obrocie nieruchomościami istotne jest zapewnienie nabywcy pewności co do praw zbywcy oraz pewności co do zasięgu tych praw (przebiegu granic własności). Istotna jest także sprawność okazywania bądź ustalania granic oraz pewność skutecznego przenoszenia praw. Nieruchomości odgrywają olbrzymią rolę w rozwoju gospodarczym, stanowią bowiem nie tylko szeroko pojmowany zasób naturalny, są one miejscem lokowania inwestycji budowlanych.

Proces inwestycyjny

Na podstawie ustalonych związków pomiędzy czasem trwania inwestycji a produktywnością państwa (wielkością PKB) (Nogalski i Klimek 2011, s. 113-126) uznaliśmy za celowe podjęcie działań mających na celu dokonanie takich zmian instytucjonalnych, które doprowadzą do zwiększenia produktywności gospodarki poprzez skrócenie czasu traconego przez inwestora z powodu konieczności spełnienia wymogów stawianych przez administrację oraz niskiej sprawności administracji. Zmiany te powinny w szczególności ograniczyć destabilizację koordynacji działań podmiotów uczestniczących w procesie, będącą następstwem nieprzewidywalności działań administracyjnych co do czasu załatwienia sprawy jak i sposobu jej rozstrzygnięcia.

Według Doing Business 2015 Polska jest jednym z pięciu krajów w Unii Europejskiej, w których najtrudniej uzyskać pozwolenia na budowę⁴⁶ (Doing Business, s. 27). W Polsce uzyskanie pozwolenia na budowę zajmuje 175 dni, natomiast w Danii 64 dni (Doing Business, s. 28). Jest to m.in. następstwem wysokiej liczby wymogów, koniecznych do spełnienia przed etapem budowy i po nim, czyniących

⁴⁴ Prawo własności jest czasem postrzegane jako przeszkoda w realizacji inwestycji projektów infrastrukturalnych, w szczególności takich jak drogi czy koleje. Jednak w tym przypadku znajomość tych praw i ich zasięgu pozwala na obniżenie kosztów transakcyjnych związanych z przeniesieniem prawa własności od osoby prywatnej do osoby publicznej (wspólnoty samorządowej lub państwa).

⁴⁵ Rejestry dotyczące nieruchomości są bardzo złożone oraz zawierają duże ilości informacji o przedmiotach własności i ich właścicielach, zatem należy założyć, że błąd może wystąpić.

⁴⁶ Aby zmierzyć łatwość uzyskiwania pozwoleń na budowę wzięto pod uwagę procedury, czas i koszty, które ponoszą małe i średnie przedsiębiorstwa w celu otrzymania zezwoleń niezbędnych do zbudowania prostego magazynu handlowego oraz podłączenia go do sieci wodno-kanalizacyjnej (Doing Business, s. 27).

cały proces bardziej złożonym niż w innych gospodarkach UE. Jest to istotna przesłanka ku temu aby budowlany proces inwestycyjny poddać analizie.

Administracja geodezyjna i kartograficzna

Administracja geodezyjna i kartograficzna jest tym segmentem administracji, który gromadzi dokumentację przebiegu granic działek ewidencyjnych (dowodów wykorzystywanych do ustalania przebiegu granic własności) oraz prowadzi mapy i rejestry ewidencji gruntów i budynków. Administracja ta gromadzi także dokumentację dotyczącą położenia i niektórych cech technicznych obiektów budowlanych powstających w procesie inwestycyjnym (w tym sieci uzbrojenia terenu) oraz naturalnych obiektów terenowych, na podstawie której prowadzi mapę zasadniczą. W trakcie realizacji budowlanego procesu inwestycyjnego administracja pozyskuje kilka kompletów dokumentacji sporządzanej przez geodetów.

2. Analiza procesu jako podstawa zmian instytucjonalnych

Analizą objęto proces przenoszenia praw własności do gruntu oraz budowlany proces inwestycyjny.

Administracja publiczna w procesie przenoszenia praw własności

W procesie pozyskiwania gruntu przez nabywcę (NAB)⁴⁷ od dotychczasowego właściciela (WŁA), poza notariuszem (NOT) zajmującym się przenoszeniem praw i sądem – księgami wieczystymi (S-KW) rejestrującym te prawa, uczestniczy gmina (GM) zajmująca się podziałami gruntów i rozgraniczeniami (ustalaniem granicy praw własności), geodeta (GEO) wykonujący pomiary oraz administracja geodezyjna i kartograficzna ulokowana w starostwie (S-AGK) rejestrująca wyniki takich prac. Czynności wydzielania gruntu i ustalania praw własności do działek gruntu oraz przebiegu granic działek przedstawiono na rysunku 21.

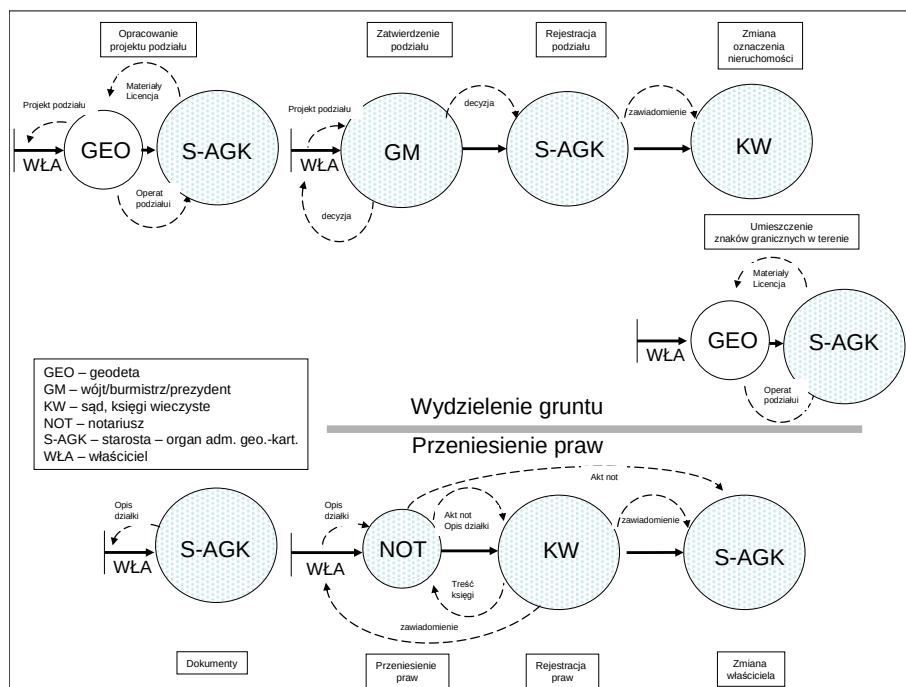
Właściciel gruntu, chcąc sprzedać część nieruchomości, zleca geodecie wykonanie podziału posiadanych gruntów. Geodeta po otrzymaniu zlecenia, zgłasza pracę w starostwie, skąd pobiera dokumenty niezbędne do przeprowadzenia podziału. Przed opracowaniem projektu podziału geodeta ma obowiązek przeprowadzenia czynności ustalania przebiegu granic dzielonej działki. W ramach tej czynności może zaistnieć potrzeba wznowienia znaków granicznych bądź ustalenia (wraz z właścicielami sąsiadujących gruntów) przebiegu granicy, a nawet dokonania rozgraniczenia⁴⁸.

Po ustaleniu przebiegu granic i opracowaniu projektu podziału geodeta składa w starostwie operat. Starostwo, w przypadku gdy w trakcie czynności przyjęcia

⁴⁷ W nawiasach podawane są skróty użyte na rysunkach 21 i 22.

⁴⁸ Rozgraniczenie, co do zasady, wykonywane jest w przypadku zaistnienia sporu granicznego. W praktyce wykonuje się je także wtedy, gdy nie ma dobrej dokumentacji opisującej granicę. Postępowanie jest prowadzone w trybie administracyjnym, przez wójta, na wniosek właściciela dzielonego gruntu lub na wniosek sąsiada. Czynności techniczne wykonuje na zlecenie wnioskodawcy geodeta wskazany przez wójta. Geodeta zgłasza pracę w starostwie skąd pobiera niezbędne dokumenty, a po zakończeniu prac składa tam operat. Dokumentacja ta jest podstawą do wprowadzenia zmian w ewidencji gruntów po wydaniu przez wójta decyzji o rozgraniczeniu.

granic nastąpiły zmiany danych ewidencyjnych dzielonej działki, wprowadza zmianę do ewidencji gruntów.



Rysunek 21. Przenoszenie praw własności

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Nogalski i Klimek (2014, s. 107).

Po przyjęciu operatu do zasobu geodezyjnego i kartograficznego geodeta przekazuje właścicielowi dokumenty niezbędne do zatwierdzenia podziału, w szczególności protokół z czynności przyjęcia granic dzielonej działki oraz projekt podziału. Właściciel składa w urzędzie gminy wniosek o wydanie decyzji zatwierdzającej podział. Wójt (prezydent, burmistrz) zatwierdza podział decyzją⁴⁹. Decyzja ta stanowi podstawę dokonania w starostwie wpisu w ewidencji gruntów i budynków. Decyzja stanowi także podstawę do czynności wyznaczenia i utrwalenia znaków granicznych⁵⁰. Geodeta, po otrzymaniu zlecenia od właściciela, zgłasza w starostwie pracę, skąd pobiera dokumenty niezbędne do wyznaczenia i utrwalenia znaków granicznych. Po wyznaczeniu i utrwaleniu znaków składa w starostwie operat, zawierający dokumentację z tych czynności. Starostwo po jej otrzymaniu wprowadza do ewidencji gruntów i budynków kolejną zmianę.

⁴⁹ Wydanie decyzji może w niektórych przypadkach leżeć w kompetencji starosty bądź wojewody (np. w przypadku podziałów prowadzonych w celu pozyskania terenu pod drogi powiatowe, wojewódzkie bądź krajowe).

⁵⁰ Jest to czynność polegająca na umieszczeniu znaków granicznych w terenie. Czynność ta nie jest obligatoryjna – wykonywana jest wyłącznie na wniosek właściciela dzielonego gruntu.

Większość wpisów w rejestrach i mapach została dokonana w trybie tzw. czynności materialno-technicznych, bez wydawania decyzji i bez zawiadamiania właścicieli⁵¹. O dokonaniu wpisu starostwo powiadamia sąd – wydział ksiąg wieczystych. Sąd powinien wprowadzić na podstawie zawiadomienia zmianę w dziale I odpowiedniej księgi wieczystej. W rzeczywistości taka zmiana wprowadzana jest rzadko, a w znacznej liczbie powiatów wcale. Istotną przyczyną są nieprecyzyjne przepisy (na ich podstawie sądy żądają od starosty, poza danymi z ewidencji gruntów i budynków, decyzji wójta zatwierdzającej podział⁵²) oraz znaczna rozbieżność wpisów w ewidencji gruntów i księgach wieczystych uniemożliwiająca wprowadzenie zmiany.

Przed dokonaniem transakcji zakupu właściciel wnioskuje do starostwa o wydanie zaświadczenia w formie wypisu i wyrysu z ewidencji gruntów do celów prawnych. Wypis i wyrys jest potrzebny do dokonania transakcji kupna-sprzedaży. Ponieważ w znacznej liczbie przypadków w księgach nie ma działki będącej przedmiotem transakcji, właściciel musi uzyskać z urzędu dodatkowy dokument – wykaz zmian danych ewidencyjnych, który umożliwi dokonanie wpisu w księdze wieczystej.

Po dokonaniu transakcji kupna-sprzedaży notariusz przekazuje do sądu akt notarialny wraz z wypisem i wyrysem z ewidencji gruntów oraz dodatkowo wykazem zmian gruntowych i decyzją, a do starostwa – akt notarialny. W starostwie, na podstawie aktu notarialnego przekazanego przez notariusza, dokonywany jest w ewidencji gruntów wpis praw własności. Aktualizowany jest także rejestr cen i wartości nieruchomości.

Sąd na podstawie wniosku przekazanego przez notariusza działającego w imieniu właściciela zakłada dla nieruchomości księgę wieczystą, dokonuje wpisu (mocą orzeczenia), zawiadamia o wpisie właściciela oraz zawiadamia starostwo. Starostwo, po otrzymaniu zawiadomienia z sądu, wpisuje do ewidencji gruntów numer księgi wieczystej.

Proces ten obarczony jest szeregiem wad takich jak:

- udział gminy w czynnościach związanych z tworzeniem działek i ustalaniem granic, skutkujący znacznym wydłużeniem czasu pozyskiwania terenu,
- zbyt słabe umocowanie geodety oraz, skutkująca obniżaniem jakości prac, zbyt niska jego odpowiedzialność za wykonywane czynności,
- niska jakość map i rejestrów wynikająca m.in. z niedoskonałych procedur a także z faktu obniżania rangi tych map względem mapy zasadniczej (zbioru zawierającego wszystko cokolwiek pomierzy geodeta),
- stosowanie przez administrację trybu materialno-technicznego przy czynnościach wpisu pozbawiające właściciela uczestnictwa w tym procesie (brak decyzji o wpisie, brak zawiadamiania właściciela o wpisie – co uniemożliwia odwołanie się od treści wpisu),
- niezależne przekazywanie aktów notarialnych do sądów i starostw skutkujące „rozchodzeniem się obu systemów”,

⁵¹ Jeszcze w latach 70. wpis był dokonywany mocą decyzji, właściciel po otrzymaniu zawiadomienia o dokonaniu wpisu mógł złożyć odwołanie. Obecnie nie ma takiej możliwości.

⁵² Żądanie dostarczenia decyzji zatwierdzającej podział zależy od osoby dokonującej wpis w księdze. Zdarza się (nawet w tym samym sądzie), że w analogicznych postępowaniach w jednym przypadku wpis jest uzależniony od dostarczenia decyzji a w drugim nie.

- konieczność pozyskiwania przez właściciela dodatkowych dokumentów (wykazów zmian) i przekazywanie ich poprzez notariusza do sądu,
- użycie w sądzie jako dowodu wpisu dokumentów innych niż z ewidencji gruntów (np. decyzji zatwierdzającej podział).

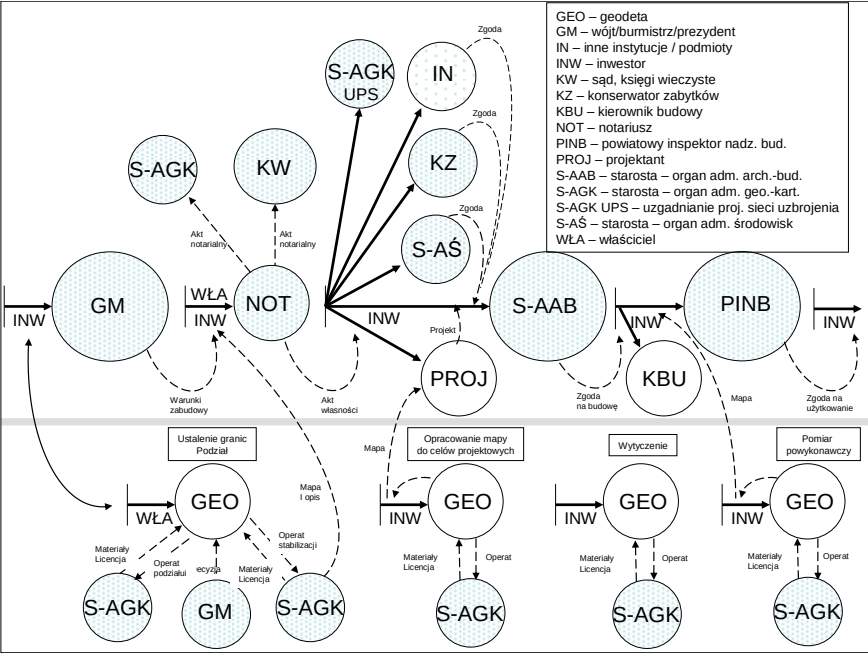
Proces ustalania praw własności i jego granic oparty jest na modelu dwuinstytucjonalnym obejmującym sąd prowadzący księgi wieczyste i urząd prowadzący rejestry/mapy gruntów. Rozwiązanie to nawiązuje do tradycyjnego modelu stosowanego na obszarach dawnego zaboru pruskiego i austriackiego. Model taki ze znakomitą skutecznością jest stosowany w Niemczech i Austrii. Należy podkreślić, że wymienione wyżej wadliwe czynniki nie występują w tych krajach, a w Polsce znalazły zastosowanie w wyniku źle pojętego „udoskonalania” tego modelu. Niemniej analizując proces można zaprojektować model jednoinstytucjonalny stosowany z powodzeniem w takich krajach jak Czechy i Słowacja.

Administracja publiczna w procesie inwestycyjnym

W realizacji typowego budowlanego procesu inwestycyjnego prowadzonego przez inwestora (INW) administracja publiczna uczestniczy na szczeblu gminnym i powiatowym. Gmina (GM), zajmująca się organizacją przestrzeni, określa warunki zabudowy wg zasad określonych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (UPZP). Administracja architektoniczno-budowlana (S-AAB) ulokowana w starostwach powiatowych zajmuje się pozwoleniami na budowę. Powiatowy inspektor nadzoru budowlanego (PINB) kontroluje realizację budowy pod kątem zgodności z wydanym pozwoleniem i zezwala na użytkowanie. Działania tych instytucji określa ustawa Prawo Budowlane (UPB).

Szereg instytucji i podmiotów musi wyrazić zgodę lub określić warunki, które muszą zostać spełnione aby możliwe było uzyskanie pozwolenia na budowę. Należą do nich administracja środowiskowa ulokowana w starostwie (S-AŚ), konserwator zabytków (KZ), administracja geodezyjno-kartograficzna koordynująca uzgadnianie położenia sieci uzbrojenia terenu (S-AGK UPS) oraz inne (IN) instytucje i podmioty takie jak gestorzy sieci wydający warunki przyłączenia obiektu budowlanego do mediów. Do zrealizowania inwestycji niezbędny jest projekt budowlany wykonany przez projektanta (PROJ). Budowę prowadzi kierownik budowy (KBU). W procesie uczestniczy także geodeta (GEO), który podejmując wielokrotnie prace na budowie musi je każdorazowo zgłaszać u starosty (S-AGK), kupować niezbędną do wykonania prac dokumentację (udzielana jest przez urząd jednorazowa licencja) oraz składać dokumentację z realizowanych prac (podlegającą urzędowej kontroli).

Realizacja inwestycji poprzedzana jest rozpoznaniem możliwości realizacji inwestycji oraz pozyskaniem terenu. Proces pozyskiwania terenu (przenoszenia praw własności) opisano wyżej. Przebieg procesu inwestycyjnego przedstawiono na rysunku 22.



Rysunek 22. Przebieg procesu inwestycyjnego

Źródło: opracowanie własne.

Inwestor podejmując zamiysł realizacji przedsięwzięcia budowlanego musi znaleźć teren, na którym ulokuje budowane obiekty i wejść w jego posiadanie. Przed ewentualnym nabyciem gruntu sprawdza we właściwym urzędzie gminy czy warunki zabudowy odpowiadają jego potrzebom. Po uzgodnieniu warunków nabycia dotychczasowy właściciel gruntu wydziela przy pomocy geodety grunt do sprzedaży i dokonuje za pośrednictwem notariusza zakupu gruntów (zob. Administracja publiczna w procesie przenoszenia praw własności).

Mając prawo do gruntu i określone warunki, inwestor zleca projektantowi opracowanie projektu, poprzedzając tą czynność zleceniem geodecie opracowanie mapy do celów projektowych. Sporządzoną mapę geodeta przekazuje inwestorowi, który przekazuje ją projektantowi. Jednocześnie inwestor występuje do właściwych instytucji i uzyskuje niezbędne (w zależności od rodzaju inwestycji) zgody: z zakresu kwestii środowiskowych – w starostwie, konserwatorskich – u konserwatora zabytków oraz innych – w instytucjach wydających stosowne zaświadczenia. W przypadku inwestycji dotyczących uzbrojenia terenu inwestor uzgadnia (za pośrednictwem starosty) projekt przebiegu budowanego uzbrojenia.

Mając projekt i komplet dokumentów inwestor występuje do starosty jako organu administracji architektoniczno-budowlanej o zgodę na budowę. Po uzyskaniu zgody i załatwieniu wszelkich formalności niezbędnych do rozpoczęcia budowy inwestor zleca geodecie wytyczenie położenia budowanego obiektu. Po zakończeniu budowy inwestor zleca geodecie wykonanie pomiaru powykonawczego. Geodeta przekazuje inwestorowi mapę pomiaru powykonawczego, który załącza ją do dokumentacji przeznaczonej dla powiatowego inspektora nadzoru budowlanego.

Inwestor po zakończeniu budowy i stosownych odbiorach (straż pożarna, inspekcja sanitarna, inne wymagane prawem w zależności od rodzaju inwestycji) występuje do powiatowego inspektora nadzoru budowlanego o zgodę na użytkowanie obiektu. Po jej uzyskaniu przystępuje do użytkowania obiektu.

3. Wyniki badań elementów składowych procesu inwestycyjnego

W procesie inwestycyjnym (rysunek 22) można wydzielić następujące części składowe:

1. Pozyskanie terenu:
 - a. rozpoznanie możliwości realizacji inwestycji,
 - b. wydzielenie gruntu pod inwestycję,
 - c. zakup gruntu.
2. Uzyskanie zgody na rozpoczęcie budowy:
 - a. opracowanie projektu i zebranie odpowiednich dokumentów (zgody, warunki),
 - b. uzyskanie zgody na budowę.
3. Realizacja budowy.
4. Uzyskanie zgody na użytkowanie.

Realizacja każdej z wymienionych części procesu inwestycyjnego wymaga czasu. Istotność czasu realizacji procesu inwestycyjnego wynika z zależności między produktywnością państwa a średnim czasem realizacji inwestycji (Nogalski i Klimek 2011, s. 113-126):

$$\Delta PKB_r \approx u_b \times PKB \times \frac{r}{100 - r}$$

gdzie:

ΔPKB_r – przyrost PKB wynikający ze skrócenia czasu trwania inwestycji (T) o r%

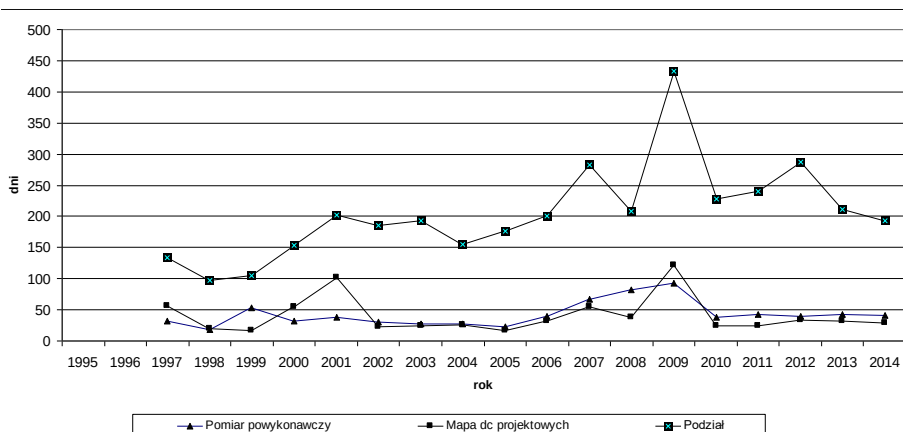
r – wskaźnik skrócenia średniego czasu trwania inwestycji ($\Delta T/T$) w %

u_b – udział inwestycji budowlanych w inwestycjach ogółem (wg GUS $u_b \approx 0,5-0,6$)

Z podanej zależności wynika, że im krótszy będzie średni czas procesu inwestycyjnego tym większa będzie produktywność. Zatem należy dążyć do skracania czasu realizacji inwestycji. Średni czas realizacji inwestycji przyjmujemy za główny wskaźnik procesu.

Czas realizacji inwestycji jest sumą czasów składowych procesu inwestycyjnego. Ustalenie czasu realizacji poszczególnych składowych ma istotne znaczenie dla podejmowania decyzji w zakresie usprawniania procesu. Niżej przedstawione zostaną wyniki pomiaru czasu realizacji składowych 1.b. oraz 2.b. procesu inwestycyjnego przeprowadzonego w starostwie powiatowym w Wejherowie.

1.b. Wydzielenie gruntu pod inwestycję – badanie czasu wykonania pracy geodezyjnej: podział, mapa do celów projektowych, pomiar powykonawczy (suma czasu pracy GEO oraz załatwiania sprawy w S-AGK) – rysunek 23.



Rysunek 23. Czas realizacji prac geodezyjnych zgłaszanych do starostwa

Źródło: opracowanie własne.

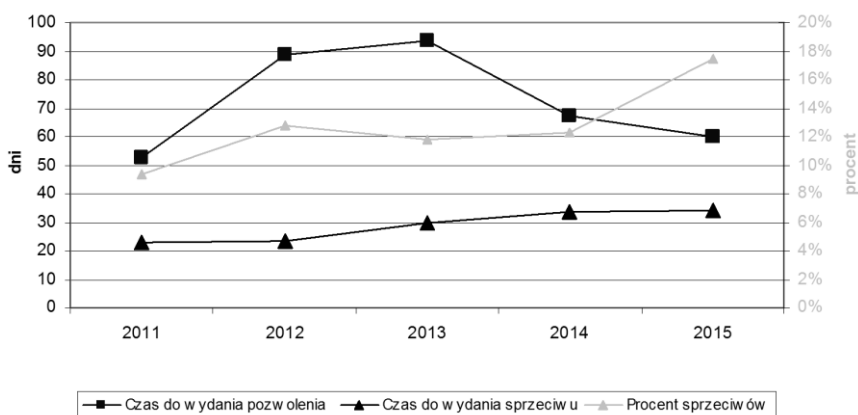
Mierzono czas od daty zgłoszenia pracy (pobrania materiałów) przez geodetę do daty przyjęcia operatu z wykonanej pracy.

Dla podziałów dane za ostatnie lata są zaniżone ze względu na fakt, że zakończona praca podziałowa nie uwzględnia czynności związanych z wydaniem decyzji przez gminę oraz umieszczeniem kamieni granicznych w terenie.

Dla wytyczeń nie podano wyników, gdyż obowiązek zgłaszanie tego rodzaju prac wprowadzono w 2014 roku.

W 2014 roku średni czas wykonania podziału gruntu wyniósł 193 dni, opracowania mapy do celów projektowych 29 dni, pomiaru powykonawczego 41 dni.

2.b. *Uzyskanie zgody na budowę* (czas załatwiania sprawy w S-AAB) – rysunek 24.



Rysunek 24. Czas załatwiania zgody na rozpoczęcie budowy

Źródło: opracowanie własne.

Dla inwestycji wymagających pozwolenia na budowę mierzono czas od daty wpływu do urzędu wniosku o pozwolenie na budowę do daty wydania decyzji (do

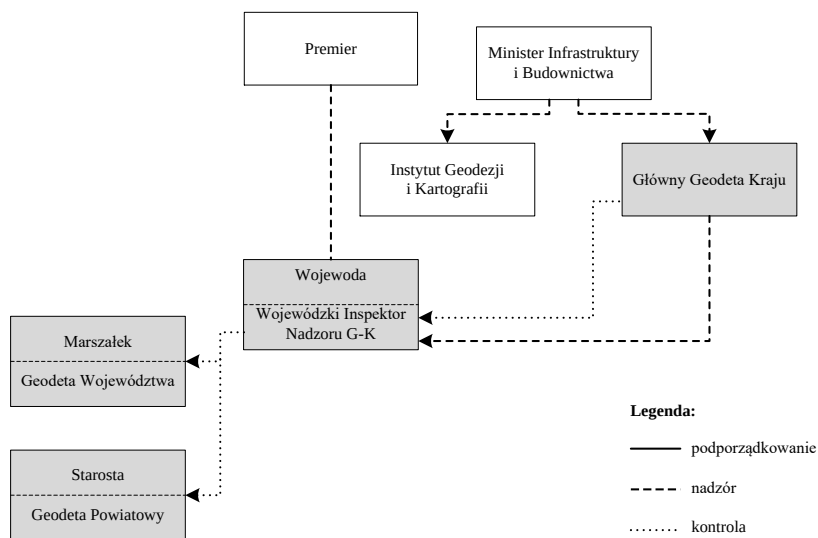
uzyskania możliwości rozpoczęcia budowy wymagana jest decyzja ostateczna – czas oczekiwania na ostateczność nie jest uwzględniony w podanych wynikach badań).

Dla inwestycji wymagających zgłoszenia ustalono liczbę wydanych sprzeciwów (procent ogółu zgłoszeń) oraz średni czas od złożenia zgłoszenia do wydania sprzeciwu.

W 2015 r. średni czas oczekiwania na wydanie pozwolenia na budowę wyniósł 56 dni. Dla zgłoszeń możliwość rozpoczęcia budowy, jeśli urząd nie wyrazi sprzeciwu, uzyskiwana jest po 30 dniach od daty złożenia wniosku. W przypadku sprzeciwu (dla 17% spraw) średni czas oczekiwania na możliwość rozpoczęcia budowy wyniósł ponad 65 dni (34 dni do wydania sprzeciwu i 30 dni po ponownym zgłoszeniu, przy założeniu, że kolejne, odpowiednio zmienione zgłoszenie, zostało złożone w dniu następnym po wydaniu sprzeciwu).

4. Organizacja administracji geodezyjnej i kartograficznej

Za zadania z zakresu geodezji i kartografii odpowiada służba geodezyjna i kartograficzna (rysunek 25). W jej skład wchodzi, obok nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, administracja geodezyjna i kartograficzna. Organem centralnym tej służby jest Główny Geodeta Kraju. Nadzór nad Głównym Geodetą Kraju sprawuje Minister Infrastruktury i Budownictwa. Organami służby na szczeblu wojewódzkim są: wojewoda (jest organem administracji rządowej i jednocześnie organem nadzoru geodezyjnego i kartograficznego) oraz marszałek województwa (wchodzi w skład organu samorządu terytorialnego i jednocześnie jest organem administracji geodezyjnej i kartograficznej). Organem administracji geodezyjnej i kartograficznej szczebla powiatowego jest starosta (przewodniczący zarządu powiatu), bądź prezydent miasta na prawach powiatu.



Rysunek 25. Struktura służby geodezyjnej i kartograficznej

Źródło: na podstawie: (Nogalski i Klimek 2014, s. 154).

Główny Geodeta Kraju sprawuje nadzór i kontroluje działania wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego (UPGK, art. 7a p. 2). Wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego kontroluje działania administracji geodezyjnej i kartograficznej (UPGK, art. 7b p. 2) oraz sprawuje nadzór nad prowadzeniem powiatowego państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (UPGK, art. 40 ust. 3a).

Minister Infrastruktury i Budownictwa sprawuje także nadzór nad Instytutem Geodezji i Kartografii, którego zadaniem jest prowadzenie prac naukowo-badawczych i aplikacyjnych w zakresie geodezji i kartografii.

Tak zorganizowana służba geodezyjna i kartograficzna a w jej ramach administracja geodezyjna i kartograficzna, jest niewydolna, nie potrafi realizować zadań w sposób jednolity w skali kraju.

5. Wnioski z analizy procesów

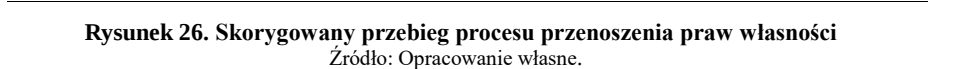
Przenoszenie praw własności

Proces ten jest ważnym elementem procesu inwestycyjnego. Jego istotna część – wydzielenie gruntu pod inwestycję – jest znaczącym obciążeniem czasowym dla procesu inwestycyjnego. Znaczenie tego procesu ma także szerszy wymiar. Tworzone w jego ramach mapy i rejestry powinny określać zasięg praw własności, istotny element systemu ochrony praw własności i praw do gruntu. Zatem jakość tego procesu musi być unikalna – końcowy rezultat w postaci wpisu do rejestru musi mieć moc dowodową w postępowaniach o ustalenie zasięgu prawa własności.

Uwzględniając fakt, że:

- w okresie PRL-owskim zniesiono instytucję katastru i zlikwidowano instytucję mierniczego przysięgłego,
- w krajach europejskich obie te instytucje funkcjonują,

zaprojektowano proces przenoszenia praw własności w kształcie przedstawionym na rysunku 26. W ramach tego rozwiązania właściciel zleca prace mierniczemu przysięgłemu (MP), instytucji o charakterze analogicznym do instytucji notariusza, który wykonuje prace związane z podziałami i ustaleniami granic oraz sporządza dokumentację mającą charakter urzędowy. Mierniczy przekazuje dokumentację do urzędu katastralnego (UK) prowadzącego mapy i rejestry katastralne. Urząd katastralny zawiadamia o wpisie właściciela oraz sąd – księgi wieczyste (S-KW). Sąd w księdze zmienia oznaczenie nieruchomości, umożliwiając w ten sposób zawarcie transakcji u notariusza bez potrzeby dostarczania dokumentów z urzędu katastralnego. Po otrzymaniu od notariusza dokumentu przeniesienia praw własności sąd tworzy lub aktualizuje księgę wieczystą odnosząc prawa nowego właściciela do wprowadzonego uprzednio oznaczenia przedmiotu transakcji. Urząd katastralny na podstawie przekazanego przez sąd zawiadomienia wprowadza zmianę właściciela w rejestrze katastralnym. Sprawność wymiany informacji sądu i urzędu zależy od tego, czy przed rozpoczęciem procesu odpowiednie wpisy w katastrze i księgach wieczystych są zgodne. Doprowadzenie do takiego stanu wymaga zastosowania w okresie przejściowym odpowiednich procedur.



Źródło: Opracowanie własne.

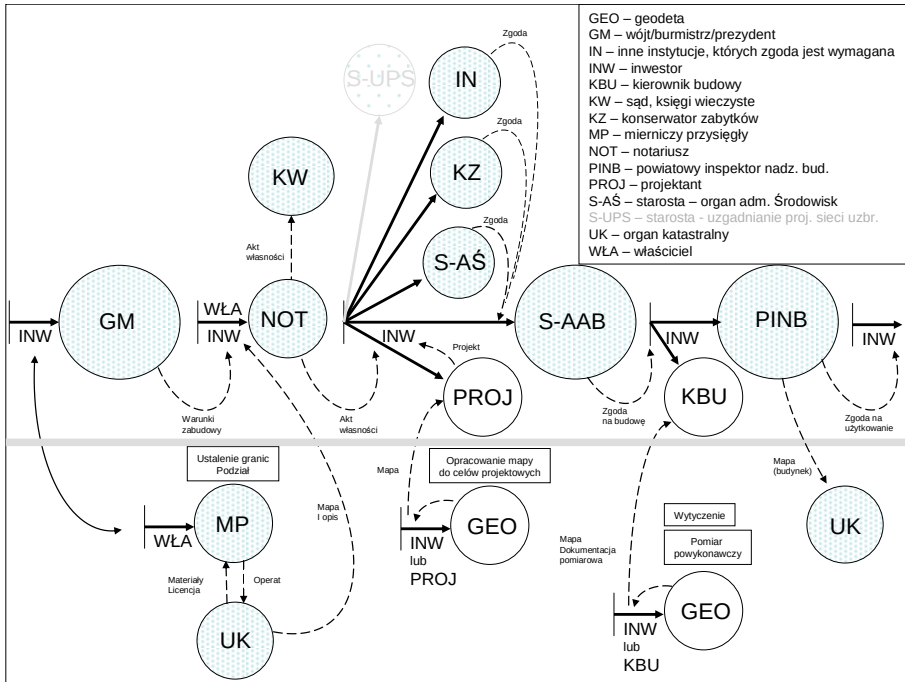
Usprawnienie procesu inwestycyjnego ma istotne znaczenie dla gospodarki. Ze względu na tematykę badawczą skupiono się głównie na tych elementach procesu, które dotyczą obszaru geodezji i kartografii.

Poza usprawnieniem procesu przenoszenia praw własności (opisanym wyżej) należy z procesu inwestycyjnego wyeliminować udział administracji geodezyjnej i kartograficznej w kolejnych fazach procesu. Przygotowanie map do celów projektowych, wytyczenie i pomiar powykonawczy powinny być wykonywane przez geodetów zatrudnionych przez inwestora lub kierownika budowy.

Na inwestora będącego gestorem sieci uzbrojenia podziemnego obiektów wrażliwych ze względu na bezpieczeństwo państwa (Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego, s. 99), należy nałożyć obowiązek gromadzenia informacji o położeniu sieci i udzielania upoważnionym podmiotom informacji w tym zakresie. Gestor sieci powinien w pełni odpowiadać za skutki udzielenia błędnej informacji.

W następstwie zgody na użytkowanie budynku powiatowy inspektor nadzoru budowlanego przekaże informację o położeniu budynku do urzędu katastralnego, który wniesie ich kontury na mapę katastralną.

Koncepcję skorygowanego przebiegu procesu inwestycyjnego przedstawiono na rysunku 27.

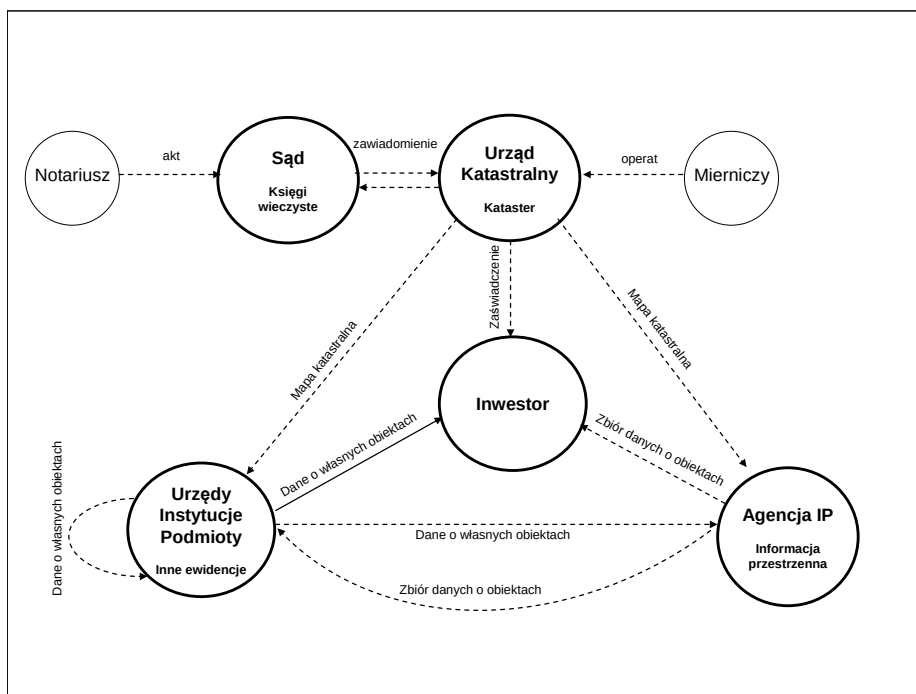


Rysunek 27. Skorygowany przebieg procesu inwestycyjnego

Źródło: Opracowanie własne.

6. Koncepcja zmian instytucjonalnych w obszarze geodezji i kartografii

Uznając konieczność ochrony granic praw własności za oczywistą, skoncentrowano się na procesie inwestycyjnym i jego usprawnianiu, lokując inwestora w otoczeniu instytucji wspierających jego działania (rysunek 28). Urzędy, instytucje i inne podmioty gromadzą i udostępniają szereg informacji o obiektach i zjawiskach lokalizowanych w przestrzeni. Wysokiej jakości mapa katastralna, udostępniana w szczególności podmiotom rejestrującym obiekty i zjawiska przestrzenne stanowi fundamentalny instrument harmonizacji wszelkiego rodzaju danych przestrzennych niezbędnych inwestorowi (a także innym instytucjom i podmiotom).



Rysunek 28. Koncepcja systemu wsparcia inwestora – konfiguracja instytucji, przepływy informacji

Źródło: na podstawie: (Nogalski i Klimek 2014, s. 150).

Stosowane dziś techniki przepływu informacji (sieci komputerowe, internet) umożliwiają powszechny jej przepływ i dostęp do danych zgromadzonych w dowolnym miejscu. Jedynie kwestią krótkiego czasu jest pełna informatyzacja wszelkich rejestrów i zbiorów dokumentów we wszelkich instytucjach, jednostkach organizacyjnych, podmiotach gospodarczych. Powinno to mieć zasadniczy wpływ na sposób konfiguracji instytucji i innych podmiotów w systemie gromadzenia i przetwarzania informacji przestrzennych. Każdy podmiot (administracyjny bądź komercyjny) prowadząc swoje ewidencje może je udostępniać (sprzedawać) dowolnemu innemu podmiotowi. Istotne jest zagwarantowanie harmonizacji tych danych – ta rola przewidziana jest w koncepcji dla powszechnie dostępnych map katastralnych, służących jako swoistego rodzaju „układ odniesienia”.

Zakres zadań administracji

Z koncepcji procesów wyłania się zakres zadań administracji publicznej w obszarze geodezji i kartografii: administracja ta koncentruje się na prowadzeniu katastru – elementu systemu ochrony praw własności w zakresie ich zasięgu na gruncie. Inne obecnie wykonywane zadania powinny być przekazane kompetentnym podmiotom. W szczególności: prowadzenie ewidencji budynków i ewidencji lokali należy przekazać do innych instytucji administracyjnych państwa (nadzór budowlany, administracja architektoniczno-budowlana), prowadzenie ewidencji sieci uzbrojenia terenu należy przekazać gestorom (właścicielom) tych sieci, należy też zrezy-

gnować z rejestrowania szczegółów terenowych oraz z prowadzenia mapy zasadniczej. Administracja rządowa, poza prowadzeniem map i rejestrów katastralnych powinna ponadto realizować takie zadania jak utrzymanie osnów geodezyjnych (sieci punktów pozwalających na wykonywanie pomiarów w jednolitym układzie odniesienia), rejestrowanie przebiegu granic administracyjnych, tworzenie standardów w zakresie prowadzenia map.

Misję i główny cel administracji katastralnej określono wychodząc z założenia, iż Polsce potrzebny jest ład prawny gruntów, gdyż jego utrzymanie wpłynie w znaczącym stopniu na usprawnienie procesów inwestycyjnych i wzrost PKB a ponadto wypełni obowiązek ochrony prawa własności przez państwo. Przyjęto, że misją administracji katastralnej jest utrzymanie na obszarze państwa ładu prawnego gruntów. Za główny cel uznano utrzymywanie aktualnych, w pełni wiarygodnych rejestrów i map katastralnych odzwierciedlających stan prawa na gruncie.

Koncepcja struktury

W świetle konstytucyjnych zapisów o równości wobec prawa (Konstytucja, art. 32) oraz obowiązku ochrony prawa własności (Konstytucja, art. 21) należy dążyć do ujednolicenia wykonywania zadań przez administrację katastralną na terenie całego kraju. Biorąc pod uwagę rozwiązania instytucjonalne w krajach Unii Europejskiej uznano za celowe utworzenie w ramach administracji rządowej segmentu odpowiedzialnego za prowadzenie katastru a także za realizację niektórych zadań z zakresu geodezji i kartografii. Analiza czynników strukturotwórczych (Nogalski i Klimek 2014, s. 153-154) uzasadnia celowość utworzenia administracji katastralnej mającej charakter administracji niezespolonej. Wymiary proponowanej struktury przedstawiono w tabeli 32.

Proponowany segment administracji powinien być wsparty instytucją naukową w dziedzinie metrologii, pełniącą kluczową rolę przy opracowywaniu standardów dotyczących geodezji, miernictwa i kartografii. Uznano także za celowe powołanie Agencji Informacji Przestrzennej jako instytucji realizującej zadania z zakresu infrastruktury informacji przestrzennej. Zarządzałaby ona informacją przestrzenną w formule zadania gospodarczego państwa, zajmując się selekcją, gromadzeniem (kupnem) i udostępnianiem (sprzedażą) danych przestrzennych. Koncepcję struktury przedstawiono na rysunku 29.

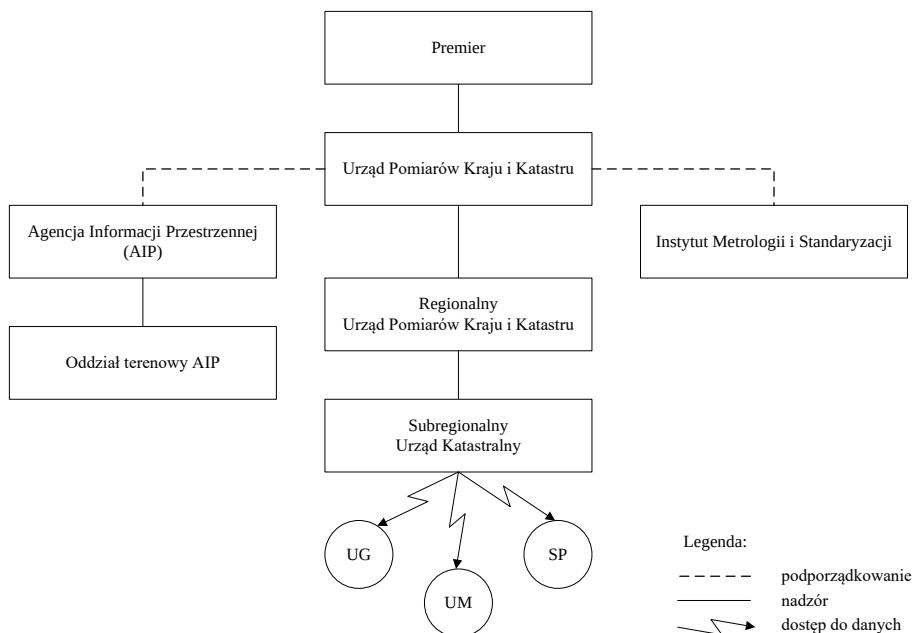
Mierniczy Przysięgły

Niezwykle ważne jest przywrócenie instytucji mierniczego przysięgłego, ważnego uczestnika procesu przenoszenia praw własności. Mierniczy przysięgły w zakresie swoich uprawnień jest osobą zaufania publicznego i korzysta z ochrony przysługującej funkcjonariuszom publicznym. Czynności dokonane przez mierniczego mają charakter czynności urzędowej. Przy dokonywaniu czynności mierniczy jest obowiązany czuwać nad należyтым zabezpieczeniem praw i słuszych interesów stron oraz innych osób, dla których czynność ta może powodować skutki prawne. Kompetencje mierniczego obejmą obecne kompetencje organów gmin – wprowadzenie instytucji mierniczego przysięgłego zdecydowanie usprawni czynności ustalania granic i dokonywania podziałów gruntów poprzez eliminację administracji samorządowej z tego procesu.

Tabela 32. Wymiary struktury administracji katastralnej

Wymiar	Opis
Konfiguracji	1. liczba szczebli hierarchicznych: 2, 2. szczebel 1 – rozpiętość kierowania: zbliżona do liczby urzędów regionalnych (6-8), 3. szczebel 2 – rozpiętość kierowania (10-15): wynikająca z liczby urzędów subregionalnych (ok. 80).
Specjalizacji	4. poziom 1 – koordynacja działań administracji katastralnej, opracowywanie standardów i norm, prowadzenie rejestru granic administracyjnych kraju i województw, współpraca międzyresortowa, współpraca międzynarodowa, badania i rozwój systemu utrzymania ładu prawnego gruntów, organizacja szkoleń, informatyzacja, zadania z zakresu pomiarów kraju, 5. poziom 2 – koordynacja działań podległych jednostek szczebla podstawowego, wdrażanie i egzekwowanie standardów i norm, identyfikacja występujących problemów, prowadzenie rejestru granic administracyjnych powiatów i gmin, współpraca z sądem na poziomie okręgu, współpraca z innymi organami administracji rządowej i samorządami szczebla wojewódzkiego, koordynacja wdrażania nowych rozwiązań prawnych, organizacyjnych i informatycznych, niektóre zadania z zakresu pomiarów kraju, 6. poziom 3 – prowadzenie katastru, wydawanie zaświadczeń, udostępnianie danych, prowadzenie zbioru dokumentacji katastralnej, kontrola wykonania prac (także w terenie), w wyjątkowych przypadkach wykonywanie czynności mierniczych.
Centralizacji	7. poziom 1 – decyzje w zakresie ustalania standardów, norm proceduralnych i technicznych, kadrowe dotyczące kierownictwa jednostek organizacyjnych, podział środków finansowych (budżety jednostek organizacyjnych), dot. współpracy międzyinstytucjonalnej (uzgodnienia międzyresortowe), 8. poziom 2 – decyzje dotyczące wdrażania standardów i norm, wnioskowanie pokontrolne, wnioski kadrowe (w odniesieniu do kierownictwa jednostek organizacyjnych niższego szczebla), 9. poziom 3 – pozostałe decyzje, w szczególności związane z organizacją pracy urzędu.
Standaryzacji	10. wysoki – ujednolicenie zasad postępowania, wysoki stopień typowości i zrutyinizowania czynności, duża ilość standardów technicznych.
Formalizacji	11. wysoki – znaczna ilość norm postępowania (ustawy i rozporządzenia, wytyczne, regulaminy) oraz uregulowane sposoby komunikowania się w organizacji.

Źródło: (Nogalski i Klimek 2014, s. 154).



Rysunek 29. Koncepcja struktury organizacyjnej

Źródło: opracowano na podstawie: (Nogalski i Klimek 2014, s. 153).

Zakończenie

Instytucje państwa takie jak organy administracji i zespoły norm prawnych regulujących działania organów mają wpływ na procesy społeczne i gospodarcze przebiegające w państwie. Nadmierna ingerencja tych instytucji, ich niestabilność, niestabilność norm prawnych powoduje wzrost czasu traconego na załatwianie spraw w urzędach oraz opóźnienia w realizacji procesów gospodarczych. Opis procesu pozwala zoptymalizować udział administracji w procesie – pozwala ocenić, przed podjęciem działań na rzecz usprawnienia wykonywania zadań, czy działania takie powinny być przez nią wykonywane. W przypadku uznania takiej potrzeby pozwala na osiągnięcie wysokiej sprawności funkcjonowania administracji.

Analiza procesowa umożliwia realizację jednej z fundamentalnych zasad ustrojowych państwa – zasadę pomocniczości.

Literatura

- Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* (2013), Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa.
- BIP, *Spis podmiotów*, www.bip.gov.pl/subjects, 2016.08.10.
- Cooter R., Ulen T. (2009). *Ekonomiczna analiza prawa*, C.H. Beck, Warszawa.
- Doing Business w Polsce 2015*, <http://polish.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Subnational-Reports/DB15-Poland-polish.pdf>, 2016.08.09.

- GUS, *Mały rocznik statystyczny Polski 2016*, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/maly-rocznik-statystyczny-polski-2016,1,17.html>.
- Konstytucja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483)
- KPA, *Kodeks postępowania administracyjnego* (t.j. Dz.U. 2016 poz. 23).
- Krukowski K., Siemiński M. (red.) (2015). *Zarządzanie publiczne. Teoria i praktyka w polskich organizacjach*, UWM Olsztyn.
- Krukowski K., Sasak J. (red.) (2016). *Tendencje we współczesnym zarządzaniu publicznym*, Studia i Materiały. UJ. Kraków.
- Nogalski B., Klimek A. (2011). *Instytucja katastru jako czynnik wzrostu gospodarczego*, (w:) S. Piocha, B. Granosik (red.). *Ekonomiczne problemy synchronizacji zachowań gospodarczych instytucji i przedsiębiorstw w Polsce i Unii Europejskiej*, Wydawnictwo uczelniane Politechniki Koszalińskiej, Koszalin.
- Nogalski B., Klimek A. (2014). *Administracja Publiczna. Poprzez proces do struktury. Koncepcja instytucji katastru*, Wyższa Szkoła Bankowa w Gdańsku oraz CeDeWu Sp. z o.o. Warszawa.
- Rummler G., Brache A. (2000). *Podnoszenie efektywności organizacji*, PWE, Warszawa.
- Stańczyk Z. (2004). *Konsensus waszyngtoński a reformy w krajach postkomunistycznych*, Zeszyty Naukowe nr 2, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Kraków.
- UPB, ustawa Prawo budowlane (t.j. Dz.U 2016 poz. 290).
- UPGK, ustawa Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz.U. 2015 poz. 520).
- UPZP, ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U 2016, poz. 778).
- Wojtyna A. (2009). *O badaniach nad „głębszymi” przyczynami wzrostu gospodarczego*, (w:) R. Rapacki (red.), *Wzrost gospodarczy w krajach transformacji: konwergencja czy dywergencja?*, PWE, Warszawa.
- Wróblewski T. (2016). *Barometr stabilności otoczenia prawnego w Polsce*, <http://barometrprawa.pl> (2016.08.10).

IMPROVING EFFICIENCY IN PUBLIC ADMINISTRATION BY USING PROCESS ANALYSIS INSTRUMENTS

Abstract

We completely agree with Rummler and Brache's view that "Organization is efficient to the extent to which its processes are efficient" (translation of authors). At the same time we agree with P. Drucker's view that nothing is as useless as efficient implementation of tasks which, in fact, do not need to be implemented at all. A state is a type of organization. In order to improve a state's productivity, efficiency of its processes (particularly economic ones) should be improved. Public administration which participates in these processes exerts a vital impact on their efficiency. Whether it should or should not take part in them, and if yes, to what extent, is the question to which we are seeking the answer in the context of the subsidiarity principle. In our search we use process analysis instruments. A process of ownership transfer of property and a construction investment process are explored as an example. We demonstrate that process analysis should constitute a basis for constructing organizational structures in administration.

Keywords

process analysis, public administration, investment process, cadaster

Katarzyna Szczepańska*

25. ZWIĄZKI CAF Z KONCEPCJAMI ZARZĄDZANIA W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Streszczenie

Rozdział przedstawia rozważania dotyczące koncepcji zarządzania w administracji publicznej oraz związków CAF z ich wyznacznikami. Celem artykułu jest udzielenie odpowiedzi na pytanie o spójność CAF z koncepcjami zarządzania w administracji publicznej. W osiągnięciu celu wykorzystano analizę piśmiennictwa oraz analizę konstrukcji logicznej. Wykazano różnice między wybranymi koncepcjami zarządzania w administracji publicznej. Omówiono zasady TQM oraz ich związki z zasadami doskonałości w administracji publicznej. Oceniono zgodność zasad doskonałości z wyznacznikami koncepcji zarządzania w administracji publicznej oraz z kryteriami CAF. Z przeprowadzonej analizy wynikają wnioski: pierwszy – związki CAF z koncepcjami zarządzania w administracji publicznej można potwierdzić tylko częściowo oraz drugi – CAF nie jest narzędziem oceny realizacji koncepcji TQM w organizacjach publicznych.

Słowa kluczowe

administracja publiczna, zasady zarządzania, koncepcje zarządzania, CAF

Wstęp

W perspektywie teorii zarządzania, operacyjne zarządzanie w administracji publicznej wynikające z określonej koncepcji zarządzania, jest determinowane rodzajem przyjętej strategii. Ocena jej realizacji może być przeprowadzana za pomocą różnych narzędzi, najczęściej mierników skuteczności i efektywności. Jednocześnie realizacja strategii dotyczy działań służących bezpośrednio lub pośrednio osiągnięciu celów strategicznych. Wynikają z tego związki określone relacją: strategia – koncepcja – działania – narzędzia oceny. Należy zauważyć, że determinantami koncepcji mogą być zarówno wartości, jak i zasady, co ma odzwierciedlenie w charakterystykach koncepcji zarządzania w administracji publicznej (np. nowego zarządzania publicznego, nowego ładu publicznego czy nowej usługi publicznej).

Konsekwencją zmian wywołanych transformacją polskiej gospodarki jest potrzeba doskonalenia zarządzania w administracji publicznej, co jest związane m.in. z koncepcją TQM. Celem artykułu jest udzielenie odpowiedzi na pytanie o spójność CAF z koncepcjami zarządzania w administracji publicznej. Przyjmując założenia: pierwsze – CAF jest zaprojektowany dla organizacji sektora publicznego, sformułowano pytanie badawcze: której koncepcji zarządzania w administracji publicznej odpowiada CAF? oraz drugie – narzędzie służy ocenie koncepcji, sformułowano pytanie badawcze: jaki jest związek podstaw opracowania CAF z jego kryteriami w kontekście TQM? W realizacji celu zastosowano następujące metody badawcze: analizy piśmiennictwa oraz analizy i konstrukcji logicznej.

* Prof. dr hab., Politechnika Warszawska, Wydział Zarządzania, ul. Narbutta 85, 02-524 Warszawa, e-mail: katarzyna.szczepanska@pw.edu.pl.

1. Zarządzanie w administracji publicznej

Pomijając analizę różnych podejść do administracji publicznej należy stwierdzić, że jako „forma sprawowania władzy w państwie (...) uzależniona była od realiów ustrojowych i polityczno-społecznych” (Jakubiak 2015). Współczesna administracja publiczna jest określana jako „zespół działań, czynności, przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego” (Szczepańska 2009), przez różne podmioty i organy na podstawie ustawy (Ustawa 1960). Z tej definicji wynika operacyjne ujęcie zarządzania w administracji publicznej, które powinno być związane ze strategią dla sektora publicznego. Strategia „Sprawne Państwo 2020” nawiązuje do koncepcji zarządzania publicznego, ponieważ jej zakres przedmiotowy obejmuje m.in. (Monitor Polski 2013): efektywność instytucji publicznych, jakość tworzenia i wdrażania instrumentów regulacyjnych i legislacyjnych, usługi publiczne. Głównym celem strategii jest zwiększenie skuteczności i efektywności państwa otwartego na współpracę z obywatelami. Osiągnięcie tego celu wymaga zarządzania charakteryzującego się (Monitor Polski 2013): przejrzystością (np. prawa, procedur i procesu decyzyjnego); efektywnością (np. usprawnienie komunikacji oraz wymiany dokumentów, spłaszczanie wewnętrznych struktur organizacyjnych na wzór organizacji sieciowych (...), wdrożenie mechanizmów oceniających efektywność instytucji publicznych); szeroką współpracą przy realizacji zadań, inicjatyw i rozwiązywania problemów między różnymi podmiotami (...) oraz zaangażowaniem i partycypacją obywateli w procesie podejmowania decyzji przez organy administracji publicznej, tworzenie lepszego prawa, dążenie do wysokich standardów świadczonych usług. Zmiana modelu administrowania na zarządzanie w administracji publicznej dotyczy koncepcji: nowego zarządzania publicznego (ang. *New Public Management* – NPM), zarządzania wartością publiczną (ang. *Public Value Governance* – PVG), która związana jest z koncepcjami: nowego ładu publicznego (ang. *New Public Governance* – NPG) i nowej usługi publicznej (ang. *New Public Service* – NPS). Istotą koncepcji NPM jest postrzeganie organizacji publicznych jako dostawców specyficznych usług dla klientów – odbiorców. Założeniem tej koncepcji jest rynkowy charakter transakcji między zarządzającymi administracją publiczną a klientami. Służą temu (Szczepańska 2011): profesjonalne zarządzanie organizacją publiczną, standardy i wskaźniki efektywności pracy, nacisk na kontrolę wyników działania, decentralizacja sektora publicznego, promowanie konkurencyjności, wykorzystanie technik zarządzania oraz racjonalizacja wydatków publicznych. Omawiana koncepcja obejmuje modele zarządzania publicznego (np. zwiększania efektywności, dążenia do doskonałości, orientacji na usługi publiczne), tworzone na podstawie jej zasad. Należy zauważyć, że zasada jest nadrzędna w stosunku do sposobów postępowania, co oznacza, że może być ona opisywana przez charakterystyki odpowiadające na potrzeby i wyzwania zarządzania. Zasada to „ogólnie przyjęte twierdzenie (...) podające, jak jest w rzeczywistości, które może stanowić punkt wyjścia dla jakiegoś działania albo zalecać wprost, co robić” (Pszczółowski 1978). Pojęcie „zasad” w administracji publicznej związane jest z rozwojem zarządzania w sektorze publicznym. Można przyjąć, że model administrowania opierał się na zasadach określonych jedynie przez prawo. Natomiast z modelem zarządzania związane są zasady transparentności działań w administracji

publicznej (zasady Nolana), których istotę przedstawiono w tabeli 33 oraz zasady dobrej praktyki administracyjnej (zasady Ombudsmana) przedstawione w tabeli 34.

Tabela 33. Zasady transparentności działań w administracji publicznej

Zasada	Opis
Bezinteresowność	Osoby sprawujące urząd publiczny powinny działać wyłącznie w interesie publicznym
Rzetelność	Osoby sprawujące urząd publiczny muszą unikać zobowiązań wobec osób lub organizacji, które mogą próbować wpływać na ich pracę
Obiektywizm	Osoby sprawujące urząd publiczny muszą działać i podejmować na podstawie dowodów decyzje bezstronne, zgodne z kompetencjami, bez dyskryminacji lub stronniczości
Odpowiedzialność	Osoby sprawujące urząd publiczny są odpowiedzialne wobec opinii publicznej za swoje decyzje i działania i muszą poddać się kontroli
Otwartość	Osoby sprawujące urząd publiczny powinny działać i podejmować decyzje w sposób otwarty i przejrzysty chyba, że istnieją określone i zgodne z prawem przyczyny innego postępowania
Uczciwość	Osoby sprawujące urząd publiczny powinny być prawdomówne
Przywództwo	Osoby sprawujące urząd publiczny powinny w swoim zachowaniu stosować ww. zasady oraz aktywnie promować, wspierać ich realizację oraz reagować na ich nieprzestrzeganie

Zródło: opracowanie własne na podstawie: www.gov.uk/government/publications/the-7-principles-of-public-life (dostęp: 10.02.2016).

Tabela 34. Zasady dobrej praktyki administracyjnej

Zasada	Opis
Praworządności	Urzędnik działa zgodnie z prawem oraz stosuje przepisy i procedury określone w aktach prawnych
Niedyskryminowania	Przy rozpatrywaniu wniosków jednostek i przy podejmowaniu decyzji urzędnik przestrzega zasady równego traktowania
Proporcjonalności	W podejmowaniu decyzji urzędnik: zapewnia, że podjęte działania będą proporcjonalne do wyznaczonego celu; unika ograniczania praw obywateli lub nakładania na nich obciążeń, jeśli byłyby one niewspółmierne do celu prowadzonych działań; ma na uwadze sprawiedliwe wyważenie interesów osób prywatnych i ogólnego interesu publicznego
Zakaz nadużywania uprawnień	Urzędnik korzysta z przysługujących mu uprawnień wyłącznie dla osiągnięcia celów, dla których uprawnienia te zostały mu nadane w odpowiednich przepisach
Bezstronności i niezależności	Urzędnik jest bezstronny i niezależny; powstrzymuje się od arbitralnych działań, które mogłyby mieć negatywny wpływ na sytuację jednostek, jak i od wszelkich form uprzywilejowanego traktowania, bez względu na motywy takiego postępowania
Obiektywności	W toku podejmowania decyzji urzędnik: bierze pod uwagę wszystkie istotne czynniki i przypisuje każdemu z nich należyte znaczenie; nie uwzględnia okoliczności niezwiązanych ze sprawą
Oczekiwania uzasadnione prawnie, konsekwentne działanie i doradztwo	Urzędnik działa konsekwentnie w ramach swojej praktyki administracyjnej, a także w sposób zgodny z działalnością administracyjną instytucji. Jeśli zajdzie taka konieczność, urzędnik służy jednostce poradą w kwestii możliwego postępowania w sprawie, która wchodzi w zakres jego obowiązków, a także w kwestii sposobów rozstrzygnięcia danej sprawy
Uczciwości	Urzędnik działa w sposób bezstronny, uczciwy i rozsądny

Zasada	Opis
Uprzejmości	Urzędnik jest usłużny, zachowuje się właściwie, i uprzejmie, i pozostaje dostępny w kontaktach z ogółem społeczeństwa. Odpowiadając na korespondencję, rozmowy telefoniczne i pocztę elektroniczną urzędnik stara się być w jak największym stopniu pomocny, a także udziela odpowiedzi na skierowane do niego pytania w sposób możliwie najbardziej wyczerpujący i dokładny. W przypadku popełnienia błędu, który narusza prawa lub interesy jednostki, urzędnik składa stosowne przeprosiny i stara się skorygować negatywne skutki popełnionego przez siebie błędu w możliwie najwłaściwszy sposób, informując jednocześnie o ewentualnych możliwościach odwołania się
Odpowiadania na pisma w języku obywatela	Urzędnik czuwa nad tym, aby każdy obywatel Unii Europejskiej, która wystosuje do instytucji pismo w jednym z języków Traktatu, otrzymał odpowiedź w tym samym języku
Potwierdzenie odbioru i wskazanie właściwego urzędnika	W terminie dwóch tygodni wydaje się potwierdzenie odbioru każdego pisma lub skargi skierowanej do instytucji, chyba, że w tym terminie możliwe jest przekazanie merytorycznie uzasadnionej odpowiedzi
Zobowiązanie do przekazania sprawy do właściwej jednostki organizacyjnej instytucji	W przypadku, gdy pismo lub skarga adresowane do instytucji są skierowane lub przekazane do dyrekcji generalnej, dyrekcji lub wydziału, które nie są upoważnione do rozpatrzenia pisma lub skargi, ich jednostki organizacyjne czuwają nad tym, aby właściwe akta zostały bezzwłocznie przekazane do właściwej jednostki organizacyjnej instytucji
Prawo wysłuchania i do złożenia oświadczeń	W przypadkach dotyczących praw lub interesów jednostek, urzędnik zapewnia przestrzeganie prawa do obrony na każdym etapie postępowania zmierzającego do podjęcia decyzji
Stosowny termin podjęcia decyzji	Urzędnik czuwa nad tym, aby w sprawie każdego wniosku lub skargi skierowanej do instytucji została podjęta decyzja w stosownym terminie, bezzwłocznie i nie później niż dwa miesiące od daty wpłynięcia danego wniosku lub skargi
Obowiązek uzasadnienia decyzji	do każdej wydanej przez instytucję decyzji, która może mieć negatywny wpływ na prawa lub interesy jednostki, podaje się dowody, na których została ona oparta (należy jednoznacznie podać istotne fakty i podstawę prawną podjętej decyzji)
Informacja o możliwościach odwołania	Wydana przez instytucję decyzja, która może mieć negatywny wpływ na prawa lub interesy jednostki, zawiera informację o możliwościach złożenia odwołania od wydanej decyzji
Powiadomienie o podjętej decyzji	Urzędnik zapewnia, że decyzje dotyczące praw lub interesów jednostek zostają przekazane zainteresowanym jednostkom na piśmie natychmiast po podjęciu tych decyzji
Ochrona danych	Urzędnik wykorzystujący dane osobowe obywatela uwzględni sferę prywatności i nietykalność osobistą
Wnioski o udzielenie informacji	W przypadku, gdy urzędnik jest odpowiedzialny za daną sprawę, udostępnia zainteresowanym jednostkom żądane przez nie informacje. Jeśli zaistnieje taka potrzeba, urzędnik udziela w zakresie swoich kompetencji porady dotyczącej wszczęcia ewentualnego postępowania administracyjnego. Urzędnik dba o to, aby przekazana informacja była jasna i zrozumiała
Wnioski o umożliwienie dostępu do dokumentów	Urzędnik rozpatruje żądania dostępu do dokumentów zgodnie z przepisami przyjętymi przez instytucję i zgodnie z ogólnymi zasadami i ograniczeniami określonymi w rozporządzeniu WE
Prowadzenie rejestrów	Jednostki organizacyjne instytucji prowadzą rejestry poczty przychodzącej i wychodzącej oraz podjętych przez nie działań
Informacje o Kodeksie	Instytucja podejmuje skuteczne działania mające na celu poinformowanie jednostek o prawach im przysługujących w ramach niniejszego Kodeksu
Prawo do złożenia skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich	Jakiegolwiek zaniedbanie dotyczące wypełnienia zasad przedstawionych w niniejszym Kodeksie, którego dopuści się instytucja lub urzędnik, może być przedmiotem skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich
Kontrola stosowania postanowień Kodeksu	Po dwóch latach stosowania każda instytucja kontroluje sposób wykonywania przez siebie postanowień Kodeksu

Źródło: www.ombudsman.europa.eu, Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej, s. 21-23 (dostęp: 10.10.2016).

Koncepcja NPS podkreśla odpowiedzialność urzędników wobec obywateli i dotyczy orientacji na: obywateli, grupy społeczne oraz społeczeństwo obywatelskie. Założenie tej koncepcji to: „urzędnicy państwowi będą motywowani do służby przez zaangażowanie w interes publiczny i będą odpowiadać na potrzeby obywateli poprzez elastyczne świadczenie usług publicznych” (Robinson 2015). Podstawową rolą urzędników jest wzmacnianie zaangażowania obywateli w poszukiwanie rozwiązań problemów społecznych. Koncepcja NPS uwzględnia również znaczenie etosu służby cywilnej poprzez wartości usług publicznych rozumianych jako „podzbiór wartości społecznych, zawodowych, etycznych i innych, które są bezpośrednio związane z rolą człowieka jako funkcjonariusza publicznego, które byłyby przez niego uznawane w wypełnianiu funkcji na danym stanowisku w sektorze publicznym” (Witesman i Walters 2014).

Istotą koncepcji NPG jest orientacja na wartość publiczną, której gwarantem jest rząd oraz uznanie służebnej roli zarządzania publicznego wobec społeczeństwa, jak również orientacja na demokrację oraz współpracę obywateli w zarządzaniu publicznym. Założeniem omawianej koncepcji są relacje między: rządem, przedsiębiorstwami i organizacjami niepracującymi dla osiągnięcia zysku oraz zarządzanie procesami (między-organizacyjnymi i wewnątrz-organizacyjnymi), w których zaufanie, kapitał relacyjny i kontrakty są podstawą mechanizmów zarządzania nimi (Robinson 2015). Cechami tej koncepcji są (Bryson 2014):

- podstawa teoretyczna – teoria demokracji,
- wspólne dobro – zależy od szeroko rozumianego dialogu społecznego popartego dowodami oraz wartościami demokratycznymi i konstytucyjnymi,
- rola polityki – samoorganizacja działań na rzecz tworzenia wartości obywatelskich, w tym określanie celów polityki przez dialog i konsultacje,
- rola obywateli – obywatele – klienci są zaangażowani w tworzenie tego, co jest cenione przez społeczeństwo,
- główne cele – tworzenie wartości publicznej,
- kluczowe wartości – skuteczność, efektywność, wartości demokratyczne i konstytucyjne,
- podejście do odpowiedzialności – wieloaspektowe (zgodność z prawem, wartościami, normami, standardami zawodowymi i interesami obywateli).

Z socjologicznego punktu widzenia wartość „stanowi przedmiot potrzeb, postaw, dążeń, aspiracji (...) człowieka” (Pszczółowski 1978), dlatego odnosi się zarówno do społeczeństwa, jak i zarządzających administracją publiczną. Może być ona rozpatrywana z wielu punktów widzenia, na przykład:

- określania przez zarządzających administracją publiczną, jak i obywateli,
- tworzenia poprzez jej zdefiniowanie w dokumentach stanowiących podstawę funkcjonowania administracji publicznej,
- komunikowania poprzez podanie do publicznej wiadomości,
- dostarczania poprzez instytucje świadczące usługi publiczne dla obywateli,
- ewaluacji poprzez społeczną i instytucjonalną ich ocenę.

W koncepcji zarządzania przez wartości (ang. *Management by Values*) wartości publiczne dotyczą m.in. wspólnego dobra, spójności społecznej, przestrzegania prawa. Natomiast w ekonomii społecznej wartościami publicznym są np. ochrona praw jednostki, sprawiedliwość, bezpieczeństwo, dobro wspólne, spójność społeczna czy

równe traktowanie. Należy zauważyć, że „wartości są wyrazem podstawowych przekonań, że określony tryb postępowania lub ostateczny stan egzystencji jest uznawany przez jednostkę lub społeczeństwo za lepszy niż odmienny tryb postępowania lub inny ostateczny stan egzystencji” (Robins i Judge 2012). W koncepcji PVG wartości publiczne są „wynikiem konsensusu dotyczącego: praw, korzyści i przywilejów obywateli oraz ich obowiązków wobec społeczeństwa, państwa i samych siebie oraz zasad, na których powinno się opierać rządy i polityka rządu” (Bryson, Crosby i Bloomberg 2014). Syntezę charakterystyki wartości przedstawiono w tabeli 35.

Tabela 35. Wartości w administracji publicznej

Wartości	Opis
Legalność	Podstawą dobrego zarządzania jest przestrzeganie prawa, w tym praw człowieka i innych praw podstawowych. Jest to warunek <i>sine qua non</i> dla dobrobytu gospodarczego i stabilności społecznej. Rządy prawa są wtedy, gdy sądownictwo jest niezależne, skuteczne i wysokiej jakości.
Uczciwość	Dobre zarządzanie oznacza „robienie właściwych rzeczy” w celu zapewniania wiarygodności rządu w opinii wyborców (obywateli). Spójność społeczna opiera się na obywatelach mających zaufanie do administracji publicznej, która funkcjonuje w ich interesie. Przedsiębiorcy powinni być przekonani, że rząd jest wiarygodnym partnerem działającym w sposób uczciwy i przewidywalny, jak również przestrzega zasad określonych w prawie. Zorientowanie na uczciwość w działaniu dotyczy walki z korupcją, jak również funkcjonowania rządu.
Bezstronność	Administracja publiczna powinna równo traktować wszystkich obywateli i przedsiębiorców. Bezstronność to okazywanie wszystkim szacunku, sprawiedliwość i równość, obiektywizm w podejmowaniu decyzji, brak dyskryminacji lub uprzedzeń w doborze personelu i świadczeniu usług.
Włączenie społeczne	Partycypacyjne zarządzanie – obywatele powinni mieć możliwość współdecydowania w podejmowaniu decyzji. Administracja publiczna powinna być zorientowana na współpracę ze wszystkimi stronami zainteresowanymi.
Otwartość	Podstawą otwartości jest przejrzystość – umożliwienie obywatelom i przedsiębiorcom wglądu w funkcjonowanie rządu np. poprzez publikowanie łatwo dostępnych informacji, co pomaga w budowaniu zaufania i poprawia komunikowanie się w zakresie świadczonych usług.
Zorientowanie na użytkownika	Dostarczanie informacji i usług. Administracja publiczna powinna być zorientowana na obywateli i przyjazna dla przedsiębiorców poprzez nadanie wysokiego priorytetu ich potrzebom, co wpływa na tworzenie i wdrażanie polityki społecznej.
Reagowanie	Administracja publiczna powinna zapewnić: terminowe świadczenie usług, podejmować działania w wyniku zaistniałych nieprawidłowości.
Spójność	Z perspektywy odbiorcy usług obywatele i przedsiębiorcy powinni otrzymywać ten sam standard usług i mieć dostęp do wszystkich usług, co wymaga współdziałania różnych jednostek administracji publicznej.
Efektywność	Relacja między nakładami i efektami: strategii, programów, projektów, usług i organizacji. Nowoczesna administracja publiczna zarządza procesami i dostępnymi zasobami w celu osiągnięcia najlepszych wyników. Efektywność na poziomie organizacji wymaga przestrzegania zasad zarządzania jakością.
Skuteczność	Dotyczy stopnia osiągnięcia: celów polityki, programów, projektów, usług lub działań organizacji. Administracja publiczna powinna być zorientowana na wyniki. Wtedy będzie stosowała odpowiednie instrumenty, aby osiągnąć cele i zaspokoić potrzeby społeczne.
Trwałość	Rozumiana jest w kontekście trwałości wyników (np. finansowych, technicznych) lub wykorzystania ograniczonych zasobów oraz wpływu na środowisko naturalne i zmiany klimatu.

Wartości	Opis
Wizja	Proaktywne podejście – przewidywanie wyzwań i zmian w przyszłości. Dla przyszłych pokoleń – średnioterminowa lub długoterminowa optymalizacja potrzeb kraju w przyszłości i krótkoterminowe spełnianie potrzeb obywateli i przedsiębiorców. Wymaga to perspektywicznego myślenia i przywództwa na szczeblu politycznym i organizacyjnym.
Refleksja	Dobra praktyka tworzenia i realizacji polityki wymaga przeglądu zasad, procesów i procedur w zarządzaniu zorientowanym na wyniki. Oznacza to rozwiązywanie problemów i podejmowanie działań naprawczych w celu poprawy jakości usług i osiągnięć.
Innowacje	Dążenie do ciągłego doskonalenia powinno mieć odzwierciedlenie w otwartości na transformacje i tworzenie systemów, które zachęcają do twórczych sposobów rozwiązywania nowych i istniejących wyzwań zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz administracji publicznej.
Odpowiedzialność	Rządy i ich administracja są odpowiedzialne wobec społeczeństwa za podejmowane decyzje niezależnie od ich poziomu (ponadnarodowe, krajowe, regionalne, lokalne).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Quality of Public Administration (2015, s. 21-23).

Istotne różnice między omawianymi koncepcjami dotyczą: podstaw teoretycznych (teoria ekonomii została zastąpiona przez teorię demokracji), roli obywatela (nie jest on tylko odbiorcą usług publicznych – jest zaangażowany społecznie w ich tworzenie), roli rządu (nie jest bierna, lecz proaktywna) oraz wprowadzenia pojęcia wartości publicznej. Odnosząc się do związków zachodzących między zasadami i wartościami w zarządzaniu administracją publiczną należy ogólnie stwierdzić brak spójności. Z przytoczonych definicji „wartości” i „zasady” wynika, że pojęcie wartości jest nadrzędne w stosunku do zasady. Wyniki analizy wskazują, że nie wszystkie wartości w zarządzaniu administracją publiczną mają odzwierciedlenie w zasadach. Stanowi to o różnicy między omawianymi koncepcjami. Ponadto interpretacja opisów wartości i zasad w większości przypadków nie spełnia warunku relacji pojęć. Wynika z tego spostrzeżenie, że jeśli za podstawę zarządzania w administracji publicznej zostaną przyjęte wartości, a tym samym koncepcja PVG, to konieczny jest dobór i interpretacja zasad zarządzania. Natomiast, jeśli za podstawę zarządzania zostaną przyjęte zasady koncepcji NPM, wówczas jedynie część wartości będzie z nimi związana. Nie ogranicza to możliwości opracowania modelu zarządzania w administracji publicznej na podstawie omawianych koncepcji, który będzie zawierał zarówno zasady, jak i wartości.

2. Charakterystyka CAF

Wspólna metoda oceny (ang. *Common Assessment Framework – CAF*)⁵³ to „narzędzie kompleksowego zarządzania jakością” (www.eipa.eu, 2016) dedykowane podmiotom administracji publicznej krajów Unii Europejskiej. Celem CAF jest m.in. „wprowadzenie organizacji publicznych w kulturę doskonalenia i zasad TQM” (www.eipa.eu, 2016).

Kompleksowe zarządzanie jakością (ang. *Total Quality Management – TQM*) jest definiowane według różnych kryteriów oraz charakteryzowane przez elementy wielu jego modeli (relacyjne, opisowe, warstwowe). Pomijając analizę definicji zawartych w literaturze dotyczącej zarządzania jakością należy stwierdzić, że TQM jest koncepcją zarządzania w rozumieniu „ogólnej idei przyjętej przez organizację”

⁵³ CAF polega na samoocenie, której wyniki poddawane są ocenie ekspertów.

(Szczepańska 2015), która opiera się na określonych zasadach. Natomiast w opisie CAF:2013 przyjęto, że jest to „filozofia zarządzania, która włącza całą organizację (procesy kluczowe, zarządcze i wspomagające) w zapewnienie jakości produktów/usług oraz procesów poprzez ciągłe dążenie do poprawy efektywności procesów na każdym etapie” (www.eipa.eu, 2016). Przedstawiona definicja budzi zastrzeżenia, ponieważ filozofia to „nauka zajmująca się ogólnymi rozważaniami na temat danej dziedziny wiedzy” (www.sjp.pwn.pl/filozofia, 2016) a tym samym nie może odnosić się do zarządzania. Ponadto nie jest ona zrozumiała chociażby ze względu na to, że dążenie do poprawy efektywności procesów na każdym etapie może ograniczać ich skuteczność.

Koncepcja TQM może być stosowana w administracji publicznej. Wymaga to określenia jej założeń, zasad, charakterystyki elementów oraz narzędzi służących ocenie realizacji z uwzględnieniem specyfiki organizacji publicznych oraz podstaw ich praktycznego działania. Niemniej jednak kluczowe dla stosowania TQM w administracji publicznej jest zdefiniowanie pojęcia jakości. W opisie CAF:2013 „jakość w kontekście sektora publicznego to dostarczanie usługi publicznej charakteryzującej się zestawem cech, które w sposób trwały spełniają wymagania związane z: specyfikacją/wymaganiami (prawo, legislacja, regulacje), oczekiwaniami obywateli/klientów, wymaganiami wszystkich innych interesariuszy (politycznych, finansowych, innych instytucji, pracowników)” (www.eipa.eu, 2016). Przywołana definicja nie w pełni jest zgodna z definicją Międzynarodowej Organizacji Normalizacyjnej, według której jakość to „stopień, w jakim zbiór inherentnych właściwości obiektu spełnia wymagania” (PN-EN ISO 9000:2015-10), przy czym obiektem może być: usługa, proces, organizacja czy system, a wymaganie to potrzeba lub oczekiwanie, które zostały ustalone, przyjęte zwyczajowo lub są obowiązkowe. Wąskie ujęcie jakości w opisie CAF:2013 nie jest wystarczające dla TQM.

Zasadami TQM są: „zaangażowanie kierownictwa, koncentracja na: klientach, faktach, pracownikach, ciągłe doskonalenie, powszechne uczestnictwo” (Dahlgaard, Kristensen i Kanji 2000), których charakterystyka jest następująca (Szczepańska 2012):

- zaangażowanie kierownictwa odnosi się do zachowań przywódców, które są wynikiem przyjmowanych postaw. Kierownicy powinni dostarczać, poprzez swoją postawę, wzorce wspierające realizację w organizacji działań zorientowanych na jakość,
- koncentracja na klientach podkreśla znaczenie zrozumienia i spełniania potrzeb klienta odnoszących się do produktu (wyrobu lub usługi). Dotyczy ona budowania relacji opartych na zaufaniu,
- koncentracja na faktach dotyczy wiedzy o zadowoleniu klientów zewnętrznych i wewnętrznych, jak i o jakości procesów w organizacji. Wymaga to wprowadzenia systemu ciągłych pomiarów, gromadzenia, przetwarzania i analizowania danych oraz prezentacji wyników dotyczących poziomu jakości,
- koncentracja na pracownikach uwzględnia założenie, że pracownik wiedząc o tym, co robić i jak wykonywać swoją pracę oraz otrzymując niezbędne informacje o swoich osiągnięciach, jest bardziej skłonny do przyjmowania odpowiedzialności i podejmowania współpracy,
- ciągłe doskonalenie dotyczy wprowadzania zmian ukierunkowanych na poprawę jakości wynikającą z charakterystyki uwarunkowań zarządzania jakością,

- powszechne uczestnictwo związane jest z upelnomocnieniem (ang. *empowerment*) rozumianym jako proces tworzenia wysoce zaangażowanego, efektywnego miejsca i środowiska pracy. Przejawia się to m.in. w udziale członków organizacji w: zarządzaniu, dwukierunkowym komunikowaniu się, systemie planowania.

W TQM można zastosować zasady doskonałości sformułowane przez Europejską Fundację Zarządzania Jakością (ang. *European Foundation for Quality Management* – EFQM). Charakterystyki tych zasad są następujące (www.efqm.org, 2016):

- wartość dodana dla klienta – doskonałe organizacje konsekwentnie tworzą wartość dla klientów poprzez rozumienie, przewidywanie i spełnianie ich potrzeb i oczekiwań oraz wykorzystanie wszelkich szans,
- tworzenie zrównoważonej przyszłości – doskonałe organizacje mają pozytywny wpływ na otaczający je świat, doskonaląc swoje wyniki i jednocześnie poprawiając warunki ekonomiczne, ekologiczne i społeczne społeczności (lokalnej),
- rozwijanie zdolności organizacji – doskonałe organizacje rozwijają swoje zdolności efektywnie zarządzając zmianą wewnątrz i na zewnątrz organizacji,
- wykorzystanie kreatywności i innowacji – doskonałe organizacje tworzą coraz większą wartość i osiągają coraz lepsze wyniki poprzez ciągłe doskonalenie i systematycznie wprowadzane innowacje dzięki kreatywności zainteresowanych stron,
- przewodzenie z wizją, inspiracją i uczciwością – doskonałe organizacje mają liderów, którzy kształtują przyszłość i realizują zamierzenia, pełniąc rolę wzorów do naśladowania pod względem wartości i etyki,
- elastyczne zarządzanie – doskonałe organizacje są powszechnie znane ze swojej zdolności do identyfikowania i skutecznego reagowania na pojawiające się szanse i zagrożenia,
- odnoszenie sukcesów dzięki talentom pracowników – doskonałe organizacje cenią swoich pracowników i tworzą kulturę upelnomocnienia zapewniającą osiągnięcie celów zarówno organizacji, jak i osobistych,
- utrzymywanie doskonałych wyników – doskonałe organizacje trwale osiągają doskonałe wyniki, które spełniają zarówno krótko- i długoterminowe potrzeby zainteresowanych stron w otoczeniu, w którym funkcjonują.

Analiza zasad TQM i doskonałości EFQM pozwala na stwierdzenie, że zasada zaangażowania kierownictwa (TQM) zbliżona jest do zasady EFQM – przewodzenie z wizją, inspiracją i uczciwością. Natomiast pozostałe zasady TQM wiążą się z więcej niż jedną zasadą EFQM:

- odnoszenie sukcesów dzięki talentom pracowników ma związek z zasadami TQM: koncentracja na pracownikach, powszechne uczestnictwo,
- wykorzystanie kreatywności i innowacji ma związek z zasadami TQM: koncentracja na pracownikach, koncentracja na klientach, ciągłe doskonalenie,
- utrzymywanie doskonałych wyników oraz rozwijanie zdolności organizacji ma związek z zasadami TQM: koncentracja na faktach, ciągłe doskonalenie.

Reasumując należy stwierdzić, że zasady EFQM można interpretować jako rozwinięcie zasad TQM. Wynika z tego, że w zależności od przyjętych zasad, koncepcje TQM w organizacjach mogą różnić się od siebie.

W organizacjach publicznych przeprowadzana jest ocena TQM za pomocą modelu CAF. Odnosi się on do zasad doskonałości dla sektora publicznego, które zostały opracowane na podstawie następujących założeń: „prawowitość (demokratyczna, parlamentarna), rzędy prawa i zachowania etyczne, bazujące na powszechnych wartościach” (www.eipa.eu, 2016). Charakterystykę zasad doskonałości w administracji publicznej przedstawiono w tabeli 36. Należy zauważyć, że w różnym stopniu nawiązują one do założeń omawianych koncepcji w zarządzaniu publicznym a tym samym do ich charakterystyk.

Tabela 36. Zasady doskonałości w administracji publicznej

Zasada	Opis zasady
Orientacja na wyniki	Organizacja skupia się na wynikach. Osiąganie wyników w odniesieniu do założonych celów wpływa na poziom satysfakcji wszystkich interesariuszy (władz, obywateli/klientów), partnerów i pracowników organizacji.
Koncentracja na obywatelu/kliencie	Organizacja skupia się na potrzebach obywateli, koncentrując się zarówno na potrzebach obecnych, jak i potencjalnych klientów. Takie podejście pozwala na zaangażowanie ich w rozwój produktów i usług, a tym samym poprawę wyników działalności samej organizacji.
Przywództwo i stałość celów	Zasada łączy wizjonerskie i inspirujące przywództwo ze stałością celów w zmieniającym się środowisku. Liderzy ustalają klarowną misję, a także wizję i wartości tworząc i utrzymując wewnętrzne środowisko organizacji, w którym pracownicy mogą w pełni angażować się w realizację celów organizacji.
Zarządzanie poprzez procesy i fakty	Zasada wskazuje organizacji, że pożądane wyniki są osiąmane w sposób bardziej wydajny, kiedy odpowiednie zasoby i działania są zarządzane jako proces a skuteczne decyzje są oparte o analizę danych i informacji.
Rozwój i zaangażowanie pracowników	Pracownicy (...) stanowią podstawę organizacji, a ich pełne zaangażowanie pozwala, by ich zdolności zostały spożytkowane z korzyścią dla organizacji. Wkład pracowników powinien być maksymalizowany poprzez zapewnienie rozwoju, zaangażowania i stworzenie takiego środowiska pracy, które pozwoli na wyznawanie wspólnych wartości oraz na obecność kultury zaufania, otwartości, uznania i upodmiotowienia pracowników w procesie decyzyjnym.
Ciągłe uczenie się, innowacje i doskonalenie	Doskonałość jest stałym wyzwaniem oraz prowokuje do wprowadzania zmian poprzez ciągłe uczenie się, w jaki sposób stwarzać okazje do wdrażania innowacji i doskonalenia poszczególnych aspektów funkcjonowania organizacji. Ciągłe doskonalenie powinno być stałym celem organizacji.
Rozwój partnerstwa	Organizacje sektora publicznego potrzebują partnerów by osiągać cele i w związku z tym powinny rozwijać i utrzymywać (dające wartość dodaną) relacje.
Odpowiedzialność społeczna	Organizacje sektora publicznego muszą przyjąć odpowiedzialność społeczną, przestrzegać zasad równowagi ekologicznej oraz próbować sprostać głównym oczekiwaniom oraz wymaganiom lokalnej i globalnej społeczności.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: (Doskonalenie organizacji publicznych 2012, s. 9).

Wyniki przeprowadzonej analizy zasad: doskonałości w administracji publicznej i EFQM wskazują na ich częściową zgodność. Podobieństwa dotyczą jedynie czterech zasad:

- orientacji na wyniki z utrzymywaniem doskonałych wyników,
- przywództwo i stałość celów z przewodem z wizją, inspiracją i uczciwością,
- ciągłe uczenie się, innowacje i doskonalenie z rozwijaniem zdolności organizacji,
- odpowiedzialność społeczna z tworzeniem zrównoważonej przyszłości.

Zasady doskonałości w administracji publicznej „opierają się na zasadach takich jak: jawność, odpowiedzialność, współuczestnictwo, zróżnicowanie, równość, sprawiedliwość społeczna, solidarność, współpraca i partnerstwo” (www.eipa.eu, 2016). Wynika z tego (pomijając ułomność semantyczną), że te zasady są nadrzędne w stosunku do zasad doskonałości w administracji publicznej. Jednakże większość wymienionych zasad nie ma odzwierciedlenia w zasadach doskonałości za wyjątkiem:

- współpracy i partnerstwa, która wiąże się z zasadą doskonałości – rozwój partnerstwa,
- odpowiedzialności, która wiąże się z zasadą doskonałości – odpowiedzialność społeczna.

Z teoretycznego punktu widzenia zasady doskonałości w administracji publicznej powinny dotyczyć koncepcji zarządzania w administracji publicznej, co wynika zarówno z relacji pojęć: zasada – koncepcja, jak również z potrzeby doskonalenia zarządzania. Ograniczając zakres analizy do wyznaczników modelu zarządzania w administracji publicznej, porównanie zasad doskonałości w administracji publicznej przedstawiono w tabeli 37.

Tabela 37. Zasady doskonałości a model zarządzania w administracji publicznej

Zasada doskonałości	Wyznaczniki modelu		
	Zasady Nolana	Zasady Ombudsmana	Wartości
Orientacja na wyniki	brak	brak	Reagowanie Efektywność Skuteczność Trwałość Refleksja
Koncentracja na obywatelu/ kliencie	Bezinteresowność Rzetelność Obiektywizm Otwartość Uczciwość	Niedyskryminowania, Bezstronności i niezależności, Proporcjonalności, Zakaz nadużywania uprawnień, Uczciwości, Uprzejmości, Odpowiadania na pisma w języku obywatela, Prawo do wysłuchania i do złożenia oświadczeń, Informacja o możliwościach odwołania, Powiadomienie o podjętej decyzji, Ochrona danych, Prawo do złożenia skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.	Legalność Bezstronność Uczciwość Włączenie społeczne Otwartość Zorientowanie na użytkownika Spójność
Przywództwo i stałość celów	Przywództwo	brak	Wizja

Zasada doskonałości	Wyznaczniki modelu		
	Zasady Nolana	Zasady Ombudsmana	Wartości
Zarządzanie poprzez procesy i fakty	Obiektywizm	Praworządność, Obiektywność, Oczekiwania uzasadnione prawnie, konsekwentne działanie i doradztwo, Potwierdzenie odbioru i wskazanie właściwego urzędnika, Zobowiązanie do przekazania sprawy do właściwej jednostki organizacyjnej instytucji, Stosowny termin podjęcia decyzji, Obowiązek uzasadnienia decyzji, Wnioski o udzielenie informacji, Wnioski o umożliwienie dostępu do dokumentów, Prowadzenie rejestrów, Informacja o Kodeksie, Kontrola stosowania postanowień Kodeksu	Efektywność
Rozwój i zaangażowanie pracowników	brak	brak	brak
Ciągłe uczenie się, innowacje i doskonalenie	brak	brak	Innowacje
Rozwój partnerstwa	brak	brak	brak
Odpowiedzialność społeczna	Odpowiedzialność	brak	Odpowiedzialność Trwałość

Źródło: opracowanie własne.

Jak wynika z tabeli 37, wspólną cechą zasad i wartości w modelu zarządzania publicznego jest orientacja od wewnątrz na zewnątrz, podczas gdy zasady doskonałości cechują się orientacją zarówno na zewnątrz (dotyczy ona zasad: odpowiedzialność społeczna, rozwój partnerstwa), jak i do wewnątrz (dotyczy ona pozostałych zasad). Zasady doskonałości w administracji publicznej w większym stopniu są zgodne z wartościami koncepcji PVG, niż z zasadami NPM. Ponadto zasadom doskonałości: rozwój i zaangażowanie pracowników oraz rozwój partnerstwa nie odpowiadają ani wartości ani zasady. Wynika z tego spostrzeżenie, że w kontekście zasad i wartości zasady doskonałości w administracji publicznej nie są spójne z żadną koncepcją zarządzania publicznego.

Kryteria CAF powinny mieć związek z zasadami doskonałości w administracji publicznej, ponieważ wyniki oceny stopnia spełnienia kryteriów wyznaczają poziom realizacji zasad doskonałości w organizacjach publicznych. W CAF przyjęto założenie, że „doskonałe wyniki organizacji osiągnąć są poprzez przywództwo ukierunkowane na strategię i planowanie, pracowników, partnerstwo, zasoby i procesy” (www.eipa.eu, 2016). Stało się ono podstawą opracowania struktury CAF. Kryteria dotyczące potencjału (przywództwo, strategia i planowanie, partnerstwo i zasoby, pracownicy oraz procesy) dotyczą praktyki zarządzania organizacją zorientowanej na osiąganie pożądaných jej wyników. Natomiast kryteria dotyczące wyników osiągniętych w: relacjach z obywatelami (klientami), pracownikami, w zakresie odpowiedzialności społecznej dotyczą postrzegania działań organizacji (ocena jakościowa, zewnętrzna), a kryterium kluczowych wyników dotyczy skuteczności działań organizacji (ocena ilościowa, wewnętrzna). Wszystkie kryteria CAF mają strukturę wewnętrzną, która obejmuje kryteria szczegółowe (tzw. podkryteria). Przyjmując założenie, że kryteria CAF (tabela 38) mają bezpośredni związek z zasadami doskonałości

ści w administracji publicznej przeprowadzono ich analizę porównawczą, której wyniki przedstawiono w tabeli 39.

Tabela 38. Charakterystyka kryteriów modelu CAF

Grupa kryteriów	Nazwa kryterium	Opis kryterium
Potencjał	Przywództwo	Sformułować misję, wizję i wartości organizacji
		Zarządzać organizacją, jej wynikami oraz ciągłym doskonaleniem
		Motywować i wspierać pracowników organizacji, a także być dla nich wzorem do naśladowania
		Zarządzać efektywnie relacjami z władzami politycznymi i innymi interesariuszami
	Strategia i planowanie	Gromadzić informacje o obecnych i przyszłych potrzebach interesariuszy oraz zbierać właściwe informacje zarządcze
		Opracowywać strategię i plany, uwzględniając zebrane informacje
		Komunikować i realizować strategię i plany w całej organizacji oraz dokonywać jej regularnych przeglądów
		Planować, wdrażać i dokonywać przeglądu innowacji i zmian
	Pracownicy	Przejrzycie zarządzać zasobami ludzkimi, planować je i doskonalić w odniesieniu do strategii i planowania
		Określać, rozwijać i wykorzystywać kompetencje pracowników w zgodzie z celami organizacyjnymi i indywidualnymi
		Angażować pracowników przez rozwijanie otwartego dialogu oraz przez upodmiotowienie, wspierając jednocześnie jakość ich życia
	Partnerstwo i zasoby	Budować i rozwijać kluczowe relacje partnerskie z właściwymi organizacjami
		Budować i rozwijać relacje z klientami/obywatelami
		Zarządzać finansami
		Zarządzać informacją i wiedzą
		Zarządzać technologią
		Zarządzać infrastrukturą
	Procesy	Na bieżąco identyfikować, projektować, zarządzać i udoskonalać procesy z udziałem interesariuszy
		Opracowywać i dostarczać usługi i produkty zorientowane na klientów/obywateli
		Koordynować procesy wewnątrz organizacji oraz z innymi właściwymi organizacjami
Wyniki	Wyniki w relacjach z klientami/obywatelami	Pomiary postrzegania
		Pomiary efektywności
	Wyniki w relacjach z pracownikami	Pomiary postrzegania
		Pomiary efektywności
	Wyniki odpowiedzialności społecznej	Pomiary postrzegania
		Pomiary efektywności
	Wyniki kluczowe	Pomiary wyników zewnętrznych: efektów bezpośrednich i skutków długofalowych w zakresie wyznaczanych celów
		Pomiary wyników wewnętrznych: poziomu wydajności

Zródło: Opracowanie własne na podstawie: (Doskonalenie organizacji publicznych 2012, s. 18-47).

Tabela 39. Związki między zasadami doskonałości w administracji publicznej a kryteriami CAF

Zasady doskonałości w administracji publicznej	Nazwa kryterium modelu CAF	Opis kryterium modelu CAF
Orientacja na wyniki	Wyniki w relacjach z klientami/obywatelami	Pomiary postrzegania Pomiary efektywności
	Wyniki w relacjach z pracownikami	Pomiary postrzegania Pomiary efektywności
	Wyniki odpowiedzialności społecznej	Pomiary postrzegania Pomiary efektywności
	Wyniki kluczowe	Pomiary wyników zewnętrznych: efektów bezpośrednich i skutków długofalowych w zakresie wyznaczonych celów oraz pomiary wyników wewnętrznych: poziomu wydajności
	Przywództwo	Zarządzać organizacją, jej wynikami oraz ciągłym doskonaleniem
Koncentracja na obywatelu/kliencie	Procesy	Opracowywać i dostarczać usługi i produkty zorientowane na klientów/obywateli
Przywództwo i stałość celów	Przywództwo	Sformułować misję, wizję i wartości organizacji
Zarządzanie poprzez procesy i fakty	Procesy	Na bieżąco identyfikować, projektować, zarządzać i udoskonalać procesy z udziałem interesariuszy
		Koordynować procesy wewnątrz organizacji oraz z innymi właściwymi organizacjami
Rozwój i zaangażowanie pracowników	Pracownicy	Angażować pracowników przez rozwijanie otwartego dialogu oraz przez upodmiotowienie, wspierając jednocześnie jakość ich życia
Ciągłe uczenie się, innowacje i doskonalenie	Przywództwo	Zarządzać organizacją, jej wynikami oraz ciągłym doskonaleniem
	Strategia i planowanie	Planować, wdrażać i dokonywać przeglądu innowacji i zmian
Rozwój partnerstwa	Przywództwo	Zarządzać efektywnie relacjami z władzami politycznymi i innymi interesariuszami
	Partnerstwo i zasoby	Budować i rozwijać kluczowe relacje partnerskie z właściwymi organizacjami
Odpowiedzialność społeczna	Wyniki odpowiedzialności społecznej	Pomiary: postrzegania, efektywności

Źródło: opracowanie własne.

Jak wynika z tabeli 39, zasady doskonałości odnoszą się do kryteriów modelu CAF. Niemniej jednak z analizy podkryteriów omawianego modelu wynika, że niektóre z nich nie mają związku z zasadami doskonałości. Należą do nich w kryterium:

- przywództwo – motywowanie i wspieranie pracowników organizacji, a także bycie dla nich wzorem do naśladowania,
- strategia i planowanie – gromadzenie informacji o obecnych i przyszłych potrzebach interesariuszy oraz zbieranie właściwych informacji zarządczych; opracowywanie strategii i planów, uwzględniając zebrane informacje; komunikowanie i realizacja strategii i planów w całej organizacji oraz dokonywanie jej regularnych przeglądów,
- pracownicy – przejrzyste zarządzanie zasobami ludzkimi, planowanie i doskonalenie w odniesieniu do strategii i planowania; określanie, rozwijanie i wykorzy-

stywanie kompetencje pracowników w zgodzie z celami organizacyjnymi i indywidualnymi,

- partnerstwo i zasoby – budowanie i rozwijanie relacji z klientami/obywatelami, zarządzanie: finansami, informacją i wiedzą, technologią, infrastrukturą.

Należy dodać, że przeprowadzona analiza związków między charakterystykami kryteriów CAF oraz zasadami i wartościami modelu zarządzania publicznego wykazała bardzo niski stopień zgodności, ponieważ kryteria CAF nie odnoszą się bezpośrednio do żadnej zasady Nolana i Ombudsmana (pośrednio wszystkie zasady mogą być interpretowane w kontekście kryterium: Procesy – opracowywanie i dostarczanie usług i produktów zorientowanych na klientów/obywateli). Jednocześnie tylko część wartości może być pośrednio interpretowana w kryteriach: Procesy – identyfikowanie, projektowanie, zarządzanie i doskonalenie procesów z udziałem interesariuszy (np. efektywność, włączenie społeczne); opracowywanie i dostarczanie usług i produktów zorientowanych na klientów/obywateli (np. bezstronność, spójność) oraz wyniki kluczowe – zewnętrzne: efektów bezpośrednich i skutków długofalowych w zakresie wyznaczanych celów (np. skuteczność, innowacje).

Zakończenie

Z teoretycznego punktu widzenia CAF powinien odpowiadać na potrzeby oceny TQM w organizacjach publicznych, jednakże przyjęte w opisie CAF definicje jakości i TQM nie są w pełni uzasadnione w kontekście literatury dotyczącej zarządzania jakością. Zasady doskonałości w administracji publicznej mogą stanowić podstawę opracowania koncepcji TQM uwzględniającą jej specyfikę przy założeniu zachowania spójności z zasadami doskonałości EFQM lub zasadami TQM. Przeprowadzona analiza wykazała, że zasady doskonałości w administracji publicznej nie zostały opracowane na podstawie wszystkich zasad EFQM. Z analizy koncepcji w zarządzaniu administracją publiczną wynika, że charakterystyka działań może być zróżnicowana w zależności od tego, czy jej podstawą będą zasady, czy wartości. Z porównania zgodności wyznaczników modelu zarządzania z zasadami doskonałości w administracji publicznej wynika, że w większym stopniu dotyczą one koncepcji PVG niż NPM. Oznacza to, że zasady doskonałości w administracji publicznej dotyczą w różnym stopniu każdej z omawianych koncepcji (w tym ich założeń). Ponadto niektóre zasady doskonałości w administracji publicznej nie mają odniesienia do żadnej z omawianych koncepcji zarządzania. W związku z tym nie można wskazać, która z nich umożliwia realizację zasad doskonałości w administracji publicznej. Wyniki badania związków między kryteriami CAF a zasadami doskonałości w administracji publicznej dowodzą, że tylko 88% tych zasad ma odniesienie w kryteriach CAF a 39% podkryteriów cechuje brak związków z zasadami doskonałości, co wskazuje na niespójność zasad doskonałości i kryteriów tego modelu. Poddaje to pod wątpliwość podstawy jego struktury.

Reasumując należy stwierdzić, że koncepcje zarządzania w administracji publicznej dotyczą wielu aspektów jakości, dlatego na ich podstawie można definiować jakość i tworzyć koncepcję zarządzania nią. CAF nie jest spójny z koncepcjami zarządzania a jego związki z zasadami doskonałości nie są ścisłe, co stanowi o jego ułomności. Praktyka zarządzania w organizacjach publicznych, wynikająca z modelu zarządzania w administracji publicznej nie może dostarczyć dowodów potwierdzających spełnienie wszystkich kryteriów CAF, z czego wynikają trudności

w przeprowadzaniu samooceny przez organizacje publiczne. Brak właściwego zdefiniowania TQM w kontekście administracji publicznej powoduje, że ocena jego poziomu, a tym samym poziomu doskonałości w organizacjach publicznych, jest ograniczona. Przedstawione rozważania są przyczynkiem do dyskusji o charakterystyce koncepcji współczesnego zarządzania w administracji publicznej oraz narzędziach jej oceny.

Literatura

- Bryson J.M., Crosby B.C., Bloomberg L. (2014). *Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management*. Public Administration Review, Vol. 74, Iss. 4, s. 446-456.
- Dahlgaard J.J., Kristensen K., Kanji G.K. (2000). *Podstawy zarządzania jakością*. Warszawa: WN PWN.
- Doskonalenie organizacji publicznych poprzez samoocenę* (2012), Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa.
- Jakubiak M. (2015). *Geneza współczesnych koncepcji w administracji publicznej*. (w:) A. Gołębiowska (red.). *Administracja publiczna – uwarunkowania prawne, organizacyjne i społeczne*. Warszawa: Powszechnie Wydawnictwo Prawnicze, s. 115-126.
- Monitor Polski z dnia 7 marca 2013, poz. 136.
- PN-EN ISO 9000:2015-10, Systemy zarządzania jakością. Podstawy i terminologia. Polski Komitet Normalizacyjny, Warszawa 2016, s. 22.
- Pszczołowski T. (1978). *Mała encyklopedia prakseologii i teorii zarządzania*. Wrocław: Ossolineum.
- Quality of Public Administration A Toolbox for Practitioners, European Commission, Luxembourg (2015), s. 21-23.
- Raczkowski K. (2015). *Zarządzanie publiczne. Teoria i praktyka*. Warszawa: PWE.
- Robbins S.P., Judge T.A. (2012). *Zachowania w organizacji*. Warszawa: PWE.
- Robinson M. (2015). *From Old Public Administration to the New Public Service. Implications for Public Sector Reform in Developing Countries*. Singapore: Global Centre for Public Service Excellence, s. 1-20.
- Szczepańska K. (2009). *Aspekty zarządzania jakością w administracji publicznej*. Zeszyty Naukowe Nr 573, Uniwersytet Szczeciński, s. 607.
- Szczepańska K. (2011). *Zarządzanie jakością. W dążeniu do doskonałości*. Warszawa: C.H. Beck.
- Szczepańska K. (2012). *Podstawy zarządzania jakością*. Warszawa: OWPW.
- Szczepańska K. (2015). *Zarządzanie jakością. Koncepcje, metody, techniki, narzędzia*. Warszawa: OWPW.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r., Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. nr 30, poz. 168 z późn. zm).
- Witesman E., Walters L. (2014), *Public Service Values: A New Approach To The Study Of Motivation In The Public Sphere*, Public Administration Vol. 92, No. 2, 2014, s. 375-405.

Źródła internetowe:

www.gov.uk/government/publications/the-7-principles-of-public-life. Pobrane: 10.02.2016.

www.ombudsman.europa.eu, Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej, Pobrane: 10.10.2016.

www.efqm.org/efqm-model/model-criteria. Pobranie: 10.02.2016.

www.sjp.pwn.pl/filozofia. Pobranie: 25.11.2016.

www.eipa.eu, Doskonalenie organizacji publicznych poprzez samoocenę. CAF 2013. Pobranie: 25.11.2016.

RELATIONS BETWEEN CAF AND CONCEPTS OF MANAGEMENT IN PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract

The paper presents the discussion of the concepts of management in public administration and the CAF relationship with their determinants. The aim of article is to answer the question about the CAF coherence with the concepts of management in public administration. In achieving this objective were used analysis of the literature and a logical analysis. It has been shown differences between selected concepts of management in public administration. Have also been discussed the principles of TQM and their relationships with principles of excellence in public administration. In addition, was examined the compatibility excellence principles with determinants of the concepts of management in public administration and with CAF's criteria. The analysis shows that CAF relations with the concepts of management in public administration can be confirmed only in part, and CAF is not a tool for assessing the implementation of TQM in public organizations.

Keywords

public administration, principles of management, management concepts, CAF.

Michał Żabiński*

26. WYKORZYSTANIE ROZWIĄZAŃ DOSKONALĄCYCH JAKOŚĆ ZARZĄDZANIA W SAMORZĄDZIE LOKALNYM

Streszczenie

Tekst poświęcony problematyce wdrażania rozwiązań doskonalących jakość zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego (z ograniczeniem tylko do szczebla lokalnego (gminy i powiaty)). Celem opracowania jest pokazanie skali tego zjawiska, przedstawienie kwestii problemowej wykorzystania w JST norm ISO serii 9000, metod takich jak CAF, PRI oraz trwałości wdrożenia rozwiązań projakościowych w samorządach. Prezentowane wyniki badań pochodzą z badania przeprowadzonego w 2015 roku przy pomocy ankiety elektronicznej skierowanej do sekretarzy gmin i powiatów. Badanie to pokazuje jak dużą trudność dla samorządów stanowi zarówno wybór jak i wdrożenie wybranych rozwiązań oraz wskazuje na realną skalę tego zjawiska. Podstawowym wnioskiem jaki płynie z tego badania jest deficyt odpowiedniej wiedzy i źródeł informacji dla władz JST, na temat rozwiązań doskonalących jakość zarządzania.

Słowa kluczowe

zarządzanie jakością, JST, ISO, CAF, PRI, rozwiązania doskonalące jakość zarządzania

Wstęp

Wraz z XXI wiekiem w polskiej administracji samorządowej upowszechniła się koncepcja zarządzania jakością⁵⁴. Szczególnie intensywne działania w tym zakresie prowadzone były w latach 2007-2015. Popularyzacja metod samooceny wspierających proces rozwoju instytucjonalnego w gminach i powiatach oraz wdrażania norm ISO serii 9000⁵⁵, prowadzona była głównie w ramach realizacji projektów unijnych finansowanych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL)⁵⁶, a sama idea została wpisana w Strategię Sprawne Państwo 2020. W konsekwencji rośnie liczba jednostek samorządu terytorialnego w Polsce wdrażających rozwiąza-

* Mgr, Katedra Gospodarki i Administracji Publicznej, Wydział Gospodarki i Administracji Publicznej, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Rakowicka 27, 31-510 Kraków, michal.zabinski@uek.krakow.pl.

⁵⁴ W ramach Polskiej Nagrody Jakości, kategoria organizacji publicznych pojawiła się w 2001 r., a tak „popularne” obecnie w JST normy ISO serii 9000 pojawiły się na przełomie wieku, jako pierwsza certyfikat ISO 9002:1996 14 stycznia 2000 roku uzyskała gmina Dzierżoniów (Batko 2009).

⁵⁵ W szczególności normy ISO 9001.

⁵⁶ Jeden z 6 programów krajowych Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia, realizowany w latach 2007-13. Jednakże faktyczne zakończenie programu zostało przesunięte w czasie, a pomoc publiczna w ramach PO KL zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 10.11.2015 będzie realizowana do 31.03.2017.

nia takie jak: norma ISO 9001 czy metody samooceny jak CAF (Common Assessment Framework – Wspólna Metoda Oceny) i PRI (Planowanie Rozwoju Instytucjonalnego). Brakuje jednak danych obrazujących skalę tego zjawiska, a te które są dostępne mają wybiórczy charakter (GUS 2014, s. 11). W 2015 roku, w ramach projektu „Systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST” realizowanego w latach 2014-15, przeprowadzone zostało ogólnopolskie badanie ankietowe wśród gmin i powiatów, dotyczące wykorzystania przez te jednostki systemów zarządzania jakością. Jego celem miało być ogólne przybliżenie kwestii tego jak wiele samorządów lokalnych wdrożyło i stosuje rozwiązania wspierające zarządzanie jakością, identyfikację jakie są to rozwiązania oraz poznanie przeszkód stojących na drodze do ich popularyzacji. Dane wykorzystane w opracowaniu pochodzą z badania ankietowego (skierowane do sekretarzy gmin i powiatów) przeprowadzonego metodą CAWI, wspieraną asystą telefoniczną. Badanie obejmowało wszystkie jednostki samorządu lokalnego, na ankietę odpowiedziało 2 150 jednostek z 2 792 ogółem. W tym 1 914 gmin (77%) oraz 236 powiatów (75%). Biorąc pod uwagę fakt, że GUS nie gromadzi takich danych, a „Badania ewaluacyjnego wsparcia udzielonego administracji samorządowej w ramach Działania 5.2 Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej PO KL 2007-13” przeprowadzone na zlecenie MSW w 2010 r., będące dotąd najszerszym badaniem tego typu, przeprowadzone było na próbie 562 jednostek, prezentowane przez autora dane opierają się obecnie na najszerszym i najaktualniejszym badaniu wykorzystania rozwiązań pro jakościowych⁵⁷ przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce.

1. Modernizacja procesów zarządzania a samorząd lokalny

Samo pojęcie zarządzania jakością w administracji publicznej nie wydaje się już budzić w Polsce zdziwienia czy też wielu kontrowersji. Niemniej wdrażanie nowych rozwiązań zawsze budzi pewien niepokój i obawy, które z jednej strony związane są z zastrzeżeniami co do zasadności zmian, a z drugiej są wynikiem braku wiedzy na temat proponowanych rozwiązań. W wielu samorządach sam termin zarządzanie jakością wzbudzał zastrzeżenia i kontrowersje wśród urzędników⁵⁸. Rozważania na temat zarządzania jakością i jego roli w samorządzie warto rozpocząć od próby zdefiniowania tego pojęcia. Jak piszą T. Buchacz i S. Wysocki (2003, s. 29-56): „zarządzanie jakością to po prostu dobre zarządzanie”. Przez dobre zarządzanie rozumiane jest takie funkcjonowanie instytucji, które sprowadza się do regularnego

⁵⁷ W literaturze przedmiotu często można spotkać się z błędnym i budzącym zastrzeżenie środowiska naukowego określeniem „system zarządzania jakością” w odniesieniu do wdrażania i stosowania w JST normy ISO 9001, metody CAF czy PRI. Takie ujęcie często spotykane jest również w raportach rządowych vide Jak doskonałą się samorządy? Ewaluacja pn. „Ocena projektów konkursowych zrealizowanych w ramach Poddziałania 5.2.1 Modernizacja zarządzania w administracji samorządowej Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-13” (2012). Raport końcowy dla Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji.

⁵⁸ Twierdzenie to opieram na doświadczeniu płynącym z udział we wdrażaniu tego typu rozwiązań w JST oraz przeprowadzonych badaniach, podobne wnioski formułowane są również przez innych badaczy (Potemska 2015, s. 109, 113; Szymańska 2012, s. 105-120).

osiągania zadowolających rezultatów podejmowanych działań. Innymi słowy, są to takie działania, których efekty są satysfakcjonujące dla klientów danej organizacji, a „Polacy oczekują, aby świadczone przez urzędy administracji usługi były najwyższej jakości” (Kazimierzczak 2006, s. 107-114). Gdzie owa jakość powinna być rozumiana jako „jako zgodność z wymaganiami wewnętrznymi i zewnętrznymi”⁵⁹ (Bielawa 2011, s. 149). Polskie samorządy w tym względzie miały „do nadrobienia” ponad dekadę zaległości w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego państw Europy Zachodniej. Usprawnianie funkcjonowania administracji samorządowej w oparciu o teorię nowego zarządzania publicznego w krajach takich jak Dania, Francja, Hiszpania czy Wielka Brytania rozpoczęło się już w latach 80. XX wieku (Żurga 2008; Wojciechowski 2012, s. 42-43; Toruński 2009, s. 24).

Istotny wpływ na proces wdrażania rozwiązań doskonalących jakość zarządzania w polskich JST mają środki europejskie i realizowane w oparciu o nie projekty ukierunkowane na rozwój zarządzania w administracji, zarówno rządowej jak i samorządowej. W 2015 roku zakończyła się realizacja większości projektów finansowanych w ramach Priorytetu V PO KL (Dobre rządzenie). W jego ramach realizowane były działania ukierunkowane na: „podniesienie potencjału administracji publicznej w obszarze stanowienia prawa oraz wzmacnianie zdolności administracji publicznej i wymiaru sprawiedliwości do świadczenia usług wysokiej jakości”⁶⁰. Owo enigmatyczne podniesienie potencjału i wzmacnianie zdolności obejmowało również modernizację procesów zarządzania w administracji publicznej⁶¹. Od wstąpienia Polski do UE podjęte zostały liczne działania mające na celu popularyzowanie i wdrażanie idei zarządzania jakością na poziomie administracji lokalnej. Omawiając to zjawisko uwaga obserwatorów zazwyczaj skupiona jest na wymiarze rezultatów i korzyści płynących z wdrożenia. Aby jednak oczekiwane, pozytywne efekt zmiany jakościowej w danym urzędzie mogły mieć miejsce, niezbędny jest proces właściwej implementacji nowego mechanizmu. Dopiero przekształcenie, czy też dostosowanie mechanizmów funkcjonowania urzędu, zarówno w sferze formalnych procedur, jak i nieformalnych zachowań pracujących w nim ludzi, pozwala na osiągnięcie pozytywnych zmian w organizacji i powstanie sprawniejszej instytucji według oczekiwań reformatorów (Szymańska 2012, s. 105-120). Jest więc to kwestia trwałości zmiany, dla której fundamentalne znaczenie ma właściwy dobór rozwiązań oraz merytoryczne przygotowanie kadry.

2. Metody zarządzania jakością wykorzystywane w gminach i powiatach

W literaturze przedmiotu kwestie związane z zarządzaniem jakością w administracji samorządowej zwykle zaczynają się od problematyki wykorzystania normy serii ISO 9000 w tych jednostkach. Jako symboliczny początek często wskazywany jest moment uzyskania certyfikatu ISO 9002 w 2000 roku przez Urząd Miasta w Dzierżoniowie (Batko 2009, s. 93; Szymańska 2012, s. 105) choć inne źródła mówią o roku 1999 (Sołek 2013, s. 167). Od tego wydarzenia minęło ponad 15 lat, a obecnie jednostki samorządu terytorialnego na terenie całego kraju wdrażają normy ISO serii 9000, przy czym należy zastrzec powszechność w gminach i powiatach

⁵⁹ Produktowa definicja jakości P. Crosbygo.

⁶⁰ www.kapitalludzki.gov.pl/o-programie/priorytet-v/?sbl=standard (dostęp 2016-08-25).

⁶¹ Cel szczegółowy 3, Priorytet V, PO KL.

użycie terminu ISO, bez wskazania na dokładną specyfikację liczbową. Najczęściej pierwszą wdrażaną normą ISO jest wytyczna w zakresie wdrażania systemu zarządzania jakością (norma ISO 9001), będąca podstawą do budowania systemu (Maliński 2011). Dokładna liczba jednostek posiadających certyfikat nie jest znana. W 2006 roku było to 211 urzędów administracji samorządowej (norma ISO 9001:2000). Z ogólnej liczby urzędów w grupie tej znajdowało się 9% starostw powiatowych i 6% urzędów gmin (Bugdol 2008, s. 64).

Kolejnym krokiem na drodze samorządów do jakości, było pojawienie się metod opartych o mechanizm samooceny i Cykl Deminga⁶² – CAF i PRI. Jednakże proces ten przebiegał stosunkowo wolno, albowiem według danych szacunkowych w 2009 roku około 20% jednostek samorządu terytorialnego stosowało rozwiązania z zakresu zarządzania jakością bądź też wybrane elementy jakiegoś sformalizowanego systemu budowania jakości (Żabiński 2013, s. 57-76). O tempie zmian świadczą wyniki „Badania ewaluacyjnego wsparcia udzielonego administracji samorządowej w ramach Działania 5.2 Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej PO KL 2007-13”, zgodnie z którymi w ok. 25% urzędów administracji samorządowej stosowane są systemy zarządzania jakością⁶³. Nadmienić trzeba, że dominujących rozwiązaniem w tym zakresie pozostaje norma ISO 9001 (82,10%)⁶⁴. Biorąc pod uwagę, że mowa jest o trwającym około dekady procesie, wynik w postaci jednej czwartej wydaje się być daleki od satysfakcjonującego. Podobnie jak w przypadku normy ISO 9001, dane co do liczby jednostek samorządu terytorialnego stosujących CAF i PRI są jedynie szacunkowe. I tak w przypadku CAF według danych Departamentu Rozwoju Kapitału Ludzkiego (za rok 2013), Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji metoda ta jest wykorzystywana przez około 25% samorządów⁶⁵. Dane te są jednak obarczone istotnym błędem, albowiem odnoszą się do informacji jakimi dysponuje ministerstwo co do liczby jednostek, w których wdrożono CAF, a liczba ta – jak pokazują badania – ma się nijak do liczby jednostek faktycznie wykorzystujących tą metodę. W przypadku metody PRI, jej wdrożenia, przy udziale Małopolskiej Szkoły Administracji Publicznej UEK, dokonano w około 116⁶⁶ jednostkach administracji, natomiast nie wiadomo ile jednostek dokonało wdrożenia samodzielnie.

⁶² Inaczej cykl PDCA z ang. *Plan-Do-Check-Act*, Zaplanuj – Wykonaj – Sprawdź – Popraw.

⁶³ W tym miejscu należy po raz kolejny zwrócić uwagę na powszechność błędnego – potoczno, wykorzystania terminu „system zarządzania jakością”, jednakże powyższe dane podawane są za raportem „Badania ewaluacyjnego...” to też termin ten pojawia się w ujęciu autorów wzmiankowanego raportu.

⁶⁴ Raport z badania ewaluacyjnego wsparcia udzielonego administracji samorządowej w ramach Działania 5.2 Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej PO KL – 2010 rok.

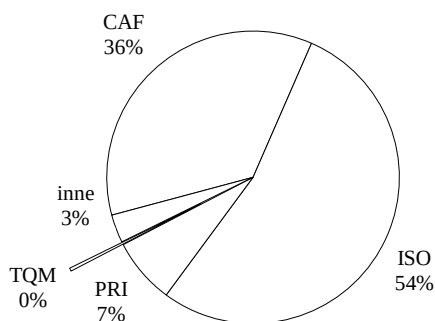
⁶⁵ Materiał projektu „Systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST” prezentacja: Śliwiński M., Departament Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji.

⁶⁶ Wdrożenia te obejmowały trzy projekty i ponad dekadę czasu, a w pierwszej wersji metoda skierowana była również do administracji regionalnej. Tym samym istotna liczba jednostek, które wdrożyły PRI, z całą pewnością zaniechała już jej stosowania, ze względu na powiązanie metody z przepisami powszechnie obowiązującego prawa starsze wersje metody uległy bowiem dezaktualizacji.

3. Wyniki badań. Popularność rozwiązań projakościowych w samorządzie lokalnym

W toku przeprowadzonego badania na 2 150 jednostek 868 zadeklarowało wdrożenie jakiegoś rozwiązania z zakresu zarządzania jakością (wykres 15). Oznacza to, że wśród przebadanych około 40% deklaruje wdrożenie wybranych rozwiązań. Należy pamiętać, że jest to jedynie deklaracja, która nie niesie za sobą informacji na temat jakości ani zakresu ich wykorzystania.

Wykres 15. Wykorzystanie różnych metod mających na celu wspieranie zarządzania jakością w jednostkach samorządu terytorialnego



Źródło: opracowanie własne.

Co więcej pytanie nie dotyczy wyłącznie stanu aktualnego, lecz jest próbą oceny tego jak wiele samorządów miało i ma styczność z tego typu rozwiązaniami. Według deklaracji normę ISO 9001 wdrożyło 465 jednostek, metoda CAF wykorzystywana jest w 310 jednostkach, a metoda PRI – 63, zaskakujący jest symboliczny udział TQM – 3 jednostki, choć w literaturze przedmiotu metoda ta bywa wskazywana jako najważniejsza obok norm ISO (Wojtowicz i Paciorek 2012, s. 5-19), 27 jednostek zadeklarowało wykorzystanie innej metody.

Wskaźnik udziału samorządów, które stosują wybrane narzędzia wspomagające proces zarządzania na poziomie 40% powinien robić duże wrażenie, jednakże należy go odrzucić jako nieprawdziwy. Otóż wśród samorządów, które podjęły próbę wdrożenia rozwiązań projakościowych jest duża grupa jednostek, które dokonały wdrożenia więcej niż jednego rozwiązania (tabela 40). Jeśli przedstawione powyżej dane skorygować i w prowadzonych kalkulacjach uwzględnić występowanie jednostek, w przypadku których wdrożenie obejmowało więcej niż jedną metodę, to tak skorygowany obraz jest mniej zadowalający z perspektywy popularyzacji rozwiązań projakościowych w JST. W tak dobranej grupie znajdują się 543 jednostki samorządu terytorialnego, które dokonały wdrożenia jakiegoś rozwiązania zarządczego. Co oznacza, że zaledwie 25% z przebadanych 2 150 jednostek samorządu ma takie doświadczenia. Co więcej, jeżeli uwzględnić tylko te jednostki, w przypadku których nie tylko dokonano wdrożenia wybranego rozwiązania, ale jednostka deklaruje

chęć do jego dalszego wykorzystania⁶⁷, liczba ta spada do 519 (24%). Biorąc pod uwagę, że mówimy tu o procesie kształtowania się zmiany instytucjonalnej trwającym przeszło 15 lat, wynik ten należy uznać za co najwyżej umiarkowany sukces.

Tabela 40. Wskazanie typów rozwiązań zarządczych stosowanych przez gminy i powiaty, z uwzględnieniem sytuacji jednostek, które wdrożyły więcej niż jedno rozwiązanie

	Jednostki które wdrożyły normę ISO 9001	Jednostki które wdrożyły CAF	Jednostki które wdrożyły PRI	Jednostki które wdrożyły TQM	Jednostki które wdrożyły inne rozwiązania
Jednostki które wdrożyły normę ISO 9001	465	93	26	3	12
Jednostki które wdrożyły CAF		310	18	2	8
Jednostki które wdrożyły PRI			63	0	1
Jednostki które wdrożyły TQM				3	1
Jednostki które wdrożyły inne rozwiązania					27

Źródło: opracowanie własne.

Wyraźnie jest tu widoczny problem, przed którym stają samorządy podejmując decyzję o wdrożeniu rozwiązania z zakresu zarządzania jakością. Kluczowy i fundamentalny problem wyboru metody. W efekcie tego samorządy zmuszone są do eksperymentowania. Nie wydaje się aby był to pożądaný schemat działania. W 8 przypadkach jednostki zadeklarowały wdrożenie CAF, ISO 9001 i PRI. O ile w przypadku norm ISO ich wykorzystanie może być komplementarne wobec metod wspierających zarządzanie jakością w oparciu o mechanizm samooceny⁶⁸, to stosowanie metody PRI i CAF, jako substytucyjnych nie ma sensu. Jednakże te jednostki, które są nastawione pro jakościowo poszukują rozwiązań adekwatnych do swoich potrzeb i możliwości. Odrzucając jedno rozwiązanie, sprawdzają kolejne. Chwilowa dostępność zewnętrznych źródeł finansowania – środki UE, pozwala na tego typu eksperymenty, jednakże należy zastanowić się, czy jest to właściwa droga. Postępowanie to wydaje się być związane z brakiem informacji, wiedzy oraz systemowych rozwiązań, które powinny pomagać samorządom w podejmowaniu decyzji, co do doboru rozwiązania.

4. Preferencje samorządów planujących wdrożenia w zakresie doboru rozwiązań wspierających procesy zarządzania

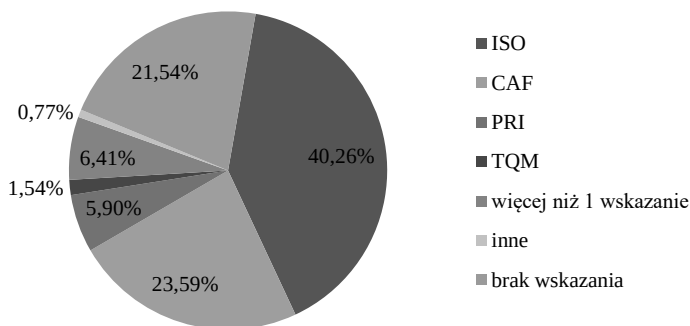
Pośród 1 423 samorządów, w których dotychczas nie dokonano wdrożenia żadnego rozwiązania wspierającego zarządzanie jakością 390 (27%) planuje stosowanie jakiegoś rozwiązania w przyszłości (wykres 16). W tym 157 jednostek deklaruje swoje zainteresowanie normą ISO, są to zarówno konkretne wskazania – norma ISO

⁶⁷ Pytanie 3. Czy planowane jest stosowanie metody/metod w przyszłości?

⁶⁸ Wdrożenie metody samooceny w jednostce, w której wdrożone zostało ISO może być efektem rozwoju i postępu w zakresie zarządzania jakością.

9001, jak i ogólnie sformułowania – ISO, metoda ISO, w kilku przypadkach były to szersze wypowiedzi: „Rozważamy w przyszłości zastosowanie metody ISO”, „najprawdopodobniej metodę ISO”, „Być może zastosujemy metodę ISO 9001”, „Jeżeli będą środki finansowe to ISO”. Zwraca uwagę fakt pojawiania się akronimu ISO, swoistego słowa klucza, bez uściślenia o jaką normę ISO chodzi. Co może sugerować, że deklaracje te nie są poparte głębszą analizą zagadnienia, a tym samym, wiedzą co i po co ma zostać wdrożone. W przypadku 92 jednostek wskazania dotyczyły metody CAF, a 23 jednostki wskazały metodę PRI. Jako zaskakujące należy uznać wskazania metody TQM – której dotychczasowe wdrożenie zadeklarowały 3 jednostki, a 6 deklaruje jej przyszłe wdrożenie.

Wykres 16. Planowane wdrożenia rozwiązań z zakresu zarządzania jakością w gminach i powiatach wg. wskazań



Źródło: opracowanie własne.

W pojedynczych przypadkach pojawiły się inne propozycje rozwiązań: „Poprawa efektywności pracy, przejrzystość procedur postępowania”, czy „kontrola zarządcza”. Wskazanie kontroli zarządczej (KZ) jako planowanej do wdrożenia metody jest o tyle kuriozalne, że samorządy mają ustawowy obowiązek jej prowadzenia. Jednakże ta deklaracja pokazuje pewne zjawisko, jakim jest brak zrozumienia zasad i funkcji KZ oraz sposób jej prowadzenia i traktowania w niektórych JST. 25 samorządów zadeklarowało, że bierze pod uwagę więcej niż jedno rozwiązanie, i tak: w przypadku 13 jednostek rozważane jest wdrożenie normy ISO 9001 i CAF; w przypadku 4 jednostek deklaracja dotyczyła metod CAF, PRI oraz CAF, TQM; 2 jednostki rozważają normę ISO 9001 lub TQM; a wybór pomiędzy parą PRI, TQM oraz PRI, norma ISO 9001 deklarowało po 1 jednostce. Po raz kolejny należy więc podkreślić znaczenie problemu braku źródeł informacji, które miałyby wspomagać JST przy podejmowaniu decyzji w zakresie wyboru rozwiązania z zakresu zarządzania jakością.

W przypadku 84 jednostek, które deklarują chęć wdrożenia jakiegoś rozwiązania projakościowego, nie zostało wskazane jakie ma to być rozwiązanie. Jednakże udzielone odpowiedzi warto przytoczyć i poddać analizie. Odpowiedzi te można podzielić na grupy:

- **deklaracja braku wiedzy**, np.: „Jeszcze nie wiemy”; „Na tym etapie nie możemy wskazać konkretnej metody. Konieczna jest analiza dostępnych metod.”; „Jeszcze nie zdecydowano, brak czasu na zapoznanie się z metodami”;

- **deklaracje formy wyboru metody**, np.: „Metoda zostanie wybrana po przeprowadzeniu audytu, którego celem będzie określenie kierunku konkretnych działań jednostki”; „Metodę ZJ wybierzemy po przeprowadzeniu sondażu w urzędach ościennych o podobnym potencjale do naszego”; „Przed podjęciem decyzji UG spróbuje rozeznaczyć mocne i słabe strony oraz różnice w stosowaniu wskazanych odmiennych metod zarządzania jakością. Pomocnym przy wyborze metody będzie fakt rozeznania możliwości wsparcia merytorycznego lub finansowego tego przedsięwzięcia (podkreślenie MŻ)”;
- **deklaracje wskazujące na dalece projekcyjny i niezobowiązujący charakter** np.: „Obecnie trudno wskazać metodę, którą będziemy stosować”; „Może w przyszłości będziemy rozważać możliwość stosowania którejś z metod zarządzania jakością”; „Istnieje prawdopodobieństwo wdrożenia metody, ze względu jednak na odległy możliwy okres tego procesu nie można jednoznacznie wskazać konkretnej”; „Raczej tak. W obecnej chwili nie mamy jeszcze sprecyzowanych planów co do metody, powodem była zmiana na stanowisku odpowiedzialnym za tego typu działania”;
- **deklaracje częściowo ukierunkowane**: „Nie zdecydowano jeszcze jaką metodę zastosujemy, ale najbardziej skłaniamy się do metody CAF”; „Trudno powiedzieć – prawdopodobnie ISO”; „Trudno obecnie jednoznacznie określić prawdopodobnie ISO”.

W kwestii planowania wdrożeń wyraźnie widać, że wciąż najbardziej popularnym spośród pro Jakościowych rozwiązań zarządczych w JST jest rodzina normy ISO serii 9000. Jednakże co interesujące i jak wydaje się symptomatyczne, stosunkowo duża liczba jednostek deklaruje chęć wdrożenia jakiegoś rozwiązania, ale nie jest w stanie wskazać jakiego, dokonuje jedynie wstępnej selekcji dwóch najbardziej prawdopodobnych typów. Analizując udzielone odpowiedzi można domniemywać, że plany te, czy też deklaracje, są wynikiem pewnej powszechnej, niesprecyzowanej i ogólnej wiedzy na temat tego typu rozwiązań, a nie wynikiem zaplanowanych działań i rzetelnej wiedzy na temat analizowanych zagadnień. Stąd tak duża popularność, w sferze deklaracji, normy ISO i kolejność następujących rozwiązań, będąca odpowiednikiem tego z jaką intensywnością poszczególne rozwiązania są promowane.

5. Przyczyny, dla których JST nie wdrażają SZJ

W wielu przypadkach wdrożenia metod samooceny (PRI, CAF) dotyczą tych jednostek, które mają już jakieś doświadczenia w zakresie wdrażania nowych rozwiązań (przeważnie normy ISO 9001). Zgodnie z tym co sugeruje literatura na temat systemów zarządzania jakością w administracji, pierwszym krokiem na drodze do stworzenia takiego systemu jest zazwyczaj wdrożenie normy ISO 9001, na tej podstawie budowane są kompetencje i wiedza z zakresu zarządzania jakością, a tym samym chęć wdrażania dalszych usprawnień, czego dobrym przykładem jest wspomniana już gmina Dzierżoniów⁶⁹ (Wojtowicz i Paciorek 2012, s. 12). Choć nie jest to z całą pewnością rozwiązaniem o charakterze uniwersalnym – wiele samorządów,

⁶⁹ UM Dzierżoniów po uzyskaniu certyfikatu ISO 9002 w kolejnych latach wdrożył: ISO 9001, C2E, PRINCE II, ISO 14001, EFQM, CAF.

jak wskazują badania, kwestionuje i podważa sensowność i zasadność wykorzystania norm ISO w zakresie zarządzania jakością w administracji. Są jednak jednostki, które zmiany zarządcze rozpoczynają właśnie od CAF czy PRI. Przyczyny, dla których samorządy decydują się na wdrożenie rozwiązań doskonalących jakość zarządzania podzielić można na dwie zasadnicze, uogólnione kategorie, jest to albo wynik wewnętrznie motywowanej chęci wdrożenia rozwiązań projakościowych, albo możliwość wypróbowania czegoś nowego przy wykorzystaniu środków zewnętrznych, w ramach projektu – innymi słowy wdrożenie jako eksperyment. W tym świetle warto zwrócić uwagę na powody, dla których JST nie decydują się na wdrażanie rozwiązań z zakresu doskonalenia zarządzania jakością. W ramach ankiety pytano o to jakie czynniki i w jakim stopniu wpływają na fakt, że dana jednostka nie zdecydowała się na wykorzystanie żadnej z metod (tabela 41) odpowiedziało 1 379 samorządów. Trzy podstawowe czynniki najczęściej wskazywane jako istotne i bardzo istotne to:

- **brak środków finansowych**, powód ten wskazywany jest jako ograniczenie w zakresie możliwości realizowania podstawowych zadań JST, a tym samym uniemożliwiające podejmowanie nowych zadań, w tym wdrażania nowych rozwiązań zarządczych,
- **brak czasu (dostępnych pracowników)**, problem powiązany z powyższym. Braki kadrowe i obciążenia pracą etatowych pracowników urzędów wskazywane są jako istotna bariera dla zmian,
- **wysoki poziom skomplikowania metod**.

Tabela 41. Ocena wpływu wybranych czynników na decyzję o niepodejmowaniu działań z zakresu wdrażania rozwiązań doskonalących zarządzania jakością

	Bez znaczenia	Mало istotne	Trudno ocenić	Istotne	Bardzo istotne
Nie dostrzegamy takiej potrzeby (brak korzyści ze stosowania MZJ)	94	169	645	299	130
Brak wiedzy i informacji	166	295	530	280	46
Brak czasu (dostępnych pracowników)	76	85	270	574	332
Brak środków finansowych	53	62	213	548	474
Wysoki poziom skomplikowania metod	74	95	597	413	146
Inne	11	1	0	11	8

Zródło: Opracowanie własne.

Wyniki te znajdują potwierdzenie w przeprowadzonych przez autora badaniach jakościowych⁷⁰, podczas których przedstawiciele samorządów często zwracali uwagę na te właśnie czynniki. Wdrożenie tego typu rozwiązań uznawane jest za czasochłonne i wymagające zaangażowania pracowników – w pełnym wymiarze czasu pracy, co w ocenie wielu badanych jednostek nie jest możliwe bez zmian struktury i liczby osób zatrudnionych w urzędach.

⁷⁰ Obserwacje i informacje uzyskiwane przez autora w trakcie prowadzenia wdrożeń metody PRI oraz prowadzenia warsztatów dla przedstawicieli samorządów, w ramach realizacji projektu Systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST (2014-15) i projektu Podniesienie jakości działania urzędów i usług dla mieszkańców poprzez wdrożenie zaktualizowanej metody PRI w gminach i powiatach (2010-11).

Należy również brać pod uwagę kwestię ograniczonego dostępu do wiedzy na temat zarządzania jakością (299 jednostek uznało za istotny powód brak potrzeby wdrożenia tego typu rozwiązań, a 130 wskazało to jako powód bardzo istotny). Problemy te wiążą się z kwestią trudności w zakresie możliwości porównania dostępnych rozwiązań pod kątem ich walorów, koszt- i czasochłonności, jak również brakiem możliwości oceny adekwatności dostępnych rozwiązań w odniesieniu do indywidualnych warunków danej jednostki, jej potrzeb i możliwości (organizacyjnych, technicznych, kompetencyjnych...). Zagadnienia te uwydatniają się w odpowiedziach jednostek, które wskazały inne niż wymienione w pytaniu czynniki. Wśród odpowiedzi znalazły się m.in. takie: „Negatywne opinie innych jednostek”; „Zbyt duży nakład pracy w stosunku do efektów”; „Zbędna biurokratyzacja”; „Bez wpływu na jakość pracy w urzędzie”; „Nie dostrzegamy konieczności”; „Opór pracowników przed wprowadzeniem jakiegokolwiek MZJ”; „Zbyt mały urząd”. Wszystkie te odpowiedzi wskazują na niewystarczający poziom dostępnej informacji i wiedzy wśród zarządzających jednostkami samorządu terytorialnego, na temat tego, czym są metody zarządzania jakością i czemu służą (Potemska 2015, s. 113).

6. Problem trwałości wdrożeń

Z perspektywy poprawy jakości istotne jest nie tyle samo wdrożenie rozwiązania co trwałość zmiany, a więc proces tworzenia się i utrwalania zmiany o charakterze systemowym. Jednakże jej ocena jest trudna do przeprowadzenia, a sfera deklaracji rozbieżna ze sferą realizacji. Mając na względzie tę kwestię poproszono samorządy o udzielenie odpowiedzi na dwa pytania: jaka metoda bądź metody zostały wdrożone i czy planowane jest stosowanie już wdrożonych rozwiązań w przyszłości. Odpowiedzi na te pytania obrazują jak trudny jest proces wdrażania zmiany w obszarze zarządzania jednostką. Część samorządów deklaruje brak chęci do stosowania danego, uprzednio wdrożonego rozwiązania w przyszłości. W przypadku normy ISO 9001, spośród jednostek, które dokonały wdrożenia 239 planuje dalsze stosowanie tej normy, a 191 (sic!) deklaruje brak zainteresowania dalszym jej wykorzystaniem – co po części jest tłumaczone kosztownym procesem utrzymania certyfikatu, a po części nieadekwatnością normy wobec jednostek administracji samorządowej. Spośród samorządów⁷¹, które wdrożyły CAF 221 planuje dalsze stosowanie metody, a 76 nie. Spośród JST, które wdrożyły metodę PRI 42 planuje korzystanie z metody, a 17 nie. Co więcej w przypadku CAF spośród tych 221 jedynie 152 twierdzą, że są w stanie stosować ją samodzielnie. W przypadku PRI gotowość taką deklaruje 37. Są to metody samooceny, a PRI jest metodą mniej skomplikowaną, łatwiejszą do wdrożenia i stosowania (Żabiński 2013, s. 57-76).

Zakończenie

Wdrożenie metod zarządzania jakością może przyczynić się do poprawy warunków życia mieszkańców JST, a pośrednio do tego jak państwo jest postrzegane przez obywateli, przez pryzmat świadczonych na ich rzecz usług publicznych. Wydaje się więc, że projakościowe zmiany sposobu zarządzania w gminach i powiatach

⁷¹ Nie wszystkie badane jednostki udzieliły odpowiedzi na pytanie „Czy planowane jest stosowanie metod/metod w przyszłości?”

są tym czego samorządy potrzebują, niezbędną terapią, skazaną na niewątpliwy i nieuchronny sukces (Szymańska 2012, s. 105-120). Z perspektywy teorii racjonalnego wyboru, proces implementacji tych rozwiązań w administracji publicznej powinien mieć uniwersalny i powtarzalny przebieg. W konsekwencji racjonalnie podjętej decyzji wybrana zostaje metoda zarządzania, która następnie zostaje wdrożona w danym urzędzie. Jak twierdził D.C. North podobne podmioty (urzędy administracji samorządowej) stają przed tymi samymi wyzwaniami, a tym samym dysponują gotowym i podobnym wachlarzem możliwych zachowań i reakcji. Płynie z tego wniosek, że w danej powtarzalnej sytuacji każdy urząd wie, jakie decyzje trzeba podjąć oraz jakie będą ich rezultaty (Sordyl 2009, s. 7-8). Niestety wyniki badań pozwalają na obserwację zgoła odmiennej sytuacji. Pomimo stosunkowo intensywnej kampanii promowania rozwiązań doskonalących jakość zarządzania w samorządzie lokalnym, zwłaszcza normy ISO 9001 i metody CAF, rozwiązania te nie są tak powszechne w JST, jak wskazywałaby na to literatura przedmiotu, a ich wdrożenie nierzadko nie jest sukcesem w wymiarze trwałości wdrożonych rozwiązań. Dla wyjaśnienia tej różnicy warto sięgnąć do prac H. Simonsa, który podważa racjonalność dokonywanych wyborów, mówiąc raczej o ograniczaniu niepewności i wyborze „najbliższego” rozwiązania, miast poszukiwania rozwiązania najbardziej racjonalnego (Sordyl 2009, s. 10-14). Biorąc pod uwagę, że dość często wskazywanym problemem jest brak środków finansowych i koszty samego wdrożenia, braki kadrowe⁷² oraz deficyt wiedzy i kompetencji, możliwość zmiany powyższego obrazu uzależniona jest od dostępu do środków zewnętrznych, zarówno finansowych, jak i w zakresie wiedzy eksperckiej. Jest to o tyle istotne, że najczęściej wskazywane przez samorządy rozwiązanie w zakresie zarządzania jakością – norma ISO 9001, wymaga zarówno kosztownej certyfikacji jak i zaangażowania zewnętrznych specjalistów. Co więcej podobne zastrzeżenia dotyczą również do pewnego stopnia metod CAF i PRI. Albowiem metody samooceny teoretycznie nie wymagają zewnętrznego wsparcia, jednakże w praktyce niezbędne jest przygotowanie personelu JST do wdrażanej zmiany oraz często zewnętrzna asysta w procesie wdrażania metody, co zostało wskazane powyżej, a i tak nie gwarantuje gotowości JST do samodzielnego stosowania danego rozwiązania. Tym samym wyraźnie widoczny staje się problem związany z możliwością utrwalenia się raz wdrożonych rozwiązań zarządczych. Oznacza to, że dotychczasowe wysiłki mające na celu usprawnianie działania JST poprzez wdrażanie systemów zarządzania, przynajmniej w części okazały się nieefektywne. Na podstawie odpowiedzi samorządów można wnioskować, że przyjęte założenia, na których bazowały dotychczasowe wdrożenia – szkolenia, warsztaty plus asysta ekspertów zewnętrznych – okazały się być nazbyt optymistyczne i niewystarczające dla wielu samorządów. Co więcej, „bezkosztowe” dla JST wdrożenia, w ramach projektu oznaczają wdrożenia metody najbardziej dostępnej, a nie najlepiej odpowiadającej potrzebom. W obecnej sytuacji samorządy są skazane na eksperymentowanie. Co oznacza również ponoszenie porażek – nierzadko kosztowych. Konieczne więc wydaje się opracowanie rozwiązań systemowych, które uwolnią samorządy od owej potrzeby samodzielnego poszukiwań i eksperymentów. Wsparcie ułatwiające podjęcie świadomej decyzji, co do wyboru konkretnego i adekwat-

⁷² Związane z koniecznością uwzględnienia czasu pracy jaki należy przeznaczyć na szkolenie personelu i jego zaangażowanie na rzecz wdrożenia, a więc ograniczenie w tym czasie wykonywania podstawowych obowiązków służbowych przez pracowników.

nego do potrzeb rozwiązania, jak i pomoc w samym procesie jego wdrażania i utrzymania.

Literatura

- Batko R. (2009). *Zarządzanie jakością w urzędzie gminy*. Wydawnictwo UJ. Kraków.
- Bielawa A. (2011). *Postrzeganie i rozumienie jakości – przegląd definicji jakości*. Studia i prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania nr 21.
- Bober J., Mazur S. (red.), Turowski B., Zawicki M. (2004). *Rozwój Instytucjonalny. Poradnik dla samorządów terytorialnych*. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej.
- Buchacz T., Wysocki S. (2003). *Zarządzanie jakością w administracji-europejskie wzorce, polskie doświadczenia*, Służba Cywilna, nr 5, s.29-56.
- Bugdol M. (2008). *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej*, Difin, Warszawa.
- Fleszer D. (2011). *Jakość usług administracji publicznej*. Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas. Zarządzanie nr 2.
- Flieger M., Kmiotek K. (2014). *Wyzwania dla zarządzania zasobami ludzkimi w kontekście doskonalenia systemu zarządzania jakością w administracji publicznej*. Zeszyty naukowe WSOWL. Nr 1 (171).
- Główny Urząd Statystyczny (2014) *Analiza wyników badania satysfakcji z elementami badania potrzeb użytkowników korzystających z informacji statystycznych w roku 2013*.
- Jak doskonalą się samorządy? Ewaluacja pn. „Ocena projektów konkursowych zrealizowanych w ramach Poddziałania 5.2.1 Modernizacja zarządzania w administracji samorządowej Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013”* (2012). Raport końcowy dla Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji.
- Kazimierzczak Z. (2006). *Koszty administracji samorządowej*. Kontrola Państwowa, 4 (309), 107-114.
- Kobylińska U. (2013). *Orientacja na jakość w administracji publicznej*. Administracja publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe, 2, 64-75.
- Malinowski B. (2011). *Jak wdrożyć system zarządzania jakością wg ISO 9001 w Twojej jednostce administracji publicznej?* Malinowski & Partners – P&M.
- Potemska B. (2015). *Wdrażanie podejścia procesowego w urzędach administracji publicznej*, (w:) W. Grzegorzczak (red.). *Wybrane problemy zarządzania i finansów*. Studia przypadków, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Raport z badania ewaluacyjnego wsparcia udzielonego administracji samorządowej w ramach Działania 5.2 Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej POKL – 2010 rok.
- Sołek K. (2013). *Wdrażanie systemu zarządzania jakością wg norm ISO w jednostce administracji publicznej (gminie)*, (w:) Gospodarka i Finanse zeszyt 3, Ekonomiczne aspekty zarządzania jakością, Wyższa Szkoła Ekonomii Turystyki i Nauk Społecznych w Kielcach, s. 167
- Sordyl M. (2009). *Założenia racjonalności w ekonomii neoklasycznej i instytucjonalnej*. (w:) D. Kopycińska (red.). *Funkcjonowanie gospodarki polskiej po 20 latach transformacji*. Szczecin: Uniwersytet Szczeciński.
- Strategia Sprawne Państwo 2020.

- Szymańska K. (2012). *System zarządzania jakością determinantą zmian kultury organizacyjnej urzędu administracji samorządowej*. Edukacja Ekonomistów i Menedżerów. Problemy, innowacje, projekty, nr 4 (26), s. 105-120.
- Toruński J. (2009). *Wdrażanie systemu zarządzania jakością w administracji publicznej na przykładzie urzędu miasta*. Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej nr 80. Administracja i Zarządzanie, s. 21-34.
- Wojciechowski E. (2012). *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*. Warszawa: Difin.
- Wojtowicz D., Paciorek K. (2012). *Systemy i narzędzia zarządzania jakością w urzędach gmin a efektywne korzystanie z funduszy unijnych*. Studia Regionalne i Lokalne, 2 (48), s. 5-19.
- Zalewski A. (red.) (2005). *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa: SGH.
- Ziółkowski M. (2005). *Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie*, (w:) A. Zalewski (2005). *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa: SGH.
- Žurga G. (red.) (2008). *Comparative Analysis: Quality Management in Public Administrations of the EU Member States*. Ljubljana: Ministry of Public Administration of the Republic of Slovenia.
- Żabiński M. (2013). *Samoocena systemu zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*. Porównanie metody Planowania Rozwoju Instytucjonalnego i Wspólnej Metody Oceny CAF. Zarządzanie Publiczne, 2 (20), 57-76.
- www.kapitalludzki.gov.pl/o-programie/priorytet-v.
- www.efs.2007-2013.gov.pl/Dokumenty/ZmianyWDokumentach/Strony/Rozporz%C4%85dzenieMinistraInfrastrukturyiRozwojujud-nia10listopada2015rzmieniaj%C4%85cerozporz%C4%85dzeniewsprawieudzielan-iapomocypubliczne.aspx.

THE USAGE OF QUALITY MANAGEMENT METHODS IN LOCAL GOVERNMENT

Abstract

This paper is devoted to the issues of implementation of quality management methods in local government units. The aim of the study is to show the scale of this phenomenon, presentation of issues of usage of the ISO 9000 series norms and self-assessment methods such as CAF or PRI in the local government units and the durability of the implementation of pro-quality solutions in local government. The research results presented are from a survey conducted in 2015 using the electronic questionnaire addressed to the secretaries of municipalities and counties. This study shows how very difficult for local governments is both a choice and implementation of selected solutions and shows the real scale of this phenomenon. The main conclusion to be learned from this study is a shortage of appropriate knowledge and information sources for local government authorities, on the solutions improving the quality of management.

Keywords

Quality management, ISO, CAF, PRI, improving the quality of management

Spis tabel

Tabela 1. Wykaz systemów infrastruktury krytycznej wraz z odpowiedzialnymi ministrami	58
Tabela 2. Interesariusze typowi i szczególni	68
Tabela 3. Zestawienie planów zarządzania kryzysowego – ocena sposobu planowania	71
Tabela 4. Mocne i słabe strony planowania cywilnego w Polsce	80
Tabela 5. Szanse i zagrożenia planowania cywilnego w Polsce	80
Tabela 6. Wykaz elementów SZN wymaganych obowiązującymi przepisami	100
Tabela 7. Wykaz dobrych praktyk stosowanych w zagranicznych metodykach zarządzania kryzysowego	102
Tabela 8. Zestawienie możliwych SZN	105
Tabela 9. Wykaz dobrych praktyk stosowanych w zagranicznych metodykach ZB-IK	116
Tabela 10. Wykaz elementów scenariusza zdarzeń niekorzystnych wymaganych obowiązującymi przepisami	118
Tabela 11. Źródła bibliograficzne	133
Tabela 12. Struktura próby badawczej	133
Tabela 13. Wymiary zaufania do lekarza – wyniki analizy czynnikowej	134
Tabela 14. Poziom zaufania do lekarzy w poszczególnych wymiarach	135
Tabela 15. Wyniki analizy czynnikowej	135
Tabela 16. Struktura próby ze względu na poziom „samowoli” w przestrzeganiu zaleceń lekarskich	136
Tabela 17. Różnice w poziomie zaufania do lekarzy – wyniki testu T Studenta	136
Tabela 18. Porównanie tradycyjnego systemu przeprowadzania samooceny CAF oraz systemu CAFaaS	173
Tabela 19. Rodzaje budynków ze względu na roczne zużycie energii potrzebnej do ogrzewania	198
Tabela 20. Obszary i nurty badawcze nowej/ekonomii instytucjonalnej	213
Tabela 21. Wybrane kategorie ekonomiczne na podstawie danych JST z prognoz finansowych na lata 2014-2017	232
Tabela 22. Wybrane kategorie ekonomiczne dla jednostek samorządu terytorialnego ogółem w latach 2012-2015 wraz z dynamiką zmian	234
Tabela 23. Interesariusze przedsiębiorstwa, a budżetowanie	243
Tabela 24. Etapy budżetowania	244
Tabela 25. Etapy budżetowania w JST w odniesieniu do autorów	248
Tabela 26. Cechy tradycyjnego modelu biurokracji i modelu zarządzania publicznego	266
Tabela 27. Porównanie modelu „zamkniętego” i „otwartego” administracji publicznej	267
Tabela 28. Podobieństwa analizowanych modeli dojrzałości	292
Tabela 29. Wartość 10 najdroższych marek na świecie w roku 2015	313
Tabela 30. Postrzegane znaczenie grup docelowych JST (struktura wypowiedzi w %)	328
Tabela 31. Odsetek JST wykorzystujących dane narzędzia komunikacji marketingowej	333
Tabela 32. Wymiary struktury administracji katastrofalnej	356
Tabela 33. Zasady transparentności działań w administracji publicznej	363
Tabela 34. Zasady dobrej praktyki administracyjnej	363
Tabela 35. Wartości w administracji publicznej	366
Tabela 36. Zasady doskonałości w administracji publicznej	370
Tabela 37. Zasady doskonałości a model zarządzania w administracji publicznej	371
Tabela 38. Charakterystyka kryteriów modelu CAF	373
Tabela 39. Związki między zasadami doskonałości w administracji publicznej a kryteriami CAF	374

Tabela 40. Wskazanie typów rozwiązań zarządczych stosowanych przez gminy i powiaty, z uwzględnieniem sytuacji jednostek, które wdrożyły więcej niż jedno rozwiązanie	384
Tabela 41. Ocena wpływu wybranych czynników na decyzję o niepodejmowaniu działań z zakresu wdrażania rozwiązań doskonalących zarządzania jakością	387

Spis rysunków

Rysunek 1. Struktura <i>back-office</i> państwa.....	25
Rysunek 2. Umieszczenie procesu budowy SZN w PPC	99
Rysunek 3. Schemat polskiego systemu zarządzania bezpieczeństwem IK	113
Rysunek 4. Częstotliwość publikacji aktualności na stronach www gmin wiejskich	156
Rysunek 5. Ocena jakości serwisów www gmin wiejskich	158
Rysunek 6. Wykorzystanie mediów komunikacyjnych w gminach wiejskich Dolnego Śląska	159
Rysunek 7. Zależność trzech podejść bazodanowych i ich wpływ na izolację bądź współdzielenie danych klientów	165
Rysunek 8. Podejście nr 1, Oddzielne bazy danych	166
Rysunek 9. Podejście nr 2: Wspólna baza danych, oddzielne schematy	166
Rysunek 10. Podejście nr 3: Wspólna baza danych, współdzielony schemat	166
Rysunek 11. Struktura modelu CAF	168
Rysunek 12. Architektura systemu CAFaaS zawierająca dwa węzły maszyn wirtualnych ...	171
Rysunek 13. Wartość rynku udzielonych zamówień publicznych w latach 2005-2015	193
Rysunek 14. Hala sportowa w Słomnikach	200
Rysunek 15. Hala sportowa w Zakopanem	200
Rysunek 16. Poziom wzrostu gospodarczego i zadłużenia Polski w latach 2004-2015 (mld zł)	216
Rysunek 17. Kluczowe obszary modernizacyjne sektora publicznego w procesie rozwoju ..	217
Rysunek 18. Systematyka badanych modeli dojrzałości	286
Rysunek 19. Ilustracja struktury mapowanej sieci	302
Rysunek 20. Sposoby oddziaływania innowacji w sektorze publicznym na poprawę jakości życia	315
Rysunek 21. Przenoszenie praw własności	344
Rysunek 22. Przebieg procesu inwestycyjnego	347
Rysunek 23. Czas realizacji prac geodezyjnych zgłaszanych do starostwa	349
Rysunek 24. Czas załatwiania zgody na rozpoczęcie budowy	349
Rysunek 25. Struktura służby geodezyjnej i kartograficznej	350
Rysunek 26. Skorygowany przebieg procesu przenoszenia praw własności	352
Rysunek 27. Skorygowany przebieg procesu inwestycyjnego	353
Rysunek 28. Koncepcja systemu wsparcia inwestora – konfiguracja instytucji, przepływy informacji	354
Rysunek 29. Koncepcja struktury organizacyjnej	357

Spis wykresów

Wykres 1. Rozwiązania w zakresie poprawy innowacyjności postępowań w opinii ankietowanych.....	185
Wykres 2. Struktura dochodów budżetu województwa podkarpackiego na 2016 r. według źródeł pochodzenia.....	251
Wykres 3. Dane porównawcze – dochody budżetu województwa podkarpackiego z tytułu subwencji ogólnej w latach 2010-2016 (w mln zł).....	251
Wykres 4. Dane porównawcze – dochody budżetu województwa podkarpackiego z tytułu 1,6% udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) w latach 2010-2016 (w mln zł)	252
Wykres 5. Struktura wydatków budżetu województwa podkarpackiego na 2016 r. według działów	252
Wykres 6. Struktura wydatków budżetu województwa podkarpackiego na 2016 r. w podziale na wydatki bieżące i wydatki majątkowe	253
Wykres 7. Dane porównawcze – dochody i wydatki budżetu województwa podkarpackiego w latach 2010-2016 (w mln zł).....	253
Wykres 8. Prognoza wyniku budżetu i wielkości długu (w mln zł)	254
Wykres 9. Prognoza relacji indywidualnego wskaźnika zadłużenia do prognozy spłaty rat zobowiązań.....	254
Wykres 10. Stanowiska zajmowane przez respondentów w JST (struktura w %).....	327
Wykres 11. Pracownicy JST powinni znać zasady komunikacji marketingowej (struktura wypowiedzi w %).....	330
Wykres 12. Jednostka samorządu powiatowego powinna funkcjonować w oparciu o orientację marketingową, opartą na potrzebach klientów (struktura wypowiedzi respondentów)	330
Wykres 13. Zauważane podobieństwo JST do przedsiębiorstw handlowo-usługowych i produkcyjno-handlowych (struktura wypowiedzi w %).....	331
Wykres 14. Odsetek JST wykorzystujących dane kanały komunikacji	332
Wykres 15. Wykorzystanie różnych metod mających na celu wspieranie zarządzania jakością w jednostkach samorządu terytorialnego	383
Wykres 16. Planowane wdrożenia rozwiązań z zakresu zarządzania jakością w gminach i powiatach wg. wskazań	385



**Katedra
Zachowań
Organizacyjnych**
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie



gap.
Wydział Gospodarki
i Administracji Publicznej
Uniwersytet Ekonomiczny
w Krakowie



Patronat honorowy: Jacek Krupa – Marszałek Województwa Małopolskiego



ISBN 978-83-947017-2-7