

# **PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ I ZARZĄDZANIE**

Tom XV, Zeszyt 6

Część III

## **ZARZĄDZANIE PUBLICZNE**

**Redakcja naukowa**

Konrad Raczkowski

Zofia Patora-Wysocka

Łódź–Warszawa 2014

Zeszyt recenzowany

**Redakcja naukowa**

Konrad Raczkowski  
Zofia Patora-Wysocka

**Korekta językowa**

Dominika Świech

**Skład i łamanie**

Dominika Świech

**Projekt okładki**

Marcin Szadkowski

© Copyright by Społeczna Akademia Nauk

ISSN: 1733-2486

Wydawnictwo Społecznej Akademii Nauk

ul. Kilińskiego 109, 90-011 Łódź

42 676 25 29, w. 339, e-mail: [wydawnictwo@spoleczna.pl](mailto:wydawnictwo@spoleczna.pl)

Wersja drukowana wydania jest wersją podstawową

Wersja elektroniczna publikacji dostępna na stronie: [piz.san.edu.pl](http://piz.san.edu.pl)

**Druk i oprawa**

Mazowieckie Centrum Poligrafii,

ul. Słoneczna 3C, 05-260 Marki, [www.c-p.com.pl](http://www.c-p.com.pl); [biuro@c-p.com.pl](mailto:biuro@c-p.com.pl)

## Spis treści

Wstęp.....	5
<b>Jan K. Solarz</b> <i>Biografia finansowa. Koncepcja i jej zastosowanie.....</i>	7
<b>Tadeusz P. Tkaczyk</b> <i>The Issue of Coherence of Law and Economics in Public Management .....</i>	19
<b>Konrad Raczkowski, Andrzej Pawluczuk</b> <i>Knowledge Management in Public Organizations – Status and Perspective of Development .....</i>	31
<b>Agnieszka Pieniążek</b> <i>Zarządzanie w organizacjach pozarządowych – zarządzanie humanistyczne czy ekonomiczne .....</i>	45
<b>Halina Sobocka-Szczapa</b> <i>Dylematy zarządzania przedsiębiorstwem – kultura organizacyjna .....</i>	57
<b>Irena Jackiewicz</b> <i>Na przedpolu starości... Zarządzanie polityką publiczną na przykładzie polityki senioralnej .....</i>	71
<b>Robert Seliga</b> <i>Jakość kształcenia jako element strategii marketingowej uczelni wyższej .....</i>	87
<b>Stanisław Piotrowski</b> <i>Zarządzanie środkami publicznymi w jednostce samorządu terytorialnego na przykładzie gminy miejskiej Łaskarzew .....</i>	101
<b>Aneta Parkes</b> <i>Systemowe podejście do organizacji .....</i>	119
<b>Maciej Dębski</b> <i>Zarządzanie konkurencyjnością kraju jako obszaru recepcji turystycznej w polityce państwa .....</i>	131

**Adrianna Trzaskowska-Dmoch**

*Aktualne problemy demograficzne w wybranym makroregionie  
Polski ze szczególnym uwzględnieniem jednoosobowych  
gospodarstw domowych .....*145

**Adam Jabłoński**

*Model zarządzania wartością regionu poprzez zastosowanie  
zrównoważonej karty wartości .....*163

**Katarzyna Kolasińska-Morawska**

*Wsparcie informatyczne procesów obsługi klienta w placówkach służby  
zdrowia.....* 175

**Justyna Trippner-Hrabi**

*Etapy rozwoju zespołów zadaniowych w organizacjach .....*189

**Marek Kunasz**

*Aktywność przedsiębiorcza w okresie koniunktury i dekonunktury  
na przykładzie ostatniego kryzysu gospodarczego.....* 203

**Mieczysław Pawlisiak**

*Informacja wyznacznikiem bezpieczeństwa w procesie zarządzania  
logistycznego .....*219

**Sławomir Byleń**

*Zarządzanie wojskowym systemem transportowym .....* 235

## Wstęp

Przekazujemy w Państwa ręce kolejny zeszyt „Przedsiębiorczości i Zarządzania”. Teksty tu zamieszczone są poświęcone najnowszym tendencjom w zakresie zarządzania publicznego. Stanowią wyraz studiów teoretycznych i analiz empirycznych w zakresie poszukiwania nowych form i metod zarządzania w całym sektorze publicznym, odnosząc się zwłaszcza do biografii finansowych, jako retrospekcji cyklu życia danych obiektów, spójności ekonomii i prawa, dalszego rozwoju zarządzania wiedzą czy dylematów wyboru pomiędzy zarządzaniem ekonomicznym, a humanistycznym w organizacjach pozarządowych. Artykuły skupiają się na komunikacji i polityce publicznej, również w kontekście zarządzania środkami publicznymi, problemach demograficznych, systemowym podejściem do procesów zarządczych, również w kontekście konkurencyjności kraju. Nie pomijają modelu zarządzania wartością regionu, procesów informatycznych w organizacjach publicznych, zarządzania zhierarchizowanym systemem logistycznym czy aktywności przedsiębiorczej w różnych cyklach koniunktury i dekonunktury.

Przygotowane teksty tematycznie dowodzą, że na fali falsyfikacji neoliberalizmu, możliwe jest nowe otwarcie w dążeniu do sprawnościowej refleksji, zwłaszcza w sferze instytucjonalnej państwa, gdyż to ona kształtuje procesy gospodarcze i społeczne.

Specyfika organizacji sektora publicznego sprawia, że zarządzanie w tym obszarze jest rodzajem interdyscyplinarnego, skupionego na realizacji celów społecznych, podejścia do problemów organizacyjnych. Zarządzanie publiczne jako subdyscyplina nauk o zarządzaniu, korzysta z dorobku innych dyscyplin naukowych w ramach dziedziny nauk ekonomicznych, jak ekonomia czy finanse. Równie dobrze sięga także do innych dziedzin nauk z obszaru nauk społecznych, nauk ścisłych, a także nauk technicznych. Nawiązuje do perspektywy humanistycznej w zarządzaniu, traktując pracowników w sposób priorytetowy, ale jednocześnie

ukierunkowany procesowo i wielozadaniowo. Do tego dochodzi zmiana paradygmatów w zarządzaniu publicznym na korzyść współzarządzania i wykazania ułomności paradygmatu rynkowego, który nie przystaje do realnych potrzeb i procesów.

Artykuły eksplorują tym samym problematykę zarządzania publicznego w zakresie odpowiadającym nowoczesnym tendencjom w teorii i praktyce.

Mamy nadzieję, że prezentowane artykuły spotkają się z Państwa życzliwym i konstruktywnym przyjęciem, wzbudzą do refleksji naukowej, stając się przyczyną do dalszych badań i analiz.

Życzymy przyjemnej lektury.

*Konrad Raczkowski*

*Zofia Patora-Wysocka*

Jan K. Solarz

Spółeczna Akademia Nauk

## Biografia finansowa. Koncepcja i jej zastosowanie

### **Financial Biography. Concept and Implementation**

**Abstract:** The paper focuses on the use of biography methods in humanistic management. The paper draws upon an emergent field within the demography, finance research, that focuses attention on biography themselves as important in population-making practices. The new concept has turned attention to the ways in which biography research methods can be utilized to understand everyday experiences through embodied by biography of generations. Biography themselves is focused upon as dynamic, place-making practices foregrounding movement, interactivity and the role-pay.

First, there are analysis of family and household interaction. Then the concept of fiscal biography is implemented to statistical data on population of Poland. Second, the concept of financial biography is used to analysis of public administration. In conclusion the author presented some policy implications of financial biography concept.

**Key words:** biography, humanistic management, public administration.

### **1. Motywacja**

Humanistyczne zarządzanie to takie, które zgodnie z łacińskim źródłosłowem stawia w centrum uwagi personę, jednostkę, która podejmuje decyzje, które mają służyć dobru innych ludzi i nie traktuje innych ludzi instrumentalnie. „It is time to speak out against manipulated, planed

change, driver forcefully through without consideration for the environment, and for transformation, a change that is affirmative of cycles of life, death and rebirth" [Kostera 2014].

Wyjątkowość istoty ludzkiej polega na jej zdolności określenia celu swojego istnienia. Ta właściwość jednostek ludzkich realizuje się przez kooperację, więzi ekonomiczne oraz pośrednictwo finansowe, które może wzbogacić lub zubożyć jakość życia człowieka [Spitzeck 2010].

Celem opracowania jest próba wykorzystania metody biograficznej do badania wzorców finansowania wybranych obiektów w ich cyklach życia. Metoda biograficzna jest rzadko stosowana w zarządzaniu humanistycznym. Pozytywne doświadczenia demografii w wykorzystywaniu metody biograficznej stanowią zachętę do rozpoznania możliwości wykorzystania metody biograficznej w badaniach nad finansowaniem gospodarstw domowych i publicznej administracji na różnych stadiach ich rozwoju.

Prekursorem wykorzystania metody biografii w naukach społecznych do badania migracji zarobkowej w latach 1920–1930 był Florian Znaniecki w *The Polish Peasant In Europe and America*. On pierwszy wykorzystał pamiętniki emigrantów do budowy ich zbiorowego portretu. Równolegle do socjologii biografii rozwijała się bibliograficzna analiza dorobku literackiego. Analiza biografii kojarzy nam się z nauką w szkole średniej z dyskusją nad dorobkiem pisarskim i literaturoznawstwem – dziedzinami dalekimi od nauki o zarządzaniu lub finansach. Pomostem wiążącym analizy biografii ze światem finansów jest rozkwit tego typu metod poznawczych w demografii. W tej perspektywie życie jednostki może być rozpatrywane jako *historia zdarzeń*, która jest procesem polegającym na przechodzeniu przez różne fazy rozwojowe.

Celem analizy historii zdarzeń, tj. biografii jest:

1. Określenie rozkładu zdarzeń w czasie – identyfikacja struktury,
2. Określenie związków między zdarzeniami – identyfikacja procesów warunkujących przemiany,
3. Przewidywanie albo rekonstrukcja historii na podstawie będącej do dyspozycji obserwacji [Analiza 2013, s. 327].

W ciągu życia jednostka przemierza pewną drogę, określaną mianem trajektorii. Trajektoria to społeczna rzeczywistość, składająca się z elementów obiektywnych i subiektywnych, prowadząca do wykluczenia lub reprodukcji dotychczasowej, odziedziczonej sytuacji [Apitzsch, Siouti 2007]. Zbiór trajektorii stanowi jej biografię. Indywidualne biografie jednostek składają się na biografię populacji. Biografia populacji stanowi ogniwo łączące demografię z nauką o finansach. Jedna i druga nauka przywiązuje duże znaczenie do wydarzeń (event), na które rea-



guje badana populacja. Czas, jaki upływa między wydarzeniem a pełną na nie reakcją, jest określany mianem epizodu. Epizody układają się w kariery. Kariera oznacza więc zmianę wartości cech charakterystyki populacji. Ta ostatnia koncepcja jest szczególnie wykorzystywana w badaniach nad migracją.

Jedną z cech populacji demograficznych i symptomów ich kariery jest jej zdolność kredytowa. Jest ona powszechnie badana przy pomocy historii kredytowej oraz ilościowej metody wyznaczania zdolności kredytowej zwanej *scoringiem*. Ta jednostkowa cecha znajduje zastosowanie do opisu zbiorowych zachowań np. wahań koniunktury [Zinn 2010].

Biografia finansowa to wykorzystanie metody biograficznej do odzwierciedlania sposobu finansowania zmieniających się faz cyklu życia interesujących badaczy obiektów. Biografia finansowa stanowi zatem opis życia codziennego jednostek poprzez pryzmat ich indywidualnej narracji lub w zobiektywizowanym ujęciu. Jest to biografia teoretycznie wyodrębnionej populacji stanowiącej podmiot badania. Powstaje uzasadnione pytanie, na ile badania biografii różnią się w zależności od przedmiotu badania i wglądu w przedmiot badania między demografią i finansami oraz zarządzaniem humanistycznym. „Zarządzanie humanistyczne ze swojej istoty jest personalistyczne” [Acevedo 2012, ss. 197–198]. Demografia operuje kategorią populacji, która nie jest prostą sumą jednostek. Ich całościowe ujęcie pozwala na ujawnienie ukrytych wzorców reprodukcji ludności. Finanse posługują się zarówno racjonalnością ekonomiczną jednostek, jak i populacji [Wagner-Tsukamoto 2013].

Rozwinięte porównanie wglądu w przedmiot badania ze strony ekonomii i ze strony humanistycznego zarządzania zawiera tabela 1.

**Tabela 1. Porównanie wglądu w przedmiot badań biografii finansowych**

Wgląd	Ekonomii	Humanistycznego zarządzania
Model człowieka	Homo Oeconomicus	Zoon politikon
Motywacja	Obrona własności Pozyskiwanie własności	Podboje Obrona Rentierstwo Dokooptowanie
Cel działania	Maksymalizacja użyteczności	Równoważenie interesów
Wież	Transakcyjna	Relacyjna
Gospodarstwo domowe	Sieć kontraktów	Organizacja rodziny
Koncepcja	Udziałowców	Interesariuszy

Cel działania	Maksymalizacja zysku	Podtrzymanie zrównoważonego rozwoju
Kultura organizacyjna	Mechaniczna	Organiczna
Perspektywa	Krótkoterminowa	Długoterminowa

Źródło: opracowanie własne na podstawie M. Pirson, *Towards a human-centered theory and practice of the firm presenting the humanistic paradigm of business and management*, "Journal of Management for Global Sustainability", vol.2 1/2014, s. 35.

Przedstawione opracowanie koncentruje uwagę na wykorzystaniu metody badania biografii do analizy finansowych aspektów cyklu życia wybranych podmiotów. Są to: gospodarstwo domowe, produkty oraz administracja publiczna. Spojrzenie od strony tych podmiotów gospodarczych i ich cyklu życia pozwala lepiej zrozumieć świat współczesny.

W badaniach biograficznych wykorzystywane są:

- pamiętniki, listy, publikacje firmowe,
- wywiady, wywiady z kwestionariuszem, zbiorowe wywiady,
- inscenizacje, odgrywanie ról, zapisy multimedialne.

Badanie biograficzne jest więc badaniem jakościowym, wykorzystującym narrację uczestników rynków i inne dokumenty osobiste do zrozumienia cyklu życia analizowanych przedmiotów badań [Roberts 2002, s. 3].

Każda z metod badań biograficznych tworzy nowe możliwości poznawcze. Metoda narracji pozwala uchwycić współczynnik humanistyczny finansów. Metoda personifikacji pozwala na określenie specyfiki badanego obiektu. Metoda sytuacyjna odtwarza subiektywną i obiektywną sytuację decyzyjną, związaną z interesującą badacza fazą cyklu życia badanego obiektu [Zin 2004].

## 2. Finansowe aspekty cyklu życia gospodarstw domowych

Punktem wyjścia do rekonstrukcji biografii finansowej gospodarstw domowych jest prześledzenie relacji pomiędzy instytucją społeczną, jaką jest rodzina a jej organizacyjną formą, jaką jest gospodarstwo domowe. Zgodnie z definicją Narodowego Spisu Powszechnego Ludności z 2011 r. „rodzina biologiczna to dwie lub większa liczba osób, które są związane jako mąż i żona, wspólnie żyjący partnerzy – osoby płci przeciwnej, lub jako rodzic i dziecko”.

W Narodowych Spisach Ludności z 2002 i 2011 lat udało się uchwycić zmiany struktury rodzin ze względu na ich typ. I tak, w odsetkach, było w 2002 i 2011 r.:

- |                        |      |      |
|------------------------|------|------|
| – małżeństw bez dzieci | 22,7 | 24,6 |
| – małżeństw z dziećmi  | 56,0 | 49,7 |

– partnerów bez dzieci	0,0	1,3
– partnerów z dziećmi	1,1	1,6
– matek z dziećmi	17,2	19,8
– ojców z dziećmi	2,2	3,0

Źródło: Tabela 1.14. wyników Narodowego Spisu Powszechnego, GUS, Warszawa 2014, s. 47.

Rodzina od jej powstania koncentruje się na zapewnieniu bezpieczeństwa dojrzewania młodemu pokoleniu. Ta funkcja reprodukcyjna dominuje mimo zagrożenia ze strony mody na życie jako singiel.

**Tabela 2. Stan cywilny faktyczny w latach 2002 i 2011 – w odsetkach**

Stan Cywilny	2002	2011	Kobiety	2002	2011	Mężczyźni	2002	2011
Single	27,9	27,6	Panny	23,7	23,1	Kawalerowie	32,5	32,5
Żonaci	56,6	55,1	Zamężne	54,4	53,0	Żonaci	59,0	57,5
Partnerzy	1,3	2,0	Partnerki	1,2	1,9	Partnerzy	1,3	2,1
Wdowcy	9,2	9,5	Wdowy	15,0	15,4	Wdowcy	2,8	3,0
Rozwiedzeni	3,3	4,4	Rozwódki	3,9	5,2	Rozwodnicy	2,6	3,6
Separacje	1,0	0,6	Separowane	1,1	0,6	Separowani	0,9	0,5
Nieustalony	0,8	0,8		0,7	0,8		0,8	0,8

Źródło: Tabela 25. Ludność w wieku 15 lat i więcej według płci i stanu cywilnego faktycznego w latach 2002 i 2011 w *Rocznik demograficzny 2014*, GUS, Warszawa 2014, s. 165.

Rodzina tradycyjnie funkcjonuje w formie małżeństwa, które nadal ma opiekować się dziećmi i z którego częściej się wychodzi przez śmierć mężczyzny niż rozwód małżonków. Zmiana modelu rodziny znajduje swoje zwierciadlane odbicie w zmianie składu rodzinnego gospodarstw domowych. Według danych Narodowego Spisu Powszechnego z 2011 r. dominuje w Polsce model jednorodzinnego gospodarstwa domowego.

**Tabela 3. Gospodarstwa domowe w 2011 r. według składu rodzinnego**

Skład rodziny	Struktura	Liczebność gospodarstw domowych	Liczebność ludności
Ogółem	N=100,0	N=13568 tys.	N=38291 tys.
Jednorodzinne	65,5	8 889	28 158
Dwurodzinne	6,8	921	5271
Trzy i więcej rodzinne	0,6	76	670
Jednoosobowe nierodzinne	24,0	3 254	3 254

Wieloosobowe nierodzinne	3,1	425	935
-----------------------------	-----	-----	-----

Źródło: tabela 114 w: *Ludność i gospodarstwa domowe. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań*, GUS, Warszawa 2014, s. 47

Dawniej rodzina wielopokoleniowa pokonywała wojny i kryzysy wspólnie. Obecnie każde pokolenie na własną rękę zmagają się z zagrożeniami. Zmiana nawyków radzenia sobie z trudnościami odbija się na jednorodności pokoleniowej gospodarstw domowych.

**Tabela 4. Gospodarstwa domowe i ludność według pokoleniowych grup w 2011 r. w tys.**

Pokolenie	Liczba gospodarstw	Liczba ludności
Wyłącznie młodzi	940	1 719
Wyłącznie w średnim wieku	2 143	3 197
Wyłącznie starsze	2 623	3 705
Młode i średnim wieku	4 549	18 190
Młode ze starszymi	262	769
W średnim wieku ze starszymi	1 331	3 418
Młode i w średnim wieku ze starszymi	1 416	7 290

Źródło: tab. 3. *Rocznik demograficzny 2014*, GUS, Warszawa 2014, s. 86.

Przytoczone dane potwierdzają występowanie cyklu życia rodziny i gospodarstwa domowego. Potwierdzają obserwację, że kawalerowie nie spieszą się z założeniem rodziny, co bezpośrednio i pośrednio wywołuje modę na bycie singielką. Potem jest małżeństwo i dla mniej niż połowy małżeństw życie z dzieckiem, coraz częściej jednym. Później pojawia się „puste gniazdo” i rodzice zostają sami. Rzadko kiedy chcą mieszkać z młodymi osobami. Chętniej korzystają z pomocy średniego pokolenia. Tradycyjne gospodarstwa domowe z dziadkami, rodzicami i dziećmi nie są tak liczne jak kiedyś, ale nadal skupiają w Polsce ponad 7 mln osób.

Biografie finansowe stanowią metodę wprowadzania w ruch fotografii statystycznych opisujących życie typowej rodziny w Polsce. Kluczową kategorią tej animacji jest kariera. Kariera to zespół wszystkich zdarzeń, z jakimi spotyka się jednostka podczas pełnienia ról społecznych np. w rodzinie. W biegu życia te role tworzą sekwencje ról społecznych związanych z wiekiem.

W przypadku kariery rodzinnej najistotniejsze jest generalnie występujące odraczanie chwili występowania najważniejszych przeżyć – zarówno tych wybieralnych (moment zawarcia związku małżeńskiego,

wydania na świat potomstwa), jak i pozostających poza wolą jednostki (owdowienie, zostanie dziadkiem/babcią, wystąpienie konieczności sprawowania opieki nad własnymi rodzicami) – oraz pojawienie się nowych jakościowo, nieznanych wcześniej na taką skalę ról rodzinnych (alternatywnych form życia rodzinnego, opieki nad sędziwymi rodzicami, zajmowania się wnukami, którymi rodzice nie są w stanie – lub nie chcą – się zajmować) [Szukalski 2014, s. 65].

### 3. Biografia finansowa administracji publicznej

Na biografię finansową administracji publicznej składa się cykl życia organizacji – urzędu oraz kariery zawodowe jej interesariuszy. Jest to wyjście poza schemat poznawczy pryncypała i jego agenta. Punktem wyjścia analiz biografii finansowych administracji publicznej jest ogłoszona w 1950 roku koncepcja Kennetha Bouldinga cyklu życia organizacji, obejmująca: narodziny, młodość, dojrzałość oraz zmierzch. W ten sposób trwanie staje się centralną kategorią sprawności administracji publicznej opisaną w Prawach Parkinsona [Helden, Johnsen, Vakkuri 2009].

**Tabela 5. Wiązki celów administracji publicznej w jej cyklu życia**

Faza cyklu życia	Młodość	Dojrzałość	Trwanie
Dominujący interesariusze	Patroni polityczni	Profesjoniści	Prawnicy i finansjści
Orientacja	Budowa imperium	Pozyskiwanie wsparcia	Zapewnienie finansowania
Mierniki sprawności	Krótkoterminowe	Cyklu politycznego	Przetrwania w długim okresie czasu
Technologia władania	Biurokracja	Merytokracja	Pasożytowanie
Struktura	Funkcjonalna	Macierzowa	Złożona, holistyczna
Sprężenie zwrotne z otoczeniem	Przywódcze	Adaptacyjne	Koszty zewnętrzne funkcjonowania

Źródło: opracowanie własne.

Bezpośrednie przenoszenie doświadczeń dojrzałych administracji publicznych Europy Zachodniej do Europy Centralnej i Wschodniej jest błędem [Liiv Eelma 2010]. W warunkach braku politycznej i administracyjnej stabilności, resortowego definiowania sytuacji decyzyjnej oraz lęku przed prokuratorem w wyniku realizacji partnerstwa publiczno

-prywatnego, trudno jest znaleźć zrozumienie dla elastyczności, deregulacji i wzmocnienia prorynkowej orientacji administracji publicznej.

Stawianie znaku równości między dojrzałą administracją publiczną Europy Zachodniej, szerzej administracji publicznej anglosaskiej a dobrą administracją publiczną jest również błędem. Nie wolno zapominać o wielkim dorobku chińskiej administracji publicznej oraz islamskim dorobku administracji publicznej. Każda z nich ma coś cennego do zaoferowania dla dobrej jakości administracji publicznej [Drechsler 2013].

Biografia administracji publicznej obejmuje wartości, którym pragnie służyć. Tabela 6 zawiera przegląd analizy treści dokumentów programowych reform administracji publicznej w Danii.

**Tabela 6. Wartości, którym pragnie służyć administracja publiczna**

Wartości	1923	1946	1960	1971	1975	1983	1993	2002	2007
Siła państwa	5	5	5	5	5	1	5	1	1
Legitymizacja władzy	5	5	5	5	1	0	1	1	1
Służba społeczeństwu	3	5	5	3	3	1	3	1	1
Przejrzystość	3	5	0	0	1	0	3	3	3
Sługa ludu	0	1	1	0	1	0	3	1	1
Profesjonalizm	3	1	3	2	0	0	1	1	1
Ciągłość	1	0	1	3	3	1	1	1	1
Równoważenie interesów	0	1	3	1	3	1	3	1	1
Sieć działania	1	1	1	1	3	0	1	3	1
Równość szans	0	0	1	1	3	1	1	1	1
Kariery zawodowe	1	1	1	3	3	5	5	5	5
Potrzeby obywateli	0	0	1	0	1	3	3	5	5
Efektywność	3	3	5	3	1	5	5	5	5
Innowacyjność	0	0	3	3	3	5	5	5	5
Demokracja konsumentka	0	0	0	0	0	0	3	1	0

Źródło: T.B. Jorgensen, K. Vrangbaek, D.L. Soerensen, *The Historical development of values in Danish administrative reform*, University of Wisconsin 2013.

#### Legenda

5 – występuje jako jądro programu i powtarza się wielokrotnie

3 – występuje wielokrotnie

1 – pojawia się incydentalnie

0 – nie ma

Młoda administracja publiczna była zajęta głównie sobą, prawnym zabezpieczeniem zwierzchności swojej władzy. Dojrzała administra-

cja koncentruje się na działaniach strategicznych, mających żywotnej znaczenie dla obywateli: kosztach transakcyjnych oraz walce z bezrobociem. To są wartości publiczne, które dziś cieszą ludzi, bez przesądzenia, jaki sektor gospodarki lub państwa powinien być ich dostawcą.

Perspektywa biografii administracji publicznej istotnie się różni od dotychczasowych, sektorowych spojrzeń na cykl życia administracji publicznej.

**Tabela 7. Kontrastowe porównanie perspektyw analizy administracji publicznej**

Perspektywa	Sektor publiczny	Sektor prywatny	Biografia populacji
Wartości	Wartości publiczne	Wartości prywatne	Reprodukcja populacji
Otoczenie	Polityczne	Rynkowe	Rodzinne
Potencjał	Wewnętrzny i zewnętrzny	Głównie wewnętrzny	Głównie zewnętrzny

Źródło: opracowanie własne na podstawie J. Alford, J. O'Flynn, *Public Value: A Stocktake of a Concept*, University of Melbourne, Melbourne 2006.

Pytanie, jak administracja publiczna może być efektywna i innowacyjna przy zaspakajaniu potrzeb reprodukcji społeczno-ekonomicznej i demograficznej rodzin wymaga połączenia kompetencji wiedzy i umiejętności pozyskiwania nowych informacji. Pracownik administracji publicznej musi być kompetentny w prowadzeniu samodzielnych badań [Aagaard 2011].

#### 4. Zalecenia dla praktyki

Badanie biografii finansowych znajduje się na początkowym ich stadium. Nie ma jednej i jedynie słusznej metody sporządzania biografii finansowych tak różnych przedmiotów badania, jak gospodarstwa domowe, produkty i przedsiębiorstwa. Wszystkie te jakościowe metody służą lepszemu wyjaśnianiu zachowań uczestników rynków finansowych.

Zarządzanie humanistyczne przy pomocy metody biografii finansowych ma wszystkie cechy humanistyki:

- subiektywizm sprawia, że humanistyka jest nauka, która jak żadna inna uczy rozumieć, akceptować i szanować inność drugiego człowieka,
- rezonowanie ze zmiennym, ulotnym i nieprzewidywalnym przedmiotem badania –człowiekiem,



- skupianie się na tym, jak ludzie myślą, a nie na faktach empirycznych, a więc na skojarzeniach, obrazach, często niezrozumiałych dla samych ludzi [Prawelska-Skrzypek 2013].

Biografia finansowa łączy w sobie opis dotychczasowych doświadczeń i oczekiwań ludzi działających w uporządkowanych ramach gospodarstwa domowego, przedsiębiorstwa lub produktu dopuszczonego do obrotu gospodarczego. Biografia finansowa nakazuje zachowanie dystansu wobec prób zarządzania kulturowego [Sułkowski 2013].

Złożoność i zmienność współczesnego świata finansów wymaga nowych instrumentów jego poznania. Jednym z nich jest biografia finansowa. To instrument dokonywania zmian w społecznej gospodarce rynkowej od dołu do góry, w imię jej przetrwania i poprawy efektywności funkcjonowania. Musimy odejść od troski o ilościowe wskaźniki wolności gospodarowania i zastąpić je jakościowymi miarami wolności sprzyjającej samopodtrzymującemu się rozwojowi gospodarczemu [Dierksmeier 2012]. Dostosowanie instytucji i organizacji do osobowości ludzi, a nie transformowanie osobowości w trybiki maszyny jest ostateczną miarą jakościową wolności gospodarowania [Male 2013].

## Bibliografia

Aagaard P. (2010), *Organizational Ambidexterity: How to be both innovative and efficient in the public sector*, Collaborative Innovation In the Public Sector Working paper 5/2011.

Acevedo A. (2012), *Personalist business ethic and humanistic management*, "Journal of Business Ethic", 105.

Alford J., O'Flynn J. (2006), *Public Value: A Stocktake of a Concept*, Melbourne.

*Analiza biografii jako zaawansowana metoda badania zjawisk demograficznych* (2012), SGH, Warszawa, ss. 326–363.

Apitzsch U., Siouti I. (2007), *Biographical Analysis as an Interdisciplinary Research Perspective In the Field of Migration Studies*, J.W. Goethe University, Frankfurt 2007.

Dierksmeier C. (2012), *Reorienting Management Education from the Homo Economicus to Human Dignity*, Research Paper Series, 1.

Drechsler W. (2013), *Three Paradigms of Governance and Administration: Chinese, Western and Islamic*, "Society and Economy", 3, ss. 319–342.

Jaeger-Erben M. (2013), *Everyday Life In Transition: Biographical research and sustainability* [w:] *Methods of Sustainability Research in The Social Sciences*, eds. F.Fahy, H.Rau, Sage, London 2013, ss. 155–173.



Helden G.J, Johnsen A., Vakkuri J. (2009), *The Life Cycle Approach of Performance Management: Implications for Public Management and Evaluation*, University of Groningen, Groningen.

Kostera M. (2014), *A Manifesto for Humanistic Management*, Kraków.

Mele D. (2013), *Antecedents and current situation of humanistic management*, "African Journal of Business Ethics", vol.7, issue 2.

Pirson M., Kimakowitz E. (2014), *Towards a human-centered theory and practice of the firm presenting the humanistic paradigm of business and management*, "Journal of Management for Global Sustainability", Vol.2. 1, ss. 17–48.

Prawelska-Skrzypek G., Lenartowicz M. (2013), *Badanie organizacji i zarządzania na gruncie humanistyki*, „Problemy Zarządzania”, vol 11 4, ss. 45–57.

Roberts B. (2002), *Biographical research*, Open University Press, Philadelphia.

Spitzeck H., Pirson M., Kimakowitz E., Dierksmeier C. (2010), *The Humanistic Management Network Working Paper 5*.

Sułkowski Ł. (2013), *Funkcjonalna wizja kultury organizacyjnej w zarządzaniu – dominujący paradygmat i jego krytyka*, „Problemy Zarządzania”, vol 11, 4, ss. 20–32.

Szukalski P. (2014), *Zapóźnienie kulturowe jako ryzyko przyszłości [w:] Kryzys jakości życia*, PAN, Warszawa 2014, ss. 60–72.

Wagner-Tsukamoto S. (2013), *For Humanistic Management and Against*, Working Paper School of Management University of Leicester 1.

Zinn J.O. (2010), *Biography, Risk and Uncertainty – Is there Common Ground for Biographic Research and Risk Research?*, Forum: Qualitative Social Research, Vol.11, No 1.

Zinn J.O. (2004), *Introduction to Biographical Research, Social Contexts and Responses to Risk*, Humanistic Management Center Network Working Paper 4.



Tadeusz P. Tkaczyk

Spółeczna Akademia Nauk

*Faith in the authorities makes  
that authorities' errors are assumed to be patterns.  
Leo Tolstoy*

## The Issue of Coherence of Law and Economics in Public Management

**Abstract:** In the primitive community there was already a social division of labour and intertribal exchange requiring trust. Trust was supported by the tradition of ancestors, god's law and threat of armed conflict. This coherence occurred both through evolution and revolution. Currently, there is also coherence of national and international law corresponding to the level of globalisation and European integration process. This problem should be seen at all levels of modern management –local national and international together with appropriate public institutions. The problem is, that so far it is difficult to achieve this coherence and lack of it may be both a development factor or its inhibitor. Uncritical implementation of e.g. legal norms from different socio-economic conditions causes both disregard of the law, as well as a variety of losses. The assumed propaganda, party or individual effect of some undertaken “modern solutions” and negligence may have unexpected outcomes. Of course, it does not mean only losses, but also advantages related to new solutions initiating moving from sometimes archaic customs, apprehension of “new”, traditions. But they should be properly prepared and promoted<sup>1</sup>. At the same time technological

---

<sup>1</sup> E.g. replacement of sickle by scythe, industrialisation, shift work system, agrominimum, introduction of „numbers” in the post office and then in other institutions.

changes are usually more easily accepted by the society than those related to traditions and customs. One needs to remember about the short and long-term consequences (e.g. pre-electoral promises or logical sequence of actions). It is particularly significant in functioning of public sector, evidence of which is not only our experience.

**Key words:** security of trading, law and economics cohesion, law and privatization, the role of the EU, mutual education of lawyers and economists.

## Introduction

Product exchange is related to development of civilisation in our “best of the worlds”. At the beginning specialisation, division of work happened inside the community, but there was the above mentioned product exchange, however still not of goods, among tribes, etc. Product exchange was related to the distinctiveness of tribal “ownership”. Those transactions together with occurrence of surpluses gained significance, but it still was not a market exchange.

Natural economy is not identical with market, and even more so market-based mechanism, as well as the concept of market equilibrium price. Such “freedom of management”, market and ownership like we have in Poland, according to our law and functioning of administration, cannot be found even in the USA. Here more than in the USA one can do with “their” property, even illegally acquired, basically what one wants. It is known, that it was not so even in the ancient Rome.

In the beginnings of exchange people based on the “concept of gift” and trust, whose violation could have caused wrath of ancestors (tradition), divine and then royal decisions. The oldest codes regulated that problem, just like expression of rules of management can be found in the Old Testament. Many of those rules found their reflection, partially modified, in the New Testament and teachings of the Church throughout many ages. With both positive and negative consequences. The approach to the usury changed, although it took a long time. Much less took the abolition of anathema from those using numbers, which we call Arabic, although it is a Hindi “invention”. European merchants learned them from Arabic merchants trading with the Far East<sup>2</sup>.

Dynamics and scope of changes in current globalising market requires not only their constant monitoring but also modification by decision makers and security of trade.

<sup>2</sup> To this day Islam condemns both the usury and even paintings, sculptures of people. It is true that there are banks and financial institutions based on the principles of Islam, but their theological and legal doctrine is different. What would the Vatican Museum be filled with if the Judaic ban taken over by Islam was respected?

Taking into consideration the evolution of scope and meaning of public sector, the ability to manage it in all property sectors gains significance. No surprise then, that new interdisciplinary sciences appear, including public management [Sulkowski].

## Managing and law

No idea or economic concept can be verified if it is not translated into language of law in adequate legislature and will be properly, that is with understanding, interpreted by lawyers and administrators, state and local government officers with proper education. It is related to the education system, including trainings, criteria of evaluation, and experience, practice. Unfortunately, I observe with dread, that the increase of the number of people willing to be a lawyer is not accompanied by a real desire to study law. Well, the problem does not regard only law, medicine, also economic science, and not only in Poland.

We do not have basic motivation to solid studying<sup>3</sup> apart from emigration and a will to have the diploma, but also that need is losing its significance, when we take into consideration the graduates' situation in the labour market. Since rebellion in Marseilles it is known that the opposition to the reality is growing, but not due to hunger but due to lack of perspectives, in particular for young people. At the moment we still have the "silent majority of young people" (not including stadiums), but how long will it be silent?

In the economy based on knowledge, innovativeness and entrepreneurship more is talked and written and less done to stimulate the widely understood management. It is not only the issue of economic resources, but the scope of modernising education and laws, including their execution<sup>4</sup>, popularisation, etc. For example, since how long does the economy require e.g. new patent legislature reasonably dividing benefits among inventor, team, state, system of responsibilities for both political and administrative decision?<sup>5</sup> In some states the state pays for

<sup>3</sup> While in the Far East it is increasingly difficult to not only get to college, but to graduate from it, then what motivates to actual studying, is the fact that e.g. in Poland attention is drawn to the number of index and diploma holders. Quantity not always translates into quality, not only in education, which decides about future. It is not only a phrase. Under the idea of "democratisation" the constant requirements to obtain habilitation (even a possibility to take the exam in second term again after several months on the basis of the same scientific accomplishments).

<sup>4</sup> In this paper I will indicate only some drawbacks of our law from the point of view of the economist.

<sup>5</sup> According to the research of European Innovativeness Ranking from 2013 Poland is among the last ones [<http://ec.europa>].

education and research institutes, somewhere else it is a personal, family or public-private investment. One cannot then uncritically copy other solutions.

However, a fundamental significance has the change in orientation in development concept, its paradigm, also economic one. While at the beginning of the financial crisis, I could see the possibility of departure from orthodox neoliberalism, then soon my moderate optimism was reduced. Cosmetic procedures were chosen to alleviate critical social moods resulting from negative outcomes of liberal globalisation, in particular in the financial system, privatisation, deregulation, etc. Still, also in Poland, the existing rules of the game function, including profit as a narrowly economic criterion of evaluation in the micro scale and related rules of division and neoliberal dogmas. At the moment our law in many cases has gaps if we take into consideration social economic interests from the beginning of our transformation. Unfortunately, it is also related to inertia, quite understood, of the EU institutions representing too often particular interests instead of social ones. We ourselves can introduce only corrections if we decide to.

So e.g. if contractor or successful tenderer has failed, then we need to acknowledge him in next tender, because it should not disqualify him from it. If so, then why companies in the world pay so much attention to credibility paying large amounts of money for that? I feel sorry for people responsible for public tenders guided by social good, even with the "legal backing". Only in summer 2014 this minimal price criterion as deciding one in tenders was modified. It was, indeed, a very clear criterion for everyone, especially in the case of audit, e.g. due to questioning the tender result, but was it socially advantageous? It is a good trend, but will it suffice? There is the question whether the officers will manage the "modernisation" of the tender law, how and to what extent it will change the tenderers actions (Solska, p. 34-36). Let's hope that the only outcome would be the infinite procrastination in decision making. Should a completely unknown company, which has never had anything in common with such or similar activity participate in tenders and what is more win them<sup>6</sup>? The risk is then borne by the society, since possible penalties have not been provided or are symbolic and impossible to execute also due to financial resources. Foreign courts defend their citizens, for which our society pays twice – firstly for education of such "specialists", and secondly for the outcomes of their negotiative incompetence or corruption. Forfeiture of property in our law is not complied with, in contrast to the US. Gap in legislation or in jurisdiction actions?

---

<sup>6</sup> As the mass media frequently inform us.

Is it acceptable for the creditor to go bankrupt and the debtor to continue to prosper well, or convicted lawyers to be able to continue to function as judges or attorneys<sup>7</sup>? It does not regard only lawyers, but also “managers”, in particular in public sector. It is not only the issue of expenditure share in GDP, but organisation of legal doctrine. Doesn't it affect negatively the security of trade and social sense of state of law? Prof. Jacek Hołowka, philosopher and not only “publicist”, remarks that we “Do not have the feeling, that the person obeying the rules is a good citizen. No, he is a loser” [Hołowko, p.63].

### Issue of trust

Especially in the time of globalisation, integration, privatisation, consumerism, spreads the scope of goods economy, unprecedented commercialization of all spheres of social life, subordinate to economic criterion of profit even in the micro scale of both small businesses and transnational corporations (TNCs). Lack of trust among everyone grows, even in the family, intensifies eavesdropping, spreads the scope of Jeremy Bentham's 18th century idea of “panopticon”, that is a place, sort of a prison, allowing permanent monitoring of the rebellious part of population. I need to remind of dystopian story by George Orwell “1984”<sup>8</sup>. At the moment we are dealing with both increase of being observed not only by the authority, appropriate services (under the pretext of security, which to some extent is reasonable), but also by private companies as well as by ourselves. It cannot remain without negative consequences in all spheres of social life, including the process of education.

It is not a problem, like many others, possible to be solved in the process of globalisation and integration on the basis of law and economy in one state. A problem arises, that someone should initiate change of this state at least at the level of the EU<sup>9</sup>. Why not us, even though lobbyists related to this sector will start to be active? Unfortunately, law does not keep up in regulating those and many other issues for both objective and subjective reasons, the more that they cause a lot of controversy, they touch on a variety of business interests, and life after all “goes on”.

Present legal norms regulate not only the life of the society in the state, but also the international relationships, which sometimes causes conflicts among them usually solved by the stronger ones. Previously by individual states, today by transnational corporations supported by centres, government and supranational financial institutions like IMF,

<sup>7</sup> As above.

<sup>8</sup> Cf. Polish input in the field: J.A. Zajdel [1982], Paweł Kempczyński [2007].

<sup>9</sup> So for example Tobin's tax requires global agreement, and to me it becomes more and more actual.

WTO, etc. In the EU, where there are thousands of lobbyists and lobbying organisations, there are relatively not more scandals than in Poland. Of course the scale of expenditures is different.

Naturally, the EU legislature, is being developed in adequate commissions, their course and even personalities of “invited experts” are not always disclosed, especially when they are prepared and implemented by the lobbyists, and we have to respect them. It is also known that there are negotiations held on linking economy of the USA and EU. Poland takes part in them, but none of the EU societies knows anything about this initiative, except from that they are held. Nothing, even from the mass media of both parties. A principle was adopted (unanimously? - TPT) of not informing the societies, which undoubtedly is the expression of advancing “democratisation” of the EU. But is it not for that reason that the number of Eurosceptics increases? Don’t these negotiations significantly intensify in that period, with Americans making use of the problem with Ukraine to force their rights? Milton Friedman’s “shock doctrine”<sup>10</sup> so far brought effects, but will it be equally efficient now?

### **Some problems of innovativeness as a development factor**

Only Schumpeter explained the entrepreneur’s “creative dissatisfaction”, whom he put on pedestal, which he was accused of, together with elitist approach. The “Schumpeter’s entrepreneur” should have been able to combine capital with invention and implement it to production, taking not only economic risk. But to be able to fulfil his function of economy “Stimulator” he needed to know the external environment, including law. The problem is that he should have not only known them, but also it was supporting development. Today it needs to acknowledge not only Polish, but also EU law.

I am not surprised by the opinion of e.g. administration students, that they are lawyers (they still do not see the difference between those two professions) and that is why they are often convinced that they do not need to know economics. It is not the opinion of students of one university I had a chance to meet. The students have formulated it in an overly explicit way, adequate to their age group, but unfortunately they have presented not only their state of minds.

Unfortunately, especially since Renaissance, division of science to many fields was happening<sup>11</sup>. I wrote “unfortunately”, but that actually

<sup>10</sup> The global effects of neoliberalism, especially in Friedman’s style, was discussed by Naomi Klein [2008] in her work *Shock Doctrine*.

<sup>11</sup> It is worth to remind in this context about the idea of pansophia (Paracelsus), which was even a religious movement.



enabled a dynamic development of both quantitative and qualitative sciences. I also wrote “unfortunately”, because, what is particularly visible now, the Human was lost in them. We have globalisation of management, integration, and unfortunately to a lesser extent it relates to integration of societies, despite the progressive humanist slogans. Still, in isolation of the conditions of democracy system, culture, tradition and customs, still used are abstract, ahistorically understood human rights, democracy in Europe-centric approach together with so understood entrepreneurship, innovativeness and their real need at the given level in the given state and time.

We have to deal with the price of manpower, whose height on the global scale is being currently minimised in the cost analysis. Here the problem of human rights is not even taken into account. On the other hand, mainly in the media, absolutised is human resources management, knowledge-based economy, etc. The problem is signalled here only to present its scale, the need of discussion, also in the case of law-economy relation, innovativeness and the problems of small and medium companies.

Specialists in many sciences discuss each problem according to their specialty through “wise man’s glass and eye” [Mickiewicz] losing its essence and sometimes accidentally changing it.

Max Weber [1994, p. 123] claimed, that “the mistake with terrible results was division of two areas of human activity and limiting economics only to numbers, statistics, market principles and market mechanisms”.

I feel the lack of something like e.g. in internal medicine, because the traditional economics or economic policy or political science do not explain and do not solve the problems of modern problems. Something like a lecture, economics of law, and the right management, or directing business? Or in teaching, at least in case of individual economic actors (variety of pansophia?), Including businesses, and within it, e.g. small and medium companies, and innovation.

I think, that neoinstitutionalism combined with classic approach to political economics<sup>12</sup>, previously identified with social economics, would allow creating economics of political globalisation in combination with law and other social sciences.

Since some time developing are scientific specialisations integrating

<sup>12</sup> Now in Poland, which proves a gap in education of politicians and TV experts together with journalists inviting them, a common phenomenon is identifying the notion of political economics only with Marxist and Stalinist ideology. It results from shortages in education, careerist approach and somewhat one-sided propaganda instead of promoting knowledge about modern world.

to some extent not only social sciences, but also quantitative ones like enterprise research, humanist or public management.

I do not think that opinions regarding e.g. diversified approach to given problems, like baby bonus, minimal salary - and not unified one in the whole state - were accepted or even implemented.<sup>13</sup> It then requires proper competence, skill, being aware of economic and legal consequences, making, issuing and executing law, and what is probably the worst - taking responsibility, which is usually avoided. Too often scandalous privatisation as well as reprivatisation is due not only to a group of Orthodox neocomms<sup>14</sup>, economists - dogmatists. Somehow one does not hear about "lawyers'" responsibility doctrinally expressing certain interests<sup>15</sup> or even "youthful naivete".

There are too many functions and positions where one is responsible only before God and History. I am not convinced about rightfulness of many legal solutions, and especially interpretation of law in Poland, but not only in Poland.

Unfortunately, the social problem is approach to law, including justice itself and property, rights and duties resulting from it, of our jurisdiction and administration. So e.g. there returned the issue of supporting only the poorest families instead of all. I would like to remind, that several years ago it were our lawyers, who did not agree to such diversification of e.g. baby bonus, and not the resistance of groups and entrepreneur associations. Will the history repeat?

I do not pay attention to that only as the element setting the society towards our legal institutions, but I draw attention to its interpretation, not to mention the legislature mistakes. I draw attention also to the necessity of varied approach to economic politics and not being guided by abstractly understood "justice", "human rights", ignoring economic reality, tradition, religion, etc. It reminds me of a slogan from 1956: "do not learn on mistakes, learn in school". I know it only from literature, but it is still actual, not only in the legal system. This issue is too little discussed due to obvious reasons, that is protection of legal authority. The question is how many economic and socio-political losses is caused, and with impunity, by thoughtless use of law by politicians, "lawyers", state and local government officials. To it relates "Gowinisation" of many

<sup>13</sup> Is there justification for differentiation of these problems in the EU states?

<sup>14</sup> Many years ago MEP Janusz Lewandowski, explaining the privatization pursued not only by him but the NFI - indicated to „youthful naivete” [cit. after Grzeszczak, pp. 36-39]. Isn't this politicians' "naivety" too expensive for us?

<sup>15</sup> On the other hand, since the beginning, many critical lawyers' remarks and opinions were ignored by the governments and parliaments. It is true, too. However, as Count Fredro used to say - know proportions, sir.

professions, especially related to economic responsibility, accountants, counsellors, etc. The problem will intensify, but the consequences will be suffered by their clients, so the weakest ones.

“Carefree creations” as well as arrogance, thoughtlessness<sup>16</sup> of our state and governmental administration, also shown in mass media, is excused by regulations in force as well as “duplicator law”. I think that there should be found compromise, long-term (problem of education) solutions to corporate interests in the area of justice among their rights (not only mercantile though) and the interest of the society. The former minister Gowin exacerbated the conflict instead of relieving it for the benefit of society.

The new approach to innovativeness, including small and medium companies, motivation as well as removing many barriers has already been partially legally grounded, but it is too early to evaluate its results. Many rightful ideas in this area remains only postulates due to the above mentioned reason and that is why this issue was so broadly discussed in this paper.

In the context of development or growth one cannot omit the role of innovativeness discussed “separately” by law and economics referring also to public sector diversified in terms of ownership and management and executive personnel motivation system.

### **Economics-law-economy**

It is not a “beat-one’s-chest” attitude, but drawing attention to the necessity of mutual control, mutual exchange of critical remarks, because closing in our “marked backwaters” will not help solve economic problems as well as social and innovation ones.

One needs to mention also a popular phenomenon, known since Enron, which is creative accounting, which is only a proverbial tip of an iceberg, immanently related to economy, where the only goal is still maximisation of profit<sup>17</sup> sanctioning basically all forms of “entrepreneurship” to an unseen scale. To creative accounting related is not only stakeholders’ cheating, but it is also one of the forms of illegal competition<sup>18</sup>. There is of course also risk, but it is taken only by stakehol-

<sup>16</sup> The example of a moose that died recently due to thoughtlessness of officials and their advisor shows clearly the state of our state. American writer and philosopher David Henry Thoreau said that “Thoughtlessness is a grave digger of the whole world”. I do hope it will not start with us.

<sup>17</sup> Without going into its specific manifestations and dilemmas, nowadays more often manifesting itself in the form of maximizing the value of the company.

<sup>18</sup> At the same time allowing cheating on stakeholders, co-owners and employers, so

ders, majority of employees, but not decision makers, managers, who not only lead the company to bankruptcy, but also receive multimillion bonuses or severance<sup>19</sup>. In conformity with law.

Of course first legal amendments take place, especially under the pressure of public opinion, but they are not able to overtake "entrepreneurship" using thousands of lawyers, all kinds of advisors helping not only properly create but also interpret the rules. They are much better paid than lawyers employed by state (social) institutions and organisations. Abusing immunity and the notion of "political witch-hunt" towards politicians suspected with lobbying during legislature works or acquiring orders from state, local government institutions are not incidents, margin, or only Polish specificity.

Unfortunately, there is no research, at least I do not know of any, which would show how much invention business devotes to "law evasion" and how much to actual entrepreneurship. How much time and costs consume attempts, usually successful, aimed at tax evasion and cheating on business partners. Can't those powers be used better than actual cheats or actions on the verge of law, popularly called "falandisation of law"? Unfortunately, there are no adequate sanctions, even in the form of social ostracism, on the contrary - such businessmen were and sometimes are positive heroes of majority of gutter press, not only in Poland. Please, acknowledge the relation of law and mass media shaped by various organisations of entrepreneurs not only to those convicted of a crime, but also to those who use even bankruptcy law for their own purposes, deceiving not only the budget but also contractors. Here it is maybe worth to once again remind of Adam Smith's thesis, which can be found in John Paul II's works, that the basis of the proper functioning of market mechanism should be ethics.

Summing up, for the entrepreneurs to be motivated to widely understood innovations and not only manipulating the law and tax evasion the economical and legal stimuli should be proper and varied. One cannot forget about the issue of executing law and penalties, actually burdensome, instead of only symbolic and supported by public sector in cooperation with the EU.

## Summary

No idea, economic concept can, especially now, reveal its legitimacy, social usefulness or lack of it, if it is not translated into language of law

somehow on the board. Sometimes, on the eve of bankruptcy, they dispose of the shares that they own.

<sup>19</sup> The „golden parachutes” principle.

in adequate legislature and will not be properly, that is with understanding, interpreted by lawyers with proper education and administrators, state and local government officers. Unfortunately, especially in the public administration personnel, dominates party principle (strengthened with nepotism), which in spite of change of system is still a deciding criterion in obtaining job positions. Fight for them is uncompromising, especially because the end of governance period is the end of revenue (not only salary) and at the moment it is hard to find another work place. It is also one of the reasons of corruption among officers this way "providing" for their and their families future, especially when it is the main motivation of their actions, because it is not always entrepreneurship directed at realisation of social goals. A question arises, whether they should also undertake actions in the area of business instead of public one. It is much easier to appropriate the public resources than other private owners', which should, I believe, to be revised significantly<sup>20</sup>. Should not they be deprived of benefits of corruption? It is notification about complex but significant problem.

One could think that at least the EU legislature would ease the process of unification of our economic policy, but too often it actually intensifies this fight because it does not always respect the interests of our society as well as their perception and understanding.

Solving these dilemmas may happen after negotiating the compliance of interests in a broader scope than national one. I do not see though, who would like to undertake such initiative. Politician differs from the statesman in perspective of perceiving problems and solving them.

## References

- Grzeszak A. (2004), *Złote jaja*, „Polityka”, No. 28, 10.07.2004.
- Hołówka J. (2014), *Generacja małych złodziei?*, Rozmowa K.Kapiszewskiego z prof. Jackiem Hołówką, „Przegląd”, No. 27, 30.06–6.07.2014.
- Kempczyński P. (2007), *Requiem dla Europy*, wyd. Supernowa, Warszawa.
- Klein N. (2008), *Doktryna szoku*, Wyd. WWL Muza SA Warszawa.
- Mickiewicz A., *Romantyczność*, <http://literat.ug.edu.pl/amwiersz/0008.htm>.
- Orwell G. (2010), *Rok 1984*, Wyd. MUZA, Warszawa.
- Solska J. (2013), *Cena strachu*, „Polityka”, No. 27 of 3.07–9.97.
- Soto de Hernando (2003), *Tajemnica kapitału*, Warszawa.
- Sułkowski Ł. (2009), *Nauka jako przedmiot zarządzania publicznego*, „Organizacja i Kierowanie”, nr 3.

<sup>20</sup> One should not use in such case the extreme solutions straight from the communist times.

---

Weber M. (1994), *Etyka protestancka a duch kapitalizmu*, Wyd. Tekst, Lublin.

Zajdel J.A. (1982), *Limes Inferior*, Warszawa.

DSRK-2013-<http://wpolityce.pl/polityka/150299-uwaga-przyjeta-z-hukiem-kilka-lat-temu-strategia-polska-2030-juz-nie-obowiazuje-co-zabawne-zdecydowal-o-tym-rzad>, access 3.09.2014.

<http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,W-Polsce-latwo-ominac-prawo-sondaz-CBOS-po-aferze-ws-Amber-Gold,wid,14980653,wiadomosc.html>, access 3.09.2014.

[http://ec.europa.eu/polska/news/130326\\_innowacje\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/polska/news/130326_innowacje_pl.htm), access 4.09.2014.

Konrad Raczkowski

University of Social Sciences

Andrzej Pawluczuk

Białystok Technical University

## Knowledge Management in Public Organizations – Status and Perspective of Development

**Abstract:** Recent years have seen an increased interest in the concept of knowledge management in public administration. However, this concept is either completely unfamiliar to public organization employees, or its degree of cognisance is merely declarative, and thus it does not translate into opportunities of practical application in public tasks performed. Therefore, this paper gives insight into pilot studies with regard to knowledge management in public institutions. Its major objective is to provide foundation for primary regional and national studies based on constructive changes in research questions. Information provided in this research may be helpful in assessing knowledge management, though it did not constitute an empirical footing basis for complete verification of the hypothesis set.

**Key words:** knowledge management, public administration, public organization.

### **Instead of introduction – the essence of research methodology**

The aim of this paper is to carry out the pilot research in initial diagnosis of the state of knowledge management in public organisations,



which will serve as ground for main regional and national research on the basis of constructive changes in research questions. Realisation of this aim will enable the final indication of sources of knowledge, IT tools used in knowledge management, reasons for sharing experience, influence of leadership on knowledge management in public organisation, barriers in knowledge management and the role of trust in knowledge management.

Thus the main hypothesis was formulated, which says, that knowledge management in public organisations in Poland does not have sufficient theoretical grounds among employees and is used in practice to a small extent. The first research restriction is lack of possibility of verifying the initially adopted research perspective due to pilot character of research relating to non-representative in quantitative scale group of respondents. The second research restriction is the standardised volume of the paper, which allows for only selective, but justified in the context of further empirical descriptions, presentation of subject literature review. In the research conducted with the use of standardised survey in 2014 in podlaskie voivodeship 77 employees of public institutions took part. Respondents came from such offices and institutions as: National Archives in Białystok, Institute of National Remembrance, Municipality of Białystok, Municipality of Sokółka, Rutka Municipal Office, Juchnowiec Kościelny Municipal Office, Piątnica Municipal Office, Zambrów Municipal Office, Zawada Municipal Office, Suwałki Municipal Office, as well as the employees of the Police, Fire Department, Board of Health, the Department of Social Security, public university and elementary school.

The non-probabilistic method of respondents selection was used in the research, utilising the purposeful selection within adoption of possibly the widest representativeness in pilot research. Probe selection purposefulness resulted from possibility to reach certain groups of respondents. It needs to be mentioned, that the survey questionnaires were being gathered with help of students of Faculty of Management of Białystok Technical University, for which the authors are deeply thankful.

Respondents characteristics with division to occupied positions included: managerial, independent and dependent ones with acknowledgement of gender, age, education and years of service (tab. 1). The significantly largest number of respondents worked on dependent positions: 71% of total respondents, then on independent positions: 17% and managerial: 12%. In the researched offices mostly women are employed. They made up 66% of the population. Higher education is characteristic and declared by 84% of respondents, but on managerial position it was



100%. The employees in researched offices are mainly young people to 34 years of age: 54% of the respondents. Majority also has short length of service up to 2 years – 24% of respondents, but after summing it with up to 10 years of service the percentage of respondents was 68%. It is worth to indicate, that the younger people were more willing to fill in the survey, so the results for population of public administration personnel will be different.

**Table 1. Respondent features in researched public organisations (%)**

Feature	Positions in total n=77				Managerial positions n=9				Independent positions n=13				Dependent positions n=55			
Gender	female		male		female		male		female		male		female		male	
	66		34		67		33		54		46		69		31	
Age	18-24	25-34	35-49	50-64	18-24	25-34	35-49	50-64	18-24	25-34	35-49	50-64	18-24	25-34	35-49	50-64
	9	44	34	13	0	22	67	11	8	23	46	23	11	53	25	11
Education	secondary, post-secondary		higher		secondary, post-secondary		higher		secondary, post-secondary		higher		secondary, post-secondary		higher	
	16		84		0		100		38		62		13		87	
Years of service in the office	up to 2 years	(2; 10)	(10; 20)	over 20 years	up to 2 years	(2; 10)	(10; 20)	over 20 years	up to 2 years	(2; 10)	(10; 20)	over 20 years	up to 2 years	(2; 10)	(10; 20)	over 20 years
	24	46	13	17	0	56	44	0	17	33	33	17	29	47	4	20

Source: own on the basis of conducted research.

## Theoretical premises of knowledge management in public organisations

New public management is burdened with thoughtless development and dissemination of erroneous paradigm [Raczkowski 2015, p. 30, Garrett, Sementelli 2012, pp. 456–468], based on transferring solutions from private sector [Markus 2001, pp. 57–93], requires constant search of knowledge and its use within functions realised by public sphere. Already in 2013 J. Michael Saussois wrote, that the time of governmental knowledge management according to own innovations, identity and specificity had come [Saussois 2003, p. 106]. Therefore knowledge management, as a relatively new management concept, should not only be disseminated, but also should be creatively developed. It regards practical activity and socio-economic processes in regulative sphere of state, which creates architecture and rules of functioning of the real sphere. At the same time, apart from behavioural problems related to lack of values or problem of lack of ethics, the problem of lack of knowledge should be counted as one of three main difficulties, which impede knowledge management, as well as public sector result measurements [Sotirakou, Zeppou 2006, pp. 1277–1304].

Knowledge management in public organisations became an important area of scientific research. This concept, like quality management

or benchmarking, was developed by researchers, who have conducted empirical research on the example of enterprises [Davenport, Prusak 2000; Brdulak 2003; Strojny 2004], and then spread to public sector [Leja 2004, pp. 53–57; Pawluczuk 2005, Raczkowski 2010]. Public organisations have to learn and change their functioning, since complexity of public issues grows and their effective realisation is impossible without more efficient ways of managing [Mazur, Płoszaj 2013, p. 295]. But public sphere managers usually keep the gathered knowledge to themselves and within own organisation, not sharing it with interested parties [Jurisch 2013, p. 17]. At the same time strengthening information and knowledge exchange should be done through creation and identification of cooperation network as critical point of public values development and realisation of shared goals [Moore 2005, 2013; Cugenesan, Jacobs, Lacey 2014, p. 38]. Public organisations have to respond to expectations of knowledge society, which requires integration of intellectual capital in the very administration, strategic approach or solving problems of all stakeholders [Marcon 2014, p. 335] instead of only selected groups. Finally, knowledge management in public organisations (just like in private ones) should be perceived through risk of knowledge loss, as risk of loss of knowledgeable employees [Jennex 2014, pp. 185–209], which in Poland unfortunately seems to be unimportant, when we observe various periods of governance and ministerial modernisations burdened with errors of not using knowledge [Raczkowski 2010].

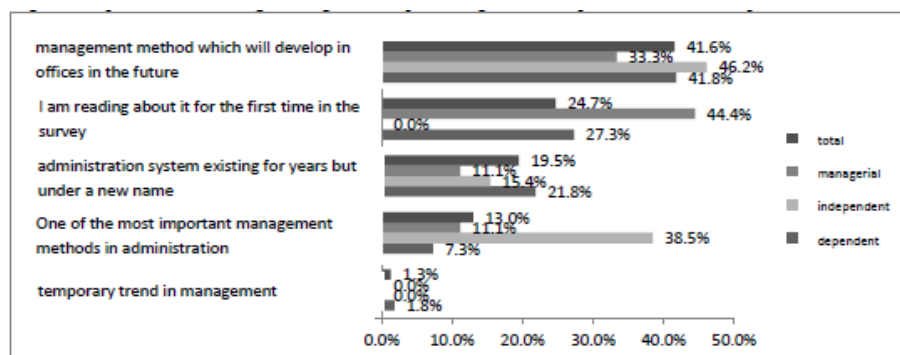
### **State of knowledge management in the light of conducted research**

At the beginning of the survey the respondents were asked to share their opinion on knowledge management in offices (fig.1). The received answers indicated, that the concept of knowledge management in practice of administration functioning is in its initial stage of development (41.6% of total respondents), and 1/4 of respondents (24.7%) stated, that they met such concept for the first time.

Respondents in managerial positions indicated, that 44.4% were reading about that management method for the first time, which proves the necessity of elimination of the knowledge gap in the latest management methods. People occupying specialist positions appreciate significance of knowledge management to the largest extent, since 46.2% of that group claimed that the method would be developing further, and **38.5% of total respondents assessed that it is the most important method of management in public administration**. The issue of trends discussed in scientific environment [Klincewicz 2014, p. 15] in

this group of respondents practically did not occur (only 1.3% of total respondents).

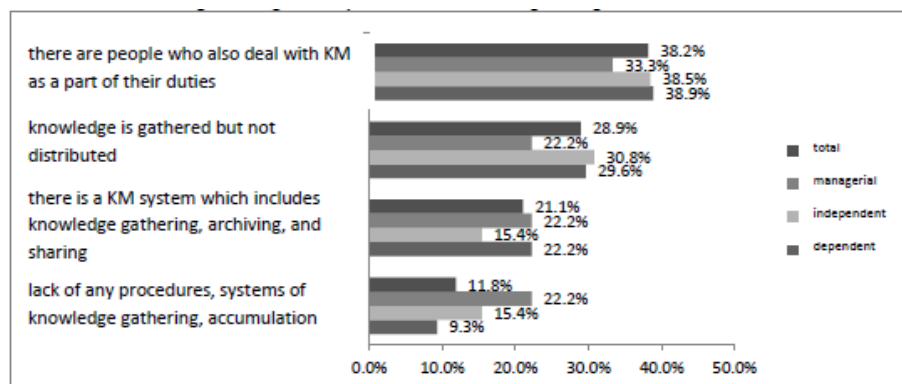
**Figure 1. Opinion on knowledge management in public organisations (podlaskie voivodeship)**



Source: own.

Respondents indicated, that the degree of implementation of knowledge management has still not reached the stadium of full development (fig. 2), since only a quarter of respondents (21.1%) stated that there is a knowledge management system, which includes basic phases of process approach to knowledge management, such as accumulation, archiving and sharing knowledge. Optimistic is the fact, that more than 1/3 of respondents indicated that in the organisation many people have tasks related to knowledge in the scope of their duties. The assessments differ significantly depending from position of the respondent, the example of which is the statement about knowledge accumulation and lack of its dissemination. Managerial personnel assessed it significantly better, than dependent employees and specialists, and the difference here reached 8.6%. A part of employees is not aware or in their offices knowledge actually is not managed and that group made up 11.8% of the total respondents, but the respondents in managerial and independent positions assessed it more critically: 22.2% and 15.4% respectively.

**Figure 2. Degree of implementation of knowledge management in the office**



Source: own on the basis of conducted research.

In knowledge management an extremely important role plays silent knowledge, also called non-codified, which is obtained and developed at the level of individual. Respondents indicated the importance of occurring sources of knowledge in three degree scale (from “very important” to “not important” – tab. 2). In the socialisation process a very important source of knowledge are conversations with superior: 78.9%, observing more experienced colleagues 69.3%, conversations with clients: 52.6% and training participants: 51.3%, as well as with auditing people: 49.3%. Also the sources of codified knowledge, namely reading legal acts: 71.1%, or training materials: 47.2% proved to be important. The low level of significance had obtaining knowledge in cooperation with university, e.g. through participation in post-graduate studies. 39.5%, conversations with scientists during conferences 32% (which can still be surprising, due to the fact, that contact between public administration and scientific personnel of many states is more and more common and sometimes mandatory). Respondents also indicated a low level of expert knowledge use in the form of expertise ordering (22.7%).

Due to development of information society and implementation of e-administration a very low use of e-learning is surprising. Only 18.1% of respondents stated that it was very important, and 44% admitted that it did not occur.

**Table 2. Source of knowledge in the office in %**

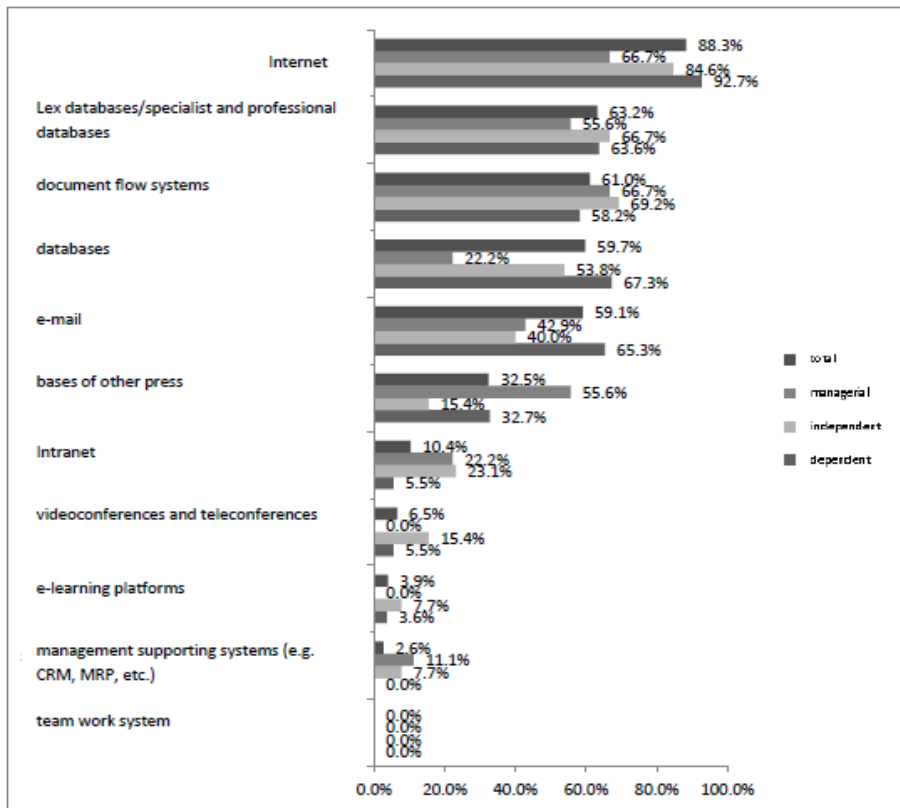
Category	Non-existent	High importance	Medium importance	Low importance
Conversation with manager	1.3	78.9	19.7	0.0
Reading legal acts, regulations, ordinances, etc.	3.9	71.1	18.4	6.6
Observing more experienced colleagues	1.3	69.3	22.7	6.7
Conversations with office clients/inhabitants	9.2	52.6	30.3	7.9
Conversations during trainings with other offices' employees	17.1	51.3	27.6	3.9
Conversations with people auditing the office	22.7	49.3	24.0	4.0
Occupational internship	5.3	48.0	36.0	10.7
Office employees formal meetings	5.4	47.3	33.8	13.5
Training material received during trainings	6.9	47.2	36.1	9.7
Professional magazines and on administration	13.5	44.6	29.7	12.2
Graduating from post-graduate studies	18.4	39.5	36.8	5.3
Informal conversations (e.g. during coffee breaks, after work)	9.3	37.3	33.3	20.0
Conversations with scientists during conferences	36.0	32.0	28.0	4.0
Participation in Internet forums and discussion lists	42.7	26.7	20.0	10.7
Books on administration	18.4	26.3	44.7	10.5
Ordering expertise	30.7	22.7	37.3	9.3
E-learning courses	44.4	18.1	29.2	8.3
Other books	21.3	17.3	40.0	21.3

Source: own.

IT tools in the time of information society play very important role in knowledge management, which was also proven by research (fig.3). According to respondents, the most important ones were respectively: using the Internet: 88.3%, using Lex database or other specialist or professional databases (63.2%), document flow system (61%), internal databases (59.7%) and e-mails (59.1%). Unfortunately, more advanced tools, like: Intranet, e-learning platforms, video and teleconferences, CRM and MRP systems, which are already common in enterprises are barely used by the majority of respondents. None of the respondents indicated

team work IT systems, which may mean lack of awareness and advantages from using them, as well as the fact that team work within the created organisational culture is being marginalised. Analysis of detailed responses with acknowledgement of occupied position shows that managerial personnel uses the Internet, e-mails to a significantly lower degree in opposition to the document flow system and press database, when compared to employees in executive positions and specialists.

**Figure 3.** IT tools supporting knowledge management in office



Source: own.

An important role in public organisation should play leadership, which would be creating and supporting the knowledge management processes. Respondents gave the greatest value of this feature to trust (73.3% of total respondents). Further statements regarding challenges, motivation, establishing norms, supporting professional development received on average over 10% less (tab. 4). Respondents were the least

decisive in the statement: “values out-of-the box thinking and solutions”, where 25.3% of respondents did not have any opinion and the percentage of confirmations dwindled below 50%.

**Table 3. Influence of leadership in the office on knowledge management in %**

No.	Category	Lack of opinion	I do not agree	I agree
1.	trusts me	16.0	10.7	73.3
2.	provides challenges, which motivate me to work	18.9	18.9	62.2
3.	encourages employees to share knowledge	15.8	22.4	61.8
4.	sets clear norms and action frameworks	14.7	25.3	60.0
5.	facilitates and supports professional development	17.3	22.7	60.0
6.	encourages me to be innovative and creative	15.8	26.3	57.9
7.	can constructively solve conflicts	13.3	29.3	57.3
8.	creates comfortable learning environment	18.9	25.7	55.4
9.	values out-of-the-box solutions	25.3	25.3	49.3

Source: own on the basis of conducted research.

Respondents also indicated other factors motivating them to share own knowledge and experience with co-workers. Behavioural aspects dominate in this area: personal satisfaction (63.6%), good will (61%) co-workers sympathy (58.4%) – tab. 5. Factors related to direct financial advantages and promotion were not confirmed in the research, since they occurred in less than 7% of respondents. Detailed differences in knowledge sharing between researched approaches showed significant differences for “good will”, “co-workers sympathy”, “superiors’ recognition” and “financial advantages”.

**Table 4. Sharing own knowledge and obtained experience with co-workers in %**

Category	Total employees	Managerial positions	Independent positions	Dependent positions
Personal satisfaction	63.6	66.7	61.5	63.6
Good will	61.0	44.4	38.5	69.1
Co-workers sympathy	58.4	22.2	53.8	65.5
Share in quality improvement	54.5	66.7	66.2	54.5

Superiors' recognition	23.4	33.3	38.5	18.2
Possibility of promotion	6.5	0.0	15.4	5.5
Financial advantages	3.9	11.1	0.0	3.6
Other	2.0	16.7	0.0	0.0

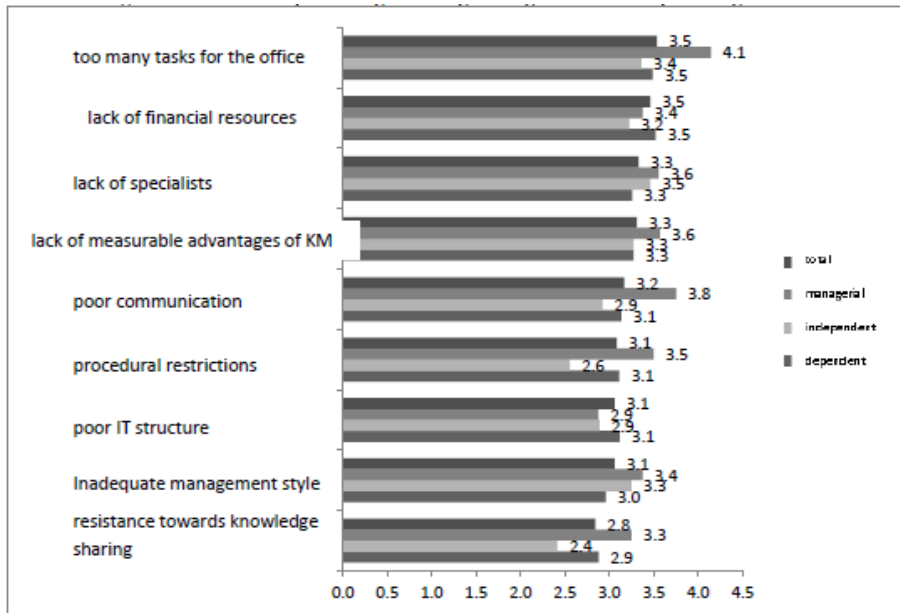
Source: own on the basis of conducted research

Among factors supporting knowledge management there is also organisational culture, which in this paper was not subjected to a detailed analysis, but was only one of factors influencing knowledge sharing, which trust is. Respondents were asked to share their opinion on trust in the organisation at the level of organisational unit and the whole organisation, and external trust towards superior and auditing institutions, as well as trust to municipality inhabitants or clients. The Likert scale measurement defined the level of trust subjectively. It turned out, that the highest trust occurs in own organisational units and the lowest towards stakeholders (clients).

The last question in the research part of the survey questionnaire regarded barriers, which occurred in implementation or planned implementation of knowledge management. Respondents indicated too high number of tasks realised by the office throughout the year and lack of financial resources (both average assessments were 3.5 in 1-5 Likert scale). Paradoxically it is the high number of tasks realised by administration, that should have accelerated knowledge management, since its absence causes potential risk of decrease of systemic efficiency of public organisations. Positively should be assessed the low barrier in the form of resistance in knowledge sharing (average 2.8) and inadequate management style (average 3.1). Average assessments of barriers with division into groups were respectively: managerial positions: 3.5, independent positions: 3.0 and dependent positions: 3.2. The obtained results allow to draw a conclusion, that the managerial personnel experiences barriers on a significantly higher level than other people in the organisation, which certainly will not help in faster implementation of that concept in office.



**Figure 4. Barriers in implementing knowledge management in office/public organisation**



Source: own.

## Conclusions

The survey results among public organisation employees indicates, that the concept of knowledge management in spite of its presence not only in the area of theory, but also practice, is still not rooted in the office employees' awareness. Leaders of researched offices and managerial staff stated, that they are not familiar with knowledge management method, almost half of the participants admitted, that they read about it for the first time when filling in the survey. On the other hand, not knowing of knowledge management does not exclude lack of actions on behavioural level conforming to the idea. Comprehensive and systematic actions in offices bring the best results, thus implementation of knowledge management should be initiated by managerial staff or with their permission. However, it turns out that in this area trainings for managerial staff, specialists and executive employees are recommended. Implementing knowledge management should be preceded by analysis of organisational culture, in particular with regards to trust. Sharing knowledge and its dissemination is determined also by mutual

trust in organisation, to controlling institutions and inhabitants. Managers pointed out numerous barriers, which occur or can potentially occur in implementing knowledge management in the office, which also should be acknowledged when breaking resistance towards changes in management oriented at larger flows of codified and silent knowledge. Technological site also favours knowledge management, and that requires implementing new integrated information and telecommunication systems (also team work). Constant improvement of Internet access, its more common use in e-administration will result in improvement of knowledge and competences not only in large city organisations, but also in small municipal offices. There is a necessity of further research in this area due to constant technological development and challenges of efficient realisation of tasks set in new EU programme and financial perspective for 2014–2020.

## References

- Brdulak J. Błaszczuk A. Guzik M. Pawluczuk A. (2003), *Zarządzanie wiedzą w polskich w przedsiębiorstwach*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Cuganesan S., Jacobs K., Lacey D. (2014), *Beyond New Public Management: Does Performance Measurement Drive Public Value in Networks* [in:] S. Russo, G. Marcon, J. Guthrie, F. Farneti (red.), *Public Value Management, Measurement and Reporting, Studies in Public and Non-Profit Governance*, Emerald Group Publishing.
- Dalkir K. (2005), *Knowledge management in theory and practice*, Elsevier/Butterworth Heinemann, Amsterdam, London.
- Davenport T. Prusak L. (2000), *Working Knowledge: How Organizations Manage What they Know*, Harvard Business School Press.
- Evans Ch. (2005), *Zarządzanie wiedzą*, PWN, Warszawa.
- Garrett T.M., Sementelli A. (2012), *Knowledge production: public management and the market spectacle*, "International Journal of Social Economics", Vol. 39, No. 7.
- Glińska-Neweś A. (2007), *Kulturowe uwarunkowania zarządzania wiedzą w przedsiębiorstwie*, TNOiK, Toruń.
- Jennex M.E. (2014), *A proposed method for assessing knowledge loss risk with departing personnel*, "The Journal of information and knowledge management systems", Vol. 44, No. 2.
- Jurisch M. C., Ikas Ch., Wolf P., Krcmar H. (2013), *Key Differences of Private and Public Sector Business Process Change*, Vol. 9, No. 1.
- Klincewicz K. (2004), *Zarządzanie wiedzą jako przykład mody w zarządzaniu*, „Organizacja i Kierowanie”, nr 1.

Leja K. Brozdowski P., Dyrlico J. (2005), *Wybrane elementy zarządzania wiedzą w organizacji publicznej na przykładzie Urzędu Miasta Elbląga*, e-Mentor, nr 2 (9).

Markus M.L. (2001), *Toward a theory of knowledge reuse: Types of knowledge reuse situations and factors in reuse success*, "Journal of management information systems", 18(1).

Mazur S., Płoszaj A. (ed.) (2013), *Zarządzanie wiedzą w organizacjach publicznych. Doświadczenia międzynarodowe*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

Moore M. (2005), *Creating public value: Strategic management in government*, Harvard University Press, Harvard.

Moore M. (2013), *Recognizing public value: Strategic management in government*, Harvard University Press, Harvard.

Pawluczuk A. (2005), *Zarządzania wiedzą w jednostkach samorządu terytorialnego* in: *Zarządzanie aspekty zarządzania wiedzą w organizacji* (ed.) J. Ej-dys, Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych, Poznań.

Probst G. Raub S. i Romhardt K. (2002), *Zarządzanie wiedzą w organizacji*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków.

Raczkowski K. (2010), *Zarządzanie wiedzą w administracji celnej w systemie bezpieczeństwa ekonomiczno-społecznego*, Difin, Warszawa.

Raczkowski K. (2015), *Zarządzanie publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa.

Saussois J. M. (2003), *Knowledge Management in Government: An Idea Whose Time Has Come*, "Journal of Budgeting", OECD, Volume 3, No. 3.

Sotirakou T., Zeppou M. (2006), *Utilizing performance measurement to modernize the Greek public sector*, *Management Decision*, Vol. 44, No. 9.



Agnieszka Pieniążek

Spółeczna Akademia Nauk

## Zarządzanie w organizacjach pozarządowych – zarządzanie humanistyczne czy ekonomiczne

### NGO Management – Humanistic or Economic Management

**Abstract:** In 2013 there were more than 121 thousand non-governmental organizations in Poland. The functioning of these organizations should also be perceived in the context of human resource management, working conditions, qualifications of staff, creation of a strategy defining employment policy. In 2012, the non-governmental sector in 2010 generated nearly 72 thousand job positions. However, two-third of Polish organizations operates on the basis of regular social work, which in the whole sector represents approximately a million “social workers”. Given the nature of these entities, business objectives, it appears that non-governmental organizations are dominated by humanistic management. Nevertheless, most non-governmental organizations have little knowledge on management, rarely consciously use management tools, frequently are not aware of undergoing processes.

**Key words:** humanistic management, non-governmental organization, association, foundation.

### Wprowadzenie

Funkcjonowanie organizacji pozarządowych, niezależnie od ich formy prawnej, wielkości oraz zasobności zależy przede wszystkim od tzw. kapitału społecznego, czyli tworzących je ludzi. Do tego grona zaliczani

są zarówno pracownicy etatowi, osoby związane z organizacją umowami cywilnoprawnymi, jak i nieodpłatnie poświęcający swój wolny czas wolontariusze. Ich praca decyduje o istnieniu organizacji pozarządowych i rozległości podejmowanych działań.

Trzeci sektor należy postrzegać również jako część rynku pracy, gdyż organizacje pozarządowe są miejscem, gdzie wiele osób spełnia się nie tylko w roli działaczy społecznych, ale także zawodowo, kiedy praca w organizacjach tego rodzaju stanowi ich główne źródło utrzymania. Funkcjonowanie trzeciego sektora należy zatem rozpatrywać również w kontekście zarządzania zasobami ludzkimi, warunków pracy, kwalifikacji pracowników, kreowania strategii działania określających politykę zatrudnienia [Schimanek 2005, s. 13].

Wydaje się, że organizacje pozarządowe są podmiotami, w których dominuje zarządzanie humanistyczne, w którym naturalna jest preferencja dla paradygmatów stawiających człowieka w centrum [Kociatkiewicz, Kostera 2013, s. 12]. Można przyjąć, iż podmioty trzeciego sektora są wolne od tyranii intelektualnej, którą J. Hendry przedstawił jako „ekonomiczny sposób myślenia, zakorzeniony w ideologii kultury rynkowej, kultywujący zasadę indywidualnego interesu jednostki, wynoszący własność prywatną nad dobro wspólne, a transakcje rynkowe nad relacje międzyludzkie” [Prawelska-Skrzypek, Lenartowicz 2013, s. 51].

Celem niniejszych rozważań jest przedstawienie skali sektora pozarządowego, podmiotów, dla których kwestie ekonomiczne często odgrywają drugorzędną rolę oraz aspektów związanych z zarządzaniem organizacjami pozarządowymi, świadomością organizacji pozarządowych na temat wagi i znaczenia procesów zarządzania dla ich funkcjonowania. Do realizacji tego celu wykorzystano m.in. wyniki ogólnopolskich badań organizacji pozarządowych oraz badań prowadzonych przez autorkę<sup>21</sup>.

## **Liczba organizacji pozarządowych oraz definicja prawna**

W roku 2013, według danych Głównego Urzędu Statystycznego, funkcjonowało w Polsce ponad 121 tys. organizacji pozarządowych: fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych [dane Głównego Urzędu Statystycznego]. Najwięcej organizacji działało w województwie mazowieckim (17% ogólnej liczby), najmniej – w województwie opolskim

<sup>21</sup> Badania, głównie w formie indywidualnych wywiadów pogłębionych, prowadzone były w związku z realizacją przez Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju i Promocji Podkarpacia „Pro Carpathia” projektów adresowanych do podkarpackich organizacji pozarządowych, a finansowanych z Funduszu Inicjatyw Pozarządowych, w latach 2006–2007, 2009–2013.

(2,5%). Ponad 85% organizacji pozarządowych miało formę stowarzyszeń [dane Głównego Urzędu Statystycznego].

Pojęcie organizacji pozarządowej w prawie polskim pojawiło się po raz pierwszy w Ustawie z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Zgodnie z art. 2 pkt 2 Ustawy, przez ten termin rozumiano „stowarzyszenia, związki, izby oraz organizacje pracodawców i pracobiorców o charakterze ogólnokrajowym, w szczególności działające na rzecz osób niepełnosprawnych, tworzone na podstawie odrębnych przepisów” [Dz.U. 1997, nr 123, poz. 776]. Definicja ta nie była wolna od wad, gdyż nie obejmowała np. fundacji<sup>22</sup>.

Organizacje pozarządowe zdefiniowano po raz pierwszy w Ustawie z 23 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Definicją, zawartą w art. 3 ust. 2 Ustawy, objęto stowarzyszenia i fundacje oraz „niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, i niedziałające w celu osiągnięcia zysku [...] osoby prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej utworzone na podstawie przepisów ustaw” [Dz.U. 2003, nr 96, poz. 873, z późn. zm.]. Definicja ta została częściowo zmieniona w 2010 r., zgodnie z art. 1 pkt. 3 Ustawy z 22 stycznia 2010 r. o zmianie Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw, pod pojęciem organizacji pozarządowej rozumiano „niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, i niedziałające w celu osiągnięcia zysku [...] osoby prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje osobowość, w tym stowarzyszenia i fundacje” [Dz.U. 2010, nr 28, poz. 146]. Również w tym samym akcie po raz pierwszy zostało wprowadzone rozróżnienie działalności gospodarczej i statutowej działalności odpłatnej, które traktowane będą łącznie jako działalność ekonomiczna.

Na potrzeby niniejszego opracowania pod pojęciem organizacji pozarządowych będą rozumiane jedynie podmioty posiadające osobowość prawną: stowarzyszenia i fundacje.

## Rodzaj prowadzonej działalności i źródła przychodów

Zdecydowana większość polskich organizacji pozarządowych (74% ogólnej liczby) prowadzi wyłącznie nieodpłatną działalność statutową. Najwięcej takich organizacji funkcjonuje w województwach: podkarpackim (82%), warmińsko-mazurskim (79%) i świętokrzyskim (79%) [Pieńiążek 2013b, s. 71].

<sup>22</sup> Więcej na temat historii regulacji organizacji społecznych: P. Suski, *Stowarzyszenia i fundacje*, Warszawa 2011.

Polskie organizacje pozarządowe wykorzystują najczęściej do finansowania działalności statutowej składki członkowskie. Badania Stowarzyszenia Klon/Jawor potwierdziły, że osiąganie przychodów z tego źródła w latach 2004–2008 deklarowało około 60% organizacji objętych badaniem [dane Civicpedia]. Podkreślić należy jednak, że składki członkowskie generują niewielkie przychody.

Polskie organizacje pozarządowe często sięgają też po środki ze źródeł samorządowych (w 2008 i 2010 r. – ponad 50% organizacji deklarowało korzystanie ze środków samorządowych). Analizując jednak ten wynik w kontekście rosnącego znaczenia środków rządowych i europejskich, można stwierdzić, że odnotowany w 2008 r. udział źródeł samorządowych w budżetach organizacji pozarządowych miał niewielkie znaczenie. W roku 2010 około 40% organizacji w dalszym ciągu nie korzystało z środków publicznych [Przewłocka 2011, s. 14].

Badane organizacje jako źródła swoich przychodów wskazywały także darowizny od osób fizycznych lub prawnych. W roku 2010 korzystanie z jednego lub drugiego źródła deklarowało 49% organizacji. Finansowe wsparcie w formie dotacji udzielanej przez inne krajowe organizacje pozarządowe deklarowało natomiast w 2010 r. 23% wszystkich organizacji [Przewłocka 2011, s. 15].

Dodatkowych źródeł dochodów, pochodzących z działalności ekonomicznej: gospodarczej lub odpłatnej, poszukuje niewielki odsetek organizacji.

Według danych Krajowego Rejestru Sądowego w 2014 r. w Polsce było zarejestrowanych 41 179 stowarzyszeń i 16 727 fundacji<sup>23</sup>. W tej grupie ponad 18% organizacji zarejestrowało działalność gospodarczą: 10,9% wszystkich stowarzyszeń i aż 38,2% fundacji [dane Krajowego Rejestru Sądowego]. Analiza danych KRS, Głównego Urzędu Statystycznego, zasobów internetowych oraz przeprowadzone badania<sup>24</sup>, dowodzą, że jednak nie wszystkie organizacje pozarządowe, które zarejestrowały działalność gospodarczą, faktycznie ją prowadzą. Stąd można wnioskować, że liczba organizacji pozarządowych prowadzących działalność gospodarczą jest mniejsza.

Pewnych informacji na temat odsetka organizacji pozarządowych faktycznie prowadzących działalność gospodarczą dostarczają wyni-

<sup>23</sup> Różnica pomiędzy danymi pochodzącymi z Głównego Urzędu Statystycznego i Krajowego Rejestru Sądowego wynika z faktu, iż w pierwszym przypadku dane te obejmują stowarzyszenia, fundacje i organizacje społeczne, a w drugim wyłącznie stowarzyszenia i fundacje.

<sup>24</sup> Badania prowadzone były w ramach Funduszu Inicjatyw Obywatelskich, w latach 2006–2007, 2009–2013.



ki badania SOF-1 realizowanego przez Główny Urząd Statystyczny<sup>25</sup>. W 2010 r. 4% organizacji prowadziło działalność gospodarczą, a 3% prowadziło równocześnie odpłatną działalność statutową i działalność gospodarczą<sup>26</sup>. Najwięcej organizacji prowadziło działalność gospodarczą w województwach: małopolskim (7% organizacji objętych badaniem w województwie) oraz śląskim (6% organizacji objętych badaniem w województwie). Działalność gospodarczą i statutową działalność odpłatną, (równocześnie) najwięcej organizacji prowadziło w województwie pomorskim (5% organizacji objętych badaniem w województwie) [dane Głównego Urzędu Statystycznego].

Główną barierą przed podjęciem działalności ekonomicznej: gospodarczej, jak i odpłatnej działalności w sferze pożytku publicznego, jest niewiedza o zasadach jej prowadzenia oraz brak wiary we własne możliwości czy szanse powodzenia przedsięwzięcia.

Pomimo, iż korzystanie z tych źródeł finansowania działalności deklaruje coraz większa liczba organizacji pozarządowych, w roku 2011 nie uzyskano poziomu deklaracji z roku 2003. W 2003 r. udział w budżecie środków pochodzących z działalności gospodarczej deklarowało 11% polskich organizacji, a w 2011 r. – 9% organizacji. Na względnie stałym poziomie utrzymuje się liczba organizacji deklarujących osiągnięcie przychodów z działalności odpłatnej [Przewłocka, Adamiak, Herbst 2012, ss. 104-105].

Wskazane powyżej źródła przychodów przesądzają o wielkości budżetów organizacji trzeciego sektora, a tym samym posiadaniu płatnego personelu. Najwięcej organizacji, które nie dysponują żadnymi przychodami, funkcjonuje w województwach: mazowieckim (16,3% wszystkich organizacji), lubelskim (11,3%) i podkarpackim (8,5%). Organizacje dysponujące największymi budżetami działają natomiast w województwach: mazowieckim (27,1% wszystkich organizacji), małopolskim (11,0%) oraz śląskim (9,7%).

## Pracownicy organizacji pozarządowych

Ze względu na opisaną sytuację finansową, zatrudnianie personelu przez organizacje pozarządowe nie jest powszechne. Spośród funkcjonujących w Polsce organizacji trzeciego sektora jedynie 14% zatrudniało pracowników – najwięcej w województwach: mazowieckim, po-

<sup>25</sup> Od 2008 r. fundacje, stowarzyszenia i inne organizacje społeczne są zobowiązane do sporządzania rocznego sprawozdania z działalności (badanie SOF-1). Obowiązek ten wynika z art. 30 ust. 3 Ustawy z 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz.U. 1995, nr 88, poz. 439, z późn. zm.).

<sup>26</sup> Dane za rok 2010 są ostatnimi dostępnymi danymi.

morskim (po 19%), zachodniopomorskim i śląskim (po 14%). Najmniej w województwach lubelskich, podkarpackim i świętokrzyskim (po 10%). W sektorze pozarządowym w 2010 r. zatrudnienie znalazło 85,4 tys. osób [dane GUS]. Średnio w organizacji pozarządowej było zatrudnionych 8 osób. We wszystkich regionach wśród pracowników sektora pozarządowego dominowały kobiety.

W sektorze pozarządowym w 2010 r. powstało blisko 72 tys. etatów, co oznacza wzrost w porównaniu do roku 2008 o ponad 20%. W dalszym ciągu liczba ta znacznie jednak odbiega od liczby etatów stworzonych przez trzeci pozarządowy w Unii Europejskiej.

Na podstawie badań przeprowadzonych przez International Center of Research and Information on the Public, Social and Cooperative Economy – CIRIEC, pod koniec lat 90. zatrudnienie w krajach UE w sektorze pozarządowym wynosiło 9 mln osób – najwięcej w Niemczech (ponad 1,8 mln osób), Wielkiej Brytanii (ponad 1,6 mln) i Francji (1,2 mln) [Rymsza 2005, ss. 3–4]. Podobnych informacji dostarczyło badanie liczebności płatnego personelu w sektorze pozarządowym prowadzone przez Johns Hopkins Center for Civil Society Studies w ramach projektu „The comparative nonprofit sector”. Największy odsetek zatrudnionych w sektorze społecznym, w stosunku do ogólnej liczby pracujących odnotowano w Belgii i Irlandii (około 8%). W tym samym okresie zatrudnienie w trzecim sektorze w Polsce w stosunku do ogólnej liczby pracujących kształtowało się na poziomie 0,6% ogółu pracujących [Salamon, Sokolowski, List 2003].

## Wolontariusze

W związku z opisaną kondycją polskiego sektora pozarządowego, istotne miejsce w funkcjonowaniu większości organizacji pozarządowych, odgrywają osoby pracujące społecznie. Społeczne zaangażowanie osób niezwiązanych z organizacjami może przybierać formę regularnej nieodpłatnej pracy.

Status wolontariusza szczegółowo uregulowany został w Ustawie z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Jednak w dalszym ciągu problemem pozostaje ograniczona znajomość pojęcia wolontariatu oraz znikoma świadomość, iż podejmowane działania były wolontariatem, co potwierdziły wyniki badania przeprowadzonego w 2012 r. przez CBOS. 11% badanych deklarowało pracę w charakterze wolontariusza. Odsetek był jednak większy, jeżeli pytania o wolontariat formułowano w sposób opisowy [Hipsz 2012, s. 9]. Na podstawie wyników badań z 2012 r. ponad dwie trzecie Polaków nie działa jednak w żadnej organizacji o charakterze obywatelskim [Boguszewski 2012, s. 3].

Z kolei na podstawie badań Stowarzyszenia Klon/Jawor w 2010 r. jedynie 16% Polaków pracowało społecznie [Przewłocka 2011, ss. 11–13]. Niemniej jednak, oznacza to o kilka punktów procentowych więcej niż wskazywały wyniki badań przeprowadzonych trzy lata wcześniej. W 2007 r. około 13% badanych deklaroowało współpracę w charakterze wolontariusza [dane Civicpedia]. Stan ten oceniono wówczas jako bardzo niepokojący, gdyż skala aktywności wolontariackiej Polaków zbliżyła się do poziomu z lat 2001 i 2002<sup>27</sup>.

Společne angażowanie się w pracę na rzecz organizacji pozarządowych w dalszym ciągu pozostaje niezwykle istotnym elementem zapewniającym funkcjonowanie środowiska pozarządowego. Zdaniem M. Gumkowskiej i J. Herbsty dwie na trzy polskie organizacje działają na podstawie regularnej społecznej pracy, co w skali sektora oznacza około miliona „społecznych pracowników” organizacji [Gumkowska, Herbst 2006, s. 31].

Informacji na temat społecznej pracy w organizacjach pozarządowych dostarczają również dane Głównego Urzędu Statystycznego. Najstarsze dane dotyczą jednak roku 2008 i pozwalają na stwierdzenie, iż połowa organizacji pozarządowych w Polsce korzystała z pracy społecznej nie mniej niż 10 członków, połowa organizacji angażowała nie mniej niż 7 osób niezrzeszonych (wolontariuszy), natomiast połowa organizacji korzystała z pracy społecznej nie mniej niż 11 osób niebędących jej pracownikami [dane Głównego Urzędu Statystycznego].

## **Zarządzanie w organizacjach pozarządowych**

Wyniki badań prowadzonych przez Stowarzyszenie Klon/Jawor pozwalają również na stwierdzenie, iż polski sektor pozarządowy cechuje demokratyczny i partycypacyjny styl podejmowania decyzji, płaska struktura oraz niski poziom proceduralizacji. Zdaniem badaczy Stowarzyszenia Klon/Jawor, w dwóch trzecich stowarzyszeń i fundacji nie ma podziału na zespoły, a tylko w jednej trzeciej stosuje się jasno określony podział obowiązków pomiędzy zaangażowane w działania osoby [Przewłocka, Adamiak, Herbst 2012, s. 177].

Podobnych informacji dostarczają wyniki badań prowadzonych w ramach projektu „Podkarpacka Akademia Ekonomii Społecznej”<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> Badanie zrealizowane zostało we współpracy ze Stowarzyszeniem Klon/Jawor, Stowarzyszeniem Centrum Wolontariatu oraz firmą SMG/KRC w październiku 2001 r. na tysiącosobowej, losowej, reprezentatywnej próbie dorosłych Polaków.

<sup>28</sup> Projekt „Podkarpacka Akademia Ekonomii Społecznej” był realizowany przez Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju i Promocji Podkarpacia „Pro Carpatia” w ramach Fundusz Inicjatyw Obywatelskich, od czerwca 2011 do lutego

Jedynie około jedna trzecia badanych wówczas organizacji deklarowała posiadanie strategii lub planu rozwoju organizacji. Jednak jak zauważono, w tej grupie podmiotów znalazły się m.in. Lokalne Grupy Działania<sup>29</sup>, które zobligowane są do opracowania Lokalnej Strategii Rozwoju.

Większość badanych organizacji (80%) deklarowała, iż planuje swoją działalność. Wskazywano jednak, w tym zakresie jedynie na uchwały zarządów. Wydaje się, że administrowanie zostało utożsamione z planowaniem działań. Badane organizacje nie wskazały, aby istniały jakiekolwiek dokumenty precyzujące planowaną działalność. Z kolei wyniki ogólnopolskiego badania organizacji pozarządowych, prowadzone przez Stowarzyszenie Klon/Jawor, potwierdziły, iż jedna trzecia organizacji wprost deklaruje skoncentrowanie się wyłącznie na bieżących działaniach [Przewłocka, Adamiak, Herbst 2012, s. 178].

Stosunkowo duża liczba organizacji (70%) uznała również, że działania przebiegają w sposób zorganizowany. Podobnie jak w przypadku planowania, za głównych aktorów organizacji uznano zarząd obradujący na posiedzeniach. Sugeruje to, że organizowanie utożsamiono z podejmowaniem decyzji o jego uruchomieniu.

Przedstawione spostrzeżenia pozwalają na stwierdzenie, iż można mieć wątpliwości co do rozumienia przez badane podmioty pojęć planowanie i organizowanie. Można stwierdzić, iż zazwyczaj są utożsamiane z posiedzeniami zarządu i wykonywaniem przez zarząd bieżącej działalności. Należy przy tym podkreślić, że prace zarządów często nie mają charakteru ciągłego. W zdecydowanej większości przypadków zarząd działa społecznie<sup>30</sup>.

Elementem często pomijanym w pracy organizacji jest również monitorowanie działań. Na konieczność monitoringu zwróciło uwagę tylko 30% badanych organizacji, przypisując to zadanie zarządowi lub prezesowi zarządu. Można uznać, że monitorowanie działalności przez same organizacje jest w nieznacznym stopniu wdrażane. Podobnie rzadkością jest ewaluacja działań, czy diagnozowanie potrzeb odbior-

---

2012 r. W projekcie uczestniczyło ponad 70 podkarpackich organizacji pozarządowych.

<sup>29</sup> Lokalna Grupa Działania (LGD) – organizacja, działająca w formie stowarzyszenia, którą tworzą przedstawiciele sektorów: publicznego, gospodarczego i społecznego. Zadaniem LGD było m.in. opracowanie i wdrożenie Lokalnej Strategii Rozwoju (LSR) poprzez realizację przedsięwzięć zgodnych z LSR. Lokalne Grupy Działania utworzone zostały w ramach Programu Leader. W Polsce działa ponad 350 LGD.

<sup>30</sup> Przedstawione wnioski wynikają z badań podkarpackich organizacji pozarządowych, prowadzonych w ramach Funduszu Inicjatyw Obywatelskich, w latach 2006–2007, 2009–2013.

ców tych działań [Przewłocka, Adamiak, Herbst 2012, s. 177]. Spostrzeżenia te pozwalają na stwierdzenie, iż niejednokrotnie organizacje pozarządowe nie mogą oszacować liczby odbiorców swoich działań oraz określić rezultatów działalności.

Wydaje się, iż przedstawiciele badanych organizacji posiadali najmniejszą wiedzę na temat procesu motywowania. Zdecydowana liczba organizacji marginalizowała ten element zarządzania, pomimo iż powinien odgrywać istotną rolę. Zwłaszcza w sytuacji, kiedy organizacje rzadko mogą pozwolić sobie na opłacanie pracowników, m.in. z uwagi na opisaną kondycję finansową. Wśród badanych organizacji odnotowano tylko dwa przypadki wykorzystywania narzędzi motywacyjnych.

Przeprowadzone badania pozwoliły również na stwierdzenie, iż większość organizacji nie posiadała czytelnych zasad, które określały relacje pomiędzy członkami organizacji oraz wolontariuszami. Badane organizacje rzadko deklarowały posiadanie programów współpracy z wolontariuszami.

W przeprowadzonym badaniu zwrócono również uwagę na obecność szczególnego rodzaju zasad postępowania w organizacjach, identyfikowanych z kodeksem etyki. Problematyka ta jest o tyle istotna, iż jest obecna w dyskursie na temat funkcjonowania organizacji pozarządowych. Ponadto zagadnienie to nabiera dodatkowego znaczenia w kontekście upowszechniania idei ekonomii społecznej i wdrażania jej w sferę działalności organizacji pozarządowych. Specyfika ekonomii społecznej i jej szczególna wrażliwość na problemy społeczne związane z wykluczeniem, ukierunkowana jest na budowanie solidarności i spójności społecznej.

Badanie w tym zakresie ograniczało się jedynie do pytania o istnienie norm wewnętrznych w takim rozumieniu jak zostało to przedstawione. Przedstawiciele zaledwie co dziesiątej organizacji deklarowali obecność takich norm w funkcjonowaniu organizacji, jednak nie określali ich bliżej. Wynika stąd, iż funkcjonowanie norm wewnętrznych w organizacji jest zjawiskiem nowym i nierozpoznanym przez podmioty działające w sferze sektora pozarządowego.

Z kolei w 2013 r. w związku z realizacją projektu „Akademia słowa, umiejętności i realizacji” przeprowadzono analizę potrzeb szkoleniowych organizacji pozarządowych uczestniczących w projekcie<sup>31</sup>. Celem badania było m.in. poznanie, w jakich obszarach przedstawiciele orga-

<sup>31</sup> Projekt „Akademia słowa, umiejętności i realizacji” realizowany był od maja do grudnia 2013 r. przez Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju i Promocji Podkarpacia „Pro Carpathia” we współpracy z Gminą Dubiecko w Funduszu Inicjatyw Obywatelskich. W projekcie udział wzięło około 40 organizacji.

nizacji (zazwyczaj członkowie zarządów) dostrzegają konieczność podnoszenia kwalifikacji własnych, pracowników lub członków organizacji. Badanie zostało przeprowadzone wśród organizacji posiadających status lidera w ramach realizowanych inicjatyw społecznych, ich partnerów oraz organizacji, z którymi podmioty te współpracują<sup>32</sup>. Zdecydowana większość badanych organizacji prowadziła wyłącznie nieodpłatną działalność statutową, nieliczne pobierały opłaty. Żadna z organizacji objętych badaniem nie prowadziła działalności gospodarczej. Zdecydowana większość organizacji działała wyłącznie dzięki społecznemu zaangażowaniu swoich członków oraz wolontariuszy. Jedynie co czwarta badana organizacja posiadała płatny personel, zazwyczaj finansowany ze środków publicznych w ramach realizowanego projektu.

Niepokojące było to, że przedstawiciele blisko połowy badanych organizacji twierdzili, iż nie zarządzają zasobami ludzkimi. Pozostałe osoby utożsamiały ten proces wyłącznie z zarządzaniem płatnym personelem (niezależnie od formy zatrudnienia) lub wolontariuszami. Zjawisko to jest o tyle alarmujące, iż w badaniu brały udział przede wszystkim osoby, którym z racji pełnionej funkcji (członka zarządu) zwyczajowo przypisuje się zarządzanie zasobami ludzkimi. Sytuacja ta oznacza, że istotna część osób zarządzających organizacjami nie uświadamia sobie ciążących na nich obowiązków, jak również potencjału, jakim dysponują organizacje (członkowie, wolontariusze, sympatycy).

W zdecydowanej większości przypadków osoby uczestniczące w badaniu miały dobre rozeznanie w potrzebach swoich organizacji, m.in. z uwagi na fakt, iż działały w organizacji od początku jej istnienia. Przedstawiciele badanych organizacji najczęściej wskazywali jednak potrzebę uczestnictwa w szkoleniach z zakresu księgowości, w dalszej kolejności z zakresu rozwiązywania konfliktów, zagadnień kadrowych, marketingu oraz zarządzania organizacją.

## Zakończenie

Analizując zgromadzone dane, można zauważyć, że sektor pozarządowy w Polsce ma marginalne znaczenie w tworzeniu miejsc pracy. Potwierdziły to w szczególności wyniki badań prowadzonych przez

---

<sup>32</sup> Projekt „Akademia słowa, umiejętności i realizacji” przewidywał wsparcie realizacji tzw. inicjatyw społecznych, przygotowanych, a następnie zrealizowanych przez partnerstwa złożone z organizacji pozarządowych, posiadających ugruntowaną pozycję w swoich środowiskach – aniołów NGO's, pełniących rolę liderów w partnerstwie i organizacji słabszych, rozpoczynających działalność lub o niewielkim potencjale osobowym, technicznym lub finansowym (organizacje wykluczone). Więcej: A. Pieniążek, *Aniołowie NGO's i organizacje wykluczone*, Rzeszów 2013, s. 128.



Stowarzyszenie Klon/Jawor oraz Główny Urząd Statystyczny (badanie SOF-1). Zdaniem M. Rymśy odzwierciedla to słabość ekonomiczną trzeciego sektora, którego funkcjonowanie w dużej mierze uzależnione jest od dostępu do środków publicznych, przede wszystkim budżetowych [Rymśa 2005, s. 3].

Gotowość zwiększenia zatrudnienia deklarują przede wszystkim organizacje pomocy społecznej, a także te działające na rzecz zatrudnienia i rynku pracy (w których zatrudnienie i tak jest największe), czyli mające szanse na uzyskanie wsparcia ze środków zewnętrznych. Większe możliwości zatrudniania personelu mają też organizacje prowadzące działalność gospodarczą lub działalność odpłatną w rozumieniu przepisów Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, stanowią one jednak niewielki odsetek organizacji pozarządowych.

W związku z tym można sądzić, iż zarządzanie, mające na względzie przede wszystkim interesy człowieka, jak podkreśla B. Nierenberg, będącego ostatecznym beneficjentem zarządzania, powinno dominować w organizacjach pozarządowych [Nierenberg 2014, s. 11]. Zwłaszcza, iż działalność gospodarczą podejmuje niewielki odsetek organizacji pozarządowych, którym można byłoby przypisywać częściej podejście ekonomiczne w zarządzaniu organizacją. Jednak, jak potwierdzają wyniki przedstawionych badań, większość organizacji pozarządowych rzadko świadomie korzysta z narzędzi zarządzania, często nawet nie uświadamia sobie zachodzących procesów. Również większość organizacji nie posiada wizji rozwoju swojej działalności, koncentrując się wyłącznie na działalności bieżącej. Sytuacja ta prawdopodobnie będzie się zmieniać, gdyż „społeczni pracownicy”, którzy dominują w organizacjach pozarządowych, stanowią liczną grupę w skali trzeciego sektora, a liderzy, członkowie zarządów są coraz bardziej świadomi tego potencjału.

## Bibliografia

Boguszewski R. (2012), *Aktywność społeczna w organizacjach obywatelskich* [online], [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2012/K\\_018\\_12.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2012/K_018_12.PDF), dostęp: 22 grudnia 2014.

Główny Urząd Statystyczny [online] <http://www.stat.gov.pl>, dostęp: 22 grudnia 2014.

Gumkowska M., Herbst J. (2006), *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2006*, Warszawa.

Kociatkiewicz J., Kostera M. (2013), *Zarządzanie humanistyczne. Zarys programu*, „Problemy Zarządzania”, vol. 11, nr 4 (44) [online], [http://pz.wz.uw.edu.pl/sites/default/files/artykuly/pz\\_4\\_2013\\_kostera\\_kociatkiewicz.pdf](http://pz.wz.uw.edu.pl/sites/default/files/artykuly/pz_4_2013_kostera_kociatkiewicz.pdf), dostęp: 22 grudnia 2014.

- Krajowy Rejestr Sądowy, [online] <http://www.ems.ms.gov.pl>, dostęp: 22 grudnia 2014.
- Nierenberg B. (2014), *Przedmowa. Czym jest zarządzanie humanistyczne?* [w:] M. Kostera (red.), *O przedsiębiorczości*, Warszawa.
- Pieniążek A. (2013a), *Aniołowie NGO's i organizacje wykluczone*, Rzeszów.
- Pieniążek A. (2013b), *Organizacje pozarządowe jako podmioty ekonomii społecznej* [w:] P. Frączek (red.), *Spójność społeczna w wymiarze lokalnym i regionalnym. Dylematy i rozwiązania*, Sanok.
- Prawelska-Skrzypek G., Lenartowicz M. (2013), *Badanie organizacji i zarządzania na gruncie humanistyki*, „Problemy Zarządzania”, vol. 11, nr 4 (44) [online], [http://pz.wz.uw.edu.pl/sites/default/files/artykuly/pz\\_4\\_2013\\_prawelska-skrzypek\\_lenartowicz.pdf](http://pz.wz.uw.edu.pl/sites/default/files/artykuly/pz_4_2013_prawelska-skrzypek_lenartowicz.pdf), dostęp: 22 grudnia 2014.
- Przewłocka J. (2011), *Polskie organizacje pozarządowe. Podstawowe pytania, podstawowe fakty*, Warszawa.
- Przewłocka J., Adamiak P., Herbst J. (2012), *Podstawowe fakty o organizacjach. Raport z badania 2012* [online], [http://www.ngo.pl/Podstawowe-Fakty\\_2012\\_raport](http://www.ngo.pl/Podstawowe-Fakty_2012_raport), dostęp: 22 grudnia 2014.
- Rymsza M. (2005), *Uwarunkowanie i konsekwencje wzrostu zatrudnienia w trzecim sektorze*, „Trzeci Sektor”, nr 4.
- Salamon L.M., Sokolowski W.S., List R., *Global Civil Society. An Overview* [online], [http://adm-cf.com/jhu/pdfs/Books/BOOK\\_GCS\\_2003.pdf](http://adm-cf.com/jhu/pdfs/Books/BOOK_GCS_2003.pdf), dostęp: 22 grudnia 2014.
- Schimanek T. (2005), *Wpływ zewnętrznych źródeł finansowania na zatrudnienie w organizacjach pozarządowych*, „Trzeci Sektor”, nr 4.
- Serwis Civicpedia [online], <http://civicpedia.ngo.pl/>, dostęp: 22 grudnia 2014.
- Suski P. (2011), *Stowarzyszenia i fundacje*, Warszawa.
- Ustawa z 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2010, nr 28, poz. 146).
- Ustawa z 23 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2003, nr 96, poz. 873, z późn. zm.).
- Ustawa z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. 1997, nr 123, poz. 776).
- Ustawa z 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz.U. 1995, nr 88, poz. 439, z późn. zm.).



Halina Sobocka-Szczapa

Spółeczna Akademia Nauk

## Dylematy zarządzania przedsiębiorstwem – kultura organizacyjna

### **Dilemmas of Business Management – Organizational Culture**

**Abstract:** The issue of culture in the processes of organizational management is an important element of business operation, especially in the context of the research associated with the use of non-economic factors affecting their competitive position on the market. It is thus a reflection of the humanistic approach to managing organizations in which the main concerns are all phenomena and patterns from the point of view of man and his place in the organization. The purpose of this paper is to show the importance of organizational culture in the functioning of economic entities. Organizational culture plays an important role of information, key factors determining the success of the company. It becomes for both the employees and the company guideline in terms of the requirements of communication, customer service, quality of products offered and the expected creativity in thought and action.

**Key words:** organizational culture, competitiveness of operators, functions, organizational culture, organizational culture types, Management and Humanities.

## Wprowadzenie

Problematyka kultury w procesach zarządzania organizacjami stanowi ważny element funkcjonowania podmiotów gospodarczych, zwłaszcza w kontekście poszukiwań, związanych z wykorzystaniem pozaekonomicznych czynników kształtowania ich pozycji konkurencyjnej na rynku. Stanowi ona zatem odzwierciedlenie humanistycznego podejścia do zarządzania organizacjami, w którym głównym przedmiotem zainteresowania są wszelkie zjawiska i wzorce z punktu widzenia człowieka i jego miejsca w organizacjach [Kociatkiewicz, Kostera, 2013, s. 12]. Zgodnie z opinią Ł. Sułkowskiego, zainteresowanie kulturą organizacyjną jest refleksem nurtu badawczego, związanego ze społecznymi uwarunkowaniami procesu pracy, co oznacza, że nie należy jej traktować wyłącznie w kategoriach, związanych z funkcjonowaniem organizacji, a znacznie szerzej – w kontekście zróżnicowania kulturowego społeczeństw, czyli procesów kulturowych, zachodzących w otoczeniu organizacji [Sułkowski 2012, s. 8].

Z różnych definicji kultury organizacyjnej wynika, że zaliczona ona może być do podstawowych czynników społecznych, mających znaczenie dla tworzenia właściwego klimatu w organizacji, sprzyjającego realizacji celów formalnych [Sikorski 2002, s. 4]. Jest to zatem zespół czynników, norm społecznych, systemów wartości, stymulujących pracowników, generujących właściwy klimat organizacyjny, sposób zarządzania, akceptowane znaczenia i symbole, schematy poznawcze i wymogi zachowania, które z jednej strony mają często charakter niepisany i podświadomy<sup>33</sup>, a z drugiej – wypełniają przestrzeń między regułami pisanymi a rzeczywistością [Nogalski (red.) 1998, s. 105, Zbiegień-Maciąg, 1999, s. 15, Cameron, Quinn, 2003, ss. 28– 59].

Celem niniejszego opracowania jest wskazanie na znaczenie kultury organizacyjnej w funkcjonowaniu podmiotów gospodarczych. Przyjęta hipoteza badawcza powinna umożliwić sformułowanie odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu i w jaki sposób kultura organizacyjna może oddziaływać na sprawność i efektywność zadań, realizowanych w firmach, a tym samym na ich konkurencyjność. Przyjętą w analizie formą oceny wpływu kultury organizacyjnej na funkcjonowanie organizacji będzie wyznaczenie punktów odniesienia, wynikających z jej rodzajów oraz funkcji.

---

<sup>33</sup> Na podstawie poziomu świadomości E. H. Schein wyróżnił trzy poziomy kultury organizacyjnej, a mianowicie widoczny (uświadomiony), częściowo widoczny i uświadomiony oraz niewidoczny i zazwyczaj nieuświadomiony [Kostera 1996, s. 75].

## **Funkcje kultury organizacyjnej a konkurencyjność organizacji**

W literaturze przedmiotu wyróżnianych jest pięć podstawowych funkcji kultury organizacyjnej, a mianowicie integracyjna, percepcyjna, adaptacyjna, nadawania tożsamości oraz stymulowania zmian organizacyjnych [Sułkowski 2012, s. 119]. Funkcje te znajdują odzwierciedlenie w wielu przejawach działania firm, sprzyjających powstawaniu efektywnego zespołu pracowniczego.

**Funkcja integracyjna** polega z jednej strony na tworzeniu przesłanek, utrzymujących organizację w całości, czyli wpływaniu na akceptację wspólnych celów, wartości, norm i poglądów. Z drugiej strony – jest to głównie kwestia uzyskania konsensusu w sprawie odnoszenia się członków grupy pracowniczej do samej organizacji. Do działań, które w tym przypadku odgrywają najważniejszą rolę, należałoby zaliczyć umożliwienie [Sułkowski 2002, s. 56]:

- integracji wokół środków przyjętych dla realizacji celów firmy oraz zwiększenie zaangażowania pracowników,
- stosowania jednolitych sposobów pomiaru i kryteriów oceny efektów,
- zbudowania wspólnego języka i aparatu pojęciowego,
- zdefiniowania granic grupy, kryteriów przyjęcia i odrzucenia oraz kształtowania granic między grupami,
- wyznaczenia zasad władzy i kryteriów statusu oraz związanego z tym zjawiska unikania konfliktów na tle władzy, negatywnych emocji, agresywnych działań,
- określenia sposobu uzyskania autorytetu oraz sposobu i czasu, kiedy można krytykować osoby sprawujące władzę, ich decyzje i propozycje.

Są to działania pomagające ocenić stopień integracji danej grupy pracowniczej.

**Funkcja percepcyjna** jest związana ze sposobem postrzegania rzeczywistości, a przede wszystkim otoczenia, samej organizacji i samych jej członków. Niewątpliwie najważniejsze znaczenie ma w tym przypadku zrozumienie misji i strategii organizacji oraz identyfikacja podstawowego jej celu działania. W tym kontekście funkcja percepcyjna powiązana jest z funkcją integracyjną. Związek ten umożliwia identyfikowanie się pracowników z organizacją, budując porozumienie. Konsensus taki, poza możliwością zaakceptowania misji i strategii rozwoju firmy, może przyczynić się do wyrażenia aprobaty dla wyznaczonych w przedsiębiorstwie celów i środków ich realizacji, jak również kryte-

riów oceny działania organizacji. Można w związku z tym przyjąć, że funkcja percepcyjna powinna wpłynąć na powstanie systemu kolektywnie akceptowanych znaczeń, zrozumiałych dla danej grupy w danym czasie. Należałoby jednak w związku z tym podkreślić znaczenie dla wypełnienia tej funkcji „realności organizacyjnej”, czyli postrzegania rzeczywistości organizacyjnej i otoczenia poprzez pryzmat filtrów poznawczych i stereotypów, które mają charakter wspólny dla wszystkich członków organizacji.

**Funkcja adaptacyjna** polega na możliwości wypracowania schematów działania w określonych sytuacjach. Jest to możliwe dzięki postrzeganiu rzeczywistości organizacyjnej i otoczenia jako elementów względnie stabilnych. Kultura organizacyjna – jak wynika z ocen badaczy – zmniejsza obszar niepewności, nadaje sens rzeczywistości i wskazuje na schematy zachowań w określonych sytuacjach [Sułkowski 2012, s. 120]. Należałoby również podkreślić, że spełnienie tej funkcji jest w istotnym stopniu uzależnione od poziomu zintegrowania załogi, który warunkuje przystosowanie się grupy do warunków otoczenia.

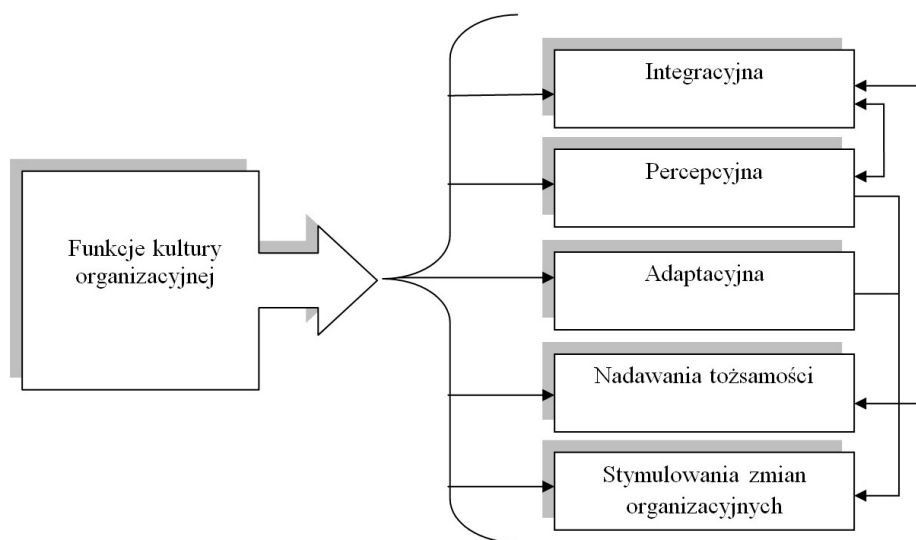
**Funkcja nadawania tożsamości organizacji** polega na tworzeniu wspólnego, spójnego wizerunku organizacji, który opiera się na poczuciu wspólnoty interesów i wspólnoty w ogóle jej członków. Sformułowany w procesach zarządzania zespół cech, odróżniający firmę od innych, zwłaszcza bliskich konkurentów, jest zespołem atrybutów i wartości, umożliwiających firmie prezentację siebie, swoich wyrobów bądź usług. Prawidłowo zbudowana i zarządzana tożsamość jest jednym z najskuteczniejszych środków wzbudzania zaufania u klientów, jak również ułatwia firmie wejście na nowe rynki lub wprowadzanie nowych ofert. Ważne jest również to, że w ten sposób rozumiana tożsamość organizacji powstaje w procesie konfrontacji, a następnie zbliżania się różnych obrazów organizacji. Zasadniczym warunkiem jest w tym przypadku, aby wspólny wizerunek organizacji był zrozumiały zarówno dla pracowników, jak i otoczenia. Funkcja ta wiąże się w związku z tym również z wypełnieniem funkcji integracyjnej.

Realizowana przez kulturę organizacyjną **funkcja stymulowania zmian organizacyjnych** wynika z konieczności uwzględnienia w procesach gospodarowania gwałtownych zmian, charakterystycznych dla epoki postindustrialnej. Kultura wówczas staje się katalizatorem i narzędziem zmian organizacyjnych, które sprzyjają działaniu w warunkach niepewności [Sikorski 1998, ss. 65–71]. Konserwatywne funkcje kultury tracą na znaczeniu, zaś nabierają tego znaczenia funkcje nowe, do których można właśnie zaliczyć funkcję opisywaną. Wynikiem działania tej funkcji jest zazwyczaj polepszenie sposobów działania i możli-

wość przeformułowania celów, jak również korygowanie działań w sytuacjach nieprzewidzianych. Może ona w sposób szczególny wiązać się z funkcjami: adaptacyjną i percepcyjną, ponieważ każda zmiana wymaga przystosowania się, co w dużej mierze zależy od postrzegania konieczności przeprowadzenia zmian, jak również ich powiązania z otoczeniem. W najbliższej przyszłości, a także już w chwili obecnej obserwowane są pewne procesy, które wymuszają i będą konsekwentnie rozszerzać swoje znaczenie, zarówno dla samego procesu zarządzania, jak i powiązanej z nim kultury organizacyjnej. Są to nowe technologie informacyjne, które wpłynęły i w dalszym ciągu będą wpływać na różne obszary, związane z zarządzaniem. Zgodnie z opinią R. Maciąga, opierającą się na tezach, sformułowanych przez P. Druckera, technologie te w znacznie większym stopniu będą oddziaływać na bardziej abstrakcyjny poziom skutków społecznych i kulturowych, powodując przeobrażenia o znaczeniu cywilizacyjnym, aniżeli na zmiany o charakterze materialnym [Maciąg 2013, s. 8].

Bliższe przyjrzenie się funkcjom kultury organizacyjnej powoduje, że można zaobserwować pewne zależności i współzależności między nimi (rys. 1).

**Rysunek 1. Funkcje kultury organizacyjnej i powiązania między nimi**



Źródło: opracowanie własne.

Należy również podkreślić, że funkcje kultury organizacyjnej ze zróżnicowanym natężeniem realizowane są w różnych etapach rozwo-

ju organizacji<sup>34</sup>. W pierwszych etapach – kultura organizacyjna pełni przede wszystkim funkcję integracyjną. Pojawiające się w kolejnych etapach – ze względu na powstawanie nowych wartości, subkultury, a nawet kontrkultury – kryzysy powodują, że na znaczeniu zyskują funkcje: percepcyjna, adaptacyjna i budowania tożsamości. Jest bowiem okres, w którym kultura staje się źródłem reguł organizacyjnych. Natomiast w okresie dojrzałości organizacji najczęściej wykorzystywaną funkcją kultury organizacyjnej staje się katalizowanie zmian. Zdominowanie bowiem jej działania poprzez funkcje stabilizujące może prowadzić do jej skostnienia i ograniczenia elastyczności i konkurencyjności organizacji. Tego rodzaju systematyzacja nie ma oczywiście charakteru sztywnego. Na każdym bowiem etapie rozwoju organizacji niezbędne jest uwzględnianie konieczności realizacji funkcji stabilizujących i spajających organizację, jak i sprzyjających zmianom [Sułkowski 2012, s. 121]. Tego rodzaju pogląd może stanowić przesłankę do stwierdzenia, że kultura organizacyjna i pełnione przez nią funkcje, niezależnie od etapu rozwoju firmy, wpływają i/lub powinny wpływać na osiągnięte przez organizację efekty, a tym samym mogą kształtować pozycję konkurencyjną przedsiębiorstwa na rynku [Machaczka, Machaczka. 2005, ss. 30 –33]. Dotyczy to zwłaszcza wykorzystania dostępnych w organizacji zasobów, których kompetencji (finansowych, marketingowych, informacyjnych, jak również majątku firmy i kwalifikacji pracowników) nie można byłoby w pełni wykorzystać bez uwzględnienia działania poszczególnych funkcji kultury organizacyjnej. Poprzez ich działanie zapewniony zostaje m. in. odpowiedni poziom zdolności przedsiębiorstwa do kształtowania powiązań synergicznych między komórkami organizacji i wszystkimi jej członkami, co może skutkować poziomem innowacyjności produktów lub lepszym, efektywniejszym wykorzystaniem posiadanych zasobów w porównaniu z konkurencją (funkcja integracyjna). Funkcje kultury organizacyjnej pozwalają też na dokładniejsze określenie najkorzystniejszych – z punktu widzenia realizowanej działalności – rynków oraz grup klientów, których w przyszłości można byłoby zaliczyć do tych, którzy najczęściej lub stale nabywają towary i usługi (funkcja nadawania tożsamości). To bowiem wpływa na możliwość powiększenia udziału w rynku, a co za tym idzie – poprawy wyników finansowych. W końcu analizowane funkcje umożliwiają podwyższenie atrakcyjności społecznej przedsiębiorstwa (funkcja adaptacyjna), co przede wszystkim jest konsekwencją właściwie podejmowanych decyzji w określonych warunkach otoczenia.

<sup>34</sup> W literaturze przedmiotu wyróżnione zostały cztery etapy rozwoju organizacji: rodzin, wczesnego wzrostu, wieku średniej oraz dojrzałości [Schein 2004, s. 283].



Przyjrzyjmy się teraz problemom kształtowania pozycji konkurencyjnej firm z punktu widzenia typów kultur organizacyjnych.

### **Typy kultur organizacyjnych a konkurencyjność organizacji**

W literaturze przedmiotu wyróżniane są cztery typy kultur organizacyjnych, a mianowicie kultura władzy, kultura roli, kultura celu (zadania) oraz kultura jednostki [Aniszewska 2007, s. 15].

**Kultura władzy** jest zazwyczaj oparta na osobie lidera lub grupie liderów, którzy wywierają silny wpływ na organizację. Stanowią oni centrum decyzyjne, w którym decyzje podejmowane są częściej pod wpływem priorytetów, wyznaczanych przez liderów, aniżeli na skutek działania logicznych procedur. Sprawia to, że zarówno pełnia kontroli, jak i informacji znajduje się we władzy osób, będących w centrum sieci. Skonstruowanie tego typu kultury organizacyjnej w ten sposób wskazuje dość jednoznacznie na to, że jakość i rodzaj podejmowanych w tej kulturze decyzji zależy w głównej mierze od kwalifikacji liderów. Oznacza to, że taki typ kultury organizacyjnej sprawdza się zazwyczaj w otoczeniu, w którym występuje intensyfikacja zmian, jak również w małych organizacjach. Ich rozwój może wpłynąć na załamanie się możliwości stosowania tego typu kultury organizacyjnej. Podobne znaczenie może mieć utrata lidera, która najczęściej skutkuje chaosem, a także – w krańcowym przypadku – rozwiązaniem/upadłością organizacji.

**Kultura roli** sprowadza się do działań, opierających się na znacznej specjalizacji, co wpływa z reguły na silne zbiurokratyzowanie pracy. Współpraca bowiem między komórkami organizacyjnymi oparta jest na ściśle określonych procedurach i zakresach czynności. W związku z tym efektywność działania organizacji, działającej w ramach tej kultury organizacyjnej, zależy przede wszystkim od racjonalnego wyznaczania celów oraz – również racjonalnego – przydziału środków dla poszczególnych komórek organizacyjnych. Podejmowanie decyzji w tym typie kultury organizacyjnej zależy w związku z tym w większym stopniu od formalnej pozycji w strukturze organizacji, aniżeli od cech osobowościowych, co wskazuje na większe znaczenie funkcji, jaką pełni pracownik, w porównaniu do samej jego osoby. Tego typu kultura organizacyjna sprawdza się przede wszystkim w stabilnym otoczeniu, ponieważ tworzenie wyspecjalizowanych komórek, związanych z realizacją poszczególnych celów organizacji, nie musi mieć charakteru zmiennego, dostosowanego do zmian. Jest to w związku z tym rozwiązanie mniej kosztochłonne. Konsekwencją takiego podejścia jest możliwość wystąpienia problemów, związanych z funkcjonowaniem organi-

zacji w okresach nagłych zmian w otoczeniu. Mogą one doprowadzić do rozwiązania organizacji. Z podobnym efektem możemy mieć do czynienia w przypadku, gdy zabraknie zarządu lub kierownictwa, sprawującego nadzór nad działaniem organizacji.

**Kultura celu/zadania** kładzie główny nacisk na wykonanie pracy, programu czy projektu. Podejmowanie decyzji w tym typie kultury jest konsekwencją wiedzy i doświadczenia realizatora/realizatorów zadania/celu, które wynika z możliwości wcześniejszego uczestnictwa w tego rodzaju działaniach organizacji. Ten typ kultury organizacyjnej jest ukierunkowany przede wszystkim na pracę zespołową, czyli grupę osób osiągających wspólny cel. Jego główną zaletą jest elastyczność i możliwość przystosowywania się do zmiennych warunków.

**Kultura jednostki** polega na zwróceniu uwagi głównie na pracownika, który znajduje się w centrum zainteresowania. Rola firmy w tym przypadku sprowadza się wyłącznie do zorganizowania dla pracownika wygodnego miejsca pracy, co oznacza, że ten typ kultury organizacyjnej wpływa przede wszystkim na możliwość zaspokojenia potrzeb zawodowych pracownika/pracowników. Ten typ kultury organizacyjnej może być najczęściej wykorzystywany w odniesieniu do grup zawodowych specjalistów, wykonujących często tzw. wolne zawody. W takim przypadku można liczyć się z sytuacją, w której pracownik może opuścić firmę, ale sama firma nie ma prawa podejmować decyzji odnośnie pracownika.

Generalnie zaprezentowane typy kultury organizacyjnej mogą w różnorodny sposób oddziaływać na konkurencyjność organizacji. Wydaje się jednak, że pierwsze dwa typy są jednak największym zagrożeniem dla zachowania ciągłości funkcjonowania organizacji. Nie można bowiem uznać, że zarówno kultura władzy, jak i kultura roli mogłaby wpływać na podwyższanie konkurencyjności firm w długim okresie. Zbyt wiele jest bowiem zagrożeń, które mogą skutkować problemami, doprowadzającymi w konsekwencji do likwidacji przedsiębiorstwa. Należałoby jednak podkreślić, że również w tych typach kultur organizacyjnych można dostrzec zalety, które mogą stanowić o przewadze konkurencyjnej organizacji. Należą do nich:

- możliwość wykorzystania w małych przedsiębiorstwach (kultura władzy),
- możliwość wykorzystania w stabilnych warunkach funkcjonowania gospodarki (kultura roli).

Niewątpliwie jednak, dla podwyższania konkurencyjności firm największe znaczenie może mieć nastawienie organizacji na wykorzystanie w ich działaniu kultury celu oraz kultury jednostki oraz kultury



władzy. Właśnie te typy kultur organizacyjnych mogą bowiem wpływać na dobre samopoczucie pracowników w procesie pracy, jak również wpływać na osiągane efekty, a co za tym idzie, skutkować zwiększeniem tych efektów, uzyskiwanych z prowadzonej działalności gospodarczej. Ważne jest także to, że w ich wyniku tworzone są zespoły pracownicze, znacznie skuteczniej wpływające na jakość i ilość wytwarzanych dóbr i usług, co może być również konsekwencją powstających więzi interpersonalnych. Niemale znaczenie może mieć również to, że tradycyjnie – narzędzi kształtowania kultury organizacyjnej szuka się w następujących obszarach [Aniszewska, [https://www.ipiss.com.pl/wp-content/uploads/downloads/2012/11/g\\_aniszewska\\_zzl\\_6\\_2008.pdf](https://www.ipiss.com.pl/wp-content/uploads/downloads/2012/11/g_aniszewska_zzl_6_2008.pdf), s. 28]:

- celu strategicznego, który bardzo często wyrażony w liczbach, z podanym terminem realizacji, którego konsekwencją jest alokacja środków oraz lista priorytetowych zadań do wykonania; formalne sposób oddziaływania strategii staje się w tym przypadku do pewnego stopnia substytutem przywództwa,
- struktury organizacji [Aniszewska, [https://www.ipiss.com.pl/wp-content/uploads/downloads/2012/11/g\\_aniszewska\\_zzl\\_6\\_2008.pdf](https://www.ipiss.com.pl/wp-content/uploads/downloads/2012/11/g_aniszewska_zzl_6_2008.pdf), s. 29], która określa stopień autonomii pracowników, ze szczególnym uwzględnieniem menedżerów, a równocześnie wskazuje na ośrodki władzy i stopień centralizacji, co umożliwi ocenę efektów pracy i lepszą współpracę między pracownikami.

Należałoby równocześnie podkreślić, że kultura organizacyjna nie jest zjawiskiem niezmiennym. Jej kształtowanie odbywa się wieloetapowo, a w chwili obecnej uwzględnianie takich etapów w procesie realizacji strategii przedsiębiorstwa staje się niezbędnym. Dzieje się tak dlatego, że kultura organizacyjna może wspierać przedsięwzięcia rozwojowe lub w nich przeszkadzać. Dlatego też należy ją diagnozować, a w razie potrzeby także zmieniać<sup>35</sup>.

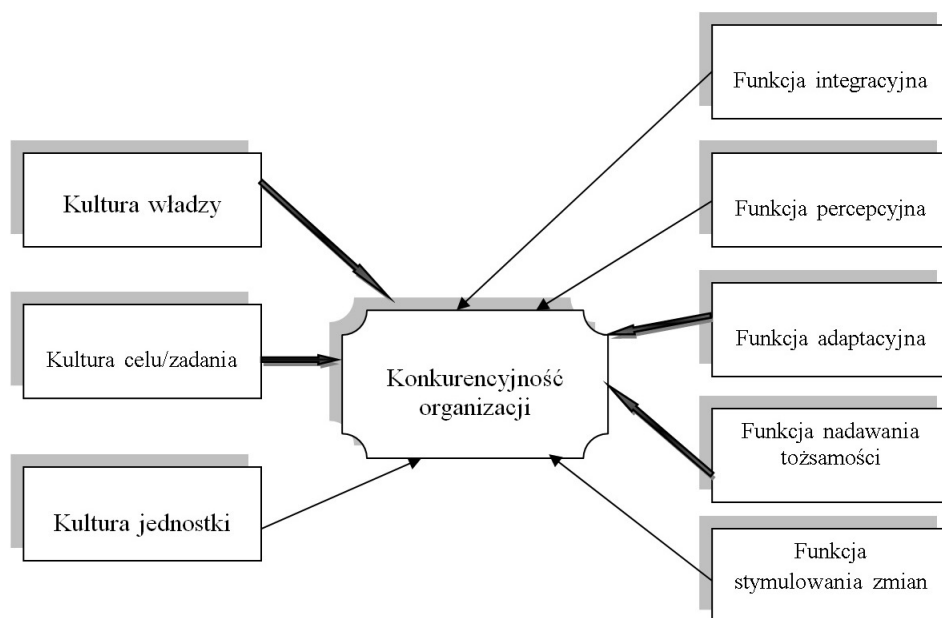
## Konkluzje

W ocenie zjawisk kultury organizacyjnej i jej wpływu na kształtowanie się konkurencyjności podmiotów gospodarczych podstawowe znaczenie ma model wartości konkurujących, a zwłaszcza ten element tego modelu, który nazywany jest rynkiem. Kultura w tym momencie powinna być zorientowana na sprawy zewnętrzne, czyli kształtowanie pozycji w otoczeniu [Quinn, Cameron 2006]. Wskaźnikami istotnymi

<sup>35</sup> A. Chuda i M. K. Wyrwicka przyjęły za E. H. Scheinem cztery etapy kształtowania się kultury organizacyjnej: formułowanie założeń kultury, rozwój kultury, proces trwania kultury i dojrzałość [Chuda, Wyrwicka 2013, s. 7 i nast.].

dla tej kultury są: rentowność, wyniki końcowe, pozycja na rynku, wykonywanie ambitnych zadań oraz baza stałych klientów, zaś najważniejszymi wartościami – konkurencyjność i wydajność. Wydaje się w związku z tym, że dla osiągnięcia przewagi konkurencyjnej przez organizację, spośród zaprezentowanych w opracowaniu funkcji i typów kultury organizacyjnej, można dokonać swego rodzaju wyboru (rys. 2). Decydujące znaczenie w przypadku wybranego elementu modelu wartości konkurujących ma bowiem charakter przywódców (wymagający, twardzi) i sukcesu (udział w rynku i jego penetracja), jak również podstawowa zasada zarządzania, która brzmi: „konkurencja sprzyja efektywności” [Wyrwicka 2010, s. 86].

**Rysunek 2. Konkurencyjność organizacji a typy i funkcje kultury organizacyjnej**



Źródło: opracowanie własne.

Jak wynika z zaprezentowanego schematu, dla kształtowania konkurencyjności organizacji – w związku z przyjęciem wcześniejszego założenia – najważniejsze znaczenie mają typy kultury organizacyjnej, związane z władzą, celem i jednostką, zaś z punktu widzenia pełnionych przez kulturę organizacyjną funkcji – w zasadzie wszystkie, wymienione w tym opracowaniu, chociaż niewątpliwie największe znaczenie ma funkcja nadawania tożsamości i funkcja adaptacyjna (pogrubione strzałki). Przyjęcie takiego systemu współzależności mię-

dzy kulturą organizacyjną, jej typami oraz funkcjami, wpływa przede wszystkim na wygląd organizacji i zachowania personelu, umożliwiając kształtowanie jej wartości, co bezpośrednio przekłada się na konkurencyjność podmiotu. Można zatem uznać, że niezbędne jest uwzględnianie kultury organizacyjnej w analizie wartości firmy [Nogalski i inni 2000]. Należałoby równocześnie podkreślić, że coraz większa liczba pracodawców przywiązuje wagę do kultury organizacyjnej, jako źródła szeroko rozumianego sukcesu firmy, uwzględniając przy tym zasadnicze znaczenie w tej dziedzinie pracowników, jako osób generujących wizerunek, samą kulturę organizacyjną i poprzez to – renomę firmy w otoczeniu [Kopczewski, Pączek, Tobolski, [http://www.ptzp.org.pl/files/konferencje/kzz/artyk\\_pdf\\_2012/p084.pdf](http://www.ptzp.org.pl/files/konferencje/kzz/artyk_pdf_2012/p084.pdf)]. Takie podejście pracodawców jest tym ważniejsze, że kultura organizacyjna może również mieć znaczenie dla zarządzania wiedzą, prowadzonego w przedsiębiorstwie, które również warunkuje konkurencyjność przedsiębiorstwa. Zarządzanie wiedzą powinno bowiem uwzględniać między innymi zarówno czynnik dystansu władzy, jak i kolektywizmu danej społeczności pracowniczej (zespoły pracownicze), które wpływają na stosunki panujące w organizacji między podwładnymi i przełożonymi<sup>36</sup>. Podobne znaczenie dla zarządzania wiedzą może mieć zdominowanie kultury organizacyjnej przedsiębiorstw przez zachowania o charakterze zachowań „męskich”, które cechuje silne ukierunkowanie na awans oraz wysoki poziom asertywności. Czynniki te mogą stanowić przeszkodę szczególnie dla dzielenia się wiedzą. W znacznie większym stopniu na rozwój wiedzy w podmiocie gospodarczym wpływa „kultura kobieca”, w której przeważają zachowania ukierunkowane na relacje z przełożonymi i współpracę [Probst, Raub, Romhardt 2002, s. 158]. Wskazane zachowania pracowników niewątpliwie są przejawem występowania w podmiocie gospodarczym określonego rodzaju kultury organizacyjnej. Można zatem uznać, że sposób zarządzania wiedzą w dużym stopniu jest pochodną kultury organizacyjnej, występującej w organizacji<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> Duży dystans powoduje bowiem, że kierownicy nie dzielą się swoją wiedzą z szeregowymi pracownikami, ale też się od nich nie uczą i nie akceptują faktu, że mogliby się czegoś od nich nauczyć. Z drugiej strony podwładni „zamrażają” i nie uzewnętrzniają posiadanej przez siebie wiedzy, gdyż nie chcą, aby okazało się, że posiadają większy zasób umiejętności i zdolność od swoich przełożonych, co mogłoby spowodować, że byliby pomijani przez nich w awansowaniu na wyższe stanowiska. Wskazuje się również na istnienie szczególnych przypadków, w których szeregowi pracownicy nie prezentują swojej wiedzy na forum publicznym w trosce o to, aby ich przełożony „nie utracił twarzy” i aby przez to sami nie ucierpieli. Szerzej na ten temat pisali K. Hutchings i S. Michailova [Hutchings, Michailova 2006, s. 30].

<sup>37</sup> O znaczeniu kultury organizacyjnej, jako czynnika społecznego, wpływającego na

Podsumowując, kultura organizacyjna spełnia ważną rolę informacyjną, określając podstawowe czynniki sukcesu przedsiębiorstwa. Staje się ona zarówno dla pracowników, jak i firmy wytyczną w zakresie wymagań, dotyczących komunikowania się, poziomu obsługi klienta, oferowanej jakości produktów oraz oczekiwanej kreatywności w myśleniu i działaniu. W tym celu niezbędne jest pełne i sprawne wykorzystywanie wszystkich funkcji, które kultura organizacyjna może spełniać w prawidłowo funkcjonującej firmie, jak również konieczne jest dokonanie wyboru typu kultury, który może wpływać na podwyższenie konkurencyjności podmiotu gospodarczego. Działania takie mogą bowiem wpłynąć na właściwe opracowanie, opanowanie, a w następnej kolejności – doskonalenie kluczowych czynników sukcesu, stanowiących warunek *sine qua non* przewagi konkurencyjnej [Hammel, Prahalad 1999, s. 165, Machaczka, Machaczka 2005].

## Bibliografia

Aniszewska G., *Kształtowanie kultury organizacyjnej w organizacjach międzynarodowych w sytuacji fuzji i przejęć* [https://www.ipiss.com.pl/wp-content/uploads/downloads/2012/11/g\\_aniszewska\\_zzl\\_6\\_2008.pdf](https://www.ipiss.com.pl/wp-content/uploads/downloads/2012/11/g_aniszewska_zzl_6_2008.pdf), – dostęp 26.11.2014 r.

Aniszewska G. (2007), *Kultura organizacyjna w zarządzaniu*, Warszawa, PWE.

Cameron K.S. (2003), Quinn R. E., *Kultura Organizacyjna – diagnoza i zmiana*, Kraków.

Chuda A., Wyrwicka M.K. (2013), *Diagnoza kultury organizacyjnej przedsiębiorstwa usługowego*, „Organizacja i Zarządzanie”, Zeszyty Naukowe Politechniki Poznańskiej, nr 59.

Hammel G., Prahalad C. K. (1999), *Przewaga konkurencyjna jutra*, Bussines Press, Warszawa.

Hutchings K., Michailova S. (2006), *The impact of group membership on knowledge sharing in Russia and China*, „International Journal of Emerging Markets”, nr 1, t. 1.

Kociatkiewicz J., Kostera M. (2013), *Zarządzanie humanistyczne. Zarys programu*, „Problemy Zarządzania”, vol. 11, nr 4 (44).

Kopczewski M., Pączek B., Tobolski M., *Istota kultury organizacyjnej w zarządzaniu przedsiębiorstwem produkcyjnym*, [http://www.ptzp.org.pl/files/konferencje/kzz/artyk\\_pdf\\_2012/p084.pdf](http://www.ptzp.org.pl/files/konferencje/kzz/artyk_pdf_2012/p084.pdf) - dostęp 27.11.2014 r.

Kostera M. (1996), *Postmodernizm w zarządzaniu*, PWE, Warszawa.

zarządzanie wiedzą pisała także H. Sobocka-Szczapa [Sobocka-Szczapa 2014, s. 208].

- Machaczka K., Machaczka M. (2005), *Znaczenie kultury organizacyjnej w kształtowaniu pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstwa*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie nr 673.
- Maciąg R. (2013), *Zarządzanie humanistyczne – rozważenie teorii opartej na ujęciu pragmatycznym*, Zarządzanie w Kulturze nr 14, z. 1.
- Nogalski B. i in. (2000), *Kultura organizacyjna, duch organizacji*, PWE, Warszawa.
- Nogalski B. (red.) (1998), *Kultura organizacyjna. Duch organizacji*, Oficyna Wydawnicza Ośrodka Postępu Organizacyjnego, Bydgoszcz.
- Probst G., Raub S., Romhardt K. (2002), *Zarządzanie wiedzą w organizacji*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków.
- Quinn R.E., Cameron K.S. (2006), *Kultura organizacyjna – diagnoza i zmiana*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków.
- Schein E.H. (2004), *Organisational Culture and Leadership*, John Wiley & Sons.
- Sikorski C. (2002), *Kultura organizacyjna*, C. H. Beck, Warszawa.
- Sikorski C. (1998), *Ludzie nowej organizacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Sobocka-Szczapa H. (2014), *Zarządzanie pracownikami wiedzy w procesach Life Long Learning*, „Studia i Monografie”, nr 51, SAN, Łódź 2014.
- Sułkowski Ł. (2012), *Kulturowe procesy zarządzania*, Difin, Warszawa.
- Sułkowski Ł. (2002), *Procesy kulturowe w organizacjach*, Dom Organizatora, Toruń.
- Wyrwicka M. (2010), *Zarządzanie zasobami ludzkimi w przedsiębiorstwie usługowym*, Politechnika Poznańska, Poznań.
- Zbiegień-Maciąg L. (1999), *Kultura w organizacji*, PWN, Warszawa.



Irena Jackiewicz

Spółeczna Akademia Nauk

*Na przedpolu starości... Zarządzanie polityką publiczną  
na przykładzie polityki senioralnej*

**Public Policy Making. The Case of the Senioral Policy in  
Poland**

**Abstract:** This article is devoted to the analysis of the policy-making process. The case of the senioral policy was analyzed. The intention of the author is to understand the process of foundation and coordination of the relatively new policy focused on the older generation, population ageing and the role of the main actors in the process. The senioral policy, for the purposes of this article, is defined as the actions taken by the government/public authorities in order to solve the problems concerning the ageing society. The goals and directions of these activities and possible options are set out in documents adopted by the Polish government.

The public policy concerning the population ageing in Poland - according to the Author - is in the design phase, *in statu nascendi*. The process of designing policy, the foundation and implementation of tools of state intervention in this area are similar to the model cycle of the implementation of public policies, with distinct characteristics of the model of open policy making.

**Key words:** public policy, policy making, senioral policy, population ageing, coordination, stakeholder engagement.

## Wstęp

Niniejszy artykuł poświęcony jest analizie projektowania i zarządzania polityką senioralną w Polsce. Intencją Autorki jest zrozumienie procesu instytucjonalizacji i koordynacji tworzenia polityki senioralnej w Polsce i roli głównych aktorów tego procesu. Politykę senioralną, na użytek tego artykułu, zdefiniowano jako określone działania władzy publicznej, podejmowane w celu rozwiązywania problemów o publicznym znaczeniu, dotyczących funkcjonowania starszego pokolenia Polaków i procesu starzenia się społeczeństwa polskiego. Kierunki tych działań wyznaczone są w dokumentach opracowanych i przyjętych przez władze publiczne w ostatnich latach.

Polityka senioralna w Polsce – zdaniem Autorki – znajduje się w fazie projektowania, *in statu nascendi*. Jednocześnie proces tworzenia jej architektury, formułowania i opracowywania narzędzi interwencji państwa w tym obszarze, zbliżony jest do modelowego cyklu wdrażania polityk publicznych [Kulesza, Sześciło 2013, ss. 33–35], z wyraźnymi cechami otwartego, partycypacyjnego modelu tworzenia polityki publicznej.

Artykuł bazuje na dokumentach programowych, ekspertyzach opracowanych dla instytucji publicznych, wynikach badań opinii społecznej i obserwacji aktywności aktorów instytucjonalnych i społecznych w obszarze starzenia się społeczeństwa polskiego.

## Polityka publiczna i jej instrumenty

Zainteresowanie stosunkowo nową problematyką efektywnego tworzenia polityk publicznych w Polsce wzrasta. Ten trend spowodowany jest m.in.: wzrostem zainteresowania obywateli efektami pracy polityków i urzędników odpowiedzialnych za rozwiązywanie zbiorowych problemów, zmianą kultury tworzenia polityk publicznych, czego przykładem jest budowanie kultury ewaluacyjnej w urzędach administracji publicznej, a przede wszystkim procesem racjonalizacji wydatków publicznych. Nieprzypadkowo też wzrasta zainteresowanie środowisk akademickich i praktyków administracji tematem polityk publicznych. W 2011 r. nauka o polityce publicznej wpisana została na listę oficjalnych dyscyplin naukowych [MNiSW 2011].

Termin polityka publiczna coraz częściej można spotkać w wypowiedziach ministrów kierujących działami administracji rządowej oraz w dokumentach rządowych. Zasady tworzenia polityk publicznych i cykl tworzenia polityk publicznych upowszechniane są od kilku lat poprzez programy studiów na kierunkach administracja. Przykła-



dowo, Społeczna Akademia Nauk realizuje przedmiot „Polityki publiczne” na kierunku Administracja. Wiedza i umiejętności w zakresie programowania i implementacji polityk publicznych przekazywane są też w ramach szkoleń dla praktyków administracji. W 2011 r. w ramach projektu systemowego *Podniesienie jakości procesów decyzyjnych w administracji rządowej poprzez wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich*, zrealizowanego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, przeszkolono ponad 1 000 urzędników ministerstw, urzędów centralnych i urzędów wojewódzkich (KPRM 2011). Krajowa Szkoła Administracji Publicznej uwzględnia problematykę polityk publicznych w programie studiów dla przyszłych urzędników, publikuje opracowania włączając swoich słuchaczy w proces badawczy nad politykami publicznymi i ich narzędziami, stając się, obok Kolegium Ekonomiczno-Społecznego oraz Katedry Administracji Publicznej Szkoły Głównej Handlowej, ważnym ośrodkiem studiów w tym zakresie. Przybywa też publikacji z zakresu polityk publicznych, które bazują na polskim materiale empirycznym oraz zagranicznym dorobku [Surdej 2012, Zybala 2012].

Politykę publiczną (*public policy*) definiuje się poprzez odniesienie do działań lub zaniechania działań władz publicznych w przypadku wystąpienia problemów. Za Andrzejem Zybala politykę publiczną zdefiniuję jako „dziedzinę systemowych, uporządkowanych działań państwa i jego obywateli, które (...) wpływają z wytworzonej zobiektywizowanej wiedzy i są podejmowane, aby rozwiązywać kluczowe problemy zbiorowe. Wykonywane są one za pomocą szeregu specyficznych narzędzi, takich jak: regulacje (prawne, ale także samoregulacje różnych grup obywateli czy biznesu), współpraca, argumentowanie, debatowanie, badanie, kształtowanie pozytywnych bodźców do przyjmowania oczekiwanych postaw, wskaźniki efektywności działań, ewaluacja, ekspertyzy (*policy analysis*), instytucje (urzędy publiczne oraz sieci współpracy organizacji społecznych)” [2012, s. 13]. Ta relatywnie szeroka definicja uświadamia czytelnikowi istotę polityk publicznych przy jednoczesnej koncentracji na narzędziach ich realizacji. Na narzędziach wdrażania polityk publicznych i ich skuteczności i efektywności zbyt mało koncentrują się analitycy i praktycy, odpowiedzialni za efekty wdrażania polityk publicznych, sporadycznie przeprowadzając analizy/ewaluacje *ex-post* wdrożonych rozwiązań. Można postawić hipotezę, że w cyklu tworzenia polityk publicznych w polskiej administracji, nie wszystkie ogniwa składające się na modelowy cykl tworzenia polityk publicznych opartych na dowodach (*evidence based policy*), od zdefiniowania problemu do ewaluacji *ex post*, funkcjonują optymalnie, a imple-

mentowane narzędzia i instrumenty skutecznie i efektywnie [*Analiza skuteczności narzędzi* 2011]. Najsłabszym – a nierzadko brakującym – ogniwem jest faza ewaluacji *ex post* zarówno samych polityk publicznych, jak i ich narzędzi. Należy podkreślić, że brak dostatecznych informacji o skuteczności i wpływie narzędzi polityki publicznej na obywateli nie jest charakterystyczny tylko dla rodzimej polityki, słabość tę wskazują również badacze polityk publicznych w innych krajach [Guy 2012, ss. 6–7]. W Polsce pierwsze próby analizy *ex post* stanowionego prawa podejmowało Ministerstwo Gospodarki [KPRM 2011, ss. 45–49]. Dobra praktyka w tym zakresie nie doczekała się jeszcze upowszechnienia. Powoli luka ta jest zapełniana, a proces wdrażania pełnego cyklu polityk publicznych wspierają dynamicznie programy i projekty współfinansowane z Unii Europejskiej. Zasady realizacji programów i projektów wymagają od podmiotów je wdrażających oceny skuteczności, trwałości rezultatów i prowadzenia działań ewaluacyjnych, co wpływa na upowszechnianie kultury ewaluacyjnej [Olejniczak 2013, s. 44].

Pytanie, które warto sformułować dotyczy obecności lub jej braku elementów kultury ewaluacyjnej w pracach nad założeniami polityki senioralnej oraz jej narzędzi w Polsce. Poszukując odpowiedzi na to pytanie sięgnę – w dalszej części artykułu – do dokumentów programowych polityki senioralnej.

## Uwarunkowania polityki senioralnej

Opis procesu formowania (założenia, instytucje, aktorzy), zarządzania i koordynacji relatywnie nową polityką publiczną na przestrzeni ostatnich kilku lat wymaga zasygnalizowania istotnych przesłanek polityki senioralnej, w tym: demograficznych i kulturowych. Skoncentruję się na wybranych aspektach, podkreślających złożoność spraw publicznych i skalę trudności problemów do rozwiązania w obszarze polityki senioralnej.

Uwarunkowania demograficzne zostały opisane w badaniach i ekspertyzach. Warto jednak upowszechnić kilka kwestii związanych z procesem starzenia się społeczeństwa. W różnych dokumentach przyjmuje się cezurę wiekową dla polityki senioralnej na poziomie 60 plus lub 65 plus. Według badaczy PolSenior [2012, s. 563], istotnym procesem związanym z cezurą wiekową jest proces „podwójnego starzenia się”. Chodzi o konieczność podzielenia starości na okresy/etapy, z których pierwszy obejmowałby osoby w przedziale 65 plus do 80. roku życia (początkowy okres starości tzw. trzeci wiek), a kolejny osoby po 80. roku życia (tzw. czwarty wiek). Za wprowadzeniem takiego podziału przemawia – zdaniem badaczy – pogorszenie stanu zdrowia oraz zmiany

sytuacji życiowej osób po 80. roku życia [PolSenior 2012, ss. 11–12]. Do konsekwencji zmian demograficznych, które powinny stanowić istotne przesłanki kształtowania polityki senioralnej, eksperci zaliczają m.in.: feminizację i singularyzację w grupach seniorów, co prowadzić będzie do wzrostu liczby jednoosobowych gospodarstw prowadzonych przez kobiety-seniorów [PolSenior 2012, s. 448].

Budowanie polityki senioralnej jest osadzone w kontekście kulturowym, decydującym w dużym stopniu o indywidualnych wyborach członków starzejącego się społeczeństwa. Elementy kultury obyczajowej w tym zakresie to przede wszystkim model polskiej rodziny obejmujący miejsce rodziny w systemie wartości Polaków, role starszych jej członków oraz relacje międzypokoleniowe w rodzinie. W 2012 roku ponad 80% społeczeństwa wypowiadało się przeciwko podniesieniu wieku emerytalnego Polaków, a 88% było przeciwne podnoszeniu wieku emerytalnego kobiet [CBOS/BS/77/2012, s. 3]; 80% podzielało opinię, że kobiety powinny wcześniej niż mężczyźni przechodzić na emeryturę. Podzielający tę opinię respondenci wskazywali, że kobiety po przejściu na emeryturę są potrzebne rodzinie w opiece nad wnukami i osobami starszymi. Wskazywano też, że kobiety przyzwyczyły się do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę [CBOS/BS/40/2012, s. 8]. Ten kontekst kulturowy decyduje o indywidualnych i rodzinnych strategiach w zakresie wygaszania aktywności zawodowej przez Polaków. Z badań opinii publicznej wynika, że Polacy, planując wygaszanie aktywności zawodowej – zdecydowanie krótszej niż średnio w Europie, USA czy Japonii – wpisują się w strategie rodzinne, odciążając rodziny w pełnieniu funkcji opiekuńczych i wychowawczych.

W kontekście badań społecznych nad postawami społeczeństwa polskiego [Czapiński, Błędowski 2014, ss. 91–92] można sformułować tezę o konieczności pełnego informowania opinii publicznej o starości i skutkach procesu starzenia się społeczeństwa. Takie działania pozwolą przygotować odpowiednie warunki do wprowadzania efektywnych instrumentów polityki senioralnej opartej na założeniu aktywnego starzenia się i solidarności międzypokoleniowej.

## **Zasady polityki senioralnej**

Na proces formowania polityki senioralnej wpływają zasady polityk publicznych, wypracowane przez instytucje międzynarodowe oraz ich znajomość wśród urzędników i polityków tworzących zręby tej polityki w Polsce. Propozycję katalogu zasad polityk publicznych prowadzonych w starzejącym się społeczeństwie opracowała na podstawie dokumentów międzynarodowych Barbara Szatur-Jaworska [2012 ss.

9–16]. Spośród trzech wyróżnionych kategorii, jedna odnosi się do zasad funkcjonowania podmiotów polityki w starzejącym się społeczeństwie. Należą do niej następujące standardy:

- 1) uwzględnianie w politykach publicznych wewnętrznego zróżnicowania populacji seniorów, np. płci, wieku, miejsca zamieszkania, stanu zdrowia itd.;
- 2) wielosektorowość polityk publicznych, tj. zaangażowanie sektora publicznego, rynkowego, obywatelskiego i nieformalnego;
- 3) włączanie problematyki ludzi starych i ich potrzeb, starości do wszystkich programów działania (*mainstreaming ageing*);
- 4) decentralizacja polityk publicznych;
- 5) uwzględnianie w politykach działań antydyskryminacyjnych;
- 6) subsydiarność – wspieranie podstawowych wspólnot, głównie rodziny, w których żyją ludzie starzy.

Przyjmując założenie o trafności i komplementarności tych zasad, warto podkreślić że najważniejszą ich cechą jest nawiązanie do wielosektorowości, złożoności, powszechności polityki senioralnej. Przyjmuje ona cechy polityki horyzontalnej. Uznanie tego faktu niesie za sobą implikacje dla oceny wykonalności, skuteczności, możliwości wystąpienia konfliktów oraz sposobu wdrażania i koordynacji polityki senioralnej. Stąd tak istotna staje się kwestia zarządzania i koordynacji polityki senioralnej.

## **Zarządzanie i koordynacja polityki publicznej – modele i procesy**

Analiza procesu instytucjonalizacji, koordynacji i zarządzania polityką senioralną wymaga przyjrzenia się organom i instytucjom, odpowiedzialnym za realizację zadań w obszarze dotyczącym funkcjonowania starszego pokolenia Polaków (interesariusze instytucjonalni), organizacjom i ciałom doradczym wpływającym na proces jej tworzenia i implementacji (interesariusze społeczni), a także dokumentom strategicznym i programowym w tym obszarze. Istotny jest model tworzenia tej polityki, determinujący udział społeczeństwa w procesie jej budowania. Biorąc pod uwagę modele tworzenia polityki publicznej, preferowane w Polsce i Wielkiej Brytanii, czyli ideę otwartego rządu i jej konsekwencje dla procesu tworzenia polityki publicznej [Otwarty rząd 2013, ss. 14–15] oraz otwarty model tworzenia polityki publicznej [Cabinet Office 2014, s. 5], a przede wszystkim założenia i praktykę tworzenia zrębów polityki senioralnej, warto prześledzić udział interesariuszy w budowaniu jej ram.

Pojęcie koordynacji w odniesieniu do polityk publicznych na szczeblu krajowym rozumiane jest jako funkcjonowanie mechanizmów, pozwalających na osiągnięcie wspólnego stanowiska wobec kwestii omawianych i rozstrzyganych przez różne instytucje, w szczególności ministerstwa i ministrów, których praca jest tak podzielona i zorganizowana, że istnieje klarowny podział odpowiedzialności za sprawy związane z daną polityką. Warunkami koniecznymi wzmacniania koordynacji jest zapewnienie skutecznej wymiany informacji pomiędzy głównymi interesariuszami procesu decyzyjnego. Instytucję koordynującą stanowi – jak dotychczas – Minister Pracy i Polityki Społecznej, od którego zależy zapewnienie przepływu informacji pomiędzy zainteresowanymi stronami o krokach podjętych przez inne instytucje w obszarze polityki senioralnej i o sprawach, które są rozstrzygane. Koordynacja to także tworzenie forum konsultacji pomiędzy interesariuszami polityki senioralnej w obszarze tej polityki i rolę tę zaczynają przejmować – na wstępnym etapie budowania polityki senioralnej – trzy rady konsultacyjne, działające przy: Ministrze Pracy i Polityki Społecznej, Prezydencie RP oraz Rzeczniku Praw Obywatelskich. Przy czym analiza dotychczasowych działań poszczególnych aktorów instytucjonalnych pozwala uchwycić różnice w stylach koordynacji: od częściowo otwartego zaangażowania, kiedy urzędnicy (*policymakers*) dzielą się informacjami o ideach i pomysłach, prowadząc dialog z ekspertami i opinią publiczną, po otwarcie na innowacje i partnerów społecznych, kiedy urzędnicy tworzą platformę współpracy, aby wypracować i wdrożyć instrumenty i narzędzia polityki senioralnej.

### Interesariusze polityki senioralnej

Za K. Oblójem przyjmuję, że interesariusze to „(...) grupy, instytucje, organizacje, które spełniają dwa warunki: po pierwsze, mają swoją *stawkę* w działaniu firmy, w jej decyzjach i ich efektach; po drugie, są w stanie wywrzeć efektywną presję na organizację” [Oblój 2007; s. 217]. Interesariusze polityki senioralnej, którzy uczestniczą w procesie jej tworzenia, to podmioty, które dysponują zróżnicowaną siłą nacisku, mają inne prawne i społeczne umocowanie, a także różną pilność zadań w tym procesie. Jednocześnie dynamika tego procesu powoduje zmiany zarówno czynników, jak i samych interesariuszy, np. w procesie aktywizacji nowych podmiotów. Warto przyjrzeć się zarówno interesariuszom, jak i wzrostowi intensywności współpracy interesariuszy w procesie budowania zrębów polityki senioralnej, obserwowanym od 2010 r. Inspiratorem i katalizatorem wzmożonego ruchu w tym obszarze są zarówno aktorzy zewnętrzni (UE – *Strategia Europa 2020*; Rok

aktywnego starzenia się i solidarności międzypokoleniowej) oraz wewnętrzni (Rada Ministrów – *Założenia Długookresowej Polityki Senioralnej na lata 2014–2020*).

Przystępując do konstruowania mapy interesariuszy polityki senioralnej w Polsce w początkowej fazie jej tworzenia, skoncentruję się na podmiotach instytucjonalnych, odpowiedzialnych za opracowanie i wdrożenie założeń polityki senioralnej oraz podmiotach, które aktywnie wspierały proces tworzenia dokumentów programowych w procesie konsultacji. Dla przejrzystości przekazu zaprezentuję dwie odrębne mapy interesariuszy polityki senioralnej. Pierwsza obejmie instytucje zaangażowane w programowanie polityki senioralnej, druga podmioty, które aktywnie wsparły proces doskonalenia dokumentów programowych, wpływając na ich kształt poprzez zgłaszanie konkretnych propozycji rozwiązań.

Ustalając listę interesariuszy instytucjonalnych polityki senioralnej, warto skoncentrować się na podmiotach mających najwyższą stawkę w procesie tworzenia tej polityki, umocowanych prawnie, czyli właścicieli procesu tworzenia założeń tej polityki.

**Tabela 1. Mapa interesariuszy instytucjonalnych polityki senioralnej**

wpływ na decyzje	bardzo wysoki	Minister Pracy i Polityki Społecznej	
	wysoki	Minister Finansów, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju	Komisja Europejska, Rada Europejska, Rada Ministrów, Parlament Departament Polityki Senioralnej MPiPS, Stała Komisja sejmowa ds. polityki senioralnej
	średni	Ministrowie: Zdrowia, Edukacji Narodowej, Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Gospodarki, Sportu i Turystyki, Spraw Wewnętrznych	Prezes ZUS Prezydent RP, Rzecznik Praw Obywatelskich



niski	X	X	X	X
	niskie	Średnie	Wysokie	bardzo wysokie

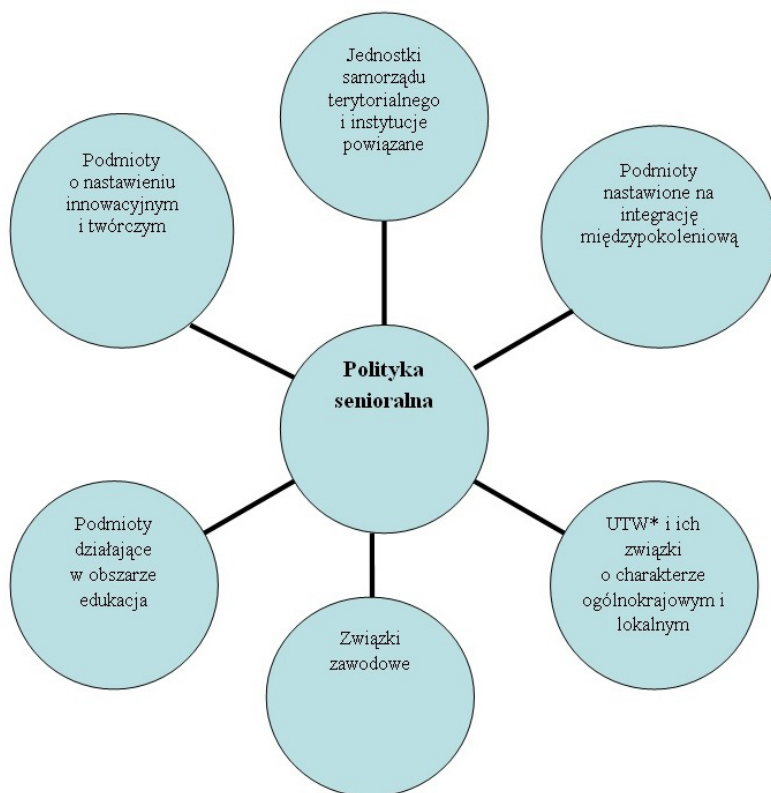
Zainteresowanie

Źródło: opracowanie własne.

Na zakładany najwyższy wpływ na decyzje oraz bardzo wysokie zainteresowanie wyrażane w aktywności w obszarze polityki senioralnej, wywierają wpływ relacje pomiędzy interesariuszami i stopień uzależnienia od innych podmiotów biorących udział w procesie. Polityka senioralna jest projektowana horyzontalnie. Z założenia powinna być spójna z polityką państwa w wielu obszarach, a jej wdrażanie ma być finansowane poprzez alokację środków będących w dyspozycji podmiotów publicznych [Założenia 2013, s. 4].

Konstruując mapę interesariuszy społecznych polityki senioralnej, sięgnęłam do wyników konsultacji społecznych przeprowadzonych przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w 2012 r. w sprawie projektu *Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2012 – 2013* oraz w sprawie projektu *Założeń Długofalowej Polityki Senioralnej na lata 2014–2020* w 2013 r.

W konsultacjach uczestniczyło kilkudziesięciu przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz jednostek samorządu terytorialnego, które działają w obszarze aktywności osób starszych. Na podstawie informacji o podmiotach uczestniczących w konsultacjach skonstruowałam uproszczoną mapę społecznych interesariuszy polityki senioralnej. Większość z nich stanowią podmioty, które były potencjalnymi beneficjentami rządowego programu.

**Rysunek 1. Mapa interesariuszy społecznych polityki senioralnej**

\*Uniwersytet Trzeciego Wieku

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MPiPS.

Analiza listy podmiotów aktywnie uczestniczących w procesie tworzenia polityki senioralnej pozwala wyróżnić kilka kryteriów, według których można podzielić aktorów tego procesu. Pierwsze to obowiązki i zadania wynikające z zadań własnych lub zleconych. I z tym kryterium związany jest status prawny podmiotów, np., jednostki samorządu terytorialnego, związki zawodowe/społeczne, fundacje, stowarzyszenia, UTW, podmioty i ich krajowe reprezentacje. Drugie kryterium można odnieść do obszaru zainteresowań i wyraźnie najbardziej zinstytucjonalizowanym i aktywnym obszarem jest system funkcjonowania UTW, zorganizowany na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym. Kolejne kryterium różnicujące interesariuszy społecznych to stosunek do innowacji. Są wśród nich podmioty nastawione na poszukiwanie i wdrażanie innowacji społecznych, inne nastawione na funkcjonujące dotychczas rozwiązania. Charakterystyczny jest znaczący udział or-



ganizacji nastawionych na innowacje społeczne, np. Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia czy Towarzystwo Inicjatyw Twórczych „ę”. To kryterium krzyżuje się z kolejnym, które można określić zorientowaniem na przyszłość lub teraźniejszość. Wśród interesariuszy polityki senioralnej znajdują się podmioty koncentrujące uwagę na rozwiązaniach w perspektywie kilku – kilkunastu lat i inne, nastawione na usprawnianie funkcjonujących rozwiązań systemowych. Kolejne kryterium dotyczy podziału na organizacje zajmujące się głównie seniorami, np. Polskie Towarzystwo Gerontologiczne, Polski Związek Emerytów, Rencistów i Inwalidów i pozostałe, których działalność dotyczy relacji międzypokoleniowych, np. Stowarzyszenie Edukacyjne Centrum Integracji Międzypokoleniowej „Hipokamp” w Łodzi lub nie jest określona poprzez cezurę wieku, np., Fundacja Promocji Inicjatyw Społecznych POLPROM.

Wśród interesariuszy są organizacje ogólnopolskie, np. Ogólnopolskie Porozumienie UTW czy Ogólnopolska Federacja Stowarzyszeń UTW, PZERiI, Związek Powiatów Polskich, działające na szczeblu regionalnym, np., Związek Pracodawców Ochrony Zdrowia Dolnego Śląska, urzędy marszałkowskie, Regionalny Ośrodek Pomocy Społecznej w Opolu oraz na szczeblu lokalnym, w tym m.in. gminne ośrodki pomocy społecznej, Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Krakowie, Towarzystwo Polsko-Niemieckie w Krakowie, Urząd miasta Wrocławia.

## Instrumenty polityki senioralnej

Polityka senioralna to polityka o charakterze horyzontalnym. Jej instrumenty i narzędzia znaleźć można w politykach: społecznej, socjalnej, zdrowia, demograficznej, rodzinnej, mieszkaniowej, gospodarce (srebrna gospodarka) i rynku pracy, zarządzania zasobami ludzkimi w administracji, edukacyjnej, szkolnictwa wyższego, transportu publicznego oraz sportu i turystyki. Przykładowo, w obszarze polityki edukacyjnej znajdujemy instrument, jakim jest koncepcja uczenia się przez całe życie, zapisany w dokumencie programowym *Strategia rozwoju kształcenia ustawicznego w Polsce do 2010 roku* oraz narzędzia realizacji takie jak m.in. prawo, podatki, granty, dotacje, decentralizacja zadań publicznych czy koordynacja działań.

Odpowiednio każdy z ministrów właściwych odpowiedzialnych za dany dział/obszar administracji publicznej ma swój udział w procesie tworzenia zrębów polityki senioralnej, swoje cele częściowe oraz zbiór własnych lub mieszanych instrumentów do jej wdrażania. Podstawowe instrumenty i narzędzia polityki publicznej to m.in.: legislacja, programy, projekty, wytyczne, standardy, dokumenty strategiczne i programowe.

Pierwszym ogólnopolskim programem przygotowanym dla osób starszych oraz odnoszącym się do współpracy międzypokoleniowej był *Rządowy Program na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2012–2013* (ASOS). Jego realizacja stanowiła fazę przygotowawczą do opracowania założeń polityki senioralnej. Założenia tej polityki zostały zaprojektowane horyzontalnie, aby zapewnić jej spójność z innymi politykami publicznymi. Dokument powstawał w sposób partycypacyjny, z wykorzystaniem wyników badań i opinii partnerów instytucjonalnych i społecznych. W pracach nad dokumentem uczestniczyła Rada do spraw Polityki Senioralnej, powołana jako organ pomocniczy Ministra Pracy i Polityki Społecznej. W jej pracach uczestniczyli przedstawiciele ministerstw i urzędów centralnych, przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego, organizacji trzeciego sektora oraz eksperci. W wyniku prac powstał dokument *Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020*, przyjęty przez Radę Ministrów 24 grudnia 2013 r.

## Wnioski i rekomendacje

Zręby polityki senioralnej w Polsce powstają w warunkach konsensusu dotyczącego problemu, jakim są długofalowe, systemowe konsekwencje procesu starzenia się społeczeństwa polskiego. Polityka senioralna znajduje się we wstępnej fazie jej budowania: pomiędzy diagnozą a implementacją. Główni aktorzy instytucjonalni tej fazy to: Rząd, Prezydent RP, Rzecznik Praw Obywatelskich. Polityka senioralna to domena ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego. Wzrost znaczenia tego obszaru interwencji państwa można zmierzyć wskazując na proces instytucjonalizacji – wyodrębniania się instytucji zajmujących się problematyką senioralną, jak również rangą dokumentów programowych Unii Europejskiej oraz krajowych.

Proces budowania instytucji odpowiedzialnych za opracowanie, wdrażanie i realizację polityki senioralnej trwa. Kolejne fazy budowania polityki przebiegają według otwartego, partycypacyjnego modelu tworzenia polityki publicznej w oparciu o dowody (*evidence-based policy*). Partnerzy społeczni i eksperci mają realny wpływ na kształt przyjmowanych rozwiązań. Zakłada on stały monitoring prowadzonych działań. Opracowano dokument programowy o charakterze ramowym *Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020*. Budowany jest system instytucjonalny, w oparciu o który wdrażane będą instrumenty i narzędzia tej polityki. W Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej funkcjonuje Departament Polityki Senioralnej, a najmłodszą stałą komisją sejmową jest Komisja ds. polityki senioralnej.

Problematyczne wydaje się przyjęcie założenia o sfinansowaniu działań dotyczących polityki senioralnej bez dodatkowych kosztów w ramach poszczególnych działów administracji rządowej. Warunkiem powodzenia takiej strategii jest wzmocnienie procesu koordynacji polityki senioralnej. O potrzebie stworzenia zintegrowanej polityki senioralnej wypowiadają się eksperci, m.in. prof. Bolesław Samoliński – Przewodniczący Koalicji na rzecz Zdrowego Starzenia i Przewodniczący Rady ds. Polityki Senioralnej funkcjonującej jako organ doradczy Ministra Pracy i Polityki Społecznej.

Polityka senioralna jako polityka publiczna o charakterze horyzontalnym wymaga innych instrumentów koordynacji niż polityki sektorowe. Jej wdrożenie odbywa się i odbywać się będzie nie tylko w ramach różnych działów administracji rządowej, ale także w warunkach zdecentralizowanego państwa na różnych szczeblach funkcjonowania samorządu terytorialnego (regionalny/lokalny). Wymaga zarządzania na szczeblach: krajowym, regionalnym i lokalnym. Szacując ryzyka wdrażania polityki senioralnej warto wziąć pod uwagę możliwe różnice w przyjmowanych standardach tej polityki w zależności od szczebla jej implementacji i ewentualne konflikty w tym obszarze. W tym kontekście warto rozważyć rolę regulacji wdrożeniowej, zapewniającej spójność i skuteczność realizacji polityki senioralnej i celowość regulacji wdrożeniowej w tym obszarze.

## Bibliografia

*Analiza ekonomiczna w polityce publicznej* (2012), A. Surdej (red.), Scholar, Warszawa.

*Analiza skuteczności narzędzi wybranych polityk publicznych. Prace analityczne słuchaczy KSAP* (2011), M. Sakowicz (red.) KSAP, Warszawa.

Cabinet Office (2014), *Open Policy Making*. UK Advisory Forum on Ageing [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/368431/open-policy-making-presentation.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/368431/open-policy-making-presentation.pdf) [dostęp: 2014-12-13].

CBOS (2012) Raport z badań. *Opinie o podnoszeniu wieku emerytalnego i zmianach w systemie emerytalnym*, BS/40, Warszawa.

CBOS (2012) Raport z badań. *Opinie o zmianach w systemie emerytalnym*, BS/77, Warszawa.

Czapiński J., Błędowski P. (2014), *Aktywność społeczna osób starszych w kontekście percepcji, Polaków* [http://diagnoza.com/pliki/raporty\\_tematyczne/Aktywnosc\\_spoeczna\\_osob\\_starszych.pdf](http://diagnoza.com/pliki/raporty_tematyczne/Aktywnosc_spoeczna_osob_starszych.pdf) [dostęp: 2014-12-05].

- Guy P.B. (2012), *American Public Policy. Promise and Performance*, 9<sup>th</sup>, SAGE.
- KPRM (2011), *Podniesienie jakości procesów decyzyjnych w administracji rządowej poprzez wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich. Poradnik dla administracji publicznej*, Warszawa.
- Kulesza M., Sześciło D. (2013), *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Wolters Kluwer Polska SA, Warszawa.
- MNiSW 2011, Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 8 sierpnia 2011 r. w sprawie obszarów wiedzy, dziedzin nauki i sztuki oraz dyscyplin naukowych i artystycznych.
- Olejniczak K. (2013), *System zarządzania polityką publiczną. Propozycja uniwersalnych ram koncepcyjnych* [w:] *Między ideami, interesami a instytucjami. Polityki publiczne w praktyce. Nauka o „przewyścianiu trudności”, „Zoon Politikon”*, Rocznik naukowy nr 4, Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych Collegium Civitas, Warszawa.
- Otwarty rząd w Polsce. Kulisy programu Opengov* (2013), G. Młynarski (red.), Fundacja Projekt: Polska, Warszawa <http://centrumcyfrowe.pl/wp-content/uploads/2013/06/Otwarty-rzad-w-Polsce-Publikacja-OPENGOV-v1-0.pdf> [dostęp: 2014-12-15]
- PolSenior (2012), *Aspekty medyczne, psychologiczne, socjologiczne i ekonomiczne starzenia się ludzi w Polsce*, M. Mossakowska, A. Więcek, P. Błędowski (red.), Termedia, Poznań <http://212.87.21.2/polsenior/sites/polsenior.iimcb.gov.pl/files/file/monografia/monografiaPolSenior.pdf> [dostęp: 2014-12-06]
- Rada Ministrów (2012), *Rządowy Program na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2012–2013*, [http://www.mpips.gov.pl/gfx/mpips/userfiles/\\_public/1\\_NOWA%20STRONA/Aktualnosci/seniorzy/Rzadowy%20Program%20ASOS\\_2012-2013.pdf](http://www.mpips.gov.pl/gfx/mpips/userfiles/_public/1_NOWA%20STRONA/Aktualnosci/seniorzy/Rzadowy%20Program%20ASOS_2012-2013.pdf) [13 grudnia 2014]
- Rada Ministrów (2013a), *Rządowy Program na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014–2020*, uchwała nr 237 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r.
- Rada Ministrów (2013b), *Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020*, uchwała nr 238 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r.
- Szatur-Jaworska B. (2012), *Zasady polityk publicznych w starzejących się społeczeństwach*, [w:] *Strategia działania w starzejącym się społeczeństwie. Tezy i rekomendacje*, Rzecznik Praw Obywatelskich, Warszawa, październik.
- Wprowadzenie do nauk o polityce publicznej* (2014), M. Zawicki (red.), PWE, Warszawa.
- Zarządzanie informacją i narzędzia realizacji wybranych polityk publicznych.*

---

*Zbiór prac analitycznych i studiów przypadku opracowanych przez słuchaczy KSAP (2014), A. Jaroń (red.), KSAP, Warszawa.*

*Zybała A. (2012), Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach, KSAP, Warszawa.*



Robert Seliga

Spółeczna Akademia Nauk

## Jakość kształcenia jako element strategii marketingowej uczelni wyższej

### Quality of Education as Part of the University's Marketing Strategy

**Abstract:** With the development of the higher education market in Poland, the increased demand for higher education, and the commercialization of education there is a tendency strengthening competition between universities. Polish higher education sector in the last twenty-five years has become a kind of laboratory development of marketing concepts, in particular, on the relationship marketing. This article aims to show the role it plays quality (in relation to the university – the quality of education) in the marketing communications universities in Poland. The research methodology was based on quantitative research conducted in 2014 among students of different faculties.

**Key words:** quality of education, marketing strategy, university, higher education.

### Wstęp

Wraz z rozwojem rynku szkolnictwa wyższego w Polsce i wzrostem zapotrzebowania na wykształcenie wyższe oraz komercjalizacją kształcenia, pojawia się tendencja wzmacniająca konkurencję pomiędzy uczelniami. I chociaż sektor szkolnictwa wyższego w Polsce nie ma



charakteru w pełni rynkowego, ze względu na społeczne znaczenie kształcenia i kluczową rolę regulacyjną państwa, to niemniej jednak rozwijają się w nim mechanizmy konkurencyjne. Rywalizacja pomiędzy podmiotami gospodarczymi o preferencje klientów tworzy miejsce dla rozwoju działalności marketingowej, która była zbędna w okresie socjalizmu realnego. Polski sektor uczelni wyższych w ciągu ostatniego dwudziestopięciolecia stał się swoistym laboratorium rozwoju koncepcji marketingowych, w szczególności zaś dotyczących marketingu relacji.

Celem artykułu jest ukazanie roli, jaką odgrywa jakość (*w odniesieniu do uczelni wyższych – jakość kształcenia*) w komunikacji marketingowej uczelni wyższych w Polsce.

W artykule sformułowana została następująca teza: zauważalny jest wzrost znaczenia jakości kształcenia w aktywności marketingowej uczelni wyższych w Polsce.

Metodyka badań oparta została o badania ilościowe przeprowadzone w 2014 roku wśród studentów różnych kierunków kształcenia.

### **Charakterystyka marketingu w sektorze edukacyjnym szkolnictwa wyższego**

Sektor szkolnictwa wyższego kształtuje się pod wpływem szeregu czynników otoczenia, które obejmują zmienne: prawne, ekonomiczne, demograficzne, społeczne oraz kulturowe. Zintegrowany wpływ tych zmiennych warunkuje funkcjonowanie sektora uczelni wyższych w Polsce. Próbując przeprowadzić jak najbardziej generalną chronologię funkcjonowania sektora uczelni wyższych, przydatną z punktu widzenia marketingu, można wyodrębnić trzy fazy kształtowania się sektora [Sułkowski, Seliga 2007, ss. 103–109].

**Faza 1.** Przed 1990 rokiem to okres, w którym w sektorze funkcjonowały tylko uczelnie państwowe i popyt na studia wyższe był stabilny i oscylował na względnie niskim poziomie.

**Faza 2.** 1991–2005 to okres powstania i gwałtownego wzrostu uczelni niepaństwowych, ale również rozwoju uczelni państwowych będący konsekwencją szybkiego zwiększania się popytu na studia wyższe oraz wzrostu liczby studentów.

**Faza 3.** Po 2005 roku to początek efektów niżu demograficznego, skutkujący zmniejszaniem się liczby potencjalnych studentów i zaostreniem się konkurencji w sektorze uczelni wyższych.

Przyjęta chronologia ma konsekwencje dla sfery zarządzania marketingowego w uczelniach wyższych. W fazie 1 marketing uczelni wyższych nie występuje, ponieważ nie ma mechanizmów konkurencyjnych

w sektorze. W fazie 2 mamy do czynienia z bardzo szybkim rozwojem metod marketingu masowego, przede wszystkim w uczelniach niepaństwowych, które konkurują o studentów płacących czesne. W fazie 3, wobec zaostrenia się konkurencji, rozpoczyna się coraz powszechniejsze stosowania wyrafinowanych i zaawansowanych narzędzi marketingu obejmujących marketing relacyjny.

Przeprowadzona analiza wskazuje, że dominującą tendencją w sektorze szkolnictwa wyższego w Polsce od początku lat 90. XX wieku jest wzrastająca konkurencja, a co za tym idzie, wzrost znaczenia i zastosowania marketingu. Zaistniało kilka przyczyn uruchomienia mechanizmów konkurencyjnych w sektorze. Po pierwsze, z punktu widzenia prawa, dopuszczono do prowadzenia odpłatnych studiów wyższych w Polsce, pomimo istniejących zapisów konstytucyjnych o bezpłatnym kształceniu [Konstytucja RP] oraz dopuszczono możliwość tworzenia uczelni niepaństwowych kształcących wyłącznie na studiach płatnych. Po drugie, rozwój rynku pracy w Polsce, przyczynił się do docenienia wykształcenia wyższego, które stało się warunkiem rozwoju kariery profesjonalnej w coraz większej liczbie rodzajów aktywności zawodowej. Konkurencja pomiędzy podmiotami gospodarczymi prowadzi do rozwoju znaczenia działań marketingowych, które jednak rozwijają się stopniowo. Pierwsza połowa lat 90. to początek działań marketingowych właściwie wyłącznie w uczelniach niepaństwowych. Sfera marketingu ograniczała się do reklam w mediach, przede wszystkim w prasie, ale również w radiu i telewizji, wyłącznie na skalę lokalną. Innymi wykorzystywanymi formami reklamy są foldery i drukowane materiały reklamowe, a także strony WWW. W drugiej połowie lat 90. uczelnie państwowe i niepaństwowe wykorzystują w coraz większym stopniu działania Public Relations, służące budowaniu wizerunku. Zazwyczaj obejmują one organizację lub sponsoring zróżnicowanych wydarzeń (*events*) kulturalnych, sportowych i naukowych. Rozbudowuje się również struktura działów marketingu w szkolnictwie wyższym, coraz częściej uczelnie zatrudniają rzeczników prasowych oraz specjalistów z zakresu marketingu. Na początku XXI wieku, pod presją konkurencji, również uczelnie publiczne rozbudowują i profesjonalizują działalność marketingową. W sferze promocji obok reklamy i PR coraz większą rolę zaczyna odgrywać promocja sprzedaży polegająca na: organizacji punktów rekrutacyjnych, systemie obniżek i rabatów, promocjach gadżetowych. Jednak, jak wskazuje większość badań, kluczową rolę w naborze studentów odgrywa opinia innych studentów, absolwentów oraz reputacja uczelni. Zatem kluczowym działaniem promocyjnym będzie dążenie do wzrostu satysfakcji studenta oraz budowanie wizerunku

uczelnii, które jest przedmiotem marketingu relacyjnego. Obok sfery promocyjnej wyraźna jest również ewolucja w obszarze badań rynkowych i tworzenia strategii marketingowej. Podczas gdy w latach 90. dominują w marketingu szkół wyższych działania taktyczne i operacyjne, oparte raczej na doświadczeniu i intuicji zarządzających, to na początku XXI wieku uczelnie coraz częściej prowadzą własne badania rynku edukacyjnego oraz nabywają raporty przygotowywane przez wyspecjalizowane jednostki i coraz częściej konstruują strategie marketingowe służące osiągnięciu celów rynkowych. Można wskazać uczelnie wyższe, które dążą do wdrożenia strategii marketingowych na rynku krajowym, a nawet międzynarodowym, choć zdecydowana większość szkół wyższych ogranicza się do działalności regionalnej. Duża liczba utworzonych jednostek edukacyjnych na poziomie wyższym wzmacnia konkurencję w sektorze. Z drugiej strony malejąca liczba potencjalnych studentów sprawia, iż uczelnie muszą w coraz większym stopniu zabiegać o nowych studentów. Co ciekawe, takie zachowania zauważalne są już nie tylko w uczelniach niepublicznych, ale także w uczelniach publicznych. Przyczyn takiego stanu rzeczy możemy odszukać bardzo wiele, jedną z nich jest niż demograficzny występujący w Polsce, drugą stanowi otwarcie granic na kraje Unii Europejskiej, a co za tym idzie możliwość kształcenia się za granicą. Przedstawione powyżej czynniki nie są jedynymi aspektami wpływającymi na zachowania marketingowe uczelni, jednakże odgrywają one kluczową rolę w całym procesie transformacji działań promocyjnych. Podejmowane przez uczelnie wyższe działania marketingowe w znacznym stopniu ewaluowały. Dzisiejsza promocja uczelni nie ogranicza się jedynie do przedstawienia oferty za pomocą ulotek, katalogów lub ewentualnie strony internetowej. Obserwując proces transformacji działań marketingowych uczelni, można zauważyć rosnące znaczenie koncepcji marketingu relacyjnego w promocji tych jednostek.

Reasumując, w sektorze szkolnictwa wyższego w Polsce w ciągu ostatnich 24 lat można zaobserwować wzrost znaczenia orientacji marketingowej i szybką ewolucję uczelni wyższych w kierunku marketingu relacji. Przejawia się to z jednej strony wzrostem złożoności działań marketingowych oraz struktur specjalizujących się w marketingu, a z drugiej strony koncentracja na działaniach marketingowych służących budowaniu więzi oraz wzmacnianiu wizerunku uczelni wyższych. Interesującą kwestią pozostaje próba opisu specyfiki marketingu relacji w sektorze szkolnictwa wyższego w Polsce.

## **Istota marketingu relacji w sektorze szkolnictwa wyższego**

H.I. Ansoff stwierdził, że w pierwszych trzydziestu latach XX wieku sukces zapewniały przedsiębiorstwom niższe ceny sprzedawanych produktów lub usług w porównaniu z konkurencją [Ansoff 1985, s. 47]. Wzrost globalnej konkurencji, zaobserwowany w ostatnich dekadach ubiegłego stulecia, doprowadził do wzmocnienia znaczenia procesu komunikacji marketingowej, a także do różnicowania się koncepcji marketingowych. Marketing natomiast stał się jedną z najszybciej rozwijających się dyscyplin poznawczych w rodzinie nauk o zarządzaniu [Sułkowski, Białecki 2007, s. 11].

Początek rozważaniom na temat rozwoju nurtu marketingu relacyjnego dał Ph. Kotler w zaproponowanym przez niego pięcioelementowym modelu roli marketingu w przedsiębiorstwie. W latach pięćdziesiątych XX wieku w analizach teoretycznych, ale również w działaniach przedsiębiorstw, pojawił się nowy model marketingu, który zamiast koncentrować działania firmy na produkcie, większość uwagi skupiał na rozpoznawaniu, informowaniu oraz satysfakcji klienta.

Koncepcja marketingu relacji została sformułowana i ukształtowana w latach 80-tych XX wieku. Próby zdefiniowania koncepcji marketingu relacji wyrastają z krytyki tradycyjnego ujęcia marketingu. Większość definicji marketingu relacji podkreśla konieczność budowania więzi z klientem [Krupski 2007, s. 121]. L. Berry określa marketing relacji jako tworzenie, utrzymywanie i wzbogacanie relacji z klientem. Pozyskiwanie nowego klienta stanowi jedynie pierwszy krok w procesie marketingu [Leonard 1983, s. 26]. W literaturze przedmiotu zaproponowane przez badaczy określenia marketingu relacji są bardzo zbliżone do siebie, wszystkie podkreślają potrzebę kreowania więzi z klientem w taki sposób, aby obydwie strony transakcji były usatysfakcjonowane. Dodatkowo jednak Ch. Grönroos w przedstawionej definicji wprowadził nową kategorię marketingową, mianowicie obietnice. Mają one służyć zbudowaniu wstępnej relacji z klientem. Następnie spełnienie obietnic może dopiero zweryfikować i utrwalić wcześniejszą, warunkową więź. W ten sposób obydwie strony czerpią obopólną korzyść. Autor zwraca także szczególną uwagę na partnerskie traktowanie się przez obydwie strony umowy. J. Capuslky oraz M. Wolf uważają, że marketing relacji to przede wszystkim: „proces polegający na stworzeniu bazy danych o już posiadanych oraz potencjalnych klientach i zbliżeniu się do nich przy pomocy zróżnicowanych, charakterystycznych dla każdego nabywców informacji. Winna być przeprowadzona analiza kosztów zdobycia i utrzymania każdego klienta oraz długoterminowe oceny zbudowanych relacji” [Copulsky, Wolf 1990, s. 17]. Szeroki zakres defi-

niowania koncepcji marketingu relacji sprawił, że w literaturze przedmiotu odnaleźć można również definicje traktujące marketing relacji jako dodatkowe narzędzie klasycznej komunikacji marketingowej. Takie ujęcie problemu nie oddaje istoty głębokiej zmiany w podejściu marketingu relacji w porównaniu z klasycznym marketingiem. Definicję traktującą marketing relacji jako uzupełnienie klasycznego marketingu przedstawił np. M. Armstrong, który stwierdził, że: „marketing relacji jest koncepcją, która do tradycyjnego marketingu mix dodaje obsługę klienta i jakość” [Armstrong 1993, s. 54].

### **Jakość jako element marketingu relacji wykorzystywany przez uczelnie wyższe**

Pojęcie jakości stało się przedmiotem rozważań wielu badaczy akademickich oraz praktyków. Chodź samo pojęcie jakości funkcjonuje od kilkudziesięciu lat, to trudno jest wskazać jedną powszechnie przyjętą definicję. W literaturze przedmiotu odnaleźć można wiele definicji i stanowisk świadczących o skomplikowanym charakterze opisywanego pojęcia. D. Garvin wyróżnia pięć poglądów na temat jakości: pogląd transcendentálny, pogląd bazujący na ocenie konsumenta, pogląd bazujący na cechach produktu oraz pogląd bazujący na ocenie procesu produkcji i pogląd bazujący na ocenie wartości [Garvin 1988, ss. 45-47]. Pierwsze definicje jakości odnosiły się do zdefiniowania jakości produktu, obecnie dużo więcej uwagi poświęca się tematyce jakości usług. Zespół badaczy: A. Parasuraman, V.A. Zeithmal i L.L. Berry zdefiniowali jakość usług jako: „poziom pozytywnej niezgodności między oczekiwaniami lub pragnieniami konsumentów a dokonaną przez nich percepcją usług” [Parasuraman, Zeithmal, Berry 1990, ss. 19-20]. Z kolei R. Griffin określa jakość jako „ogół cech produktu lub usługi decydujących o ich zdolności do zaspokojenia stwierdzonych i potencjalnych potrzeb” [Griffin 1997, s. 616]. Analizując literaturę przedmiotu można zauważyć ściśle powiązanie pomiędzy jakością a zadowoleniem klientów. Ph. Kotler uważa, że „jedną z najważniejszych wartości, jakich klienci spodziewają się od dostawcy, jest wysoka jakość wyrobu lub usługi” [Kotler 2005, s. 13]. Z kolei L. Wasilewski stwierdza, że „jakość bez klienta nie ma sensu, jest bowiem stopniem spełnienia jego oczekiwań, a te z kolei są kategorią subiektywną, sądem wartościującym wyrażanym bezpośrednio lub pośrednio przez każdego indywidualnego klienta” [Wasilewski 1998, s. 8]. Istotny głos w dyskusji zabrał inny uczony, J. Bank, który w definicji pojęcia jakości zwrócił uwagę na aspekt kosztowy: „jakość jest to pełne zaspokojenie określonych potrzeb klienta przy minimalnych kosztach własnych” [Bank 1996, s. 17]. Pojęcie jakości



znalazło swoje zastosowanie również w usługach. Analiza literatury fachowej wskazuje na duże przywiązanie uwagi do jakości świadczonych usług. Według K. Radkowskiego świadczenie usług o wysokiej jakości ma bezpośrednie przełożenie na lojalność klienta oraz tworzenie większej siły konkurencyjnej firmy w otoczeniu [Radkowski 2006, s. 23]. Ponadto świadomość klientów z zakresu jakości świadczonych usług oraz produktów w ostatnim czasie znacząco wzrosła. Klienci coraz częściej, zanim podejmą ostateczną „współpracę z podmiotem” chcą mieć pewność, że jakość produktu i poziom współpracy spełnia ich oczekiwania [Rychły-Lipinska, Dajczak 2006, s. 28].

Przedstawione powyżej stanowiska dotyczące jakości uzasadniają jej nierozłączność z koncepcją satysfakcji klienta, a więc pozwalają na stwierdzenie, że jakość jest elementem koncepcji marketingu relacji.

Stwierdzenie to potwierdza J. Otto, który stwierdza, że „jakość stanowi niewątpliwie jeden z kluczowych elementów marketingu relacji” [Otto 2004, s. 122]. Obok J. Otto innym polskim uczonym, który kwalifikuje pojęcie jakości jako element koncepcji marketingu relacji, jest R. Furtok. Analizując pojęcie jakości w odniesieniu do koncepcji marketingu relacji, można zauważyć kolejne wspólne obszary obydwu pojęć. Jeden z nich tworzy z pewnością koncepcja Total Quality Management. W literaturze przedmiotu określa się ją jako kompleksowe zarządzanie jakością. Twórcami powyższej koncepcji byli: W. Edwards-Deming, K. Ishikawa oraz J. Juran [Iwasiewicz 1999; Juran 1988]. W koncepcji stwierdzono, że podstawowym mechanizmem rozwoju oraz źródłem zysku jest dążenie do całościowego podwyższania jakości procesów w podmiocie gospodarczym, pozwalające osiągać zadowolenie klienta. M. Urbaniak wskazuje osiem zasad kompleksowego zarządzania jakością: orientacja nastawiona na klienta, przywództwo, zaangażowanie ludzi, podejście procesowe, systemowe podejście do zarządzania, ciągłe doskonalenie, podejmowanie decyzji w oparciu o fakty, wzajemne korzystne więzi z dostawcami [Urbaniak 1998, s. 51].

Kluczowymi elementami TQM z punktu widzenia koncepcji marketingu relacji są:

- orientacja nastawiona na klienta, w której głównym celem jest zaspokojenie potrzeb klientów;
- zaangażowanie ludzi – wszyscy pracownicy firmy dążą do głównego celu firmy, jakim jest odpowiedzenie na potrzeby klienta;
- wzajemne korzystne więzi z dostawcami.

Opisane powyżej zasady uwzględniają charakterystyczne dla koncepcji marketingu relacji elementy, takie jak: kontak-

ty z dostawcami oraz pozytywne relacje pomiędzy pracownikami i przedsiębiorstwem. Zasady te stają się wyznacznikiem działań wspólczesnej firmy.

Pojęcie jakości odnosi się zarówno do kluczowych cech funkcjonalnych produktu („twarda jakość”), jak i poziomu obsługi klienta („jakość miękka”). H. Peck uważa, że obsługa klienta powinna być postrzegana jako proces dostarczający nabywcy korzyści, który wymaga przemyśleń przed, w trakcie i po zawarciu transakcji z klientem [Peck 1997, s. 42].

W literaturze przedmiotu dużo miejsca poświęca się problematyce jakości kształcenia na poziomie wyższym. Jakość usług edukacyjnych uczelni można przyrównać do siły napędowej tworzącej jej przewagę konkurencyjną [Patora 2013]. Jak wynika z definicji jakości usługi zaprezentowanej przez S. Trawnicką: „jakość usługi jest to ogół właściwości usługi decydujący o jej zdolności do zaspokojenia stwierdzonych lub przewidywanych potrzeb” [Trawnicka 1997, s. 7], kluczową rolę odgrywa badanie i prognozowanie potrzeb klientów uczelni. Analizując jakość w szkolnictwie wyższym można wprowadzić jej podział: na jakość twardą i jakość mięką. Podział ten usystematyzuje dziedziny, w których można dokonać oceny jakości w uczelniach.

W jakości twardej dokonać można oceny przede wszystkim:

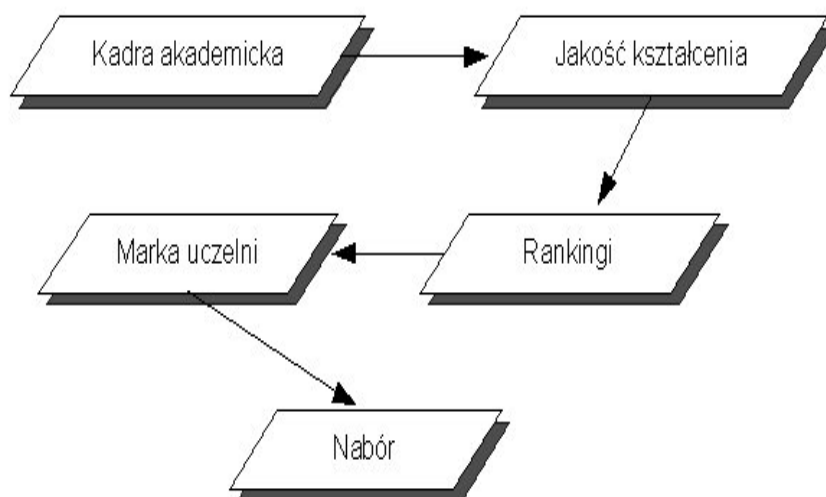
- infrastruktury uczelnianej (budynki, wyposażenie bibliotek, sal dydaktycznych, liczba miejsc w akademikach itp.);
- lokalizacji (dostęp dla studentów, komunikacja, rozproszenie infrastruktury).
- kadry dydaktycznej (liczba osób posiadających stopnie i tytuły naukowe: prof., dr hab., dr);
- kadry administracyjnej (liczba i kwalifikacje pracowników administracyjnych do obsługi studentów).

Natomiast w jakości miękkiej można poddać analizie:

- poziom kształcenia;
- miejsca w rankingach uczelni wyższych;
- typy i formy studiów;
- organizację zajęć.



**Rysunek 1. Zależność pomiędzy jakością twardą i miękką w uczelniach wyższych**



Źródło: opracowanie własne.

W odniesieniu do jakości kształcenia kluczową rolę odgrywa poziom kształcenia, który znajduje odbicie w kompetencjach absolwentów uczelni poszukujących swojego miejsca na rynku pracy. Jakość kształcenia uwarunkowana jest zarówno jakością kadry naukowej i infrastrukturą uczelni, jak i przyjętą strategią oraz reputacją uczelni. Zatem, w Polsce, obok uczelni zorientowanych na doskonalenie poziomu kształcenia, funkcjonują szkoły wyższe niedążące do wzrostu jakości kształcenia, a poszukujące innych źródeł przewagi konkurencyjnej. Wydaje się, że w dłuższym okresie orientacja na wzrost poziomu kształcenia jest kluczowym elementem przewagi konkurencyjnej. Uczelnie wyższe, w zależności od przyjętych celów strategicznych kształcą różne grupy studentów, jednak wszystkie, w długiej perspektywie powinny skupiać się na misji edukacyjnej, której fundamentem jest doskonalenie poziomu kształcenia.

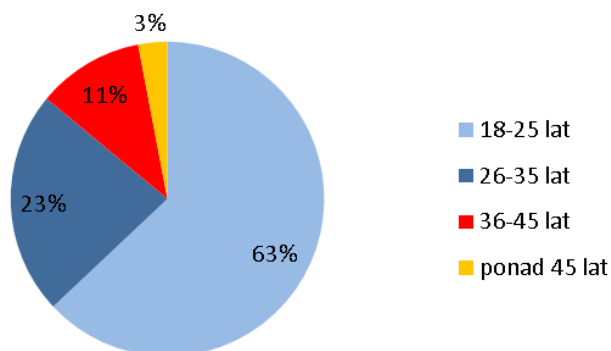
Podsumowując stwierdzić można, że rynek szkolnictwa wyższego w Polsce charakteryzuje się silną polaryzacją, a doskonalenie jakości jest obecnie jednym z podstawowych zadań stojących przed uczelniami [Zeller 2004, s. 215]. W dobie silnej konkurencji w sektorze szkolnictwa wyższego w Polsce niezbędne jest doskonalenie zarówno wewnętrz-

nych, jak i zewnętrznych mechanizmów zarządzania jakością kształcenia. Kluczowa jest rola regulatorów rynku edukacyjnego w Polsce w postaci: MNiSW, PKA, RGSW, a także stowarzyszeń akredytacyjnych. Do skutecznego zarządzania jakością kształcenia niezbędne jest przygotowanie obiektywnych narzędzi pomiaru jakości, umożliwiających porównanie poziomu kształcenia w różnych uczelniach wyższych. Obok jakości kształcenia wskazane jest również doskonalenie poziomu obsługi administracyjnej studentów w uczelniach wyższych w Polsce. Konieczne jest również badanie opinii studentów i pracowników akademickich na temat treści programowych, warunków studiowania, organizacji studiów [Figlewicz 2002, s. 161]. Reasumując, jakość kształcenia stanowi kluczowy element koncepcji marketingu relacji, który może być rozwijany tylko poprzez budowanie relacji pomiędzy różnymi grupami podmiotów zaangażowanych w kształcenie takimi jak: studenci, nauczyciele akademicki, administracja uczelni, a także instytucje regulujące funkcjonowanie sektora szkolnictwa wyższego.

## Wyniki badań

Wśród respondentów przeważają studenci niestacjonarni. Studenci dzienni to zaledwie 6% badanych. Podobnie wśród respondentów przeważają kobiety, które stanowią blisko 60% wszystkich studentów poddanych badaniu. Jeśli chodzi o wiek respondentów, najbardziej liczna grupa to studenci w przedziale wiekowym 18–25 lat, a więc ci, którzy zdecydowali się na studia zaraz po szkole średniej lub kilka lat później. Stanowią oni ponad 60% respondentów – rys. 2. Dość duży odsetek stanowią także respondenci pomiędzy 26 a 35 rokiem życia. Najmniej liczna grupa to osoby, które przekroczyły 45 rok życia (3% badanych).

**Rysunek 2. Rozkład próby ze względu na wiek**



Źródło: opracowanie na podstawie przeprowadzonych badań.

### Wyniki badań:

Wyniki badań przedstawione zostaną w postaci tabeli zbiorczej. Tabela zbiorcza zawiera kryteria oceny dotyczące jakości kształcenia oraz średnią ocenę zadowolenia respondentów z danego kryterium oceny. Respondenci oceniali poszczególne kryteria w skali od 1 do 5, gdzie 1 oznacza bardzo złą ocenę a 5 bardzo dobrą.

**Tabela 1. Wyniki badań**

Kryterium oceny – pytanie	Średnia ocena zadowolenia – ocena wszystkich respondentów
Dostosowanie sal dydaktycznych do liczby studentów	4.1
Wyposażenie sal dydaktycznych	3.9
Zasoby biblioteczne	3.8
Jakość obsługi w Bibliotece	4.1
Jakość obsługi w Dziekanacie	3.4
Dostępność wykładowców i możliwość korzystania z konsultacji	3.9
Możliwość rozwoju osobistego i rozwijania własnych zainteresowań (np. koła naukowe, stowarzyszenia, udział w konferencjach, itd.)	3.6

Źródło: opracowanie na podstawie przeprowadzonych badań.

Przeprowadzone badania wskazują, że respondenci coraz bardziej przywiązują uwagę do poszczególnych elementów funkcjonowania uczelni. Z analizy uzyskanych ocen wynikać może konieczność ciągłego doskonalenia się uczelni w obszarze jakości kształcenia. Należy pamiętać, że poszczególne elementy jakości kształcenia składają się na całościową ocenę uczelni przez studenta, ta znowu przekłada się bezpośrednio na opinię studenta o uczelni. Z zasad koncepcji marketingu relacji można zatem stwierdzić, że student staje się tzw. ambasadorem marki i coraz częściej jest „głównym nośnikiem” informacji o uczelni.

### Podsumowanie

Koncepcja marketingu relacji, czyli idea tworzenia partnerskich związków jest wynikiem ewolucji, jaką przeszła klasyczna koncepcja marketingu. Marketing relacji w dużej mierze został skierowany do sektora usługowego, w którym pod koniec lat osiemdziesiątych okazało się, że klasyczne koncepcje marketingu są niewystarczające w tworzeniu działań marketingowych firm.

Teoria marketingu relacji w ciągu ostatniej dekady znacznie się rozwinęła, a przede wszystkim wzmocniła swoją pozycję w działaniach marketingowych uczelni.

Jak wynika z przedstawionych w artykule badań, jakość kształcenia odgrywa coraz bardziej istotną rolę nie tylko w sferze zarządzania uczelnią wyższą, ale również służy jako narzędzie marketingowe, które w idealny sposób wkomponowuje się w przyjętą przez uczelnię politykę marketingową.

## Bibliografia

- Ansoff A.I. (1985), *Zarządzanie strategiczne*, PWE, Warszawa.
- Armstrong M. (1993), *Handbook of Management Techniques*, Kogan Page, London.
- Bank J. (1996), *Zarządzanie przez jakość*, Warszawa.
- Copulsky J., Wolf M. (1990), *Relationship Marketing. Positioning for the Future*, "Journal of Business Strategy", 7–8, vol. 11.
- Figlewicz R. (2002), *Badanie zadowolenia ze studiowania – pierwszy krok w stronę akredytacji środowiskowej* [w:] *Akredytacja programów dydaktycznych uczelni jedną z dróg podniesienia jakości nauczania, materiały konferencyjne*, red. J. Dietl, Z. Sapijaszka, Fundacja Edukacyjna Przedsiębiorczości, Łódź.
- Garvin D. (1988), *Managing Quality*, The Free Press, New York.
- Griffin R. (1997), *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Iwasiewicz A. (1999), *Zarządzanie jakością*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa-Kraków.
- Juran J.M. (1988), *Quality Control, Handbook*, New York McGraw-Hill.
- Konstytucja RP art. 70, ust. 2.
- Kotler Ph. (2005), *Marketing – Koncepcje marketingu w XXI wieku*, REBIS, Poznań.
- Krupski R. (2007), *Strategie relacyjne*, red. H.G. Adamkiewicz-Drwiłło, *Uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości. Determinanty i narzędzia zdobywania przewagi konkurencyjnej*, PWE, Warszawa.
- Leonard B. (1983), *Relationship Marketing, Emerging Perspectives on Services Marketing*, American Marketing Association, Chicago.
- Otto J. (2004), *Marketing relacji*, C.H. Beck, Warszawa.

Parasuraman A., Zeithmal V.A., Berry L.L. (1990), *Delivering Quality Service. Balancing Customer Perceptions and Expectations*, The Free Press, New York.

Patora R. (2013), *Problems of organizational changes in non-public academies in Poland neo-institutional versus adaptive inspirations* [w:] R. Borowiecki, A. Jaki, T. Rojek (red.), *Contemporary economies in the face of new challenges. Economic, social and legal aspects*, Foundation of the Cracow University of Economics, Kraków.

Peck H. (1997), *Towards a Framework for Relationship Marketing – the Six Markets Model Revisited and Revised*, Academy of Marketing Proceedings, The Manchester Metropolitan University.

Radkowski K. (2006), *Proces świadczenia usług jako istotny element kształtowania przewagi konkurencyjnej w przedsiębiorstwach usługowych*, red. G. Sobczyk, *Zachowania podmiotów na rynku w warunkach konkurencji*, wyd. Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.

Rychły-Lipinska A., Dajczak K. (2006), *System zarządzania jakością czynnikiem przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstw na rynku*, red. G. Sobczyk, *Zachowania podmiotów na rynku w warunkach konkurencji*, wyd. Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.

Sułkowski Ł., Białecki K.P. (2007), *Marketing w świetle paradygmatów nauk społecznych*, [w:] red. nauk. Sz. Figiel, *Marketing w gospodarstwie opartej na wiedzy*, wyd. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn.

Sułkowski Ł., Seliga R. (2007), *Specyfika marketingu partnerskiego w sektorze szkolnictwa wyższego w Polsce, Konkurencyjność i innowacyjność współczesnych organizacji*, red. J. Stankiewicz, Zielona Góra.

Trawnicka S. (1997), *Badanie postrzeganej jakości usług, Problemy Jakości*, wyd. Sigma-Not, Warszawa.

Urbaniak M. (1998), *TQM – jakość i zadowolenie klienta*, „Marketing w praktyce”, 5.

Wasilewski L. (1998), *Rozważania o jakości*, OBJW, „ZETOM”, Warszawa.  
Zeller P. (2004), *Proces oceny jakości usługi szkoły wyższej z perspektywy studenta*, red. G. Nowaczyk, M. Kolasiński, *Marketing szkół wyższych*, WSB, Poznań.



Stanisław Piotrowski

Spółeczna Akademia Nauk

Zarządzanie środkami publicznymi w jednostce  
samorządu terytorialnego na przykładzie gminy  
miejskiej Łaskarzew

**Management of Public Funds in the Local Government Unit  
on the Example of the Łaskarzew Municipality**

**Abstract:** Municipalities are among institutional entities of the national economy whose activities affect the standard of living of our society. What the society expects from them is visible effects in the form of the increasing quality and quantity of provided goods and services it needs. Hence, it is of the utmost importance for local government authorities to effectively use obtained public funds.

One of the main tools that local government authorities employ in managing public funds is the budget. Economic practice observation indicates that gradual changes occur in the processes of both accumulating and spending public funds, reflecting a departure from traditional methods and manners of municipalities' finance management and leading to the more effective management of those funds (e.g. setting apart the civic budget). Instruments of controlling the rationality of spending public funds, both in the course of budget execution and after the end of the budgetary year, include, *inter alia*, financial reporting on the execution of the budget and, subsequently, budget analysis. The article pointed out, what role does financial reporting in the local government unit budget management on the



example of a particular municipality. The text also presents the role of financial reporting in the management of municipalities' budget economy on the example of one municipality.

**Key words:** municipality budget, financial autonomy, development.

## Wstęp

Wśród rodzajów podmiotów instytucjonalnych, które mają istotny wpływ na standard życia polskiego społeczeństwa, są gminy. Organy ustawodawcze państwa określiły im podstawowe zadania publiczne, jakie mają do obligatoryjnego wykonywania na rzecz społeczności lokalnych, jak i źródła pozyskiwania środków finansowych na ich realizację. Praktyka gospodarcza wskazuje jednak, że w przypadku wielu gmin niektóre z tych źródeł, nie są wystarczająco wydajne, aby władze samorządowe mogły zrealizować w pełni narzucone im zadania. Tymczasem społeczeństwo jest coraz bardziej świadome praw obywatelskich, płacąc różnorodne daniny, chce mieć z tego tytułu korzyści w postaci optymalnej ilości dostarczanych dóbr i usług przyczyniających się do poprawy poziomu ich życia. Przykładem tych tendencji może być próba wprowadzania w życie (stosowania) budżetu obywatelskiego, zwanego też partycypacyjnym. Władze samorządowe, mając świadomość ograniczoności środków publicznych ze źródeł ustawowych oraz nieograniczoności potrzeb zgłaszanych przez społeczności lokalne, muszą być niezwykle mobilne, aby zabiegać o dodatkowe środki finansowe również ze źródeł pozaustawowych. Jedynie w ten sposób mogą one realizować nie tylko zadania obligatoryjne zaspokajające ich potrzeby o charakterze egzystencjonalnym, ale stopniowo zadania fakultatywne (własne), wynikające przede wszystkim z potrzeb lokalnych, których realizacja może istotnie przyczynić się do poprawy jakości życia mieszkańców gminy.

Celem artykułu jest sprawdzenie na przykładzie konkretnej gminy, w jakim stopniu powyższe zadania te są realizowane. Instrumentem oceniającym stopień realizacji tych zadań jest sprawozdawczość finansowa gminy. Na jej podstawie możliwa jest analiza dochodów i wydatków budżetowych z uwzględnieniem ich dynamiki i struktury.

## 1. Budżet jako instrument zarządzania środkami publicznymi w gminie

Władze samorządowe muszą racjonalnie gospodarować pozyskiwanymi środkami finansowymi, aby osiągać zamierzoną efektywność, która jest oczywiście społecznie akceptowana. Aby to miało miejsce, przede wszystkim należy [Piotrowska-Marczak, Uryszek, 2009, s. 13]:

- dokonywać trafnego wyboru zadań, w tym przede wszystkim zadań fakultatywnych, gdyż zadania obligatoryjne wynikają w większości z odpowiednich ustaw, które finansowane będą ze środków publicznych pozyskanych przez władze samorządowe,
- przystąpić do planowania oraz organizowania odpowiednich struktur do wykonania zadań przyjętych do realizacji, w tym między innymi przez zamówienia publiczne,
- stwarzać sprzyjające warunki do ich wykonywania,
- przeprowadzać kontrolę jakości i efektywności realizowanych zadań.

Trzeba tu stale mieć na uwadze fakt, że wydatkowanie środków publicznych wiązać się też może z takimi negatywnymi zjawiskami społecznymi, jak:

- arbitralność odnośnie decyzji dotyczących rozmiarów, jak i kierunków wydatkowania środków publicznych,
- marnotrawstwo środków publicznych,
- niebezpieczeństwo różnych nadużyć, jak i korupcji, ze strony podmiotów wydatkujących środki publiczne.

Stąd ważne jest tu posługiwanie się nowoczesnymi instrumentami finansowymi adekwatnymi do założeń nowoczesnego zarządzania publicznego. Tymi instrumentami gospodarowania finansami samorządowymi są przede wszystkim [Filipiak 2011, s. 47]:

- instrumenty planistyczne: plan finansowy, budżet, w tym zwłaszcza zadaniowy, wieloletnia prognoza finansowa, plany strategiczne i operacyjne,
- instrumenty analityczne: analiza finansowa, analiza CBA, prognozowanie, benchmarking,
- instrumenty kontrolne: audyt wewnętrzny, kontrola wewnętrzna, badanie sprawozdań przez biegłego rewidenta,
- instrumenty bieżącego i strategicznego wspierania branżowych polityk, takich jak: polityka finansowa, zarządzanie ryzykiem, polityka w zakresie świadczenia usług publicznych (jej wyraz finansowy) itd.

Jednym z podstawowych narzędzi zarządzania środkami publicznymi na szczeblu gminy jest budżet. Jest on rocznym planem gminy w zakresie dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów, uchwalanym w formie uchwały przez jej organ stanowiący.

## 2. Ogólna ocena wykonania budżetu przez gminę Łaskarzew

Nawiązując do celu opracowania, podjęto ocenę budżetu podstawowej jednostki samorządu terytorialnego na przykładzie miejskiej gminy Łaskarzew. Analizą objęto tu dane dotyczące budżetu tej gminy tylko za lata 2011 i 2012, ze względu na brak kompleksowych danych w tym zakresie za poprzednie lata. Badana gmina jest zlokalizowana w powiecie garwolińskim nad rzeką Promnik, która stanowi prawy dopływ Wisły. Obejmuje ona obszar 15,35 km<sup>2</sup>. Według stanu na dzień 31.12.2009 roku liczyła ona zaledwie 4 893 mieszkańców. Jest więc ona bardzo małą gminą.

Punktem wyjścia w tej ocenie jest ogólna charakterystyka wykonania budżetu w analizowanych latach budżetowych. Odnośne dane w tym zakresie zawiera tabela 1.

Z danych zawartych w tej tabeli wynika, że w badanej gminie wystąpił deficyt budżetowy w analizowanych latach, podobnie jak to miało miejsce w 2010 roku. Nie był on jednak duży w stosunku do uzyskanych dochodów. I tak, w 2011 roku deficyt ten stanowił 3,6% ogółu uzyskanych dochodów budżetowych, a w 2012 roku 3,5%. Władze badanej gminy zakładały jednak wystąpienie tego deficytu w każdym roku z analizowanych. Jednak z uwagi na fakt, że planowane wydatki budżetowe nie zostały zrealizowane w większym stopniu aniżeli dochody budżetowe, rzeczywisty deficyt budżetowy był dużo mniejszy od planowanego.

**Tabela 1. Budżet miejskiej gminy Łaskarzew w latach 2011–2012**

Wyszczególnienie	2011			2012			Dyna- mika 2012/2011 w %
	Plan	Wyk.	% wyk planu	Plan	Wyk.	% wyk planu	
	w tys zł			w tys zł			
1	2	3	4	5	6	7	8
A. Wpływy budżetowe	16 823	16 304	96,9	17 681	17 202	97,3	5,5
z tego:							
1. Dochody budżetowe	15 454	14 981	96,9	15 922	15 443	97	3,1
w tym:							
1.1. Dochody bieżące	14 475	14 029	96,9	15 134	14 865	98,2	6
1.2. Dochody majątkowe	993	902	90,8	788	578	73,4	(-35,9)
2. Przychody	1 373	1 373	100	1 759	1 759	100	28,1
B. Wydatki ogółem	16 823	16 057	95,4	17 681	16 682	94,3	3,9

z tego:							
1. Wydatki budżetowe	16 234	15 468	95,3	16 981	15 982	94,1	3,3
w tym:							
1.1. Wydatki bieżące	14 657	14 118	96,3	14 637	13 910	95	(-1,5)
1.2 Wydatki majątkowe	1 777	1 350	76	2 344	2 072	88,4	53,5
2. Rozchody ogółem	589	589	100	700	700	100	18,8
C. Nadwyżka (deficyt) budżetowa	(-784)	(-536)	68,4	(-1 059)	(-538)	50,8	0,4
D. Zadłużenie	b.d.	5 084	-	b.d.	5 182	-	1,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu w latach 2011–2012.

Niezależnie od tego, badana gmina była w analizowanych latach dość znacznie zadłużona. Zadłużenie to, podobnie jak faktyczny deficyt budżetowy, utrzymywało się na podobnym poziomie w czasie. Kształtowało się ono jednak na dużo niżej od ustawowych granic dopuszczalnego zadłużenia, określonego w ustawie o finansach publicznych. Niezależnie od tego, z danych zawartych w tabeli 1 wynika, że w 2011 roku bieżące wydatki budżetowe były wyższe od bieżących dochodów budżetowych. Nie miało tu jednak miejsca naruszenia Ustawy o finansach publicznych dzięki powiększeniu tych dochodów o wolne środki wynikające z zaciągniętych kredytów w ubiegłych latach. Warto tu podkreślić, że badana gmina odnotowała znaczny deficyt budżetowy już w 2010 roku (1 438 tys. zł.), który pokryty został w części nadwyżką budżetową z ubiegłych lat (850 tys. zł.), a w części z zaciągniętych znacznych kredytów i pożyczek (4 373 tys. zł.). Jednak pokrycie w tych latach bieżących wydatków wolnymi środkami, a nie np. nadwyżką budżetową z ubiegłych lat, wskazuje na poważne trudności finansowe władz badanej gminy w realizacji nawet bieżących zadań o charakterze obligatoryjnym. Jednocześnie taka sytuacja wskazuje już na niewielkie możliwości finansowe władz badanej gminy w zakresie podejmowania działań prorozwojowych. Trudno w takiej sytuacji tworzyć „dobry” klimat dla lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego.

### 3. Ocena dochodów budżetowych badanej gminy według źródeł ich pozyskiwania

Skoro w ostatnich latach występował w badanej gminie deficyt budżetowy, to niezbędna staje się tu ocena jej dochodów budżetowych pozyskanych z poszczególnych źródeł. Chodzi tu nie tylko o sam stopień





z funduszy europejskich	142	133	0,9	93,7	456	425	2,8	93,2	219,5
Dochody budżetowe ogółem	15 450	14 931	100	96,6	15 922	15 443	97	97	3,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań badanej gminy.

Z kolei dochody własne mogą być rozpatrywane w ujęciu węższym, jak i szerszym. Zdaniem M. Jastrzębskiej w węższym ujęciu dochodami własnymi są tylko te dochody, w odniesieniu do których gmina ma władztwo podatkowe lub posiada prawo własności do określonych źródeł dochodów albo też posiada uprawnienia do wprowadzania i kształtowania określonych dochodów (dochody z podatków i opłat lokalnych, z samoopodatkowania się mieszkańców gminy, dochody z posiadanego majątku itp.). Zatem dochody własne pochodzą ze źródeł znajdujących się na terenie gminy. Stwarza to władzom samorządowym możliwość oddziaływania na wydajność środków finansowych z tych źródeł. Ich wydajność zależy przede wszystkim od rozwoju społeczno-ekonomicznego gminy. Natomiast dochody własne w ujęciu szerokim obejmują poza dochodami w wąskim ujęciu również dochody z tytułu udziału we wpływach środków z uiszczonych podatków dochodowych o charakterze centralnym przez podatników biernych gminy [Jastrzębska 2010, s. 110]. Podobny pogląd reprezentują również inni autorzy. Ujęcie środków z udziału gminy w podatkach dochodowych o charakterze centralnym w dochodach własnych znajduje zresztą potwierdzenie w Ustawie z dnia 13 listopada 2003 roku w sprawie dochodów jednostek samorządu terytorialnego [tekst jedn. Dz. U. z 2010 r., Nr 80, poz. 526 ze zm.].

Udziały gmin w podatkach dochodowych o charakterze centralnym spełniają oprócz funkcji ściśle fiskalnych, również funkcję stymulującą władze samorządowe do prowadzenia odpowiedniej polityki lokalnej dla przyspieszenia rozwoju społeczno-gospodarczego gmin. Ustawodawca, wprowadzając tę regulację, dążył przede wszystkim do tego, aby z racji posiadanych przez nie kompetencji aktywizować (mobilizować) je do rozwoju społeczno-gospodarczego [Kornberger-Sokołowska 2012, s. 94]. W ten sposób gmina może zwiększać swoje dochody budżetowe. Wpływ władz samorządowych na wielkość dochodów budżetowych z tego źródła jest w tym przypadku ograniczony, gdyż nie mają one w odniesieniu do tych podatków żadnego władztwa podatkowego. Stąd zdaniem niektórych autorów udziały w podatkach dochodowych o charakterze centralnym nie powinny być zaliczane do dochodów własnych, a traktowane jako odrębna kategoria dochodów budżetowych gminy [Ruśkowski 2004, s. 29]. Jak słusznie podkreśla



większość autorów wszelkie procesy związane z pozyskiwaniem i rozdysponowywaniem środków publicznych są tym bardziej efektywne, im znajdują się bliżej wspólnot lokalnych i regionalnych, będących deponentami tychże środków [Patrzalek 2010, s. 60].

Jeśli chodzi o strukturę dochodów budżetowych badanej gminy, to z danych zawartych w tabeli 2 wynika jednoznacznie, że dochody własne w ujęciu szerokim nie stanowiły nawet 1/3 dochodów ogółem badanej gminy w analizowanych latach. Trudno w tej sytuacji mówić o większej swobodzie, jak i niezależności finansowej organów władzy badanej gminy w zakresie gromadzenia i wydatkowania środków finansowych. Jak zauważa E. Kornberger-Sokołowska, w literaturze przedmiotu podkreśla się, że z zasady decentralizacji władzy publicznej i samodzielności podstawowych jednostek samorządu terytorialnego wynika prymat dochodów własnych nad transferowymi, pochodzącymi ze źródeł zewnętrznych. Finansowanie tych jednostek z innych aniżeli lokalnych źródeł powinno mieć tylko charakter uzupełniający [Kornberger-Sokołowska 2012, s. 30]. Zdaniem niektórych autorów nawet udział dochodów własnych w wąskim ujęciu stanowić powinien co najmniej 40,0% ogółu dochodów budżetowych gminy [Szewczuk 2008, s. 223].

Warto tu zaznaczyć, że w strukturze całkowitych dochodów budżetowych badanej gminy w analizowanych latach prawie połowę stanowiły środki pochodzące z subwencji. Dużo mniejszy udział w dochodach budżetowych ogółem, w porównaniu do subwencji, stanowiły środki pochodzące z dotacji z budżetu państwa, jak i środki pozyskiwane przez gminę ze źródeł o charakterze lokalnym oraz z udziału gminy w środkach pochodzących z podatków dochodowych o charakterze centralnym. Badana gmina pozyskiwała w analizowanych latach również dochody budżetowe z innych zewnętrznych źródeł, w tym z funduszy unijnych, ale stanowiły one znikomy udział w jej dochodach całkowitych w analizowanych latach.

Efektywność dochodową gmin można mierzyć z jednej strony stopniem ich samodzielności dochodowej, a z drugiej strony efektywnością ściągania danin publicznych, jak i pozostałych rodzajów dochodów niebędących daninami przysługującymi danej jednostce samorządu terytorialnego, zwłaszcza ze źródeł o charakterze lokalnym. Można też tę samodzielność mierzyć stopniem wykonania planu finansowego lub też udziałem procentowym (może być tu zastosowany pomiar kwotowy i ilościowy) podejmowanych decyzji w zakresie zaniechania poboru, udzielania pomocy publicznej, odroczenia poboru, rozłożenia należności gminy na raty czy też braku wpływu dochodów oraz poziomu ich windykacji [Filipiak 2014, s. 97]. Odnośne dane dotyczące dochodów własnych badanej gminy, jak i ich struktury, zawiera tabela 3.

Z danych zawartych w tej tabeli wynika jednoznacznie, że dochody własne badanej gminy istotnie wzrosły w 2012 roku w porównaniu do poprzedniego roku, jakkolwiek dalej odgrywały drugorzędną rolę w jej całkowitych dochodach. Ten wzrost był rezultatem dużego wzrostu środków z udziału badanej gminy w podatkach dochodowych o charakterze centralnym, przy nieznacznym spadku dochodów ze źródeł o charakterze lokalnym. Ten spadek dochodów ze źródeł o charakterze lokalnym był rezultatem uzyskania znacznie mniejszych dochodów przez badaną gminę z pozostałych źródeł lokalnych w porównaniu do poprzednich lat.

**Tabela 3. Dynamika i struktura dochodów własnych miejskiej gminy Łaskarzew w latach 2011-2012**

Wyszczególnienie	2011				2012				Dynamika 2012 /2011 w %
	Plan w tys zł	Wykonanie		wyk. planu w %	Plan w tys zł	Wykonanie		wyk. planu w %	
		w tys. zł	Wskaż. strukt. w %			w tys. zł	Wskaż. strukt. w %		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Dochody własne	5 024	4 536	100	90,3	4 797	4 950	100	103,2	9,1
z tego:									
I. Dochody ze źródeł lokalnych	3 107	2 580	56,9	83	2 311	2 527	51,1	109,3	(-2,1)
w tym:									
1. Podatki lokalne	1 499	1 165	25,7	77,7	1 297	1 258	25,4	97	8
w tym:									
1.1. Podatki od nieruchomości	1 000	847	18,7	84,7	1 015	1 017	20,5	100,2	20,1
1.2. Podatek rolny	301	164	3,6	54,5	95	57	1,2	60	(-65,2)
1.3.Podatek leśny	11	13	0,3	118,2	12	14	0,3	116,7	7,7
1.4. Podatek od środków transportowych	77	73	1,6	94,8	85	80	1,6	94,1	9,6
1.5. Podatek od spadku i darowizn	20	12	0,3	60	15	24	0,5	160	100
1.6. Podatek od czynności cywilno-prawnych	65	43	0,9	66,2	55	52	1,1	94,5	20,9

1.7. Karta podatkowa	25	13	0,3	52	20	14	0,3	70	7,7
2. Opłaty lokalne	249	226	5	90,8	264	266	5,4	100,8	17,7
2.1. Opłata skarbową	40	22	0,5	55	25	22	0,4	88	0
2.2. Opłata targowa	150	150	3,3	100,0	150	155	3,1	103,3	3,3
2.3. Opłata za zezwolenie na sprzedaż alkoholu	40	41	0,9	102,5	42	39	0,8	92,9	(-4,9)
2.4. Opłaty lokalne	2	1	0	50	2	2	0	100	100
2.5. Opłaty z innych tytułów	17	12	0,3	70,6	45	48	1	106,7	300
3. Dochody z majątku gminy	161	57	1,3	35,4	122	106	2,1	86,9	86
4. Dochody z innych lokalnych źródeł	1 208	1 141	25,2	94,5	628	897	18,1	142,8	(-21,4)
II. Udział w podatkach centralnych	1 907	1 947	42,9	102,1	2 486	2 423	48,9	97,5	24,4

Źródło: Jak przy tabeli 2.

Z kolei jeśli chodzi o strukturę dochodów własnych badanej gminy to w analizowanych latach w nieznacznym stopniu przeważały dochody ze źródeł o charakterze lokalnym nad środkami pozyskanymi z udziału gminy w podatkach dochodowych o charakterze centralnym.

W ramach tych pierwszych znaczącą pozycję stanowiły dochody pochodzące przede wszystkim z podatków lokalnych. Stanowiły one ponad  $\frac{1}{4}$  ogółu dochodów własnych badanej gminy. O tych dochodach przesądzały zdecydowanie środki pochodzące z jednego podatku, a mianowicie podatku od nieruchomości. Zauważalną pozycję w tych dochodach stanowiły także środki pochodzące z podatków: rolnego, od środków transportowych oraz czynności cywilno-prawnych. Natomiast pozostałe rodzaje podatków lokalnych stanowiły prawie „mar-twe” źródła pozyskiwania dochodów przez badaną gminę. Znaczącą pozycję w dochodach własnych stanowiły również środki pozyskane z innych lokalnych źródeł (opłaty za różne świadczone usługi na rzecz społeczności lokalnej, odsetki od środków ulokowanych przez badaną gminę na rachunkach bankowych itp.). Na marginesie należy tu podkreślić, że trudno jest planować dochody z tego ostatniego źródła. Nato-

miast znikomy udział w dochodach własnych gminy miały wniesione opłaty lokalne, a zwłaszcza pozyskane dochody z majątku.

Niezależnie od tego, warto podkreślić, że władze badanej gminy mają pewne trudności z pełnym wyegzekwowaniem przysługujących gminie danin publicznych, jak i z innych tytułów. Kwota należności wymagalnych od różnych podmiotów na dzień 31.12. 2011 roku wynosiła 612 tys. złotych, co stanowiło 19,7% planowanej kwoty dochodów ze źródeł o charakterze lokalnym, a w następnym roku już 866 tys. złotych, co wynosiło już 37,5% przewidywanej kwoty dochodów. I tak, np. zaległości z tytułu podatku od nieruchomości na koniec 2011 roku wynosiły 85 tys. złotych, a na koniec 2012 roku już 206 tys. złotych. Oczywiście część tego zadłużenia przechodziła z danego roku na następny.

Podsumowując dotychczasowe rozważania stwierdzić należy, że potencjał dochodowy badanej gminy w analizowanych latach był niewielki. Jedynie udział badanej gminy w podatkach dochodowych o charakterze centralnym poprawiał istotnie obraz w zakresie wielkości, jak i struktury jej dochodów własnych. Jednak wpływ władz gminy na wielkość dochodów z tych podatków jest niestety ograniczony.

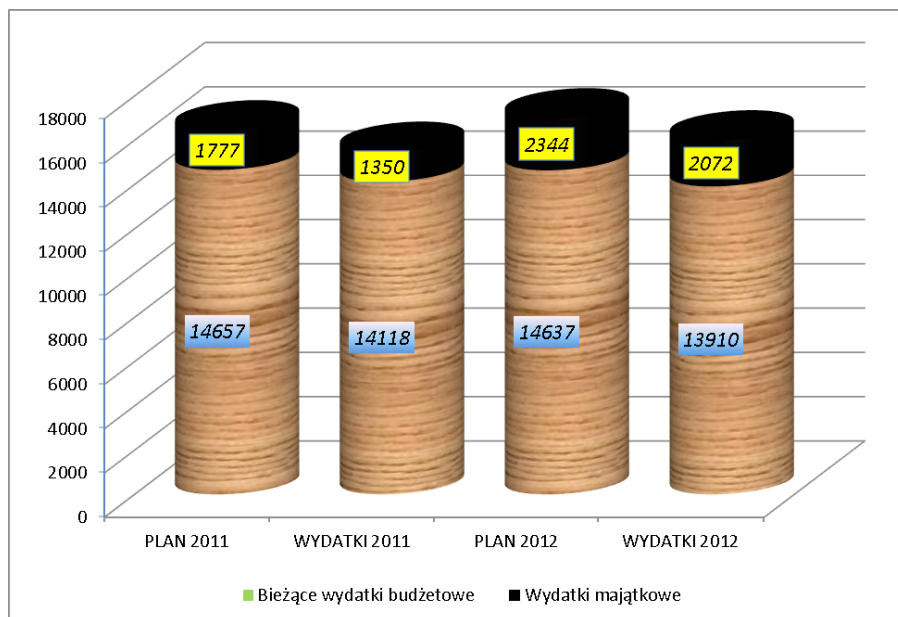
#### **4. Ocena wydatków budżetowych badanej gminy**

Wydatki budżetowe można dzielić według różnych kryteriów. Szczególnie istotny jest tu podział według kryterium rodzaju wydatków, tj. podział na wydatki bieżące i wydatki majątkowe.

Dane dotyczące wielkości i struktury wydatków budżetowych w badanej gminie w analizowanym okresie zawiera tabela 1, a dla lepszego ich zobrazowania naniesiono je na wykres 1.

Z wykresu tego wynika, że w badanej gminie wzrastały w czasie zarówno wielkości planowane, jak i faktyczne w zakresie wydatków budżetowych. Niemniej jednak te ostatnie kształtowały się nieznacznie niżej od wielkości planowanych. Jednocześnie wykres ten wskazuje, że w wydatkach budżetowych badanej gminy w analizowanych latach zdecydowanie dominowały bieżące wydatki budżetowe. Stanowiły one w 2011 roku aż 91,3% ogółu faktycznych wydatków budżetowych, a w 2012 roku 87,0%.

**Wykres 1. Wielkość i struktura wydatków majątkowych w miejskiej gminie Łaskarzew, w latach 2011-2012, w tys. zł.**



Źródło: jak przy tabeli 1.

W ramach tych bieżących wydatków dominowały wydatki poniesione na oświatę i wychowanie, gdyż stanowiły one ponad połowę tychże wydatków. Następnie znaczne wydatki, jakkolwiek dużo mniejsze jak na oświatę i wychowanie, ponosiła badana gmina na pomoc społeczną (około 17,0% ogółu faktycznie poniesionych wydatków bieżących). Istotną pozycję w bieżących wydatkach budżetowych stanowiły także wydatki poniesione na administrację publiczną (około 11,0%) oraz gospodarkę komunalną i ochronę środowiska naturalnego (ponad 9,0%). Wreszcie znaczącą pozycję w wydatkach bieżących stanowiły wydatki poniesione na edukacyjną opiekę wychowawczą (około 6,0%). W przypadku pozostałych działów te bieżące wydatki budżetowe były niewielkie. Warto tu zaznaczyć, że wydatki poniesione przez badaną gminę na obsługę długu stanowiły w 2011 roku zaledwie 1,2% ogółu faktycznych bieżących wydatków budżetowych, a w 2012 roku 1,6%. Jednocześnie stosunek obsługi i spłaty długu do faktycznie uzyskanych dochodów budżetowych w 2011 roku wynosił 4,9%, a w 2012 roku 5,9%. Tak więc obciążenie finansów badanej gminy z tytułu zaciągniętego długu w analizowanym okresie nie było duże.

Z uwagi na mały potencjał dochodowy badana gmina w analizowanym okresie nie przeznaczala znacznych środków na wydatki majątkowe, jakkolwiek potrzeby w tym zakresie na pewno miała duże, podobnie jak i inne polskie gminy. Dane dotyczące wielkości wydatków majątkowych badanej gminy według działów zawiera tabela 4.

**Tabela 4. Kształtowanie się wydatków majątkowych według działów w miejskiej gminie Łaskarzew, w latach 2011–2012**

Działy	2011				2012				Dyna- mika 2012 /2011 w %
	Plan w tys.	Wykonanie		% wyk. planu	Plan w tys.	Wykonanie		% wyk. planu	
		w tys. zł	wskaż. struk- tury w %.			w tys. zł	wskaż. struk- tury w %.		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Transport i łączność	118	118	8,7	100	546	386	18,6	70,7	227,1
Gospodarka mieszkaniowa	-	-	-	-	97	27	1,3	27,8	-
Administracja publiczna	42	39	2,9	92,9	-	-	-	-	-
Bezpieczeń- stwo publicz- ne	15	14	1	93,3	13	13	0,6	100	(-7,1)
Oświata i wy- chowanie	1 597	1 174	87	73,5	1 276	1 238	59,7	97	5,5
Gospodarka komunalna	5	5	0,4	100	44	44	2,1	100	780
Kultura fi- zyczna	-	-	-	-	368	364	17,6	98,9	-
Wydatki majątkowe ogółem	1 777	1 350	100	76	2 344	2 072	100	88,4	53,5

Źródło: Jak przy tabeli 2.

Z danych zawartych w tej tabeli wynika, że w każdym roku z analizowanych założenia w zakresie wydatków majątkowych były dużo większe od faktycznie poniesionych przez badaną gminę. Niemniej jednak nastąpił znaczny wzrost tych wydatków w czasie (wzrost o 53,5% w 2012 roku).

Natomiast jeśli chodzi o strukturę wydatków majątkowych w badanej gminie to dotyczyły one przede wszystkim infrastruktury społecznej (oświata i wychowanie, kultura fizyczna i sport), a także w pewnym stopniu infrastruktury technicznej (transport i łączność, gospodarka

mieszkaniowa). Przy tak małych środkach przeznaczonych przez władze gminy na wydatki majątkowe nawet niecelowe byłoby głębsze rozproszenie tych skromnych środków na inne dziedziny.

## Zakończenie

Podsumowując dotychczasowe rozważania ma temat oceny budżetu miejskiej gminy Łaskarzew za lata 2011–2012 stwierdzić należy, że mimo spowolnienia naszej gospodarki w ostatnich latach nie odbiło się to zbyt negatywnie na finansach badanej gminy w analizowanym okresie. Jej dochody budżetowe wzrastały z roku na rok, jakkolwiek w nieznacznym stopniu. Jednak badana gmina charakteryzuje się zbyt słabym potencjałem dochodowym. Jej dochody własne stanowią bardzo mały udział w dochodach budżetowych ogółem, jak na gminę, która ma charakter miejski. Należy ona do bardzo małych jednostek samorządu terytorialnego i trudno jej wygenerować odpowiednie pod względem wielkości własne dochody budżetowe. Tymczasem praktyka gospodarcza wskazuje, że im większa jest samodzielność finansowa gminy, w tym większym zakresie jej władze mogą korzystać z zewnętrznych, zwrotnych źródeł finansowania, bez obawy o utratę płynności finansowej. Ponadto taka sytuacja sprzyja lepszej absorpcji środków unijnych i tym samym szybszemu rozwojowi gminy.

W obecnej sytuacji finansowej władze badanej gminy nie mogą podjąć większych działań inwestycyjnych, które przyczyniałyby się do wyraźnego jej rozwoju w stosunkowo krótkim czasie, a poprzez to wyraźnej poprawy jakości życia jej mieszkańców. Z Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2013–2021 wynika, że władze gminy zamierzają realizować ambitny program poprawy gospodarki budżetowej, ale przy dotychczasowym (tradycyjnym) systemie zarządzania środkami publicznymi. Zakłada się mianowicie, że w najbliższych latach badana gmina osiągnie nadwyżkę finansową w wysokości ponad 400 tys. zł, która w 2018 roku wzrośnie do 1,2 mln zł. Zadłużenie gminy, wynoszące w 2012 roku 33,6%, stopniowo będzie się zmniejszać, aby w 2020 roku osiągnąć poziom 3,9%, a w 2021 roku całkowicie zniknąć [załącznik nr 1 do Uchwały Rady Gminy, s. 5]. Trzeba przyznać, że ta prognoza ma pewne szanse na zrealizowanie. Otóż za 2013 rok badana gmina odnotowała nadwyżkę budżetową, co nie miało miejsca w poprzednich latach, jakkolwiek przy małym zaangażowaniu inwestycyjnym. Uzasadnione wydaje się bieżące śledzenie, w jakim stopniu przyjęte w ramach tej perspektywy założenia będą realizowane w przyszłości.

Aby badana gmina mogła zdynamizować swój rozwój, niezbędna



jest reorientacja władz gminy z bieżącego działania, na podejście bardziej strategiczne i kompleksowe, w zakresie procesów gromadzenia i wydatkowania publicznych środków. Władze badanej gminy powinny między innymi próbować wejść w porozumienie z władzami sąsiednich gmin, w tym szczególnie z gminą wiejską. Gmina wiejska reprezentuje bowiem dużo większą siłą dochodową od badanej gminy. Nie ulega wątpliwości, że niektóre rodzaje przedsięwzięć wymagające realizacji w przyszłości dotyczyć mogą mieszkańców obu gmin. Zawarcie takiego porozumienia międzygminnego mogłoby też wzmocnić pozycję władz tych gmin w ewentualnych negocjacjach o pozyskanie odpowiednich środków na realizację przedsięwzięć o dużym znaczeniu lokalnym z deponentami środków, nie tylko budżetowych. Depozytariusze tych środków mogą być wtedy bardziej przekonani do takiej, a nie innej ich alokacji.

Niezależnie od tego, władze badanej gminy powinny bardziej aktywnie kształtować jej wewnętrzne otoczenie między innymi przez angażowanie się w partnerstwo publiczno-prywatne. Mogłoby to pozwolić na sfinansowanie pewnych wydatków majątkowych, związanych z powstaniem czy też modernizacją obiektów infrastrukturalnych gminy, bez zaciągania przez jej władze samorządowego długu publicznego. Tak więc, aby taka mała, miejska gmina mogła się dynamicznie rozwijać, niezbędna jest nowa koncepcja (co najmniej modyfikacja dotychczasowego sposobu) zarządzania środkami publicznymi. Wymaga to oczywiście dostosowania tych zmian do realiów gminy, jej specyfiki, a także mentalności jej mieszkańców. Te zmiany powinny odbywać się równolegle w podejściu, działaniu i mentalności, w taki sposób, aby widoczny był sens ich dokonywania ze względu na spodziewane rezultaty. Jednak, aby można było tu mówić o przedsiębiorczości, potrzebne są władzom, jak i mieszkańcom gminy, szersze informacje na temat tego, jakie muszą być spełniane warunki, by takie partnerstwo publiczno-prywatne przynosiło konkretne efekty (korzyści) dla mieszkańców gminy, przy jednoczesnym zachowaniu zasady racjonalnego gospodarowania publicznymi środkami.

## Bibliografia

- Filipiak B. (2011), *Finanse samorządowe*, Difin, Warszawa.
- Jastrzębska M. (2012), *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Kornberger-Sokołowska E. (2012), *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, LexisNexis, Warszawa.

---

Patrzalek L. (2010), *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.

Piotrowska-Marczak K., Uryszek T. (2009), *Zarządzanie finansami publicznymi*, Difin, Warszawa.

Ruśkowski E. (2004), *Finanse lokalne w dobie akcesji*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa.

Sprawozdania z wykonania budżetu miejskiej gminy Łaskarzew za lata 2011 i 2012.

Szewczuk A. (2008), *Mierzenie samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Wybrane problemy finansów samorządu terytorialnego*, praca zbiorowa pod. red. L. Patrzalka, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240).

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (dz. U. Nr203, poz. 1966 z późn. zm.).

Załącznik do Uchwały nr XX/108/12 Wieloletnia Prognoza Finansowa Gminy Łaskarzew na lata 2013–2021.



Aneta Parkes

Spółeczna Akademia Nauk

## Systemowe podejście do organizacji

### Systemic Concept of Organization

**Abstract:** The article presents one of the concepts of organisation, which is a systemic theory of organization. At the beginning, “the organization” and “the system” are characterized. Then, chosen theories, corresponding to the systemic theory of organisation, are presented. For example, there are ideas of T. Parsons, A. Giddens, M. Crozier, E. Friedberg, G. Morgan and P. Senge described, showing the wide range of systemic theory elements in traditional and modern concepts.

**Key words:** system, organisation, systems theory, systemic theory of an organisation.

### Wstęp

Poniższe opracowanie prezentuje jedno z ujęć organizacji, a mianowicie – podejście systemowe. Polega ono na traktowaniu organizacji jako systemu otwartego, jako struktury, która posiada wejścia i wyjścia i złożona jest z mniejszych podsystemów. Wśród tych podsystemów wyróżnić możemy np.: podsystem społeczny, techniczno-technologiczny, ekonomiczny czy regulacji. Podlegają one ciągłym interakcjom zarówno ze sobą nawzajem, jak i z innymi systemami z otoczenia zewnętrznego, tworząc dynamiczną i zmienną rzeczywistość [[http://mfiles.pl/pl/index.php/Podejście\\_systemowe](http://mfiles.pl/pl/index.php/Podejście_systemowe), dostęp 13.11.2014].

„Podejście systemowe, w tym i podejście procesowe, to również dwa podstawowe ujęcia organizacji w teorii systemów zarządzania jakością. Ch.I. Barnard postrzega organizację jako system otwarty, ciągle współdziałający z otoczeniem. Jako system ma ona do spełnienia wiele różnych funkcji, składa się z podsystemów wzajemnie na siebie oddziałujących i wzajemnie od siebie zależnych. Działa w otoczeniu, które również składa się z różnych podsystemów. Na klasycznej teorii Ch. Barnarda wzoruje się m.in. jeden z przedstawicieli teorii modernistycznej – L. von Bertalanffy [Bielski 2002], który sformułował tzw. ogólną teorię systemów. Ujmuje on system jako: „układ (rzecz) o wzajemnie powiązanych częściach. Każdą z tych części pojmujemy się jako oddziałującą na inne i zależną od całości. (...) istotę systemu można dostrzec tylko po rozpatrzeniu go jako całości” [Hatch 2002, s. 50]. Dostrzegamy tu podobieństwo podejścia do teorii strukturalno-funkcjonalnej R.K. Mertona, który podkreślał, iż całość systemu to coś więcej niż suma jego części. Model systemów otwartych polega na pobieraniu przez organizację z otoczenia tzw. czynników wejściowych, które ulegają przekształceniu wewnątrz organizacji i stają się tzw. wyjściami [Bielski 2002]. Jest to też podstawowa struktura procesu: wejście – wyjście w normach zarządzania jakością. Tak więc organizację, w której wdrożony zostaje system zarządzania jakością, należy postrzegać jako system, tworzący określoną strukturę, jak i scalający procesy definiujące organizacyjną rzeczywistość” [Jakonis 2010].

Na początku opracowania przedstawiona zostanie charakterystyka pojęcia organizacji i systemu. Następnie zaprezentowane zostaną przykłady teorii korespondujących z systemowym podejściem do organizacji, jak np. podejście reprezentowane przez T. Parsonsa, A. Giddensa, F. Croziera, G. Morgana, Cz. Sikorskiego czy P. Senge.

### **Systemowe podejście do organizacji – charakterystyka**

„Organizacja w ujęciu socjologicznym to zbiorowość społeczna, mająca określony cel, relatywnie wyodrębniona z otoczenia, charakteryzująca się przewagą formalnie uporządkowanych stosunków wewnętrznych, która realizuje cele i utrzymuje równowagę wewnętrzną za pomocą środków społecznej regulacji zachowań uczestników, takich jak wartości, normy, mity czy symbole, które wyznaczają obszar pełnionych w niej ról” [Łucewicz 1999, s. 18]. Cechy, które są wspólne charakteryzowaniu organizacji przez teoretyków takich jak J. Łucewicz, M.J. Hatch czy Cz. Sikorski, to:

- pojmowanie organizacji jako konfiguracji ludzi – uczestników i twórców procesów strukturalizujących jej istnienie,

- jej celowy charakter, wyrażający się np. w procedurach organizacyjnych, planach i programach,
- wewnętrzny porządek organizacyjny określany mianem struktury, porządkujący role i pozycje w organizacji, tak jednostek, jak i grup społecznych,
- wpływ czynników zewnętrznych na funkcjonowanie organizacji i wzajemne oddziaływanie organizacji oraz otoczenia, najczęściej za pomocą organizacyjnych procesów (otoczenie organizacyjne określane jest również jako nadsystem),
- wartości i normy, regulujące wewnętrzne i zewnętrzne zachowania uczestników,
- centralizacja, formalizacja i standaryzacja [patrz: Łucewicz 1999, Hatch 2002, Sikorski 1998].

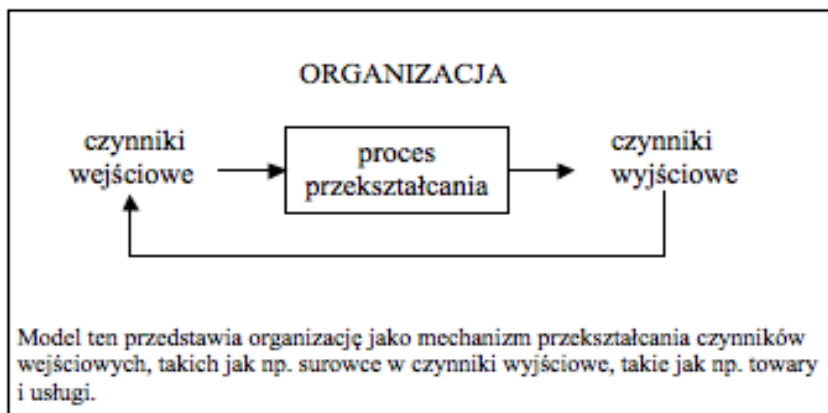
System określić możemy jako celowy zbiór elementów i sprzężeń między nimi, które wspólnie określają cechy całości. Słowo „system” pochodzi z jęz. greckiego (*systema*) i oznacza zestaw wzajemnie powiązanych ze sobą elementów, które funkcjonują jako całość. „Systemy otwarte są systemami wchodzącymi w interakcje z otoczeniem” [<http://mfiles.pl/pl/index.php/System>, dostęp 13.11.2014]. Tak więc, „system można zdefiniować jako zestaw powiązanych ze sobą elementów, funkcjonujących jako całość. Bardziej szczegółowo określa go K. Perechuda, który wskazuje na system jako wyodrębnioną część rzeczywistości, dla której można określić granice, wejścia oraz wyjścia, procesy wewnętrznego przetwarzania. System powinien spełniać funkcję adaptacyjną, transformacyjną oraz rozwojową [Perechuda 1997, s. 24]” [<http://wawak.pl/en/node/127>, dostęp 13.11.2014].

System organizacyjny można również scharakteryzować za pomocą tych samych cech, za pomocą których określa się systemy społeczne. „System społeczny mieści w sobie zbiór elementów powiązanych w sposób, który umożliwia funkcjonowanie systemu jako całości. Charakteryzuje się on następującymi cechami:

- elementy systemu oddziałują na siebie,
- powiązania elementów polegają na tym, że zmiana któregoś z nich wpływa na pozostałe,
- każdy system realizuje określone funkcje,
- każdy system posiada zdolność samoregulacji w następstwie zmiany pewnych elementów,
- zasadniczo system społeczny charakteryzuje się tendencją do zachowania własnej struktury, a nie jej zmiany,

- system jest otwarty, gdy włącza (instytucjonalizuje) zmianę i zamknięty, gdy ją eliminuje,
- da się wyróżnić takie elementy systemu, które same spełniają założenia systemu, są to podsystemy” [Gilejko, Gardawski, Siewierski, Towalski 2006].

### Rysunek 1. Ujęcie organizacji z punktu widzenia systemów otwartych



Źródło: Hatch M.J. (2002), *Teoria organizacji*, PWN, Warszawa, s. 53.

„W kierunku systemowym, zamiast zajmowania się poszczególnymi segmentami organizacji z osobna, traktuje się ją jako jednolity, celowy system, złożony ze wzajemnie powiązanych części. Pozwala to menedżerowi spojrzeć na organizację jako całość, stanowiącą zarazem część szerszego otoczenia zewnętrznego. Z teorii systemów wynika, że działalność dowolnego segmentu w mniejszym czy w większym stopniu wpływa na działalność każdego innego segmentu” [Stoner, Freeman, Gilbert 2001, s. 63].

Elementy teorii systemowej możemy odnaleźć w wielu podejściach teoretycznych z zakresu nauk społecznych i humanistycznych. Perspektywa modernistyczna, reprezentowana np. przez H. Simona, T. Parsonsa, czy A. Gouldnera, również ujmując organizację jako żywy organizm, wchodzący w reakcje z otoczeniem i kierujący się w swym funkcjonowaniu określonymi prawami, które starano się zestandaryzować na wszelkie systemy. Sytuuje się tu także szkoła stosunków międzyludzkich, której twórcą jest E. Mayo. Zwraca on uwagę na to, że czynnikami wzrostu wydajności organizacji są nie tylko dyrektywy techniczne, ale przede wszystkim stan psychiczny pracowników oraz „nieformalne stosunki między ludźmi w czasie wykonywania pracy” [Łucewicz



1999, s. 29]. Również podejście symboliczno-interpretujące w naukach społecznych, reprezentowane np. przez P. Selznicka, P. Bergera, T. Luckmana, czy K. Weicka, traktuje organizację jako dynamiczną strukturę tworzoną przez „pryzmat subiektywnych oglądów” [Hatch 2002, s. 63] jej uczestników. W perspektywie tej organizacja porównywana jest często do kultury. Natomiast perspektywa postmodernistyczna, reprezentowana przez M. Foucaulta czy J. Boudillarda, postrzega organizację jako kolaż i z założenia podważa wszelką teorię oraz praktyki teoretyzowania związane z organizacją, starając się poprzez dekonstrukcję doprowadzić do nowego, nieskażonego istniejącymi teoriami, oglądu rzeczywistości [por.: Baudrillard 2001]. Teorie te pokazują m.in. jak rozwija się wiedza na temat organizacji, jak zmieniają się podejścia teoretyczne i praktyczne – najczęściej pod wpływem nowych odkryć i pod wpływem dynamicznej, podlegającej permanentnej zmianie rzeczywistości gospodarczo-społecznej.

Przyjęta w opracowaniu perspektywa teoretyczna sytuuje się pomiędzy modernistycznym a symboliczno-interpretującym podejściem do organizacji, które to podejścia stara się połączyć teoria strukturacji A. Giddensa. Autor ten wprowadza termin „dwoistość struktury” [Hatch 2002, s. 185], który łączy podejście do organizacji jako do żywego, kierującego się uniwersalnymi prawami organizmu oraz dynamicznej i otwartej kultury. „Według teorii strukturalizacji struktura powstaje w wyniku interakcji jednostek, których działania podlegają ograniczeniom nakładanym przez strukturę również wtedy, gdy to oni sami tworzą wzorce, które uważamy za strukturę. Ideę tę nazywamy dwoistością struktury. Teza o dwoistości struktury głosi, że struktury społeczne ograniczają dokonywane przez ludzi wybory dotyczące ich działań, lecz równocześnie struktury społeczne powstają w wyniku tych działań, które podlegają ograniczeniom. (...) struktury nie tylko ograniczają, ale też umożliwiają interakcję” [Hatch 2002, s. 185].

K. Weick twierdzi, że człowiek tworzy własne obrazy rzeczywistości, w związku z tym w organizacji jako miejscu, w którym jej uczestnicy realizują własne cele, podejmują określone działania i kierują się różnorodnymi motywami, jej *status quo* zależy od subiektywnych wyobrażeń na temat roli, jaką jej uczestnicy myślą, że mają do spełnienia [Łucewicz 1999, s. 55]. „Dynamika życia społecznego sprawia, że większość naszych zachowań jest poprzedzona procesem interpretacji, która prowadzi do powstania subiektywnego obrazu rzeczywistości, a następnie do działania” [Łucewicz 1999, s. 56].

Kategoria dwoistości struktury według A. Giddensa, kreuje obraz organizacji jako nie tylko uwzorowanego systemu działań, ale jako

dynamicznego organizmu, podlegającego ciągłym zmianom. K. Weick uważa, że używając już samego pojęcia „organizacja”, „stwarzamy (...) zjawisko, które zamierzamy badać” [Hatch 2002, s. 55]. Jego teoria reifikacji zakłada, że urzeczowiamy rzeczywistość, czyli sprawiamy, że dane zjawisko staje się rzeczywiste, staje się realne na skutek naszych stwierdzeń i działań. Reifikacja rozumiana jest jako urzeczowienie, czyli urealnienie – stworzenie czegoś rzeczywistym. Chodzi tutaj o ustanawianie bytów w konsekwencji społecznego porozumienia i współdziałania. Również J. Habermas skłania się do pojmowania teorii racjonalizacji zaproponowanej przez M. Webera jako urzeczowienia świadomości [Habermas 1983]. Zagadnienie reifikacji pokrywa się częściowo z teorią społecznej konstrukcji rzeczywistości P. Bergera i T. Luckmana. Pogląd, zwany społecznym konstruktywizmem, zakłada, że porządek społeczny jest wytwarzany przez ludzi podczas negocjacji interpersonalnych i niepisanych porozumień. Wspólne doświadczenia budują porządek społeczny, natomiast zgoda co do postrzegania rzeczy i ich znaczeń go konstytuuje. Interpretując znaczenia, ludzie tworzą ze swych zachowań schematy znaczeniowe i przyjmują, że są one obiektywne. Perspektywa symboliczno-interpretująca zwraca uwagę, że rzeczywistość nie jest obiektywna [Berger, Luckman 1983].

P. Selznick zwraca uwagę na fakt dostosowywania się organizacji zarówno do grup funkcjonujących w jej wnętrzu, jak i do szerszego otoczenia, czyli całego społeczeństwa. W ten sposób tworzone są instytucje, jako wzory powtarzanych działań i podzielanych przekonań na temat rzeczywistości. Łączność z teorią systemów otwartych to np. stwierdzenie, że niektóre formy instytucjonalnych nacisków, np. legitymizacja społeczna, mogą być uważane za czynnik wejściowy w procesie funkcjonowania organizacji, która go przetwarza i proponuje na wyjściu określoną usługę [por.: Hatch 2002, s. 95].

Teoria A. Giddensa również bada, jak codzienne praktyki uczestników organizacji budują reguły organizowania się, których to reguł uczestnicy następnie przestrzegają. Stąd wspomniana wcześniej dwouistość struktury, bowiem ludzie zarówno tworzą ją, jak i podlegają jej ograniczeniom. Struktura organizacji zarówno umożliwia interakcje, jak i je ogranicza, jest tworzona i sama stwarza ograniczenia. „Organizacje powodują wchodzenie ludzi w regularne interakcje. Te powtarzające się interakcje stanowią według teorii strukturalizacji fundament struktury społecznej. (...) Takie powtarzające się interakcje wywołują w jej uczestnikach poczucie trwałości i stabilności struktury. Lecz w rzeczywistości struktury społeczne odznaczają się wysoką dynamiką i otwartością na wiele drobnych zmian, ponieważ zależą od codziennego

powielania składających się na nie wzorców interakcji. Stopień stabilności konkretnej struktury w dużej mierze zależy od zakresu, w jakim interakcje te stają się nawykowe czy rutynowe" [Hatch 2002, s. 184]. Tak więc reorganizacja danej struktury polega przede wszystkim na zmianie codziennych interakcji, które ją tworzą. A. Giddens podkreśla, że na daną strukturę składają się nie tylko interakcje, ale również ich brak, który jest także wskazówką do charakteryzowania dynamicznej struktury. Teoria A. Giddensa, dotycząca „strukturyowania stosunków społecznych w czasie i przestrzeni na mocy dualizmu struktury” [Giddens 2003, s. 426] próbuje przełamać opozycje pomiędzy podstawowymi kategoriami: subiektywizmem a obiektywizmem, czy też przedmiotem – społeczeństwem, a refleksyjnym podmiotem działającym Parsonsa [patrz: Parsons 1972], dowodząc, że opozycja ta to nic innego jak cecha struktur, wskazująca na ich dualny charakter. A. Giddens postuluje przez to badanie uporządkowanych w czasie i przestrzeni praktyk społecznych czyli systemów, nie zaś – doświadczenia indywidualnego aktora czy tzw. całości społecznych.

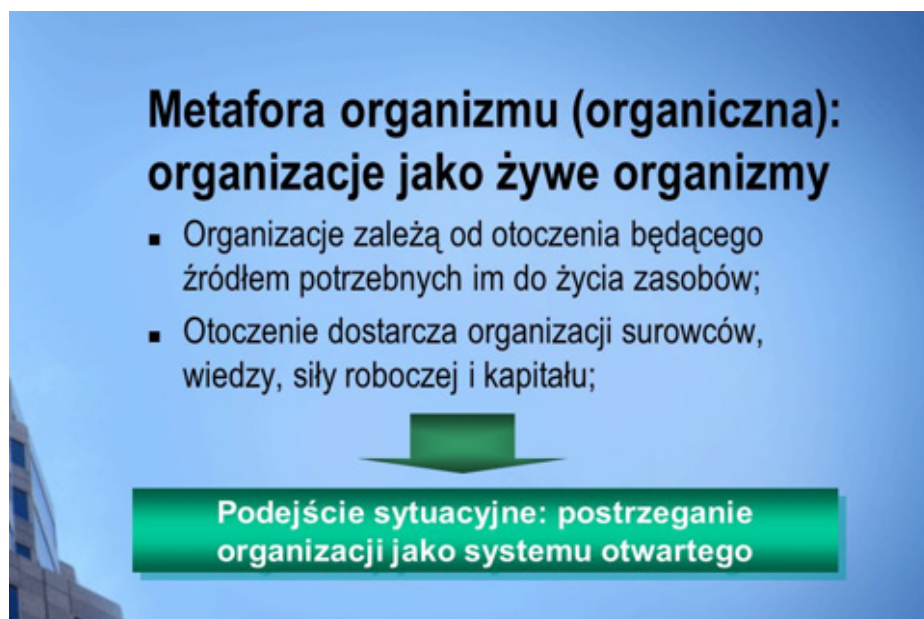
M. Crozier i E. Friedberg postrzegają organizację jako grę będącą mechanizmem, który integruje zjawiska zachodzące w organizacji. Dzięki niemu ludzie strukturalizują stosunki władzy w organizacji. Teoria gier jako dział matematyki traktuje gry jako procesy o określonych zbiorach strategii postępowania. Partnerzy organizacyjnej gry działają według reguł interakcji strategicznej [por.: Sztompka 2002], w której dopasowują swoje ruchy do ruchów partnera. Rozwiązywanie sytuacji konfliktowych w naukach społecznych pozwala analizować interakcje w organizacji pod względem liczby graczy, ich dostępu do informacji czy charakteru gry. Występują tu zarówno gry o sumie zerowej, jak i niezerowej oraz gry o informacji zupełnej (dostępnej wszystkim) i niezupełnej (przewaga gracza dysponującego dodatkową informacją). Spotykamy tu posługiwanie się wyuczonymi strategiami w celu uzyskania dostępu do cennych zasobów albo wywarcia wpływu na innych. M. Crozier i E. Friedberg, opisując ograniczenia działania zespołowego w organizacjach w odniesieniu do relacji władzy, posługują się terminologią paradygmatu gry społecznej, wykorzystując takie pojęcia jak gra, gracz, cenność wyniku, koalicja, reguły, ryzyko, pewność – niepewność czy wygrana – przegrana [Crozier, Friedberg 1982]. Gra rozumiana jest tutaj jako: „proces społeczny, będący ściśle i nieuniknioną dialektyką jedności walki i kooperacji pozytywnej; proces przełamywania konfliktów i sprzeczności rodzących się w stosunkach między ludźmi – aktorami; proces umożliwiający tym aktorom podejmowanie skoordynowanych działań zespołowych mimo ich rozbieżnych dążeń i orientacji

indywidualnych” [Crozier, Friedberg 1982, s. 11]. Autorzy koncentrują się w swych analizach na konkretnych, dynamicznych i zmiennych systemach działań. Ujmują rzeczywistość tak, jak postrzegają ją organizacyjni aktorzy, poprzez pryzmat ich interesów i konfliktów. Jednocześnie pokazują, że nie ma jednego dobrego wzorca funkcjonowania organizacji, ani skutecznych dyrektyw zarządzania nią, a to, co może być uznane za patologię, jest w rzeczywistości racjonalizacją aktorów, realizujących poprzez dane działanie własne cele [patrz: Crozier, Friedberg 1982].

G. Morgan, opisując metafory organizacji, także zaproponował postrzeganie organizacji m.in. jako organizmu. Metafora organizmu koresponduje z teorią systemów, gdyż sam organizm jest pojmowany w kategoriach systemu. Zgodnie z tą metaforą, organizacja, podobnie jak i żywy organizm, spełnia funkcje niezbędne do przetrwania i zależy od innych organizmów [[http://mfiles.pl/pl/index.php/Metafora\\_organizacji](http://mfiles.pl/pl/index.php/Metafora_organizacji), dostęp 13.11.2014]. W metaforze organizmu organizacja:

- porównana jest do struktury, która się rodzi, rozwija i umiera,
- która funkcjonuje w otoczeniu i wchodzi z nim w reakcje, niekiedy ambiwalentne;
- „organizacja działa jako system otwarty i poddaje się lub sama inicjuje procesy adaptacyjne do środowiska,
- przystosowuje się, by zachować swoje funkcje żywotne, zwalczać zagrożenia negatywnie wpływające na jej zdrowie i rozwój;
- analiza behawioralna każe dostrzec potrzeby wewnętrzne organizacji będącej zespołem zróżnicowanych relacji cząsteczek, komórek czy wykształconych gatunków (departamentów – oddziałów),
- oraz potrzeby zewnętrzne, którym musi zaradzić [Morgan 2005, ss. 41–84, Krochmal 2010, w: [8723.indexcopernicus.com/fulltxt.php?ICID=1064269](http://8723.indexcopernicus.com/fulltxt.php?ICID=1064269), dostęp 20.11.2014].

Rysunek 2. Metafora organizmu a systemy otwarte



Źródło: <http://slideplayer.pl/slide/408197/>, dostęp 13.11.2014.

W podejściu systemowym sytuuje się teoria sytuacyjna (*contingency theory, situational theory*) [Bielski 2002]. Koncentruje się ona na pojęciach niepewności i zależności, odnoszących się do otoczenia organizacji, ogólnego i szczegółowego, które podlega dynamicznym zmianom. Teoria sytuacyjnych uwarunkowań T. Burnsa i G. Stalkera zwraca uwagę na zróżnicowanie organizacji w zależności od otoczenia, w którym funkcjonuje. Według tych autorów w stabilnym otoczeniu lepiej sprawdzają się organizacje mechaniczne, natomiast do otoczenia podlegającego gwałtownym zmianom lepiej dopasowuje się organizacja organiczna [Hatch 2002, s. 88]. Przy czym: „różne warunki otoczenia wymagają odmiennych stylów działań organizacyjnych. Oznacza to, że najbardziej efektywny sposób działania organizacji jest uwarunkowany złożonością i zmiennością otoczenia” [Hatch 2002, s. 89].

Niektóre współczesne teorie wskazują na istnienie samoorganizujących i samoreprodukujących się systemów, których granice ulegają zatarciu [por.: Christis 2001]. Cz. Sikorski używa określenia „organizacja bez granic” [Sikorski 1998, s. 8], podkreślając zacieranie się granic we współczesnej organizacji. Według niego, organizacje o międzynarodowym charakterze powstają na skutek wzrastającej innowacyjności,



powszechnej komunikacji i integracji gospodarczej na świecie. Nowoczesna organizacja zmierza w kierunku kooperacji światowej, zmienności, jeśli chodzi o partnerów i produkty/ usługi, a także konkurencji jako grze o sumie niezerowej. Inni autorzy twierdzą, że „jeśli zaś chodzi o teorię systemów (...) można by z łatwością zastąpić pojęcia „autoreferencyjności” i „samoorganizacji” tym, co rozumiane jest „pod pojęciem autonomii” [Bourdieu, Wacquant 2001]. Jeśli potraktujemy organizację jako byt o płynnych granicach, znajdującą się w stanie ciągłej wymiany z otoczeniem, nie będziemy mogli dokładnie wyodrębnić procesów wejścia i wyjścia, ponieważ staną się one częścią samej organizacji, tzn. procesami zachodzącymi wewnątrz niej [por.: Morgan 1997].

Za czołowego współczesnego przedstawiciela kierunku systemowego uważany jest Peter M. Senge. W swojej pracy pt. *Piąta dyscyplina* przedstawia on nowy paradygmat (nazywany piątą dyscypliną), w którym postuluje zmianę sposobu myślenia w kierunku współzależności poszczególnych elementów systemu i samodoskonalenia się przedsiębiorstwa. Przedsiębiorstwo traktuje on jako organizację uczącą się, złożoną z pięciu podstawowych dyscyplin:

- myślenia systemowego,
- mistrzostwa osobistego,
- modeli myślowych,
- budowania wspólnej wizji przyszłości,
- zespołowego uczenia się [Senge 2002, w: <http://www.abcaakademia.com.pl/kic5.php>, dostęp 13.11.2014].

„Aby jednak myślenie systemowe mogło w pełni ujawnić swój potencjał, potrzebuje ono również pozostałych dyscyplin (...). Budowanie wspólnych wizji generuje długofalowe zaangażowanie. Modele myślowe koncentrują się na otwarciu niezbędnym do ujawnienia braków w naszych obecnych sposobach widzenia świata. Zespołowe uczenie się rozwija zdolność grupy do zobaczenia pełnego obrazu, przekraczającego indywidualną perspektywę. Dążenie do mistrzostwa osobistego staje się źródłem osobistej motywacji do ciągłego uczenia się, jak nasze działania wpływają na otaczający nas świat” [Senge 2002, s. 25, w: <http://www.abcaakademia.com.pl/kic5.php>, dostęp 13.11.2014]. Natomiast sednem myślenia systemowego jest widzenie wzajemnych wielokierunkowych relacji zamiast linii przyczynowo-skutkowych oraz dynamicznych zmian w formie procesów, zamiast statycznych obrazów [Senge 2002, s. 25, w: <http://www.abcaakademia.com.pl/kic5.php>, dostęp 13.11.2014].

## Zakończenie

Tak więc, jak widzimy na powyższych przykładach wybranych podejść teoretycznych, elementy podejścia systemowego można odnaleźć w wielu tradycyjnych, jak i współczesnych koncepcjach. Przy czym, w odniesieniu do organizacji, możemy charakteryzować ją jako system organizacyjny (otwarty) i traktować jako część systemu społecznego.

Podsumowując, elementy podejścia systemowego można dostrzec w teoriach np.: T. Parsonsa czy G. Morgana, gdzie organizacja porównywana jest np. do żywego organizmu. Następnie, elementy systemowe uwidaczniają się też w podejściu P. Selznicka, P. Bergera, T. Luckmana, K. Weicka, czy A. Giddensa, gdzie organizacja traktowana jest np. jako kultura albo dynamiczna struktura tworzona przez jej uczestników. Jak również w teoriach, w których rzeczywistość organizacyjna traktowana jest jako gra (M. Crozier i E. Friedberg) lub sama organizacja charakteryzowana jest jako system samodoskonalący (P. Senge) lub samoreprodukujący się (Cz. Sikorski), którego granice ulegają zatarciu.

## Bibliografia

- Baudrillard J. (2001), *Ameryka, Sic!*, Warszawa.
- Berger P., Luckman T. (1983), *Społeczne tworzenie rzeczywistości*, PIW, Warszawa.
- Bielski M. (2002), *Podstawy teorii organizacji i zarządzania*, C.H. Beck, Warszawa.
- Bourdieu P., Wacquant L.J.D. (2001), *Zaproszenie do socjologii refleksyjnej*, Oficyna Naukowa, Warszawa.
- Christis J. (2001), *Luhmann's theory of knowledge: beyond realism and constructivism?*, "Soziale Systeme", Nr 7.
- Crozier M., Friedberg E. (1982), *Człowiek i system. Ograniczenia działania zespołowego*, PWE, Warszawa.
- Giddens A. (2003), *Stanowienie społeczeństwa. Zarys teorii strukturacji*, Zysk i S-ka, Poznań.
- Gilejko L., Gardawski J., Siewierski J., Towalski R. (2006), *Socjologia gospodarki*, Difin, Warszawa, [http://cytaty.mfiles.pl/index.php/book/1006/0/Socjologia\\_gospodarki](http://cytaty.mfiles.pl/index.php/book/1006/0/Socjologia_gospodarki), dostęp 20.11.2014.
- Habermas J. (1983), *Teoria i praktyka*, PIW, Warszawa.
- Hatch M.J. (2002), *Teoria organizacji*, PWN, Warszawa.
- Jakonis A. (2010), *System zarządzania jakością jako przykład kompleksowego projektowania, realizacji i ewaluacji usługi – podejście procesualne i strukturalne*, „Organizacja i Kierowanie”, nr 3(141).



- Krochmal Z. (2010), *Wybrane metafory organizacyjne jako narzędzia interpretacji organizacji. Studium przypadku Domu Pielgrzyma Arka w świetle metafory organizmu i metafory kultury*, „Współczesne Zarządzanie”, nr 3, 8723. [indexcopernicus.com/fulltxt.php?ICID=1064269](http://indexcopernicus.com/fulltxt.php?ICID=1064269), dostęp 20.11.2014.
- Łucewicz J. (1999), *Organizacyjne zachowania człowieka*, Wyd. AE im. O. Langeo, Wrocław.
- Morgan G. (1997), *Images of organization*, SAGE Publications.
- Parsons T. (1972), *Szkice z teorii socjologicznej*, Warszawa.
- Senge P.M. (2002), *Piąta dyscyplina. Teoria i praktyka organizacji uczących się*, OE, Kraków, <http://www.abcaakademia.com.pl/kic5.php>, dostęp 13.11.2014.
- Sikorski Cz. (1998), *Ludzie nowej organizacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Stoner J.A.F., Freeman R.E., Gilbert Jr. D.R. (2001), *Kierowanie*, PWE Warszawa.
- Sztompka P. (2002), *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, ZNAK.
- [http://mfiles.pl/pl/index.php/Metafora\\_organizacji](http://mfiles.pl/pl/index.php/Metafora_organizacji), dostęp 13.11.2014.
- [http://mfiles.pl/pl/index.php/Podejście\\_systemowe](http://mfiles.pl/pl/index.php/Podejście_systemowe), dostęp 13.11.2014.
- <http://mfiles.pl/pl/index.php/System>, dostęp 13.11.2014.
- <http://slideplayer.pl/slide/408197/>, dostęp 13.11.2014.
- <http://wawak.pl/en/node/127>, dostęp 13.11.2014.

Maciej Dębski

Spółeczna Akademia Nauk

## Zarządzanie konkurencyjnością kraju jako obszaru repcji turystycznej w polityce państwa

### **Management of Country Competitive Advantage as an Area of Tourism Reception in the State Policy**

**Abstract:** Tourism is a significant component of the global economy, and for numerous countries it is an important driver for growth. Therefore, national authorities are interested in stimulating its development. This process may proceed as a result of intentional activities centred on tourism, yet at the same time it should be kept in mind that actions taken by state administration in other areas have a powerful impact on the situation in the sector analysed. This situation results from the specifics underpinning the territorial tourism product which is also represented by a country. Taken together, the objective of this paper is to reveal attributes typical for competitive advantage management of the country viewed as a tourism destination.

**Key words:** tourism, destination competitiveness, tourism policy.

### **Wstęp**

Turystyka stanowi ważną część gospodarki światowej, w przypadku szeregu regionów czy też państw, jest istotnym źródłem dochodów, ważnym elementem ich rozwoju. W opracowaniach Światowej Organizacji Turystyki wskazuje się, że omawiana gałąź gospodarki odpowiada za 9% światowego Produktu Krajowego Brutto, generuje blisko 10%

miejsc pracy, odpowiada za 6% światowego eksportu. Ponadto w 2013 r. odnotowano 1087 milionów międzynarodowych wyjazdów turystycznych (przy 25 milionach w 1950 r.) oraz między 5 a 6 miliardami wyjazdów krajowych (UNWTO, s. 2). Z całą pewnością powyższe wielkości mają charakter szacunkowy, ale niewątpliwie ich wysokość jest znamienna. Skala korzyści, które są związane z turystyką, jest niepodważalna, co powoduje, że jej rozwój stał się jednym z istotnych celów polityki w wielu krajach. Władze państw, przy wsparciu wielu środowisk regionalnych i lokalnych oraz przedsiębiorców, dążą do jej rozwoju i wykorzystania pozytywnych efektów z niej płynących. W związku z powyższym uzasadnione wydaje się podjęcie rozważań w poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie o możliwości i efektywność działań państwa na rzecz rozwoju turystyki, czy też na rzecz budowania konkurencyjności państwa jako destynacji turystycznej. Poszukiwaniu odpowiedzi na powyższe pytanie służyć będą dalsze, zaprezentowane w tekście rozważania.

### **Produkt destynacji i czynniki jego konkurencyjności**

Podstawą prezentacji działań państwa w zakresie turystyki jest zrozumienie istoty produktu turystycznego miejsca, który w literaturze międzynarodowej jest nazywany destynacją turystyczną. Produkt ten posiada pewne cechy charakterystyczne, które sprawiają, że zarządzanie nim posiada silną specyfikę. Po pierwsze należy podkreślić, że jest on produktem bardzo złożonym, który składa się z wielu, bardzo zróżnicowanych elementów takich jak atrakcje naturalne, infrastruktura czy np. poziom bezpieczeństwa.

Uproszczony schemat struktury produktu destynacji został zaprezentowany na rys. 1. Wydaje się, że kluczowa dla jego konkurencyjności jest atrakcyjność turystyczna, którą można określić jako podstawową ofertę turystyczną. D. Das, S. Sharma, P. Mohaparta i A. Sarkar podkreślają, że właśnie atrakcje są podstawą stymulowania decyzji przyjazdowych turystów. Zwracają jednak uwagę, że w literaturze i badaniach istnieje dualne podejście do zagadnienia atrakcyjności, która z jednej strony jest badana z perspektywy atrybutów obszaru, z drugiej zaś jest analizowana z perspektywy oczekiwań i postrzegania ze strony turystów [207, s. 104].

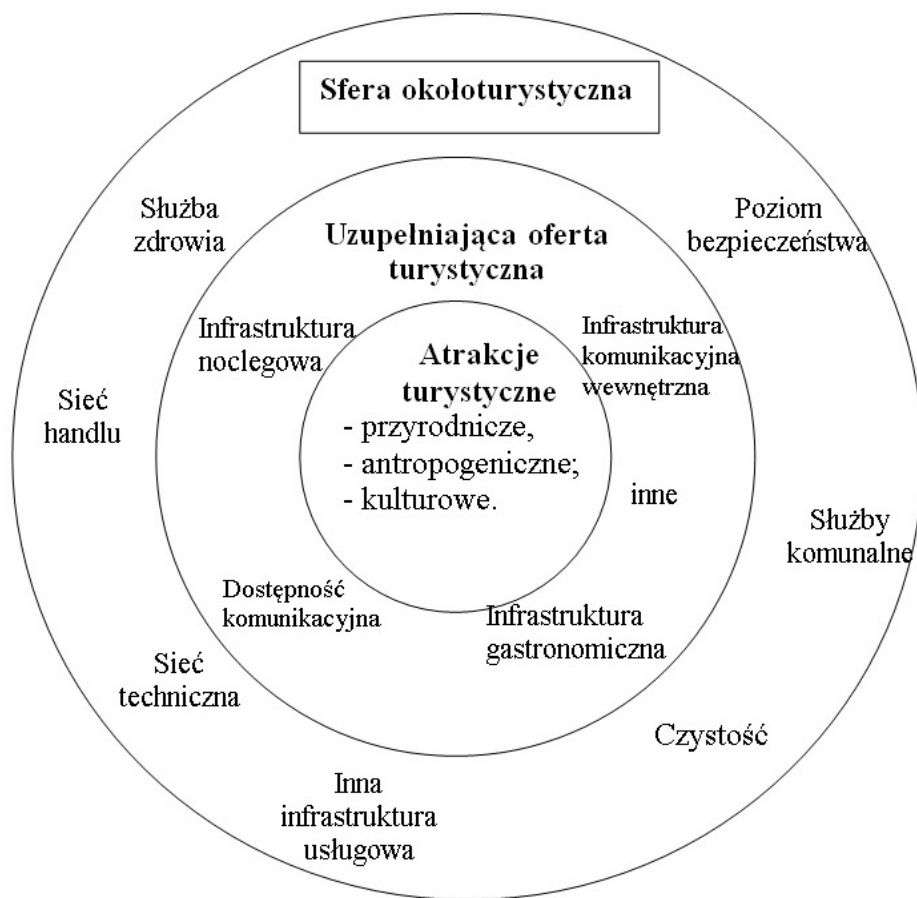
W praktyce można jednak wyróżnić różne rodzaje atrakcji, które są podstawową stymulantą popytu ze strony turystów, to one stanowią wiodący motyw przyjazdu do danej destynacji. Klasyczny podział dzieli je na atrakcje przyrodnicze, antropogeniczne oraz różnorodne wydarzenia społeczno-kulturalne. Warto podkreślić, że atrakcje przy-

rodnicze i te z antropogenicznych, które stanowią zabytki historii, są atrakcjami „danymi”, nie można ich stworzyć, a i zarządzanie nimi ma pewną charakterystykę, gdyż powinno koncentrować się nie tyle na ich rozwoju, gdyż możliwości z tym związane są ograniczone, co na dbaniu o ich zachowanie oraz na właściwym ich udostępnianiu. Warto z kolei inwestować w rozwój i tworzenie innych atrakcji antropogenicznych jak np. parki rozrywki czy wyciągi narciarskie oraz w organizację wydarzeń, które będą stanowiły zachętę do przyjazdu. W konsekwencji można więc wskazać różne cele zarządzania poszczególnymi atrakcjami, jak i różne możliwości ich kreowania.

Kolejnym elementem obszarowego produktu turystycznego jest uzupełniająca oferta turystyczna. O ile jednak atrakcje stanowiły motyw przyjazdu do danej destynacji to sfera uzupełniająca decyduje przede wszystkim o komforcie pobytu i w konsekwencji również silnie wpływa na zadowolenie nabywcy. Podstawowym jej elementem jest zagospodarowanie turystyczne destynacji, a przede wszystkim infrastruktura noclegowa, gastronomiczna i komunikacyjna, obejmująca zarówno możliwości poruszania się wewnątrz destynacji, jak i jej dostępność. Bez tych składników ciężko jest skutecznie rozwijać konkurencyjność destynacji. Ponadto w modelu zaprezentowanym na rysunku 1 wyróżniono kategorię „inne”, można do nich np. zaliczyć jakość obsługi przez pilotów i przewodników, atrakcyjność pamiątek czy system informacji turystycznej.

Warto wskazać, że do obszaru jako produktu turystycznego można podejść w sposób jeszcze szerszy i zaliczyć do niego sferę, która może być nazwana okołoturystyczną, co oznacza, że jej składniki nie są kreowane dla turystów, czy też w celu bezpośredniego zwiększania konkurencyjności regionu, ale jednocześnie turyści z nich korzystają i mogą one stanowić istotne uzupełnienie oferowanego produktu np. służba zdrowia, poziom bezpieczeństwa, sieć sklepów czy też punktów usługowych. Warto podkreślić, że na szczególną uwagę zasługuje infrastruktura sklepowa. Typowym zachowaniem dla współczesnej konsumpcji turystycznej jest często ponadprzeciętna aktywność zakupowa, co prowadzi do sytuacji, że rozbudowana sieć sklepów z atrakcyjną ofertą może stać się istotną atrakcją turystyczną [Getz 2011, ss. 211–225]. P. Pearce zalicza nawet infrastrukturę sklepową do 5 głównych obszarów atrakcyjności destynacji [2013, s. 5].

Rysunek 1. Struktura poziomów produktu destynacji turystycznej



Źródło: opracowanie własne.

Zaprezentowana struktura produktu destynacji wskazuje na jego kluczową cechę. Jest to produkt charakteryzujący się silną złożonością, która powoduje, że istnieje wiele, często zróżnicowanych czynników determinujących jego konkurencyjność. W literaturze przedmiotu można nawet spotkać twierdzenia, że jest to najbardziej złożony i wielowymiarowy produkt konsumpcyjny [Vinh, Long 2013, s. 31].

O złożoności omawianego produktu, która w przypadku państwa może jedynie ulec powiększeniu, świadczy przykładowo liczba czynników i wskaźników konkurencyjności, która może być rozumiana jako „zdolność destynacji do utrzymania swojej pozycji rynkowej i udziału

w rynku i/albo do poprawienia jej w czasie” [d’Hautessere, ss. 23–32, za: Wilde, Cox, s. 468]. Tak jak zostało to zaprezentowane w tabeli 1, L. Dwyer i Ch. Kim wyróżnili 6 grup i 22 podgrupy, wśród których wskazywali przeszło 100 czynników konkurencyjności destynacji. Ponadto wyróżnili 6 grup wskaźników wydajności rynkowej, przywołując cały szereg wskaźników o charakterze bardziej szczegółowym.

**Tabela 1. Wybrane czynniki i wskaźniki konkurencyjności destynacji**

<b>Zasoby dane (<i>endowed resources</i>)</b>	
Naturalne	Kultura/Dziedzictwo
<b>Zasoby stworzone (<i>created resources</i>)</b>	
Infrastruktura turystyczna	Rozpiętość oferty (możliwej aktywności)
Zakupy	Rozrywka
Specjalne wydarzenia/festiwale	
<b>Czynniki wspierające (<i>supporting factors</i>)</b>	
Ogólna infrastruktura	Jakość usług
Gościnność	Dostępność destynacji
Powiązania rynkowe	
<b>Zarządzanie destynacją (<i>destination management</i>)</b>	
Organizacja zarządzania destynacją	Zarządzanie marketingowe destynacją
Polityka destynacji, planowanie, rozwój	Rozwój zasobów ludzkich
Zarządzanie środowiskiem	
<b>Warunki sytuacyjne (<i>situational conditions</i>)</b>	
Konkurencyjne mikrootoczenie	Makrootoczenie
Lokalizacja destynacji	Konkurencyjność cenowa
Bezpieczeństwo	
<b>Czynniki popytowe (<i>demand factors</i>)</b>	
<b>Wskaźniki wydajności rynkowej (<i>market performance indicators</i>)</b>	
Statystyki turystów (liczby)	Statystyki turystów (wydatki)
Wkład turystyki w gospodarkę	Wskaźniki dobrobytu
Inwestycje w turystyce	Wsparcie rządowe dla turystyki

Źródło: L. Dwyer, Ch. Kim, *Destination Competitiveness: Determinants and Indicators*, „Current Issues in Tourism”, nr 5/2003, ss. 400–405.

Wszystkie wskazane powyżej składowe, aczkolwiek w różnym stopniu, budują przewagę konkurencyjną destynacji, w tym również regionu, jakim jest kraj. Należy podkreślić, że nie można w pełni zrozumieć roli i specyfiki polityki turystycznej państwa bez zrozumienia charakteru produktu destynacji, gdyż w przypadku różnych jego elementów, zarówno możliwości, jak i praktyka oddziaływania państwa kształtują

się inaczej. Przede wszystkim trzeba podkreślić, że można wskazać szereg inicjatyw z obszaru polityki państwa, które wpływają na konkurencyjność turystyczną kraju, ale rozwój turystyki nie jest priorytetem ich podejmowania. Przykładami takiej sytuacji mogą być: dbanie o zapewnienie bezpieczeństwa na terenie kraju, ochrona środowiska naturalnego, będącego podstawą atrakcyjności przyrodniczej, wprowadzanie rozwiązań mających na celu zabezpieczenie dziedzictwa narodowego czy też dbanie o rozwój kultury, której elementy, jak wspomniano wcześniej, stanowią składnik atrakcyjności antropogenicznej. Ponadto z pewnością należy zwrócić uwagę, że efektem polityki państwa są wszelkie rozwiązania prawne, regulujące funkcjonowanie przedsiębiorstw, które są stymulantami rozwoju zarówno części atrakcji, jak i większości elementów infrastruktury. Należy także pamiętać, że szereg elementów krajowego produktu turystycznego jest kształtowanych niezależnie od państwa albo tylko pośrednio wskutek jego polityki. Stosunkowo ograniczona jest natomiast liczba działań, których priorytetowym celem jest budowanie konkurencyjności turystycznej.

### **Działalność państwa na rzecz rozwoju turystyki**

Działalność państwa na rzecz rozwoju turystyki jest prowadzona w ramach polityki turystycznej. Jako główny cel tejże polityki wskazuje się integrację ekonomicznych, politycznych, kulturowych i intelektualnych korzyści turystycznych w celu poprawienia jakości życia i budowy dobrobytu [Kundel, s. 2]. Z kolei H. Zawistowska stosuje termin polityka turystyczna państwa do określenia „działań organów administracji rządowej szczebla centralnego (...) polegających na identyfikowaniu obszarów wymagających interwencji ze strony państwa, określaniu celów tej interwencji, z uwzględnieniem powiązań turystyki z innymi sektorami oraz zasad, na których opiera się rozwój społeczno-gospodarczy kraju, wyznaczaniu dla poszczególnych grup interesariuszy zadań służących realizacji przyjętych celów, w tym zadań dla centralnej administracji rządowej, realizowanych za pomocą dostępnych narzędzi, a także określaniu procedury, metod i mierników wykorzystywanych do oceny stopnia realizacji założonych celów” [Zawistowska 2014, ss. 23–24]. W przytoczonej definicji szczególnie warto zwrócić uwagę na fakt, że za politykę w omawianym zakresie odpowiadają władze centralne. Ponadto jej autorka wskazuje na potrzebę uwzględnienia powiązań turystyki z innymi sektorami, na co uwagę zwraca również D. Szostak, który podkreśla, że polityka turystyczna jest integralną częścią polityki społeczno-ekonomicznej. [2004, s. 182]. O złożoności zagadnienia polityki turystycznej świadczy również liczba czynników, które ją



determinują. Przykładowo A. Panasiuk wymienia 23 z nich, systematyzując je w 4 grupach: czynników o charakterze ogólnym, czynników o charakterze społecznym, czynników o charakterze gospodarczym, innych czynników związanych z rozwojem gospodarki turystycznej [2010, ss. 383–384].

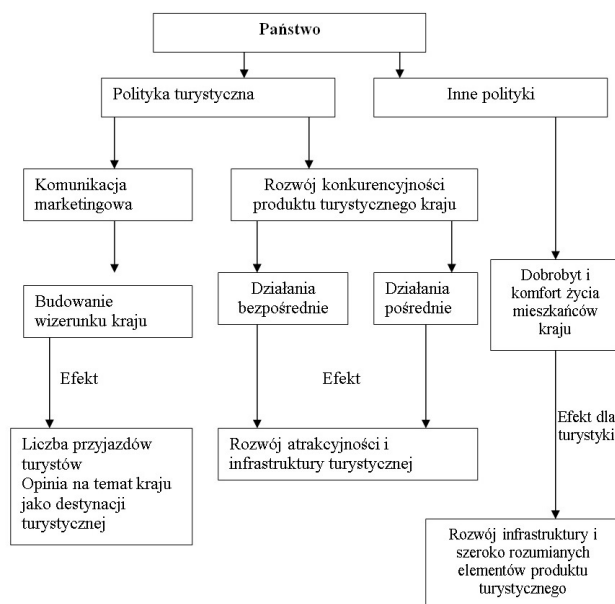
Zgodnie z zaprezentowanym podejściem za zarządzanie krajem jako destynacją odpowiada polityka turystyczna, w ramach której inicjowane i prowadzone są różnorodne inicjatywy proturystyczne. W znacznym uproszczeniu można podzielić je na inicjatywy kreujące produkt kraju oraz działania z zakresu promocji tegoż produktu. Wydaje się, że jest stosunkowo ograniczona liczba aktywności z zakresu pierwszej grupy. Państwo przede wszystkim zarządza kluczowymi atrakcjami przyrodniczymi i antropogenicznymi (odpowiedzialność za mniejsze z nich jest delegowana na szczebel lokalny i w efekcie jest elementem lokalnej polityki turystycznej), angażuje się w organizację kluczowych imprez kulturalnych, sportowych lub politycznych np. Euro 2012 czy też wreszcie odpowiada za rozwój infrastruktury komunikacyjnej. W drugim przypadku państwo stymuluje budowanie pozytywnego wizerunku kraju poza jego granicami, w tym również wizerunku kraju jako miejsca atrakcyjnego turystycznie. Działania te są zwykle realizowane poprzez ministerstwa turystyki oraz spraw zagranicznych wraz z podległymi im placówkami. Coraz częściej praktykuje się jednak rozwiązanie polegające na tworzeniu narodowej organizacji turystycznej, który z ramienia państwa jest odpowiedzialna za stymulowanie rozwoju turystyki w danym kraju, co jest realizowane przede wszystkim poprzez działania w zakresie promocji i budowania pozytywnego wizerunku.

Tak jak zostało to zaprezentowane na rysunku 2, opisując aktywność państwa ukierunkowaną na rozwój konkurencyjności jego produktu turystycznego, należy wyróżnić politykę turystyczną, której wiodącym celem jest stymulowanie rozwoju turystyki oraz pozostałe polityki, gdzie rozwój ten odbywa się przy realizacji innych celów. W ramach polityki turystycznej można rozróżnić między innymi działania w zakresie komunikacji marketingowej oraz budowania konkurencyjności turystycznej kraju. Wiodącym pożądanym rezultatem pierwszej grupy zadań jest kreowanie pozytywnego wizerunku kraju, aby stanowił on zachętę do przyjazdu. Celem drugiej grupy działań jest kreowanie atrakcyjności kraju, w powiązaniu z rozwojem infrastruktury turystycznej. Realizacja tego zadania może odbywać się w sposób bezpośredni, gdy np. inwestycja w atrakcję turystyczną jest realizowana ze środków publicznych lub w sposób pośredni, poprzez prowadzenie działalności, wspierającej przedsiębiorstwa. Jak już podkreślano, nie

można jednak zapominać, że państwo prowadzi też szereg polityk, dla których turystyka nie należy do priorytetów, do których przykładowo można zaliczyć dobrobyt i komfort mieszkańców. Realizacja tych celów wiąże się z inwestycjami przekładającymi się na rozwój infrastruktury, w tym wykorzystywanej przez turystów, co również powoduje wzrost konkurencyjności regionu. Przykładowo rozwój infrastruktury portowej sprzyja rozwojowi turystyki morskiej, co szeroko opisuje J. Kisielewicz [2014, ss. 79–90].

Z drugiej jednak strony zróżnicowanie celów polityki turystycznej i innych polityk może stać się również źródłem potencjalnych konfliktów. Dotyczy to m.in. zagadnienia tworzenia obszarów chronionych, co z jednej strony jest korzystne dla turystyki, gdyż pozwala na zachowanie zasobów naturalnych, ale z drugiej strony ogranicza możliwości rozwijania infrastruktury turystycznej. Dobrym przykładem tego typu problemów może być Szklarska Poręba, gdzie istnienie parku narodowego oraz obszaru chronionego Natura 2000 ograniczało możliwości rozbudowy infrastruktury miejskiej, co generowało cały szereg nieporozumień. Inną sytuacją niespójności priorytetów może być rozwój przemysłu, który jednak wiąże się często z degradacją środowiska naturalnego, co jest aż za bardzo widoczne na obszarze województwa śląskiego.

## Rysunek 2. Polityka turystyczna państwa



Źródło: opracowanie własne.

Z perspektywy zaprezentowanych rozważań celowe jest zastanowienie się, jak na tym tle kształtuje się konkurencyjność Polski i w jaki sposób funkcjonuje system wspierania turystyki ze strony instytucji państwowych. Zgodnie z raportem przygotowanym przez World Economic Forum w 2013 r. Polska zajmowała 42 miejsce na świecie i 27 w Europie pod względem konkurencyjności turystycznej. Z całą pewnością nie jest to pozycja satysfakcjonująca. Z drugiej jednak strony dwa lata wcześniej było to 49 miejsce na świecie, a zatem widoczny jest zauważalny postęp w powyższym zakresie [Blanke, Chiesa, ss. XVI-XVIII].

Podstawowym pytaniem, na które warto poszukiwać odpowiedzi jest: jakie centralne agendy państwa odpowiadają za zarządzanie turystyką, a w konsekwencji za rozwój konkurencyjności turystycznej Polski. Można ich wskazać wiele, ale wydaje się, że kilka, ze względu na swoją specyfikę i realizowane cele, ma na tym polu wyjątkowe znaczenie. Z pewnością należy do nich zaliczyć Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju wraz z Główną Dyрекcją Dróg Krajowych i Autostrad czy Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Wymienione podmioty są kluczowymi agendami państwa, odpowiedzialnymi m.in. za bezpośrednie kształtowanie rozwoju istotnych elementów polskiego produktu turystycznego. Z drugiej jednak strony koncentrują się one na dążeniu do maksymalizacji komfortu życia mieszkańców kraju, nie są to natomiast podmioty, dla których rozwój turystyki jest celem wiodącym. W związku z czym, charakteryzując polską turystykę, należy skoncentrować się na działaniach jednostek, dla których rozwój turystyki jest podstawą funkcjonowania.

Wydaje się, że można wskazać dwie takie instytucje: Ministerstwo Sportu i Turystyki oraz Polską Organizację Turystyczną. Ministerstwo jest tym podmiotem, który pełni wiodącą rolę dla rozwoju turystyki w Polsce. W ramach prowadzonych działań m.in. poprzez dotacje wspierany jest rozwój kadr dla branży turystycznej, kształtowana jest przestrzeń turystyczna, wspierany jest rozwój turystyki polskiej poprzez propagowanie poszczególnych jej form. Wydaje się, że dwa zadania MSiT mają szczególne znaczenie dla rozwoju branży. Ministerstwo jest inicjatorem i regulatorem rozwiązań prawnych dedykowanych działalności turystycznej, a ponadto odpowiada za współpracę międzynarodową na szczeblu rządowym w zakresie turystyki. Szereg działań Ministerstwa poza granicami kraju wiąże się też z promocją atrakcyjności Polski, nawiązuje zatem konkretnie do zadania wskazanego w modelu (rys. 2), jakim jest komunikacja marketingowa, mająca na celu przyciągnięcie turystów do Polski.

Drugą kluczową organizacją dla rozwoju turystyki w Polsce, której aktywność jest związana przede wszystkim z promocją Polski, stała się Polska Organizacja Turystyczna. Podmiot ten, jak zostało to zapisane w artykule 1 Ustawy o Polskiej Organizacji Turystycznej, został powołany „w celu wzmocnienia promocji Polski w dziedzinie turystyki w kraju i za granicą”. Kolejne artykuły, a zwłaszcza artykuł 3 wymienionej wcześniej ustawy precyzują zadania POT, wskazując m.in. na: promocję Polski jako kraju atrakcyjnego turystycznie, tworzenie systemu informacji turystycznej w kraju i na świecie; inicjowanie, opiniowanie i rozwijanie polskiej infrastruktury turystycznej. Omawiana organizacja jest jedyną organizacją ogólnopolską, powołaną na mocy ustawy, której celem jest rozwój turystyki. Jak pokazuje praktyka, POT, oprócz bezpośrednich działań z zakresu komunikacji marketingowej, w swojej działalności wspiera rozwój polskich produktów turystycznych, wpływając na rozwój produktu kraju. Należy jednak podkreślić, że czyni to w sposób pośredni, stymulując rozwój innowacji i jakości w powyższym obszarze.

Trzecim podmiotem administracji państwowej, którego roli nie można pominąć w procesie budowania konkurencyjności Polski jako destynacji turystycznej, jest Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Misją MSZ jest realizowanie interesów Polski poprzez współpracę międzynarodową na rzecz bezpieczeństwa, demokracji i rozwoju. Tak sformułowany cel funkcjonowania pokazuje jednoznacznie, że rozwój turystyki nie jest priorytetem funkcjonowania podmiotu. Jednocześnie jednak należy pamiętać, że jeden z kluczowych zadań MSZ stanowi budowanie pozytywnego wizerunku Polski poza granicami kraju, a elementem tego wizerunku jest również atrakcyjność turystyczna. Po drugie zaś MSZ jest instytucją inicjującą i nadzorującą polską politykę wizową, która odgrywa kluczową rolę dla rozwoju turystyki.

Oprócz wymienionych 3 jednostek centralnych w Polsce funkcjonuje szereg innych podmiotów lokalnych, regionalnych czy również ogólnokrajowych, których celem staje się rozwój turystyki, budowa wizerunku Polski czy promocja destynacji. Można do nich zaliczyć m.in. regionalne i lokalne organizacje turystyczne, władze samorządowe czy organizacje niepubliczne np. Warsaw Destination Alliance, finansowane przez warszawskie hotele, Fundację Kołobrzeg Polskie Centrum SPA czy też Instytut Mickiewicza, promujący polską kulturę albo Polską Agencję Informacji i Inwestycji Zagranicznych, mającą za cel przyciąganie do Polski inwestycji zagranicznych. Należy pamiętać, że ze względu na złożoność produktu turystycznego, warunkiem istotnym dla jego rozwoju jest współpraca interesariuszy, która często nie ma miejsca.

Podobny problem występuje w przypadku wspomnianych instytucji, mają często własne priorytety i niemożliwa staje się koordynacja prowadzonych działań, co obniża ich efektywność.

## Podsumowanie

Jak pokazano w powyższych rozważaniach, produkt destynacji turystycznej, jaką jest kraj, to produkt bardzo złożony, co przekłada się na komplikacje związane z jego zarządzaniem. Po pierwsze istnieje wielu interesariuszy oraz kreatorów omawianego produktu, co wiąże się z koniecznością silnej współpracy pomiędzy nimi, która jednak w praktyce jest często ciężka do osiągnięcia. Po drugie, w przypadku destynacji, w przeciwieństwie do tradycyjnych produktów, brakuje podmiotu, który w stosunku do niego posiadałby uprawnienia właścicielskie, co przełożyłoby się na większą efektywność jego kreacji. Wydaje się, że w przypadku destynacji lokalnych podmiotem, który powinien być odpowiedzialny za kreowanie ich konkurencyjności, są władze lokalne, mają one jednak ograniczone możliwości wywierania wpływu na pozostałych interesariuszy destynacji. W konsekwencji powinny one pełnić rolę stymulanta i koordynatora prowadzonych działań.

W przypadku destynacji, jaką jest kraj, podmiotem o największym potencjale zarządczym są władze państwa, które oddziałują na produkt kraju m.in. poprzez politykę turystyczną. Z całą pewnością aparat państwa ma największe możliwości działania, w tym również narzucania rozwiązań w zakresie zarządzanego produktu. Z drugiej jednak strony, co zostało silnie podkreślone w tekście, w działaniach państwa i jego agend mogą pojawiać się różne priorytety. Prowadzi to do sytuacji, że działania zmierzające do realizacji innych niż rozwój turystyki celów, mogą skutecznie ograniczać efektywność polityki turystycznej państwa.

Naturalnym kierunkiem badań w omawianym obszarze jest poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, jak zwiększyć efektywność polityki turystycznej prowadzonej przez państwo, a zwłaszcza, jak skutecznie budować konkurencyjność państwa na rynku turystycznym. Warto jednak również podkreślić, że istotnym elementem zarządzania każdym regionem turystycznym jest ocena efektywności działań prowadzonych na rzecz rozwoju jego konkurencyjności. Działania w tym zakresie są szczególnie trudne w przypadku destynacji, jaką jest kraj. Skuteczność podejmowanych inicjatyw jest naturalną konsekwencją zarządzania, pomimo to nie opracowano szeroko akceptowanej metody oceny efektywności zarządzania destynacją. Wydaje się, że najbardziej kompleksową metodę oceny konkurencyjności kraju jest Word

Economic Forum Tourist Index, ale nie jest to narzędzie bezpośredniej oceny efektywności zarządzania [Blanke, Chiesa 2013]. Z kolei bardzo interesującą metodę oceny oddziaływania władz samorządowych na rozwój turystyki, aczkolwiek na przykładzie miasta zaproponował G. Gołębski [2010, ss. 594–612]. Wydaje się, że logiczną kontynuacją prowadzonych w tekście rozważań byłoby opracowanie metodologii oceny efektywności działań państwa w omawianym zakresie.

## Bibliografia

Blanke J., Chiesa T. (red.) (2013), *The Travel and Tourism Competitiveness Report 2013, Reducing barriers to economic growth and job creation*, World Economic Forum, Genewa.

Das D., Sharma S., Mohaparta P., Sarkar A. (2007), *Factors influencing the attractiveness of a tourist destination: a case study*, „Journal of Services Research”, vol. 7, nr 1, ss. 103–134;

D'Hautessere A. (2000), *Lessons in manager destination competitiveness: the case of Foxwoods Casino Resort*, „Tourism Management”, vol 21, nr 1, ss. 23–32;

Getz D. (2011), *Tourist shopping villages: development and planning strategies* [w:] *Tourism Management. Towards the New Millenium*, Ch. Ryan, S. Page (red.), Routledge, Nowy Jork, ss. 211–225.

Gołębski G. (2010), *Ocena oddziaływania samorządu na rozwój funkcji turystycznej dużego miasta* [w:] *Konkurencyjność miast i regionów na globalnym rynku turystycznym*, J. Sala (red.), PWE, Warszawa.

Kizielewicz J. (2014), *Konkurencyjność polskich portów morskich w zakresie obsługi statków wycieczkowych w basenie Morza Bałtyckiego*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, Tom XV, nr 4, cz. 3, ss. 79–90.

Kunkel L. (2008), *International Tourism Policy and the Role of Governments in Tourism in the Context of Sustainability*, Grin Verlag, Norderstedt.

Panasiuk A. (2010), *Uwarunkowania polityki turystycznej w Polsce w aspekcie globalizacji, kryzysu ekonomicznego oraz prezydencji Polski w Unii Europejskiej*, „Oeconomia”, vol. 9, nr 4, ss. 379–388;

Pearce P. (2013), *The Social Psychology of Tourist Behaviour*, Pergamon Press, Oxford, Nowy Jork.

Szostak D. (2004), *Polityka turystyczna* [w:] *Ekonomiczne podstawy turystyki*, A. Panasiuk (red.), Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.

UNWTO *Tourism Highlights* (2014), World Tourism Organization.



---

Vinh N., Long N. (2013), *The Relationship Among Expectation, Satisfaction and Loyalty of International Visitor to Hanoi, Vietnam*, "Journal of Global Management", vol. 5, nr 1, ss. 30–43.

Wilde S., Cox C. (2008), *Linking destination competitiveness and destination development: findings from a mature Australian tourism destination*, *Proceedings of the Travel and Tourism Research Association (TTRA) European Chapter Conference - Competition in Tourism: Business and Destination Perspectives*, Helsinki, Finlandia, ss. 467–478.

Zawistowska H., Górską-Warsewicz H., Dębski M. (2014), *Polityka turystyczna. Powstanie, rozwój, główne obszary*, PWE, Warszawa.





Adrianna Trzaskowska-Dmoch

Spółeczna Akademia Nauk

Aktualne problemy demograficzne w wybranym  
makroregionie Polski ze szczególnym uwzględnieniem  
jednoosobowych gospodarstw domowych

**Current Demographic Problems in the Selected Macro-  
Region of Poland with a Special Emphasis on One-Person  
Households**

**Abstract:** A publication entitled “Current demographic problems in the selected macro-region of Poland with a special emphasis on one-person households” shows diversity in population across the Central Macro-region by its population, yet marital status significantly affects demographic processes, also birth rate and the emergence of new households. The objective of this paper is to reveal current demographic problems with a special emphasis on one-person households. The macro-region is composed of two provinces: mazowieckie and łódzkie. While analysing own estimates and demographic data published, it was found that there are adverse changes in the demographic structure across Central Poland Macro-region. The phenomenon is evidenced in a low birth rate and an increasingly aged society, which is mostly seen in the age structure of the population. Further spatial analyses will be conducted in single households with a special emphasis on widows and divorced women across other five Polish macro-regions. The cognitive and practical value of these analyses and own studies may help economic practitioners and financial institutions to measure

the financial potentials while designing the development strategy for individual macro-regions for a further three years while considering the intellectual and financial potentials of specific social groups.

**Key words:** one-person households, demographic problems, humanistic management, Central Poland Macro-region.

## Wstęp

Stan cywilny w sposób istotny wpływa na procesy demograficzne, dzietność i powstawanie nowych gospodarstw domowych. Dane wskazują na zróżnicowanie populacji ze względu na stan cywilny. Publikacja będzie miała charakter cykliczny w odniesieniu do nurtu zarządzania humanistycznego. W niniejszym artykule jako pierwszy zostanie zaprezentowany jeden z sześciu wyszczególnionych w ramach NUTS 1 Regionów Polski, mianowicie Makroregion Centralny. Celem niniejszego artykułu jest wskazanie aktualnych problemów demograficznych, ze szczególnym uwzględnieniem jednoosobowych gospodarstw domowych. Z szacunków wynika, iż w Polsce zdecydowana większość dzieci rodzi się w rodzinach tworzonych przez prawnie zawarte związki małżeńskie, a ponad połowa dzieci małżeńskich rodzi się w okresie pierwszych trzech lat trwania małżeństwa rodziców. Jednocześnie od kilkudziesięciu lat systematycznie **rośnie odsetek urodzeń pozamałżeńskich**. Rosnąca skala urodzeń dzieci pozamałżeńskich może być traktowana jako wskaźnik zmian sytuacji rodzinnej dzieci w Polsce i może oznaczać, że będą one wychowywane we wzrastającej liczbie rodzin tworzonych przez związki partnerskie lub w rodzinach niepełnych [GUS 2014]. Z drugiej strony mamy jednoosobowe gospodarstwa domowe, których liczba, z różnych powodów społeczno-ekonomicznych, systematycznie wzrasta, wpływając tym samym niekorzystnie na populację osób w wieku senioralnym i wdowich.

## Istotna rola makroregionu Polski Centralnej w procesach rozwojowych

Region Polski Centralnej, ze względu na swoje położenie, pełnione funkcje, unikatowy potencjał rozwojowy oraz powiązania funkcjonalno-przestrzenne, odgrywa szczególną rolę w kraju i Europie. W obliczu niezwyklej dynamizacji zmian zachodzących w ostatnich latach, nowych potrzeb i nowych sektorów rynku, stanowi przestrzeń stymulującą procesy rozwojowe i staje się obszarem koncentracji przewag konkurencyjnych Polski w skali międzynarodowej. **Makroregion tworzą 2**

**województwa:** mazowieckie i łódzkie, obejmujące swym zasięgiem 66 powiatów, w tym 8 grodzkich, oraz 491 gmin, w tym 53 gminy miejskie i 76 gmin miejsko-wiejskich. Powiązania przestrzenne i społeczno-gospodarcze obu województw pozwoliły na wyodrębnienie, w ramach statystyki publicznej, jednostki NUTS pod nazwą Region Centralny (poziom NUTS 1). **Klasyfikacja jednostek terytorialnych do celów statystycznych**, w skrócie **NUTS** (z j. francuskiego: *Nomenclature des Unités territoriales statistiques*) jest geograficzną nomenklaturą dzielącą terytorium Unii Europejskiej (UE) na regiony o trzech różnych poziomach (NUTS 1, 2 i 3, odpowiednio – przejście od większych do mniejszych jednostek terytorialnych). Powyżej poziomu NUTS 1 jest krajowy poziom państwa członkowskiego.

Utworzenie obszarów NUTS ma na celu zapewnienie jednolitego i spójnego podziału terytorialnego do zestawiania statystyk regionalnych UE [[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Glossary:Nomenclature\\_of\\_territorial\\_units\\_for\\_statistics\\_\(NUTS\)/pl](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:Nomenclature_of_territorial_units_for_statistics_(NUTS)/pl)].

Jednostki NUTS zostały formalnie wprowadzone w Polsce 26 listopada 2005 r., zatem dopiero półtora roku po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Odpowiadały one przyjętej wcześniej w Polsce Nomenklaturze Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NTS). Wprowadzono wówczas 6 jednostek na poziomie NUTS 1 (regiony), 16 jednostek na poziomie NUTS 2 (województwa) i 45 jednostek na poziomie NUTS 3 (podregiony). Podział na jednostki NUTS 1 i NUTS 2 nie uległ zmianie od czasu ich ustanowienia (poza niewielkimi zmianami wynikającymi ze zmian w przebiegu granic powiatów i województw), zmianie uległ natomiast podział na jednostki NUTS 3. Od 1 stycznia 2008 r. zwiększono liczbę tych jednostek do 66 (zmiana nastąpiła w 14 województwach), zaś od 1 stycznia 2015 r. ma być ich 71 (zmiany w 5 województwach).

## Charakterystyka demograficzna Regionu Centralnego

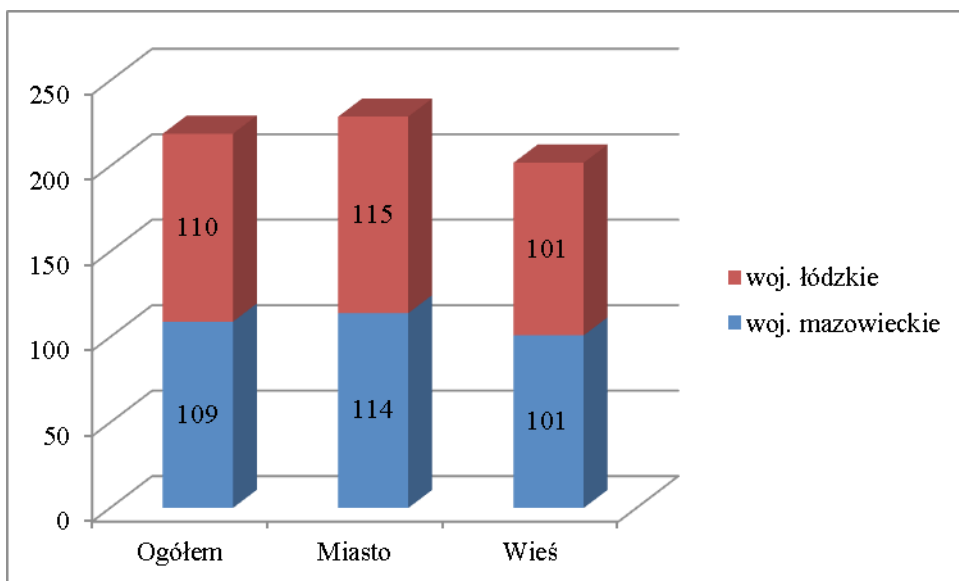
**Liczba ludności** Regionu Centralnego na koniec 2012 r. wynosiła ok. 7,8 mln osób, co stanowiło 20,3% ludności Polski i lokowało makroregion na 2. miejscu w kraju. Pod względem **powierzchni ogólnej** (53 777 km<sup>2</sup>, co stanowi 17,2% powierzchni kraju) makroregion zajmował 4. miejsce w kraju. **Średnia gęstość zaludnienia** w Regionie Centralnym wynosiła 146 osób/km<sup>2</sup>, przy czym dla miast 1 511 osób/km<sup>2</sup>, natomiast dla obszarów wiejskich 56 osób/km<sup>2</sup>. **Udział ludności miejskiej** wynosił w 2012 r. 63,4% (Polska 60,5%) [*Koncepcja Strategii Rozwoju Makroregionu Polski...*, s. 30].

Wyniki Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2011 r. wykazały, że w dniu 31 marca 2011 r. ludność **województwa mazowieckiego** liczyła 5 268,7 tys. i stanowiła 13,7% ogółu ludności kraju. Z kolei na podstawie wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2011 r. ustalono, że liczba ludności **województwa łódzkiego** w dniu 31 marca 2011 r. wyniosła 2 538,7 tys. osób. Od poprzedniego spisu powszechnego (z dnia 20 maja 2002 r.) stan ludności zmniejszył się o 74,2 tys. osób, tj. o 2,8%, podczas gdy w skali Polski liczba ludności zwiększyła się o 0,7%. W latach 2002–2011 spadek liczby ludności nastąpił w sześciu województwach, przy czym skala tego spadku była największa w woj. opolskim (o 4,6%), łódzkim (o 2,8%) i śląskim (o 2,4%).

Od ostatniego spisu powszechnego, tj. od dnia 20 maja 2002 r. liczba ludności **województwa mazowieckiego** zwiększyła się o 144,6 tys. osób, tj. o 2,8%. Przyrost liczby ludności odnotowano zarówno w miastach, jak i na wsi, przy czym na wsi był relatywnie większy niż w miastach i wyniósł 4,2% wobec 2,1%. W 2011 r. ludność miejska stanowiła 64,2% ogółu, na wsi mieszkało 35,8% (w 2002 r. udziały wynosiły – 64,6% i 35,4%). W okresie międzyspisowym zmieniły się proporcje ludności według płci. O ile w 2002 r. mężczyźni stanowili 48,1% ogółu ludności, to w 2011 r. – 47,9%. Tym samym udział kobiet zwiększył się o 0,2% i wyniósł 52,1%. Współczynnik feminizacji zwiększył się nieznacznie (o 1 punkt) – na 100 mężczyzn przypadało 109 kobiet. Bardziej sfeminizowana była ludność miejska, gdzie kobiety stanowiły 53,2% (wskaźnik feminizacji wyniósł 114), natomiast na wsi udział kobiet w strukturze ludności wyniósł 50,1% (wskaźnik feminizacji – 101). Relacje obu płci i nadwyżki jednej nad drugą zmieniają się wraz z postępującą zmianą wieku ludności. W 2011 r. nadwyżka mężczyzn nad kobietami występowała w rocznikach poniżej 27 roku życia oraz wśród osób w wieku 36 lat, 38–41 oraz 43–45 lat. W **województwie mazowieckim** w okresie międzyspisowym nie zmieniły się proporcje ludności według płci. Mężczyźni nadal stanowią 47,7% ogółu ludności, kobiety – 52,3%. Dynamika zmian w liczbie mężczyzn i kobiet była podobna; liczba mężczyzn zmniejszyła się o 2,9%, natomiast spadek liczby kobiet wyniósł 2,8%. W miastach liczba mężczyzn zmniejszyła się o 4,7%, a kobiet o 4,3%. Na wsi odnotowano wzrost liczby osób obu płci o 0,2%. Współczynnik feminizacji w województwie łódzkim nie zmienił się w porównaniu z 2002 r. Na 100 mężczyzn przypadało 110 kobiet. W podziale miasto-wieś niewielką zmianę zanotowano wśród ludności miejskiej, gdzie omawiany współczynnik wzrósł o 1 punkt do poziomu 115, a na terenach wiejskich wyniósł 101, podobnie jak w 2002 r. Województwo

łódzkie zajmuje 1 miejsce w kraju pod względem współczynnika feminizacji. Wysokim wskaźnikiem charakteryzują się także województwa: mazowieckie (109), dolnośląskie (108), śląskie i opolskie (po 107). Wszystkie powiaty województwa łódzkiego charakteryzowały się przewagą liczebną kobiet nad mężczyznami, w tym najwyższy wskaźnik feminizacji zanotowano w Łodzi (120) oraz w Piotrkowie Trybunalskim i w powiecie pabianickim (po 113).

**Wykres 1. Wskaźnik feminizacji według miejsca zamieszkania w 2011 r. w Regionie Centralnym**



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Ludność w województwie mazowieckim. Stan i struktura demograficzno-społeczna. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*. Warszawa 2013, s. 52, *Ludność w województwie łódzkim. Stan i struktura demograficzno-społeczna. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*. Urząd Statystyczny w Łodzi, Łódź 2013, str. 47.

W rocznikach starszych, tj. od 46 roku życia, miała miejsce nadwyżka liczby kobiet nad mężczyznami – przeciętnie na 100 mężczyzn przypadało 127 kobiet (od 70 lat wzwyż – 178). Zmiany proporcji płci w poszczególnych grupach wieku przebiegają odmiennie w miastach i na wsi. W miastach przewaga liczby kobiet nad mężczyznami występowała już wśród ludności powyżej 23 roku życia, natomiast na terenach wiejskich – powyżej 59 roku życia. Przewaga liczebna kobiet w 2011 r. widoczna była w większości powiatów województwa mazowieckiego.

## Ludność według stanu cywilnego w Regionie Centralnym

Struktura ludności w **województwie mazowieckim** według stanu cywilnego uwarunkowana jest czynnikami demograficznymi, tj. liczbą osób w poszczególnych grupach wieku, liczbą zawieranych związków małżeńskich, rozwodów i zgonów, a także sytuacją społeczno-ekonomiczną kraju, wpływającą na podejmowanie decyzji prorodzinnych, tj. dotyczących zawierania związków małżeńskich i posiadania dzieci. W spisie z 2011 r., podobnie jak w spisie z 2002 r., wyodrębniono dwa rodzaje stanu cywilnego: prawny oraz faktyczny i ustalono je dla ludności w wieku 15 lat i więcej. **Stan cywilny prawny** – odnoszony do formalnoprawnej sytuacji respondentów – wyróżnia następujące kategorie: kawaler/panna, żonaty/zamężna, wdowiec/wdowa, rozwiedziony/rozwiedziona. Jednocześnie należy wyjaśnić, że osoby posiadające orzeczoną przez sąd separację zaliczane są do grupy żonatych/zamężnych.

**Tabela 1. Ludność w wieku 15 lat i więcej według stanu cywilnego prawnego, płci i miejsca zamieszkania w Regionie Centralnym w 2011 r.**

Wyszczególnienie		Ogółem	Stan cywilny prawny				
			kawalerowie / panny	żonaci / zamężne	wdowcy / wdowy	rozwie-dzeni / rozwie-dzione	nie-ustalo-ny
	w tys.						
woj. mazo-wieckie	Ogółem	4459,9	1268,4	2471,9	441,5	257,9	20,2
	mężczyź-ni	2107,6	698,2	1236,6	66,2	96,6	10,1
	kobiety	2352,3	570,2	1235,3	375,4	161,4	10,1
woj. łódzkie	Ogółem	2183,2	581,1	1200,4	250,4	126,4	24,9
	mężczyź-ni	1027,7	328,6	600,8	37,3	49,2	11,8
	kobiety	1155,5	252,5	599,6	213,1	77,2	13,1
		w odsetkach /struktura pozioma/					
woj. mazo-wieckie	Ogółem	100,0	28,4	55,4	9,9	5,8	0,5
	mężczyź-ni	100,0	33,1	58,7	3,1	4,6	0,5
	kobiety	100,0	24,2	52,5	16,0	6,9	0,4



woj. łódzkie	Ogółem	100,0	27,0	55,2	11,0	5,7	1,1
	mężczyźni	100,0	32,0	58,5	3,6	4,8	1,1
	kobiety	100,0	21,9	51,9	18,4	6,7	1,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Ludność w województwie łódzkim. Stan i struktura demograficzno-społeczna. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*. Urząd Statystyczny w Łodzi, Łódź 2013, s. 56, *Ludność w województwie mazowieckim. Stan i struktura demograficzno – społeczna. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*. Warszawa 2013, s. 57.

Łączna liczba kawalerów i panien w **województwie łódzkim** w 2011 r. wyniosła 581,1 tys., co stanowiło 26,6% ogółu ludności województwa w wieku 15 lat i więcej. Odsetek kawalerów był większy od odsetka panien, z wyjątkiem osób w wieku 80 lat i więcej. W dominującej części omawiana zbiorowość składa się z osób młodych, ponad 3/4 spośród nich było w wieku 15–29 lat. Ogólna liczba żonatych mężczyzn i zamężnych kobiet wynosiła 1 200,4 tys., tj. 55,0% ludności województwa w wieku 15 lat i więcej. Odsetek żonatych mężczyzn był większy (58,5%) od odsetka zamężnych kobiet (51,9%). Jednak w trzech młodszych grupach wieku sytuacja była odwrotna – odsetek zamężnych kobiet był znacznie wyższy, w wieku 30–59 lat poziom wskaźników był zbliżony, natomiast w wieku 60 lat i więcej odsetek żonatych mężczyzn był prawie dwukrotnie wyższy od odsetka zamężnych kobiet. Zjawisko to należy wiązać z dłuższym trwaniem życia kobiet oraz faktem, że mężczyźni z reguły poślubiają kobiety od nich młodsze. Skutkuje to częstszym i wcześniejszym owdowieniem kobiet. Osób owdowiałych było 250,4 tys. (11,5%), przy czym liczba wdów była ponad pięciokrotnie większa od liczby wdowców. Odsetek wdów i wdowców rośnie wraz z wiekiem. Wśród osób w wieku 60 lat i więcej, co siódmy mężczyzna i aż co druga kobieta to osoby owdowiałe. Liczba osób rozwiedzionych ukształtowała się na poziomie 126,4 tys. (5,8% ludności w wieku 15 lat i więcej). Odsetek rozwiedzionych był większy wśród kobiet, ponieważ mężczyźni po rozwodzie częściej ponownie wступują w związki małżeńskie. Najwięcej rozwiedzionych odnotowano w wieku 30–59 lat (7,0% mężczyzn i 10,1% kobiet). Strukturę ludności województwa łódzkiego według stanu cywilnego prawnego wyróżnia spośród innych województw najniższy odsetek kawalerów i panien oraz najwyższy odsetek osób owdowiałych, szczególnie wysoki jest odsetek wdów, który wzrósł w okresie międzypisowym o 0,6 punktu procentowego i przewyższa odsetek wdów w kraju o 2,9 punktu procentowego. Analiza struktury według stanu cywilnego ludności miejskiej i wiejskiej dowodzi, że na wsi odsetek kawalerów był większy niż w miastach (34,6% wobec 30,4%), na-

tomiał udział panien był większy w miastach (22,3% wobec 20,9% na wsi). Udział żonatych mężczyzn był w obu zbiorowościach zbliżony, natomiast odsetek zamężnych kobiet był większy na wsi (56,6% wobec 49,5% w miastach). W miastach notowano większy odsetek wdowców (3,7% i 3,5% na wsi), natomiast na wsi odsetek owdowiałych kobiet był większy niż w mieście (19,2% i 18,0% w miastach). W miastach znacznie większy był udział zarówno rozwiedzionych mężczyzn (6,0% wobec 2,8%), jak i rozwiedzionych kobiet (odpowiednio 8,7% i 2,8%).

Wyniki Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań przeprowadzonego w 2011 r. w **województwie mazowieckim** ukazały strukturę populacji pod względem stanu cywilnego prawnego bardzo zbliżoną do uzyskanej w spisie z 2002 r. Najbardziej liczną grupą są osoby żonate i zamężne, które stanowią ponad połowę populacji osób w wieku 15 lat i więcej, a których udział zmniejszył się o 1,4% w porównaniu z 2002 r. Kolejną grupą są kawalerowie i panny stanowiący 28,4%, których odsetek zwiększył się o 0,8% w stosunku do 2002 r. Struktury dopełniają osoby owdowiałe, których udział pozostał na zbliżonym poziomie (9,9% w 2011 r.; 9,8% w 2002 r.) oraz osoby rozwiedzione, których udział wzrósł o 1,2% do 5,8%. Czynniki różnicującymi strukturę ludności według stanu cywilnego jest płeć i wiek, pozostające w ścisłym związku z procesami kształtującymi tę strukturę, tj. z zawieraniem i rozpadem małżeństw oraz umieralnością. Prawie 1/3 (33,1%) mężczyzn w wieku 15 lat i więcej stanowią kawalerowie (32,2% w 2002 r.); odsetek panien jest znacznie niższy – nie przekracza 1/4 (24,2%) omawianej populacji (23,4% w 2002 r.). Różnica wynika z różnego wieku zawierania małżeństwa; kobiety w chwili ślubu są przeciętnie o dwa lata młodsze od mężczyzn. Wśród nastolatków udział procentowy obu grup (kawalerowie i panny) kształtuje się na zbliżonym poziomie, chociaż panien jest nieznacznie mniej – różnica ta wynika z faktu, że prawo dopuszcza małżeństwa kobiet poniżej 18 roku życia (w wieku 16–17 lat), natomiast mężczyzna musi mieć ukończone 18 lat. Poniżej przedstawiono strukturę ludności w wieku 15 lat i więcej według stanu cywilnego prawnego w Regionie Centralnym porównawczo w latach 2002 oraz 2011.

**Tabela 2. Struktura ludności w wieku 15 lat i więcej według stanu cywilnego prawnego w latach 2002 oraz 2011 w Regionie Centralnym**

Wyszczególnienie		kawalerowie/ panny	żonaci/ zamężne	wdowcy/ wdowy	rozwidzeni/ rozwiedzione	nieustalone
woj. mazowieckie	2002	27,6%	56,8%	9,8%	4,6%	1,2%
	2011	28,4%	55,4%	9,9%	5,8%	0,5%
woj. łódzkie	2002	26,4%	57,3%	11,0%	4,7%	0,6%
	2011	26,6%	55,0%	11,5%	5,8%	1,1%

Źródło: opracowanie własne na podstawie: tablice przeglądowe do opracowania: *Ludność w województwie łódzkim. Stan i struktura demograficzno-społeczna. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*. Urząd Statystyczny w Łodzi, Łódź 2013, *Ludność w województwie mazowieckim. Stan i struktura demograficzno-społeczna. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*. Warszawa 2013, s. 58.

Rozpatrując odsetek żonatych mężczyzn w **województwie mazowieckim**, można stwierdzić, iż jest on nieco wyższy (58,7%) w porównaniu z zamężnymi kobietami (52,5%), w spisie z 2002 r. odpowiednio 59,7% i 54,0%. Różnica ta wynika z wyższej umieralności mężczyzn, powodującej częstsze owdowienia kobiet. W rezultacie odsetek wdów stanowi 16,0% i jest ponad pięciokrotnie wyższy w porównaniu z odsetkiem wdowców (3,1%), w spisie z 2002 r. odpowiednio 15,8% i 3,0%. Większy udział wdów niż wdowców dotyczy wszystkich grup wieku. Wśród ludności po 80. roku życia aż 78,1% kobiet to wdowy, wdowcy wśród mężczyzn w tym wieku stanowią tylko 31,7%. Osoby rozwiedzione stanowią najmniej liczną grupę osób, 4,6% stanowią mężczyźni, a 6,9% kobiety, w spisie z 2002 r. odpowiednio 3,7% i 5,5%. Udział osób rozwiedzionych zwiększał się w kolejnych grupach wieku, przy czym najwyższy poziom osiągnął dla mężczyzn w przedziale 55–59 lat (8,4%), a dla kobiet w przedziale 50–54 lata (11,9%). W dalszych przedziałach wiekowych następował spadek tych wartości. W przypadku 0,5% ogółu ludności w wieku 15 lat i więcej stan cywilny prawny nie został ustalony.

**Tabela 3. Ludność w wieku 15 lat i więcej według stanu cywilnego prawnego, płci i wieku w 2011 r. w Regionie Centralnym**

	Wyszczególnienie	Ogółem		W wieku				
				15–19 lat	20–24	25–29	30–59	60 lat i więcej
		w tys.	w odsetkach					
woj. łódzkie	<b>Mężczyźni</b>	<b>1 027,7</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
	Kawalerowie	328,6	32,0	99,2	92,3	61,7	18,1	4,4
	Żonaci	600,8	58,5	0,1	5,7	35,1	72,3	76,8
	Wdowcy	37,3	3,6	-	0,0	0,0	1,4	13,5
	Rozwiedzeni	49,2	4,8	-	0,1	1,2	7,0	4,5
	Nieustalony	11,8	1,1	0,7	1,9	2,0	1,1	0,7
	<b>Kobiety</b>	<b>1 155,5</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
	Panny	252,5	21,9	97,9	80,9	42,9	10,3	3,8
	Zamężne	599,6	51,9	0,7	16,3	51,7	71,7	39,5
	Wdowy	213,1	18,4	-	0,1	0,2	7,0	50,8
	Rozwiedzio- ne	77,2	6,7	0,0	0,5	2,7	10,1	5,2
	Nieustalony	13,1	1,1	1,4	2,3	2,6	1,0	0,7
woj. mazowieckie	<b>Mężczyźni</b>	<b>2 107,6</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
	Kawalerowie	698,2	33,1	99,7	93,2	62,8	19,0	4,7
	Żonaci	1 236,6	58,7	0,1	5,8	35,4	72,9	77,7
	Wdowcy	66,2	3,1	-	0,0	0,0	1,2	12,3
	Rozwiedzeni	96,6	4,6	0,0	0,1	0,9	6,5	5,0
	Nieustalony	10,1	0,5	0,2	0,8	0,8	0,5	0,3
	<b>Kobiety</b>	<b>2 352,3</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
	Panny	570,2	24,2	98,8	82,1	45,3	12,7	4,6
	Zamężne	1 235,3	52,5	0,7	16,5	51,6	71,6	40,9
	Wdowy	375,4	16,0	-	0,0	0,2	5,6	47,6
	Rozwiedzio- ne	161,4	6,9	0,0	0,5	2,1	9,7	6,8
	Nieustalony	10,1	0,4	0,4	0,9	0,9	0,4	0,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Ludność w województwie łódzkim. Stan i struktura demograficzno-społeczna. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*. Urząd Statystyczny w Łodzi, Łódź 2013, s. 56 oraz na podstawie Tabeli 9 załączonej do opracowania: *Ludność w województwie mazowieckim. Stan i struktura demograficzno-społeczna. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*. Warszawa 2013.

Struktura ludności według stanu cywilnego jest zróżnicowana w zależności od miejsca zamieszkania osób. Kawalerowie oraz kobiety zamężne stanowią większe grupy wśród ludności mieszkającej na wsi niż wśród mieszkańców miast. Na wsi udział kawalerów w ogólnej liczbie mężczyzn wynosi 35,9% (w miastach – 31,5%). Analiza struktury kawalerów według wieku wykazuje, że odsetek kawalerów poszczególnych grup wiekowych, począwszy od wieku 40 lat, jest większy na wsi niż w mieście. Kobiety zamężne na wsi stanowią 56,9%, tj. o 6,6 p. proc. więcej niż w miastach. Natomiast odsetek osób owdowiałych – zarówno w miastach, jak i na wsi wynosi ok. 10% populacji w wieku 15 lat i więcej, z tym że dla mężczyzn wynosi ok. 3%, a dla kobiet ponad pięć razy więcej tak w miastach, jak i na wsi.

W 2011 r. w miastach odsetek osób rozwiedzionych był większy o 4,5 p. proc. niż na terenach wiejskich. Osoby rozwiedzione stanowiły w mieście 7,4% populacji. Przy czym udział rozwiedzionych mężczyzn był o 3,1 p. proc. mniejszy niż kobiet i wyniósł 5,7%. Na terenach wiejskich udział rozwiedzionych kobiet, jak i mężczyzn ukształtował się na zbliżonym poziomie (ok. 3%). Z zestawienia wyników spisu NSP 2011 w przekroju powiatów wynika, że największy odsetek osób o stanie cywilnym kawaler/panna w odniesieniu do ogółu ludności w wieku 15 lat i więcej odnotowano w powiecie łosickim – 31,5%, najmniejszy w powiecie legionowskim – 25,0%. Z punktu widzenia rozwoju ludnościowego ważny jest odsetek osób żonatych i zamężnych, ponieważ ponad 80% dzieci w województwie mazowieckim rodzi się w związkach małżeńskich. Największy udział osób żonatych/zamężnych stwierdzono w powiecie legionowskim – 61,0%, a najmniejszy w m.st. Warszawie – 51,3%. Odsetek osób o stanie cywilnym wdowiec/wdowa osiągnął najwyższy poziom w powiecie lipskim – 12,5% (z tego 15,3% wdowców i 84,7% wdów), a najniższy w mieście Ostrołęka – 7,9% (14,3% wdowców i 85,7% wdów). Największy odsetek rozwiedzionych odnotowano w m. st. Warszawie – 8,9%, przy czym mężczyźni stanowili 34,3%, a kobiety 65,7%, a w powiecie przysuskim grupa ta stanowiła 1,8% ludności (był to najniższy wskaźnik w województwie), z tego 44,5% to mężczyźni, a 55,5% kobiety. W odniesieniu do wyników spisu z 2002 r. struktura ludności województwa mazowieckiego według stanu cywilnego prawnego nie uległa istotnej zmianie. Udział osób owdowiałych pozostał na podobnym poziomie. Zmniejszył się odsetek osób żonatych i zamężnych zarówno dla mężczyzn (o 1,0 p. proc.), jak i kobiet (o 1,5 p. proc.). Zwiększył się natomiast udział kawalerów (o 0,9 p. proc.) i panien (o 0,8 p. proc.) oraz rozwiedzionych mężczyzn (o 0,9 p. proc.) i kobiet (o 1,4 p. proc.).

## Stan cywilny faktyczny

W spisie ludności z 2011 roku stan cywilny faktyczny był ustalany wtórnie – na podstawie charakteru związku, w jakim faktycznie żyje dana osoba. Osoby żyjące w związkach nieformalnych (kohabitanci), niezależnie od ich stanu cywilnego prawnego, zostały ujęte jako pary tworzące związki partnerskie. Zatem, stan cywilny faktyczny – oprócz kategorii prawnych: kawaler/panna, osoby pozostające w prawnym związku małżeńskim, osoby owdowiałe i rozwiedzione – wyodrębnia także dwie dodatkowe kategorie, tj. osoby żyjące w związkach kohabitacyjnych oraz małżonków pozostających w separacji (w separacji orzeczonej prawnie lub deklarowanej). Tym samym populacje ludności w wieku 15 lat i więcej według stanu cywilnego prawnego i faktycznego różnią się istotnie.

Analizując dane o faktycznym stanie cywilnym, zestawione według płci, należy pamiętać, że wynika on z subiektywnej deklaracji osób – np. kobieta, której małżeństwo zostało rozwiązane przez sąd może w dalszym ciągu deklарować stan małżeński – zgodnie ze swym odczuciem (podobnie panna, wdowa czy rozwiedziona żyjąca w związku partnerskim – może zadeklarować małżeństwo). Wyniki wszystkich spisów powszechnych wskazywały różnicę w liczbie zamężnych kobiet i żonatych mężczyzn, których zawsze było mniej.

Wyniki spisu wykazały, że w *województwie mazowieckim* w 2011 r. największą grupę, tj. 54,7% według stanu cywilnego faktycznego stanowili żonaci/zamężne (o 3,3% więcej niż w 2002 r.). W miastach odsetek żonatych/zamężnych wyniósł 53,4%, a na wsi 56,9%. Najwyższy odsetek osób o stanie cywilnym żonaty/zamężna odnotowano w powiecie legionowskim – 60,1%, a najniższy w m.st. Warszawie – 50,3%. Drugą pod względem wielkości grupę (27,1%) według stanu cywilnego faktycznego stanowili kawalerowie/panny (o 5,7% więcej niż w 2002 r.). W miastach odsetek kawalerów/panien wyniósł 26,2%, a na wsi – 28,6% ogółu ludności w wieku 15 lat i więcej. W przekroju powiatów największy (31,1%) udział kawalerów/panien stwierdzono w powiecie łosickim, a najmniejszy w legionowskim 23,6%. W *województwie mazowieckim* w 2011 r. 9,8% ludności stanowili wdowcy/wdowy (wzrost o 6,6% w stosunku do 2002 r.). W miastach odsetek ten wyniósł 9,6%, a na wsi 10,2%. Największy udział tej grupy odnotowano w powiecie lipskim (12,4%), a najmniejszy w piaseczyńskim (7,8%). Odsetek osób rozwiedzionych w województwie stanowił 5,2% ogółu ludności w wieku 15 lat i więcej (o 30,0% więcej niż w 2002 r.). W miastach i na wsi wyniósł on odpowiednio 6,6% i 2,6%. Najwyższy odsetek osób rozwiedzionych odnotowano w m.st. Warszawie 8,0% i tu też spisano ponad połowę wszystkich



osób rozwiedzionych w województwie – 117,8 tys. (50,9%). Najniższy odsetek rozwiedzionych odnotowano w powiecie przysuskim – 1,7%.

**Tabela 4. Ludność w wieku 15 lat i więcej według stanu cywilnego prawnego i faktycznego oraz płci w Regionie Centralnym w 2011 r.**

WOJEWÓDZTWO MAZOWIECKIE	STAN CYWILNY	Mężczyźni według stanu cywilnego			Kobiety według stanu cywilnego		
		prawnego	faktycznego	różnica	prawnego	faktycznego	różnica
		w tys.					
	OGÓŁEM	2107,7	2107,6	-0,1	2352,4	2352,3	-0,1
	Kawaler/panna	698,2	667,6	-30,6	570,2	539,7	-30,5
	Żonaty/zamężna	1236,6	1221,5	-15,5	1235,3	1216,5	-18,5
	Partner/partnerka	x	48,5	x	x	47,5	x
	Wdowiec/wdowa	66,2	65,2	-1,0	375,4	372,5	-2,9
	Rozwiedziona/rozwiedzione	96,6	82,3	-14,3	161,4	149,3	-12,1
	W separacji	x	12,5	x	x	16,7	x
	Nieustalony	10,1	10,0	-0,1	10,1	10,1	0,0
WOJEWÓDZTWO ŁÓDZKIE	STAN CYWILNY	Mężczyźni według stanu cywilnego			Kobiety według stanu cywilnego		
		prawnego	faktycznego	różnica	prawnego	faktycznego	różnica
		w tys.					
	OGÓŁEM	1027,7	1027,7	x	1155,5	1155,5	x
	Kawaler/panna	328,6	317,2	-11,4	252,5	241,8	-10,7
	Żonaty/zamężna	600,8	593,5	-7,2	599,6	590,6	-9,0
	Partner/partnerka	x	20,8	x	x	20,1	x
	Wdowiec/wdowa	37,3	36,5	-0,7	213,1	211,5	-1,6
	Rozwiedziona/rozwiedzione	49,2	42	-7,2	77,2	70,6	-6,6
	W separacji	x	5,8	x	x	7,8	x
	Nieustalony	11,8	11,8	0	13,1	13,1	0,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie: tablica przeglądowa nr 4 dla woj. mazowieckiego: *Ludność w wieku 15 lat i więcej według płci i stanu cywilnego prawnego i faktycznego oraz Ludność w województwie łódzkim. Stan i struktura demograficzno-społeczna*. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011. Urząd Statystyczny w Łodzi, Łódź 2013, s. 56.

Osoby pozostające w separacji stanowiły 0,7% badanej populacji w województwie (o 36,9% mniej niż w 2002 r.); w miastach 0,7%, a na wsi 0,5%. Największy udział osób separowanych odnotowano w powiecie legionowskim i w m.st. Warszawie (po 0,8%), a najmniejszy w siedleckim (0,3%). Największe zmiany nastąpiły w przypadku osób pozostających w związkach partnerskich (kohabitacyjnych). Liczba partnerek/partnerów wzrosła aż o 71,9% (z 55,8 tys. w 2002 r. do 96,0 tys. w 2011 r.). Aczkolwiek udział tej grupy osób w całej populacji nadal nie jest znaczący – w 2002 r. kohabitanci stanowili 1,3%, zaś w 2011 r. – 2,2% ogółu ludności w wieku 15 lat i więcej. W miastach udział ten wyniósł 2,8%, na wsi 0,9%. Najmniejszy udział osób pozostających w związku partnerskim odnotowano w powiecie przysuskim 0,2%, natomiast w m. st. Warszawie – 3,8% i był to najwyższy wskaźnik dla osób tworzących związki partnerskie w województwie mazowieckim.



Ujemna różnica między liczbą osób o stanie cywilnym faktycznym i prawnym wskazuje, ile osób o danym stanie cywilnym prawnym stworzyło związki partnerskie. Najczęściej związki partnerskie tworzyli kawalerowie (30,6 tys.) i panny (30,5 tys.) oraz żonaci i zameężne (15,1 tys. mężczyzn i 18,8 tys. kobiet), natomiast stosunkowo rzadko osoby owdowiałe (odpowiednio 1,0 tys. i 2,9 tys. osób). Największą grupę związków partnerskich – 63,6% tworzyli kawalerowie z pannami, a 27,4% osoby rozwiedzione. W miastach kawalerowie i panny stanowili 65,4%, natomiast na wsi udział ten wyniósł 52,8%. Osoby rozwiedzione odpowiednio 26,5% i 32,6%. Wyniki spisu z 2011 r. wykazały istotne różnice między strukturą ludności w wieku 15 lat i więcej według stanu cywilnego prawnego a strukturą według stanu cywilnego faktycznego. Przyjmując do porównania liczbę osób w ramach wspólnych dla stanu faktycznego i cywilnego kategorii, można stwierdzić, że liczba osób według faktycznego stanu cywilnego jest o 1–10% niższa od liczby osób według stanu cywilnego prawnego. Największa różnica między stanem prawnym i faktycznym dotyczy osób rozwiedzionych. Z punktu widzenia faktycznego stanu cywilnego jest ich o 10,2% mniej niż orzeczonych przez sąd (tyle samo w miastach o 10,2%, a na wsi o 10,1%). Różnica dotycząca kobiet wynosi 7,5%, a dla mężczyzn 14,8%. Analizując dane o faktycznym stanie cywilnym, zestawione według płci, należy pamiętać, że jest to deklaracja osób – np. kobieta, której małżeństwo zostało rozwiązane przez sąd niejednokrotnie deklaruje, zgodnie ze swym odczuciem, że w dalszym ciągu jest zameężna. Podobnie panna, wdowa czy rozwiedziona żyjąca w związku partnerskim może zadeklarować, że jest zameężna. Kolejną grupą, wśród której występują różnice między stanem prawnym a faktycznym są kawalerowie/panny i różnica ta wynosi 4,8% (wśród mężczyzn o 4,4%, a wśród kobiet o 5,3% mniej w stosunku do stanu cywilnego prawnego); w miastach o 6,6%, na wsi o 1,6%. Także osób deklarujących wdowieństwo jest mniej (o 0,9%) w stosunku do stanu cywilnego prawnego – w przeważającej części dotyczy to mężczyzn. Analizując dysproporcje między stanem cywilnym prawnym i faktycznym w przekroju powiatów zaobserwowano, że wśród kawalerów/panien największe różnice wystąpiły w m.st. Warszawie (8,9%), a najmniejsze w powiecie przysuskim (0,3%). Największe różnice wśród żonatych/zameężnych stwierdzono w powiecie ostrowskim i m. st. Warszawa (po 1,8%), najmniejsze zaś w powiecie przysuskim i siedleckim (po 0,7%). W grupie ludności o stanie cywilnym wdowiec/wdowa największą różnicę odnotowano w powiecie piaseczyńskim (2,1%), a najmniejszą w powiatach garwolińskim, łosickim i ostrołęckim (po 0,2%). Największe rozbieżności między stanem prawnym i faktycznym zaobserwowano w grupie osób rozwiedzionych – w 20 powiatach sięgały

ponad 10% (największe w warszawskim zachodnim o 15,8%), najmniejsze w powiecie białobrzeskim o 2,6%. Z analizy wyników spisu wynika, że w porównaniu z 2002 r. największy wzrost udziału (o 1,0 punktu procentowego) dotyczył grupy osób rozwiedzionych. Wzrosła zarówno liczba, jak i udział osób pozostających w związkach partnerskich. Odsetek tych osób zwiększył się z 1,3% do 2,2%. Wzrósł też odsetek osób o stanie cywilnym kawaler/panna (o 0,2 punktu procentowego) i osób owdowiałych (o 0,1 punktu procentowego). Największy spadek udziału (o 0,9 punktu procentowego) odnotowano u osób żonatych i zamężnych. Spadek (o 0,4 p. proc.) dotyczył również udziału osób separowanych.

W odniesieniu do **województwa łódzkiego** w spisie 2011, podobnie jak w spisie 2002, wyodrębniono dwa rodzaje stanu cywilnego: prawny i faktyczny. Ze względu na przepisy prawa, określające dolną granicę wieku umożliwiającą zawarcie związku małżeńskiego, w spisie określa się stan cywilny prawny ludności w wieku 15 lat i więcej. Stan cywilny prawny osób zdefiniowany został jako stan cywilny według obowiązującego w danym kraju prawa. Dla każdej osoby w wieku 15 lat i więcej ustalono stan cywilny prawny według następujących kategorii: kawaler/panna; żonaty/zamężna; wdowiec/wdowa; rozwiedziony/rozwiedziona. Osoby posiadające orzeczoną przez sąd separację zaliczane są do grupy żonatych/zamężnych według stanu cywilnego prawnego.

**Tabela 5. Struktura ludności w wieku 15 lat i więcej według stanu cywilnego faktycznego w miastach i na wsi oraz płci w 2011 r. w Regionie Centralnym (w %)**

Stan cywilny	woj. mazowieckie				woj. łódzkie			
	Miasto		Wieś		Miasto		Wieś	
	M	K	M	K	M	K	M	K
kawalerowie / panny	29,5	23,4	35,4	22,0	28,9	21,1	34,2	20,6
żonaci/zamężne	58,2	49,4	57,6	56,3	57,6	48,6	58,1	56
partnerzy / partnerki	3,1	2,6	0,9	0,9	2,8	2,3	0,7	0,7
wdowcy / wdowy	3,1	15,1	3,1	17,3	3,6	17,9	3,5	19,1
rozwiedzeni / rozwiedzione	4,8	8,2	2,4	2,7	5	7,9	2,5	2,6
separowani / separowane	0,6	0,8	0,5	0,5	0,6	0,8	0,5	0,5
nieustalony	0,6	0,5	0,2	0,2	1,5	1,5	0,5	0,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Ludność w województwie mazowieckim. Stan i struktura demograficzno-społeczna. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*. Warszawa 2013, st. 63 oraz Tablica przeglądowa nr 4 do: *Ludność w województwie łódzkim. Stan i struktura demograficzno-społeczna. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*. Urząd Statystyczny w Łodzi, Łódź 2013.

Makroregion Polski Centralnej stanowi obszar o wysokim potencjale demograficznym. W latach 2002–2012 migracyjny napływ ludności do Warszawy przyczynił się do wzrostu liczby mieszkańców makroregionu o 1,2%. Jednak do 2030 r. prognozowany jest spadek liczby ludności MPC o ok. 70 tys. osób, do 99% liczby z 2012 r., spowodowany głównie ubytkiem ludności na obszarze województwa łódzkiego (województwo mazowieckie 103,4%, województwo łódzkie 90,1% stanu z 2012 r.). Problemy demograficzne w regionie łódzkim należą do największych w kraju i mają niekorzystny wpływ na sytuację makroregionu.

W MPC obserwuje się niekorzystne przemiany **struktury demograficznej**. Ze względu na bardzo niski przyrost naturalny i postępujący proces starzenia się społeczeństwa pogarsza się struktura wiekowa ludności. W latach 2002–2012 nastąpił wzrost wartości wskaźnika przyrostu naturalnego na 1 000 ludności prawie o 1/3 (od -1,7‰ w 2002 r. do -0,6‰ w 2012 r.), przy czym w województwie mazowieckim od 2006 r. wskaźnik ten osiąga wartość dodatnią (0,5‰ w 2012 r.), natomiast w województwie łódzkim wartość ujemną (-3,0 w 2012 r.).

## Zakończenie

Region Polski Centralnej, ze względu na swoje położenie, pełnione funkcje, unikatowy potencjał rozwojowy oraz powiązania funkcjonalno-przestrzenne, odgrywa szczególną rolę w kraju i Europie. Makroregion tworzą dwa województwa: mazowieckie i łódzkie. Wyniki Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2011 r. wykazały, że w dniu 31 marca 2011 r. ludność województwa mazowieckiego liczyła 5 268,7 tys., natomiast w przypadku województwa łódzkiego wyniosła 2 538,7 tys. osób. Wskaźnik feminizacji w Regionie Centralnym jest zbliżony dla województw i wynosi 109–110, przy czym wskaźnik feminizacji jest zdecydowanie wyższy w mieście, a niżeli na wsi. W województwie mazowieckim struktura demograficzna jednoosobowych gospodarstw domowych, ze szczególnym uwzględnieniem osób rozwiedzionych oraz owdowiałych, kształtuje się następująco: w przypadku osób owdowiałych – udział pozostał na zbliżonym poziomie (9,9% w 2011 r.; 9,8% w 2002 r.) oraz osób rozwiedzionych – udział wzrósł o 1,2% do 5,8%. Czynniki różnicującymi strukturę ludności według stanu cywilnego jest płeć i wiek, pozostające w ścisłym związku z procesami kształtującymi tę strukturę, tj. z zawieraniem i rozpadem małżeństw oraz umieralnością. W województwie łódzkim struktura wygląda podobnie. W odniesieniu do osób owdowiałych wzrost odnotowano na poziomie 0,5%, z kolei rozwiedzionych na poziomie 1,1%. W toku analiz zaobserwowano, iż w Makroregionie Polski Centralnej, na podstawie wyliczeń

własnych oraz publikowanych danych demograficznych, obserwuje się niekorzystne przemiany struktury demograficznej. Zjawisko to znajduje swoje uzasadnienie między innymi w bardzo niskim poziomie przyrostu naturalnego oraz postępującym procesie starzenia się społeczeństwa, co jest zauważalne głównie w strukturze wiekowej ludności. Na gruncie jednoosobowych gospodarstw domowych, ze szczególnym uwzględnieniem wdów i rozwódek, prowadzone będą dalsze analizy przestrzenne w pozostałych pięciu polskich makroregionach. Wartość poznawcza i praktyczna tych analiz i badań własnych może posłużyć praktykom gospodarczym oraz instytucjom finansowym do pomiaru potencjału finansowego podczas opracowania strategii rozwoju poszczególnych makroregionów na kolejne lata, przy uwzględnieniu potencjału intelektualnego oraz finansowego poszczególnych grup społecznych.

## Bibliografia

Baza danych eurostat:

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Glossary:Nomenclature\\_of\\_territorial\\_units\\_for\\_statistics\\_\(NUTS\)/pl](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:Nomenclature_of_territorial_units_for_statistics_(NUTS)/pl), dostęp dnia 28.11.2014 r.

Klasyfikacja Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych, <http://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/klasyfikacja-nuts/>, dostęp dnia 3.12.2014 r.

*Koncepcja Strategii Rozwoju Makroregionu Polski Centralnej 2030*, wrzesień 2014, <http://www.mazovia.pl/wyszukiwarka-google/#gsc.tab=0&gsc.q=koncepcja+strategii>, dostęp dnia 28.11.2014 r.

*Ludność w województwie łódzkim. Stan i struktura demograficzno-społeczna. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*. Urząd Statystyczny w Łodzi, Łódź 2013.

*Ludność w województwie mazowieckim. Stan i struktura demograficzno-społeczna. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*. Warszawa 2013.

Nomenklatura Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych NTS, <http://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/nomenklatura-nts/>

*Podstawowe dane o dzieciach w Polsce. Notatka informacyjna. Wyniki badań GUS. Departament Badań Demograficznych i Rynku Pracy, Materiał na konferencję prasową w dniu 30 maja 2014 r.*, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/podstawowe-dane-demograficzne-o-dzieciach-w-polsce,14,1.html>, dostęp dnia 16.01.2015 r.

---

Tablica przeglądowa nr 4 dla woj. mazowieckiego: *Ludność w wieku 15 lat i więcej według płci i stanu cywilnego prawnego i faktycznego oraz Ludność w województwie łódzkim. Stan i struktura demograficzno-społeczna. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011. Urząd Statystyczny w Łodzi, Łódź 2013.*

Tablice przeglądowe do opracowania: *Ludność w województwie łódzkim. Stan i struktura demograficzno-społeczna. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011. Urząd Statystyczny w Łodzi, Łódź 2013.*

Adam Jabłoński

Wyższa Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej

## Model zarządzania wartością regionu poprzez zastosowanie zrównoważonej karty wartości

### Value Management Model of the Region through the Use of Balanced Scorecard

**Abstract:** Management of the region and the challenges of the modern world requires a new perspective in development of the region. The classic approach at the region especially in the face of the global crisis, and collapse of cities and regions is not sufficient to effectively manage it. Special importance in region according to strategic management approach of the creation of value have the stakeholders. The purpose of this article is to discuss some aspects of the management of the region through sustainable value card, which can be a tool for the effective management. The author argues that sustainable value card can be used to introduce a dynamic development and growth of the region through the creation of the region in the following dimensions: social, human, financial and investment. The article has been written with regard to interpretative approach.

**Key words:** strategy, management model, the region, value of region, stakeholder.

### Wstęp

Zarządzanie regionem wobec wyzwań współczesnego świata wymaga nowego spojrzenia widzianego z wielu perspektyw. Klasyczne spoj-

rzenie na region zwłaszcza wobec kryzysu światowego i związanego z tym także odnotowywanego upadku niektórych miast i regionów nie wystarcza obecnie do efektywnego nim zarządzania. Również niepokojące dane dotyczące niżów demograficznych, wyludniających się miast i regionów, dynamicznej migracji ludności, zmian struktury gospodarczej „od industrializacji do socjalizacji” oraz „od miejsca do sieci” powodują, że region i jego atrybuty stają się kluczową determinantą egzystencji ludności, zarówno w wymiarze ekonomicznym, jak i społecznym. Szczególnego znaczenia nabiera w takim ujęciu zarządzanie strategiczne regionem w kontekście kreacji wartości dla jego interesariuszy.

Jako, że interesariuszami regionu są wszelkie podmioty oraz osoby tworzące i zamieszkujące dany region, stąd istotnym czynnikiem z tym związanym jest zdolność regionu do tworzenia dla nich wartości. Przez to wiążą się oni z regionem, determinują jego wzrost i rozwój oraz kształtują jego obraz wewnątrz i na zewnątrz. Taka interpretacja wymaga systemowego i sieciowego spojrzenia na mechanizmy zachodzące w regionie w wymiarze strategicznym. Celem artykułu jest omówienie wybranych aspektów zarządzania regionem poprzez zrównoważoną kartę wartości, która może stanowić narzędzie jego efektywnego zarządzania. Autor stawia tezę, iż zrównoważona karta wartości może służyć do wprowadzenia odpowiedniej dynamiki rozwoju i wzrostu regionu za pośrednictwem kreowania wartości regionu w wymiarach: społecznym, ludzkim, finansowym i inwestycyjnym. Artykuł został napisany z uwzględnieniem podejścia interpretatywnego.

## **Region jako źródło wartości dla jego interesariuszy**

W nowoczesnym ujęciu region może stanowić istotne źródło kreacji wartości dla jego interesariuszy. Interesariusze odgrywają szczególną rolę w regionie. To oni decydują zarówno o tym, kto zarządza regionem oraz są dla tego zarządzającego jego podstawowym cenzorem. Są w końcu przede wszystkim odbiorcami wartości kreowanej w regionie. To oni migrują za wartościami zlokalizowanymi w regionach: od regionu o niższej wartości do regionu o wyższej wartości. Migracja interesariuszy to jeden z kluczowych procesów wpływających na kreację bądź destrukcję wartości w regionie często decydującym o rozwoju bądź upadku regionu. Poniżej w tabeli 1. przedstawiono wybrane definicje interesariuszy (często adekwatne dla przedsiębiorstwa), które można jednak z powodzeniem zaimplementować do koncepcji zarządzania wartością regionu.



**Tabela 1. Przegląd wybranych definicji interesariuszy**

Definicja interesariuszy	Autor definicji interesariuszy
Interesariusze to grupy, od których zależy przetrwanie organizacji [Mitchell 1997, s. 853].	R.K. Mitchell
Interesariusze to jednostki lub grupy, które mogą wpływać na działania organizacji lub podlegają wpływowi działań podjętych przez organizację [Freeman 1998, s. 832].	E. Freeman, D. Reed
M. B. E. Clarkson definiuje interesariuszy jako „nosicieli ryzyka”. Według niego „dobrowolni interesariusze organizacji ponoszą jakiegoś rodzaju ryzyko, związane z tym, że zainwestowali w przedsięwzięcie kapitał ludzki lub finansowy, coś wartościowego. Niedobrowolni interesariusze zaś podlegają jakiemuś ryzyku w efekcie działań firmy [Clarkson 1994].	M.B. E. Clarkson
Harrison odnosi pojęcie interesariuszy do praw i interesów, które są skutkiem transakcji, porozumień i innych działań, mających charakter prawny, moralny, indywidualny i grupowy [Harrison 1994].	Harrison

Źródło: opracowanie własne.

Odnosząc się do pojęcia interesariuszy w koncepcji zarządzania wartością regionu, dzisiejszy władarz pracujący na rzecz regionu może być rozumiany jako dynamiczny menedżer, umiejący nie tylko wykorzystać naturalny potencjał zlokalizowany w nim, lecz także ten, który potrafi wytworzyć wartość przyciągając do niego maksymalną liczbę osób i podmiotów chcących w nim egzystować, dynamicznie się rozwijać, pracować na rzecz tego regionu oraz czerpać z niego maksymalne korzyści na rzecz skupionych w nim interesariuszy. Zatem rozwijane obecnie w teorii i praktyce takie założenia i koncepcje rozwoju regionu, jak: zrównoważone życie (ang. *sustainability living*), regionalny punkt docelowy (ang. *regional destination*) oraz wąskie specjalizacje regionu (ang. *smart specialization*) wyznaczają nowe ujęcie funkcjonowania regionu i są logicznie powiązane z koncepcją interesariuszy.

Przykładem wdrożenia koncepcji zrównoważonego życia jest w Unii Europejskiej Program URBACT OP –ACT<sup>38</sup>. Koncepcja regionalnego

<sup>38</sup> URBACT – OP-ACT – program wymiany i rozwijania potencjału miejskiego, z uwzględnieniem zasad zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich w połączeniu z koncepcją zrównoważonego życia (ang. *sustainability living*). W jego ramach powstało w UE kilkanaście projektów, koncentrujących się na poszczególnych kwestiach i problemach społeczno-gospodarczych np. pozytywnym rozwijaniu potencjału młodych ludzi (My generation), działaniach związanych ze zwiększaniem liczb mieszkań

punktu docelowego związana jest z koncepcją całościowego procesu, który zapewnia, że turystyka (rekreacyjno-wypoczynkowa, biznesowa, inne) stanowi wartość dodaną dla gospodarki, struktury społecznej i ekologii. Wykaz czynników decydujących o spełnieniu przez region zasad regionalnego punktu docelowego obejmuje założenia:

1. Region jest docelowym punktem edukacyjnym tzn. znajduje się w nim wiele współpracujących ze sobą uczelni tworzących potencjał intelektualny
2. Region dysponuje potencjałem przemysłowym w kontekście interdyscyplinarności sektorów osadzonych w regionie.
3. Region stanowi źródło rozwoju kapitału społecznego i intelektualnego dzięki inwestowaniu w takie dziedziny, jak sport, turystyka, kultura itp.
4. Region stanowi źródło potencjałów naturalnych: znajdują się w nim bogactwa naturalne, szczególnie zabytki przyrody, kultury, historii.
5. Region wyróżnia się na tle innych dynamiką i potencjałem intelektualnym dzięki wysokiej jakości i profesjonalnemu zarządzaniu [Jabłoński, Jabłoński, 2014, ss. 26–27].

Koncepcja wąskich specjalizacji dotyczy rozumienia **inteligentnej specjalizacji jako koncepcji wpisanej w strategię innowacji oraz narzędzia stosowanego przy kształtowaniu i budowaniu obecnej i przyszłej pozycji regionu bądź państwa w gospodarce opartej na wiedzy** [Foray, Hall]. Koncepcja inteligentnej specjalizacji według przewodnika **RIS 3 Guide** traktowana jest jako kompleksowe spojrzenie na elementy specjalizacji w zakresie nauki, technologii i gospodarki w UE. Inteligentna specjalizacja to ścisłe, całościowe powiązanie działalności badań i rozwoju, rozwoju kapitału ludzkiego (kompetencji oraz umiejętności pracowników) i indywidualnej specyfiki gospodarczej regionów lub państw. Inteligentna specjalizacja to także zidentyfikowanie i wybór tych dziedzin, które socjalnych (Suite), i biorących pod uwagę dziedzictwa architektoniczne z obszarów miejskich (Hero). Zmiana dotychczasowego charakteru gospodarczego, zanik tradycyjnych gałęzi przemysłu czy odpływ ludności to problemy, które są rozwiązywane za pośrednictwem programu OP-ACT. Projekt umożliwia współpracę między kluczowymi interesariuszami regionu w celu wymiany dobrych praktyk i rozwiązań służących rozwojowi. W tych działaniach kluczowe staje się podnoszenie atrakcyjności miast. Dzięki temu miasta są lepiej postrzegane przez inwestorów i potencjalnych mieszkańców, szczególnie ludzi młodych i rodzin. To z kolei przekłada się na powstawanie nowych przedsiębiorstw, nowych przestrzeni rozwojowych, większą ilość wpływów podatkowych, wzbogacania oferty spędzania wolnego czasu, czyli zrównoważony rozwój i wzrost poziomu życia mieszkańców, <http://urbact.eu/en/header-main/about-urbact/urbact-at-a-glance/urbact-in-words/>.

stanowią o największym potencjale regionu, tych, które mogą zapewnić przewagę konkurencyjną regionu (subregionu) na poziomie międzynarodowym i skoncentrowanie na nich wsparcia, w tym szczególnie w zakresie badań i rozwoju innowacji [Foray, Goddard, Beldarrain i in. 2011].

Te trzy przedstawione koncepcje wyznaczają ramy interpretacyjne do budowy założeń strategicznych dla regionu w formie zaprojektowanej i zoperacjonalizowanej strategii i modelu zarządzania regionem.

### **Strategia regionu i model zarządzania regionem jako kluczowe elementy kreacji jego wartości**

Zarządzający regionem w wymiarze strategicznym powinni koncentrować się na dwóch kluczowych bytach ontologicznych, kształtujących zachowania strategiczne kreujące jego sukces. Jest to strategia regionu i model zarządzania regionem. Strategia i model zarządzania powinny spełniać kryterium spójności. Spójność to stopniowalna cecha organizacji, polegająca na takim uzależnieniu i powiązaniu ze sobą wszystkich jej składników, przy którym dostatecznie silna zmiana któregokolwiek składnik może wywołać konieczność zmian w pozostałych. Wobec tego istotą spójności jest istnienie powiązań pomiędzy składnikami organizacji [Cyfert 2006, s. 15].

Strategia i model zarządzania regionem muszą być ze sobą powiązane oraz wraz z procesami biznesowymi tworzą skuteczną i efektywną platformę budowy wartości regionu. Strategia natomiast jest wyznaczana na podstawie wcześniej określonej wizji i misji dla regionu adekwatnej dla jego tożsamości osadzonej w przeszłości, teraźniejszości i planowanej przyszłości. W takiej interpretacji strategia będzie wiązką celów strategicznych skupionych na celach nadrzędnych, które nie są proste i jednoznaczne do identyfikacji.

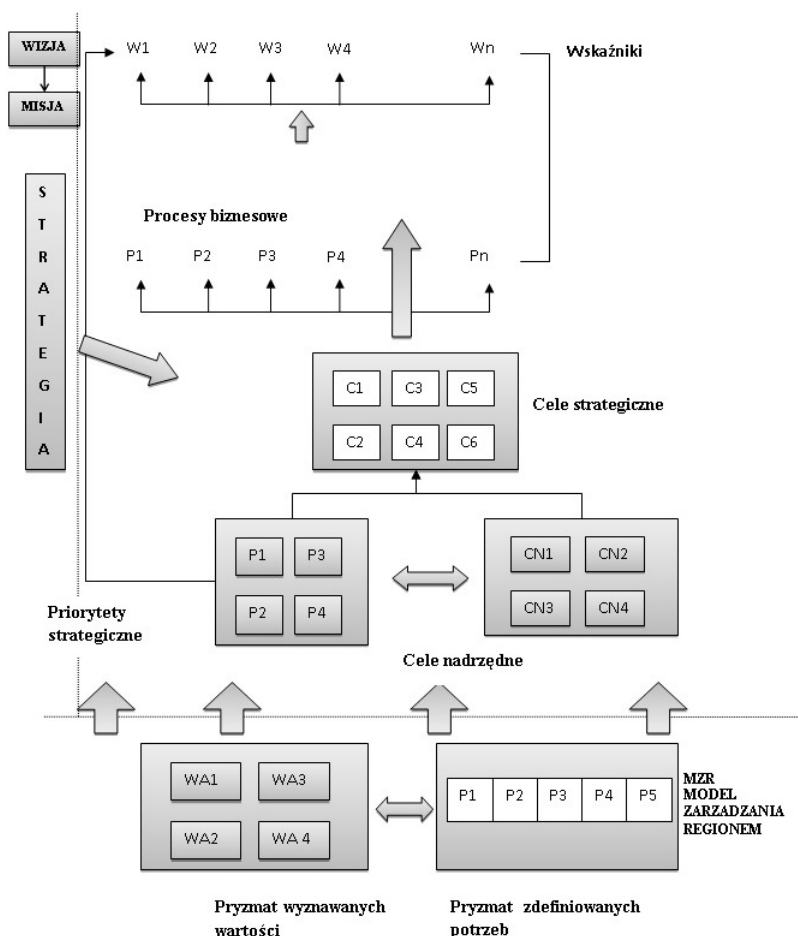
Celem nadrzędnym dla regionu przykładowo może być wzrost wartości regionu, może być także wzrost jakości życia w regionie, a w ujęciu kategorii wzrostu, np. wzrost liczby mieszkańców regionu. W kontekście wzrostu wartości regionu mamy do czynienia z zarządzaniem prowartościowym. Prowartościowe zarządzanie regionem to wyzwanie zarówno z punktu widzenia teorii, jak i praktyki. W literaturze przedmiotu trudno znaleźć propozycje obiektywnych miar osiągnięć opisujących wyniki regionu z punktu widzenia kryterium wartości, a także koncepcji charakteryzujących sposoby kreowania wartością regionów. Szczególnego znaczenia nabiera budowanie nie tylko strategii, ale przede wszystkim systemów zarządzania wartością regionów [Jabłoński, Jabłoński 2014, s. 22]. Zatem cele strategiczne stanowią system kreatywnych mechanizmów strategicznych materializujących się

w kierunku podstawowego, nadrzędnego celu strategicznego osadzonego w kluczowych założeniach wzrostu wartości regionu. Dynamika właściwa dla strategii będzie osiągnięta tylko wtedy, gdy będą ku temu stworzone odpowiednie zasoby, czynniki strategiczne ustrukturalizowane w formie zaprojektowanego i zoperacjonalizowanego modelu zarządzania regionem. Model zarządzania regionem powinien umożliwiać akceptowalny poziom rozwoju regionu. Rozwój ten powinien być napędzany poprzez innowacje. Innowacje w regionie mogą mieć między innymi charakter innowacji otwartych, zamkniętych, przyrostowych i przełomowych. Otwarty model innowacji zakłada, że wartościowe pomysły (koncepty) rozwiązań innowacyjnych można znaleźć dosłownie wszędzie [Chesbrough 2003, s.44]. Zamknięty model innowacji przebiega wewnątrz danego podmiotu. Rozumiemy przez to, że zarówno badania nad nową technologią lub produktem, jak również ich marketing realizowane są wewnątrz danego podmiotu, przez który są ściśle chronione [Chesbrough 2003, s. 31]. Innowacje przełomowe najczęściej są efektem przyjęcia strategii napędzania innowacji poprzez technologię, a innowacje przyrostowe oparte są na modelu ewolucyjnym, związanym z dostosowywaniem się do nowych, zmieniających się ciągle oczekiwań odbiorców [Christensen 1997]. Wszystkie wymienione typy innowacji powinny być wykorzystane w strategicznym zarządzaniu regionem. Model zarządzania regionem będzie stanowił wtedy optymalną konfigurację zasobów strategicznych tworzących zbiór komponentów napędzających strategię w kierunku osiągnięcia wyznaczonego celu nadrzędnego.

Zarządzanie zasobami będzie natomiast odbywać się poprzez odpowiednio zamodelowane procesy biznesowe, wyrażające się ich odpowiednią skutecznością i efektywnością. Ułatwić taki proces może skonstruowanie mapy drogowej realizacji strategii i modelu zarządzania dla regionu (rys. 1).

Jak wynika z rys.1, model zarządzania regionem jest wspierany poprzez zdefiniowanie dwóch kluczowych pryzmatów: pryzmat wyznawanych wartości oraz pryzmat zdefiniowanych potrzeb. Wyznawane wartości powinny być zgodne z tożsamością regionu a potrzeby z brakującymi elementami zaspokajającymi warunki interesariuszy regionu, od egzystencjonalnych do ich wysokiej samorealizacji. Wynikają z nich cele nadrzędne oraz priorytety strategiczne, które wyznaczają strukturę celów strategicznych oraz procesów biznesowych mierzonych odpowiednimi wskaźnikami.

**Rysunek 1. Mapa drogowa realizacji strategii i modelu zarządzania dla regionu**



Źródło: opracowanie własne.

## Zrównoważona Karta Wartości jako narzędzie implementacji strategii rozwoju regionu

Aby skutecznie i efektywnie zarządzać regionem, należy mieć do tego przygotowane odpowiednie instrumentarium. Instrumentarium to powinno umożliwiać holistyczne spojrzenie na region, przy jednoczesnym nacisku na kluczowe elementy stanowiące odpowiednie priorytety strategiczne determinujące wzrost jego wartości. Cztery główne

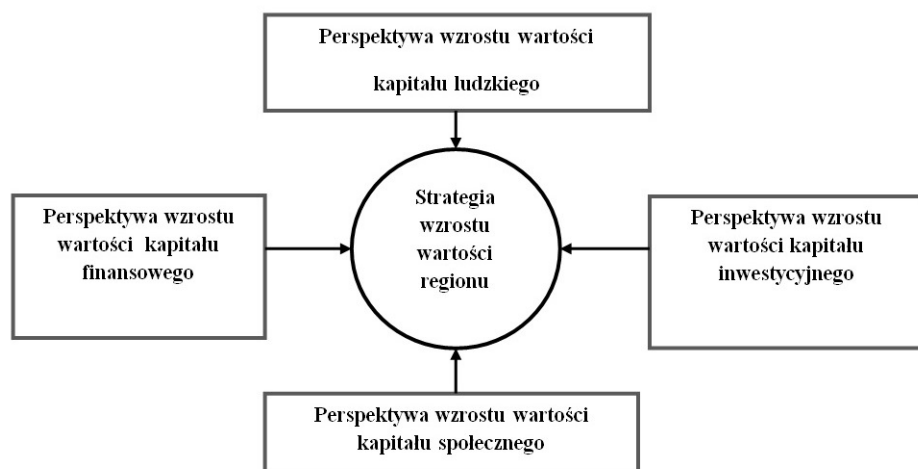
perspektywy kształtują łączne spojrzenie na mechanizmy zachodzące w regionie przez pryzmat tych czterech wymiarów strategicznego zarządzania regionem.

Model wzrostu wartości regionu powinien opierać się na czterech podstawowych wartościach generujących strumień ogólnej wartości regionu. Do wartości tych należą:

- wartość finansowa, czyli suma zaplanowanych i zrealizowanych budżetów w okresie wyznaczonej prognozy strategicznej, powiększona o wartość zasobów regionu stanowiących ich kapitał własny,
- wartość inwestycji, czyli zdolność regionu do przyciągania inwestycji zewnętrznych, powiększona o sumę własnych inwestycji,
- wartość kapitału społecznego, czyli zdolność społeczności do efektywnej współpracy, budowy pozytywnych relacji, kreowania pozytywnych zależności międzyludzkich, w kierunku otrzymania akceptowalnego poziomu społeczeństwa obywatelskiego,
- wartość kapitału ludzkiego, czyli potencjał kompetencyjny mieszkańców regionu, pozwalający na znalezienie atrakcyjnej pracy, gwarantującej stabilność życiową i zawodową [Jabłoński, Jabłoński 2012, ss. 19–20].

Warto zwrócić uwagę na fakt, iż w tym modelu, dwa wymiary dotyczą tzw. czynników „miękkich”: kapitał ludzki, kapitał społeczny oraz dwóch czynników „twardych”: kapitał finansowy i kapitał infrastrukturalny. Konstruktywna konfrontacja tych czynników pozwala na pełne uchwycenie rdzenia strategicznego regionu osadzonego w tych czterech wymiarach.

Poniżej przedstawiono model źródłowy Zrównoważonej Karty Wartości Regionu.

**Rysunek 2. Model zrównoważonej karty wartości dla regionu**

Źródło: A. Jabłoński, M. Jabłoński (2012), *Zarządzanie wartością regionu poprzez rozwój i wzrost sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Prognoza rozwoju sektora MŚP w kontekście rynku pracy*, OTTIMA plus, Katowice, s. 79.

Etapem podsumowującym wdrożenie przedstawionej koncepcji zarządzania wartością regionu poprzez zastosowanie zrównoważonej karty wartości jest jej ewaluacja.

Ewaluacja wdrożenia koncepcji zarządzania wartością obejmuje ocenę:

1. Analizy strategicznej regionu.
2. Zdefiniowania inteligentnych specjalizacji regionu.
3. Opracowania celów strategicznych.
4. Przełożenia celów strategicznych na perspektywy zrównoważonej karty wartości.
5. Określenia przedsięwzięć strategicznych dla każdego celu strategicznego.
6. Wskazania miar monitorowania realizacji przedsięwzięć strategicznych.
7. Określenia źródeł finansowania dla przedsięwzięć strategicznych.
8. Ustalenia wartości progowych wskaźników.
9. Kwartalnego pomiaru odchyłeń wartości wskaźników od założeń.
10. Benchmarkingu wskaźników z innymi regionami [Jabłoński, Jabłoński 2013, s.10].



Wszystkie wymienione działania mają przede wszystkim na celu skonstruowanie takiego podejścia, które pozwoli w pełni wykorzystać potencjał tkwiący w regionie. Takie modelowe ujęcie również umożliwia wskazanie dalszych perspektyw rozwoju regionu i ukierunkowanie jego niewykorzystanych atrybuty na grupy interesariuszy osadzonych w regionie.

## Zakończenie

Zarządzanie regionem wymaga od dzisiejszych menedżerów regionów diametralnie innego spojrzenia na procesy decyzyjne w uwarunkowaniach realizowanego w praktyce zarządzania strategicznego. Zarówno strategia, jak i model zarządzania regionem determinują kształt i obraz zmian zachodzących w regionie w następstwie podejmowanych mechanizmów zarządczych. Kreacja wartości regionu powinna mieć określoną logikę i stanowić spójną mapę drogową rozwoju regionu. Zrównoważona karta wartości może umożliwiać taki proces przy jednoczesnym uwzględnieniu potrzeb wszystkich grup interesariuszy danego regionu.

## Bibliografia

- Chesbrough H. (2003), *Open innovation. The New imperative for creating and profiting from technology*, Harvard Business School Press, Boston.
- Christensen C.M. (1997), *The Innovator's Dilemma: When New Technologies Cause Great Firms to Fail*, Boston: Harvard Business School Press.
- Clarkson M.B.E. (1994), *A risk based of stakeholder theory*, Second Toronto Conference on Stakeholder Theory, University of Toronto, Toronto.
- Cyfert S. (2006), *Strategiczne doskonalenie architektury procesów w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
- Dawid P., Foray D., Hall B., *Smart Specialisation, The koncept*. Knowledge Economists Policy Brief, n 9.
- Foray D., Goddard J., Beldarrain X.G. i in. (2012), *RIS 3 Guide*, Draft 12 grudnia.
- Freeman E., Reed D. (1998), *Stockholders and Stakeholders: A New Perspective on Corporate Governance* [w:] B.De Wit, R. Meyer (red.), *Strategy. Process, Content, Context*, London.
- Harrison J.G. (1994), *Strategic Management of Organisation and Stakeholder*, West, St.Paul.

Jabłoński A., Jabłoński M. (2012), *Zarządzanie wartością regionu poprzez rozwój i wzrost sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Prognoza rozwoju sektora MŚP w kontekście rynku pracy*, OTTIMA plus, Katowice.

Jabłoński A., Jabłoński M. (2014), *Nowoczesny model zarządzania strategicznego i zarządzania wartością regionu – kluczowe zagadnienia*, „Samorząd Terytorialny”, listopad.

Jabłoński A., Jabłoński M. (2013), *Model zarządzania regionem oparty na koncepcji zarządzania wartością regionu*, „Problemy Jakości”, listopad.

Mitchell R.K. (1997), *Toward A Theory of Stakeholder. Identification and Saliency: Defining the Principle of Who and What Really Counts*, „Academy of Management Review”, t.22, nr 4.



Katarzyna Kolasińska-Morawska

Spółeczna Akademia Nauk

## Wsparcie informatyczne procesów obsługi klienta w placówkach służby zdrowia

### Information Technology as a Support of Customer Service in the Area of Healthcare

**Abstract:** Human life and health is undeniable value. Dissemination of the information technology made computerization a key resource for organizations whose purpose of existence is to care for the man. Implementation of innovative solutions in the daily execution of processes allows for the implementation of strategic objectives related to the improvement of the functioning of these organizations. Implementation of ICT and information systems in the organization of health services for the improvement and implementation services in the field of health care is one of the manifestations of organizational transformation trend that is currently undergoing medical services sector in Poland.

**Key words:** information systems, communication, customer service.

### Wprowadzenie

XXI wiek w krajach wysokorozwiniętych identyfikowany jest z rosnącym znaczeniem procesów związanych ze świadczeniem i realizacją usług na rzecz ochrony życia i zdrowia człowieka. Takie świadczenie usług medycznych, które byłoby zgodne z pragnieniami i potrzebami pacjentów, staje się obecnie wielkim wyzwaniem dla jednostek sektora

służby zdrowia. Placówki medyczne, by sprawnie funkcjonować zmuszone są do pozyskiwania funduszy, jak również do wprowadzania takich rozwiązań, które usprawnią procesy zarządzania organizacją oraz spowodują wzrost zadowolenia z obsługi pacjenta – klienta.

**Celem niniejszego artykułu jest wykazanie** słuszności implementacji systemów informatycznych w placówkach służby zdrowia jako wsparcia realizacji procesów zarządzania obsługą klienta.

Przyjęcie takiego celu wiązało się z pozyskaniem odpowiedzi na następujące pytania problemowe: jak powinien być kształtowany proces zarządzania relacjami między placówką medyczną a jej pacjentami – klientami? Jakie rozwiązania w obszarze informacyjnym, odnoszące się do zarządzania procesami obsługi klienta – pacjenta są stosowane w placówkach medycznych? Oraz jaką rolę ma zastosowanie systemów informatycznych w procesach obsługi pacjenta – klienta w realizacji usługi medycznej?

Nim zaprezentowana zostanie szczegółowa analiza materiału, kilka słów na temat roli, jaka przypada obecnie pacjentowi w placówce medycznej.

## 1. Klient – Pacjent

Obecnie żadna organizacja, a tym bardziej żadne przedsiębiorstwo nie może egzystować wyłącznie samo dla siebie. Taki byt nie ma racji istnienia. By istnieć i rozwijać się we współczesnej gospodarczej rzeczywistości, musi posiadać wyznacznik podmiotowy swoich działań. Tym docelowym punktem są właśnie **klienci**. To oni, a właściwie ich pragnienia, potrzeby i oczekiwania stanowią siłę napędową działalności organizacji.

Poszukując definicji klienta, natrafić można na pewne trudności, gdyż sfera ta obejmuje szereg działań z zakresu, logistyki, finansów i innych obszarów przedsiębiorstwa [Coyle, Bardi, Langley 1996, ss. 111–112]. Mnogość ujęć definicyjnych prezentowanych w opracowaniach wynika z różnorodności kryteriów kwalifikacyjnych dla terminu, jak i z wagi zagadnienia, któremu poświęcone są publikacje z różnych dziedzin, w tym między innymi prawa, psychologii, socjologii, ekonomii czy zarządzania. Jedne z definicji są bardzo rozbudowane, inne ujmują terminologicznie klienta w sposób bardzo syntetyczny. Jedne z definicji podają ogólne ujęcie terminologiczne, zaś inne zawężają, podając wręcz synonim znaczeniowy dla terminu klient, obowiązujący przy danych warunkach brzegowych kwalifikujących dany termin.

Klient to osoba fizyczna lub prawna, współpracująca z danym podmiotem gospodarczym na zasadzie obopólnej korzyści, najczęściej jako

odbiorca produkowanych wyrobów i usług [Fetner 2007, s. 36]. Klient to jednostka „do której sprzedawca adresuje swoją ofertę i która przystępuje do transakcji kupna-sprzedaży dóbr i usług” [Mazurek-Łopacińska 2002, s. 204]. Klient to osoba fizyczna lub prawna, która kupuje towar lub usługę, a następnie po dokonaniu zapłaty przejmuje tytuł jego własności [Kempny 2008, s. 11]. Jako klienta można również uznać „osobę, wydział lub organizację wewnątrz lub na zewnątrz firmy, której dostarcza się towary i / lub usługi” [Fertsch 2006, s. 117]. L. Kupiec rozróżnia dwa ujęcia klienta: Klient z punktu widzenia marketingu, który występuje w procesach dystrybucji oraz klient w ujęciu logistycznym, którym jest osoba fizyczna lub prawna (firma, organizacja, instytucja, przedsiębiorstwo), wchodząca w określone relacje z naszym przedsiębiorstwem. [Kupiec 2010, s. 115]. W przypadku przychodni lekarskiej oraz każdej innej jednostki medycznej klient kwalifikowany jest jako pacjent<sup>39</sup>. Z wielu istniejących definicji terminu „pacjent” należy wskazać tę określoną przez Światową Organizację Zdrowia, według której pacjentem jest osoba korzystająca ze świadczeń zdrowotnych, niezależnie od tego, czy jest ona zdrowa, czy też chora. Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym, pacjentem jest osoba zwracająca się o udzielenie świadczeń zdrowotnych lub korzystająca ze świadczeń zdrowotnych udzielanych przez podmiot udzielający świadczeń zdrowotnych lub osobę wykonującą zawód medyczny [Dz. U. 2009]. Coraz częściej w języku potocznym funkcjonuje **zamiennie** ujęcie terminów klient oraz pacjent bądź synonimicznie zbitkę słownych pacjent-klient. Takie zjawisko jest następstwem wkroczenia ekonomii w świat medyczny, znajdujący realizację mechanizmu rynkowego w procesie realizacji usług medycznych [Dz. U. 2003]. Wyróżnia się wówczas usługodawcę i usługobiorcę oraz relacje wzajemnych oddziaływań, które znajdują reprezentację w stosunkach transakcyjnych. Co oznacza w praktyce, że strony mają względem siebie zobowiązania, które powinny regulować. I dlatego można znaleźć w opracowaniach przyrównania pacjenta nie tylko do klienta, ale również konsumenta [Rudawska 2006]. W takim ujęciu pacjent to klient, któremu można przypisać atrybuty podmiotu rynkowego.

## 2. Zarządzanie relacjami z pacjentem – klientem

Potrzeby społeczeństwa w aspekcie zdrowia kształtują popyt na usługi opieki zdrowotnej, który definiowany jest jako zapotrzebowanie na pewną liczbę oraz jakość usług zdrowotnych, które wynika z dążenia konsumentów do realizacji potrzeb i żądań przy panującym w danym

<sup>39</sup> Termin pacjent wywodzi się z łaciny i oznacza osobę cierpiącą, odczuwającą ból bądź mającą doświadczyć przykrych dla niej doznań.

okresie poziomie cen i innych czynnikach socjoekonomicznych [Rydlewska-Liszkowska, Jungo, Dereń, 1999, s. 7]. Popyt na usługi medyczne mogą zgłaszać pacjenci indywidualnie (pojedyncze osoby) oraz klienci instytucjonalni, tacy jak przedsiębiorstwa i organizacje typu non profit, które chcą zapewnić dostęp do usług opieki zdrowotnej. Powstaje wówczas system wzajemnego oddziaływania pomiędzy świadczeniodawcami usług medycznych a ich świadczeniobiorcami.

Człowiek, który uświadomi sobie problem zdrowotny i zgłosi chęć jego rozwiązania, często wykonuje pierwszy krok, poszukując pomocy medycznej. W tym momencie można mówić o zgłoszeniu zapotrzebowania na usługi medyczne. Wybór placówki medycznej oraz lekarza uzależniony jest od wielu zmiennych, w tym między innymi od rodzaju dolegliwości, dostępności określonego rodzaju usług w danej placówce medycznej, formuły jej działania (publiczna, niepubliczna) oraz doświadczeń, jakie osoba miała w przeszłości. Ważne jest również, czy lekarz przyjmie dane zgłoszenia i nastąpi z jego strony reakcja w postaci podjęcia kontaktu komunikacyjno-wykonawczego na rzecz klienta – pacjenta.

Oferta usługowa przychodni lekarskiej bądź każdego innego zakładu opieki zdrowotnej najczęściej ukierunkowana jest na rozwiązywanie problemów już zaistniałych. W myśl usługodawcy, świadczeniem zdrowotnym jest nie tylko badanie, porada lekarska czy leczenie, ale i prowadzenie działalności profilaktycznej i oświatowo-wychowawczej [Dz. U. 1991].

Każda organizacja prowadząca działalność gospodarczą, by móc osiągnąć oczekiwane wyniki finansowe, musi kierować się odpowiednią strategią, strategią dostosowaną do warunków rynkowych i być zarządzana w taki sposób, by móc tę strategię realizować. W przypadku zakładów opieki zdrowotnej jest to szczególnie niełatwe zadanie, gdyż stawką jest zdrowie i życie pacjentów, które stanowi dobro samo w sobie i w żaden sposób nie powinno się na nim oszczędzać. Jednakże ogólna sytuacja służby zdrowia (wzrastający popyt na usługi zdrowotne, zadłużenie dużej części zakładów opieki zdrowotnej, różnorodny poziom sprawności w zarządzaniu placówkami opieki zdrowotnej, usamodzielnianie się niektórych zakładów opieki zdrowotnej czy też poprawa ich funkcjonowania i realizowania przez nie określonych usług) wymuszają poszukiwanie nowych form zarządzania. Zarządzanie to ma zapewnić stałą sprawność działania organizacji, jest dostosowane do stale zmieniających się zewnętrznych i wewnętrznych warunków jej funkcjonowania i dlatego określane jest zarządzaniem dynamicznym [Lichtarski 1995]. Jednym z jego przejawów jest odpowiednie zarządza-



nie relacjami z klientami, ściśle związane z kształtowaniem nie tylko oferty usług medycznych zgodnie z ich potrzebami, ale przede wszystkim szczególna dbałość w procesie realizacji obsługi, tak by można było mówić o lojalności klientów – pacjentów.

Obsługa klienta jest pojęciem rozpatrywanym na wielu różnorodnych płaszczyznach. Począwszy od istoty przewag konkurencyjnych kreowanych w ramach struktur łańcucha dostaw [Coyle, Bardi, Langley Jr 2007, s. 155], istotną składową procesów dystrybucji [Kozłowski, Sikorski 2009, ss. 113–114], *system rozwiązań* [Kempny 2001, ss. 15–19], kwantyfikowaną zdolności systemu [Rutkowski 2002, s. 81], aż po nadrzędność strategiczno-operacyjną względem zadań wykonywanych przez przedsiębiorstwo [Ciesielski, Długosz 2010, ss. 66–69]. Pojęcie obsługi klienta zawiera w sobie dbałość o klienta, jego potrzeby i życzenia. Obsługa klienta powinna polegać na zrozumieniu, kim jest klient, co myśli i czuje, czego nie akceptuje, a co go zadawała, jakie są jego oczekiwania i potrzeby oraz na znalezieniu najlepszego sposobu ich zaspokojenia [Wilmańska-Sosnowska 2001, s. 10]. Zatem w obsłudze klienta, firmy uwzględniają szereg elementów, które wspierają kluczowy produkt lub usługę, a klient dokonując wyboru bierze pod uwagę całościową ofertę i jej wartość [Pawłowska, Witkowska, Nieżurawski 2010]. Składowe procesu obsługi klienta współtworzone są przez podmioty uczestniczące w procesie, jak i sam proces. Obejmują z jednej strony samego klienta, traktowanego jako generatora procesu, jak również zadania, zdarzenia oraz transakcje oraz z drugiej strony klienta jako odbiorcę działań przedsiębiorstwa.

W procesie obsługi klienta wyróżnia się trzy fazy: przedtransakcyjną, transakcyjną i potransakcyjną. W pierwszej fazie ważne jest pozyskanie jak najliczniejszych danych dotyczących klientów oraz ustalenie celów, standardów i mierników ich obsługi. W kolejnej fazie identyfikowanej z wejściem w kontakt z klientem jest wyznaczenie mierników czasu realizacji transakcji, sprawności i niezawodności działań wykonawczych po stronie przedsiębiorstwa. Końcowa faza potransakcyjna, nazywana fazą prawdy świadczy o gotowości przedsiębiorstwa do rozwiązywania problemów klientów, które pojawiają się wraz z realizowaną transakcją (dostarczenie produktu, reklamacje, skargi, zażalenia) [Kucharska 2010, ss. 56–75, Rutkowski 2005, ss. 111–150; Kempny 2008].

Na rzecz klientów tworzy się w ramach struktur organizacyjnych przedsiębiorstw specjalnie dedykowane systemy wyłącznie do obsługi klienta zawierające architekturę celów, metod, technik i narzędzi ich realizacji [Cichosz 2010]. Systemy takie powinny odnosić się do działań strategicznych w obszarze budowy tożsamości (misji, systemu identyfi-

kacji wizualnej, sposobów komunikacji z klientem na bazie zbieranych informacji rynkowych), działań taktycznych w formie integracji i koordynacji obszarów funkcyjnych przedsiębiorstwa (komunikacja, sprzedaż, logistyka) oraz działań operacyjnych – *stricte* wykonawczych, które determinują decyzje i wybory klientów oraz wpływają na ich zadowolenie i satysfakcję z realizowanego procesu obsługi.

W każdej firmie obsługa klienta jest równie ważna jak sam klient, gdyż „klient współtworzy obsługę, a obsługa tworzy klientelę, między klientem a jego obsługą należy postawić znak równości” [Rewers 1997, s. 55]. Wymaga to indywidualizacji działań i zwiększenia, a raczej właściwego „dawkowania poziomu obsługi”. Innymi słowy zmusza przedsiębiorstwa do organizowania stosunków z klientami i tworzenia z nimi specyficznej więzi. Wiążąca ta dla klienta stanowi o jego osobistym stosunku, zarówno do oferty sieci, jak i do kreowanego wizerunku. Niezmiernie istotną rolę w tym procesie odgrywa zastosowanie rozwiązań teleinformatycznych w placówkach świadczących usługi medyczne.

### **3. E-zdrowie – systemy informatyczne na rzecz obsługi klienta**

Gospodarka elektroniczna stanowi dziś nowy i jakże skuteczny paradygmat biznesu [Wrycza 2010, s. 490]. W tym nurcie coraz częściej również placówki służby zdrowia wykorzystują rosnące możliwości, jakie oferują technologie informacyjne oraz telekomunikacyjne (*ang. Information and Communication Technology, ICT*). W ujęciu ogólnym systemy informacyjne w służbie zdrowia wykorzystują technologie teleinformatyczne do realizacji zadań ochrony zdrowia w sferze praktycznej, naukowej i edukacyjnej. Systemy informacyjne w służbie zdrowia stanowią element systemu informacyjnego państwa, a w szerszym kontekście także organizacji międzynarodowych zajmujących się problematyką zdrowia w wymiarze społecznym.

Postęp technologiczny spowodował, że zastosowanie technologii teleinformatycznych w lecznictwie doprowadził do jakościowej zmiany w działaniach na rzecz ochrony zdrowia i ogólnej poprawy zdrowia społeczeństwa. Systemy informatyczne w służbie zdrowia obejmują wówczas celowe i systematyczne zastosowanie informacji oraz technologii teleinformatycznych w praktyce, nauce, systemie edukacji zdrowotnej oraz profilaktyce ochrony zdrowia.

Zastosowanie technologii teleinformatycznych w obszarze ochrony zdrowia obejmuje konceptualizację, projektowanie, rozwój, wdrażanie i utrzymanie systemów informatycznych istotnych z punktu widzenia skutecznego funkcjonowania placówek służby zdrowia. W tym zakresie

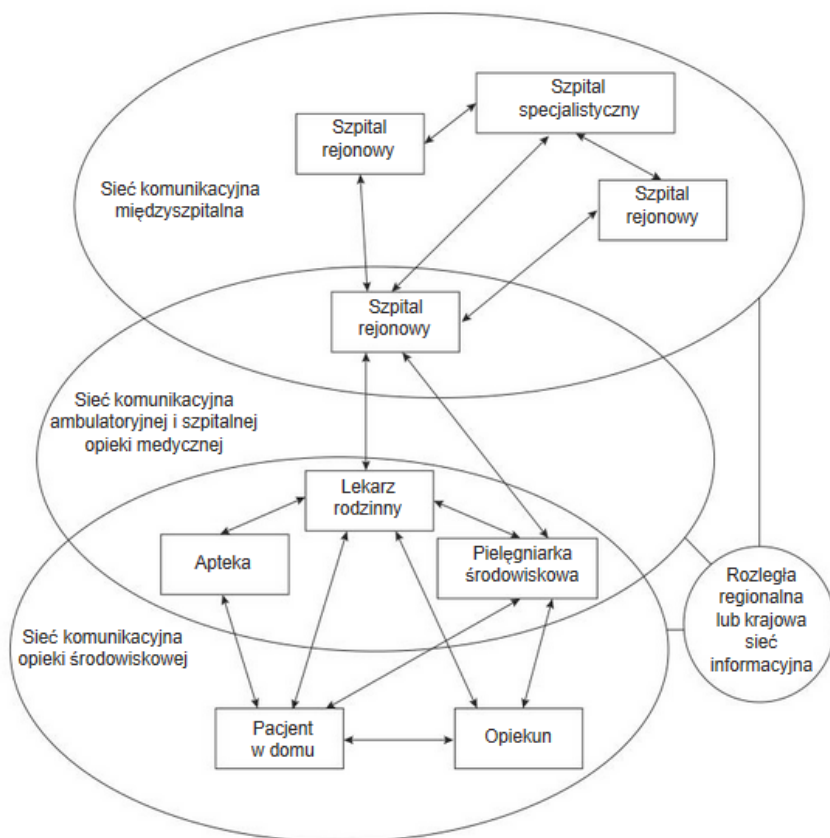
podstawową dziedziną wiedzy staje się dla jednostek służby zdrowia informatyka, czyli teoria i zastosowanie automatycznego gromadzenia, przechowywania, przetwarzania oraz udostępniania danych w zakresie wykorzystywanego sprzętu (ang. *Hardware*), jak i oprogramowania (ang. *Software*).

W tym ujęciu informatyka biomedyczna jest dyscypliną naukową i praktyczną, która zajmuje się pozyskiwaniem, gromadzeniem, udostępnianiem i wykorzystywaniem danych i informacji (wiedzy) i oferuje metody matematyki, statystyki oraz inżynierii i technik informatycznych, stosowane przez podstawowe nauki biomedyczne, dyscypliny kliniczne oraz menedżerów i administratorów ochrony zdrowia. Informatyka biomedyczna dostarcza narzędzi i umiejętności koniecznych dla rozwoju i zastosowania technologii informatycznych w naukach biomedycznych, świadczeniu usług medycznych i kształceniu kadr medycznych, a także w zarządzaniu opieką medyczną i administrowaniem ochroną zdrowia. Informatykę biomedyczną dzielimy na bioinformatykę i informatykę zdrowotną. W obszarze informatyki zdrowotnej mieszczą się: informatyka kliniczna, bazy wiedzy medycznej, wspomaganie wiedzy, przetwarzanie sygnałów i obrazów biomedycznych, dokumentacja zdrowotna oraz e-zdrowie i telemedycyna. Z kolei e-Zdrowie i telemedycynę definiuje się zwykle jako teorię i praktykę zastosowania technologii informatycznej zarówno w problematyce zdrowia, jak i choroby w sposób, w którym pacjent jest bezpośrednim odbiorcą i beneficjentem zastosowanego rozwiązania technicznego. Położenie nacisku na korzyści, jakich doznaje bezpośredni odbiorca usługi zdrowotnej lub medycznej, odróżnia e-zdrowie i telemedycynę od innych zastosowań technologii teleinformatycznych, w których korzyści wynikające dla pacjenta mają charakter wyłącznie pośredni albo wtórny, np. poprawa jakości dokumentacji medycznej, sprawna administracja finansowo-księgowa, itp. [Kulik, Pacian 2014, s. 205].

Kluczowym elementem budowy sprawnych i efektywnych systemów teleinformatycznych w zakresie służby zdrowia, a w szczególności obsługi klienta w placówkach służby zdrowia, jest sieć komunikacyjna. W tym ujęciu sieci komunikacyjne są zespołami organizacji i instytucji (podmiotów służby zdrowia) formalnie lub nieformalnie ze sobą powiązanych. W sektorze zdrowotnym elementem łączącym poszczególne instytucje i organizacje na poziomie podstawowym jest pacjent (tu. klient służby zdrowia) wraz ze swoją dokumentacją medyczną. W obszarze służby zdrowia wyróżnia się następujące, ułożone hierarchicznie sieci komunikacyjne:

- sieć komunikacyjna opieki zdrowotnej,
- sieć komunikacyjna ambulatoryjnej i szpitalnej opieki medycznej,
- sieć komunikacyjna międzyszpitalna,
- rozległa regionalna lub krajowa sieć komunikacyjna.

**Rysunek 1. Sieci komunikacyjne opieki zdrowotnej**



Źródło: T. Kulik, A. Pacian, *Zdrowie publiczne*, PZWL, Warszawa 2014, s. 218.

Wprowadzenie technologii i systemów informatycznych stworzonych bezpośrednio na potrzeby służby zdrowia i całego pionu medycznego, a także dla korzystających z usług opieki zdrowotnej poprawia funkcjonowanie całego sektora usług medycznych. Usprawnia procesy zarządzania, logistyczne i operacyjne, co skutkuje obniżeniem kosztów w tych procesach, a co najważniejsze – skutkuje zadowoleniem klienta.

Ochrona ludzkiego życia jest tą dziedziną, w której czas jest czynnikiem najważniejszym. Od czasu, w jakim uzyskamy informację zależy ludzkie zdrowie, a nierzadko i życie. Dlatego doskonalenie i rozwój technologii elektronicznego przekazu informacji ma bardzo istotne znaczenie. Sprawne działanie pionów medycznych zależy tak naprawdę od szybkości podejmowanych decyzji, a ta jest nieodzownie zespólna z dostępnością informacji.

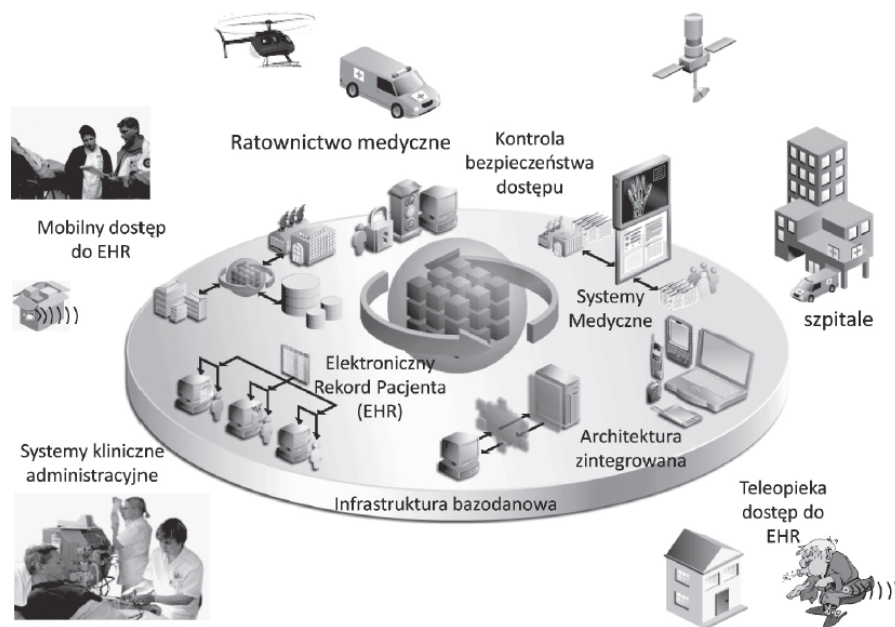
Z jednej strony liczba pacjentów – klientów rośnie znacznie szybciej niż liczba personelu medycznego, zaś z drugiej środki finansowe, którymi dysponują jednostki medyczne, nie ulegają zwiększeniu. W tej sytuacji jedyne, co pozostaje, to poczynić działania mające na celu usprawnienie procesów. I tu z pomocą przychodzą technik informacyjne. By sprostać zaistniałej sytuacji, należy w większym stopniu wykorzystywać właśnie taki zasób organizacji, jakim jest informatyka medyczna, a w szczególności możliwości, jakie w zakresie wsparcia procesów obsługi pacjenta daje sieć Internet. Do systemów informatyki medycznej zalicza się:

- systemy obsługujące lecznictwo ambulatoryjne;
- systemy wspomagające indywidualną praktykę lekarską z podziałem na pojedynczy gabinet lub ich grupę prowadzoną przez jednego lub kilku lekarzy;
- systemy wspomagające przychodnie publiczne średniej wielkości;
- systemy obsługujące dużą przychodnię lub sieciowy zespół przychodni;
- systemy informatyczne dedykowane dla pielęgniarek;
- farmaceutyczne systemy informatyczne dla wspomagania pracy apteki;
- systemy obsługujące lecznictwo zamknięte (systemy szpitalne);
- systemy informatyczne stacji krwiodawstwa i krwiolecznictwa;
- systemy informatyczne Narodowego Funduszu Zdrowia;
- systemy informatyczne wspomagania zarządzania i polityki zdrowotnej szczebla regionalnego oraz centralnego;
- systemy dedykowane dla podmiotów specjalistycznych [Tadeusiewicz 2011, s. 23].

Systemy powyższe zostały włączone do szpitalnego systemu informacyjnego **HIS** (ang. *Hospital Information System*). Jego główną funkcją jest dostarczenie informacji i danych na poziomie operacyjnym oraz odpowiedzi dotyczących rutynowych procedur wspomagających za-

rzządzanie. Poniższy rysunek przedstawia ogólny widok podmiotów ochrony zdrowia oraz stosowanych technologii informatycznych.

**Rysunek 2. Podmioty ochrony zdrowia i stosowane technologie informatyczne**



Źródło: K. Frączkowski, *Acta Bio-Opticaet Informatica Medica*, 1/2010, vol. 16, s. 82..

Wprowadzenie systemów zarządzania informacją do jednostek medycznych jest wynikiem wejścia w życie Ustawy o systemie informacji w służbie zdrowia nakładającej na podmioty obowiązek wprowadzenia systemów efektywnego zarządzania przepływem informacji oraz zwiększony poziom wymagań informacyjnych społeczeństwa. Informatyzacja wkraczająca do jednostek służby zdrowia wspomaga pracę lekarzy z pacjentami, laboratoriów oraz jednostek administracyjnych. Usprawnienia realizacji procedur medycznych w zakresie diagnozowania i leczenia przynosi korzyści zarówno placówkom medycznym, jak i ich klientom-pacjentom.



**Tabela 1. Reprezentacja składowych HIS**

Producent/ kraj	Nazwa	Charakterystyka
ABG S.A. Polska	Info Medica	System rejestrujący świadczenia zdrowotne oraz zdarzenia gospodarczo-administracyjne.
	Hipokrates	System wspomagający administrację oraz zarządzanie obsługą pacjentów.
	Sol-Med	System wspomagający zarządzanie przepływami leków oraz działania administracyjne.
	Bank Krwi	System wspomagający funkcjonowanie Regionalnych Centrów Krwi i Krwiodawstwa.
	M Medica	System wspomagający funkcjonowanie przychodni oraz jednostek ambulatoryjnych.
	Clini NET	System wspomagający funkcjonowanie szpitali.
Kamsoft Polska Sp. z o.o.	KS- MEDIS	System wspomagający zarządzanie zarówno obsługą pacjentów jak i administracją wewnętrzną szpitala.
Pixel Polska	KS – grupa systemów służby zdrowia	System wspomagający funkcjonowanie jednostek medycznych.
	KS- SOLAB	System wspomagający funkcjonowanie laboratoriów.
	KS- SOMED	System obsługi leczenia ambulatoryjnego.
	KS- KST	System wspomagający leczenie stomatologiczne.
Politechnika Poznańska Polska	Charon	System wspomagający zarządzanie cyfrowymi obrazami medycznymi.
UHC Polska	Net RAAD	System wspomagający funkcjonowanie skanerów medycznych.
	Eskulap	System integrujący pracę laboratorium z komponentą przechowywania elektronicznej historii choroby.

Źródło: opracowanie na podstawie: R. Tadeusiewicz, *Informatyka medyczna*, ESUS, Lublin 2011.

Kluczem do sukcesu stają się umiejętności przedsiębiorstwa pozwalające projektować, a następnie stosować w praktycznym działaniu wyróżniający (unikatowy) sposób zaspokajania potrzeb i wymagań wybranej grupy klientów poprzez oferowanie jedyne w swoim rodzaju zestawu korzyści, umożliwiającego przezwyciężenie działań



konkurencji [Wilmańska-Sosnowska 2001, s. 10]. Informatyzacja zakładów opieki zdrowotnej jest nieunikniona, a dostęp do informacji lub ich transferu jest już dziś koniecznością, z którą każda placówka będzie musiała się zmierzyć. Bowiem wykorzystanie systemów bazujących na rozwiązaniach teleinformatycznych przez podmioty świadczące usługi medyczne, działające w strukturach gospodarki rynkowej, wywołuje „epokową” zmianę w procesach obsługi klienta-pacjenta.

## Zakończenie

Reasumując, współcześnie zarządzający jednostkami świadczącymi usługi medyczne muszą zdawać sobie sprawę z tego, iż informacja stanowi przepustkę do skutecznego działania nie tylko dziś, ale przede wszystkim w przyszłości. Wdrożenie medycznych systemów informatycznych do placówek służby zdrowia jest zmianą obejmującą zarówno aspekt techniczny, jak i społeczny. Poziom oczekiwań klientów-pacjentów kształtowany jest zarówno na skutek zebranych doświadczeń, jak i informacji uzyskiwanych na bieżąco. Istotną staje się tu koncepcja takiego kształtowania relacji w obszarze przepływu informacji, która skutkuje usprawnieniami w zakresie funkcjonowania jednostek medycznych. Dziś liczy się szybkość i skuteczność decyzji medycznych oraz jakość świadczonych usług, co oddziałuje na poziom odczuwanej przez klienta – pacjenta satysfakcji, a jest to wartość najwyższa. Dlatego też w dobie rewolucji informacyjno-technologicznej nie sposób jest nie stosować systemów teleinformatycznych przez placówki medyczne w procesach obsługi klienta-pacjenta.

## Bibliografia

- Cichosz B. (2010), *Lojalność klienta a logistyka firm usługowych*, SGH, Warszawa.
- Ciesielski M. (1999), *Logistyka w strategiach firm*, PWN, Warszawa – Poznań.
- Ciesielski M., Długosz J. (2010), *Strategie łańcuchów dostaw*, PWE, Warszawa.
- Coyle J., Bardi E., Langley C.J. (2007), *Zarządzanie logistyczne*, PWE, Warszawa.
- Coyle J.J., Bardi E.J., Langley C.J. (1996), *The Management of Business Logistics*, West Publishing Company.
- Fertsch M. (2006), *Słownik Terminologii Logistycznej*, ILiM, Poznań.
- Fetner I. (2007), *Zarządzanie łańcuchem dostaw*, WSL, Poznań.
- Frączkowski K. (2010), *Acta Bio-Opticaet Informatica Medica*, 1, vol. 16.
- Kempny D. (2001), *Logistyczna obsługa klienta*, PWE, Warszawa.
- Kempny D. (2008), *Obsługa logistyczna*, AE, Katowice.

- Kolasińska-Morawska K. (2014), *Etyka w procesach sprzedaży wobec wyzwań technologii opartych o Internet w XXI wieku*, „Studia i Monografie”, nr 53, Wyd. SAN, Łódź.
- Kozłowski R., Sikorski A. (2009), *Podstawowe zagadnienia współczesnej logistyki*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Kraków.
- Kucharska B. (red.) (2010), *Obsługa klienta w przedsiębiorstwie handlu detalicznego*, AE, Katowice.
- Kulik T., Pacian A. (2014), *Zdrowie publiczne*, PZWL, Warszawa.
- Kupiec L. (2010), *Podstawy logistyki*, WSiP, Białystok.
- Lichtarski J. (1995), *Podstawy nauki o przedsiębiorstwie*, AE, Wrocław.
- Maciejowski T. (2003), *Narzędzia skutecznej promocji w Internecie*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków.
- Mazurek-Łopacińska K. (2002), *Orientacja na klienta w przedsiębiorstwie*, PWE, Poznań.
- Pawłowska B., Witkowska J., Nieżurawski L. (2010), *Nowoczesne koncepcje strategii orientacji na klienta*, PWN, Warszawa.
- Rudawska I. (2006), *Ekonomizacja relacji pacjent-usługodawca w opiece zdrowotnej*, USz, Szczecin.
- Rutkowski K. (2002), *Logistyka dystrybucji*, PWE, Warszawa.
- Rydlówka-Liszkowska I., Jungo B., Dereń Z. (1999), *Wybrane problemy ewaluacji ekonomicznej w opiece zdrowotnej*, Instytut Medycyny Pracy, Łódź.
- Tadeusiewicz R. (2011), *Informatyka medyczna*, ESUS, Lublin.
- Wilmańska-Sosnowska S. (2001), *Obsługa klienta jako czynnik sukcesu przedsiębiorstwa*, „Marketing i Rynek”, nr 8.
- Wrycza S. (2010), *Informatyka ekonomiczna. Podręcznik akademicki*, PWE, Warszawa.
- Art. 3 ust 1 pkt 4 Ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz. U. z 2009 r., Nr 52, poz. 417 ze zmianami).
- Art. 118 Ustawy z dnia 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia (Dz. U. z 2003 r., Nr 45, poz. 391).
- Art. 3 Ustawy z dnia 30 listopada 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. z 1991 r., Nr 91, poz. 408 z późniejszymi zmianami).



Justyna Trippner-Hrabi

Spółeczna Akademia Nauk

## Etapy rozwoju zespołów zadaniowych w organizacjach

### Task Team Development Stages in Organizations

**Abstract:** Nowadays, existing task teams in organizations are more multicultural. International human resources management creates big challenges for managers. Employees are cosmopolitans who relocate from one country to another. They might come across certain problems such as: adaptation in new working groups and living in foreign country. The main objective of the article is to indicate the task team's development in organizations. The descriptions apply to multicultural and monocular teams. The author points out the similarities and differences that are present in particular stages.

**Key words:** team management, organization, international management.

### Wstęp

Funkcjonujące zespoły zadaniowe w organizacjach są coraz częściej wielokulturowe. Międzynarodowe zarządzanie kapitałem ludzkimi stwarza nie lada wyzwanie dla menadżerów tych jednostek. Zatrudnieni w takich podmiotach są kosmopolitami, przemieszczającymi się z jednego kraju do drugiego. Mogą oni mieć np. trudności z przystosowaniem się do funkcjonowania w danej grupie i życia w określonym państwie. Wielonarodowi pracownicy utożsamiają różne nawyki, upodobania i styl pracy, co może być postrzegane jako wartość dodana

zespołu, ale może również przyczyniać się do licznych nieporozumień i konfliktów. W sytuacji, gdy organizacja zatrudnia osoby z zagranicy, musi liczyć się z tym, iż pracownicy mogą mieć określone wymagania dotyczące pracy i świadczeń obowiązujących w ich macierzystym kraju.

W strukturach organizacyjnych opartych na pracy międzynarodowych zespołów, miejsce tradycyjnego kierownika zastępowane jest przez osobę lidera. Jego zadanie stanowi między innymi: odpowiednie motywowanie członków grupy, jak i całego zespołu, rozwiązywanie konfliktów czy odpowiedni podział obowiązków wśród osób zaangażowanych w pracę [Harley, Gibson 2002, s. 78]. Ponadto w zarządzaniu w/w strukturami wykorzystywana jest koncepcja empowermentu, której głównym założeniem jest to, że zatrudnieni stają się podmiotami odpowiedzialnymi za wykonywanie swoich obowiązków w ramach szeroko pojętej samodzielności.

Celem publikacji jest wskazanie etapów rozwojowych zespołów pracowniczych. Opisano podmioty zarówno wielo-, jak i monokulturowe, wskazując na podobieństwa oraz różnice występujące w poszczególnych etapach.

### **Zaawansowanie technologiczne źródłem zmian w organizacjach**

Funkcjonowanie i rozwój międzynarodowych gospodarek, w tym malejąca hermetyczność granic państwowych i celnych, udoskonalone możliwości wymiany informacji, różnorodność nowoczesnych środków transportu i infrastruktury technicznej powodują, że znaczna część podmiotów gospodarczych może działać w wymiarze globalnym. Sytuacja taka wpływa na zmiany w systemach ich funkcjonowania i rozwoju w skali organizacji, zespołów, jak i poszczególnych pracowników. Globalizacja organizacji jest następstwem między innymi: współzależności kooperujących podmiotów, ich ekspansją na nowe rynki, przenikaniem się wzorców działania między przedsiębiorstwami, oddziaływaniem nowych technologii, powiększającą się dostępnością do źródeł informacji. W ujęciu zespołowym dotyczy ona przede wszystkim możliwości powstawania interdyscyplinarnych oraz międzynarodowych grup pracowniczych. Praca tych zespołów opierać się może w dużym stopniu na korzystaniu z nowoczesnych technologii, ponieważ produktem ich działania są często: wiedza, dane oraz informacje. Skutkiem globalizacji w odniesieniu do zatrudnionych jest to, że np. posługują się oni tymi samymi językami powszechnie uznanymi za międzynarodowe środki komunikacji. Także procedury postępowania w odniesieniu

do wypełnianych obowiązków zawodowych oraz standardów pracy są podobne, niezależnie od miejsca ich zamieszkania. Często również pracują oni w formie telepracowników, będąc niejednokrotnie mobilni przestrzennie.

Dzięki nowoczesnej łączności nastąpił postęp na rynku mass-medium. Firmy elektroniczno-komputerowe prześcigają się w dostarczaniu użytkownikom coraz to nowocześniejszych nośników przekazów informacyjnych, co przyczynia się do kompresji czasu i przestrzeni. Oznacza to, iż nie jest ważne, gdzie się w danym momencie znajdujemy. Jeśli bowiem dysponujemy odpowiednią formą przekazu informacji, to jesteśmy w stanie w każdej chwili uczestniczyć w globalnej wymianie dóbr [*www.elstudento.org* z dn. 30.03.2014]. Nowoczesna łączność również stymulująco działa na procesy zarządzania przedsiębiorstwami rozproszonymi geograficznie. Możliwe jest koordynowanie funkcjonowania działalności wielu regionalnych ośrodków danego przedsiębiorstwa, poprzez wykorzystanie nowoczesnej technologii informatycznej, we wszystkich płaszczyznach zarządzania (planowanie, organizowanie, przewodzenie, motywowanie i kontrolowanie).

Międzynarodowe firmy, które są innowacyjne, a co za tym idzie, bardziej konkurencyjne, zwiększają swoje nakłady na badania i rozwój. Przyczynia się to do tworzenia towarów i usług unikatowych i dostarczania na rynek nowych wynalazków (wiodące firmy w swoich strukturach posiadają prężnie działające zespoły B+R). Potrzeba tworzenia coraz to nowych dóbr jest wynikiem między innymi skracania ich cyklu życia. Klienci oczekują ciągle ulepszonych wyrobów oraz nowych propozycji produktowych. Szczególnie w dziedzinie informatyczno-elektronicznej powszechne jest zjawisko, że dobra, które docierają do detalicznych odbiorców są przestarzałe, ponieważ bogatsze i nowsze rozwiązania są już gotowe i czekają na odpowiedni moment do wprowadzenia na rynek.

Następuje również efekt dyfuzji technologii, który powoduje wyrównywanie się zdolności technologicznych konkurujących ze sobą przedsiębiorstw zlokalizowanych w różnych krajach. Zjawisko to określa się w literaturze, jako rosnący parytet technologiczny. Podobna tendencja występująca na poziomie krajów, nazwana jest konwergencją technologiczną [Ślusarczyk 2007, s. 33]. Wskutek tego wzrasta również stopień umiędzynarodowienia, tworzenia, wdrażania i rozprzestrzeniania się technologii zwany w literaturze technoglobalizmem lub globalizacją technologii [Zorska 1998, ss. 26–28, Brózda 2006, s. 16, Szumowski, Sudoł 2002, s. 57].

Postęp techniczny przyczynia się do usprawnienia i ułatwienia wielu procesów logistycznych. Rozwój infrastruktury drogowej, kolejowej,

morskiej, powietrznej skraca czas dostawy komponentów potrzebnych do realizacji zamówienia. Usprawnienia w dziedzinie transportu przyczyniły się do zminimalizowania bariery czasu i przestrzeni, co z kolei powoduje redukcję kosztów przemieszczania się oraz zwiększa łatwość relokacji posiadanych przez dostawców zasobów. Ważnym czynnikiem w usprawnieniach logistycznych jest odpowiednie rozmieszczenie przestrzenne wszystkich ogniw produkcyjnych, by procesy planowania, realizowania i kontrolowania przepływu surowców, materiałów i wyrobów gotowych oraz odpowiedniej informacji z punktu pochodzenia do punktu konsumpcji w celu zaspokojenia wymagań klienta, odbywały się w sposób sprawny i efektywny ekonomicznie.

Strefą przedsiębiorstwa, która ulega umiędzynarodowieniu, jest jego struktura organizacyjna. Podmioty ewoluują od tradycyjnych form (liniowych, funkcjonalnych, liniowo-sztabowych) do opartych na pracy międzynarodowych, wielokulturowych zespołów zadaniowych. Polega ona na percepcji systemu organizacyjnego jako układu, w którym zadania i role pracowników są zmienne i wyznaczone przez działania operacyjne. Ponadto zespoły ulokowane są w ciągu działań całości, a nie w odizolowanej przestrzeni wyspecjalizowanej w realizacji jednorodnych zadań funkcjonalnych komórki. Dąży się do tego, by przepływ informacji i decyzji był szybszy poprzez skracanie drogi kanałów komunikacyjnych oraz minimalizowanie zbędnej biurokracji [Grajewski 2003, s. 57].

### ***Empowerment* przyczynkiem usprawnień pracy zespołu**

Lider zespołu powinien przekazywać członkom swojej grupy kompetencje niezbędne do uczestniczenia w procesie podejmowania decyzji dotyczących wspólnych celów [Donnellon 2007, s. 56].

Aby zespół działał w sposób skuteczny i efektywny, niezbędne jest uprawomocnienie jego członków. Stanowi o tym koncepcja *empowermentu*, która zakłada, że "(...) prawem do podejmowania decyzji dysponuje ten, kto jest najbliżej klienta i realizuje operacje ulokowane w miejscu najbardziej sprzyjającym podejmowaniu danych decyzji. Prawo to przysługuje mu z zasady" [Brilman 2002, s. 348].

*Empowerment* wywodzi się z języka angielskiego i oznacza „umożliwianie” lub „nadawanie władzy” Zdaniem Ł. Sułkowskiego oznacza to „przekazywanie odpowiedzialności i władzy na dół drabiny społecznej, na ręce rzeczywistych uczestników konkretnych procesów społecznych i gospodarczych. W tym znaczeniu *empowerment* może być utożsamiany z przekazywaniem kontroli nad kluczowymi decyzjami” [Sułkowski 2007, 172].



Inne ujęcie definicyjne ukazuje, że *empowerment* organizacyjny można ująć jako zespół celowych działań i praktyk menedżerskich dających władzę, kontrolę i autorytet podwładnym. Działania te zmierzają do tzw. *empoweringu* pracowników – czyli ich wzmocnienia i usamodzielnienia dzięki stworzeniu kontekstu organizacyjnego kształtującego *state of empowerment* [Marzec 2007, s. 34]. Jest to stan bycia na płaszczyźnie psychologicznej zatrudnionych, tym wyższy, im lepiej są oni wyposażeni w atrybuty samodzielności, autorytetu i kontroli.

Koncepcji ta uwypukla to, by decycentem były osoby znajdujące się najbliżej problemu, a nie stojące najwyżej w hierarchii organizacyjnej. Jak wynika z przytoczonych definicji, zjawisko *empowermentu* ukierunkowane jest na efekty zewnętrzne w pracy zespołowej.

Klienci nie tylko oczekują rzetelnej i szybkiej informacji, ale również zależy im na sprawnym rozwiązaniu ich problemów. Spłaszczenie struktury organizacyjnej i przekazanie uprawnień decyzyjnych poszczególnym zespołom i ich uczestnikom sprawia, że przedsiębiorstwo staje się bardziej konkurencyjne. Koniecznym do zaistnienia takiej sytuacji jest odpowiednia postawa menagerów najwyższego szczebla. Muszą oni w pełni popierać przekazywanie władzy pracownikom – bez tego wprowadzenie koniecznych zmian w kulturze firmy będzie trudne, a może nawet niemożliwe.

Dogłębnie charakteryzuje ten problem J. Brilman, stwierdzając, iż współcześni kierownicy powinni więcej zajmować się kreowaniem skutecznych procesów decyzyjnych. Dokonywać tego mogą poprzez umiejscawianie decyzji na poziomie operatorów zadań i osób wchodzących w bezpośrednie kontakty z klientami, wdrażaniem partycypacyjnego rozwiązywania problemów, włączającego w procesy decyzyjne możliwie najszybciej wszystkich zainteresowanych stron, umożliwianiem podejmowania decyzji zespołowych w klimacie konsensusu, a interweniowaniem tylko w charakterze arbitra przy dokonywaniu najważniejszych wyborów [Brilman 2002, s. 349].

Koncepcję *empowermentu* nie można utożsamiać jednoznacznie z pojęciem – delegowania uprawnień. To drugie oznacza, że menedżer przydziela pracownikom zadania wraz z związanymi z nimi odpowiedzialnością i uprawnieniami. Oznacza, że od tej pory kierownik nie jest bezpośrednio zaangażowany w dane zadanie, niemniej jednak odpowiada on za efekt końcowy realizowany przez zatrudnionych. Przez *empowerment* natomiast zachęca się pracowników do większego zaangażowania w podejmowanie decyzji oraz inicjowanie działań, które mają wpływ na wykonywaną przez nich pracę. Mają oni możliwość wykazania, że ich pomysły mogą być dobre oraz, że posiadają umie-

jętności, dzięki którym wykorzystają je w praktyce. Pracownicy mają większą możliwość decydowania o przebiegu procesu pracy i doborze właściwych do niego narzędzi. Są oni również w większym stopniu odpowiedzialni za wyniki realizowanego projektu. Podczas delegowania uprawnień natomiast duża część zaleceń jest narzucona „z góry” i zatrudnieni mają mniejszą elastyczność w podejmowaniu decyzji. Nie uczestniczą oni również we wszystkich etapach zarządzania, a jedynie tylko w wybranych fragmentach. Empowerment natomiast dotyczy wszystkich funkcji zarządzania, a mianowicie przejawia się w samodzielności pracowników w: planowaniu, organizowaniu, decydowaniu o sposobie wykonania oraz kontrolowaniu własnej pracy lub zespołu, do którego dany zatrudniony należy.

Delegowanie uprawnień w przeciwieństwie do wykorzystania działań o charakterze *empowermentu* jest bardziej stosowane w odniesieniu do pracowników zajmujących niższe stanowiska w strukturze organizacyjnej instytucji. Uzasadniać należy to tym, iż prawdopodobieństwo popełnienia przez nich błędów, szczególnie w działaniach koordynujących, jest obciążone wtedy mniejszym stopniem ryzyka. Empowerment przewidziany jest dla osób cechujących się szerszymi kompetencjami, większym doświadczeniem i odpowiednimi postawami, ponieważ zadania są bardziej kompleksowe i trudne. Kolejną różnicą jest to, iż delegowanie uprawnień jest aplikowane w większym stopniu w stosunku do jednostek, a *empowerment* do zespołów. Decyduje o tym złożoność problemów, rozległość tematyczna zagadnień i kosztowność projektu.

### **Etapy rozwoju zespołu monokulturowego**

Po utworzeniu zespołu pracowniczego przechodzi on, według B. Tuckmana przez cztery etapy rozwoju. Zaliczyć do nich należy: formowanie, ścieranie, normowanie oraz działanie (inne nazwy to: testowanie, walka, organizacja, dojrzałość lub forming, storming, norming i performing). Później dodano piątą fazę zawieszenia, która zastępuje po zakończeniu zadania [Alle-Corliss, Alle-Corliss 2009, s. 69, Armstrong 2007, s. 142, Marseken, Surhone, Timplendon 2009, ss. 222-289]. Uczestnictwo we wszystkich etapach przyczynia się do prawidłowej ewolucji grupy.

W ostatnim stadium zespół pracuje najlepiej wykorzystując efekt synergii i komplementarności pracy.

Istotnym jest, by grupa nie przebywała na danym etapie rozwoju zbyt długo, ponieważ może to spowodować niemożliwość jej przejścia do kolejnego stadium. Przyczyni się do zaburzenia funkcjonowania zespołu oraz jego rozwoju.

**Formowanie.** Jest to pierwsza faza budowania zespołu, cechująca się wysokim stopniem niepokoju i niepewności. Jednostki, chcąc być akceptowane przez grupę, unikają kontrowersyjnych zachowań i konfliktów. Pracownicy koncentrują się na podziale obowiązków i zaznajomieniu się z nowymi zadaniami. Na tym etapie członkowie określają wzorce zachowań, przydzielają poszczególnym osobom role. Zatrudnieni bacznie obserwują zachowania innych, zbierają informacje o ich wkładzie w pracę zespołu, zdobytym doświadczeniu oraz nawiązują relacje nieformalne, jak np. koleżeństwo, przyjaźń. Ten etap tworzenia zespołu charakteryzuje się niedużą skalą i liczbą konfliktów, małą liczbą roszczeń ze strony zatrudnionych. Członkowie zorientowani są bardziej na pracę samodzielną niż grupową ze względu na małą znajomość pozostałych zatrudnionych oraz wspólnych celów. W tej fazie menadżer można zaobserwować, jak dana osoba pracuje indywidualnie oraz jak reaguje na nowe obowiązki czy sytuacje stresowe. Musi on również kierować swoimi podwładnymi bezpośrednio, służąc im pomocą przy: określaniu sposobów rozwiązywania zadań, ustalaniu priorytetów pracy czy zapoznawaniu ich z innymi osobami oraz obowiązującą kulturą organizacyjną.

**Ścieranie się.** Faza ta cechuje się dużą intensywnością zachowań, ponieważ jednostki postulują indywidualne pomysły realizacji założonych celów, konfrontując je z innymi rozwiązaniami. Rodzi się przy tym często emocjonalny opór wobec stawianych im zadań i metod ich realizacji. Każda z osób stara się przeforsować własną ideę pracy, nie godząc się łatwo na wypracowanie wspólnego konsensusu. Ustalany jest przez nich zakres pracy indywidualnej i zespołowej. Członkowie ustosunkowują się do stylu kierowania lidera. Ważne jest, by ten etap szybko zakończyć, ponieważ w przypadku jego przedłużania się grupa może „utknąć w martwym punkcie” i nie być w stanie przejść do następnej fazy. Ważną rolę w tej kwestii odgrywają doświadczeni uczestnicy zespołu. Mogą być oni mediatorami służąc, autorytetem, pośrednictwem w spornych kwestiach oraz starać się, by zespół sprawnie zakończył to stadium rozwoju. Pomimo występujących zakłóceń, ten etap jest potrzebny dla właściwego podziału obowiązków, ról w grupie, ustalenia hierarchii. Zadaniem lidera jest podkreślanie zasad tolerancji oraz uświadamianie członkom zespołu, że różnorodność grupy jest wartością dodaną. Musi on nadal bezpośrednio przewodzić podwładnymi, rozwiązując spory oraz bacznie postrzegać pierwsze symptomy kolejnych sytuacji konfliktowych. Nie powinien on jednak autokratycznie narzucać swojego zdania, lecz przyczyniać się do tego, by grupa osiągnęła własny kompromis.

**Normowanie się.** Na tym etapie zespół jest świadomy akceptacji wspólnych celów oraz sposobów jego osiągania. Niektóre jednostki porzucają odrębne, indywidualne poglądy na rzecz harmonii pracy grupy. Zatrudnieni pomagają sobie w pracy oraz wygłaszają konstruktywne opinie. Członkowie zaczynają identyfikować się z zespołem i chcą porządkować wszystko, by odniósł on sukces. Aby podtrzymać dobrą atmosferę pracy, ważne jest pogłębianie więzi np. poprzez wyjścia na wspólne lunchy czy wypadki np. do kina po pracy. Jednakże, gdy pojawiają się nowe problemy, grupa może wejść z powrotem w fazę ścierania. Na ogół powrót do etapu normowania się jest dość szybki. Lider zespołu winien wycofać się z bezpośredniego kierowania, ponieważ jego członkowie przejmują większą odpowiedzialność. Musi on jednak stymulować osoby do dalszego działania, gdyż pracownicy, będąc zadowoleni z atmosfery i zasad panujących w grupie, tracą na kreatywności oraz obniża się ich motywacja.

**Działanie.** Na tym etapie zespół jest w stanie funkcjonować jako jedność, którego praca przebiega efektywnie i bez zbędnych zakłóceń. Przyjęte przez członków role i pełnione zadania są przez nich akceptowane. Problemy natury emocjonalnej są rozwiązywane. Osoby okazują więcej wzajemnego zrozumienia, toteż mogą bardziej wyrażnie postulować swoje poglądy i pomysły. Zatrudnieni pracują bardziej autonomicznie bez zbędnej zewnętrznej kontroli czy doradztwa. Pojawiające się różnice zdań są akceptowane pod warunkiem, że stanowią wyzwania i przyczyniają się do rozwoju grupy. Rola menadżera polega bardziej na partycypowaniu w zadaniach niż na kierowaniu, ponieważ to zespół podejmuje wiele ważnych decyzji. Mogą się jednak zdarzyć sytuacje, gdy grupa ponownie wróci do poprzednich etapów jej tworzenia, szczególnie podczas występujących zmian płynących z otoczenia zewnętrznego. Na przykład wymiana lidera czy innego członka zespołu może doprowadzić to wprowadzenia grupę na powrót w fazę ścierania się, ponieważ sytuacja taka sprzyja zachwianiu przyjętych reguł, norm i przyzwyczajzeń wewnątrz jednostki.

Ostatni etap rozwoju zespołu powinien być szczególnie monitorowany, by jego osoby nie popadły w rutynę oraz nie zaczęły odczuwać znużenia wykonywanymi zadaniami. Wydaje się słuszne, iż w tym momencie wywołanie kontrolowanego konfliktu, a przynajmniej dostarczenie nowych problemów do rozwiązania, może zahamować ten proces. Dzięki temu członkowie grupy będą bardziej zmotywowani, co oznacza, że chętniej mierzą się oni z nowymi wyzwaniami i chcą udowodnić, że zespół (albo poszczególni członkowie) są ekspertami.

## Etapy rozwoju zespołu wielokulturowego

Powyższe fazy rozwoju mają przede wszystkim zastosowanie w przypadku zespołów jednolitych kulturowo oraz zlokalizowanych w tym samym miejscu działania. Warto zastanowić się, czy tożsame reguły można zaaplikować do grupy, która jest częściowo lub całkowicie mobilna i pracuje zdalnie oraz jest zróżnicowana narodowościowo i/lub pochodzeniowo i/lub kulturowo. Odległości dzielące zatrudnionych wpływają na przebieg i intensywność poszczególnych etapów. Międzynarodowy zespół wiedzy może zatrzymać się w określonym stadium swojego rozwoju (przeważnie w fazie ścierania się) ze względu na utrudniony kontakt i różnorodność członków grupy. Jest to sytuacja niebezpieczna dla pomyślnego jego funkcjonowania oraz realizacji założonego projektu. Należy zatem dbać o podtrzymywanie intensywnego kontaktu (mailowego, telefonicznego) między pracownikami, organizować spędzanie wspólnego czasu wolnego (wirtualnie), pomagać podwładnym w akceptowaniu innych osób oraz wspomagać w adaptowaniu się nowych pracowników innych narodowości.

Szok kulturowy, który dotyczy zatrudnionych różnych nacji, ma duży wpływ na jednostki, zespoły i organizacje. Warunki pracy, sposoby i narzędzia stosowane przy rozwiązywaniu zadań, mogą być odmienne niż praktykowane w ich macierzystych krajach. Czynniki te powodują, iż przystosowanie się pracowników do nowych sytuacji, jak również rozwój grupy, są utrudnione. Zadaniem menadżera jest zwracanie szczególnej uwagi na zatrudnionych, którzy borykają się z takimi problemami. Przełożeni powinni pomóc im w zrozumieniu procesu adaptacji do nowych warunków, który wymaga czasu.

Ciekawą interpretację faz dopasowania kulturowego zespołu przedstawili C. Garton i K. Wegrzyn. Ma ona zastosowanie do grup zróżnicowanych, zdalnych i mobilnych oraz może być uzupełnieniem etapów rozwoju zespołu, zaproponowanego przez B. Tuckmana. Sugerują oni, iż występują cztery fazy adaptacji kulturowej: miesiąc miodowy (entuzjizm), konflikt, integracja, adaptacja [Garton, Wegrzyn 2006, ss. 133–135].

**Miesiąc miodowy.** Podczas tego etapu nowi pracownicy podchodzą do swoich przyszłych obowiązków bardzo entuzjastycznie. Wszystko jest dla nich nowe i interesujące, chętnie włączają się w dodatkowe zadania. Ze względu na to, iż są obcokrajowcami, lider musi sprawdzać, czy wszystko jest dla nich zrozumiałe. Mogą oni również nie przyznać się, że mają kłopoty językowe, ponieważ nie chcą zawieść przełożonego i zespołu. Należy zadawać im pytania i w razie konieczności poświęcić więcej czasu na wyjaśnienie niezrozumiałych kwestii. W fazie tej



występuje stosunkowo mało konfliktów, zatrudnieni działają bardziej w pojedynkę niż wspólnie, potrzebują bezpośredniego i indywidualnego nadzoru.

**Konflikt.** Podczas tego stadium pracownicy tracą swój wcześniejszy zapał i entuzjazm. Specyfika środowiska i miejsca pracy zaczyna ich przerastać. Otoczenie, w którym się poruszają wydaje im się mało znajome i nieprzyjazne. Osoby pracujące stacjonarnie zaczynają również tęsknić za rodziną i znajomymi. Wydaje im się, że znajdują się w danym zespole raczej bez własnej woli. Ich braki w znajomości używanego języka potęgują te doznania. Mogą odczuwać złość, niepokój związane z występującymi okolicznościami. Zaczynają oni dostrzegać i negatywnie oceniać wszelkie różnice w sposobach pracy i życia. Na tym etapie członkowie grupy mogą chcieć wycofywać się z realizacji projektu. Jakość pracy i ich produktywność maleje. Dwa pierwsze stadia są skrajnościami w całym cyklu. W pierwszej pracownik jest bardzo zadowolony, a w drugiej zniechęcony. Dlatego też faza konfliktu może być bardziej negatywnie odczuwana niż jest w rzeczywistości.

Opisane sytuacje wskazują na szok kulturowy, jaki spotyka pracowników odmiennych kultur. Lider zespołu musi okazywać im wsparcie i zrozumienie. Aby zminimalizować negatywne skutki oraz ułatwić przejście do następnej fazy, należy rozmawiać z pracownikami o ich odczuciach. Trzeba im uświadomić, że takie zachowanie jest rzeczą normalną oraz, że sytuacje konfliktowe przemijają.

**Integracja.** Pracownicy zaczynają być bardziej pewni swoich umiejętności językowych i kompetencyjnych. Nie zwracają oni już takiej uwagi na drobne niepowodzenia, jakie ich spotykają. Zatrudnieni zaczynają spędzać więcej czasu wolnego z pozostałymi osobami z grupy lub aktywniej uczestniczą w integracyjnych spotkaniach online. Widoczna jest poprawa jakości ich pracy. Lider powinien zachęcać do zaangażowania oraz chwalić i nagradzać pracowników za osiągnięte rezultaty. Może on podkreślać również, iż jest zadowolony z zaadaptowania się przez nich do nowych warunków. Pracodawca, by zmotywować ich do dalszego działania, powinien dawać zatrudnionym coraz ambitniejsze zadania, co spowoduje, że staną się oni pewniejsi własnych umiejętności. Zespół zaczyna prawidłowo współpracować, a pojawiające się konflikty służą bardziej postawie kreatywnej niż destrukcyjnej.

**Adaptacja.** W tej fazie obcokrajowcy zaczynają traktować kraj czasowego pobytu jako własny. Nauczyli się oni funkcjonować w nowych okolicznościach oraz posługiwać się językiem. Zatrudnieni są pewni własnych umiejętności. Może się jednak zdarzyć sytuacja powrotu przez zespół lub pojedynczych pracowników do stanu z poprzednich

faz. Często ma to miejsce po dłuższym pobycie pracowników w swoich krajach macierzystych, kiedy po powrocie znowu zaczynają odczuwać tęsknotę. Zadaniem lidera jest okazywanie zrozumienia dla zaistniałych okoliczności oraz zachęcanie do dalszej pracy. Pomocnym staje się rozmowa z innymi członkami zespołu, którzy też są obcokrajowcami i taka sytuacja nie jest im obca. Pracodawcy powinni koordynować pracę zespołu, ale nie ingerować i nie instruować podwładnych za często. Należy dać im swobodę działania oraz wyznaczać coraz ambitniejsze cele i zadania.

Poniżej zaprezentowano przykład dotyczący charakterystyki międzynarodowego zespołu w przedsiębiorstwie globalnym Masterfoods Polska, która jest częścią jednej z największych firm na świecie. Jako korporacja działa w prawie 100 krajach na 6 kontynentach, zatrudniając ponad 39 000 osób. Styl działania firmy to nauka przez doświadczenie oraz inwestowanie w potencjał ludzki. W Masterfoods kładzie się nacisk, by zespoły składały się z pracowników z różnych zakątków świata pracujących w systemie stacjonarnym, jak i niestacjonarnym. Wdrażane są procedury dzielenia się wiedzą i doświadczeniami niezależnie od szerokości geograficznej czy zajmowanego stanowiska. W biurach korporacji nie ma ścian działowych, wszyscy mówią sobie po imieniu. Przedsiębiorstwo od pierwszych etapów tworzenia zespołu upatruje sukces w potencjale swoich pracowników i dba o ich wszechstronny rozwój, oferując bogaty program szkoleń oraz atrakcyjne ścieżki awansu. Ustala się też dziedziny, które najbardziej interesują zatrudnionych i odpowiadają predyspozycjom tak, by ich praca w zespole była jak najbardziej komplementarna w stosunku do pozostałych członkami grupy. Poszczególne osoby mają możliwość pracy w różnych zespołach w Masterfoods, dlatego też mogą oni realizować wiele celów biznesowych nie zmieniając pracodawcy. W zależności od indywidualnych predyspozycji, pracują tam, gdzie osiągają najlepsze rezultaty. Podczas całego okresu zatrudnienia firma oferuje szereg szkoleń i możliwości podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Nowo rekrutowanym do zespołu przydzielana jest osoba mentora, którego zadaniem jest pomaganie pracownikom w realizowaniu procesów adaptacyjnych [[www.masterfoods.com.pl](http://www.masterfoods.com.pl), z dn. 28. 01.03].

## **Zakończenie**

Proces wdrażania pracowników do międzynarodowego zespołu czy organizacji należy rozpocząć od poznania ich ze specyfiką i istniejącymi wymaganiami na danym stanowisku i w przedsiębiorstwie. Akceptowanie i identyfikowanie się zatrudnionych z istniejącą kulturą



organizacyjną też sprzyja szybszemu adaptowaniu się nowych osób. W stosunku do zespołu, gdzie przeważają pracownicy zdalni i mobilni, najbardziej sprzyjającą kulturą organizacyjną jest nastawiona na zadania. Umożliwia ona zindywidualizowane podejście do każdego problemu, a także gromadzenie wokół niego odpowiednich osób i zasobów za pośrednictwem sieci informatycznej. Praca wirtualna uniemożliwia identyfikowanie się zatrudnionych z niektórymi materialnymi atrybutami tj. siedzibą biura, strojem itd. Odchodzenie przez przedsiębiorstwa od tradycyjnie pojmowanej struktury organizacyjnej na rzecz heterarchii lub układów sieciowych, dodatkowo utrudnia identyfikację pracowników z firmą i określenie w niej swojej roli. Należy podkreślać zatrudnionym w centrali, iż cyberpracownicy są ważną częścią zespołu i że ich praca stanowi istotny element dla powodzenia przedsięwzięcia. Trzeba dać całej załodze do zrozumienia, że żadna grupa – ani telepracownicy, ani stacjonarne osoby – nie jest szczególnie uprzywilejowana ani niesprawiedliwie obciążona.

Praca na odległość i adaptowanie się zatrudnionych do zespołu są trudne szczególnie dla osób bez wcześniejszego doświadczenia. Firmy mogą wprowadzić instytucję opiekunów albo mentorów, czyli wyznaczać bardziej doświadczonych pracowników, którzy w razie potrzeby służą pomocą we wdrażaniu nowicjuszy do grupy. Powinno się przy tym dążyć do wykorzystywania wszelkich okazji zbliżenia telepracowników do centrum organizacji, tak by zapobiegać ich marginalizacji w stosunku do pracowników ulokowanych w tradycyjnych lokalizacjach [Brzozowski 2010, ss. 113–114].

## Bibliografia

- Alle-Corliss L., Alle-Corliss R. (2009), *Group Work: A Practical Guide to Developing Groups in Agency Settings*, John Wiley & Sons, New Jersey.
- Armstrong M. (2007), *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Wolters Kluwer, Warszawa,
- Brilman J. (2002), *Nowoczesne koncepcje i metody zarządzania*, PWE, Warszawa.
- Brózda J. (2006), *Czynniki Globalizacji Gospodarczej*, USZ, Szczecin.
- Brzozowski M. (2010), *Organizacja wirtualna*, PWE, Warszawa.
- Donnellon A. (2007), *Kierowanie zespołami*, Helion Gliwice.
- Gartton C., Wegrzyn K. (2006), *Managing without Walls, maximize success with virtual, global, and cross-culture teams*, MC Press, Lewisville.

Grajewski P. (2003), *Koncepcja struktury organizacji procesowej*, TNOiK Dom Organizatora, Toruń.

Harley P., Gibson C. (2002), *Multinational Work Team. A new perspective*, LEA, London.

Marseken S., Surhone L., Timpledon M. (2009), *Team Building: Team Building, Human Bonding, Group-Dynamic Game, Organization Development, Group Development, Forming, Storming, Norming and Performing, Team Performance Management*, Betascript Publishers, Beau Bassin.

Marzec I. (2007), *Empowerment pracowniczy w dążeniu do doskonalenia organizacji*, IEL, Warszawa.

Sułkowski Ł. (2007), *Empowerment w projektach emancypacyjnych skierowanych do grup defaworyzowanych – doświadczenia projektu Equal „Wychowanie domów dziecka – nowe szanse, lepsze jutro”* [w:] *Mentoring w doradztwie zawodowym*, red. H. Skłodowski, SWSPiZ, „Studia i monografie”, Nr 5, Łódź.

Szumowski W., Sudoł T. (2002), *Transfer i dyfuzja jako sposoby dystrybucji nowych technologii w erze globalizacji*, Katedra Projektowania Systemów Zarządzania, AEW, Wrocław.

Ślusarczyk B. (2007), *Kapitał ludzki jako czynnik determinujący zdolność konkurencyjną gospodarki narodowej*, Katedra Teorii Ekonomii Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów.

Zorska A. (1998), *Ku globalizacji? Przemiany w korporacjach transnarodowych w gospodarce światowej*, PWN, Warszawa.

[www.elstudento.org](http://www.elstudento.org).

[www.masterfoods.com.pl](http://www.masterfoods.com.pl).



Marek Kunasz

Uniwersytet Szczeciński

## Aktywność przedsiębiorcza w okresie koniunktury i dekoniunktury na przykładzie ostatniego kryzysu gospodarczego

### Enterprising Activity in Period of Boom and Recession on Example of Last Economic Crisis

**Abstract:** Changes in selected groups of participants of the labour market in the perspective of adopted time span (years 2000–2012) were analyzed in the paper. Particular attention was paid to the group of self-employed. Changes in populations of self-employed in general, in agriculture, or non-agriculture sector and also populations which employ, or don't employ anyone, underwent analyses. Two research periods were distinguished namely 2000–2007 and 2007–2012 in order to reflect potential results of the economic crisis having influence on the population's of self-employed. The analyses cover with their scope all member states of the EU and they were also conducted in two groups of EU countries: countries of so called Old Union (EU15) and New Union (EU12).

**Key-words:** entrepreneurship, self-employment, employment, enterprising activity, economic crisis.

### Wprowadzenie

Procesy rozwojowe sprzyjają zmianom strukturalnym na rynku pracy, dlatego też ciekawym zadaniem badawczym wydawało się skoncentro-

wanie się w analizach na zmianach w wybranych grupach uczestników rynku pracy (ze szczególnym uwzględnieniem populacji samozatrudnionych) w obliczu koniunktury bądź dekonunktury rynkowej. Podjęto się próby określenia, jaki jest zakres zmian strukturalnych wywołanych ostatnim kryzysem gospodarczym w wyodrębnionych grupach krajów unijnych, a na tle tych zmian również i w Polsce.

Można przyjąć zatem, iż celem pracy była analiza porównawcza dynamiki zmian wybranych populacji uczestników rynku pracy (głównie samozatrudnionych) z uwzględnieniem perspektywy ostatniego kryzysu gospodarczego.

Opracowanie ma charakter teoretyczno-empiryczny. Wykorzystane źródła to istniejący materiał zawarty w literaturze dotyczącej poruszanej problematyki. Podstawowym źródłem danych empirycznych była baza danych Eurostatu.

### **Wybrane determinanty aktywności przedsiębiorczej w literaturze przedmiotu**

Uwzględnienie całokształtu rozważań nad determinantami przedsiębiorczości wiąże się z koniecznością integracji rozważań prowadzonych w ramach odseparowanych obszarów tematycznych, koncentrujących się poza problematyką przedsiębiorczości jako takiej na tematyce rynku pracy, kształtowania się cykli koniunkturalnych czy wzrostu i rozwoju gospodarczego [Kunasz 2013a, s. 102]. Przedsiębiorcy stanowią istotną część podaży pracy i populacji pracujących. Populację pracujących tworzą osoby samozatrudnione i zatrudnione. W analizach determinant przedsiębiorczości przyjmuje się, że jednostka na rynku pracy dokonuje wyboru formy swojej aktywności zawodowej, uwzględniając obie przywołane powyżej alternatywy, może także, nie zawsze z własnego wyboru, zasilać w toku swojej kariery zawodowej populację bezrobotnych [Kihlstrom, Laffont 1979, s. 745; Kunasz 2013b, s. 47]. W perspektywie dynamicznej w analizach determinant przedsiębiorczości można uwzględniać przepływy pomiędzy trzema wyżej wymienionymi grupami na rynku pracy. Rozważane czynniki mogą sprzyjać samozatrudnieniu, redukując zatrudnienie lub odwrotnie [Kunasz 2013c, s. 50]. Znaczną część rozważań w tym nurcie poświęca się także przepływowi z samozatrudnienia bądź zatrudnienia do bezrobocia (przykładowo w obliczu koniunktury bądź dekonunktury rynkowej).

Większość studiów identyfikuje pozytywną relację pomiędzy poziomami stóp bezrobocia i samozatrudnienia [Parker, Robson 2004, s. 292]. Jednak analizy tego typu koncentrują się na negatywnej motywacji jednostek popychanych do przedsiębiorczości (hipoteza *push*) czyn-

nikami sytuacyjnymi. Przykładowo w obliczu wysokiego bezrobocia i trudności ze znalezieniem pracy na etacie w okresie dekonunktury rynkowej dużo bardziej atrakcyjną alternatywą dla jednostek staje się samozatrudnienie. Stąd w okresie dekonunktury liczba samozatrudnionych może wzrastać bądź też redukcje w tej populacji są mniej dynamiczne niż w zatrudnieniu. Bezrobocie tym samym jest na wolnym rynku siłą neutralizującą negatywne skutki recesji. Siły ekonomiczne kierują pracowników do przedsiębiorczości redukując długość trwania bezrobocia i zabezpieczają niektórych pracowników przed opuszczeniem rynku pracy [Alba-Ramirez 1994, s. 191; Gilad, Levine 1986, s. 53].

W literaturze przedmiotu rozpatruje się także alternatywną hipotezę (*pull*), uwzględniającą pozytywne czynniki sytuacyjne sprzyjające przedsiębiorczości. Wyborom jednostek zgodnie z logiką przywołanej motywacji sprzyja czas dobrej koniunktury bądź wysoki poziom rozwoju gospodarczego danego kraju [Caree, van Steel, Thurik i in. 2002; Wennekers, Thurik 1999, s. 48]. W odpowiedzi na rosnący popyt oraz pojawiające się i dostrzegane przez przedsiębiorców okazje rynkowe wzrastać powinna liczba nowotworzonych firm.

Obie przywołane hipotezy należy traktować jako alternatywne. W literaturze przedmiotu można się spotkać także z podejściami, które mają na celu integrację tych dwóch podejść [Hamilton 2000, s. 604; Gawel 2007, s. 65]. W opinii Parkera, Robsona [2004, s. 299] zależność między stopą bezrobocia a stopą samozatrudnienia nie ma charakteru linearnego a wspomniane zależności można raczej prezentować na ukształtnej krzywej. Niski poziom bezrobocia indukuje wiele okazji rynkowych, sprzyja więc narodzinom firm (hipoteza *pull*). Rosnące bezrobocie ogranicza możliwości rynkowe oraz skłonność jednostek do założenia firmy zgodnie z wyżej przywołaną motywacją. Jednak po przekroczeniu pewnego poziomu (punkt minimum krzywej) uruchamia przedsiębiorczość z motywacji *push*, co ponownie sprzyja narodzinom nowych firm.

Istotną determinantą przedsiębiorczości są oczekiwane różnice dochodów z obu rozpatrywanych form aktywności zawodowej – samozatrudnienia i zatrudnienia. Wysoki poziom wynagrodzeń w gospodarce może zdusić ducha przedsiębiorczości. W tych okolicznościach rośnie koszt alternatywny prowadzenia działalności gospodarczej [Lucas 1978, s. 508]. Osoby zarabiające duże pieniądze na etacie nie będą motywowane do podejmowania ryzyka działalności gospodarczej [Iyigun, Owen 1998, s. 456; Taylor 1996, s. 253; Evans, Leighton 1989, s. 528; Rees, Shah 1986, s. 106; Credy, Johnson 1983, s. 182]. Wysokie koszty wynagrodzeń dodatkowo redukują potencjalne zyski z przedsiębiorczości (dodatkowo

wo ją ograniczając). Jednak przywołana zależność nie jest jednoznaczna, gdyż wysokie wynagrodzenia stymulują popyt stwarzając okazje przedsiębiorcze, które mogą zostać wykorzystane przez jednostki działające zgodnie z motywacją *pull* [Kunasz 2013a, s. 82]. Badania wskazują jednakże, iż pierwszy efekt góruje nad drugim, stąd generalnie rosnące wynagrodzenia w okresie koniunktury rynkowej czy w gospodarkach na wysokim szczeblu rozwoju gospodarczego nie sprzyjają aktywności przedsiębiorczej [Gawel 2007, s. 64].

### Aspekty metodologiczne badań

Przedmiotem prowadzonych w artykule prac analitycznych są zmiany w wybranych populacjach uczestników pracy (ze szczególnym uwzględnieniem populacji samozatrudnionych) w obliczu koniunktury i dekonunktury rynkowej.

Zakres czasowy realizowanych badań obejmuje okres lat 2000–2012. Dla unaocznienia zmian w analizowanych populacjach w okresie przed i po ostatnim kryzysie gospodarczym w wybranych ujęciach dynamicznych w analizach uwzględniano poza danymi dla krańcowych lat czasokresu (2000, 2012) także i dane dla 2007 roku. Wyodrębniono zatem w ramach przyjętego horyzontu czasowego dwa podokresy analiz – dla lat 2000–2007 (podokres 7-letni) i 2007–2012 (podokres 5-letni). W okresie podstawowym i podokresach cząstkowych odzwierciedlano w pracy dynamikę zmian liczebności wybranych populacji samozatrudnionych (ogółem, w rolnictwie, w sektorze pozarolniczym, zatrudniających bądź niezatrudniających dodatkowo pracowników) oraz innych uczestników rynku (zatrudnionych i pracujących). Obliczano przyrost względny jednopodstawowy.

Określając zakres przestrzenny realizowanych badań należy stwierdzić, iż w pracy materiał badawczy dla Polski odnoszono do miar średnich dla ogółu (27) krajów unijnych bądź dla grup krajów tzw. „starej” (EU15) oraz „nowej” (EU12) Unii. W przypadku mierników odzwierciedlających liczebność analizowanych populacji sumowano dane dla krajów unijnych, tworząc odpowiednio grupę EU27, EU15 bądź EU12. Analizując wewnętrzną strukturę populacji samozatrudnionych ogółem wskaźniki struktury obliczano na podstawie danych o liczebności poszczególnych populacji zsumowanych w danej grupie krajów.

Źródłem danych empirycznych była baza danych Eurostatu. Pozytykiwane dane pochodziły z modułów bazy danych: *lfsa\_eegaed*, *lfsa\_egan*, *lfsa\_esgan*, *lfsa\_esgan2*, *lfsa\_esgana*. Dostęp do danych nastąpił 17 marca 2014 roku.



## Wyniki badań

Na wstępie badań analizowano dynamikę zmian liczebności trzech grup uczestników rynku pracy: samozatrudnionych ogółem, zatrudnionych oraz pracujących w perspektywie przyjętego horyzontu czasowego analiz. Adekwatne dane w wyodrębnionych grupach krajów i w Polsce zaprezentowano w tabeli 1.

**Tabela 1. Dynamika zmian liczebności wybranych populacji uczestników rynku pracy w latach 2000–2012 w grupach krajów unijnych i w Polsce (w %)**

grupa krajów / kraj	liczba samozatrudnionych ogółem	liczba zatrudnionych	liczba pracujących
EU27	6,1	9,1	7,0
EU15	12,4	9,3	8,7
EU12	-11,3	8,1	0,8
Polska	-9,9	14,7	7,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu (moduły: lfsa\_eegaed, lfsa\_egan, lfsa\_esgan, data dostępu: 17.03.2014).

Na szczeblu ogółu krajów unijnych w perspektywie przyjętego horyzontu czasowego analiz odnotowano wzrost liczebności wszystkich analizowanych populacji samozatrudnionych, zatrudnionych oraz pracujących. Jednakże w okresie tym obserwuje się relatywnie bardziej dynamiczne zmiany w zatrudnieniu niż w samozatrudnieniu (wskaźniki dynamiki adekwatnie 9,1% oraz 6,1%). Wspomniana dysproporcja w dynamice zmian jest konsekwencją redukcji populacji samozatrudnionych ogółem (przy rosnącym zatrudnieniu) w badanym okresie w gronie krajów EU12 (o 11,3% wobec 8,1% wzrostu zatrudnienia). W konsekwencji w przywołanej grupie krajów w perspektywie przyjętego horyzontu czasowego analiz odnotowano nieznaczny wzrost liczby pracujących (wskaźnik dynamiki poniżej 1%).

W gronie krajów starej Unii liczebność populacji samozatrudnionych ogółem przyrastała z relatywnie większą dynamiką niż liczebność populacji zatrudnionych (adekwatne wskaźniki dynamiki 12,4 % i 9,3%). Stąd też w tej grupie krajów notuje się relatywnie silniejszy przyrost populacji pracujących niż w grupie krajów nowej Unii, a także – ogółu krajów unijnych (o 8,7%).

W Polsce odnotowano relatywnie słabsze niż w grupie odniesienia (EU12) redukcje populacji samozatrudnionych ogółem i wyraźnie bardziej dynamiczny wzrost liczebności populacji zatrudnionych (adekwatne wskaźniki dynamiki – 9,9% oraz 14,7%). Stąd też znacznemu

poszerzeniu uległa populacja pracujących (dynamika wzrostu o 7,5% wobec zaobserwowanego w grupie odniesienia wzrostu liczebności analizowanej populacji o 0,8 %).

Dla zobrazowania wpływu ostatniego kryzysu gospodarczego na zmiany w wyodrębnionych populacjach uczestników rynku pracy analizy w tym samym zakresie prowadzono w dwóch podokresach lat 2000–2007 i 2007–2012. Adekwatne dane zaprezentowano w tabeli 2.

**Tabela 2. Dynamika zmian liczebności wybranych populacji uczestników rynku pracy w podokresach lat 2000– 2007 i 2007–2012 w grupach krajów unijnych i w Polsce (w %)**

grupa krajów / kraj	liczba samozatrudnionych ogółem		liczba zatrudnionych		liczba pracujących	
	2000–2007	2007–2012	2000–2007	2007–2012	2000–2007	2007–2012
EU27	6,8	-0,7	10,2	-1,0	8,4	-1,3
EU15	12,9	-0,5	10,4	-1,0	10,1	-1,2
EU12	-10,1	-1,4	9,3	-1,1	2,3	-1,5
Polska	-10,3	0,4	10,6	3,7	5,1	2,3

Źródło: tak jak w tabeli 1.

Analizując powyższe dane należy stwierdzić, iż większość dynamicznych zmian w samozatrudnieniu ogółem miała miejsce właśnie nie w okresie kryzysowym, tylko w okresie poprzedzającym fazę spowolnienia gospodarczego. Były to prawdopodobnie zmiany o charakterze strukturalnym. Objawiały się one w okresie lat 2000–2007 spadkiem poziomu samozatrudnienia ogółem w gronie krajów nowej Unii a wzrostem poziomu samozatrudnienia ogółem w krajach starej Unii (wskaźniki dynamiki w pierwszym podokresie w obu grupach krajów adekwatnie – 10,1% i 12,9%). Na szczęblu ogółu krajów unijnych odnotowano w tym samym czasie wzrost liczebności populacji samozatrudnionych ogółem o 6,8%.

W analizowanym podokresie przedkryzysowym wzrost zatrudnienia w poszczególnych grupach krajów przebiegał ze zbliżoną dynamiką (wskaźniki dynamiki oscylują wokół 10%). Zatem w konsekwencji redukcji populacji samozatrudnionych ogółem przy rosnącym zatrudnieniu zaobserwowano w grupie krajów EU12 poszerzenie się populacji pracujących, choć z wyraźnie mniejszą dynamiką niż w krajach z grupy EU15 (2,3 % vs. 10,1 %), gdzie wzrostom zatrudnienia towarzyszył także wzrost liczebności populacji samozatrudnionych. Na szczęblu ogółu krajów unijnych nastąpił w pierwszym podokresie wzrost liczby pracujących o 8,4%.

W Polsce redukcjom samozatrudnienia ogółem, zbliżonym swoją dynamiką do zaobserwowanych w grupie odniesienia (EU12) towarzyszył relatywnie bardziej dynamiczny wzrost zatrudnienia, co przełożyło się w konsekwencji na wyższy niż w grupie odniesienia przyrost liczby pracujących.

W drugim podokresie nastąpił spadek liczebności każdej z analizowanych populacji oscylujący wokół 1%. Zmiany te miały w miarę równomierny zakres w poszczególnych grupach krajów, przy czym największy ujemny przyrost notowano zawsze w grupie krajów EU12.

Wyraźnie odmiennie na tle przedstawionego zestawu danych w grupach krajów prezentują się zmiany w liczebności analizowanych populacji w podokresie pokryzysowym w Polsce. W każdej z analizowanych grup uczestników rynku pracy odnotowano dodatnią dynamikę zmian analizowanych miar. Populacja samozatrudnionych ogółem poszerzyła się nieznacznie, zaś liczba zatrudnionych zwiększyła się o 3,7%, co zaowocowało łącznie wzrostem liczby pracujących Polaków w latach 2007–2012 o 2,3%.

W dalszej części prowadzonych prac analitycznych skupiono się na specyficznych grupach samozatrudnionych: w rolnictwie i sektorze pozarolniczym oraz zatrudniających bądź niezatrudniających dodatkowo pracowników. Na wstępie analizom poddano dynamikę zmian liczebności populacji samozatrudnionych w rolnictwie i w sektorze pozarolniczym w grupach krajów i w Polsce. Analizy w tym zakresie prowadzono dla pełnego horyzontu czasowego badań jak i w wyodrębnionych w jego ramach podokresach przedkryzysowym i kryzysowym. Dane zawarto w tabeli 3.

**Tabela 3. Dynamika zmian liczebności populacji samozatrudnionych w rolnictwie i w sektorze pozarolniczym w latach 2000–2012 oraz w podokresach lat 2000–2007 i 2000–2012 w grupach krajów unijnych i w Polsce (w %)**

grupa krajów / kraj	liczba samozatrudnionych					
	w rolnictwie			w sektorze pozarolniczym		
	2000–2012	2000–2007	2007–2012	2000–2012	2000–2007	2007–2012
EU27	-32,6	-21,4	-14,3	14,3	16,8	-2,1
EU15	-27,0	-12,6	-16,5	12,9	17,5	-3,9
EU12	-36,8	-27,9	-12,4	21,9	13,2	7,7
Polska	-31,2	-20,6	-13,3	17,3	3,0	14,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu (moduły: lfsa\_esgana, lfsa\_esgan2, data dostępu: 17.03.2014).

Przyjęty do analiz horyzont lat 2000–2012 to okres silnych redukcji populacji samozatrudnionych w rolnictwie. W relatywnie większym zakresie redukcje te dotyczyły populacji krajów nowej Unii (ograniczenie liczebności populacji o 36,8 % wobec adekwatnej zmiany – 27% w gronie krajów starej Unii). Na szczęblu ogółu krajów unijnych nastąpił spadek liczebności analizowanej populacji o 32,6 %.

Po wyodrębnieniu obu przyjętych w pracy podokresów należy zauważyć, iż zidentyfikowane zmiany mają charakter trwałej tendencji spadkowej, której siła nieznacznie spadła w podokresie kryzysowym. W pierwszym podokresie (obejmującym jednakże 7 lat) nastąpił spadek liczebności badanej populacji o 21,4%, w podokresie kolejnym (obejmującym 5 lat) – o 14,3%.

W gronie krajów nowej Unii zidentyfikowana tendencja ujawniła się z wyraźnie większą siłą w okresie przed kryzysem. W tym czasie liczebność populacji samozatrudnionych zmniejszyła się o 27,9%, gdy w gronie krajów starej Unii równolegle obserwowano redukcje analizowanej populacji o 12,6%. Okres pokryzysowy dotknął z kolei redukcjami populację samozatrudnionych w rolnictwie w gronie krajów z grupy EU15 w relatywnie większym zakresie niż w przeciwstawianej grupie EU12 (adekwatne miary dynamiki to 16,5% vs. 12,4%).

W Polsce redukcje populacji samozatrudnionych w rolnictwie były nieznacznie mniej dynamiczne niż w grupie odniesienia (EU12). W perspektywie horyzontu czasowego analiz badana populacja uległa redukcji o 31,2%. W okresie przedkryzysowym skala redukcji adekwatnej populacji w Polsce była nieco mniejsza niż w grupie krajów EU12. Z kolei w drugim podokresie redukcje analizowanej populacji w Polsce były nieco większe niż w grupie odniesienia.

W perspektywie lat 2000–2012 równolegle do spadków liczebności populacji samozatrudnionych w rolnictwie obserwowano wzrosty liczebności populacji w sektorze pozarolniczym. W skali ogółu krajów unijnych notowano przyrost populacji o 14,3%. Wyraźnemu poszerzeniu, relatywnie rzecz biorąc, uległa populacja samozatrudnionych w sektorze pozarolniczym w grupie krajów nowej Unii (o 21,9% wobec adekwatnej miary dla grupy krajów EU15 – 12,9%). To istotne rozwarstwienie należy wiązać z redukcjami liczby samozatrudnionych w sektorze pozarolniczym w podokresie kryzysowym w gronie krajów z grupy EU15 (o 3,9%), gdy w tym samym czasie w grupie przeciwstawnej zaobserwowano wzrosty w liczebności analizowanej populacji o 7,7%. W skali ogółu krajów unijnych w tym czasie odnotowano spadek liczebności populacji samozatrudnionych w sektorze pozarolniczym o 2,1%. W podokresie przedkryzysowym w każdej z grup krajów noto-

wano silne dodatnie przyrosty analizowanej populacji. Z większą siłą ujawniły się one tym razem w gronie krajów starej Unii (17,5% wobec zidentyfikowanych 13,2% dla krajów z grupy EU12).

Skala wzrostu liczebności populacji samozatrudnionych w sektorze pozarolniczym w Polsce była nieco mniejsza niż odnotowana w gronie krajów z grupy EU12. Główny impuls przypada tu jednakże na okres kryzysowy. Wtedy populacja ta powiększyła się o 14% (wobec 7,7% zmiany w grupie krajów EU12), w okresie przedkryzysowym adekwatny przyrost (o 3 %) zwłaszcza na tle zmian w ogóle krajów unijnych należy określić mianem nieznacznego.

Zbadano także konsekwencje opisanych wyżej zmian strukturalnych, ujawniające się w ewoluującej strukturze populacji samozatrudnionych ogółem (podział według kryterium aktywności zawodowej) w perspektywie przyjętego horyzontu czasowego badań. Dane dla grup krajów oraz Polski i krańcowych momentów czasu dla przyjętego okresu badawczego (rok 2000 i 2012) zaprezentowano w tabeli 4.

**Tabela 4. Struktura populacji samozatrudnionych ogółem z podziałem na samozatrudnionych w rolnictwie i w sektorze pozarolniczym w roku 2000 oraz 2012 w grupach krajów unijnych i w Polsce (w %)**

grupa krajów / kraj	2000		2012	
	liczba samozatrudnionych		liczba samozatrudnionych	
	w rolnictwie	w sektorze pozarolniczym	w rolnictwie	w sektorze pozarolniczym
EU27	26,2	73,8	17,3	82,7
EU15	15,2	84,8	10,4	89,6
EU12	56,6	43,4	40,3	59,7
Polska	56,2	43,8	42,9	57,1

Źródło: tak jak w tabeli 3.

W grupach krajów EU15 i EU12 ujawnia się istotne zróżnicowanie wewnętrznej struktury populacji samozatrudnionych ogółem z uwzględnieniem przyjętego kryterium jej podziału. W 2000 roku 15,2% ogółu samozatrudnionych w grupie krajów EU15 stanowili samozatrudnieni w rolnictwie, w grupie przeciwstawianej zaś (EU12) – 56,6%. W ujęciu ogólnym zaś adekwatna miara struktury ukształtowała się na poziomie 26,2%. W perspektywie przyjętego horyzontu czasowego badań struktury ewoluowały, jednakże redukcje populacji samozatrudnionych w rolnictwie i przyrost populacji samozatrudnionych w sektorze pozarolniczym miały miejsce w obu przeciwstawianych grupach. W obu przypadkach skala zmian była wyraźnie większa w grupie krajów EU12 (jak wynika z analiz danych zawartych w tabeli

3), co zapewne sprzyjało konwergencji, jednakże nadal ujawniająca się dysproporcja jest bardzo silna. W 2012 roku 10,4% samozatrudnionych w starej części Unii stanowią samozatrudnieni w rolnictwie, w przeciwstawianej grupie krajów (EU12) – do adekwatnej populacji zaliczyć należy 40,3% ogółu samozatrudnionych. Dla ogółu krajów unijnych adekwatna miara struktury ukształtowała się na poziomie 17,3%.

Wspomnianymi dysproporcjami strukturalnymi można tłumaczyć przeciwstawne kierunki zmian liczebności populacji samozatrudnionych ogółem w grupach krajów EU15 i EU12 (jak wynika z analiz danych zawartych w tabeli 1). Mimo, iż w obu grupach krajów obserwuje się tendencje silnych redukcji populacji samozatrudnionych w rolnictwie w gronie krajów starej Unii obserwuje się wzrost liczby samozatrudnionych ogółem. W tej grupie krajów wyraźnie dominują samozatrudnieni w sektorze pozarolniczym, populacja ta zaś poszerzyła się tu w perspektywie przyjętego horyzontu czasowego badań. W grupie krajów nowej Unii na ogólny wskaźnik dynamiki mają wpływ negatywne trendy zidentyfikowane w dominującej w tej grupie krajów populacji samozatrudnionych w rolnictwie. W konsekwencji tu notuje się spadek ogólnej liczby samozatrudnionych.

W Polsce miary struktury odzwierciedlające udział samozatrudnionych w rolnictwie i w sektorze pozarolniczym w ogóle samozatrudnionych nie odbiegają znacząco od wartości średnich w grupie odniesienia. Jednakże należy pamiętać, iż ludność Polski stanowi połowę potencjału ludnościowego grupy krajów EU12, zatem trendy identyfikowane w Polsce mają znaczny wpływ na ogólne trendy w grupie krajów, którą Polska współtworzy.

Natomiast kwestia znacznego odsetka samozatrudnionych w rolnictwie jest w Polsce istotnym problemem strukturalnym. Rodzi się zatem pytanie, na ile zmiany w ostatnich latach sprzyjają konwergencji? Jak we wcześniejszych rozważaniach wspomniano, w ostatnich latach można zaobserwować relatywnie wysokie redukcje samozatrudnienia w tym sektorze w gronie krajów nowej Unii. Jak na tym tle wyglądają zmiany w populacjach samozatrudnionych w rolnictwie w Polsce? Podobne przypadki krajów unijnych z wysokim odsetkiem samozatrudnionych w rolnictwie to Rumunia, Chorwacja, Bułgaria (która jednak bardzo silnie zredukowała analizowaną populację), kraje nadbałtyckie i ciekawy przypadek rolniczej Portugalii. Czy dynamika tych zmian w Polsce jest w ostatnich latach relatywnie wysoka? Można ją umieścić w okolicach średniej unijnej. Należy wskazać liderów pozytywnych zmian, przywołaną wcześniej Bułgarię czy kraje nadbałtyckie z jednej strony. Z drugiej zaś strony Chorwacja czy Portugalia zwiększyły analizowany udział.



Analizy wewnętrznej struktury populacji samozatrudnionych ogółem w podobnym zakresie przeprowadzono po wyodrębnieniu w jej ramach populacji samozatrudnionych zatrudniających i niezatrudniających dodatkowo pracowników. Dynamikę zmian liczebności przywołanych populacji w grupach krajów w perspektywie przyjętego horyzontu czasowego analiz (także w wyodrębnionych podokresach przedkryzysowym i kryzysowym) zaprezentowano w tabeli 5.

**Tabela 5. Dynamika zmian liczebności populacji samozatrudnionych zatrudniających i niezatrudniających w latach 2000–2012 oraz w podokresach lat 2000–2007 i 2007–2012 w grupach krajów unijnych i w Polsce (w %)**

grupa krajów / kraj	liczba samozatrudnionych					
	zatrudniających			niezatrudniających		
	2000-2012	2000-2007	2007-2012	2000-2012	2000-2007	2007-2012
EU27	-10,2	-3,7	-6,7	14,3	12,2	1,9
EU15	-13,0	-6,2	-7,2	29,2	25,6	2,8
EU12	9,0	12,9	-3,5	-15,3	-14,5	-0,9
Polska	15,1	9,1	5,5	-15,2	-14,4	-1,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu (moduł: lfsa\_esgan, data dostępu: 17.03.2014).

W latach 2000–2012 nastąpił wzrost liczebności populacji samozatrudnionych zatrudniających dodatkowo pracowników w grupie krajów nowej Unii oraz redukcje tejże populacji w grupie krajów starej Unii (adekwatnie o 9% i – 13%). W konsekwencji nastąpiła redukcja populacji samozatrudnionych niezatrudniających w grupie krajów EU12 i wzrost w liczebności wspomnianej populacji w grupie krajów EU15 (adekwatnie o –15,3% i 29,2%). Kierunki zmian na szczeblu ogółu krajów unijnych są zbieżne ze zidentyfikowanymi w grupie krajów starej Unii.

W perspektywie przyjętego horyzontu czasowego analiz w Unii Europejskiej można zaobserwować zmniejszanie się liczby samozatrudnionych tworzących dodatkowe miejsca pracy (o 10,2%) i rosnącą (wskaźnik dynamiki 14,3%) populację samozatrudnionych niezatrudniających. Wzrost liczby samozatrudnionych zatrudniających w krajach nowej Unii nastąpił w okresie przedkryzysowym (o 12,9%), mimo, iż równolegle w tej grupie krajów obserwowano redukcję populacji samozatrudnionych ogółem. Redukcję tę należy jednakże wiązać ze spadkiem liczby samozatrudnionych w rolnictwie, którzy zazwyczaj nie zatrudniają dodatkowo pracowników.

W okresie kryzysu liczebność populacji samozatrudnionych zatrudniających zmniejszyła się we wszystkich grupach krajów, w grupie kra-



jów nowej Unii z dynamiką mniejszą niż w grupie przeciwstawianej. W tym samym podokresie nieznacznie zmniejszyła się w przywołanej grupie krajów także liczba samozatrudnionych niezatrudniających. W gronie krajów starej Unii z kolei w okresie kryzysu można zaobserwować wzrost liczebności populacji samozatrudnionych zatrudniających (o 2,8 %). Powyższą rozbieżność tendencji zmian można wytłumaczyć relatywnie silniejszą dynamiką spadku liczebności populacji samozatrudnionych ogółem w okresie kryzysu w grupie krajów EU12 (patrz tabela 2).

Zbadano także konsekwencje opisanych powyżej zmian strukturalnych, ujawniające się w ewoluującej strukturze populacji samozatrudnionych ogółem z podziałem na samozatrudnionych zatrudniających i niezatrudniających w perspektywie horyzontu czasowego badań. Dane dla grup krajów oraz Polski dla krańcowych momentów czasu zaprezentowano w tabeli 6.

**Tabela 6. Struktura populacji samozatrudnionych ogółem z podziałem na samozatrudnionych zatrudniających i niezatrudniających w roku 2000 oraz 2012 w grupach krajów unijnych i w Polsce (w %)**

grupa krajów / kraj	2000		2012	
	liczba samozatrudnionych		liczba samozatrudnionych	
	zatrudniających	niezatrudniających	zatrudniających	niezatrudniających
EU27	33,6	66,4	28,4	71,6
EU15	39,8	60,2	30,9	69,1
EU12	16,2	83,8	20,0	80,0
Polska	17,3	82,7	22,2	77,8

Źródło: tak jak w tabeli 5.

W grupach krajów EU15 i EU12 ujawnia się istotne zróżnicowanie wewnętrznej struktury populacji z uwzględnieniem przyjętego kryterium jej podziału. Relatywnie większy odsetek przedsiębiorców tworzących dodatkowe miejsca pracy można zidentyfikować w gronie krajów tworzących starą część Unii Europejskiej. W 2000 roku w grupie krajów EU15 można wskazać 39,8% takich przedsiębiorców, w grupie EU12 zaś – 16,2%. Zmiany, które zarejestrowano w perspektywie przyjętego horyzontu czasowego analiz sprzyjały konwergencji. W ich efekcie odnotowano w grupie krajów EU12 wzrost (do 20%) udziału populacji samozatrudnionych zatrudniających w ogóle samozatrudnionych, w grupie przeciwstawianej ów udział zmalał do 30,9%. W skali ogółu krajów unijnych nastąpił w badanym okresie spadek udziału samozatrudnionych tworzących dodatkowe miejsca pracy w ogólnej liczbie samozatrudnionych z 33,6% w 2000 roku do 28,4% w roku 2012.

W Polsce miary struktury, odzwierciedlające udział samozatrudnionych zatrudniających i niezatrudniających w populacji ogółu samozatrudnionych, generalnie nie odbiegają znacząco od wartości średnich w grupie odniesienia. Ponownie można zauważyć, iż decyduje o tym efekt istotnego udziału populacji Polski w ogólnej liczbie mieszkańców tworzących grupę krajów EU12. Jednak należy także zauważyć, iż miary struktury dla udziału w ogóle samozatrudnionych zatrudniających kształtują się na nieco wyższych poziomach niż w grupie odniesienia i ta różnica powiększa się (z 1,1 p.p. w 2000 roku do 2,2 p.p. w 2012 roku).

## **Zakończenie**

Przeprowadzone w pracy analizy stały się podstawą do sformułowania następujących wniosków:

- Większość dynamicznych zmian w samozatrudnieniu ogółem miała miejsce nie w okresie kryzysowym, lecz w okresie poprzedzającym fazę spowolnienia gospodarczego. Były to prawdopodobnie zmiany o charakterze strukturalnym. Objawiały się one w okresie przedkryzysowym spadkiem poziomu samozatrudnienia ogółem w gronie krajów nowej Unii i wzrostem poziomu samozatrudnienia ogółem w krajach starej Unii.
- Zmiany te należy wiązać z redukcją samozatrudnienia w rolnictwie. W większym zakresie redukcje te dotknęły kraje nowej Unii, zwłaszcza w okresie poprzedzającym kryzys, w mniejszym zaś zakresie dotyczyły krajów starej Unii. Na tym tle dynamika zmian w okresie kryzysu jest relatywnie rzecz biorąc niewielka.
- Należy zwrócić uwagę także na specyficzną kwestię zmian liczebności populacji samozatrudnionych w sektorze pozarolniczym. Tutaj samozatrudnienie w krajach nowej Unii stale wzrasta (również w czasie kryzysu), mimo spadku samozatrudnienia ogółem. Niniejszym ujawniają się efekty zmian strukturalnych. Przy czym w krajach starej Unii część samozatrudnionych, wyraźnie większa niż w grupie przeciwstawianej, operuje w sektorze pozarolniczym, stąd wzrost liczebności tejże populacji (relatywnie rzecz biorąc słabszy niż w grupie krajów EU12) zaowocował wzrostem samozatrudnienia ogółem.
- W perspektywie przyjętego horyzontu czasowego analiz nastąpił wzrost liczebności populacji samozatrudnionych, zatrudniających dodatkowo pracowników w grupie krajów nowej Unii (dodatnią dynamikę wzrostu rejestrowano jedynie w okresie przedkryzysowym)

oraz redukcja tejże populacji w grupie krajów starej Unii (w obu przyjętych podokresach), co sprzyjało konwergencji. Zmniejszył się bowiem dystans dzielący miary udziału samozatrudnionych zatrudniających w populacji w grupach krajów EU15 i EU12 (w gronie krajów starej Unii, pomimo wspomnianych zmian wyraźnie więcej samozatrudnionych zatrudnia dodatkowo pracowników).

## Bibliografia

- Alba-Ramirez A. (1994), *Self-Employment in the Midst of Unemployment: The Case of Spain and the United States*, „Applied Economics”, R. 26, nr 3.
- Caree M., van Steel A., Thurik R. i in. (2002), *Economic Development and Business Ownership: An Analysis Using Data of 23 OECD Countries in the Period 1976–1996*, „Small Business Economics”, R. 19, nr 3.
- Credy J., Johnson P.S. (1983), *Firm Formation in Manufacturing Industry*, „Applied Economics”, R. 15, nr 2.
- Evans D.S., Leighton L.S. (1989), *Some Empirical Aspects of Entrepreneurship*, „American Economic Review”, R. 79, nr 3.
- Gawel A. (2007), *Ekonomiczne determinanty przedsiębiorczości*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań.
- Gilad B., Levine P. (1986), *A Behavioral Model of Entrepreneurial Supply*, „Journal of Small Business Management”, R. 24, nr 4.
- Hamilton B.H. (2000), *Does Entrepreneurship Pay? An Empirical Analysis of the Returns to Self-Employment*, „Journal of Political Economy”, R. 108, nr 3.
- Iyigun M.F., Owen A.L. (1998), *Risk, Entrepreneurship and Human Capital Accumulation*, „American Economic Review”, R. 88, nr 2.
- Kihlstrom R.E., Laffont J.J. (1979), *A General Equilibrium Entrepreneurial Theory of Firm Formation Based on Risk Aversion*, „Journal of Political Economy”, R. 87, nr 4.
- Kunasz M. (2013a), *Determinanty przedsiębiorczości w gospodarkach unijnych*, Volumina, Szczecin.
- Kunasz M. (2013b), *Skłonność do samozatrudnienia w gospodarkach unijnych*, „Przegląd Organizacji”, nr 11.
- Kunasz M. (2013c), *Związki przedsiębiorczości i rynku pracy w kontekście kryzysów gospodarczych* [w:] Z. Wiśniewski (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi w małych i średnich przedsiębiorstwach*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Lucas R.E. (1978), *On the Size Distribution of Business Firms*, „BELL Journal of Economics”, R. 9, nr 2.

---

Parker S.C., Robson M.T. (2004), *Explaining International Variations in Self-Employment: Evidence from a Panel of OECD Countries*, „Southern Economic Journal”, R. 71, nr 2.

Rees H., Shah A. (1986), *An Empirical Analysis of Self-Employment in the UK*, „Journal of Applied Econometrics”, R. 1, nr 1.

Taylor M.P. (1996), *Earnings, Independence or Unemployment. Why Become Self-Employed?*, „Oxford Bulletin of Economics and Statistics”, R. 58, nr 2.

Wennekers S., Thurik R. (1999), *Linking Entrepreneurship and Economic Growth*, „Small Business Economics”, R. 13, nr 1.



Przedsiębiorczość i Zarządzanie  
Wydawnictwo SAN – ISSN 1733-2486  
tom XV, zeszyt 6, część III, ss. 219–233

Mieczysław Pawlisiak

Spółeczna Akademia Nauk

*„Poczucie bezpieczeństwa, nawet najbardziej  
usprawiedliwione, może okazać się złym doradcą  
przy podejmowaniu decyzji logistycznych”*

## Informacja wyznacznikiem bezpieczeństwa w procesie zarządzania logistycznego

### **Information as the Determinant of a Security in the Process of Logistics Management**

**Abstract:** Information is one of the basic ingredients needed for each process management. In parallel with information important to security, which is important from the point of view of the interests of any organization. In practice, it is often a security operation the actual foundations for the effective implementation of the tasks in a market economy. In turn, the information has certain features, its own content, way and form of transfer to ensure safe conditions for logistics management, understood as a logical sequence of events of the movement of goods from sources of supply to the final consignee / user/. It includes the usual planning, organizing, coordinating, motivating and controlling. In order for this process to be carried out safely, supply information decision makers must meet specific expectations from the people involved in managerial position in logistics. Practice is supported by results of student achievement and not always they realize what features are most important from the safety point of

view in logistics management. It is appropriate, therefore, to continue its work on identifying the relationship between all information and logistics management in the future.

**Key words:** information, security, logistics management, enterprise, organization, process, quality, manager.

## Wstęp

Praktycznie każde nowoczesne przedsiębiorstwo w drugiej dekadzie dwudziestego pierwszego wieku swoje funkcjonowanie uzależnia od informacji. Wyróżniono [Ratajewski 1973, ss. 7-8] sens podmiotowy i przedmiotowy informacji. Sens przedmiotowy to „wzajemny związek między co najmniej dwoma przedmiotami /obiektami, organizmami/, złożony ze znaczenia /treści/ i nośnika fizycznego /formy/, służący do przekazywania sygnałów jednego przedmiotu /obiektu, organizmu/ drugiemu przedmiotowi /obiektowi, organizmowi/”. Sens podmiotowy rozumiany jako czynność jest to „zbiór określonych czynności /działań/ dla wytwarzania, przetwarzania, magazynowania, poszukiwania, udostępniania i odbierania wiadomości /treści, znaczeń/ dotyczących określonego przedmiotu /obiektu/”. Takie podejście skutkuje tym, że istotną a niekiedy kluczową rolę odgrywa informacja, którą należy sprawnie pozyskiwać, w szybkim tempie analizować i na tej podstawie podejmować określone decyzje. Nie jest zatem błędem nazwanie informacji zasobem istotnym z punktu widzenia funkcjonowania określonego przedsiębiorstwa. Zasób ten jest składową bezpieczeństwa, rozumianego jako stan lub proces dający gwarancję nie tylko istnienia, lecz również rozwoju podmiotowego przedsiębiorstwa. Wymusza to podjęcie szeregu działań organizacyjnych i wykonawczych ze strony kierownictwa przedsiębiorstwa, a odnoszących się do uzyskania, posiadania i poprawnego wykorzystania informacji oraz jej wszechstronnego zabezpieczenia przed dostępem do niej osób do tego niepowołanych. Dotyczy to wszystkich informacji uwzględniających jej zasadnicze atrybuty, którymi są: czas, treść i forma<sup>40</sup>. Przeprowadzone badania wskazują, że informacja uzyskana w odpowiednim czasie, posiadająca prawdziwe, pewne i pełne treści jest dobrem niezwykle cennym, zarówno z punktu widzenia przedsiębiorstwa, jak również podmiotów z tymże przedsiębiorstwem konkurujących. Badania wskazały również gotowość przedsiębiorstw do ponoszenia określonych kosztów dla zapewnienia bezpieczeństwa informacji, jak i podejmowanych na ich podstawie decyzji. Taki sposób rozumienia znaczenia informacji i jej bezpieczeństwa

<sup>40</sup> Atrybuty informacji wykorzystywanej w procesie zarządzania logistycznego przedstawia załącznik.



implikuje konieczność podjęcia próby zastanowienia się, jak kształtują się aspekty informacyjne podejmowania efektywnych decyzji, jakie cechy powinna posiadać informacja z punktu widzenia bezpieczeństwa podejmowania decyzji oraz jakie są artykułowane przez kierowników oczekiwania odnoszące się do bezpieczeństwa informacyjnego i decyzyjnego.

### **Aspekty informacyjne procesu zarządzania logistycznego<sup>41</sup>**

Rola i znaczenie informacji w procesie zarządzania logistycznego, bez względu na branżę czy też szczebel organizacyjny, jest we współczesnych warunkach gospodarki rynkowej postrzegana jako swoisty klucz do osiągnięcia przewagi konkurencyjnej. Podejmując jakąkolwiek decyzję każdy człowiek, a zwłaszcza osoba zajmująca w przedsiębiorstwie kierownicze stanowisko jest bezwzględnie zobowiązana dokonywać wyboru jednego z możliwych wariantów działania, opierając się na istotnych treściach uzyskanych informacji, a jednocześnie mając świadomość możliwych konsekwencji takiego czy innego wyboru sposobu działania [Supernat 2003, s. 93]. Należy również uwzględniać fakt, że osoba zajmująca kierownicze stanowisko uzyskuje wiele różnorodnych informacji, nie zawsze potrzebnych do podejmowania decyzji. Każdorazowo ich wartość jest uzależniona od znaczenia informacji dla podejmowanych decyzji, a także od jej dokładności /precyzji/ i pewności, że możemy na niej polegać oraz możliwości korzystania z alternatywnych źródeł informacji. Część informacji jest traktowana jako istotne informacje, niezbędne w sprawowaniu funkcji kierowniczych. Inne natomiast nie przedstawiają sobą znaczących wartości i można ich nie uwzględniać w procesach decyzyjnych. Można zatem pozbyć się ich bez żadnego uszczerbku dla praktyki funkcjonowania przedsiębiorstwa. Proporcje pomiędzy informacjami istotnymi a informacjami niemającymi większego znaczenia dla procesu zarządzania logistycznego nie są stałe i każdorazowo zależą od wielu czynników wewnętrznych i zewnętrznych. Wewnętrznym czynnikiem może być sama postać menadżera logistyki, a zewnętrznym źródło pochodzenia określonych informacji.

Słuszne z punktu widzenia teorii podejmowania decyzji założenia nie znajdują odzwierciedlenia w bieżącej działalności w zdecydo-

<sup>41</sup> Proces zarządzania logistycznego to nic innego jak logiczny ciąg zdarzeń pozwalających efektywnie z punktu widzenia kosztów sterować wszystkimi czynnościami dotyczącymi przepływu dóbr materialnych od źródeł zaopatrzenia /pozyskania/ do końcowego odbiorcy /konsumenta, użytkownika/. Obejmuje on zwykle planowanie, organizowanie, koordynowanie, motywowanie i kontrolę. Def. Autora.

wanej większości badanych przedsiębiorstw. Okazuje się bowiem, że w dziewięćdziesięciu procentach przedsiębiorstw praktyka funkcjonowania wskazuje, że większość czasu w procesie decyzyjnym jest poświęcona na gromadzenie i przekazywanie różnorodnych informacji, które w rzeczywistości mają jedynie pozorny związek z realizowanymi przedsięwzięciami. Można to odbierać jako uzyskiwanie informacji „na wszelki wypadek, bowiem nie do końca jestem świadomy, co może być przydatne w dalszej działalności”. Takie podejście obserwuje się dość powszechnie i efektem tego staje się inwestowanie w systemy informatyczne mające za zadanie wspieranie procesów decyzyjnych, co również, ze względu na mentalność personelu i dotychczasowy sposób myślenia, nie zawsze przynosi oczekiwane rezultaty.

W procesach decyzyjnych istnieje zagrożenie, polegające na tym, że zostają niekiedy upowszechnione i traktowane jako pewnik informacje, będące jedynie tworem czyjegoś umysłu, niezajdujące żadnego potwierdzenia w praktyce. Jest to o tyle groźne w praktyce podejmowania decyzji, że niekiedy informacja ta przybiera kształt jedynie słusznej prawdy. Jest ona zatem wykorzystywana w procesie podejmowania decyzji i ma wpływ na jej ostateczny kształt. Mając tego świadomość, można poddać w wątpliwość, czy zawsze i w jednakowym stopniu pełna, pewna i uzyskana w odpowiednim czasie informacja jest jedyną przesłanką podejmowania decyzji logistycznych. Wątpliwości te wynikają również stąd, że miały miejsce sytuacje, w których na podstawie nieprawdziwych danych podejmowano decyzje, które w praktyce okazywały się skuteczne i przynosiły zamierzony efekt końcowy. Sytuacja ta powinna stanowić asumpt do podjęcia działań, zmierzających do ograniczenia dopływu informacji innych niż prawdziwe, a jednocześnie umożliwić ich weryfikację poprzez zastosowanie różnorodnych systemów, w tym systemów informatycznych. Innego typu problemem związanym ze znaczeniem informacji w procesie podejmowania decyzji logistycznych jest podejście intuicyjne. Intuicja jest często jednym z podstawowych narzędzi wykorzystywanych w procesach decyzyjnych. Osobiste przekonania osób zajmujących kierownicze stanowiska są na tyle silne, tak mocno ufają one swoim przecuciom, że w przypadku popełnienia jakiegokolwiek błędu starają się doprowadzić do sytuacji, w której przekształcają zaistniałe negatywne skutki w sytuacje nieuniknione i niezależne od wcześniej podejmowanych decyzji. Działania takie mogą mieć długofalowe skutki, konsekwencje i choć często są niedoceniane, mogą stanowić znaczną część decyzji, które mają bezpośredni wpływ na późniejsze efekty ekonomiczne działalności całego przedsiębiorstwa. Podejście intuicyjne, wynikające

często z doświadczenia i przeświadczenia o własnej nieomyślności jest przeciwieństwem podejścia heurystycznego, które pozwala na szybsze podejmowanie decyzji przy uwzględnieniu zmian zachodzących w otoczeniu bliższym i dalszym<sup>42</sup>.

Postrzegając znaczenie informacji w procesie zarządzania nie jest uzasadnione skupianie się jedynie na tym zasobie wiedzy /informacji/, który jest niezbędny dla podjęcia racjonalnych decyzji. Nie mniej ważną informacją jest treść zadań przekazywanych wykonawcom decyzji. Z prowadzonych badań jednoznacznie wynika, że informacja zawarta w treści zadania adresowanego do wykonawcy musi posiadać dwie zasadnicze cechy. Pierwsza dotyczy sposobu formułowania zadania i stosowanego w tym zakresie języka. Jest to niezwykle istotne, bowiem nie wszyscy pracownicy /wykonawcy/ prezentują taki sam poziom rozwoju intelektualnego. Uczestnicy badania twierdzili wprost, że zdanie musi być przekazane językiem w pełni zrozumiałym dla wykonawcy, bo tylko wtedy jest szansa na poprawne wykonanie zadania. Treść zadania musi być jednoznacznie zrozumiała i jednocześnie wykluczająca możliwość interpretacji. Doświadczenie osób poddanych badaniom ankietowym wskazuje na to, że możliwość interpretacji może doprowadzić do spłycenia lub nie do końca poprawnego wykonania zadania. Druga zasadnicza cecha odnosi się do zakresu przekazywanych treści zadania. Uzasadnione jest przekazywanie tylko tych treści, które dotyczą konkretnego wykonawcy lub też mają wpływ na wykonywane przez niego zadania. Nadmiar informacji przekazywanych wykonawcom może budzić niezdrową rywalizację, a ponadto istnieje uzasadnione ryzyko, że niektóre treści zwłaszcza istotne z punktu widzenia przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstwa, mogą zostać przekazane osobom do tego nieuprawnionym.

Bezpieczne zarządzanie logistyczne w aspekcie wymiany informacji musi zapewniać gremiom kierowniczym wiedzę dotyczącą sposobu wykonania postawionych zadań. Konieczne jest zatem wdrożenie systemu przekazywania zwrotnych informacji na linii wykonawca /pracownik/ – decydent. Takie rozwiązanie pozwoli osobie stawiającej zadanie poszczególnym wykonawcom uzyskać wiedzę dotyczącą nie tylko wyko-

<sup>42</sup> Słowo „heurystyka” wywodzi się od greckiego słowa heurisco. Oznacza ono odkrywać lub znajdować. Początki heurystyki znajduje się w starożytności. Pierwsze, a jednocześnie najbardziej znane użycie tego słowa miało miejsce w czasie słynnej kąpieli Archimedesza, który w czasie jej trwania miał odkryć podstawowe prawo hydrostatyki /tzw. prawo Archimedesza/. Wówczas wykrzyknął „heureka!”. Zostało ono błędnie rozpowszechnione jako „eureka!”, co oznaczało „odkryłem”, „znalazłem”. W Słowniku Języka Polskiego dopuszcza się zamiennie słowo eureka i oznacza ono okrzyk radości po dokonaniu jakiegoś odkrycia lub przenośnie – odkrycie, coś odkrywczego.

niania zadania, lecz również może on dowiedzieć się, jak określona czynność została wykonana. Tylko taka zamknięta pętla stwarza sprzyjające warunki osobom zajmującym kierownicze stanowiska do rozpoczęcia kolejnych czynności związanych z podejmowaniem nowych decyzji, a jednocześnie stworzy przesłanki bezpieczeństwa, dotyczące świadomości poprawnej realizacji wcześniej postawionych zadań. W ten sposób bezpieczna realizacja zadań, wchodzących w skład jednego etapu, stanowi podstawę do poprawnej realizacji kolejnych zadań.

### **Pożądane cechy informacji z punktu widzenia bezpieczeństwa podejmowania decyzji**

Postępujący rozwój cywilizacyjny, rozpoczęty w latach osiemdziesiątych dwudziestego wieku pokazuje, że dzisiejsze funkcjonowanie logistyki i związane z tym potrzeby podejmowania decyzji muszą odnosić się do jakościowo nowych uwarunkowań. Skończyła się epoka, w której dominowały treści ukierunkowane jedynie na rozwój przemysłu i nastąpiła zmiana sposobu funkcjonowania i postrzegania świata, wyrażająca się w dominującej roli informacji. To właśnie epoka informacji doprowadziła do zmiany stylu życia i pracy. To informacja zaczyna być postrzegana jako jeden z elementów „zasobu produkcyjnego” [Eaton; Bawden 1991, ss. 156–165]. Konsekwencją tego jest dynamiczny rozwój technik pozyskiwania, przesyłania oraz przetwarzania informacji, który jest proporcjonalny do zwiększającego się zapotrzebowania na różnorodne informacje, w tym informacje niezbędne do skutecznego zarządzania logistycznego.

Zmiana filozofii nie tylko funkcjonowania, lecz również myślenia powoduje konieczność zmierzenia się z wyzwaniami, które niesie ze sobą epoka cywilizacji informacyjnej. W pierwszej kolejności zasadne jest zrozumienie i umiejętność przystosowania się /zaakceptowania/ do następujących wyzwań:

- powszechne zastosowanie i systematyczny rozwój technologii informacyjnych i informatycznych;
- dynamiczny rozwój inwestycji w działy gospodarki bezpośrednio związane z pozyskiwaniem, przetwarzaniem, przesyłaniem i wykorzystaniem informacji;
- powszechne wykorzystanie technologii informacyjnych dla uzyskania przewagi konkurencyjnej w warunkach globalnej gospodarki rynkowej;

- dostosowanie systemu kształcenia do wymagań związanych z wykorzystaniem systemów informacyjnych i informatycznych w procesie produkcji i świadczenia usług;
- wystąpienie jakościowo nowych konfliktów w ujęciu globalnym i regionalnym /cyberataki/.

Przedstawione, możliwe do zaistnienia wyzwania, nawet wynikające z nich trudności nie odwrócą istniejących trendów rozwojowych. Wymagają natomiast uwzględnienia w procesie podejmowania decyzji logistycznych takiego zasobu informacyjnego, który stworzy sprzyjające warunki do tego, aby podejmowane na ich podstawie decyzje były optymalne, a nade wszystko bezpieczne z punktu widzenia interesów konkretnego przedsiębiorstwa.

Pożywką, jaką jest informacja dla podejmowania decyzji logistycznych, posiada szereg różnorodnych cech. Z punktu widzenia bezpieczeństwa, w procesie zarządzania logistycznego nie wszystkie z nich posiadają taki sam ciężar gatunkowy. Na pierwszym miejscu uczestnicy badania umieścili cechę odnoszącą się do czasu uzyskania informacji. Oznacza to, że zasadniczym czynnikiem, warunkującym możliwość realizacji zadań w ramach bezpiecznego zarządzania logistycznego, jest pozyskanie określonych informacji w takim czasie, aby były one przydatne do podejmowania decyzji. Niektórzy menadżerowie logistyki stoją na stanowisku, że kluczem do skutecznego i bezpiecznego zarządzania jest informacja pełna, pewna i uzyskana w odpowiednim czasie [Flakiewicz 1990, ss. 56–135]. Jest to jednak zbyt uproszczone podejście, bowiem równie ważne są inne cechy informacji, jak na przykład kompletność, która jest określana jako różnica pomiędzy tym, co było wcześniej znane i wykorzystywane w procesie zarządzania logistycznego, a tym co jest aktualizacją pozwalającą znać stan obecny [Kisielnicki, Sroka 1999, ss. 78–156]. Ważna jest w tym miejscu świadomość, że jakiegokolwiek straty związane z informacją mogą spowodować, że jej treść staje się niekompletna, a niekiedy nieprzydatna dla funkcjonowania menadżera logistyki.

Z punktu widzenia bezpieczeństwa zarządzania logistycznego istotną cechą jest zwięzłość. Można ją określić jako dopuszczalną liczbę detali, jakie może /powinna/ zawierać w stosunku do oczekiwanych przez decydenta treści. Stanowi ona jeden z wymogów, jaki powinien spełniać system informacyjny wykorzystywany w procesie zarządzania logistycznego [Kisielnicki, Sroka 1999, s. 37]. Zakres wymagań, odnoszących się do zwięzłości i związanej z nią szczegółowości każdorazowo zależy od znaczenia konkretnej informacji, ryzyka, jakie powodują ewentualne nieścisłości, a także wymagań



wynikających z zapisów obowiązujących przepisów prawa. Ważna jest świadomość, że zbyt duża szczegółowość przekazywanych w systemie informacji może spowodować negatywne skutki w postaci wydłużenia czasu wyszukania odpowiednich danych. Można w rozmowach z menadżerami logistyki usłyszeć pogląd, że nadmiar informacji może stanowić swego rodzaju dezinformację. Z kolei nieujęcie wszystkich istotnych treści w przekazywanej informacji może skutkować zwiększoną niepewnością co do ewentualnych skutków podejmowanych w procesie zarządzania logistycznego decyzji. Można zatem wyciągnąć wniosek, że informacja powinna być każdorazowo „szyta na miarę”, co oznacza, że powinna być dostosowana do potrzeb decydenta i wynikać z zakresu rozwiązywanych przez niego problemów [Obora 2005, ss. 139–140].

Wartość informacji w rozumieniu jej znaczenia dla funkcjonowania określonej organizacji a w tym dla bezpiecznego zarządzania logistycznego jest jednym z zasobów niezbędnych dla funkcjonowania przedsiębiorstwa [Dziuba 2007, ss. 19–23]. Jest ona pozyskiwana przy ponoszeniu określonych kosztów i jako czynnik wytwórczy powinna być wykorzystywana racjonalnie [Oleander-Skowronek, Wydro 2007, s. 1]. Zasadne jest zatem rozumienie, że posiadane informacje mogą w określonym przedziale zarówno redukować niepewność i ryzyko, jak i je generować. Nie są one dane raz na zawsze i konieczna okazuje się ich ciągła i systematyczna aktualizacja, bowiem w praktyce stanowią one niewyczerpalne źródło. Przedstawione rozumienie wartości informacji upoważnia do prezentowania poglądu, że każdorazowo ocena informacji pod względem wartości jest oceną subiektywną i jej wymiar zależy od decydenta, który ją wykorzystuje w procesie zarządzania logistycznego [Oleander-Skowronek, Wydro 2007, s. 75]. W praktyce miarą każdej wartości jest jej wpływ na jakość podejmowanych decyzji i jej efektów /skutków/ w toku praktycznej realizacji określonych zadań.

Niejako pochodną cechy wartości jest użyteczność informacji. Każda informacja posiada określoną wartość, gdyż w konkretnej sytuacji decyzyjnej umożliwia z określonym prawdopodobieństwem dokonanie oceny skutków podejmowanych decyzji, co z kolei stwarza dogodne warunki podejmowania najbardziej racjonalnych działań [Brichler, Betler 2007, ss. 32–33]. Użyteczność informacji w procesie zarządzania logistycznego można określić poprzez realizację tzw. czterech kroków [Brichler, Betler 2007, ss. 38–39]. Są to:

- sprecyzowanie optymalnej treści decyzji w warunkach posiadania określonych informacji i ich braku;
- dokonanie obliczeń oczekiwanej użyteczności decyzji podejmowanej na podstawie posiadanych informacji;

- dokonanie obliczeń oczekiwanej użyteczności decyzji podjętej bez posiadania określonej informacji;
- wyliczenie różnicy pomiędzy wynikiem kroku drugiego i kroku trzeciego.

Uzyskane wyniki liczbowe pozwolą określić, na ile określone treści były użyteczne w zarządzaniu logistycznym, a jednocześnie wskazują, co jest istotne dla bezpieczeństwa w aspekcie wykorzystywania informacji w procesach decyzyjnych.

Przetwarzalność w warunkach powszechnej informatyzacji jest istotną cechą w rozumieniu jej znaczenia w bezpiecznym zarządzaniu logistycznym. Uzyskana i zgromadzona informacja nie zawsze w takiej samej formie jest użyteczna w procesie zarządzania. Zachodzi zatem potrzeba jej dostosowania do wymagań odbiorcy. Przetwarzalność jest zatem zastąpieniem jednego znaku na inny po to, aby w ostatecznej formie zawierał określone treści i był użyteczny w procesie zarządzania logistycznego. Przetwarzalność każdej informacji jest tym wyższa, im mniejszy potencjał jest wystarczający do jej przekształcenia z jednego formatu w inny [Gryncewicz 2007, s. 99]. Pamiętać również należy, że nie każdy rodzaj informacji może podlegać informatycznemu przetwarzaniu. Przykładem tego typu mogą być wszelkiego rodzaju dokumenty graficzne czy informacje głosowe.

Bezpieczeństwo informacji jest cechą odnoszącą się praktycznie do wszystkich wcześniej wymienionych charakterystyk. Wynika ono stąd, że bieżące funkcjonowanie obliguje wszystkie osoby bez względu na miejsce ich zatrudnienia. W rozdziale I, dział V, art. 100, § 1 i 2, pkt 4 Kodeksu Pracy [Dz.U. 2014 poz. 1502] jest zapis, zgodnie z którym pracownik jest obowiązany wykonywać pracę sumiennie i starannie, dbać o dobro zakładu pracy, chronić jego mienie oraz zachować tajemnicę informacji, których ujawnienie mogłoby narazić pracodawcę na szkodę. Znaczenie bezpieczeństwa informacji zostało zatem dostrzeżone i jej prawny wymiar został umieszczony w dokumencie rangi ustawy. Oznacza to, że bezpieczeństwo stanowi istotną cechę każdej informacji, która jest niezbędna w procesie zarządzania logistycznego.

Bezpośrednio związana z bezpieczeństwem jest cecha odnosząca się do poufności. Jej istota polega na tym, że organizacja powinna zapewnić dostęp do określonych informacji tylko tej grupie pracowników, dla której jest ona niezbędna do prawidłowego wykonywania swoich obowiązków. Ważne jest zatem precyzyjne określenie na przykład poziomów dostępu do informacji, dzięki czemu poszczególne osoby na różnych szczeblach organizacyjnych i zatrudnione w różnych pionach funkcjonalnych dysponują tylko takim zasobem informacji, który jest im potrzebny do efektywnego wykonywania zadań.



Ostatnią, choć wcale nie mniej ważną cechą, jest wiarygodność, zwana też rzetelnością. Jej istota polega na tym, że informacja wykorzystywana w procesie zarządzania logistycznego nie może być jedynie półprawdą, a zatem nie powinna adresata wprowadzać w błąd. Dostrzega się prawidłowość pomiędzy sposobem rejestrowania zdarzeń a wiarygodnością uzyskanych w ten sposób informacji. Im bardziej zaawansowane technologicznie będą narzędzia wykorzystywane do rejestracji informacji, jej przetwarzania i przekazywania, tym wiarygodność informacji będzie większa. Wskazane zatem jest podjęcie działań umożliwiających wykorzystywanie w procesach informacyjnych zaawansowanych technologii, co zwiększy bezpieczeństwo zarządzania logistycznego.

### **Oczekiwania kierownictwa w zakresie bezpieczeństwa informacyjnego i decyzyjnego**

W rozumieniu potocznym, jak i w ujęciu encyklopedycznym, pojęcie „bezpieczeństwo” jest bardzo szerokie. Zazwyczaj definiowane jest jako stan bądź proces, gwarantujący istnienie podmiotu oraz możliwość jego rozwoju. W ujęciu szczegółowym bezpieczeństwo to stan, który daje poczucie pewności istnienia i gwarancje jego zachowania oraz szanse na doskonalenie. Z punktu widzenia osoby, bezpieczeństwo to jedna z podstawowych potrzeb człowieka /oprócz potrzeb fizjologicznych/, usytuowana bardzo nisko w modelowej piramidzie jego potrzeb.

Bezpieczeństwo informacyjne i decyzyjne stanowi innego rodzaju stan czy też oczekiwanie pozwalające prowadzić działalność zgodnie z treścią misji i strategii organizacji, zapewniając jednocześnie stabilność i możliwość dalszego rozwoju.

W procesie zarządzania logistycznego osoby zajmujące kierownicze stanowiska zobowiązane są postrzegać informacje jako element niezbędny dla sprawnego sprawowania funkcji kierowniczych, stanowiących czynnik sprawczy podejmowania określonych działań. Informacje te charakteryzują się różnorodnymi cechami, które w niejednakowym zakresie odciskają swoje piętno na bezpiecznym zarządzaniu logistycznym. Powszechnie uważa się, że najważniejszymi cechami informacji jest jej: czas, kompletność, złożość, wartość, użyteczność, przetwarzalność, bezpieczeństwo, poufność i wiarygodność<sup>43</sup>. W procesie zarządzania logistycznego, a zwłaszcza podczas podejmowania decyzji, część cech odgrywa istotną rolę z punktu widzenia bezpieczeństwa, co w praktyce zostało potwierdzo-

<sup>43</sup> Przedstawiona kolejność nie musi odzwierciedlać znaczenia cechy dla bezpieczeństwa zarządzania logistycznego.

ne w badaniach. Syntetyczne wyniki uzyskane w procesie badań obrazuje poniższa tabela.

**Tabela 1. Zestawienie cech informacji determinujących stan bezpieczeństwa w procesie zarządzania logistycznego**

LP.	CECHA INFORMACJI	OPIS CECHY INFORMACJI	WSKAŹNIK PROCENTOWY ODPOWIEDZI TWIERDZĄCYCH
	CZAS, TERMINOWOŚĆ	Czy czas przekazania informacji wpływa negatywnie na jej przetworzenie i zapewnia jej bezpieczeństwo w czasie transmisji?	80%
	KOMPLETNOŚĆ	Czy zakres informacji jest zgodny z treścią rozpatrywanych problemów i nie zawiera treści powodujących zagrożenia?	10%
	ZWIĘŻŁOŚĆ	Czy informacja nie zawiera zbędnych elementów, niezwiązanych z treścią zarządzania logistycznego i generujących zagrożenie?	20%
	WARTOŚĆ, ZNACZENIE	Czy i w jakim zakresie informacja wykorzystywana w procesie zarządzania logistycznego stanowi wartość dla przedsiębiorstwa? Jak jest postrzegana wartość informacji z punktu widzenia bezpieczeństwa zarządzania logistycznego?	70%
	UŻYTECZNOŚĆ	Na ile treść informacji jest niezbędna dla podejmowania decyzji i w jakim stopniu decyduje ona o bezpiecznym zarządzaniu logistycznym?	30%
	PRZETWARZALNOŚĆ	Czy istnieje możliwość wykorzystania systemów informatycznych dla skutecznego przetwarzania informacji w warunkach jej nagromadzenia? Czy pozwala to na bieżące reagowanie na zmieniającą się sytuację i czy to reagowanie ma wpływ na bezpieczeństwo w procesie zarządzania logistycznego?	70%
	BEZPIECZEŃSTWO	Czy przekazywane treści powinny i są chronione w trakcie ich przekazywania i ochrona ma wpływ na bezpieczeństwo w zarządzaniu logistycznym?	100%

	POUF- NOŚĆ	Czy informacja ma być osiągalna dla zainteresowanej nią osoby, co oznacza, że musi być rozpowszechniana jedynie w kręgu właściwych użytkowników?	70%
	WIARY- GODNOŚĆ	Czy źródła informacji zostały poprawnie zidentyfikowane i są wiarygodne, a ich jakość wpływa bezpośrednio na bezpieczeństwo w procesie zarządzania logistycznego?	70%

Źródło: opracowanie własne.

Uzyskane w czasie badań wyniki pokazują zróżnicowane podejście osób zajmujących kierownicze stanowiska do informacji jako elementu bezpieczeństwa w zarządzaniu logistycznym, a niektóre wyniki stanowią wręcz pewne zaskoczenie. Niejako potwierdzeniem założonej tezy są wyniki dotyczące cech wymienionych w punktach 1, 4, 7, 8 i 9, odnoszących się do czasu, wartości, bezpieczeństwa, poufności i wiarygodności. Z kolei niewielki procent odpowiedzi wskazujących na istotne znaczenie kompletności, zwięzłości czy też użyteczności, stanowi zaskoczenie i zmusza do zastanowienia się nad przyczyną takiego stanu rzeczy. Autor po przeprowadzeniu badań podjął próbę wyjaśnienia przyczyn udzielania takich a nie innych odpowiedzi. Z przeprowadzonych rozmów wyłania się nie do końca jasny obraz, bowiem w toku późniejszych rozmów indywidualnych, osoby poddane wcześniej badaniom ankietowym niejako zmieniały zdanie i potwierdzały, że dla bezpiecznego zarządzania logistycznego kompletność, zwięzłość oraz użyteczność przekazywanych i wykorzystywanych informacji jest jednym z ważniejszych czynników. Skąd zatem bierze się rozdzwiek pomiędzy wynikami badań a stanowiskiem prezentowanym przez osoby zajmujące się zarządzaniem logistycznym. W ocenie autora może to wynikać z trzech zasadniczych powodów występujących pojedynczo lub stanowić swego rodzaju konglomerat wszystkich przyczyn w różnych proporcjach.

Pierwszą składową może być zwykła niechęć do poddawania się badaniom i udzielanie odpowiedzi bez zastanowienia się, przy założeniu, że ewentualne wyniki i tak niczego nie zmienią. Drugą przyczyną może tkwić w tym, że ludzie poddani badaniom nie do końca są przygotowani do pełnienia funkcji kierowniczych i nie zawsze doceniają znaczenie informacji w bezpiecznym zarządzaniu logistycznym. Trzecia z kolei przyczyna może tkwić w nie do końca zrozumiałym, jasnym i komunikatywnym przygotowaniu badań ankietowych.

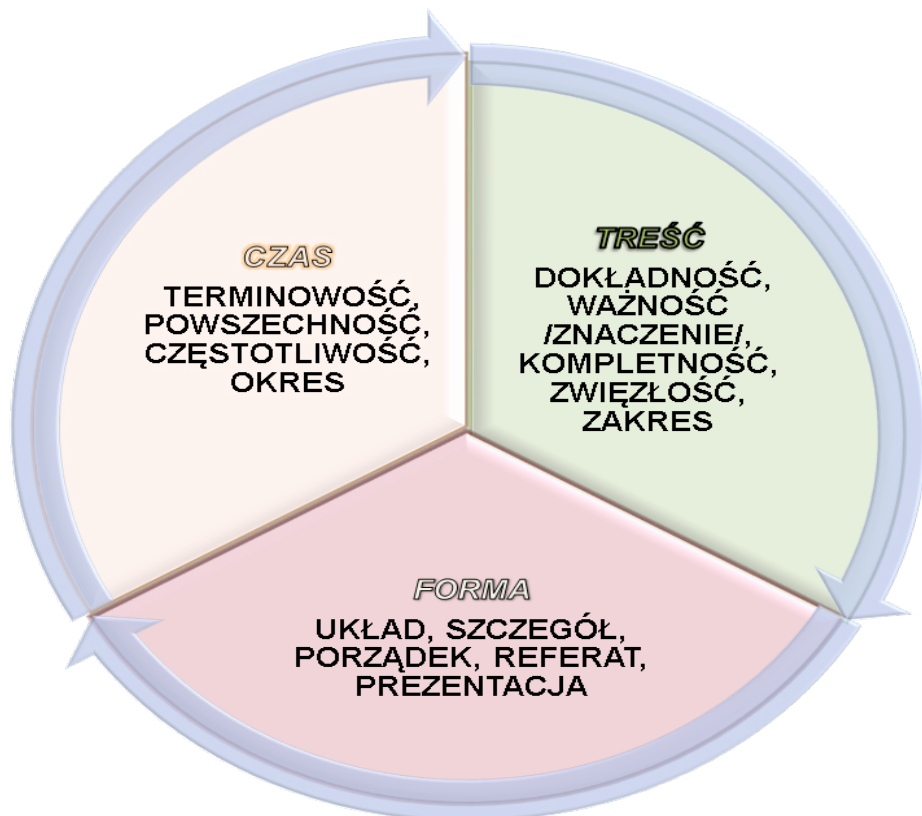
Wydaje się, że bez względu na konkretną przyczynę uzyskanych wyników, nie do końca zgodnych z oczekiwaniami autora, można, a nawet

trzeba wyciągnąć jeden zasadniczy wniosek dotyczący znaczenia informacji w bezpiecznym zarządzaniu logistycznym. Dotyczy on konieczności podejmowania żmudnej, systematycznej i merytorycznie na wysokim poziomie pracy edukacyjnej, pozwalającej uświadomić ludziom zajmującym kierownicze stanowiska w logistyce, stopień złożoności sytuacji związanej z relacjami pomiędzy informacją a bezpiecznym zarządzaniem logistycznym. Tylko wiedza i umiejętność jej wykorzystania w praktyce może doprowadzić do sytuacji, w której osoby zajmujące kierownicze stanowiska w pionie logistyki będą swoim działaniem stwarzały przesłanki do zapewnienia bezpieczeństwa w procesie zarządzania logistycznego.

### **Podsumowanie**

Przedstawione w artykule zasadnicze, zdaniem autora, punkty /nawet nie zagadnienia/ dotyczące podstaw bezpieczeństwa w zarządzaniu logistycznym tylko w niewielkim zakresie sygnalizują problemy z tym związane. W czasie pracy nad zbieraniem materiałów do artykułu, jak i w czasie pracy nad jego treścią zostały zaobserwowane obszary, które nie zostały poruszone w artykule, a które są niezwykle istotne z punktu widzenia bezpieczeństwa logistycznego jako całości. Może to odnosić się na przykład do wpływu zapasów na bezpieczeństwo logistyczne. Takich obszarów jest zdecydowanie więcej i treść artykułu może być przyczynkiem do dalszych dociekań. Konieczność prowadzenia dalszych badań w tym zakresie wynika również z treści uzyskanych odpowiedzi w trakcie prowadzonych badań. Wskazują one, jak zaznaczono wyżej, na istnienie różnorodnych przyczyn nie do końca poprawnego rozumienia znaczenia bezpieczeństwa i zasadne jest ich zrozumienie i podjęcie próby eliminacji niekorzystnych zjawisk.

### Załącznik 1. Atrybuty informacji wykorzystywanej w procesie zarządzania logistycznego



Źródło: opracowanie własne.

### Bibliografia

Brichler U., Betler M. (2007), *Information economics*, Routledge, Abingdon and New York.

Dziuba D.J. (2007), *Metody Ekonomiki Sektora Informacyjnego*, Difin, Warszawa.

Dz.U. 2014 poz. 1502.

Eaton J.J.; Bawden D. (1991), *What kind of resource is information?*, "International Journal of Information Management", no 11.

Flakiewicz W. (1990), *Informacyjne systemy zarządzania, Podstawy budowy i funkcjonowania*, PWE, Warszawa.

---

Gryncewicz W. (2007), *Doskonalenie jakości informacji w jednostkach administracji skarbowej. Podejście infologiczne*, Praca doktorska, AE Wrocław Wydział Zarządzania i Informatyki, Wrocław.

Kisielnicki J., Sroka H. (1999), *Systemy informacyjne biznesu*, Agencja wydawnicza – Placet, Warszawa.

Obora H. (2005), *Metoda QFD w doskonaleniu jakości informacji*. Rozprawa doktorska, AE Kraków.

Oleander-Skorek M., Wydro K.B. (2007) „Wartość informacji”, *Telekomunikacja i techniki komunikacyjne*, Warszawa 1-2.

Ratajewski J. (1973), *Wstęp do informacji naukowej*, Uniwersytet Śląski, Katowice.

Supernat J. (2003), *Techniki decyzyjne i organizatorskie*, Kolonia Limited, Wrocław.





Sławomir Byleń

Spółeczna Akademia Nauk

## Zarządzanie wojskowym systemem transportowym

### Management of Military Transport System

**Abstract:** The analysis of strategic documents in the area of security show that, in the event of an external threat state, a prerequisite is to create an integrated national security system, allowing the simultaneous use of all elements of the national defense system, especially a military subsystem. For this purpose, an effective tool to improve the level of national security is considered to integrate management of military and civilian components and regulate the division of powers in the operation of public administration.

The diagnosis contained in the above documents show that an important role in shaping the national security system plays a critical infrastructure, and within it next to the energy sector has a vital transport system of the state. The Polish Armed Forces, as part of the defense system, implementing state transport policy, must include that to protect critical infrastructure. The observation of actions taken in recent years by the Ministry of Defence (MOD) in the management of military transport system is that the military was actively involved in the development of a national program of the transport system of the state. However, the question arises: *Is the management of military transport system delivering in line with the objectives of the development of the national security system?*

**Key words:** organization, management, transport system, military transport system, transport and movement forces.

## Wprowadzenie

Zewnętrzne uwarunkowania bezpieczeństwa, intensywny rozwój potencjału gospodarczego Polski oraz poszerzanie zaangażowania w kształtowanie międzynarodowego środowiska bezpieczeństwa, a także rosnące wyczulenie społeczeństwa polskiego na współczesne zagrożenia, wymuszają stopniową optymalizację sił i środków bezpieczeństwa narodowego w kierunku tworzenia zintegrowanego systemu. Oznacza to m.in. podejmowanie działań umożliwiających równoczesne wykorzystanie elementów systemu obronnego państwa i systemu zarządzania kryzysowego. Dźwignią wzrostu poziomu bezpieczeństwa narodowego i skutecznym narzędziem jego realizacji jest zintegrowanie planowania i przygotowania komponentów wojskowych i cywilnych, kompleksowe podejście do rozwiązywania sytuacji kryzysowych oraz uregulowanie i przypisanie zadań w tym zakresie administracji publicznej, a także stworzenie stabilnych podstaw ich finansowania.

Z analizy dokumentów z zakresu bezpieczeństwa narodowego [Strategia 2013, s. 23] wynika, że do zasadniczych obszarów przygotowań obronnych, realizowanych z udziałem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (SZ RP) należy m.in. ochrona obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa, do których zaliczana jest infrastruktura transportowa kraju, w tym przygotowanie, wykorzystanie i ochrona systemu transportowego na potrzeby obronne państwa oraz odtwarzanie zniszczonej infrastruktury.

Przedmiotem badań jest zarządzanie organizacją wojskową, odpowiedzialną za funkcjonowanie systemu transportowego SZ RP. Przesłanką napisania artykułu była chęć sprawdzenia funkcjonowania wojskowego systemu transportowego SZ RP, jako jednego z elementów systemu zarządzania publicznego.

Celem głównym opracowania jest *przedstawienie problematyki zarządzania wojskowym systemem transportowym w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*. Zważywszy na cel główny, cele cząstkowe zostały zdefiniowane jako *sprawdzenie, weryfikacja i ocena*:

- stanu systemu transportowego państwa;
- uwarunkowań wpływających na stan wojskowego systemu transportowego;
- działań resortu obrony narodowej podejmowanych na rzecz rozwoju wojskowego systemu transportowego.

Realizacja tak zarysowanych celów pracy wymagała udzielenia odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

- Jaka jest rola państwa w kształtowaniu systemu transportowego na rzecz rozwoju gospodarki narodowej?

- Jakiego jest przeznaczenia i struktura wojskowego systemu transportowego?
- Jakiego występują elementy zarządzania wojskowym systemem transportowym?

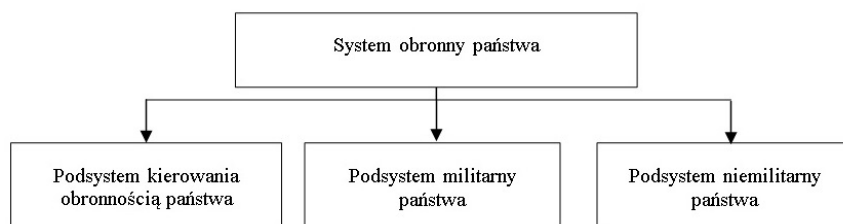
Z uwagi na sformułowane problemy badawcze, autor zastosował następujące metody badawcze: analizę literatury przedmiotu badań, analizę i interpretację aktów prawnych, dokumentów normatywnych, danych statystycznych oraz opracowań specjalistycznych komórek organizacyjnych podległych MON.

### **Rola państwa w kształtowaniu systemu transportowego na rzecz bezpieczeństwa narodowego**

Dla zapewnienia realizacji celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa, państwo zobowiązane jest do organizacji i rozwijania zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego. Częścią składową tego systemu jest system obronny państwa (SOP), powołany do przeciwstawienia się wszelkim zagrożeniom żywotnych interesów narodowych. Poprzez wspólne procedury działania w sytuacjach kryzysowych i w czasie wojny, system ten zintegrowany jest z sojuszniczym systemem bezpieczeństwa [Strategia 2013, s. 14].

Zgodnie z zapisami cytowanego powyżej dokumentu, SOP stanowi skoordynowany zbiór elementów kierowania i elementów wykonawczych, a także realizowanych przez nie funkcji i procesów oraz zachodzących między nimi relacji. System ten tworzą wszystkie siły i środki przeznaczone do realizacji zadań obronnych, odpowiednio do tych zadań zorganizowane, utrzymywane i przygotowywane. Organizacja i funkcjonowanie SOP oparta jest na przepisach prawa narodowego, a także na postanowieniach wynikających z umów i traktatów międzynarodowych, których Polska jest stroną. System obronny państwa składa się z trzech podsystemów, przedstawionych na rysunku 1.

**Rysunek 1. Elementy systemu obronnego państwa**



Źródło: opracowanie własne na podstawie [Strategia 2013, s. 15].

Podsystem kierowania obronnością państwa tworzony jest z organów władzy i administracji publicznej wraz z obsługującymi urządzeniami i niezbędną infrastrukturą oraz organów dowodzenia Sił Zbrojnych RP. Podsystem militarny tworzą Siły Zbrojne RP, a system niemilitarny utworzony jest ze struktur wykonawczych administracji publicznej, przedsiębiorców oraz innych jednostek organizacyjnych.

Z diagnozy przedstawionej w *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego* [2014, s. 26] wynika, że współczesne środowisko bezpieczeństwa Polski charakteryzuje się zacieraniem granic między wymiarem militarnym i pozamilitarnym. Wśród tych drugich szczególnie uwagę należy zwrócić na elementy zaliczane do infrastruktury krytycznej, ponieważ dekapitalizacja m.in. infrastruktury transportowej „... może powodować wzrost zagrożenia katastrofami o podłożu technicznym” [*Strategia* 2014, s. 26].

W ramach działań ochronnych należy dążyć do zapewnienia warunków dla właściwego funkcjonowania infrastruktury krytycznej [*Strategia* 2014, s. 33]. Infrastruktura ta obejmuje kluczowe systemy i elementy zapewniające bezpieczeństwo państwa i jego obywateli oraz sprawne funkcjonowanie organów administracji publicznej, instytucji i przedsiębiorców. Z zapisów zawartych w ww. dokumencie wynika również, że ochrona infrastruktury krytycznej jest obowiązkiem operatorów i właścicieli, którzy powinni być wspierani przez potencjał administracji publicznej.

W Polsce wdrażane jest nowatorskie podejście w tym zakresie, bazujące na zasadach współodpowiedzialności zainteresowanych stron, rozbudowanej współpracy i wzajemnego zaufania. Działania państwa polegają na ewentualnym uruchomieniu systemu zarządzania kryzysowego na wypadek zakłócenia zagrożenia bezpieczeństwa państwa. Do zasadniczych obszarów przygotowań obronnych, realizowanych z udziałem Sił Zbrojnych, należy m.in. ochrona obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa, funkcjonowania infrastruktury krytycznej, a także na podnoszeniu świadomości, wiedzy i kompetencji oraz propagowaniu współpracy w tym obszarze [*Strategia* 2014, ss. 35–36].

Ochrona kluczowej infrastruktury państwa wymaga uporządkowania przepisów w celu stworzenia jednej kategorii obiektów infrastruktury krytycznej [*Strategia* 2014, s. 50]. Wiązać się to będzie z potrzebą zmian zarówno w przepisach dotyczących obiektów podlegających obowiązkowej ochronie, jak i obiektów podlegających szczególnej ochronie. Z oceny ekspertów wynika, że spójne przepisy zagwarantują podniesienie odporności wszystkich elementów infrastruktury krytycznej, za

co odpowiadać powinien powołany ustawowo organ do spraw ochrony infrastruktury krytycznej. Nowe przepisy powinny również stworzyć system realnych zachęt dla właścicieli infrastruktury krytycznej do inwestowania w bezpieczeństwo.

Wśród wielu zadań gospodarczo-obronnych, zapewniających realizację zadań, znaczące miejsce zajmują zadania związane z przygotowaniem systemu transportowego na potrzeby obronne państwa, odtwarzanie zniszczonej infrastruktury transportowej oraz monitorowanie potencjału ekonomicznego w zakresie transportu. W ramach planowania operacyjnego opracowywane są m.in. plany szczególnej ochrony obiektów ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa, a także plany osłony technicznej infrastruktury transportowej kraju. Wobec tego konieczne jest dostosowanie założeń ewentualnego użycia i działania SZ RP do zmieniających się warunków.

### **Formalno-prawne podstawy kształtowania systemu transportowego państwa**

Jednym z najistotniejszych sektorów gospodarczych państwa jest transport. Wspomaga on wiele pozostałych gałęzi gospodarki narodowej (GN) kraju i stanowi element niezbędny do ich funkcjonowania. Transport w GN stanowi jeden z czynników powodujących dynamiczny wzrost gospodarczy państwa. Dzięki ciągłemu rozwojowi transportu, gospodarka narodowa jest w ciągłej rozbudowie, a przy powstawaniu kolejnych sieci transportowych, powstają nowe ośrodki gospodarcze.

Według ekspertów [Rucińska 2012, s. 43], do czynników oddziałujących na rozwój rynku transportowego należy zaliczyć:

- stan oraz poziom infrastruktury poszczególnych gałęzi transportu, informatycznej oraz prawnej,
- wskaźniki ekonomiczne: tempo wzrostu PKB, ceny produkcji i usług, poziom stopy bezrobocia, saldo obrotów towarowych w handlu krajowym oraz zagranicznym, ogólny klimat koniunktury,
- kultura gospodarcza działających przedsiębiorstw: innowacyjność, wydajność, kompetencje uczestników rynku, aktywność na rynkach.

W definicji polityki transportowej użyto pojęcia „system transportowy”. Słowo „system”, którego źródłosłów pochodzi od greckiego *συστημα* – zestawienie, całość złożona z części, zgodnie z definicją oznacza: „porządek uwarunkowany planowanym układem części lub członków jakiejś całości” oraz „zbiór jednostek tworzących całość organizacyjną” [Słownik 1967, s. 641].

Znacząca rola transportu we współczesnej gospodarce jest niepodważalna, a wielkość świadczonych usług jest ściśle zależna od rozwoju

gospodarczego. W gospodarce narodowej transport spełnia trzy ważne funkcje, które wykazują komplementarny charakter działalności transportowej w stosunku do gospodarki [Krawiec 2008, s. 13]:

- **funkcja konsumpcyjna**, służąca do zaspokajania potrzeb transportowych, w postaci świadczenia odpowiednich usług;
- **funkcja produkcyjna**, odpowiedzialna za zaspokajanie potrzeb produkcyjnych w zakresie świadczenia usług transportowych;
- **funkcja integracyjna**, mająca za zadanie integrację państwa i społeczeństwa poprzez świadczenie usług transportowych.

Właśnie funkcja integracyjna jest przedmiotem szczególnego zainteresowania władz publicznych w kształtowaniu polityki transportowej państwa, oznaczającej „działanie władz publicznych, służące programowaniu rozwoju systemu transportowego oraz oddziaływaniu na jego sprawne funkcjonowanie” [Grzywacz 1991, ss. 20–21]. Do kompetencji władz ustawodawczych i wykonawczych należy kreowanie polityki transportowej Polski, jako członka Unii Europejskiej (UE), który jest zarówno twórcą, jak i adresatem europejskiej polityki transportowej. Wobec powyższego, polityka transportowa, która określa cele konieczne do osiągnięcia przez państwo, dzieli je na dwie kategorie:

- cele założone w polityce transportowej UE dla poszczególnych państw członkowskich,
- cele autonomiczne, ustanowione przez państwo.

Polityka transportowa szczegółowo opisana została w dokumentach Komisji Europejskiej, tzw. *Białych Księgach* z 2001 r. oraz 2011 roku. Ten ostatni dokument ma charakter dalekosiężny o bardzo ambitnie wytyczonych celach. Do głównych zadań w ramach polityki transportowej przyjęto zrównoważony rozwój transportu, poprawę spójności gospodarczej, poprawę i podnoszenie stopnia konkurencyjności gospodarki oraz jakości życia mieszkańców krajów członkowskich. Nadrzędnym celem podjęcia przyszłych działań ma być ostateczne stworzenie jednolitego europejskiego obszaru transportu. Ma to być obszar, w którym sektor transportu będzie charakteryzował się wysokim poziomem konkurencyjności i dodatkowo będzie bardzo oszczędnie wykorzystywał nieodnawialne surowce naturalne. Osiągnięcie powyższego celu ma nastąpić do 2050 roku, a będzie to możliwe dzięki realizacji szeregu celów szczegółowych [Biała Księga 2011, ss. 9–11].

Pierwsza grupa celów związana jest z rozwojem i wdrożeniem nowych paliw i systemów napędowych samochodów, uwzględniających zmniejszenie o połowę liczby samochodów z napędem konwencjonal-



nym<sup>44</sup> w transporcie miejskim w miastach do 2030 roku i całkowite wyeliminowanie takich pojazdów z ruchu miejskiego do 2050 roku.

Druga grupa celów dotyczy optymalizacji działania multimodalnych łańcuchów logistycznych, m.in. poprzez większe wykorzystanie energooszczędnych środków transportu, przeniesienie do 2030 roku 30% drogowego transportu ładunków na odległościach większych niż 300 kilometrów na inne gałęzie transportu i osiągnięcie poziomu 50% do 2050 roku, rozbudowę infrastruktury transportowej oraz ukończenie budowy sieci kolei dużych prędkości do 2050 roku.

Ostatnia grupa celów zajmuje się problematyką wzrostu efektywności wykorzystania transportu i infrastruktury transportowej poprzez wdrożenie systemów informatycznych, wspomagających zarządzanie transportem lądowym, lotniczym i morskim, w tym: do 2020 roku zmodernizowanej infrastruktury zarządzania ruchem lotniczym (SESAR); zakończenie prac nad Wspólnym Europejskim Obszarem Lotniczym; wdrożenie równoważnych systemów zarządzania transportem lądowym i wodnym oraz uruchomienie do 2020 roku systemu Galileo<sup>45</sup>; ustanowienie do roku 2020 roku ram europejskiego systemu informacji, zarządzania i płatności oraz ograniczenie liczby ofiar śmiertelnych wypadków drogowych do 2020 roku o połowę i niemal do zera w 2050 roku.

Z kolei z dokumentów narodowych, kształtujących podstawy prawne w obszarze transportu należy wymienić *Politykę transportową państwa na lata 2006–2025* [Polityka transportowa 2005] oraz *Strategię Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku)* [Strategia rozwoju 2013].

Pierwszy z wymienionych dokumentów [Polityka transportowa 2005, ss. 3–4] powstał bezpośrednio po wstąpieniu do UE i uwzględniał ówczesną perspektywę budżetową na lata 2007–2013 (pakiet Barroso). Program zakłada m.in. realizację do 2025 roku następujących zadań: unowocześnienie podstawowej sieci transportowej i zapewnienie wysokiej jakości usług transportowych, tak by transport wносił właściwy wkład w rozwój gospodarczy kraju; zakończenie restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstw transportowych oraz dokończenie procesu liberalizacji poszczególnych rynków transportowych (do 2010 roku); stworze-

<sup>44</sup> Pojazdy z silnikami spalinowymi.

<sup>45</sup> System Galileo umożliwi użytkownikom dokładne określanie ich położenia w czasie i przestrzeni, podobnie jak GPS, ale z większą precyzją i niezawodnością. Galileo jest programem Unii Europejskiej obejmującym rozwój globalnego systemu nawigacji satelitarnej pod europejską kontrolą cywilną. Będzie on zgodny i (w przypadku niektórych usług) interoperacyjny z amerykańskim systemem GPS i rosyjskim systemem GLONASS, ale pozostanie od nich niezależny.



nie systemu efektywnej współpracy pomiędzy rządem i samorządami w dziedzinie transportu, dla zapewnienia spójności i komplementarności działań ogólnokrajowych i działań regionalnych; zapewnienie bezpieczeństwa w transporcie.

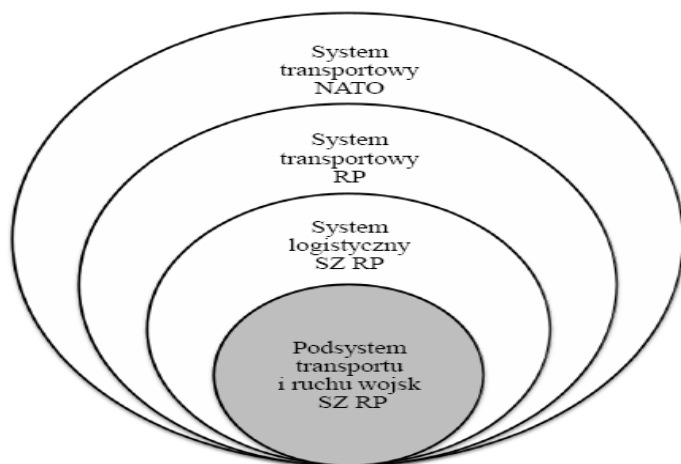
Natomiast istotą kolejnego dokumentu [*Strategia rozwoju 2013*, s. 5–7] jest wskazanie celów oraz nakreślenie kierunków rozwoju transportu tak, aby etapowo możliwe było osiągnięcie celów założonych w długookresowej Strategii Rozwoju Kraju (DSRK 2030) oraz średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju (ŚSRK 2020). Jej wdrożenie pozwoli nie tylko usunąć aktualnie istniejące bariery, ale także stworzyć nową jakość zarówno w infrastrukturze transportowej oraz zarządzaniu, jak i w systemach przewozowych. SRT zakłada kontynuację zamierzeń wskazanych w aktualnych krajowych dokumentach planistycznych sektora transportowego, uwzględnia również trendy oraz kierunki zmian wskazywane w sektorowych oraz horyzontalnych dokumentach unijnych. Wprowadza także nowe rozwiązania, konieczne do wdrożenia w celu sprostania wymogom stojącym przed sektorem transportowym w I połowie XXI wieku. Należą do nich przede wszystkim kapitałochłonne i czasochłonne inwestycje w infrastrukturę transportową, przekształcenie systemów zarządzania oraz wprowadzenie innowacyjnych („inteligentnych”) rozwiązań, ułatwiających funkcjonowanie tej infrastruktury w ramach całego systemu transportu oraz w wymiarze intermodalnym.

Reasumując, transport stanowi jeden z najistotniejszych czynników wpływających na rozwój gospodarczy kraju, a dobrze rozwinięta infrastruktura transportowa wzmacnia spójność społeczną, ekonomiczną i przestrzenną kraju. Głównym celem krajowej polityki transportowej jest zwiększenie dostępności oraz poprawa bezpieczeństwa uczestników ruchu i efektywności sektora transportowego poprzez utworzenie spójnego, zrównoważonego i przyjaznego użytkownikom systemu transportowego w wymiarze krajowym, europejskim i światowym.

## **Charakterystyka zarządzania wojskowym systemem transportowym**

Wojskowy system transportowy, funkcjonujący pod pojęciem transport i ruch wojsk (TiRW), stanowi część składową systemu transportowego państwa, a jednocześnie w ujęciu strukturalnym jest elementem systemu logistycznego SZ RP i systemu transportowego NATO. Miejsce wojskowego podsystemu transportowego zostało przedstawione na rysunku 2.

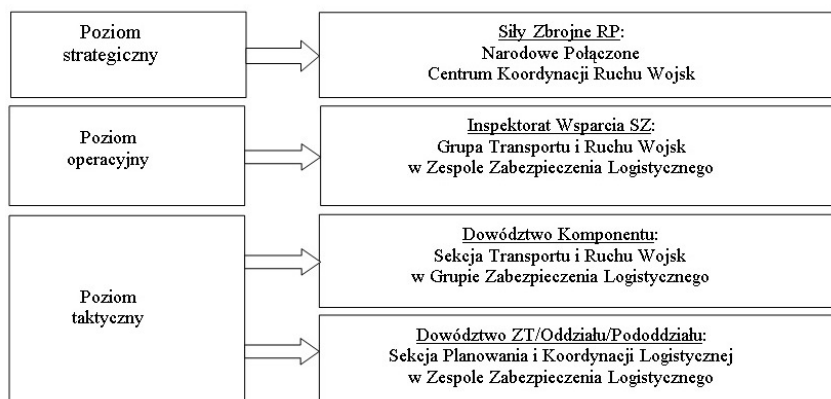
**Rysunek 2. Miejsce podsystemu transportu i ruchu wojsk Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w systemie transportowym państwa**



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Transport* 2013, s. 29.

Istotą podsystemu TiRW jest przygotowanie środków transportu, sieci transportowej znaczenia obronnego, organów i jednostek wykonawczych (wojskowych i cywilnych) w okresie pokoju w celu zapewnienia sprawnego przemieszczania wojsk i ładunków w czasie kryzysu i wojny [Transport 2013, s. 28].

W czasie pokoju podsystem TiRW ściśle współpracuje z resortem infrastruktury w zakresie przygotowania sieci i obiektów transportowych. Za planowanie i kierowanie przemieszczaniem wojsk w czasie kryzysu lub wojny odpowiada Narodowe Połączone Centrum Koordynacji Ruchu Wojsk (CKRW) [Transport 2013, s. 33]. W razie potrzeby uzupełniane jest przedstawicielami wojskowych i cywilnych jednostek organizacyjnych. Centrum koordynuje zadania w uzgodnieniu z instytucjami właściwymi do spraw transportu. W czasie wojny działalność TiRW opiera się na współdziałaniu z systemem transportowym kraju w zakresie zabezpieczenia przewozów wojskowych i zapewnienia przejezdności sieci transportowej [Transport 2013, s. 34]. Zarządzanie podsystemem transportu i ruchu wojsk na różnych poziomach dowodzenia SZ RP zapewniają elementy przedstawione na rysunku 3.

**Rysunek 3. Elementy podsystemu transportu i ruchu wojsk SZ RP**

Źródło: opracowanie własne na podstawie DD4/4.4(B) [Transport 2013, s. 30].

Z zapisów dokumentu doktrynalnego w zakresie transportu, planowanie w podsystemie TiRW jest integralną częścią planowania logistycznego, prowadzonego w ramach planowania obronnego i musi być zbieżne z planowaniem operacyjnym. Nadrzędnym celem planowania obronnego w zakresie transportu i ruchu wojsk jest zapewnienie zdolności do przemieszczania SZ RP, zagwarantowanie zgodnego z polską racją stanu oraz wymogami współczesnego pola walki rozwoju zdolności operacyjnych w zakresie transportu i ruchu wojsk, a także zapewnienie interoperacyjności podsystemu transportu i ruchu wojsk SZ RP z systemem transportowym NATO oraz Unii Europejskiej [Transport 2013, s. 54].

Planowanie mobilności strategicznej, prowadzone w ramach planowania rozwoju SZ RP, jest procesem identyfikowania wymagań w zakresie morskich, lądowych i lotniczych środków transportu, niezbędnych do przemieszczania oraz zapewniania ciągłości zabezpieczenia logistycznego sił wydzielanych do udziału w operacjach. W planowaniu mobilności strategicznej uwzględniane są zdolności podsystemu transportu i ruchu wojsk SZ RP wspartego przez gospodarcze ogniwa obronne podsystemu pozamilitarnego.

Zadania nadzorowania i uzgadniania z administracją cywilną zasad i warunków przemieszczania wojsk, korzystania z infrastruktury transportowej kraju, realizacji czynności ładunkowych oraz formalności związanych z przekraczaniem granicy państwowej realizowane są przez: Wojskowe Komendy Transportu (WKT); Wojskowe Komendy Tymczasowych Rejonów Przeładunkowych (WTRP) oraz Wojskowe Komendy Odcinków Śródlądowej Żeglugi Wodnej (WKOŚŻW). Natomiast

ochrona obiektów, transportów kolejowych i węzłów komunikacyjnych jest organizowana w oparciu o siły i środki jednostek Obrony Terytorialnej (OT). Ponadto, dla zapewnienia ciągłości i terminowości przewozów wojskowych, przygotowane są Tymczasowe Rejony Przeładunkowe (TRP).

Z przeprowadzonych badań wynika, że do głównych zadań podsystemu TiRW w czasie kryzysu lub wojny należy [Transport 2013, s. 34]:

- kierowanie, nadzór i koordynacja procesu przewozu wojsk i przeładunku środków bojowych i materiałowych różnymi rodzajami transportu;
- rozwijanie i zapewnienie funkcjonowania systemu kierowania ruchem wojsk;
- utrzymanie przejezdności sieci transportowej znaczenia obronnego w zakresie osłony technicznej (budowy i odbudowy), poprzez koordynację działań z resortem cywilnym;
- zabezpieczenie warunków wykonania prac załadowczo-wyładowczych środków bojowych i materiałowych;
- organizacja TRP.

Rozpatrując główne zadania realizowane przez CKRW należy stwierdzić, że należą do nich [<http://www.stirw.wp.mil.pl/>, dostęp: 2014.12.23]:

- opracowywanie koncepcji przemieszczania wojsk oraz zasad funkcjonowania systemu transportu i ruchu wojsk w Siłach Zbrojnych RP;
- opracowywanie planów wykorzystania sieci transportowej kraju przez SZ RP oraz współudział w opracowywaniu i uaktualnianiu planów osłony technicznej sieci transportowej znaczenia obronnego;
- planowanie i koordynowanie przemieszczania wojsk własnych i sojusznicznych na obszarze kraju oraz przemieszczania polskich kontyngentów wojskowych wydzielonych do misji (operacji) poza granicami kraju;
- przygotowanie zasad i planów działania oraz organizowanie i formowanie Centrów Koordynacji Ruchu Wojsk w sytuacjach kryzysowych i na czas wojny we współpracy z NATO;
- wydawanie pozwoleń na przejazd drogowy dla kolumn, pojazdów nienormatywnych oraz pojazdów przewożących materiały niebezpieczne należących do SZ RP oraz wojsk obcych realizujących przejazd na terenie naszego kraju;
- rejestrowanie i wydawanie dokumentów rejestracyjnych dla pojazdów Sił Zbrojnych RP.

Realizacja zadań w układzie sojuszniczym w zakresie TiRW wynika z przyjętych przez Polskę zobowiązań państwa wysyłającego, państwa – gospodarza lub państwa wiodącego. W przypadku podjęcia się roli państwa wysyłającego, organa TiRW zapewniają zasoby transportowe, planują oraz kierują ruchem sił narodowych i komponentów sił wielonarodowych z miejsca stacjonowania do końcowego miejsca przeznaczenia, opracowują plany przemieszczania i koordynują realizację zadań we współdziałaniu z Sojuszniczym Centrum Koordynacji Ruchu Wojsk.

Z porozumień zawartych w ramach NATO wynika, że organa TiRW SZ RP występujące w roli państwa-gospodarza, odpowiadają za [<http://www.stirw.wp.mil.pl/>, dostęp: 2014.12.23]:

- kierowanie i koordynowanie przemieszczanych sił na swoim własnym terytorium, biorąc pod uwagę priorytety dowódcy NATO oraz wymagania państw wysyłających;
- utworzenie Narodowego Centrum Koordynacji Ruchu Wojsk oraz właściwe jednostki wykonawcze kontroli ruchu w celu koordynacji TiRW;
- kierowanie, wspieranie i wykonanie swoich części planu przyjęcia, przeformowania i dalszego ruchu wojsk, które są realizowane w ścisłej koordynacji z wyznaczonym dowódcą połączonych sił NATO oraz państwami wysyłającymi;
- określanie stanu środków transportowych i infrastruktury zabezpieczającej operacje oraz wprowadzenie, w koordynacji z sąsiednimi państwami, koniecznych porozumień dotyczących procedur przekraczania granic;
- kontrolowanie i zarządzanie narodowymi cywilnymi i wojskowymi zasobami transportowymi (personelem, sprzętem i infrastrukturą) w celu zabezpieczenia narodowego i sojuszniczego;
- kierowanie personelu łącznikowego do Sojuszniczego Centrum Koordynacji Ruchu Wojsk.

Do zakresu obowiązków CKRW w przypadku państwa-gospodarza należy:

- koordynowanie i kierowanie ruchem wojsk w zakresie przemieszczania na swoim terytorium;
- uzgadnianie i koordynowanie z państwami sąsiadującymi przekraczanie granic;
- koordynowanie i umożliwienie korzystania z narodowych (cywilnych i wojskowych) zasobów na wniosek państw wysyłających;

- zapewnienie narodowych przedstawicieli łącznikowych w Sojusznicznym Centrum Koordynacji Ruchem Wojsk (*AMCC – Allied Movement Co-ordination Centre*) oraz CKRW innych państw.

Przepisy państwa gospodarza odnoszące się do przyjęcia, przeformowania dalszego ruchu wojsk oraz zabezpieczenia w zakresie TiRW mają charakter priorytetowy. W przypadku przyjęcia obowiązków państwa wiodącego, organa TiRW przyjmują wiodącą rolę w planowaniu i kierowaniu przemieszczaniem, transportem zaopatrywania i ponownym przemieszczaniem, jak również w pozyskiwaniu zasobów transportowych dla grup sztabów wielonarodowych i jednostek o wysokim stopniu umiędzynarodowienia, określonych przez NATO w kooperacji z innymi państwami.

Rekapitulując, model organizacji i zarządzania wojskowym systemem transportowym Polski jest zagadnieniem obejmującym wszystkie gałęzie transportu. Różnią się one między sobą wykorzystywaną technologią, możliwymi do osiągnięcia korzyściami skali, zaawansowaniem procesów modernizacyjnych i zakresem regulacji rynkowej. Wybór optymalnego modelu zarządzania powinien uwzględniać z jednej strony zasady zrównoważonego rozwoju, z drugiej zaś, możliwości budżetowe i organizacyjne Polski.

Stopniowa optymalizacja procesów transportowych będzie odbywała się przede wszystkim poprzez integrację wysokiej elastyczności transportu drogowego z wysoką wydajnością kolei wspomaganych efektywnie przez pozostałe gałęzie, tj.: transport lotniczy, morski wodny śródlądowy oraz transport miejski.

Streszczając, modernizacja i powstawanie sieci infrastruktury transportu będzie odbywać się na podstawie zintegrowanej koncepcji jej rozwoju. Jednakże, aby stanowiła ona fundament dla sprawnie funkcjonującego systemu transportowego, stymulującego rozwój gospodarczy kraju, niezbędna jest optymalizacja jego zarządzania.

Model organizacji i zarządzania tym systemem będzie oparty o ścisłą współpracę organów administracji rządowej i samorządowej, zarządców infrastruktury oraz przewoźników w zapewnieniu efektywnych i bezpiecznych przewozów transportowych; oddziaływanie na popyt na usługi transportowe oraz wdrażanie nowoczesnych rozwiązań technologicznych.

## Podsumowanie

Zebrane fakty pozwalają stwierdzić, że system obronny państwa zabezpiecza przygotowanie i utrzymanie potencjału transportu i ruchu wojsk Sił Zbrojnych RP, umożliwiając przemieszczanie strategiczne,



operacyjne i taktyczne oraz utrzymanie ciągłości zaopatrzenia w operacjach wojskowych i reagowania kryzysowego, prowadzonych na i poza terytorium Polski w układzie narodowym oraz w ramach NATO i UE. Ponadto stwarza dogodne warunki transportu i ruchu wojsk na terytorium Polski dla sojusznicznych sił wzmocnienia.

Przeprowadzone badania potwierdziły, że realizacja zadań w ramach zarządzania wojskowym systemem transportowym wymaga wykorzystania zarówno wojskowego, jak i cywilnego potencjału transportowego państwa. Wobec powyższego, planowanie transportu i ruchu wojsk powinno być prowadzone oraz koordynowane z uwzględnieniem udziału sił wielonarodowych oraz współpracy cywilno-wojskowej. Ponadto należy uwzględnić zaangażowanie wszystkich rodzajów sił zbrojnych wykorzystujących różne rodzaje transportu. Natomiast pozamilitarne ogniwa obronne, ze względu na swą specjalistyczną wiedzę i realizację zadań obronnych, powinny być zaangażowane we wspólne wypracowywanie planów.

Wniosek 1. Biorąc pod uwagę, że w czasie pokoju cywilne zasoby transportowe funkcjonują w warunkach rynkowych, Siły Zbrojne RP na potrzeby operacji pokojowych i misji stabilizacyjnych powinny rozwijać porozumienia, które zapewnią dostęp do wymaganych środków transportowych w określonym czasie.

Wniosek 2. Z przeprowadzonych badań wynika, że realizacja celów operacji wojskowych, wymaga cywilnego wsparcia, które ma istotne znaczenie w osiągnięciu pożądanej elastyczności transportu. Dlatego też w celu określenia zdolności, dostępności i realizacji zadań wsparcia transportem cywilnym, niezbędna jest bliska współpraca Sił Zbrojnych RP z pozamilitarnymi ogniwami obronnymi ds. transportu.

Wniosek 3. Pozamilitarne ogniwa obronne powinny posiadać odpowiednie procedury, uzgodnione ze strukturami militarnymi, w celu przejrzystego współdziałania z organami transportu i ruchu wojsk Sił Zbrojnych RP i wojskami sojusznicznymi. Cywilne wsparcie dla transportu i ruchu wojsk w czasie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny jest zasadniczym sposobem uzupełnienia zasobów Sił Zbrojnych RP i powinno być realizowane w możliwie najszerszym zakresie, z uwzględnieniem priorytetów i faktycznych możliwości państwa.

Wniosek 4. Należy dążyć, aby projektowanym urządzeniom i konstrukcjom cywilnym nadawać cechy umożliwiające wykorzystanie ich do celów obronnych, nawet gdyby wykraczało to poza potrzeby rynku komercyjnego. Jednocześnie, projektowanie systemów i wyposażenia wojskowego powinno uwzględniać, tam gdzie jest to możliwe, potrzeby i standardy cywilne.



Wniosek 5. Uzyskanie dostępu do środków transportu i infrastruktury transportowej na potrzeby transportu i ruchu wojsk jest zadaniem całego systemu obronnego państwa, wszystkich jego struktur oraz szczebli i nie jest wyłącznie domeną Sił Zbrojnych RP.

Reasumując, przytoczone w artykule treści pozwalają na sformułowanie oceny, że z punktu widzenia potrzeb SZ RP, zarządzanie wojskowym systemem transportowym realizowane powinno być wspólnie z pozamilitarnymi ogniwami obronnymi, odpowiedzialnymi za zapewnienie środków transportowych do przemieszczenia wysyłanych sił do rejonu operacyjnego przeznaczenia zarówno w kraju, jak i poza jego granicami.

## Bibliografia

*Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* (2013), Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa.

*Biała Księga, Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczednego systemu transportu* (2011), Komisja Europejska, Bruksela.

Grzywacz W. (1991), *Polityka transportowa*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.

Krawiec S. (2008), *Kształtowanie struktury ekonomicznej współczesnego systemu transportowego*, Wyd. Politechniki Śląskiej, Gliwice.

*Polityka transportowa państwa na lata 2006–2025* (2005), Ministerstwo Infrastruktury, Warszawa.

Rucińska D. (pod red.) (2012), *Polski rynek usług transportowych. Funkcjonowanie – przemiany – rozwój*, PWE, Warszawa.

*Słownik Wyrazów Obcych* (1967), PIW, Warszawa.

*Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* (2014), Rada Ministrów, Warszawa.

*Strategia rozwoju systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022* (2013), Rada Ministrów, Warszawa.

*Strategia rozwoju transportu do 2020 roku* (2013), Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Warszawa.

*Transport i ruch wojsk Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej* (2013), DD/4.4(B), Ministerstwo Obrony Narodowej, Warszawa.

<http://www.stirw.wp.mil.pl/pl/>.