

OPTIMUM

STUDIA EKONOMICZNE

SPIS TREŚCI

STUDIA I ROZPRAWY	3
Katalin Takács-György, Andrea Benedek – <i>The Role of the State in the Field of Social Responsibility</i>	3
Olgierd Swiatkiewicz, Marek Michalski – <i>Praxeological and Ethical Limits for Incorporation of Ethics and CSR into a Corporate Strategy and Operational Activities</i>	15
István Takács – <i>Performance measurement of human resource in Hungarian higher education</i>	31
Marcin Brol – <i>Racjonalizacja działalności organizacji zbiurokratyzowanych</i>	46
MISCELLANEA	57
Eugeniusz Wojciechowski, Aldona Podgórnai-Krzykacz – <i>Systemy pomiaru wyników działalności organizacji publicznych – praktyka samorządów europejskich i amerykańskich</i>	57
Zdzisław Czajka – <i>Wpływ zarządzania zasobami ludzkimi na rozwój kapitału ludzkiego w samorządach</i>	73
Artur J. Kozuch – <i>Rachunek kosztów jako instrument zapewniający sprawne zaspokajanie potrzeb publicznych w JST</i>	93
Bogdan Włodarczyk – <i>Ekonomiczne i prawne bariery rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce</i>	106
Maciej J. Nowak – <i>Zarządzanie przestrzenią na szczeblu lokalnym jako element zarządzania gminą</i>	124

Katalin TAKÁCS-GYÖRGY, Andrea BENEDEK¹

THE ROLE OF THE STATE IN THE FIELD OF SOCIAL RESPONSIBILITY

Summary

The CSR-oriented companies introduce some tools to demonstrate their environmental and social responsibility. Besides different activities which are presented in reports, certificates they apply for demonstration of their social and environmental engagement.

Due to the increasing awareness among consumers there is an even greater demand for authentic and independent guaranteed certificates which confirm the social responsibility doings. So in the last few years the use of thematic trademarks which are signs of the responsibility has spread.

The presented research focuses on a special segment of national park trademarks. The research questions within the framework of a standard interview are attempting to reveal how informed consumers are concerning the trademarks in use and whether the consumer favours those products and services that possess quality certificates. What are the expectations of the consumers in connection with products and services that hold the Hungarian National Park Product trademark? Do these certificated products and services mean benefits to consumers?

The trademarks of the manufacturers and service providers give information to the customer on the advantage of the product and hence the whole life-cycle of the product is seen through. Probably due to this controlled quality and reliable origin the certified products are favoured. This kind of labelling means a kind of guarantee to the customer.

Keywords: social responsibility, state, trademark, national park

1. Introduction. The role of the state in the field of social responsibility

The concept of social responsibility has almost always been associated with corporations. However, besides the profit-oriented corporations, the everyday consumers, non-profit and civil organisations, as well as the state and legislative politicians are also responsible for the natural, economic and social problems [Rekettye 2009].

There are good examples to introduce CSR strategy on behalf of the Hungarian government: the year 1993 – the law of XCIII, which ensures for the employees the safety regulations and regulates the working conditions, the year 1998 – the law of XXVI protects the rights of people with handicap and ensures the equal opportunities for them, the § 70/A of the Constitution includes the passage for exemption of discrimination and the year 2005 – the law of CLXIV includes several rules and regulations

¹ Dr. Hab. Takács-György Katalin, Ph.D., associate professor, Benedek Andrea, assistant lecturer, Ph.D. student – Károly Róbert College, e-mail: tgyk@karolyrobert.hu.

which are concerned with social responsibility [Kiss 2007]. The role of the state in this field is rather initiative and haphazard, however, the society expects quite a lot from the state in this field as well [Győri 2010].

The government cannot only take the legislative role in the field of social responsibility. In a developed country the state and the private sector cooperate effectively for which many examples can be found. For example, in Japan the government decided to reduce the taxes on environmentally friendly products, so in 2009 a compiled and ranked list of “eco-poin” products was published [Electronic document: <http://search.japantimes.co.jp/cgi-bin/nb20090620a1.html>, downloaded: 20.06.2009].

FIGURE 1.

Eco-label in Japan



Source: [Electronic document: http://www.mitsubishi-motors.com/corporate/environment/report/e/pdf/2008/2008e_all.pdf].

In the UK Tony Blair already appointed the minister of field within the Department of Trade and Industry. The role of the CSR Minister and the government is to support CSR projects and organisations to work out uniform policies and to assist research and development in this field [Habisch 2005].

The Finnish government is quite outstanding in this respect. The social role taking of the state has its traditions in Finland. The social collaboration is historically developed, the actors of the society cooperate together to create the budget and developing plans [Habisch 2005].

In Hungary the Ministry together with the nature-protection sector decided on introducing a new trademark from 2010 which serves social aims as well as its several benefits. This trademark, after the necessary background works and regulations, will be widespread in the country from 2012. The aim of this trademark is to assist the market appearance of products that were produced traditionally and could be linked to national parks and protected natural areas.

The governmental intervention is necessary as the cost of irresponsible corporate behaviour is greater than the cost of the corporation, whilst the benefit for the society is smaller than that of the corporation's (negative externality). Reversing it, the cost of the responsible corporate behaviour is greater than its social cost, whilst the benefit of the corporate CSR is smaller than its social benefit. So we face a market failure which must be helped by the government. Helping these market failures (e.g. monopolies, externalities, common goods) are usually helped by governmental measures [Novotny 2008 p. 14-15]. Without a solution for these market failures the economy cannot reach its Pareto optimum, i.e. the increase of the welfare of some cannot be done without the decrease of the welfare of some [Kocsis 2002].

Pigou made a suggestion in the 1920s for the legislative intervention of the state. He suggested levying tax on the producers for their polluting activities.

Contrarily, according to Coase the intervention of the state is unnecessary as the market itself reaches the social optimum if ownership rights are clear [Kerekes 1998].

However, (...) *according to the European Commission CSR starts where the governmental regulation ends* [Novotny 2008 p. 15.] Nowadays the legal framework is not forced on the corporations but the voluntary CSR is promoted.

Kun [Kun 2009] understands the corporate social responsibility as “soft law”, which is a sort of extension of the legal basis. It is such an activity that is done by corporations not according to a prescription or law but on a voluntary basis. This is a rather unusual tool for those economic actors that are used to legal regulations, however, because of globalisation new social and economic regulations are needed [Vogel 2006].

So CSR can be understood as an activity which is not laid in the law [Enderle and Tavis 1998].

It is rather difficult to determine to what extent should the state act to ensure the most effective realisation of social responsibility as well as the welfare of all citizens. According to Kocsis [Kocsis 2002] it depends on what kind of problem should be solved, what the social and economic circumstances are, often the adequate cooperation of the state and the market gives the satisfactory solution.

2. Trademark in nature protection

According to Domán [Domán 2009], the trademark is a distinctive mark which ensures legal protection. The right of the owner to use a trade name or a trademark exclusively is legally protected. Any designation can fall under trademark protection which can distinguish a service or product from other services or products.

The best-known symbol of the Hungarian nature protection is a circle emblem on which a great egret against a blue background can be seen. This logo is registered under the 181.140 number at the Hungarian Intellectual Property Office. In practice it means that this logo can only be used with a written permission issued by under-secretary responsible for the environment and nature protection at the Ministry of Rural Development. The emblem is used mostly with a non-profit aim, e.g. in publications, on the information board of the study paths, on maps and other similar aims.

The practice of the trademark that is linked to the 10 Hungarian national parks is different. The national parks have their own logos, which are also registered trademarks appearing on official documents, vehicles and uniforms, but the directories try to use these trademarks for business purposes. The trademark has its so-called product class in the listing document, which determines what types of products it can be placed on. If the trademark of the national park is placed on a product, it means significant income for the directory concerned. The corporations assign designation of origin and quality certificate functions to these logos. These types of trademark usage contracts can be considered as win-win business, as they mean benefits for the directories and for the corporations as well.

The currently introduced National Park Product trademark is such a Hungarian nature-protection trademark which is primarily linked to national parks. This is a legal tool which assists the market launch of products that were produced in a traditional way by licensed smallscale producers or small or mediumsize enterprises. These products are controlled and their quality is guaranteed and according to the trademark it can be clearly identified and distinguished from other products.

FIGURE 2.

The National Park Product Trademark



Source: [Intellectual Property Office...].

The National Park Product trademark will be a nationwide certificate. Basically, it popularizes products that can be characterized by a territory. It protects products that reflect the features of a certain region. The products that reflect the traditions of a region, genuineness, nature and ethnical authenticity, local knowledge and motifs can be granted with the trademark [Szeredi 2011].

The National Park Product trademark, as all organisational symbols, has to contain the information of the product. The trademark has to clearly show the consumers the characteristics of the product, corporation or service [Vida 1985].

The National Park Product can be considered as a unique tool, as studying trademark systems abroad, one can state that not a similar one can be found in Europe. The foreign trademarks do not cover a product or service that can be reached nationwide, but are only linked to a product or service of a region, a certain national park or a natural park. Studying the German, Austrian and Swiss trademark systems, it can be stated that there is no other country where a uniformed trademark assists the market launch of the product linked to national park or natural areas. So the Hungarian system is unique in this respect. In other countries the trademark is placed on such products that were produced in a certain national park, natural park. The place of origin and the quality is assigned and so the sale of the local producers is helped. Such a concept can be found in the trademark system of the Bavarian Forest National Park (Bayerische Wald Nationalpark), its main aim was to strengthen the local economy. The trademark is used on the locally produced mustard, glassware and several other products. [Electronic document: http://www.tissabella.de/texte/magisterarbeit_s.frank.pdf].

Around Murau (Austria) a complex trademark system was established under the name of Bioregion Murau, which consists of several different trademarks. There is a trademark for approved accommodation, another one for the products originating

from the natural park of Murau, one for gene modification free products and one for the environmentally friendly plants [Electronic document: http://www.bioregionmurau.at/produkte_zeichen.php].

In Croatia the trademark of the Plitvice National Park can be granted to registered producers. These producers can sell their labelled products (strudels according to the traditional recipe) not only along the lakes, but also in Zagreb in shopping centres (e.g.: Gordana Radaković a Korenica) [Electronic document: <http://www.tasteofcroatia.org/traditional-produce/plitvice-strudel-trademark-of-plitvice-national-park/>].

It can be clearly seen that in the neighbouring countries many different trademark systems are used the main aim of which is to carry on and preserve the traditions, to respect and assist the local producers, which serves the realisation of the aims of social responsibility.

Despite the uniqueness of the trademark before its market launch, it is important to study whether there is any reason for existence of such a label on the Hungarian market. It also should be examined whether the consumer society considers the introduction of such a trademark system as social benefit.

During the study of the field, a question arose to what extent a trademark connected to national park product / service could be considered as a CSR social manifestation. In our opinion, to answer the question a greater emphasis must be put on the functions of this trademark which is a tool of forming social awareness:

- national product;
- it possesses extra value (of which good example has already been proved on the international platform. See: Trademark of Plitvice National Park);
- strengthens environmental awareness.

3. Research and Methods

During the research a primary standard interview was made with guests of the national park visitors' centres. The standard interviews were carried out in 9 settlements of the country (Budapest several points, Jósvaló, Sarród, Felsőtárkány, Hortobágy, Pécs, Kecskemét, Szarvas and Tihany) in the first quarter of 2012. By the personal interviews 236 questionnaires were filled in, out of which 202 were considered adequate and so analysed. During sampling not the representative but the simple random sampling method was used, where the age of the population was between 18 and 70.

The data processing was carried out by the SPSS 17.0 program. Before the research and the checking of the hypotheses, the normal examination was carried out on all metric variables.

4. The research problem

The National Park Product trademark is a new and special system, it has to compete with such trademarks that cover partially similar products.

There are several trademarks on the Hungarian market: excellent Hungarian food (Kiváló Magyar élelmiszer -KME), Traditions, Tastes, Regions (Hagyományok, Ízek, Régiók -HİR), Traditonal Special Product (Hagyományos Különleges Termék HKT). They are all under protection as they popularize products of domestic stock and production. That is why the presented research examines the fact whether there is any justification of introducing such a trademark. Is there a need for products and services bearing this National Park Product?

5. Research objectives

According to the research problems, the aims and the hypothesis can be determined as in table 1.

TABLE 1.
Research objectives, the coherence of the hypotheses and the survey

Aims	Hypotheses
A1: The aim of the research is to get information on the extent of the need and preference of the consumers for the domestically produced goods that bear any kind of trademark (origin or quality).	H1: consumers prefer the domestically produced goods and those goods that bear any kind of trademark. H2: the majority of the consumers would prefer products with the trademark of the National Park Product.
A2: The aim of the research is to study the general understanding of the consumers concerning the concept of trademark. Also to reveal how informed the consumers are, in connection with the trademarks that are already used in Hungary. How well do they know the different trademarks?	H3: The majority of the consumers are familiar with the trademarks linked to domestic products.
A3: the research would like to reveal what characteristics are expected from a product with a trademark, and from goods with the National Park Products.	H4: the majority of consumers expect that the trademarked products should be quality controlled.
A4: A further aim of the research is to get to know what advantages are linked to the consumption of such products.	H5: Consumers expect beyond controlled quality social benefits from the purchase of a product with National Park Product trademark.
A5: The research also examines whether the consumers are willing to pay more for products with the National Park Product trademarks.	H6: Although the majority of consumers would be happy to see products with the National Park Product trademark, they are not willing to pay extra.

Source: own study.

6. Results. The demographic characteristics of the sample

The gender distribution of the interviewees was the following: 60% (122 persons) male, 40% (80 persons) female.

According to the place of living, the researched sample consists of: 68% (137 persons) from Budapest, while 5% from the capital of a county, 18% (36 persons) from other towns and 9% (18 persons) from villages.

Along with qualifications taking the sample into consideration the proportion of those who graduated from colleges and universities are the highest 63% (127 persons), persons with A levels represented 35% (71 persons), while having finished elementary education was 2% (4 persons).

Having looked at the demographic data it is important to note that although the surveys were carried out randomly in different national parks around the country, most of the interviewees came from the capital and their academic qualifications are higher. The reason behind this can be that intellectuals in the capital and large towns have a higher income and their demands are higher.

The other reason can be that the higher qualified persons show a greater interest in visiting domestic natural attractions and they are also willing to pay for it, and after the rush of everyday life they long for nature.

The above-mentioned reasons are only assumptions, but such a great extent of disproportion could serve as a base for further research.

7. The preference of domestic products

✓ **H1:** Consumers prefer the domestically produced goods and those goods that bear any kind of trademark.

✓ **H2:** The majority of the consumers would prefer products with the trademark of the National Park Product.

The research proved that Hungarian consumers prefer domestically produced products to import products, as 88% of the interviewees gave this answer. The significant majority of respondents (96%) would be willing to buy products with National Park Product trademark, so according to these H1 and H2 were proved.

8. The knowledge of consumers about trademarks

✓ **H3:** The majority of the consumers are familiar with the trademarks linked to domestic products.

The presented research examined the general knowledge of the consumers in connection with trademarks, however, not only trademark knowledge but the trademark

awareness was scrutinized, as trademark awareness needs a deeper and more detailed knowledge. It is not enough to recognize a given trademark, the consumer has to be able to identify and name it. Such knowledge presumes that the consumer is aware of some kind of information about the trademark, whilst the trademark knowledge means that the logo can be recognized, linked with positive associations but the consumer cannot name the trademark.

The present research studied the familiarity of 3 trademarks that are linked to food and 4 other trademarks out of which two are under international protection.

Out of the 7 trademarks 4 trademarks were appropriately linked to the product. Only 15 persons could identify all seven trademarks correctly, whilst 17 persons could not identify any of them. The majority recognized and named at least 2 trademarks (33 persons), 3 (43 persons), 4 (40 persons), 5 (26 persons) or 6 (14 persons). However, there were 14 persons who could correctly identify only one trademark. According to the result, the first hypothesis could not be reinforced as only 47% of the respondents were able to name half (4) of the trademarks, so only 95 persons possess the so-called trademark awareness. We can state that the majority of consumers do have insufficient information about the trademarks found on the domestically produced goods.

17% (34 persons) of the respondents could name all the trademarks connected to food. The majority of the sample, 58%, could only name 1 of these trademarks. Two out of three food trademarks were identified by 42% (85 persons). The trademark awareness about non-food products is even lower. The recognition of the non-food trademarks were only 33%. That means that 67 persons recognized three or four trademarks.

So far, our results show that only a few consumers reached the level of trademark awareness. That is why, it is justified to have a look at what is understood by trademark among the consumers, what their expectations are in regard with these products. Hence the research studied the concept of trademark with the help of open questions.

The definitions given by the consumers were coded and the most frequently appearing expressions were listed.

The following meanings were associated with the trademark: 'protection (market, product, legal)' (14%); 'guaranteed origin and quality' (53%); 'exclusivity and uniqueness' (1%); 'tradename and identification' (20%); 'tradition and reliability' (4%); and no answer was given by 8%.

Consumers associate trademarks with the guaranteed origin and the steady, good quality, which identifies the product and distinguishes it from other products.

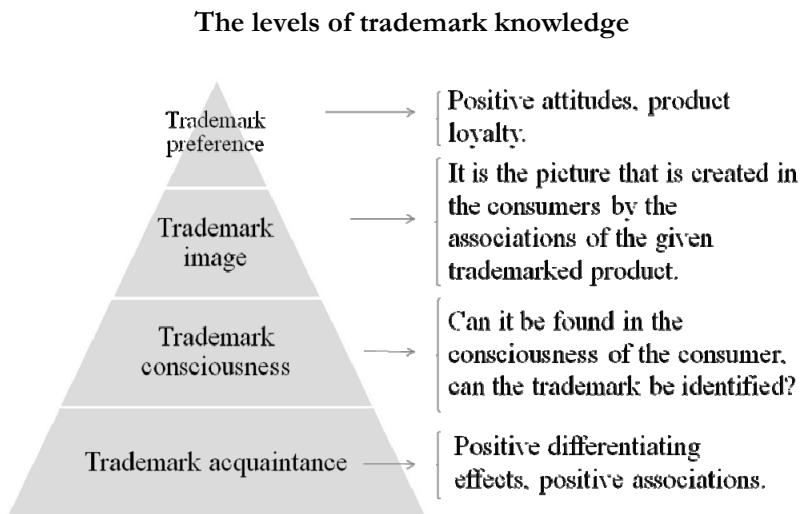
A coincidence was found with a later question of the survey where the expectations of the consumers were studied. The result of this question overlaps the result of the trademark definitions by the consumers. 78% of the respondents expect guaranteed quality and 74% expect reliability regarding the origin of the product. That is the reason why these expressions could be found in their definitions of trademark and hence H4 was verified.

✓ **H4:** The majority of consumers expect that the trademarked products should be quality controlled.

H4 revealed that the consumers possess a certain picture of the trademark, which helps to identify the trademarked product with positive associations that are linked to the product. Hence consumers not only possess trademark awareness, but also trademark image.

The aim is to create the preference of the consumers to the trademarked product – currently, it means the preference to products with the National Park Product trademark. If a consumer is loyal and his/her positive association with trademark preference is created, then when purchasing products, the trademarked products would be preferred to other products which could create consumers' loyalty in the end.

FIGURE 3.



Source: own study.

9. Consumers' expectations regarding the National Park Product trademark

To establish the trademark preference it is important to know what the expectations of the consumers are of these trademarked products.

The result, not surprisingly, shows similarity with the general expectations of any trademark. 78% (156 persons) expects controlled quality, 75% (151 persons) guaranteed place of origin, 63% (127 persons) environment friendly packing, 54% (108 persons) in connection with food expects wholefood. As another product feature was mentioned that the product could be clearly linked to a given national park (47%), products pro-

duced by traditional methods (38%), in connection with food it should be flavoured in a traditional way (33%), and it should have a unique and distinguished packing (26%).

10. Benefits linked to the National Park Product trademark products according to the consumers

✓ **H5:** Consumers expect beyond controlled quality social benefits from the purchase of a product with National Park Product trademark.

The additional benefits that could be linked to the National Park Product Trademark were divided into two groups: social and economic. The statements examining the economic benefits of the trademarks the 'means quality guarantee'(61%) and 'product marker, which clearly refers to the characteristics and origins of the product' (52%) scored the highest.

In regard to the social benefits the statements 'a tool that helps local producers to appear on the market (66%) and 'can be linked to a domestic national park' (49%) were preferred. On the whole, on the scale of the economic benefits the total was 74.28, while the social benefits reached 85.83 points. Hence based on these data hypothesis 5 (H5) was proved.

✓ **H6:** Although the majority of consumers would be happy to see products with the National Park Product trademark, they are not willing to pay extra.

Hypothesis 6 was disproved as the research revealed that the majority of the consumers 63% (128 persons) are willing to pay extra for the National Park Product trademarked products. However, this extra pay would mean 20% or more for the 30% of them and 33% of them would accept only a 10 % pay rise.

11. Conclusion

According to the result of the primary research, it can be stated that the introduction of a trademark which ensures quality and place of origin control would be welcome by the consumer society. Hence the existence of the National Park Product trademark is justified, as the label is such a CSR tool that is soothing and ensures appropriate legal protection for the buyers and contributes to the social responsibility.

The trademark itself is able to ensure social benefit to every participant of the market. These social benefits are clearly more important for citizens than the economic benefit. The social benefit in this case means that the National Park Product trademark assists the local producer to reach the market and the profit is evenly distributed among

producers and trademark distributors. For the village people it creates employment, while popularizing the domestic nature protection and national parks. The consumers will further associate social benefits with the trademark products of the National Park Product such as excellent quality, chemical and gene modification free, local product and preserving artistic traditions. So, besides many other features, the trademark results in positive external effects.

The pricing of the trademark products should be created in such a way that the price reflects the invested material and intellectual sources – i.e. it is worth producing and selling. However, it is important to take into consideration the purchasing power of the target market which tolerates, as revealed by primary research, a 10% rise in product prices.

Special thanks to dr János Nagy, without whom this study could not have been carried out.

Bibliography

- Domán Sz., Tamus A., Totth G. 2009 *Marketing alapok gyakorló feladatokkal*, Saldo Zrt..
Electronic document: <http://search.japantimes.co.jp/cgi-bin/nb20090620a1.html>,
downloaded: 07.06.2009.
- Electronic document: http://www.bioregionmurau.at/produkte_zeichen.php, downloaded: 15.03.2012.
- Electronic document: http://www.mitsubishi-motors.com/corporate/environment/report/e/pdf/2008/2008e_all.pdf, downloaded: 07.06. 2009
- Electronic document: <http://www.tasteofcroatia.org/traditional-produce/plitvice-strudel-trademark-of-plitvice-national-park/>, downloaded: 15.06. 2012
- Electronic document: http://www.tissabella.de/texte/magisterarbeit_s.frank.pdf, downloaded: 15.03.2012.
- Enderle G., Tavis, L. 1998 *A Balanced Concept of the Firm and the Measurement of Its Longterm Planning and Performance*, "Journal of Business Ethics", 17.
- Győri Zs. 2010 *CSR-on innen és túl. Budapesti Corvinus Egyetem Gazdálkodástani Doktori Iskola*, PhD értekezés, downloaded: 23. 05. 2012 http://phd.lib.uni-corvinus.hu/552/1/gyori_zsuzsanna.pdf.
- Habisch A., Jonker J., Wegner M., Schmidpeter R. 2005 *Corporate Social Responsibility Across Europe*, Springer, Berlin-Heidelberg.
- Intellectual Property Office, No. 201688 Registered Trademark Statutes*
- Kerekes S. 1998 *A környezetgazdaságtan alapjai. Aula házi sokszorosítás*, Budapest. downloaded: 28.05.2012 <http://mek.oszk.hu/01400/01452/html/>.
- Kiss K. 2007 *Tanulmány a vállalatok társadalmi felelősségvállalásáról Magyarországon 2007*, Az ENSZ Fejlesztési Programja Budapest, downloaded: 10.05.2012 <http://europeandcis.undp.org/home/cst/show/A0AED266-F203-1EE9-BF23CDADCAF7C4F4>.

- Kocsis T. 2002 *Állam vagy Piac a környezetvédelemben? – A környezetszennyezés-szabályozási mátrix*, Közgazdasági Szemle 10.
- Kun A. 2009 *A multinacionális vállalatok szociális felelőssége*, 2009, AdLibrum, Budapest.
- Novotny Á. 2008 *CSR marketing az EU-ban. Hogyan bírjuk a vállalatokat társadalmi felelősségvállalásra?*, Marketing & Menedzsment XLII. évf. 1. szám.
- Reketye G. 2009 *A világ jövője – a jövő marketingje*, Vezetéstudomány XXXX. Évf. 2.
- Szeredi H. 2011 *Védjegyek növelik a magyar áruk értékét*, Magyar Vidéki Mozaik, I. évfolyam, 3.sz.
- Vida S. 1985 *A védjegy pszichológiai és jogi megközelítésben*, Budapest, Akadémia Kiadó.
- Vogel D. 2006 *The Market for Virtue – The Potential and Limits of Corporate Social Responsibility*, Brookings Institution Press, Washington, D.C.

Olgierd SWIATKIEWICZ, Marek MICHALSKI¹

PRAXEOLOGICAL AND ETHICAL LIMITS FOR INCORPORATION OF ETHICS AND CSR INTO A CORPORATE STRATEGY AND OPERATIONAL ACTIVITIES

Summary

One can observe in the whole Europe a general trend to include ethics and corporate social responsibility into corporate strategy and operational activities. Institutional, public, corporate and competitors' pressure reinforce the increasing popularity of the corporate social responsibility concept. It sometimes even happens that it is done without any preoccupation with risks and threats it may have to the business bottom line and to the interests of those stakeholders the company should first attend. We describe the praxeological limits, submitted to the criteria of efficiency and effectiveness, of including ethics and corporate social responsibility into a corporate strategy and operational activities by reviewing the literature on these issues. We also discuss the other side of the problem, namely its ethical limits, in general terms though, focusing on axiological aspects of these matters. The analysis concludes by emphasizing the practical sense of the golden mean.

Key words: corporate strategy & operational activities, corporate social responsibility, ethics, golden mean, praxeology.

1. Introduction

The aim of this paper is to analyze the limits of the incorporation of ethics and CSR² in organizational strategy and in operational activities. The limits are analyzed from the point of view of efficiency and effectiveness, which constitute praxeological criteria, as well as from the viewpoint of ethical criterion.

Firstly, we present an overview on the issue of corporate social responsibility which dominated the political, economic and business discourse in Europe in the last decade. In the second chapter, we also present the problem of subsequent analysis and its context. In the third chapter of the article, we stress that excessive reliance on ethics and CSR, as a measures to solve problems, may not be the best solution, causing, sometimes, counterproductive results for business and society. In the next chapter, we present and discuss some examples of threats of incorporation of ethics and CSR in strategy and operational activities of the company, which seem to appear more frequently in

¹ Olgierd Swiatkiewicz, Ph.D., professor of Escola Superior de Tecnologia de Setúbal, Instituto Politécnico de Setúbal, Portugal, e-mail: olgierd.swiatkiewicz@estsetubal.ips.pt. Marek Michalski, Ph.D., professor of Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, e-mail: marek.michalski@urjc.es.

² CSR – corporate social responsibility.

the literature and speeches of experts. In the fifth chapter, we raise the question of means and ends, as well as the issue of instrumentalization of ethics and the need to apply in all cases the Aristotelian principle of golden mean. We conclude the article by suggesting that ethicists should pay more attention to the problems of efficiency and effectiveness and that businesspersons and business researchers should be more concerned with problems of the ethical dimension of business and CSR.

2. An overview on Corporate Social Responsibility

Business ethicists, social and business scholars and business practitioners have devoted considerable time to studying the business-society relationship [Carroll 1979, 1991, 1993; Drucker 1984; Freeman 1984; Wood 1991; Clarkson 1995; Porter, Kramer 2006] trying to conceptualize ethical behavior in terms of business practices of corporations in society. Much of this work has focused on theorizing what kinds of responsibilities corporations have towards society and what the consequences of respective actions or inactions are. Some scholars have argued that corporations have no responsibility beyond legally making profits for its shareholders [Friedman 1970], others that corporations have extensive responsibilities towards stakeholders and that these responsibilities derive from ethical principles and moral values [Carroll 1993, 1999; Freeman 1984].

In general, literature distinguishes among several types of CSR, most of which presume that corporations are social institutions that are tightly integrated into the society, meaning that they are socially, economically and politically interconnected with many other social institutions and groups of people whose well-being they affect directly or indirectly.

A concept that reflects the former and helps define more clearly the social responsibilities of companies is Edward R. Freeman's [Freeman 1984] stakeholder theory. It is both a paradigm for understanding the business-society relationship and a business management strategy which stresses the importance of CSR. It assumes that a corporation is composed of stakeholders or "persons or groups that have, or claim ownership, rights or interests in a corporation and its activities, past, present and future" [Clarkson 1995 p. 106]. These stakeholders, for example, may include customers, employees, shareholders, suppliers, local communities and the public in general.

Other scholars like Polyani [Polyani 1952], Davis [Davis 1960, 2001], Cannon [Cannon 1994], Ulrich and Sarasin [Ulrich, Sarasin 1995], Weiser and Zadek [Weiser, Zadek 2000], have contributed to the discussion on CSR. However, useful and interesting, most if not all of the key concepts discussed by these authors reveal that CSR is still very much a Western-oriented concept based on a Western set of values. The majority of the scholars contributing to the CSR debate come from Western countries³ and their perceptions of CSR are built on theories and practices that originated in Western corporations. That is also why most of the international standards on codes of conduct for

³ Mainly Europe and America.

corporations lack a comprehensive global context. Somehow, what is still missing in the discussions and debates – accounting for a gap in the business ethics field – is a perspective of CSR that is inclusive of a diverse range of cultural, social and religious backgrounds, other than that of the West.

Irrespective of a specific reality of a given country, its overall economic position, or situation in each sector of the economy, where we can still find many cases of socially irresponsible companies [Smith-Hillman 2007], the notion of CSR is well received and generally accepted in a definition process of many contemporary corporate strategies. CSR represents a declared political will continuously supported by an increased interest of state institutions, institutions of the EU and its member states, [European Commission 2001, 2009; Bé 2005; Diamantopoulou 2005; Eberhard-Harribey 2006; Souto 2009] as well as other international and non-governmental organizations (NGOs), mass media and also businesses themselves [Souto 2009].

Liedekerke and Dubbink [Liedekerke, Dubbink 2008] emphasize that studies on CSR considered as the flagship issues in business ethics have paradoxically been developed more in Europe than in the USA. Lewicka-Strzalecka at the very beginning of her article states that the notion of CSR has “become increasingly popular in Poland, both in academic circles through researching its theoretical foundations, and among managers and businessmen who want to put these theories to use in everyday business practice” [Lewicka-Strzalecka 2006 p. 440].

The management of many companies share the opinion presented in a large part of business ethics literature e.g. [Jose and Thibodeaux 1999; Hosmer 2000; Husted, Allen 2000; Porebski 2000; European Commission 2001; Bird, Hall, Momentè, Reggiani 2007; Heugens, Dentchev 2007; Filek 2007], those ethics and CSR may bring profits. Other authors, like: [Lewicka-Strzalecka 1999, 2003; Husted, Allen 2000; Koslowski 2002; Enderle 2004; Valentine, Godkin, Cyrson, Fleischman 2006; Sharp, Zaidman 2010] indicate also a positive link between economic performance of a company and its social responsibility. Some like: [Moreira, Cunha 1997; Hosmer 2000; Husted, Allen 2000; McWilliams, Siegel 2001; Burchell, Cook 2006; Whitehouse 2006; Valentine et al. 2006; Heugens, Dentchev 2007; Souto 2009] go even further and analyze essential prerequisites for obtaining a competitive advantage by companies considering ethics and CSR as their strategy. Husted and Allen [Husted, Allen 2000], Bé [Bé 2005], Whitehouse [Whitehouse 2006] and the European Commission [European Commission 2009] include ethics and CSR among corporate goals, or simply write about a company’s social strategy.

This growing will or belief in a positive impact of ethics and CSR on a company’s performance compels us, however, to give some thought and find answers to a very relevant question. What are the praxeological limits for application of ethics and CSR in the process of corporate strategy definition? It seems that such ventures should have certain limits or constraints hindering generation of undesirable and quite often unintended results in the process of a company’s strategy definition. Such effects are in most cases related to modification of organizational behaviors denoting the change in the scope of responsibility – from limited to complete and unlimited.

Many arguments, which have been used in an attempt to answer this question, can be found in the classic article by Milton Friedman [Friedman 1970]. It seems, however,

that his isolated opinion failed to convince the majority and it gave rise to a never-ending wave of criticism. In our opinion it might be worthwhile, taking advantage of the decline in an initial euphoric mood about CSR – at least with regard to Europe [Liedekerke, Dubbink 2008], taking up an analysis of benefits and losses brought about as an attempt to answer this question.

The integration of ethics and CSR into company's strategy may be useful for the organization and indicate a prudent attitude of its managers. It is understood that it is to the advantage of the organization itself as well as its managers [Friedman 1970; Whawell 1998; Kaler 2000; Burchell, Cook 2006; Whitehouse 2006; Pater, Lierop 2006; Souto 2009; Sharp, Zaidman 2010], to prevent the exposure of business to potential losses, or real threats, like pressures from NGOs⁴, costs of litigation, deterioration of company's image or reputation and loss of customer's trust, as a result of accusations of monopolistic practices, sexual harassment, discrimination, corruption, cronyism, influence peddling, nepotism, insider trading etc. Thus a doubt arises that maybe it would be less risky, from the viewpoint of efficiency and effectiveness in attaining company's goals, not to take ethics and CSR into consideration.

According to McWilliams and Siegel there is a certain level of investment in CSR which yields maximum profit and meets at the same time stakeholder's expectations with regard to such venture. Such a level may be defined with the use of cost/benefit analysis. Managers, entrepreneurs and companies' executives should treat CSR related decisions exactly the same way as all other investment decisions [McWilliams and Siegel 2001]. This view is shared also by Filek, who writes that: *actions taken under CSR may be treated as investment* [Filek 2007 p. 21]. However, Sharp and Zaidman argue that *CSR differs significantly from 'standard' business strategy initiatives* [Sharp, Zaidman 2010 p. 53].

Similarly, to many publications from an already vast field of business ethics we tend to consider ethics and CSR as synonymous concepts [Vogel 1991; Ferrell, Fraedrich 1997; Husted, Allen 2000; Enderle 2004; Rego, Cunha, Costa, Gonçalves 2006], without going into deliberations on their differentiation. Following Liedekerke and Dubbink [Liedekerke, Dubbink 2008], we believe that a complex notion of CSR overlaps such different concepts as business ethics, corporate responsibility, corporate/organizational citizenship, environmental stewardship, corporate philanthropy etc., makes a clear-cut determination of limits as well as differentiation between the several notions impossible. It may seem that the absence of a clear definition of the concept hidden under the term CSR, because of this very fact, has become its essential advantage and value. Dunne states, that "without any formal determination or widely accepted definition, CSR has come to mean so very much" [Dunne 2007 p. 373].

Praxeology as a general methodology, or as a theory of efficient human action [Dudley 1995; Gasparski 1995, 1996; Freeman, Phillips 1996; Swiatkiewicz 1997], plays in this analysis only an auxiliary and instrumental role. Praxeology makes possible an assessment of integrating ethics and CSR into the corporate strategy from the viewpoint of dual criterion of efficiency-effectiveness of an undertaken action. Although praxeology and ethics belonged to the spectrum of mutual scientific interests of practical phi-

⁴ NGOs – non-governmental organizations.

losophy of Tadeusz Kotarbiński who developed the Polish school of praxeology, Kotarbiński himself recognized a separate analysis of these two notions as belonging to different theoretical orders. At the same time, he emphasized their interrelations and practical consequences in real action [Lewicka-Strzalecka 2003].

The above brief analysis may lead to a conclusion that ethics and CSR have been transformed into some sort of panacea for failure of strategies declared by businesses. In the following part of our article, we shall try to clarify this issue.

3. Can ethics and CSR constitute panacea for all evil?

According to Paine *within this harmonious picture of ethics and economics as allies can be found traces of wishful thinking and seeds of complacency* [Paine 2000 p. 319]. There are also many myths about economic (managerial) activity on all levels of behavioral analysis i.e. general, organizational and individual [Geva 2001]. It is possible, or even probable that in the long run ethics will in general pay off; however, in specific cases of individual undertakings it shall not be profitable [Kaler 2000].

Similar or even identical opinions are often presented in the business ethics literature [Moreira, Cunha 1997; Filek 2007; Souto 2009]. Periods of economic boom, growth and development are more conducive to the integration of ethics and CSR into corporate activities than times of crisis, or economic downturn, forced savings and coupled with the above prevailing feeling of insecurity and uncertainty [Carr 2003; Vuontisjärvi 2006; Souto 2009]. Even then, “it is not evident how companies should respond to their stakeholders and identify their social responsibilities [Pater, Lierop 2006 p. 339]. Heugens and Dentchev [Heugens, Dentchev 2007] suggest that the CSR related risk might seriously affect the company’s possibilities to achieve its goals. In particular, with regard to the so-called organizational risk, it may seriously disturb basic processes of organizational transformations and thus hinder the attainment of internal goals.

According to Buchholz and Rosenthal [Buchholz, Rosenthal 1998], from the CSR conceptualization does not result any mechanism which would help solving the problem of organizational resources allocation. Linkage and operationalization of three goals [triple bottom line] imposed upon, or voluntarily accepted by an organization: economic, social and environmental, i.e. the so-called people, planet, profit, have continuously been the source of problems [Fisher, Lovell 2003]. Whitehouse [Whitehouse 2006], states in her study that the companies’ management (16 international organizations based in the United Kingdom) considers measurement of success in implementation of their own CSR related policy as difficult.

Having in mind the above opinions, we believe that the inclusion of other objectives like social and environmental at the same level as an economic goal may lead to the situation whereby the attainment of an economic goal will fall much short of expectations. The attained level may be so low that it will make the survival of a company impossible. In such a position, a company may not be able to solve its own problems, or those of its stakeholders.

It is being assumed in the business ethics literature that the promotion of ethics and CSR should also help decrease the scale of social and economic problems, or even eliminate some of them (e.g. unemployment, poverty, environmental pollution, social exclusion, global warming etc.), because (un) ethical and socially (ir) responsible behaviors of players in the marketplace condition the functioning of the whole economic system [Argandoña 1989; Lewicka-Strzalecka 1999; Hosmer 2000; Hosmer, Chen 2001; Sen 2002; Koslowski 2002; Souto 2009]. We think, however, that such course of action may also yield results quite opposite to intentions and even detrimental to the society and economy as a whole. Strategies based on imposed ethical standards may be used without paying much attention to whether they are helpful or rather harmful to the society as a whole or some particular social groups..

Ethics and CSR may also be used to obtain a competitive advantage. Such strategy may be illustrated by an example of imposing the ethical convention/standards of one company [monopolist] upon a whole sector of economy [industry] in which this company is operating. In such a case, ethics and CSR are being transformed into instruments strengthening a monopolist position of a company and to a large extent weakening competitive play in the given market. We have similar situations in the case of other factors impeding a perfect competition, like making use of licenses or copyrights. "Ethics strategies may thus be described as anti-competitive practices, which restrain other firms from competing effectively in the marketplace" [Husted, Allen 2000 p. 26].

Strategies incorporating CSR may also undermine a democratic way of a decision making process. When companies get involved in social problems they start making decisions, which may not be in the best interest of the society as a whole [Husted, Allen 2000].

As the strategies including CSR are to contribute to increase the company's value, the choices of such strategies tend to be conservative. They are focused on rather popular goals and undertakings, which are well thought of, or politically correct, without involvement in controversial, or open to different interpretations issues. It is estimated that 80% of companies' philanthropy is directed to safe issues' [Peel cited by: Husted, Allen 2000].

4. Potential threats of incorporating ethics and CSR into companies' strategy

In this part of our analysis, we discuss some threats of incorporating ethics and social responsibility into a company's strategy, which in our view appear mostly in the literature and are predominantly voiced in experts' statements.

Distraction or weaker focus of managers caused by the CSR's incorporation into the company's strategy constitutes a threat to its success, as on the one hand, managers tend to lose sight of the marketplace strategy and on the other, the risk arises of dividing the existing resources into an ever-increasing number of alternative investment undertakings [Heugens and Dentchev 2007]. Such a situation has also a negative impact on managers' behavior weakening their sense of duty towards companies' owners [Friedman 1970; Lewicka-Strzalecka 1999].

The acceptance of the CSR as a dominating strategy may also be a threat to the organization in the form of ineffective (non-productive) distribution of its available means and resources. Investment projects, which do not increase effectiveness as well as goals encouraging stakeholders to free-riding behavior, are symptomatic of such threats.

The CSR, being also an investment into public goods is understood here as the use of company's resources for goals that everybody, including competition, could benefit from. This includes also those who in no way contributed to the generation of the public service offer, but now may have wider or full access to such services. From the viewpoint of company's effectiveness, such a situation cannot be accepted. Especially in the long run as managers on the one hand can use such investments as an argument justifying a lack of progress in the attainment of the established goals, and on the other may yield to the pressure or even resign from obtaining economic goals in favor of political or social goals. CSR related expenditure carries also the costs of lost opportunities i.e. opportunity costs. No Euro or USD spent on CSR can be invested in other activity profitable for the company [Kirchler, Hölzl 2003; Heugens, Dentchev 2007].

In addition, another threat arises from the enlargement of the coalition through incorporation of interests of all and not only the crucial (strategic or the most influential) stakeholders. Such a wide coalition may become dysfunctional [inefficient] and lead to chaos and anarchy [Heugens, Dentchev 2007]. Participation and dialogue, as emphasized by Morsing and Schultz, may also relate to expenses and loss of time *and, in fact, lead to counterproductive activities that do not build trust, facilitate collaboration or enhance the value of the corporation* [Morsing, Schultz 2006 p. 335]. In spite of these apparently strong arguments, we may come across many proponents of the view that the strategic adoption of the CSR, gives an almost endless opportunity of widening the company's stakeholders coalition. In our view, it is at least questionable.

Effectiveness of the strategy can also be affected by its faulty implementation. One of the factors making a successful CSR implementation impossible is the absence of practical indicators for evaluation of its performance. Many of the CSR goals are of qualitative, nearly ephemeral nature making their quantitative measure difficult or even impossible [Fisher, Lovell 2003; Whitehouse 2006; Heugens, Dentchev 2007]. *The adoption of CSR activities increases the risk of bad strategy implementation when pivotal stakeholders are turned off by the difficulties of measuring the successfulness of a CSR-based strategy. (...) A lack of employee support can easily lead to further problems with strategy implementation* [Heugens and Dentchev 2007, pp. 156-162].

The credibility of a company diminishes when the very notion of CSR becomes blurred and abused. Some companies due to the type of their business are perceived as naturally illegitimate to use such terminology (tobacco, alcohol, pornographic industry as well as arms industry and petrochemical businesses etc.). If such businesses start assuming the CSR related duties and responsibilities they do not automatically improve their public image, or reputation but on the contrary, their present and not very good position may even get worse. The acceptance of the CSR related obligations by the above-mentioned businesses is perceived as insincere and hypocritical. It also leads to a decline of credibility as such action may be interpreted as an indication that the company did something that now requires compensation [Heugens, Dentchev 2007].

However, according to Morsing and Schultz [Morsing, Schultz 2006] the situation in this respect has already considerably changed. The present expectations of stakeholders with regard to the companies' CSR are much more unpredictable and concern many sectors, or even at the same time the economy as a whole. We have in mind here such issues as child labor, genetically modified organisms or sweatshops.

The adoption of the CSR strategy by a company makes various social groups aware of (real, potential and sometimes even imaginary) ties between this company and the social problems spelled out in its strategy. Thus, it results in an increased perception of and belief in its full responsibility for bringing the matter to its final solution [Heugens, Dentchev 2007]. Businesses should not usurp or appropriate tasks and problems, which are within the responsibility or under the management of such institutions as central and local governments, NGOs, or civil society. Businesses should not assume chief responsibility for the resolution of all, or even some issues, which are within the duties/responsibilities of others. Companies cannot try to "save the world", but should take upon themselves such tasks which they can responsibly implement [Heugens, Dentchev 2007].

According to the survey carried out by Burchell and Cook [Burchell, Cook 2006], the majority of NGOs and companies' representatives agree that the dialogue about CSR issues between NGOs and companies results in an increase of stakeholders expectations. Such a situation may thus lead to the escalation of demands concerning CSR and requirements from companies. A similar view is expressed by Lewicka-Strzalecka who writes that: *One of the unintentional results of the CSR policy can be growing expectations from specific stakeholders, as well as indifference of the local and central government, which is only too glad to dispose of a part of its duties* [Strzalecka 2006 p. 444].

Organizations can face a long-term loss of their reputation if they ignore, or do not take into account threats connected with insufficient or erroneous information about the risk related to the assumption of CSR obligations. Inadequate communication with stakeholders, such as lack of transparency and lack of information about reasons why a company assumes the CSR related obligations, as well as the risk involved and the possibility of conflict between groups of stakeholders, may give rise within society and consumer groups to feelings of anxiety and growing concern, which have been until then of potential or hidden nature [Heugens, Dentchev 2007]. Errors in communication with stakeholders with regard to company's obligations undertaken under CSR may result in the perception of such obligations as a part of an ordinary public relations campaign. In turn, the linkage of company's name to specific social or environmental issues may also generate a series of unintended and often negative side effects, independently of the diligence applied in the communication process.

The CSR strategy supporting unpopular or controversial issues⁵ may be unwelcome and meet with disapproval from some social groups, or parts of the society [Husted, Allen 2000].

⁵ Like fighting against HIV and helping the AIDS patients at the beginning of the 80ies, struggling against slave labor in Europe, children/pedophilia and women/prostitution smuggling, drug trafficking, corruption in sports, etc.

According to Sharp and Zaidman, CSR activities differ from other business activities because *CSR programs typically require not only traditional monetary donations but also the active involvement of employees as volunteers in social projects. As a result, one can assume that employees involved in CSR programs act both as employees in for-profit organization, and simultaneously as volunteers in a non-for-profit organization* [Sharp, Zaidman 2010 p. 52]. This can lead, at least theoretically, to identity dissonance among employees and to the conflicts and divisions within the organization [Sharp, Zaidman 2010].

Consumers are still not well aware of the CSR related companies' actions and those who know something in this respect, if they do not decide immediately to make their purchases based on the best price/quality ratio, they have a lot of trouble in making their choices according to the CSR related criteria. It happens so because customers do not have sufficient and adequate information to make the right decision, or because obtaining such information is too troublesome [Whitehouse 2006]. Furthermore, the [un]ethical conduct of the companies seems to have no significant impact on the purchasing decisions of customers [Lewiska-Strzalecka 2006; Farhangmehr, Malheiro 2007].

Entrepreneurs and firms' executives show little experience and lack of motivation to engage in social problems solving and/or in the resolution of environment protection issues [Friedman 1970; Buchholz, Rosenthal 1998; Husted, Allen 2000]. Hence, firms are not capable of solving such social problems like poverty, illiteracy, military conflicts in Africa, the protection of human rights in Tibet or AIDS [Husted, Allen 2000].

Decisions of companies' management on effective allocation of means and resources are hindered by cultural contexts, which pose a potential source of conflict of interests among a large number of different stakeholders [Bird et al. 2007]. Such situations get even more complicated in the context of multiculturalism. Businesses in this type of environment must take into account interests of stakeholders, whose behavior is based on different and often enough conflicting rules or standards. Stakeholders use different methods of behavior assessment, i.e. what in their view is appropriate and/or acceptable, as there is no universal solution of moral problems [Pater, Lierop 2006].

5. Axiological question of means and ends

We shall now attempt to study this problem from a different perspective and depart for a while from the efficiency analysis of applying ethics and CSR to the companies' strategy. We consider now an axiological issue of the means and ends as well as instrumental and ultimate values/principles which have been a never ending subject matter of discussions not only in business ethics but also in other fields.

The strategic form of CSR, being an instrumentalization of ethics, is in general rejected by moral philosophers who believe that acceptance of such CSR form augurs the end of ethics [Liedekerke, Dubbink 2008]. Some business ethics scholars like Bowie [Bowie 2001] believe that ethics may in some cases become non-profitable; however, firms and business people should continue doing what is good or the right things. Now, a question arises whether it is possible or just a wishful thinking?

In the literature on management and related disciplines, we find many descriptions and case analysis on success in business, which are in general ethically neutral or positively evaluated. In business ethics, to take a lesson, there are many cases referring to violations/infringements of ethical and legal standards for the purpose of economic gains, or survival of the organization. In the history of economic activity, there is no mention on the so-called “good but helpless” executives who ruined a viable company. Handbooks are silent on this topic. Probably because there is little about it to say. In the world of limited resources – as Posner [Posner 1977] states – waste should be considered immoral.

On the other hand, utilitarian or praxeological solutions are chosen where criteria of efficiency and effectiveness (amoral and immoral model of management) are preferred to the ethical dimension and thus the criteria related to the latter are eclipsed. It seems thus that Ossowska’s opinion, that *dogmatic formulation of ethical standard seems to be inadvisable as it obliterates the importance of their appropriate measuring* [Ossowska 1985p. 23] is well founded.

Recognition and analysis of stakeholders which lies in the heart of CSR [McWilliams, Siegel 2001; Burchell, Cook 2006] was aimed at realizing and recognizing the existence of different social groups and their interests in the organization [Freeman 2002]. *The main insight was that executives must pay some strategic attention to those groups who were important to the success of their corporations. So far...common sense. (...) Stakeholder capitalism is no panacea. It simply allows the possibility that business becomes a fully human institution* [Freeman 2002 pp. 112-116].

Regarding observations of everyday life experience, Friedman emphasizes that in a free society it need not happen that only “bad” people do “evil” things; it is enough that what is good for some may turn to be wrong for others [Friedman 1997]. This dilemma could be regarded as a business ethics classical dilemma. Such dilemmas, however, do not exclusively belong to the sphere of economic or managerial activity but appear in various areas of human social life [MacIntyre 1997].

The dilemma of dual criterion ethics *vs.* efficiency is well presented and summed up by Koslowski. He writes that: *one would want neither to live in a just society where there is nothing to buy nor in an efficient, rich society that employs its resources for morally reprehensible purposes. (...) The form of co-ordination by way of property, maximization of utility and profit, and the market cannot be the content of the social order and individual action, no more so than this form can be abandoned if freedom and efficiency in the economy are to be secured* [Koslowski 2002, pp. 44-67].

John Stuart Mill, considering a diversity and complexity of everyday decisions, as it seems, indicates also superiority of choices based on individual’s good sense and collective practical wisdom, rejecting at the same time formalization of ethical standards which, when taking into account the specificity of each situation, should have preference over an individual assessment [Almeida 2010].

In Tadeusz Kotarbiński’s works on praxeology and ethics “being efficient in a decent goal” was the ideal of life and the essence of the concept of “trustworthy guardian” [Kotarbiński 1987; Lewicka-Strzalecka 2003].

As a last resort, we can always use the well-known Aristotle’s golden mean principle according to which “good and evil are not in this area separated by a clear-cut divider

but they create a *continuum*, in which a man after a debate with his own conscience must determine the limits" [Ossowska 1985, p. 234].

Unfortunately, it seems there isn't any good sense, or golden mean measure that can be applied *a priori*, during the formulation of the company's ethical strategy. We may be coming closer to this measure through becoming more and better ethically educated, getting more sensitivity to different moral situations, by continuous reflection on pros and cons, never however attaining our ultimate goal. The lack of a good sense approach may lead to the situation whereby the process of strategic decision-making shall take a form of an oscillation between the extremities.

6. Conclusions and future research

As presented above in our short analysis, there is quite a wide array of praxeological and ethical constraints to the application of ethics and CSR as a constituent element of corporate strategy. This is a fact to be clearly understood both by entrepreneurs, managers as well as by the social actors who promote the ideas of corporate social responsibility.

The constraints presented above can substantially affect the efficiency and effectiveness of the strategy, the possibility of the company to continue its economic activity in a given sector, the continuity of an organization itself and the question of its very survival. However, it does not necessarily have to happen this way. In our viewpoint, as presented here, we by no means attempt to diminish the importance of CSR and benefits of its application for the company and the society *per se*. We recognize as relevant the search for different forms of developing partner cooperation (government-business-civil society) aimed at the resolution of problems related to the lacks of welfare state [Albareda, Lozano, Tencati, Midttun, Perrini 2008].

Our analysis widens the scope of Heugens and Dentchev's [Heugens, Dentchev 2007] research who, using direct interviews, gathered opinions of the European experts on CSR and then verified them in the organizational environment. Based on the obtained results, Heugens and Dentchev define seven categories of dangers with a differentiated scale of treat to which companies investing in CSR are exposed. Four of them are more concrete and have greater impact within the organization on *inter alia* the process of internal coordination and mechanisms of corporate governance while the other three are more of a symbolic nature and relate to groups, or people outside the dominating organizational coalition. They affect the level of inter-organizational relations the company takes part in, and to a greater extend influence credibility, reputation and social capital of the organization. The seven types of risks described by Heugens and Dentchev [Heugens, Dentchev 2007] do not of course exhaust the whole spectrum of situations, which restrict possibilities of applying ethics and CSR in companies' strategy. In our paper, we also added five other situations described in literature but it is highly probable that there are many more.

Institutional efforts done by governments, international organizations, NGOs and mass media to promote the idea of CSR, aimed at increasing companies' responsibility

for the resolution of social and environmental problems, should take into consideration the criteria of ethics and efficiency as well as application of the golden mean principle. Amartya Sen [Sen 2002], remembering the teachings of Buddha, also indicates the “middle path”.

Thus, it seems important not only to analyze limits whose exceeding may be related to a decline in efficiency and effectiveness of the strategy, or even, result in its inefficiency and ineffectiveness, but also to study situations in which ethics and CSR may prove to be critical for the success of strategy and maybe even the companies’ survival.

We do not endeavor in our analysis to cover the whole issue of such barriers and related to them threats in the application of CSR and ethics in the process of company’s strategy definition. Hence, we believe it would be of substantial interest to continue further research on these barriers. Of particular importance seems to be the empirical verification of the cases described here.

Concluding, it seems worthwhile to mention the comment in [Elms, Brammer, Harris, Philips 2010] on relationships between strategic management and business ethics: *Whereas research in strategic management may have shifted considerations of ethics too far into background, research in business ethics may have correspondingly placed too much focus on “ethics” and not enough on “business”* [Elms, Brammer, Harris, Philips 2010 p. 403].

Bibliography

- Albareda, L., Lozano, J. M., Tencati, A., Midttun, A., & Perrini, F. 2008 *The Changing Role of Governments in Corporate Social Responsibility: Drivers and Responses*, “Business Ethics: A European Review”, 17 (4), 347-363.
- Almeida F. 2010 *Valores humanos e responsabilidade social das empresas*, Cascais, Portugal, Principia.
- Argandoña A. 1989 *Las relaciones entre economía y ética*, “Research paper” n° 166, IESE/Universidad de Navarra Barcelona, Spain.
- Bé D. 2005 *Foreword*, [in:] A. Habish, J. Jonker, M. Wegner, R. Schmidpeter (Eds.), *Corporate social responsibility across Europe*, Springer, Berlin – New York, NY; accessed February 10, 2012, available at <http://pt.scribd.com/doc/30804196/> /Corporate-Social-Responsibility, vii-viii.
- Bird R., Hall A. D., Momentè F., Reggiani F. 2007 *What Corporate Social Responsibility Activities are Valued by the Market?*, “Journal of Business Ethics”, 76, 189-206.
- Bowie N. 2001 *The role of Business Ethics: Where Next? Is there a Role for Academics?*, “Business Ethics: A European Review”, 10 (4), 288-293.
- Bremer J. A. 2008 *How Global is the Global Compact?*, “Business Ethics: A European Review”, 17 (3), 227-244.
- Burchell J., Cook J. 2006 *It is Good to Talk. Examining Attitudes towards Corporate Social Responsibility Dialogue and Engagement Processes*, “Business Ethics: A European Review”, 15 (2), 154-170.
- Cannon T. 1994 *Corporate Responsibility – Business Ethics, Governance, Environment, Roles and Responsibilities*, Pitman Pub., London, UK.

- Carroll A. B. 1979 *A Three-Dimensional Conceptual Model of Corporate Performance*, "Academy of Management Review", 4 (4), 497-505.
- Carroll A. B. 1991 *The Pyramid of Corporate Social Responsibility: Toward the Moral Management of Organizational Stakeholders*, "Business Horizons", 34, 39-48.
- Carroll A. B. 1993 *Business & Society: Ethics and Stakeholder Management* (2nd ed.), South-Western Pub., Co Cincinnati, OH:
- Carroll A. B. 1999 *Corporate Social Responsibility: Evolution of a Definitional Construct*, "Business & Society", 38 (3), 268-295.
- Carr P. 2003 *Revisiting the Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism: Understanding the Relationship between Ethics and Enterprise*, "Journal of Business Ethics", 47, 7-16.
- Clarkson M. B. 1995 *A Stakeholder Framework for Analyzing and Evaluating Corporate Social Performance*, "The Academy of Management Review", 20 (1), 92-117.
- Davis K. 1960 *Can Business Afford to Ignore Social Responsibilities?*, "California Management Review", 2, 70-76.
- Davis K. 2001 *The Social Responsibility of Corporations*, "The Corporate Citizen", Corporate Citizenship Unit, Deakin University, 2-8, Melbourne.
- Diamantopoulou A. 2005 *Foreword*, [in:] A. Habish, J. Jonker, M. Wegner, R. Schmidpeter (Eds.), *Corporate Social Responsibility across Europe*, Springer, Berlin, Germany – New York, NY, accessed February 10, 2012, available at <http://pt.scribd.com/doc/30804196/Corporate-Social-Responsibility>, v-vi.
- Dudley P. 1995 *Editor's Introduction*, [in:] P. Dudley (ed.), *Kotarbiński's praxiology*, Centre for Systems Studies University of Hull, Hull, UK, xiv-xxix.
- Dunne S. 2007 *What is Corporate Social Responsibility Now?*, "Ephemera", 7 (2), 372-380.
- Eberhard-Harribey L. 2006 *Corporate Social Responsibility as a New Paradigm in the European Policy: How CSR Comes to Legitimate the European Regulation Process*, "Corporate Governance. The International Journal of Business in Society", 6 (4), 358-368.
- Elms H., Brammer S., Harris J. D., Phillips R. A. 2010 *New Directions in Strategic Management and Business Ethics*, "Business Ethics Quarterly", 20 (3), 401- 425.
- Enderle G. 2004 *Global Competition and Corporate Responsibilities of Small and Medium-Sized Enterprises*, "Business Ethics: A European Review", 13 (1), 51-63.
- European Commission 2001 *Green Paper, Promoting a European Framework for Corporate Social Responsibility*, 2001, Brussels, accessed May 11, 2011, available at <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0366:FIN:en:PDF>.
- European Commission, 2009, *Towards Greater Corporate Responsibility. Conclusion of EU-Funded Research*. Brussels, accessed May 11, 2011, available at http://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/policy-review-corporate-social-responsibility_en.pdf.
- Farhangmehr M., Malheiro M. A. 2007, *As percepções éticas dos consumidores influenciam a sua atitude de compra?*, "Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão", 5(1), 20-31.
- Filek J. 2007 *Między wolnością gospodarczą a odpowiedzialnością społeczną biznesu*, [in:] B. Klimczak, A. Lewicka-Strzalecka (eds.), *Etyka i ekonomia*, PWE, Warsaw.
- Fisher C., Lovell A. 2003 *Business Ethics and Values*, FT Prentice Hall, Harlow, UK – Milan, Italy.

- Friedman M. 1970 *The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits*, "The New York Times Magazine", September 13.
- Friedman M. 1997 *Społeczną odpowiedzialnością biznesu jest pomnażanie zysków*, [in:] L. V. Ryan CSV, J. Sójka (eds.), *Etyka biznesu. Z klasyki współczesnej myśli amerykańskiej*, W drodze, Poznań, Poland.
- Freeman R. E. 1984 *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Pitman Pub., Boston, MA.
- Freeman R. E., Phillips R. A. 1996 *Efficiency, Effectiveness, and Ethics: A Stakeholder View*, [in:] W.W. Gasparski, L. V. Ryan CSV (eds.), *Human Action in Business: Praxiological and Ethical Dimensions*, New Brunswick-London, UK: Transaction Pub..
- Freeman R. E. 2002 *The Possibility of Stakeholder Capitalism*, [in:] L. Zsolnai, W. W. Gasparski (Eds.), *Ethics and the Future of Capitalism*. New Brunswick – London, UK: Transaction Pub..
- Gasparski, W. W. 1995 *Wartościowanie działań*, „Prakseologia”, 1-2 (126-127), 15-28.
- Gasparski W. W. 1996 *Praxiology and Ethics: The Business Ethics Case*, [in:] W. W. Gasparski, L. V. Ryan CSV (eds.), *Human Action in Business: Praxiological and Ethical Dimensions*, Transaction Pub., New Brunswick – London, UK.
- Geva A. 2001 *Myth and Ethics in Business*, "Business Ethics Quarterly", 11 (4), 575-597.
- Heugens P., Dentchev N. 2007 *Taming Trojan Horses: Identifying and Mitigating Social Responsibility Risks*, "Journal of Business Ethics", 75, 151-170.
- Hosmer L. T. 2000 *It is Time for Empirical Research in Business Ethics*, "Business Ethics Quarterly", 10 (1), 233-242.
- Hosmer L. T., Chen F. 2001 *Ethics and Economics: Growing Opportunities for Joint Research*, "Business Ethics Quarterly", 11 (4), 599-622.
- Husted B. W., Allen D. B. 2000 *Is it Ethical to Use Ethics as Strategy?*, "Journal of Business Ethics", 27, 21-31.
- Jose A., Thibodeaux M. S. 1999 *Institutionalization of Ethics: The Perspective of Managers*, "Journal of Business Ethics", 22, 133-143.
- Kaler J. 2000 *Reasons to Be Ethical: Self-Interest and Ethical Business*, "Journal of Business Ethics", 27, 161-173.
- Kirchler E., Hölzl E. 2003 *Economic Psychology*, [in:] C. L. Cooper, I. T. Robertson (eds.), "International Review of Industrial and Organizational Psychology", 18, 29-89.
- Koslowski P. 2002 *Ethics of Capitalism*, [in:] L. Zsolnai, W.W. Gasparski (eds.), *Ethics and the Future of Capitalism*, Transaction Pub., New Brunswick-London, UK.
- Kotarbiński T. 1987 *Pisma etyczne*, Ossolineum, Wrocław, Poland.
- Lewicka-Strzalecka A. 1999 *Etyczne standardy firm i pracowników*, IFiS PAN, Warsaw, Poland.
- Lewicka-Strzalecka A. 2003 *Prakseologia a etyka: od filozofii praktycznej Tadeusza Kotarbińskiego do dylematów etyki życia gospodarczego*, „Edukacja Filozoficzna”, 35, 21-36.
- Lewicka-Strzalecka A. 2006 *Opportunities and Limitations of CSR in the Post-Communist Countries: Polish Case*, "Corporate Governance. The International Journal of Business in Society", 6 (4), 440-448.
- Liedekerke L., Dubbink W. 2008 *Twenty Years of European Business Ethics – Past Developments and Future Concerns*, "Journal of Business Ethics", 82, 273-280.

- McIntyre A. 1997 *Dlaczego problemy etyki biznesu są nierozwiązywalne?*, [in:] L. V. Ryan CSV, J. Sójka (eds.), *Etyka biznesu. Z klasyki współczesnej myśli amerykańskiej*, W drodze, Poznań, Poland.
- McWilliams A., Siegel D. 2001 *Corporate Social Responsibility: A Theory of the Firm Perspective*, "Academy of Management Review", 26 (1), 117-127.
- Moreira P., Cunha M. P. 1997 *Ética organizacional: Moda de gestão, escolha moral ou imperativo estratégico?*, "Comportamento Organizacional e Gestão", 3 (2), 347-358.
- Morsing M., Schultz M. 2006 *Corporate Social Responsibility Communication: Stakeholder Information, Response and Involvement Strategies*, "Business Ethics: A European Review", 16 (4), 323-338.
- Ossowska M. 1985 *Normy moralne. Próba systematyzacji*, PWN, Warsaw, Poland.
- Paine L. S. 2000 *Does Ethics Pay?*, "Business Ethics Quarterly", 10 (1), 319-330.
- Pater A., Lierop K. 2006 *Sense and Sensitivity: The Roles of Organization and Stakeholders in Managing Corporate Social Responsibility*, "Business Ethics: A European Review", 15 (4), 339-351.
- Pinto G. R. 2004 *Responsabilidade social das empresas: Estado da arte em Portugal*, CECOIA, Lisboa, Portugal, accessed July 11, 2006, available at www.rso.pt.
- Porębski C. 2000 *Czy etyka się opłaca? Zagadnienia etyki biznesu*, Antykwa, Kraków – Kluczbork, Poland.
- Polyani K. 1957 *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of our Time*, Boston.
- Porter M.E., Kremer M.R. 2006 *Strategy and Society. The Link between Competitive Advantage and Corporate Social Responsibility*, "Harvard Business Review", December 2006, 78-92.
- Posner R. A. 1977 *Economic Analysis of Law*, Little, Brown, Boston, MA.
- Rego A., Cunha M. P., Costa N. G., Gonçalves H., Cabral-Cardoso C. 2006 *Gestão ética e socialmente responsável*, Editora RH, Lisboa, Portugal.
- Sen A. 2002 *Rozwój i wolność*, Zysk i S-ka, Poznan, Poland.
- Smith-Hillman A V. 2007 *Socially Irresponsible, Unethical or Business as Usual? UK Case of Agros Ltd. and Littlewoods Ltd. v. OFT*, "Business Ethics: A European Review", 16 (2), 150-162.
- Souto B. F.-F. 2009 *Crisis and Corporate Social Responsibility: Threat or Opportunity?*, "International Journal of Economic Sciences and Applied Research", 2 (1), 36-50.
- Sharp Z., Zaidman N. 2010 *Strategization of CSR*, "Journal of Business Ethics", 93 (1), 51-71.
- Swiatkiewicz O. 1997 *Por que não uma abordagem praxeológica*, "Análise Psicológica", 4 (15), 637-644.
- Ulrich P., Sarasin C. 1995 *Facing Public Interest. The Ethical Challenges to Business Policy and Corporate Communications*, Kluwer Academic Pub., Amsterdam, Holland.
- Valentine S., Godkin L., Cyrson E., Fleischman G. 2006 *Perceived Ethical Values and Small Business Problems in Poland*, "Business Ethics: A European Review", 15 (1), 76-85.
- Vogel D. 1991 *The Ethical Roots of Business Ethics*, "Business Ethics Quarterly", 1 (2), 101-120.

- Vuontisjärvi T. 2006 *The European Context for Corporate Social Responsibility and Human Resource Management: An Analysis of the Largest Finnish Companies*, "Business Ethics: A European Review", 16 (3), 271-291.
- Weiser J., Zadek S. 2000 *Conversations with Disbelievers. Persuading Companies to Address Social Challenges*, The Ford Foundation, New York, NY.
- Whawell P. 1998 *The Ethics of Pressure Groups*, "Business Ethics: A European Review", 7 (3), 178-181.
- Whitehouse L. 2006 *Corporate Social Responsibility: Views from the Frontline*, "Journal of Business Ethics", 63 (3), 279-296.
- Wood D. 1991 *Corporate Social Performance Revisited*, "Academy of Management Review", 16 (4), 691-718.

István TAKÁCS¹

PERFORMANCE MEASUREMENT OF HUMAN RESOURCE IN HUNGARIAN HIGHER EDUCATION

Summary

Measuring and evaluating performance, and – even more – exploring the factors influencing performance is of key importance both in the case of business enterprises and non-profit-oriented public organizations. Well-known economists and businessmen try to improve the measuring methods. Measuring the fulfilment of requirements regarding public organizations is typically made by analysing the financial management, but obviously it is not enough. The objective of the public sector is to create public goods which have no obvious and marketable value. Measuring the performance of man who plays a key role in value creation is important because – in addition to increasing the efficiency of the organization – he also has an important role in motivation. The paper reviews the performance measurement of staff working in the public sector organizations and, based on a survey by a Hungarian university, evaluate the attitudes of the public sector staff concerning performance evaluation.

Keywords: higher education, comparative analysis, public goods, efficiency, survey

1. Introduction

(...) when you can measure what you are speaking about, and express it in numbers, you know something about it; but when you cannot measure it, when you cannot express it in numbers, your knowledge is of a meagre and unsatisfactory kind; it may be the beginning of knowledge, but you have scarcely in your thoughts advanced to the stage of science, whatever the matter may be.

[Kelvin 1889 pp. 80-81]

The topic of the article is closely connected to human resources management. The authors, however, do not intend to describe it from the classical HR management approaches but focus their attention on the dilemmas of HR management when they try to assess the performance of the labour force. We have been inspired from several sources in our work, for example from the legislative side. The assessment of employees in the public sector (civil servants, public officials) should have been made regularly (generally every three years), but the former system contained a lot of formal elements and the subjective attitude of managers had a great share in the procedure. In the 2000s, the legislation argued for the performance measuring of employees of the public sector by the force of law. On the other hand, a lot of questions arose in connection with the

¹ Dr. hab. Takács, István, Károly Róbert College, Gyöngyös, Hungary, e-mail: itakacs@karolyrobert.hu.

implementation of the procedure, and as a part of this – although not as competent experts but those who can track the progress in the process – we collected experience and tried to perform a survey in which we examined the knowledge and opinion of civil servants about the performance evaluation that they were subjected to. In the examination, we focused on the measurability problems of staff's performance in public sector organizations and less on the role of the performance measured in human resource management and the motivation of employees.

First, we have to discuss the problems of performance measurement. The concept of performance management was explained by a lot of authors. Hereby only a few are mentioned who are more closely related in a sense to the later topics of our article. The approaches, of course, mostly reflect the values of the business sector and evaluate on the basis of directly measurable performances and income.

According to Neely et al. [Neely et al.1995] the performance measurement is a topic often discussed but rarely defined. They proposed definitions of performance measurement, a performance measure and a performance measurement system as follows:

- “*Performance measurement* can be defined as the process of quantifying the efficiency and effectiveness of action.”
- “A *performance measure* can be defined as a metric used to quantify the efficiency and/or effectiveness of action.”
- “A *performance measurement system* can be defined as the set of metrics used to quantify both the efficiency and effectiveness of actions” [See also: Bourne et al. 2003 p. 3].

In the case of non-profit activities, however, quite a few questions should be faced when evaluating effectiveness and efficiency. In the course of non-profit activities, public goods are produced the value of which and the method of evaluation itself implies a set of uncertainties. The economics of externalities tries to provide tools for those dealing with evaluation but the transformation of theoretical models into actual values is always followed by debates.

During measurement we also have to consider what kind of information is given by the composed indices to the competent users: to the person who is measured, who can position himself in the organization on the basis of this in order to realize his own career plan – if he is conscious enough. The executive head also receives information about the contribution of the employee to the fulfilment of the mission of the organization as well as reference values for the application of motivation tools.

With a certain abstraction, the following criteria system regarding business entities properly describes the general requirements towards the measuring system that can be used in non-profit-orientated public sector organizations:

- *Comprehensive*: The measurement system captures all relevant constituencies and stakeholders for the process.
- *Causally oriented*: The measurement system tracks those activities and indicators that influence future, as well as current performance.
- *Vertically integrated*: The measurement system translates the overall firm strategy to all decision makers within the organization and is connected to the proper reward system.

- *Horizontally integrated*: The measurement system includes all pertinent activities, functions, and departments along the process.
- *Internally comparable*: The measurement system recognizes and allows for trade-offs between the different dimensions of performance.
- *Useful*: The measurement system is ready understandable by the decision-makers and provides a guide for action to be taken” [Caplice, Sheffi 1995 p. 63].

The main objectives of performance measurement systems are as follows: control, reporting, planning and making business decisions [Wimmer et al. 2010]. If we examine the above criteria from this aspect, it becomes obvious that their fulfilment depends on the quality and information content of applied measuring tools and indices. Meadows (1998) drafted some useful guide in this regard. (It should be noted, that – in contrary to the above cited requirements about measuring performance as a whole or its partial procedures – Meadows put down these requirements in connection with sustainability, which is very close to the treatment of our examination’s target. The requirements are as follows:

- *“Clear in value*: no uncertainty about which direction is good and which is bad.
- *Clear in content*: easily understandable, with units that make sense, expressed in imaginable, not eye-glazing, numbers.
- *Compelling*: interesting, exciting, suggestive or effective action.
- *Policy relevant*: for all stakeholders in the system, including the least powerful.
- *Feasible*: measurable at reasonable cost.
- *Sufficient*: not too much information to comprehend, not too little to give an adequate picture of the situation.
- *Timely*: compliable without long delays.
- *Appropriate in scale*: not over- or under-aggregated.
- *Democratic*: people should have input to indicator choice and have access to results.
- *Supplementary*: should include what people can’t measure for themselves (...)
- *Participatory*: should make use of what people can measure for themselves (...)
- *Hierarchical*: so a user can delve down to details if desired but can also get the general message quickly.
- *Physical*: money and prices are noisy, inflatable, slippery, and unstably exchangeable (...)
- *Leading*: so they can provide information in time to act on it.
- *Tentative*: up for discussion, learning, and change” [Meadows 1998 pp. 17-18].

Then again, it is the problem of measuring, that – although all the employed indices meet the above requirements, they come from past data, often from different lengths of time, the evaluation of which in a certain context gives disputed results and makes the

predictability and assessment of future performance problematic. The other problem is that they decrease the information value of aggregates created from individual indices.

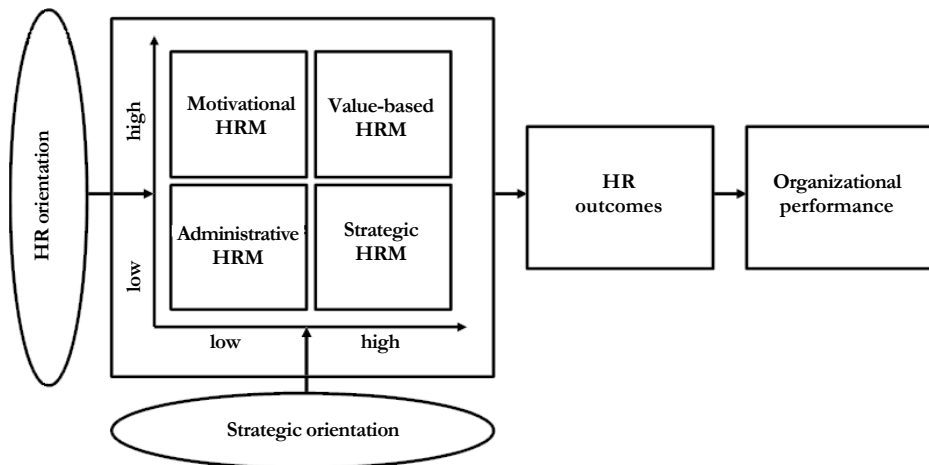
As regards higher education targeted by the present study, one of the key evaluation factors in the national and international measurement of institutional performance [Breakwell, Tytherleigh 2010] is people, the key factor of servicing. The different degree of human resources and strategic orientation of non-profit organizations (NPOs) results in different types of human resource management activities, which in turn determine the performance of employees and consequently the organization (Figure 1) [Ridder et al. 2011].

It is obvious that if both the HR and the strategic orientation is of a low level, we can speak only about administrative human resource management and in order to implement value-based human resources management, both the HR and strategic orientation should be at a high level. Since the human capital in higher education is concentrated and extremely high, this latter approach should be enforced in the institutions. [Akingbola 2012] Whether it is realized or not, it depends on the commitment of management.

The attention given to this area depends partly on the personal qualities of executives and, consequently, their leadership style which is determined by their qualities. The management style determines the organizational culture. According to the X and Y theoretical model by McGregor the oppressive (autocrat) and liberal management introduces different organizational structure within the firm, which decisively affects the development and performance of the organization. The autocratic and oppressive management (Theory X) keeps the organization under rigorous control, but there is no development, thus the organizational activities and performance are limited and a depressed organizational culture is formed. Liberal leadership (Theory Y) is development-oriented, the control is made through achievement, continuous improvement, authorization and transferring responsibility. The management works as a supporter of the organization, it is not restricting but enhances self-realization of staff thus increasing the performance of the organization. Empirical research also confirms the theoretical model, that is the organizational culture has a considerable impact on the performance of organization [Zhang et al. 2008].

The performance and competencies of human resource (employee) are closely connected to each other. The performance can be increased by developing the latter [Marrewijk, Timmers 2003]. It obviously means that measuring the competencies is an important evaluation criterion within performance measurement if the management aims to improve the performance of the staff and – through this – the performance of organization.

FIGURE 1.
Typology of HR architectures and their effects in NPOs



Resource: [Ridder et al. 2011 p. 10].

The development of competencies is connected with the employee performance management and personal development. One of its well-known criteria system, as Key Performance Indicators (KPIs), is the system of SMART indicators (Specific, Measurable, Attainable, Relevant, Timely) [Doran 1981], complemented with feedback (Evaluate, Re-evaluate) functions. Typical SMART questions can be like the following [Meyer 2003] – Specific: What: What do I want to accomplish?; Why: Specific reasons, purpose or benefits of accomplishing the goal.; Who: Who is involved?; Where: Identify a location.; Which: Identify requirements and constraints.; Measurable: How much?; How many?; How will I know when it is accomplished?; Attainable: How: How can the goal be accomplished?; Relevant: Does this seem worthwhile?; Is this the right time?; Does this match our other efforts/needs?; Are you the right person?; Timely: When?; What can I do in six months from now?; What can I do today? The questions can also give reasons for the performance measurement of human resource, adequately to the objectives of the organization.

As regards higher education, the issue is in a special context due to the teachers' autonomy. How can a teacher be evaluated if – in theory – he/she can autonomously determine many key parameters of his/her own activities. At the same time, however, the experiences collected through the implementation of quality assurance systems prove that the autonomy of teachers and the operation of a regulated system can be harmonized, without harming the former one. [Hoecht 2006] It can be concluded that the implementation of systems measuring the key performance indicators can be compatible with teaching autonomy of teachers and referring to the autonomy actually means the intent to avoid control. Referring back, however, to the Theory Y model of

McGregor, the control is also part of the liberal management style and related organization culture, but the implementation of control extends the fields of responsibility (even to the person in some elements).

The evaluation systems of human resource performance should consider the fact that in the long run the employee (even if he is a professor) will measure the efforts (inputs added by him) and the yields and profits resulted by his work (See Adams' Equity Theory: [Adams 1965]). The permanent imbalance (workplace or management which does not recognize achievements) will make unmotivated, decreases performance to a level which is considered proportional to inputs. If the measurement system of employee performance is not able to measure whether the performance of the employee and the outputs of work are in proportion to each other, then it is unsuitable for the efficient support of human resources management and for the implementation of organizational goals of the management.

We have to outline shortly the special feature of state higher education institutions, that is they work as part of the state budget. The condition system of the operation of institutions is determined by the actual role concept of the state and, as a consequence, the extension of its responsibility and the budget that can be spent – the performance of the economy [Báger et al. 2009]. Thus the government feels authorized to issue regulations concerning the performance measurement of institutions and their employees [Breakwell, Tytherleigh 2010], to implement evaluating mechanisms (accreditation system, appointment procedure of professors) which try to look objective, but the impact of interests and relation systems (as subjective factors) overwriting measurable requirements can be traced many times.

Public and higher education has a special place within the state budget system. In connection with their evaluation, all the concepts of efficiency, productivity and fairness have significance [Lannert 2004]. Efficiency, however, is often identified only with the use of costs and it is regarded the synonym of “cheapness”. Thus efficiency and productivity is often separated for those participating in education (teachers, pedagogues and leaders of institutions) because successful training is not cheap. The intellectual investment utilized for the achievements in professional work is pricey, thus – from this point of view – efficiency and success can be contradictory concepts [Lannert 2004].

Efficiency in its common sense is the ability to achieve the planned impact. In technical sense, that institution can be regarded efficient among the participants of education, the pupils/students of which produce good results in public education according to the basic skill measurements and – concerning higher education – according to the assessment of labour market. As regards the latter, however, the labour market often evaluates not only the applicant, measuring his/her actual knowledge, but also the goodwill or ill will represented by the reputation of the institution. Due to this, the fresh graduates on the labour market often fail at the first screening, independently from their actual performance. In turn, it would affect the judgement of work (performance) in the institution, apart from the fact, that objective measures indicate different (significantly better) performance.

Among the theoretical models examining the non-profit sector, the efficiency models presume efficiency deficit on behalf of non-profit sector. Their basic assumption is

that the efficiency of activities within these organizations is by all means lower than for-profit organizations because there are no profit-oriented owners [Bartal 2005]. A lot of articles in the international references highlight that efficiency measurement should look for specific methods by considering the special features of public sector organizations. There is another widespread approach, too, according to which the achievement of public sector organizations can be reviewed and their performance measured by adapting principles and practical solutions of the business sector. Actually, it is the two sides of the same problem: on the one hand, the public sector organizations aim to distinguish themselves from the profit-oriented sector, on the other hand, they start to be similar to business entities from many aspects [Révész 2001]. The performance of these organizations can be examined by regarding both the efficiency of their activities and their fruitfulness.

Out of the several models examining the Hungarian non-profit sector, the following can be highlighted: methods of Non-profit Accountability Standards prepared by Farkas and Molnár in 2007 [Farkas, Molnár 2007]; the Index of Social Justice published by Hegyesi and Fekete in 2006 [Hegyesi, Fekete 2006]; as well as the research published by Kákai in 2008, in which the activities of the sector was introduced from a new aspect, which stressed the social participation going beyond the economic approaches [Kákai 2008].

Public sector organizations are interested to have concrete information that can be evaluated:

- in order to improve the efficiency and productivity of operation;
- in competitive financing environment, the funding organizations more and more frequently request information about the performance of the organization as a condition of grants and for monitoring reasons;
- performance information that can be well communicated is necessary for enforcing the reputation of organization and expanding its values;
- those concerned can be better stimulated by the outcome indicators and the objectives can be made more obvious [Pavluska 2006].

The operation of a public sector organization can be regarded successful, if its performance serves both the mission, the achievement of the objectives of founders and the maintenance of functionality. Therefore, adequate indicators should be constructed to express and evaluate performance. These indicators are suitable for expressing the categories of input, activity, output and efficiency. In the case of public sector organisations, these categories can be explained as follows [Pavluska 2006]:

- *Inputs*: resources rendered or used for the activities. Their quantifiable indicators are: the money utilized, means, equipment, infrastructure, employees, working hours spent, etc. The social and human capital resources, like motivation, attitude, value, skills, competencies and information, cannot be quantified. Input indicators include the information about costs of resources, regulations restricting operation and the requirements.
- *Activities*: express what happens in the organisation with the resources in order to enhance directly or indirectly the mission of the organization or the fulfilment of objectives. The activities can be expressed by techniques and dealings.

- *Outputs*: direct outcomes of activities, which can be expressed – among other things – by the utilized labour volume, time of availability and capacity, number of clients and the persons reached, etc.

The performance, efficiency and achievements of the organization are considerably affected by the individual performances, and it is especially true in the educational institutions, where the „means of production” is the man, the teacher and the product is the student, the competencies developed in the students by the activities of the educational institution, the improvement of self-studying skills and – to a lesser extent – the substantive knowledge, provided to the students and questioned from them during their training courses.

The aim of the examination is to evaluate the measurement methods applied in a Hungarian university and a college, how these methods are able to measure performance objectively, what information they provide to the human resource managers and to the person who is measured. The research also aimed at examining the experiences and opinion about the importance and goals of performance measurement of employees working in higher education by a questionnaire survey.

2. Material and methods

Within the frames of the research the faculty and staff measuring systems of two Hungarian higher education institutions (one university and one college) are compared and the evaluation method and practice of an independent (de jure consultative, de facto decision-making) accreditation board concerning the measurement of professor habitude (life performance). The measuring systems were evaluated on the base of the official documents of the two institutions. The practice is regarded by the institutions as a reference in the evaluation of other teaching performances.

The questionnaire survey within the research was made with the employees of a Hungarian medium-size university about the measurement system applied at the institution, about their opinion connected with the objectivity of the system and the necessity of performance measurement.

The survey was performed with a questionnaire which was available on the intranet of the institution and could be completed electronically in 2010. All the employees holding email addresses received electronic invitations to complete the questionnaire and two reminders were also sent to them. The questionnaire was voluntary. The survey was carried out by the internal audit unit of the institution. Eight questions in the questionnaire were connected with demography, 13 asked the respondents about the awareness of performance measurement systems, their opinion concerning the suitability of these systems and 12 questions aimed the personal experiences of respondents in connection with performance measurement. The questions were typically multiple choice topics or the respondents should have evaluated on Likert scale. In some cases those responding could write short comments.

The number of employees at the date of research was almost three thousand, out of them 219 persons completed the questionnaire.

Simple statistical methods were used in the evaluation of the questionnaire.

3. Results

3.1. Assessment of the employee

The assessment of the employee is made on a printed form in both examined institutions. The structure of assessment is the following: appraisal criteria, evaluated by the direct superior employer on a four-point scale (excellent – 3 points, satisfactory – 2 points, less satisfactory – 1 point, failed – zero point) and with a short written justification. The justification is mostly made with panel sentences.

The assessment of the civil servant is the ratio of scores aggregated from the individual measurement criteria compared to the maximum available scores: excellent (80-100%), suitable (60-79%), less suitable (30-59%) and unsuitable (below 30%).

It is obvious that the applied evaluation model does not contain any concrete, quantifiable evaluation criteria (Table 1). The use of four-point scale, however, pretends that quantified, scale measurement was made but the evaluation, in fact, strongly depends on the evaluating person. It might result that the staff working in different units can get different assessment with the same performance or those working in the same unit can be different due to sympathy or antipathy, even in the case of the same performance.

So the method is inadequate for the actual, objective performance measurement, it does not give appropriate information about the competencies and their level of fulfilment either to the manager or the employee, thus it is not suitable for assisting the preparation of human resource development plans. The question is placed into a different perspective if it is considered that there were competing alternatives when the valid system was prepared. One of these alternatives intended to evaluate on the basis of a detailed index-system, while the other alternative aimed to set up a competency map in which the fulfilment of competencies relevant for a given activity sphere should have been evaluated on a five-point scale. The instructions for evaluation contained detailed description for the minimum and maximum values of each competency.

TABLE 1.

Criteria system used for the measurement of civil servants

Specific criteria of assessing civil servants	
Other staff	Teachers, researchers
<ul style="list-style-type: none"> – Professional skills required for the job – Professional, practical duties within the job – Problem-solving ability connected with professional work 	<ul style="list-style-type: none"> – Meeting the performance requirements – Quality of performing teaching activities – Level of scientific/art activities – Participation in the community life of the higher education institution
General criteria of assessing civil servants	
<ul style="list-style-type: none"> – Responsibility and sense of vocation concerning the duties – Accuracy, diligence and efforts connected with the duties – Other criteria regulated by the executive orders 	
Assessment criteria connected with leading positions	
<ul style="list-style-type: none"> – Level of work at the organisational unit/institution led by the executive – Organization of the work in the unit/institution managed by the executive 	

Source: own study

3.2. Teaching staff assessment

In addition to the above-outlined evaluation, two further methods are used for the measurement of teaching staff performance. In one of the methods, the student evaluate the performance of the teacher, while the other calculates – as a performance indicator – the time spent on teaching, research, publication activity, participation in public activities at the institution and in talent management (on the basis of self-declaration). The latter, if properly documented and controlled, can be the basis of the evaluation of a period and a life performance. At the same time, it could be more efficient if appropriate feedback was made (which is currently missing) and it would help the determination (positioning) of the own situation by the person evaluated. It would provide adequate amount of information to the management as well as to the evaluated person and would help to prepare personalized development plans.

3.3. Evaluating the suitability to requisites of professorship

This measurement system has been prepared by the human resource management in order to evaluate life performance based on key performance indicators (KPIs). The measurement system was set up by an accreditation committee which works independently from the institutions, with several alternatives considering the specific features of scientific fields. The indicators cover the scientific, teaching and school-based activities, national and international professional-scientific recognition and activity. Scores are rendered to the evaluation of each category. The scores are limited by the groups of

evaluation indices, setting a minimum value to meet and a maximum value which can be given.

The evaluation is up-to-date, it is really suitable for measuring the performances. Those concerned, however, should face that in many cases, in spite of the realized performance, which meets the requirements, the (subjective) qualification is not based with facts. It creates uncertainty for those who are evaluated because they would not know what are the prerequisites they should meet and what are the areas they should improve.

3.4. Opinion of employees about the performance measurement

The outcome of questionnaire survey is very far-reaching. Only a few results are highlighted from the many. The research has made it obvious that the practice experienced by the employees determines their knowledge concerning the performance measuring methods and the complex evaluation systems are not widely known. At the same time, the teaching-research staff declared that they knew a few methods. The opinion about the suitability of possible evaluation methods included in the questionnaire – except for operational staff – is not significantly different in case of the individual measurement methods. On the other hand, the evaluation based on the subjective judgement of the management received significantly lower average value in all the responding groups. It leads to the conclusion that the employees regard subjective or presumably subjective evaluation methods less adequate for measuring the performance of employees (Table 2).

Interesting outcomes were received from the question, where the performance measurement is applied. The fact itself, that the respondents were sceptical about the application of evaluation methods (because they could tick more answers at a time), they did not regard the use of methods determinant in any of the possible field of use (except for the bonus in case of operational staff). The teachers and researchers see the role of performance measurement primarily in connection with promotion and rewarding. The low value of awards (moral recognition) is very surprising. It has not very important role in the determination of wages, partly due to the centrally fixed table of wages and partly due to the limited budget sources, as it is well-known for everybody. (Table 3).

TABLE 2.
Opinion of employees about the suitability of measurement methods used for the evaluation of their performance

Job	Statistically typical value	Evaluation based on performance indicators	Evaluation based on job description	Evaluation based on subjective assessment of management	Feedback from students	Evaluation made by MBO (management by objectives) method	Evaluation based on attitude criteria	Competency based evaluation	360 degree evaluation
Teacher	Mean	3.59	3.68	2.80	3.59	3.09	2.97	3.62	3.75
	N	93	76	87	92	22	30	42	16
Researcher	SD	0.99	0.94	1.01	1.04	1.38	1.22	0.99	1.13
	Mean	3.56	3.20	2.75	3.27	1.50	2.43	3.56	3.00
	N	16	15	16	15	4	7	9	4
	SD	1.09	1.37	1.34	1.16	0.58	1.27	1.24	1.63
Operational staff	Mean	2.25	3.63	2.38	3.80	2.50	2.00	3.36	1.67
	N	12	16	13	10	4	7	11	3
	SD	1.06	1.45	1.04	1.23	1.29	1.00	1.12	0.58
	Mean	3.65	4.09	3.30	3.56	3.29	3.00	3.86	3.44
Administrative staff	N	40	35	33	32	7	17	21	9
	SD	0.83	0.85	1.07	0.91	0.76	1.06	0.85	1.74
Total	Mean	3.53	3.77	2.94	3.59	3.04	2.85	3.66	3.36
	N	186	172	180	176	50	82	105	44
	SD	1.01	1.07	1.10	1.03	1.18	1.18	0.97	1.28

Source: own study.

TABLE 3.

Opinion of employees about the areas where performance measurement is used

Job	Number of respondents	Field of use			
		Promotion	Wages	Award	Bonus
	(capita)	in % of respondents			
Teacher	99	34.3	14.1	23.2	29.3
Researcher	16	25.0	12.5	18.8	12.5
Operational staff	20	10.0	10.0	10.0	20.0
Administrative staff	50	22.0	32.0	26.0	52.0
Total	219	28.3	18.7	23.3	35.2

Source: own study.

A small number of executive staff also replied the questions. Due to the size of the sample we have not made any detailed statistical analysis, but it was our informative statement that 66% of the responding executives used the evaluations we made in their decisions concerning the promotion of employees, 69% used in proposals for awards, 46% in decisions concerning bonus payment and only 31% in decisions concerning salaries.

4. Conclusions

Higher education institutions operate on the border of non-profit and the business sector. Although the state higher education institutions are financed from state budget, they are also connected to the business sector through a lot of channels and they also perform business activities – both in the field of education and research. Thus, the performance measurement made in higher education should consider, on the one hand, the special features of public sector organizations, including higher education, and, on the other hand, the business efficiency and profitability can also be explained by considering the limiting conditions.

The problems of performance measurement often result that the executive heads choose the simpler solutions and instead of preparing and implementing real and objective measuring systems, they rather use assessment (performance measuring) systems which are based on less facts and data and reflect the subjective opinion of the evaluating person.

More systems are applied at a time, out of which many are well-parametered according to the special features of the field to measure, but these are not or only partly integrated, and they do not have any roles in qualification. Feedback is often missing, too, which is an important function of performance measurement. Thus, it does not support the planning of personal development of the employee.

In the case of well-parametered measuring systems, the fixed reference levels and their changes can be problematic because they may result that the evaluated persons cannot predict their own positioning and cannot realize their own career plans.

The employees usually do not have any adequate information concerning the performance measurement methods and their opinion about the suitability of these methods is usually not too good. It should be stressed, however, that they reject the subjective evaluation methods because these depend on their personal relation with the management more than on their actual performance. The research also confirms that the employees require predictable measurement based on key performance indicators (KPIs) with the help of which the corporation heads can pursue efficient human resource management with personalized development plan for each employee. By the feedback and the identification of place among the other participants of the organization, the measurement system will bring the employee in real competitive and decision situation. And ultimately, it will positively affect the organizational culture, too [Ridder et al. 2011].

Bibliography

- Adams J. S. 1965 *Inequity in Social Exchange*, “Advances in Experimental Social Psychology”, 62. pp. 335-343.
- Akingbola K. 2012 *A Model of Strategic Nonprofit Human Resource Management*, International Society for Third-Sector Research and The John’s Hopkins University, Voluntas, 27 p.
- Báger G., Jánossy D., Kovács R., Pulay Gy. (ed.), Tököli L., Vígvári A. 2009 *Az állam célszerű gazdasági szerepvállalása a XXI. század elejének globális gazdaságában*, Tanulmány, Állami Számvevőszék Kutatóintézete. Budapest. 95 p.
- Bartal A. M. 2005 *Nonprofit elméletek, modellek, trendek*, Századvég Könyvkiadó, Budapest, 316.p.
- Bourne M., Neely A., Mills J., Platts K. 2003 *Implementing Performance Measurement Systems: a literature review*, “International Journal of Business Performance Management” 5 (1). pp. 1–24.
- Breakwell G. M., Tytherleigh M. Y. 2010 *University Leaders and University Performance in the United Kingdom: Is it ‘Who’ Leads, or ‘Where’ They Lead that Matters Most?*, “Higher Education”, 2010 (60). pp. 491-506.
- Caplice C., Sheffi Y. 1995 *A Review and Evaluation of Logistics Performance Measurement Systems*, “International Journal of Logistics Management”, 6 (1). pp.61–74.
- Doran G. T. 1981 *There’s a S.M.A.R.T. Way to Write Management’s Goals and Objectives*, “Management Review”, 70 (11) (AMA FORUM). pp. 35-36.
- Farkas F., Molnár M. 2007 *A magyar nonprofit szektor szervezeteinek elszámoltathatóságát értékelő standardok és módszerter, “Statisztikai Szemle”* 85 (9). pp. 804-820.
- Hegyesi G., Fekete O. 2006 *Kísérlet a nonprofit szervezetek felmérésére a Társadalmi Igazságosság Index segítségével*, “Civil Szemle”, 3 (1). pp. 5-33.
- Hoecht A. 2006 *Quality Assurance in UK Higher Education: Issues of Trust, Control, Professional Autonomy and Accountability*, “Higher Education”, 2006 (51). pp. 541-563.

- Kákai L. 2008 *A szervezetek működését befolyásoló problémák*, "Civil Szemle" 5 (3). pp. 22-36.
- Kelvin W. T. 1889 *From Lecture to the Institution of Civil Engineers*, London (3 May 1883).
'Electrical Units of Measurement', *Popular Lectures and Addresses* (1889). Vol. 1, 80-81.
In Online: http://todayinsci.com/K/Kelvin_Lord/KelvinLord-Quotations.htm.
Download: 23.05.2012.
- Kotosz B. 2012 *Measuring Sustainable Development at Aacro Level*, [in:] Zentková I., Pokrivčák J., Hanová M., Tóth M., Pogranová Z. (eds.), *Global Commodity Markets: New Challenges and the Role of Policy: International Scientific Days 2012*, Nitra, Szlovákia, 2012.05.16-2012.05.18, Nitra: Slovak Agricultural University in Nitra, 2012. pp. 707-712.
- Lannert J. 2004 *Hatékonyság, eredményesség és méltányosság*, Tanulmány, Új Pedagógiai Szemle. 2004. december 15. p.
- Marrewijk M. van, Timmers J. 2003, *Human Capital Management: New Possibilities in People Management*, "Journal of Business Ethics", 2003 (44). pp. 171-184.
- McGregor D. 1960 *The Human Side of Enterprise*, McGrawHill, New York, 423 p.
- Meadows D. 1998 *Indicators and Information Systems for Sustainable Development. A Report to the Balaton Group*, The Sustainability Institute, Hartland Four Corners VT. 78 p.
- Meyer P. J. 2003 *What Would You Do if You Knew You Couldn't Fail? Creating S.M.A.R.T. Goals. Attitude Is Everything: If You Want to Succeed Above and Beyond*, Meyer Resource Group, Incorporated. 26 p.
- Neely A. D., Mills J. F., Gregory M. J., Platts K. W. 1995 *Performance Measurement System Design – A Literature Review and Research Agenda*, "International Journal of Operations and Production Management", 15 (4). pp. 80–116.
- Neely A., Gregory M., Platts K. 1995 *Performance Measurement System Design – A Literature Review a Research Agenda*, "International Journal of Operations Production Management", 15 (4). pp. 80-116.
- Pavluska V. 2006 *Teljesítménymérés és teljesítményértékelés a nonprofit szervezetekben*, 1. pp. 24-36.
- Révész É. 2001 *A teljesítmény értelmezése és értékelése nonprofit szervezetekben*, Kézirat, Budapesti Corvinus Egyetem.
- Ridder H.-G., Piening E. P., Baluch M. A. 2011 *The Third Way Reconfigured: How and Why Nonprofit Organizations are Shifting Their Human Resource Management*, International Society for Third-Sector Research and The John's Hopkins University, Voluntas, 31 p.
- Wimmer Á., Mandják T., Esse B. 2010 *Perception and Practice of the Supplier Relationship Management*, [in:] *The 26th IMP Conference: Business Networks Globality, Regionality, Locality*, Budapest. 2010.09.02-2010.09.04. Corvinus University of Budapest. pp. 1-12.
- Zhang M., Li H., Wei J. 2008 *Examining the Relationship between Organizational Culture and Performance*, "Frontiers of Business Research in China", 2 (2). pp. 256–276.

Marcin BROL¹

RACJONALIZACJA DZIAŁALNOŚCI ORGANIZACJI ZBIUROKRATYZOWANYCH

Streszczenie

W pracy przedstawiono problem funkcjonowania biurokracji w sektorze publicznym. Zaprezentowano założenia opisujące model biurokracji i omówiono odstępstwa od tego modelu, występujące we współczesnej administracji publicznej. Wskazano możliwości usprawnienia sposobu organizacji w tego typu instytucjach oraz scharakteryzowano problemy, z jakimi się borykają. Autor stawia tezę, że do zwiększenia racjonalności biurokracji jest konieczne wykorzystanie niektórych mechanizmów rynkowych oraz zwielokrotnienie przejrzystości funkcjonowania biurokracji. Dodatkowo opisano narzędzie służące usprawnieniu biurokracji, powszechnie określane jako e-administracja. Opisano także problem motywacji urzędników i zależności pomiędzy pełnomocnikiem i mocodawcą. Autor artykułu odwołuje się do aktualnych przykładów dotyczących polskiej administracji publicznej.

Słowa kluczowe: sektor publiczny, biurokracja, motywacja, rynek, e-administracja

RATIONALISATION OF BUREAUCRATIC ORGANISATIONS

Summary

The aim of this paper is to discuss the problem of bureaucracy in the public sector, and also to identify ways to improve public administration. The author claims that in order to rationalise bureaucracy it is necessary to use several market mechanisms and to increase transparency. Moreover, the paper depicts e-administration as an effective tool that makes public administration more efficient. Another important issue presented in the article is the principal-agent problem and its implications for the public sector.

Key words: public sector, bureaucracy, motivation, market, e-administration

1. Wstęp

Biurokracja jest kojarzona zwykle ze sposobem działania podmiotów sektora publicznego. Stworzona w celu usprawnienia funkcjonowania administracji, z czasem stała się synonimem nieefektywności i ograniczenia rozwoju gospodarczego. Podmioty, zorganizowane w ten sposób, stanowią znaczną część gospodarki narodowej. Funkcjonują zarówno w sektorze publicznym (urzędy administracji państwowej

¹ Dr Marcin Brol – Wydział Nauk Ekonomicznych, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, e-mail: marcin.brol@ue.wroc.pl.

i samorządowej), jak i w sektorze prywatnym (usługi finansowe, ubezpieczeniowe). Wśród nieprawidłowości, towarzyszących biurokracji, wymienia się zazwyczaj: korupcję, nepotyzm, miękkie ograniczenia budżetowe, marnotrawstwo, niską efektywność alokacji zasobów finansowych. Jednocześnie w ostatnich kilkudziesięciu latach wyraźnie wzrosła liczba osób zatrudnionych w tego typu podmiotach. W samym sektorze publicznym w krajach europejskich jest zatrudnionych od 10% do 30% osób pracujących. Wiąże się to przede wszystkim ze wzrostem roli edukacji i rozrostem administracji publicznej [Czetwertyński 2010 s. 28-30].

Należy zatem dążyć do racjonalizacji działalności organizacji zbiurokratyzowanych. Celem niniejszej pracy jest próba odpowiedzi na pytanie: jak poprawić efektywność biurokracji? Osiągnięcie tak postawionego celu wymaga uszeregowania i scharakteryzowania dostępnych narzędzi i bodźców zmuszających do większej efektywności. Autor stawia tezę mówiącą o tym, że do zwiększenia racjonalności biurokracji jest konieczne wykorzystanie niektórych mechanizmów rynkowych oraz zwiększenie przejrzystości funkcjonowania biurokracji. W celu udowodnienia tak postawionej tezy, uzupełniono klasyczny model opisujący funkcjonowanie biurokracji. Konceptualizacji modelu dokonano wykorzystując metodę idealizacji i stopniowej konkretyzacji. Rozważania dotyczące biurokracji ograniczono do sektora publicznego.

2. Charakterystyka biurokracji

Podstawy funkcjonowania biurokracji sformułował na przełomie XIX i XX wieku, niemiecki socjolog i ekonomista, Max Weber. W swojej koncepcji uznał biurokrację za idealną formę funkcjonowania wszelkich organizacji. Twierdził on, iż tylko poprzez system hierarchiczny można zapewnić najwyższą możliwą efektywność. Termin biurokracja oznaczał, w jego rozumieniu, uporządkowane działanie i niezależnienie od nacisków oraz prywatnych interesów. Według niego, wyznaczało to koniec arbitralnej władzy, sprawowanej przez autorytarne reżimy. Co więcej, uważał, że biurokrację, jako formę organizacji, można z powodzeniem stosować zarówno w przypadku podmiotów publicznych, jak i prywatnych. Aby skonstruować taki system, należało przede wszystkim zadbać o stworzenie praw określających jego ramy i kompetencje, wykształcić urzędników oraz zapewnić im stale miejsce pracy, stałą pensję i ustalić ścieżkę rozwoju zawodowego [Wellisz 2002 s. 2-5]. Biurokracja miała wnosić do rządzenia ten sam logiczny porządek, co linia produkcyjna do fabryk. Weber, konstruując swoją teorię, oparł się na analizie funkcjonowania biurokracji pruskiej, funkcjonującej w specyficznym kręgu kulturowym i duchu militarystycznym. Stąd kładł duży nacisk na ścisłą hierarchizację stosunków służbowych i schematyzację działań.

Idealistyczne założenia Webera wraz z upływem czasu i pod wpływem zmian kulturowych zdezaktualizowały się. Współczesna biurokracja nie może działać w oderwaniu od naturalnych skłonności człowieka do zachowań egoistycznych. Dlatego też coraz częściej mówi się o problemach, z którymi boryka się biurokracja. John Toye wskazuje pięć podstawowych wad tego systemu [Toye 2006 s. 11-12]:

1. Instrument biurokratyczny służy tylko swoim zwierzchnikom, a nie tym, dla których został powołany. Ze względu na hierarchiczną strukturę, biurokraci w większym stopniu są zainteresowani spełnianiem żądań swoich przełożonych, niż pracą na rzecz petentów;
2. Biurokracja nie ma konkurencji, co skutkuje brakiem motywacji do obniżania kosztów działania;
3. Istnieje duże ryzyko, że biurokraci, ze względu na mało elastyczny system motywacyjny, zaczną służyć interesom prywatnym, zamiast publicznym;
4. Przepisy regulujące działalność biurokracji mogą być i często są niejednoznaczne. Niekoniecznie musi to wynikać ze złej woli organów stanowiących prawo. Najczęściej ustawodawca tworzy wyjątki dotyczące konkretnej grupy osób. Takie podejście daje biurokratom prawo do decydowania, kto podlega, a kto nie określonym przepisom, co podważa Weberowską zasadę neutralności;
5. Biurokracja się rozrasta. Stałym problemem z tym związanym jest zwiększanie się liczby instytucji publicznych i wzrost kosztów ich utrzymania.

Według Savasa, na powiększanie się instytucji biurokratycznych wpływają trzy czynniki: zwiększający się popyt na usługi świadczone przez państwo, chęć dostarczenia większej ilości świadczeń oraz rosnąca nieefektywność, której rezultatem jest wzrost wydatków [Savas 1992]. Rozwijając tę tezę, należy dojść do wniosku, że głównym czynnikiem, sprzyjającym zwiększeniu zakresu czynności wymagających zaangażowania biurokracji, jest rosnąca liczba regulacji publicznych. Stanowią one kategorię niejednorodną, ponieważ przedmiot ich oddziaływania jest zróżnicowany. Najbardziej płodną heurystycznie klasyfikację regulacji zaproponował Andrzej Matysiak [Matysiak 2010 s. 9]. Wyróżnił on, mianowicie, regulacje sfery realnej gospodarki oraz regulacje procesów ekonomicznych, czyli procesu wymiany rynkowej. Najogólniejszym celem regulacji sfery realnej jest realizacja ważnych wartości społecznych, takich jak bezpieczeństwo i zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy. Ma ona charakter bezpośredni, ponieważ precyzyjnie formułuje obowiązujące parametry produktów, technologii przy pomocy: norm technicznych, standardów, procedur i zakazów. Regulacja ekonomiczna ma charakter pośredni, gdyż jej przedmiotem są procesy dualne wobec sfery realnej. W przeciwieństwie do poprzedniej, regulacja ta nie określa celów ostatecznych gospodarki narodowej. Przedmiotem regulacji są czynniki, które determinują procesy rynkowe. Dlatego regulacja ekonomiczna obejmuje także: proces kreacji pieniądza i kredytu, dostęp do informacji oraz podejmowanie decyzji, które mają wpływ na strukturę rynku. Z punktu widzenia państwa, regulacje stanowią uporządkowanie działań indywidualnych i kolektywnych w przestrzeni publicznej, wprowadzające do życia społecznego reguły postępowania na tej samej zasadzie, jak rynek porządkuje zachowania przedsiębiorstw. Stanowią zatem dopełnienie lub substytut rynku. Ich rosnąca liczba wiąże się z ciągłą komplikacją procesów gospodarczych oraz rosnącymi oczekiwaniami społecznymi co do roli sektora publicznego jako gwaranta sprawiedliwości i bezpieczeństwa wymiany rynkowej. Paradoksalnie, oczekiwania te prowadzą jednocześnie do zwiększenia biurokracji i rozrostu aparatu państwa, co, z kolei, postrzegane jest w sposób negatywny.

3. Motywacja pracowników organizacji zbiurokratyzowanych

Podstawową cechą sektora publicznego jest brak motywu zysku jednostek funkcyjnych w jego ramach. Skutkiem tego jest osłabienie bodźców skłaniających pracowników sektora do maksymalizacji produktywności. W przedsiębiorstwie prywatnym pracownicy są oceniani na podstawie osiągniętych, mierzalnych wyników. Może to być: liczba wytworzonych dóbr, ilość świadczonych usług, osiągnięty przychód, wypracowany zysk, czas poświęcony na wykonanie zadania czy też udział w zrealizowanym projekcie. Mierniki te nie mogą być stosowane w przypadku biurokracji. Brak motywu zysku eliminuje możliwość wyceny wykonanej pracy przy wykorzystaniu podstawowych kategorii ekonomicznych, takich jak: zysk, przychód i koszty. Także, popularny w przedsiębiorstwach produkcyjnych, system akordowy nie jest możliwy do zastosowania w administracji publicznej. Liczba załatwionych spraw i ilość obsłużonych petentów z jednej strony będzie różnić się na poszczególnych stanowiskach pracy ze względu na odmienny charakter podejmowanych czynności, z drugiej strony nie musi przekładać się na jakość wykonanej pracy, a dodatkowo w niektórych przypadkach presja na ilość nie jest wręcz pożądana. Przykładem tego może być usługa nadzoru budowlanego. Nie jest tu wskazany pośpiech i przymus związany z ilością wydanych dokumentów, lecz jakością i rzetelnością. Metody oceny pracy, stosowane w prywatnych przedsiębiorstwach produkcyjnych, nie są zatem szczególnie przydatne w organizacjach zbiurokratyzowanych.

Stąd też występuje konieczność stosowania innych metod motywowania pracowników. Cechą instytucji zbiurokratyzowanych jest przypisanie obowiązków do konkretnego stanowiska pracy. Oznacza to obowiązek dostosowania się do, ograniczających swobodę ruchów, przepisów i regulaminów. Wynagrodzenie biurokraty zazwyczaj nie jest związane z jakością wykonywanej przez niego pracy, w związku z tym pojawia się częsty problem braku odpowiedzialności za efekty pracy. Czasami może także wystąpić sytuacja odwrotna – zbyt wielka odpowiedzialność paraliżuje zdolności decyzyjne, rodząc awersję do podejmowania ryzyka. Dodatkowym, niekorzystnym zjawiskiem w sektorze publicznym są trudności w polityce kadrowej. Pracownika administracji ciężko jest z reguły zwolnić, ze względu na obowiązujące przepisy prawa pracy, a oferowane płace są zazwyczaj niższe niż w przedsiębiorstwach prywatnych. W konsekwencji tego, rynek pracy w sferze publicznej charakteryzuje się niską jakością kadr oraz niską elastycznością.

Stosunki pomiędzy poszczególnymi pracownikami administracji publicznej dobrze ilustruje, wprowadzona do literatury w latach siedemdziesiątych XX wieku, koncepcja pełnomocnika – mocodawcy, której teoretyczne rozwinięcie stanowi teoria agencji. Relacja ta jest jednym z najstarszych i najpowszechniejszych skodyfikowanych sposobów interakcji społecznej. Za jedno z najważniejszych jej założeń przyjęto, że wszelkie decyzje są podejmowane w warunkach niepewności. Pozwala ona na przeanalizowanie interakcji społecznych zachodzących pomiędzy dwiema lub większą liczbą osób powiązanych ze sobą formalnymi więziami, najczęściej o charakterze służbowym. Więzy te można określić mianem wymuszonych, ponieważ w związku takimi jedna z osób posiada kompetencje – jest to mocodawca lub inaczej pryncypał, które

może przekazać innej osobie ją reprezentującej – pełnomocnikowi lub inaczej agentowi. Z ekonomicznego punktu widzenia, problem agencji jest problemem optymalizacyjnym, polegającym na właściwym określeniu bodźców (zachęt materialnych), które skłaniałyby pełnomocnika do działań zgodnych z oczekiwaniami mocodawcy [Wojtyna 2005 s. 8-10]. Można to rozumieć w ten sposób, że przekazywanie pełnomocnikowi zadań do wykonania będzie rodzić problemy, jeśli jego cel jest odmienny niż mocodawcy i jeśli mocodawca dysponuje jednocześnie niedoskonałą informacją na jego temat. W klasycznym podejściu, istotą teorii agencji jest występowanie bodźców o charakterze materialnym. W sektorze publicznym nie są one jednak jedynymi sposobami motywacji pracowników. Istnieje bowiem cały wachlarz bodźców pozaekonomicznych, takich jak: prestiż społeczny związany z zajmowanym stanowiskiem, oraz altruizm, który wynika z misji roli, jaką pełnią pracownicy administracji publicznej.

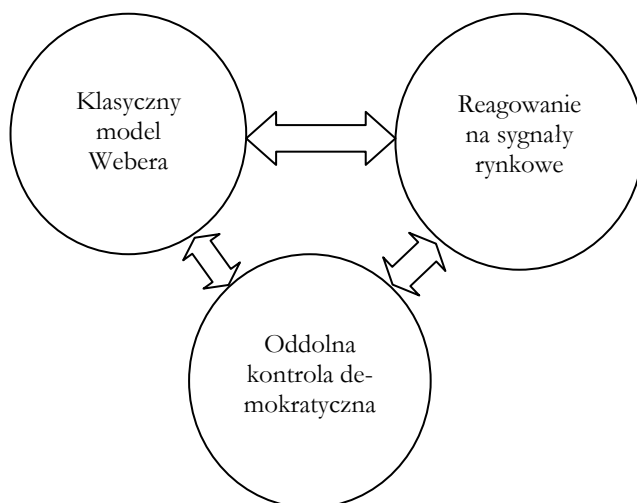
Można zatem dotychczasowe rozważania podsumować stwierdzeniem, że motywacja, którą kierują się pracownicy sektora publicznego, jest dość skomplikowana, a jednocześnie obywatele korzystający z ich usług mają własną wolę, lecz nie mogą całkowicie zrezygnować z tych usług. Dlatego też należy tworzyć taką strukturę bodźców, która łączy motywy altruistyczne i materialne. Mówiąc inaczej, wykorzystać mechanizm rynkowy, nie pozwalając jednocześnie na to, aby własny interes zdominował postawy altruistyczne.

4. Istota zmian w biurokracji

Istnieją dwa mechanizmy prowadzące do zmniejszenia skali przedstawionych problemów. Po pierwsze, konieczne jest zapewnienie przejrzystości funkcjonowania biurokracji, tak aby wymagania w stosunku do pracowników były jasne i czytelne, a jednocześnie efekty ich pracy mogły być przedmiotem oddolnej, społecznej oceny. Po drugie, tam, gdzie to możliwe, niezbędne jest wprowadzenie konkurencji, dzięki której zostanie stworzony system bodźców i zachęt, podobny do tego, który działa na rynkach dóbr prywatnych. Za punkt wyjścia należy traktować, wspomniany wcześniej, klasyczny model Webera, od którego współczesna biurokracja znacznie się oddaliła. Wymaga on jednak uzupełnienia o dwa dodatkowe elementy: system narzędzi rynkowych oraz demokratyczną kontrolę. Model taki opisał P. Evans [Evans 2005 s. 26-47], nadając mu nazwę „model trójstronny” („Tripod Model”, czyli oparty na trzech nogach lub statywie). Schematycznie został on zaprezentowany na poniższym rysunku.

RYSUNEK 1.

Trójstronny model funkcjonowania biurokracji



Źródło: [Evans 2005 s. 26-47].

Evans zwraca uwagę na klasyczne Weberowskie założenia: istnienie norm profesjonalnych, ścieżki kariery zawodowej oraz uniwersalnych procedur. Postuluje równocześnie wykorzystanie narzędzi rynkowych, takich jak: analiza korzyści i kosztów oraz mierniki wydajności. Za warunek konieczny uważa przy tym stosowanie dyscypliny budżetowej. Zabiegi te mają prowadzić do: zmniejszenia kosztów funkcjonowania biurokracji, zwiększenia jej wydajności, a także pomóc uniknąć niekorzystnych, ze społecznego punktu widzenia, decyzji i procesów. W tym celu niezbędne jest również zbudowanie mechanizmów dających możliwość oddolnej demokratycznej kontroli oraz gwarantujących przejrzystość w wymiarze informacyjnym i finansowym. Warunkiem poprawnego ich funkcjonowania jest zapewnienie partycypacji społecznej w zakresie kontroli działania biurokracji. Model ten ma jednak jedną podstawową wadę. W systemie demokratycznym zwierzchnicy organizacji biurokratycznych – politycy pochodzą z wyboru, a co za tym idzie, są powoływani na określoną kadencję. Skutkuje to przenoszeniem odpowiedzialności finansowej na przyszłych decydentów, czyli na okres po wyborach. Działania takie są typowe między innymi dla polskiej rzeczywistości politycznej i dotyczą zarówno rządu centralnego, jak i samorządów: wojewódzkich, powiatowych oraz gminnych. Można przypuszczać, iż źródłem takiego zachowania jest mała stabilność polityczna i niskie prawdopodobieństwo objęcia władzy na więcej niż jedną kadencję. Ta sytuacja może sprawić, iż przejrzystość, demokratyczna kontrola oraz dyscyplina budżetowa pozostaną tylko jako formalnie zapisane warunki, konieczne do funkcjonowania modelu, ale niestety nierealne.

Urynkowienie również nie jest rozwiązaniem bez wad. Wprowadzenie konkurencji nie jest bowiem możliwe we wszystkich przejawach aktywności zarezerwo-

wanych dotąd jedynie dla biurokracji. Umożliwia ono jednakże ograniczenie zakresu spraw, którymi zajmują się urzędy publiczne. W rękach sektora publicznego, a w związku z tym zbiurokratyzowane, z całą pewnością, powinno pozostać wytwarzanie dóbr publicznych. Jednak i w tym wypadku istnieje częściowe urynkowanie tego procesu poprzez zaangażowanie podmiotów prywatnych. Przedmiotem prywatyzacji nie może być w tym przypadku wytwarzanie dóbr, lecz dystrybucja. Choć w niektórych przypadkach, np. służby zdrowia lub edukacji, możliwe jest równoległe ich wytwarzanie przez sektor publiczny i prywatny pod ścisłym nadzorem tego pierwszego. Stąd też można obserwować funkcjonowanie szkół i uczelni prywatnych, ale pod kontrolą specjalnie do tego powołanych instytucji publicznych. Pomimo prywatyzacji, odpowiedzialność za wytwarzanie usług publicznych, a także ich ilość, jakość i zakres pozostaje na barkach sektora publicznego. Jest to zgodne z zasadami gospodarki rynkowej, które nakazują wybór bardziej efektywnego podmiotu gospodarczego. Usługi administracyjne również posiadają cechy tożsame z dobrami publicznymi, natomiast różnią się w jednym szczególe. Mają one najczęściej charakter przymusowy. Typowe usługi administracyjne, które mają cechy dobra publicznego, a jednocześnie każdy obywatel jest zobowiązany lub inaczej przymuszony do ich konsumpcji, to usługi związane z ewidencją: ludności, pojazdów, przedsiębiorstw czy nieruchomości. W tym przypadku, ze względu na masowy charakter konsumpcji oraz ograniczone zdolności adaptacyjne biurokracji, dochodzi do sytuacji braku płynności w świadczeniu usług, tzn. do przedłużania procedur administracyjnych, a w konsekwencji do powstawania dodatkowych kosztów (np. utraconego czasu) oraz nadużyć (np. pokusa korupcyjna – łapówka w zamian za ominięcie kolejki). Wprawdzie część tych problemów można rozwiązać za pomocą stosownych narzędzi zarządzania, to jednocześnie nie ma możliwości całkowitego ich przezwyciężenia. Próba poprawy efektywności gospodarowania może być wprowadzenie konkurencji wewnątrz organizacji świadczącej usługi publiczne lub dopuszczenie większej ilości podmiotów do świadczenia tych usług.

Działalność taka mogłaby wyglądać według następującego schematu. Powstać mogłyby firmy zajmujące się pośrednictwem w załatwianiu różnorodnych usług administracyjnych – rejestracji samochodu, załatwieniu formalności paszportowych, uzyskaniu poświadczenia o niekaralności i innych tego typu spraw. Załatwienie niektórych z nich zajęłoby klientowi kilka godzin, część kilka dni lub nawet miesięcy. Gotów byłby on zapłacić za usługę pośrednictwa w zamian za oszczędzony w ten sposób czas. Może zatem istnieć rynek usług administracyjnych. Z tym że w tej chwili, zgodnie z obowiązującym prawem usługi, tak świadczyć może tylko jedna organizacja – o charakterze publicznym, przypisana do obywatela zgodnie z jego miejscem zamieszkania. Można się domyślać, że wprowadzenie przedsiębiorstw prywatnych, konkurujących z lokalną administracją publiczną, wpłynęłoby na poprawę jakości obsługi klientów. Część z nich może wybrać bowiem usługę droższą, ale jednocześnie taką, przy której nie będzie musiała poświęcać dodatkowego czasu i energii, część natomiast skorzysta z usługi tańszej, świadczonej przez urzędników, gdzie cena będzie opierać się jedynie na kalkulacji poniesionych kosztów.

Rozwiązanie takie niesie ze sobą kilka niebezpieczeństw, o których należałoby pamiętać, tworząc odpowiednie regulacje prawne. Po pierwsze, istnieje konieczność nadzoru w postaci koncesjonowania działalności takich przedsiębiorstw. Brak takiej procedury mógłby doprowadzić do sytuacji, w której część przedsiębiorstw mogłaby nie dopełnić wszystkich procedur związanych z: ewidencjonowaniem klientów, weryfikacją tożsamości itp. Przeprowadzenie takiej procedury ogranicza natomiast liczbę działających firm. Nasuwa to skojarzenia z takimi rynkami o ograniczonym dostępie, jak usługi notarialne czy adwokackie. Wprowadzenie konkurencji nie oznacza końca administracji publicznej. Nie wszystkie bowiem usługi publiczne mogą podlegać przedstawionym tu mechanizmom. Trudno wyobrazić sobie więc konkurencję w zakresie pomocy społecznej. Choć i tu część usług nosi znamiona prywatyzacji, tzn. przekazywania części działań podmiotom prywatnym. Dotyczy to przede wszystkim świadczeń rzeczowych, takich jak: noclegi dla bezdomnych, posiłki i odzież dla najbardziej potrzebujących itp. W tych przypadkach podmioty publiczne zlecają część zadań firmom prywatnym.

Z powyższych rozważań można wywnioskować, iż warunkiem niezbędnym w procesie urynkowania usług publicznych, który ma doprowadzić do poprawy efektywności ich świadczenia poprzez ograniczenie biurokracji, jest wzmocnienie roli regulacyjnej państwa. Może to w konsekwencji oznaczać zastąpienie jednej biurokracji inną. Zaletą takiego rozwiązania jest z całą pewnością zmniejszenie liczby bezpośrednich kontaktów na linii urzędnik – petent. Organy regulacyjne, takie jak np. Urząd Komunikacji Elektronicznej, nie zajmują się jednostkowymi transakcjami – te reguluje mechanizm rynkowy, lecz przypadkami konfliktowymi oraz tworzeniem rozwiązań systemowych. Sytuację tę obrazuje sposób postrzegania klientów przez niektóre przedsiębiorstwa w sytuacji, gdy były państwowym monopolistą oraz obecnie, gdy muszą konkurować z innymi podmiotami na rynku. Świadczy to o jeszcze jednej prawidłowości, a mianowicie, coraz mniejszej liczbie monopolii naturalnych. Niektórzy ekonomiści, jak Marek Ratajczak, twierdzą nawet, że współcześnie monopol naturalny w czystej postaci w ogóle już nie występuje [Ratajczak 1999].

5. Rola e-administracji w kształtowaniu zmian w systemie administracji publicznej

Analizując sposób funkcjonowania administracji publicznej, można wyróżnić dwie sfery: jawną i niejawną. Sfera jawna obejmuje wszystkie działania podejmowane w zgodzie z obowiązującym prawem i obyczajami. W sferze tej mocodawca realizuje misję powierzoną mu przez społeczeństwo. Realizuje więc założone cele i wprowadza pożądane regulacje. Przekazuje kompetencje na niższy szczebel – pełnomocnikom, których wyposaża w odpowiednie środki materialne i prawne oraz udziela niezbędnych informacji. Pełnomocnik natomiast w zamian za wynagrodzenie wykonuje powierzone mu obowiązki i przekazuje informacje i ewentualne wyniki swojego działania mocodawcy. Świat ten przypomina opisaną przez Webera idealną maszynę biurokratyczną.

Przejawem zawodności systemu biurokratycznego jest między innymi istnienie wspomnianej sfery niejawnej. W sferze tej zarówno mocodawca, jak i pełnomocnik mogą wykorzystać posiadane zasoby i informacje w celu maksymalizacji indywidualnych korzyści. Pełnomocnik, czyli w praktyce urzędnik publiczny, może sprywatyzować posiadaną informację publiczną, ograniczając dostęp do niej, a jej przekazanie uwarunkować wręczeniem wynagrodzenia w postaci łapówki. Jako przykład można tu przytoczyć ustawianie przetargów, czyli właściwie sprzedaż informacji dotyczącej procedury przetargowej, podobnie jak w przypadku majątku publicznego, który może być potraktowany przez pełnomocnika jako prywatny i przekazany innej osobie lub podmiotowi w zamian za łapówkę. W tym przypadku dobra, które mają służyć zaspokajaniu potrzeb zbiorowych, zbywane są jako prywatne, a mechanizm rynkowy zostaje zastąpiony mechanizmem korupcyjnym.

Jedynym, logicznym rozwiązaniem tego problemu jest zapewnienie przejrzystości sektora publicznego. Do tej pory, ze względu na zawilość procedur biurokratycznych oraz ich rozmiar i liczbę zatrudnionych pracowników, było to niezmiernie trudne. W sukurs przyszedł jednak postęp techniczny. Dzięki rozpowszechnieniu się: komputerów, baz danych i Internetu, wszelkie powiązania na zasadzie agent – mocodawca stały się o wiele bardziej transparentne. Wprowadzenie e-administracji wydaje się likwidować wiele z przedstawionych wad biurokracji. Każdy dokument, przesłany drogą elektroniczną, jest bowiem automatycznie ewidencjonowany, podobnie jak wszystkie przepływy pieniężne oraz kontakty urzędnika z petentem. Dodatkowo załatwianie wszelkich spraw odbywa się bez bezpośredniego kontaktu zainteresowanych stron, lecz na odległość, co zmniejsza pokusę korupcyjną. Za e-administrację, bądź też z angielskiego *e-government*, uważa się stosowanie technologii informatycznych w administracji publicznej. W ujęciu procesowym jest to ciągle doskonalenie jakości zarządzania i świadczenia usług administracyjnych dzięki zastosowaniu Internetu lub innych sieci informacyjno-komunikacyjnych, takich jak na przykład telefonia komórkowa. W Polsce obecnie trwa budowa centralnego systemu informatycznego administracji publicznej o nazwie „Wrota Polski”. W ramach niego ma być zapewniony dostęp *on-line* do wszystkich zinformatyзовanych serwisów administracji państwowej. Ostatecznie, e-administracja ma prowadzić do oszczędności czasu i kapitału, zarówno przedsiębiorcy, obywatela jak i urzędnika, wzrostu funkcjonalności świadczonych usług oraz zwiększenia zakresu informacji. Ponadto, powinno nastąpić zwiększenie przejrzystości procedur administracyjnych i winna mieć miejsce eliminacja błędów, gdyż właściwie zaprogramowany system działa według dokładnie wyznaczonych reguł. Ma również poprawić się dostępność oraz integracja zasobów internetowych. Wszystkie powyższe elementy mają wprowadzić podejście przedmiotowe, a nie podmiotowe, czyli ważne staje się to, jaką sprawę załatwiamy, a nie u kogo to robimy.

6. Zmiany technologiczne a zmiany mentalne

Rozwój elektronicznej administracji napotyka jednak w Polsce bariery związane z zawodnością systemu biurokratycznego i mentalnością urzędników. Typowa dla

administracji publicznej pokusa nadużycia pojawiła się w przypadku postępowania mającego w przyszłości ograniczyć tego typu wady. W październiku 2011 roku Centralne Biuro Antykorupcyjne zatrzymało sześć osób, a wśród nich dwóch oficerów policji oraz byłych już dyrektorów Centrum Projektów Informatycznych MSWiA. Sprawa dotyczyła zamówień realizowanych przez tę instytucję. W styczniu 2012 roku zatrzymano kolejne trzy osoby, tym razem dyrektorów dużych korporacji komputerowych [Dokument elektroniczny, tryb dostępu: www.cba.gov.pl, data wejścia: 01.05.2012]. Firmy te miały dostarczyć sprzęt oraz technologię niezbędną do wdrożenia elektronicznych dowodów osobistych. Zamieszanie wokół e-administracji nie wynika z nadzwyczajnego charakteru towarzyszących jej procedur. Jest to typowy objaw niedoskonałości systemu biurokratycznego, opisanego w teorii agencji. Jak twierdzi minister administracji i cyfryzacji, wdrożenia pełnego cyfrowego systemu administracji publicznej należy oczekiwać około 2020 roku [Poznański 2012 s. 7]. Do tego czasu ma szansę dokonać się również postęp w sferze mentalnej. Sprzyja temu coraz powszechniejsze przekonanie o szkodliwości korupcji i zdecydowane działania Centralnego Biura Antykorupcyjnego, którego akcje są nagłaśniane medialnie, co daje poczucie nieuchronności kary. Służba ta, pomimo początkowych wątpliwości co do słuszności jej utworzenia, a także obaw o upolitycznienie i niską skuteczność, poprzez swoje konsekwentne działania zdaje się w coraz większym stopniu w pozytywny sposób wpływać na sferę publiczną.

Najczęstszy problem związany z mentalnością urzędników i decydentów jest niezwykle banalny i wynika z nieświadomości sobie potencjalnego konfliktu interesów. Typowa dla każdego człowieka chęć minimalizacji kosztów, w biurokracji objawiająca się minimalizacją ilości podjętych działań i czasu poświęconego na pracę, może prowadzić do ułatwień i omijania procedur, uznawanych za uciążliwe i „nieżyłociowe”. Na sprawę tę zwróciła uwagę unijna instytucja do spraw zwalczania nadużyć finansowych OLAF [Kokot 2012 s.1]. W Polsce panuje powszechne przekonanie o konieczności uproszczenia procedur administracyjnych. Potwierdza to raport Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, według którego ponad 55% petentów nie wie, według jakich zasad są podejmowane decyzje w ich sprawach [*Opinia na temat...* s. 4-5]. Próba podjęcia populistycznych działań, mających uprościć procedury, może doprowadzić w konsekwencji do zwiększenia potencjalnych zagrożeń, oddalając polską biurokrację od standardów określonych przez Webera. Zamiast tego, po raz kolejny należy podkreślić konieczność zapewnienia przejrzystości procedur. Następnym problemem, związanym ze sposobem myślenia o administracji publicznej, jest przekonanie o konieczności gromadzenia dokumentacji w formie papierowej. Jak pokazują badania, wykorzystanie teleinformatyki w większości urzędów spowodowało podwójny obieg dokumentów, a w opinii około 40% z nich przyniosło wzrost obciążania pracą [*Badanie wpływu informatyzacji...* s. 10-11]. Sytuacja taka może skutkować poważnymi utrudnieniami w funkcjonowaniu biurokracji po jej cyfryzacji. Najpierw należy zmienić zatem sposób myślenia o administracji publicznej, czego przejawem ma być zastąpienie formy zaświadczenia oświadczeniem, czyli, mówiąc inaczej, zastąpienie kontrolowania prawdomówności petenta, ufnością w jego zapewnienia.

7. Podsumowanie

Pomimo swojej uciążliwości, biurokracja stanowi narzędzie organizacyjne, którego nie można zastąpić w administracji publicznej jakąkolwiek inną metodą zarządzania. Wynika to z niedochodowego charakteru podmiotów publicznych i, co za tym idzie, ze specyficznego systemu motywacyjnego. Można jednak niedogodności związane z biurokracją znacząco złagodzić. Po pierwsze, konieczne jest zapewnienie przejrzystości. Chodzi tu o: transparentność regulacji prawnych, procedur administracyjnych i obiegu informacji. Po drugie, wskazane jest zastosowanie niektórych mechanizmów charakterystycznych dla podmiotów rynkowych. Możliwe jest bowiem wprowadzenie konkurencji w niektórych obszarach działalności administracji publicznej. Dodatkowo procesy te można wspomagać wprowadzaniem technologii teleinformatycznych. Same zmiany instytucjonalne i technologiczne nie odniosą jednak pożądanego skutku, jeśli nie będą im towarzyszyły zmiany mentalne, zarówno ze strony urzędników, jak i petentów.

Literatura

- Badanie wpływu informatyzacji na działanie urzędów administracji publicznej w Polsce w 2011 roku* 2011, Raport z badania ilościowego zrealizowanego na zlecenie MSWiA, Warszawa.
- Czetwertyński S. 2010 *Sektor publiczny w Polsce i Unii Europejskiej*, [w:] *Zarys ekonomii sektora publicznego*, Brol M. (red.), Wrocław.
- Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [www.cba.gov.pl, data wejścia: 01.05.2012].
- Evans P.B. 2005 *Harnessing the State: Rebalancing Strategies for Monitoring and Evaluation*, [in:] *States and Development: Historical Antecedents of Stagnation and Advance*, Nowy Jork.
- Kokot M. 2012 *Miliony do zwrotu?*, „Gazeta Wrocław”, 2-3 czerwca 2012.
- Matysiak A. 2010 *Zakres przedmiotowy sektora publicznego w gospodarce rynkowej*, [w:], *Zarys ekonomii sektora publicznego*, Brol M. (red.), Wrocław.
- Opinie na temat funkcjonowania urzędów w Polsce 2007*, Raport z badania sondażowego dla Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa.
- Poznański P. 2012 *Sprzętam e-Polskę*, Wywiad z ministrem administracji i cyfryzacji Michałem Boni, „Gazeta Wyborcza”, 2-3 czerwca 2012.
- Ratajczak M. 1999 *Infrastruktura w gospodarce rynkowej*, Poznań.
- Savas E.S. 1992 *Prywatyzacja. Klucz do lepszego rządzenia*, Warszawa.
- Toye J. 2006 *Modern Bureaucracy*, [in:] „Research Paper”, No. 2006/52, United Nations University, World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER), Helsinki.
- Wellisz S. 2002 *Bureaucracy*, [w:] *Department of Economics Discussion Paper Series*, Columbia University, New York.
- Wojtyna A. 2005 *Instytucjonalne problemy transformacji gospodarki w świetle teorii agencji*, Kraków.

Eugeniusz WOJCIECHOWSKI, Aldona PODGÓRNIAK-KRZYKACZ¹

SYSTEMY POMIARU WYNIKÓW DZIAŁALNOŚCI ORGANIZACJI PUBLICZNYCH – PRAKTYKA SAMORZĄDÓW EUROPEJSKICH I AMERYKAŃSKICH

Streszczenie

Pomiar wyników w organizacjach publicznych rozpowszechnił się za sprawą światowego trendu w reformowaniu administracji publicznej – nowego zarządzania publicznego. W ślad za nim praktyka zarządzania przez wyniki znalazła zastosowanie także w jednostkach samorządu terytorialnego wielu krajów, które w ramach własnych inicjatyw lub ogólnokrajowych systemów rozpoczęły definiowanie, mierzenie oraz porównywanie efektywności usług publicznych. Doświadczenia samorządów europejskich i amerykańskich w zakresie mierzenia wyników swojej działalności, w tym jakości świadczonych usług publicznych, są bogate i różnorodne. W artykule zaprezentowano specyfikę systemów pomiaru wyników na poziomie lokalnym, funkcjonujących w kilku wybranych krajach europejskich (Wielkiej Brytanii, Francji, Szwecji, Włoszech, Hiszpanii i Niemczech) oraz w amerykańskich (USA i Kanadzie). Celem artykułu jest identyfikacja polskich doświadczeń w mierzeniu wyników w samorządzie terytorialnym na tle rozwiązań zagranicznych.

Słowa kluczowe: pomiar wyników, samorząd terytorialny, usługi publiczne, efektywność

PERFORMANCE MEASUREMENT SYSTEMS OF PUBLIC ORGANISATIONS: PRACTICE OF EUROPEAN AND AMERICAN LOCAL GOVERNMENTS

Summary

Performance measurement in public organisations became widespread after the introduction of New Public Management, with its focus on the effects of public activities. Managing by results started to be used by many countries' local government units, which began – either on their own initiative or within the framework of national systems – to define, measure and compare the efficiency of public services. European and American experiences as regards measuring the results of their activity, including the quality of public services, are plentiful and varied. This paper presents the nature of performance measurement systems at the local level functioning in a few selected European and American countries (Great Britain, France, Sweden, Italy, Spain, Germany, U.S. and Canada). The purpose of the paper is to identify the Polish experience in measuring local government performance against the background of foreign concepts.

Key words: performance measurement, local government, public services, efficiency

¹ Prof. zw. dr hab. Eugeniusz Wojciechowski – Katedra Gospodarki Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Łódzkiego, e-mail: public@uni.lodz.pl. Dr Aldona Podgórnjak-Krzykacz – Katedra Gospodarki Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Łódzkiego, e-mail: aldona_podgorniak@interia.pl.

1. Pomiar wyników w organizacjach publicznych

Od lat 70. ubiegłego wieku obserwuje się na świecie widoczną zmianę w sposobie patrzenia na funkcjonowanie sektora publicznego. W wielu krajach (początkowo anglosaskich) podjęto, na różną skalę, eksperymenty i reformy mające na celu przebudowę działania sektora publicznego w kierunku jego modernizacji. Ich celem była poprawa dostępności i jakości oferowanych usług publicznych oraz zwiększenie ich efektywności. Ostatnie z wymienionych kryteriów optymalizacji działalności organizacji publicznych jest rozpatrywane w sensie ekonomicznym. Oznacza to dążenie do poprawy relacji efektu do nakładu danego czynnika produkcji lub ich zespołu czynników produkcji (efektywność produkcyjna) bądź także wykorzystanie zasobów do produkcji dóbr i usług publicznych w sposób najbardziej zbliżony do rozkładu preferencji społecznych (efektywność alokacyjna), [*Gospodarka lokalna w teorii i praktyce...* 2002 s. 7].

Zmiany te były uwarunkowane: politycznie, ekonomicznie i społecznie. Instytucje publiczne stały się obiektem krytyki i niezadowolenia obywateli. Zarzucano im słabnącą jakość wykonywanych usług publicznych i coraz wyższy koszt ich dostarczania. Odbyło się to w warunkach narastających trudności finansowych, kiedy budżety publiczne okazywały się zbyt skromne wobec wzrostu oczekiwań i potrzeb społecznych. Zmiana paradygmatu polegała na odejściu od tradycyjnego, administracyjnego zarządzania w sektorze publicznym na rzecz szerszego wykorzystania rozwiązań rynkowych. Źródłem inspiracji do zastosowania nowych metod i technik zarządzania na gruncie publicznym stał się sektor prywatny. W sensie teoretycznym i praktycznym, zespół działań obliczonych na zapewnienie wyższej sprawności ekonomicznej organizacji publicznej został określony jako nowe zarządzanie publiczne (*new public management*).

Kluczowym elementem tego podejścia do zarządzania publicznego jest zmiana orientacji, polegająca na przejściu od nastawienia się na nakłady w kierunku podejścia wynikowego. Cechę tę podkreśla wielu autorów. Jak zauważa A. Zalewski, orientacja na wyniki stanowiła reakcję obronną w zarządzaniu organizacjami publicznymi na silny atak zwolenników neoliberalnej doktryny ekonomicznej w teorii ekonomii i w polityce gospodarczej [Zalewski 2005 s. 17].

Hood, charakteryzując logikę zarządzania organizacją publiczną, akcentuje m.in. potrzebę stosowania jasno określonych standardów i mierników działalności oraz większy nacisk na kontrolę wyników działalności [Hood 1991 s. 4-5]. Z kolei, Osborne i Gaebler, prezentując ogólny model, a w gruncie rzeczy filozofię zarządzania publicznego, przedstawiają wynikowe podejście do działania publicznego. Wśród słynnych dziesięciu zasad sprawowania władzy i zarządzania publicznego autorzy ci wymieniają „władze zorientowane na wyniki” [Osborne, Gaebler 1992 s. 198-233]. Sugerują, by koncentrować się nie na samej pracy, ale na jej wynikach. Podobnie Drucker zaznacza, że instytucje nie nastawione na zysk wymagają miar ich działalności dla oceny ich kondycji i wyników [Drucker 2002 s. 28].

Wspólnym mianownikiem orientacji wynikowej jest mierzenie konkretnych dokonań (*performance measurement*) z uwzględnieniem celów i rezultatów. W różnych kon-

cepcjach powtarzają się powiązania między: nakładami (*inputs*), produktami (*outputs*) oraz efektami pośrednimi (*outcomes, impacts*).

W organizacji publicznej chodzi o zbudowanie systemu wskaźników pokazujących, jakie konkretnie cele, produkty i usługi ma ona do realizacji i jak je wykonuje. Priorytetem są zatem zdefiniowane cele i zadania [Barczyk 2010 s. 209]. Kamiński, cytując Webera, zwraca uwagę na to, że w administracji publicznej cele mają charakter substancjonalny, co oznacza, że nie można ich bezpośrednio zmierzyć, tak jak nakłady [Kamiński 2003/2004 s. 14]. Tym niemniej, należy poszukiwać miar opisujących możliwie dobre dokonania, zdając sobie sprawę z występowania pewnej specyfiki w określonych obszarach sektora publicznego. W sektorze tym problem dotyczy segmentu sprawowania władzy i administracji, a mniej organizacji gospodarczych, które od dawna stosują szeroki i bogaty zbiór wskaźników opisujących proces gospodarowania z ich aspektem społecznym (stopnia zaspokajania potrzeb ludności).

Pomiar i analiza wyników stały się międzynarodowym trendem modernizacji administracji publicznej. Należy jednak zaznaczyć, że kolejne nurty w zarządzaniu publicznym, określane mianem: współzarządzania publicznego, dobrego rządzenia, rządzenia partycypacyjnego, wielopodmiotowego, partnerskiego czy sieciowego, mocniej akcentują aspekty partycypacji społecznej, wzrostu zaangażowania obywateli w publiczny proces decyzyjny, a nawet wytwarzanie niektórych usług publicznych (koprodukcja usług publicznych) oraz kooperacyjne i partnerskie kształtowanie i realizację polityk publicznych.

2. Narzędzia analizy wyników w polskim samorządzie terytorialnym

Samorząd terytorialny, jako jeden z poziomów w strukturze organizacyjnej państwa, został wyposażony w określone atrybuty samodzielności w realizacji zadań publicznych w postaci: majątku, finansów, kompetencji prawno-organizacyjnych. W nim przebiegają procesy informacyjno-decyzyjne mające na celu kierowanie sprawami publicznymi o charakterze lokalnym i regionalnym. Przyjmując za Hausnerem, że zarządzanie publiczne sprowadza się do zarządzania zasobami społecznymi i gospodarczymi danego terytorium, będzie ono w sobie zawierać także zarządzanie samorządowe [Hausner 2008 s. 31]. Według definicji Koźuch, samorządowe zarządzanie publiczne można określić jako działania samorządowych władz publicznych (gospodarza regionu, powiatu czy gminy) zapewniające prawidłowe wyznaczanie celów organizacji tworzących sferę publiczną, nakierowane na kreowanie publicznych wartości i na realizację interesu publicznego oraz harmonizowanie rozwoju danego terytorium [Koźuch 2004 s. 256].

Jedną z metod, pozwalających oceniać przebieg procesów zarządzania samorządowego i podejmować racjonalne decyzje na podstawie kompleksowej informacji, jest pomiar wyników działalności jednostek samorządu terytorialnego. Umożliwia on ocenę prowadzonej polityki lokalnej i rozliczalność publiczną. Pomiar dokonań wzmacnia, w związku z tym, odpowiedzialność władz lokalnych i regionalnych za podejmowa-

ne decyzje, stymuluje kreatywność w zarządzaniu jednostką terytorialną, a także wspomaga proces planowania finansowego.

W analizie wyników jednostki samorządu terytorialnego znajdują zastosowanie różne podejścia. Często przywoływanym narzędziem jest *Zrównoważona Karta Wyników* (*Balanced Scorecard*). Jej atutem jest projekcja misji i celów strategicznych na konkretne, mierzalne zadania. Koncentrując się na relatywnie mniejszej liczbie celów, pozwala lepiej przypisywać realizację i odpowiedzialność wykonania. Twórcy *Balanced Scorecard*, R. Kaplan i D. Norton [Kaplan, Norton 1992], wyróżnili cztery perspektywy pomiaru efektywności: finansową, klienta, potencjału wewnętrznego oraz innowacyjności i uczenia się. Karta ta pozwala zbudować skuteczną strategię działania, a także na jej realizację z naciskiem na skuteczne osiąganie założonych celów [Kaplan 1992 s. 71-79]. Istotą karty jest określenie podstawowych priorytetów działania instytucji i wyznaczenie zadań, których efekty można zmierzyć. Dostosowana do specyfiki organizacji publicznej, karta zaleca pomiar działalności w ramach sześciu perspektyw: satysfakcji klienta, dostarczonych korzyści, ponoszonych kosztów, wewnętrznych procesów oraz innowacji i uczenia się [Kaplan, Norton 2001 s. 136]. W Polsce prekursorem zastosowania tego rozwiązania w samorządzie terytorialnym był Urząd Miasta Tarnowa.

Pomiar efektów występuje także w wielu dokumentach (opracowaniach) dotyczących kluczowych działań wpływających na funkcjonowanie lub rozwój jednostki samorządu terytorialnego. Przykładem są ogólne strategie rozwoju społeczno-gospodarczego lub polityki sektorowe, gdzie są stosowane określone mierniki dla oceny stopnia realizacji celów operacyjnych. Zasadniczą kwestią jest to, by wybrane mierniki były możliwie adekwatne do przyporządkowanych działań o charakterze organizacyjnym oraz finansowym i opisywały najszerzej konkretne zmiany zawarte w programach. Polskie jednostki samorządu terytorialnego deklarują prowadzenie monitoringu realizacji przyjętych programów, co potwierdza raport opracowany na zlecenie ministerstwa właściwego ds. administracji publicznej pt.: *Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej, ocena potrzeb szkoleniowych kadr urzędów administracji samorządowej oraz przygotowanie profili kompetencyjnych kadr urzędów administracji samorządowej*. Jednak tylko w 2/3 jednostek monitoring ten oparty jest na sformalizowanych procedurach i wskaźnikach. Na poziomie województw monitoring regionalnych strategii rozwoju zakłada art. 13 *Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (Dz. U. z 2006 r., Nr 227, poz. 1658 z późn. zm.). Ponadto, zgodnie z zapisami Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego (KSRR), samorządy województw są zobligowane do stworzenia Regionalnych Obserwatoriów Terytorialnych (ROIT), które mają zbudować system współpracy i przepływu informacji między najważniejszymi podmiotami publicznymi biorącymi udział w realizacji polityki rozwoju w województwach, w celu monitorowania i oceny całości interwencji publicznej o charakterze terytorialnym.

Mierniki dotyczące realizowanych działań odgrywają również kluczową rolę w ważnym instrumencie zarządzania samorządowego, zorientowanym na efektywność, jakim jest ewaluacja. Przyczynia się ona do profesjonalizacji działania jednostek samorządowych poprzez poprawę jakości procesu zarządzania. Zadaniem ewaluacji jest stwierdzenie, czy przyjęte cele publiczne zostały osiągnięte oraz czy środki publiczne zostały wykorzystane w sposób efektywny. Według definicji Komisji Europejskiej,

ewaluacja stanowi określenie wartości działania publicznego (polityki, programu, projektu) na podstawie zdefiniowanych kryteriów i zebranych informacji. Chodzi tutaj o pomiar i ocenę wykorzystanych mierników produktu, tj. to, co zostało wykonane dzięki środkom publicznym. Równie ważna jest także ocena samych rezultatów działań.

Przykładami mierników rezultatu, stosowanymi w ewaluacji w samorządzie terytorialnym w zakresie rozwoju infrastruktury, mogą być: liczba osób korzystających z transportu miejskiego, ludności przyłączonej do sieci wodociągowej, kanalizacyjnej. Obrazuje to zakres dostępności mieszkańców do podstawowych usług świadczonych przez urządzenia infrastruktury technicznej. Z kolei, w sektorze administracji komunalnej celowi działań polegających na rozwoju e-administracji (cel szczegółowy) odpowiada jako miernik rezultatu – liczba osób mających dostęp do, szeroko pojmowanego, Internetu.

Znaczenie pomiaru efektów pokazują również metody i techniki zorientowane na poprawę jakości oferowanych usług publicznych lub racjonalizację zarządzania urzędem. Model CAF (*Common Assessment Framework*) zalecany do zastosowania w administracji publicznej, w tym samorządowej, w procesie doskonalenia instytucji publicznej wyodrębnia dwa przekroje funkcjonalne: potencjał organizacji oraz wyniki działalności, których elementy tam, gdzie jest to możliwe, mogą i powinny być poddane kwantyfikacji. Polskie jednostki samorządu terytorialnego stały się liderami wdrażania tego rozwiązania w Europie (zajmują trzecie miejsce, po Włochach i Belgii). Obecnie w bazie danych, prowadzonej przez Europejski Instytut Administracji Publicznej (EIPA), jest zarejestrowanych aż 279 podmiotów publicznych.

W metodzie *benchmarkingu* punktem wyjściowym jest posiadanie informacji o wynikach i kosztach dostarczania usług przez samorządowe podmioty, jak i zewnętrzne. Dzięki temu, można porównać się z najlepszymi i określić dystans od wzorca (punktu odniesienia). Integralnie z tym łączy się umiejętność identyfikacji najlepszych praktyk oraz wdrażanie ich w instytucjach publicznych. *Benchmarking* na skalę ogólnopolską jest prowadzony w polskich samorządach w ramach inicjatywy Związku Miast Polskich – Programu Analiz Samorządowych, jednak gromadzone dane nie są kompleksowe i mają wyłącznie charakter ilościowy. Element mierzenia efektów jest zawarty także w badaniu sprawności instytucjonalnej organizacji publicznych. Za główne kryteria oceny przyjmuje się: jakość obsługi w urzędzie, uczciwość, zarządzanie finansami, politykę rozwoju gospodarczego, jakość dokumentów oraz stabilność polityczną. W analizie instytucjonalnej mierzenie skuteczności osiągania celów i efektywności wykorzystania zasobów zajmuje poczesne miejsce. Analizę instytucjonalną, w ramach Programu Rozwoju Instytucjonalnego, przeprowadziły w Polsce 24 urzędy gminne i 3 starostwa powiatowe, z kolei, zaktualizowany Program Rozwoju Instytucjonalnego jest wdrażany od 2009 r. w 6 powiatach, w 5 gminach miejskich i 7 gminach wiejskich.

TABELA 1.

Przykłady projektów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego dotyczące pomiaru jakości usług publicznych, realizowanych w jednostkach samorządu terytorialnego

Nazwa projektu	Realizator projektu	Obszary realizacji	Produkty projektów dotyczące monitoringu usług publicznych
„Monitorowanie jakości usług publicznych jako element zintegrowanego systemu zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego”	Gmina Miejska Kraków	Kraków Poznań	Modułowy, zintegrowany i oparty na partycypacji społecznej system monitorowania jakości usług publicznych, działający jako system wspomagania decyzji oraz zarządzania ryzykiem na poziomie strategicznym i operacyjnym.
„Benchmarking – narzędzie efektywnej kontroli zarządczej w urzędach miast na prawach powiatu, urzędach gmin i starostwach powiatowych”	Śląski Związek Gmin i Powiatów	Bielsko-Biala Tychy Rybnik Częstochowa Bytom Gliwice Dąbrowa Górnicza Tarnów Krosno Kalisz Żory Sosnowiec Piotrków Trybunalski Chorzów Gmina Radlin Gmina Jaworzyn Gmina Lubliniec Powiat Zawiercie Powiat Piotrków Trybunalski	Modelowy zestaw wskaźników pomiaru efektywności realizacji usług publicznych w jednostkach z udziałem ekspertów zewnętrznych. Zaprojektowanie i udostępnienie narzędzia informatycznego do systemowego monitorowania efektywności działania jednostki.
„Wzorcowy System Regionalny Monitoringu Jakości Usług Publicznych i Jakości Życia”	Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową	Gdańsk Słupsk Stegna Czarna Woda	System pomiaru jakości życia obywateli na podstawie zestawu mierzalnych wskaźników oraz Regionalny Atlas Jakości Życia. System pomiaru jakości usług publicznych w wybranych JST na podstawie wskaźników odzwierciedlających sposób wykonywania zadań publicznych przez JST.

Źródło: opracowano na podstawie informacji zamieszczonych na stronach internetowych projektów: [Urząd Miasta Krakowa, dokument elektroniczny, tryb dostępu: http://www.bip.krakow.pl/?dok_id=44557&metka=1 data wejścia: 09.11.2012; Śląski Związek Gmin i Powiatów dokument elektroniczny, tryb dostępu: <https://benchmarking.silesia.org.pl/index.php?s=1>; data wejścia: 09.11.2012; Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, dokument elektroniczny, tryb dostępu: <http://www.ibngr.pl/index.php/wsmjupijz>, data wejścia: 09.11.2012].

Zagadnienie mierzenia rezultatów staje się istotne w kontekście budowy budżetu zadaniowego. Jego sensem, w porównaniu z budżetem tradycyjnym, jest próba oszacowania faktycznych kosztów wykonania określonego zadania publicznego. Ma to doniosłe znaczenie dla obywateli, którzy są obciążeni kosztem jego realizacji. Budżet w układzie zadaniowym jest bardziej czytelny dla mieszkańców i polityków. Obok możliwości porównania tych samych zadań publicznych wykonywanych przez różne jednostki organizacyjne, walorem budżetu zadaniowego jest zarządzanie środkami publicznymi przez pryzmat efektów poszczególnych zadań. Służy temu system mierników, obrazujących powiązanie kosztów zadań z ich zakresem rzeczowym [Budżet zadaniowy... 2012 s. 253-254]. Doświadczenia polskich samorządów z budżetem zadaniowym są związane z realizacją kilku programów finansowanych ze źródeł zagranicznych. Pierwszymi inicjatywami były programy realizowane przez Agencję Rozwoju Międzynarodowego USAID (największy program to *Local Government Partnership Program*) oraz brytyjski fundusz *Know-How Fund*. Reformy planowania wydatków przeprowadziło wówczas kilka polskich miast, w tym Kraków i Poznań. Kolejną inicjatywą był, wspomniany, Program Rozwoju Instytucjonalnego, który przewidywał także wdrożenie tego rozwiązania. W ramach wsparcia z funduszy UE (Priorytet V Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki „Dobre rządzenie”) na terenie Polski wdrożono budżetu zadaniowego m.in. w 6 powiatach i w 11 gminach województwa zachodniopomorskiego.

Przeгляд narzędzi pomiaru wyników stosowanych w warunkach polskiego samorządu terytorialnego należy uzupełnić o inicjatywy poszczególnych jednostek w obszarze mierzenia jakości usług publicznych (Gdańsk, Słupsk i inne), czy też projekty innowacyjne na ten temat, współfinansowane ze środków UE w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

3. Praktyka samorządów europejskich i amerykańskich w mierzeniu wyników

Bogatych doświadczeń pomiaru wyników w samorządzie terytorialnym dostarcza proces reformowania sektora publicznego w Wielkiej Brytanii od 1979 r. Za rządów M. Thatcher i J. Majora podjęto próby przebudowy systemu świadczenia usług publicznych w kierunku oszczędności wydatków budżetowych i urynkowania usług m.in. poprzez prywatyzację. Dominująca stała się formuła *value for money*, której założeniem było pozyskanie informacji, za co dokładnie płacą mieszkańcy i co za to otrzymują. Znaczące miejsce zajmowała Komisja Audytorska (1982) analizująca zgodność działań według kryteriów: oszczędności, produktywności i efektywności. *Value for money* koncentrowała uwagę na uzyskiwaniu odpowiednich efektów z wydanych środków publicznych. Służył temu rozbudowany system wskaźników (*performance indicators*), umożliwiający analizy porównawcze. Dzięki temu, dokonywano obliczeń kosztów wykonywania zadań publicznych w różnych jednostkach terytorialnych.

Od 1997r. datuje się kolejny etap poprawy usług publicznych poprzez: wzrost ich jakości, mierzenie wyników i wdrażanie wyższych standardów w procesie dostarczania. Należy wspomnieć o tzw. Karcie Obywatelskiej i ocenie usług przez wskaźniki

zawarte w *Charter Mark* (tabela oceny), wprowadzonej w 1992 r. [Opolski, Modzelewski 2004 s. 45]. Koncepcja modernizacji sektora publicznego, rozpoczęta pod koniec lat 90., wprowadziła system *Best Value* szczególnie zorientowany na poprawę jakości usług publicznych, a także pomiar ich efektywności i skuteczności (zastosowano wówczas wskaźniki: nakładu, produktu, procesu). W ramach tego systemu Komisja Audytorska od 2000 r. prowadzi audyty usług publicznych, których celem jest zapewnienie oraz promowanie osiągania dobrej wartości za pieniądze podatników we wszystkich gminach w zakresie usług: służby zdrowia, mieszkalnictwa, bezpieczeństwa, procedur przeciwpożarowych oraz innych usług publicznych [Zawicki 2011 s. 109].

Wdrożona w 2002 r., inicjatywa Kompleksowa Ocena Wyników – *Comprehensive Performance Assessment CPA* (od 2009 r. występująca pod nazwą Kompleksowej Oceny Obszaru – *Comprehensive Area Assessment CAA*) skoncentrowała uwagę na monitoringu „globalnej strategii” gminy oraz działań organów władzy lokalnej w zakresie dostarczania usług do społeczności lokalnych i redukcji obciążeń regulacyjnych (pomiar został skupiony na wskaźnikach efektów i oddziaływań), [Kuhlmann 2010 s. 335]. Komisja Audytorska dokonywała pomiarów wyników w ramach tej inicjatywy we wszystkich gminach brytyjskich do maja 2010 r., po tym okresie z systemu zrezygnowano [Dokument elektroniczny, tryb dostępu: <http://www.audit-commission.gov.uk>, data wejścia: 20.05.2012]. W sierpniu 2010 r. Departament ds. Wspólnot i Samorządów Lokalnych przedstawił plany dotyczące nowego sposobu organizacji procesów audytu samorządów brytyjskich. W marcu 2011 r. konsultacjom został poddany dokument pt.: *Przyszłość lokalnego audytu publicznego Future of Local Public Audit?*). Główna zmiana polega na przekazaniu realizacji audytów pięciu podmiotom prywatnym, które zostały wyłonione w drodze przetargu [Dokument elektroniczny, tryb dostępu: <http://www.communities.gov.uk>, data wejścia: 20.05.2012].

Omówione w tabeli 2. inicjatywy sprawiły, że monitoring i pomiar wyników działania brytyjskich samorządów lokalnych stały się obowiązkowymi [Stewart 2003 s. 121]. W latach 2000-2010 przygotowano ponad 2000 raportów z audytu lokalnych usług publicznych. Z reform brytyjskich wylania się obraz, w którym punkt ciężkości został przeniesiony ze sposobu świadczenia usług na rezultaty ich działania, tj. stopień realizacji celów społecznych [Antonowicz 2004 s.115-116]. Charakterystyczne dla rozwiązań brytyjskich jest nałożenie przez administrację rządową obowiązku dokonywania pomiarów w sferze usług publicznych na samorządy. Administracja centralna, wyznaczając skalę ocen oraz definiując wskaźniki (wspaniale, dobrze, zadowalająco, niezadowalająco) jednakowe dla wszystkich jednostek, przyczyniła się do stworzenia spójnego systemu krajowego pomiaru wyników [Kuhlmann 2010 s. 336]. Standaryzacja pomiaru w skali kraju (raporty), a także upublicznianie i porównywalność danych (rankingi gmin, publikowanie wyników pomiarów na stronie internetowej *Oneplace*) spowodowały, że system ten gwarantuje przejrzystość działania samorządów lokalnych i przebiegających na tym szczeblu administracji procesów świadczenia usług publicznych.

TABELA 2.

Reformy i inicjatywy w obszarze pomiaru wyników w gminach brytyjskich

Rok	Reformy/inicjatywy	Zakres
1982	<i>Financial Management Initiative</i>	Program rozpowszechniał wdrażanie wskaźników efektywności w sektorze publicznym.
1992	<i>Charter Mark</i>	Karta Obywatelska określa standardy świadczonych usług publicznych, obywatel postrzegany jest jako klient.
2000	<i>Best Value</i>	Metoda „najwyższa wartość” stanowi podstawę do wyłaniania dostawców usług publicznych w przetargu, którzy są zobowiązani do zapewnienia najlepszej jakości przy danych kosztach. W ramach tego systemu nałóżono na samorządy obowiązek systematycznego pomiaru wskaźników i publikowania planów.
2002	<i>Comprehensive Performance Assessment</i>	Wszechstronna Ocena Działalności to spójny i zintegrowany system mierzenia stopnia wykonywania zadań przypisanych władzom lokalnym, bazujący na inspekcjach i pomiarach Komisji Audytorskiej. System posługiwał się pięciostopniową skalą oceny: wspaniale, dobrze, zadowolająco, słabo, źle.
2009	<i>Comprehensive Area Assessment</i>	Wszechstronna Ocena Obszaru to nowy system pomiaru usług na poziomie samorządu lokalnego. Inspekcje samorządów dotyczą usług publicznych w obszarach: edukacji, gospodarki odpadami, zdrowia i opieki społecznej, policji i straży pożarnej. System miał być katalizatorem w odniesieniu do poprawy wyników samorządów, efektywniejszej współpracy, w większym zakresie odpowiadających na potrzeby usług publicznych, lepszej „wartości za pieniądze”. System został zlikwidowany w maju 2010 r.

Źródło: opracowanie własne.

Systemy pomiaru wyników funkcjonują także w innych krajach europejskich. Zupełnie odmiennie kształtuje się sytuacja we Francji, która nie dysponuje jednolitymi rozwiązaniami dla wszystkich gmin. Lokalne inicjatywy pomiaru wyników pojawiają się w dużych miastach, w ramach współpracy międzygminnej, oraz na poziomie departamentów [Kuhlmann 2010 s. 337]. Ponadto, instrumenty obliczania dokonań projektuje się w zależności od rodzaju usług publicznych.

Warto wskazać na przykład Włochy, które od lat 90. wdrażają postulaty nowego zarządzania publicznego. Większość ważnych rozwiązań w zakresie mierzenia pracy samorządów została wprowadzona w 1995 r. i dotyczyła menedżerskiego systemu kontroli we włoskich gminach. Polegał on na gromadzeniu informacji finansowych i niefinansowych, będących podstawą do oceny: ekonomiczności, efektywności i skuteczności jednostek lokalnych [Mussari 2001 s. 36]. Pomiar i zarządzanie przez wyniki oraz ocena pracownicza stały się również kluczowymi elementami wieloaspektowych reform w 2009 r. Przykład włoski pokazuje, że nie zawsze orientacja na wyniki jest wdrażana z sukcesem. Wyniki badań potwierdzają, że 88% gmin oblicza jedynie

minimalną liczbę wskaźników, wymaganą przez przepisy prawa, a zaledwie 3% identyfikuje kolejne wskaźniki [Pavan, Reginato, Conversano, Fadda 2009 s. 56]. Zdaniem Mussari, przyczyną tego jest implementacja reform zarządczych, narzucana przez regulacje prawne, z niedostatecznym udziałem: ekspertów, naukowców i organizacji międzynarodowych [*I sistem de contabilità...* 2005 s. 87-134]. Jednak w ostatnim okresie liczba pozytywnych przypadków zastosowania wskaźników rezultatów w samorządzie włoskim wzrasta, co obrazują raporty publikowane przez Włoski Departament ds. Publicznych.

TABELA 3.

Reformy dotyczące pomiaru wyników w gminach włoskich

Rok	Reformy	Zakres
1990	Law 142/1990	Wdrożono reformy w nurcie NPM.
1993	<i>Municipal property tax</i>	Samorząd lokalny rozpoczął pobieranie podatku od nieruchomości, który stał się zasadniczym dochodem samorządów.
1995	<i>Decree 77/1995</i>	Został wprowadzony system kontroli i narzędzia menedżerskiego programowania.
2001	<i>Constitution Reform (Constitutional Law 1/03)</i>	Została wzmocniona samodzielność organizacyjna samorządu lokalnego.
2009	<i>Comprehensive Reform (Law 15/09)</i>	Kluczowym aspektem wielowymiarowych reform stał się pomiar wyników i ocena pracownicza.

Źródło: [Padovani, Yetano, Orelli 2009 s. 11-12].

Inicjatywa pomiaru wyników w hiszpańskich gminach została wprowadzona w ramach, uchwalonej w 2004 r., *Ustany o rachunkowości*, zobowiązując gminy liczące powyżej 50 tys. mieszkańców do publikowania od 2006 r. wskaźników finansowych i niefinansowych w sprawozdaniach finansowych [Padovani, Yetano, Orelli 2009 s. 13]. Wcześniejsze działania w tym obszarze były skupione na kwestiach: finansowych, rachunkowości, a także inicjatywach podejmowanych przez organizację *Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas*, która opublikowała dokumenty dotyczące pomiaru wyników. Z kolei, na podstawie regulacji *Pomiar dla modernizacji samorządu terytorialnego* z 2003 r. uruchomiono tzw. Obserwatorium Miejskie, którego celem działalności jest przeprowadzanie analiz porównawczych wskaźników jakości życia w dużych miastach. Podobnie jak we Włoszech, również w Hiszpanii aktywność samorządów lokalnych w obszarze mierzenia wyników ma charakter obligatoryjny i wynika z określonych regulacji prawnych.

TABELA 4.

Reformy i inicjatywy w obszarze pomiaru wyników w gminach hiszpańskich

Rok	Reformy/inicjatywy	Zakres
1990	<i>Act of 1990 on Accounting</i>	Raport uwzględniający: koszty, efektywność i skuteczność usług w jednostkach powyżej 50 tys. mieszkańców.
1997	<i>Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas AECA (Spanish Accounting and Business Administration Association)</i>	Organizacja opublikowała dokument, w którym zdefiniowała pomiar wyników dla podmiotów publicznych.
2001	<i>Budgetary Balance Act 18/2001</i>	Samorząd lokalny został zobowiązany do bilansowania swoich budżetów z wyjątkiem narastających zobowiązań.
2002	<i>AECA</i>	Organizacja opublikowała dokument, w którym zdefiniowała pomiar wyników dla samorządu lokalnego.
2003	<i>Act 57/2003 Modernizing Local Government</i>	Obowiązek obliczania kosztów i definiowania celów budżetowych. Uruchomiono Obserwatorium Miejskie Jakości Życia.
2004	<i>Act 2004 on Accounting (ICAL)</i>	Obowiązek mierzenia wyników od 2006 r. dla miast liczących powyżej 50 tys. mieszkańców.
2004	<i>IGAE (General Controller of the Spanish Administration within the Ministry of Economy)</i>	Opublikowano dokument pt.: <i>Generalne zasady rachunkowości dla administracji publicznej</i> .
2006	<i>ICAL 2004</i>	Reforma rachunkowości samorządu lokalnego, wdrożono obowiązek pomiaru wskaźników wyników.
2007	<i>IGAE</i>	Opublikowano dokument pt.: <i>Pomiar wyników w sektorze publicznym</i> .

Źródło: [Padovani, Yetano, Orelli 2009 s. 13].

W Niemczech rozwiązania z zakresu pomiaru wyników pojawiły się w związku z wdrażaniem od 1993 r. w gminach niemieckiej wersji nowego zarządzania publicznego, funkcjonującej pod nazwą Nowy Model Sterowania (*Neues Steuerungsmodell*). Jednym z popularnych instrumentów tego modelu były międzygminne porównania efektów, dotyczące: struktur, procedur, kosztów i jakości usług publicznych. W inicjatywach tego typu bierze udział 66% wszystkich gmin. Symptomatyczne jest to, że rozwiązania te nie zostały wymuszone na jednostkach lokalnych przez administrację rządową, ale stanowiły one inicjatywę środowisk samorządowych. Podobnie jak we Francji, decyzja o upublicznieniu informacji z audytu zależy od woli jednostki terytorialnej.

Przykład systemu mierzenia wyników w samorządzie lokalnym w Szwecji jest charakterystyczny z punktu widzenia inicjowania tego typu działalności. W tym przypadku promotorem i realizatorem pomiaru są same samorządy lokalne. Zasadniczą rolę odegrał w tym procesie Szwedzki Związek Gmin (*Svenska Kommunförbund*), co zbliża rozwiązania szwedzkie do francuskich i niemieckich. Z kolei, biorąc pod uwagę zasięg

pomiaru obejmujący cały kraj oraz zagwarantowaną dzięki temu transparentność pomiarów i jego zorientowanie na potrzeby mieszkańców-klientów usług publicznych, system ten nawiązuje do rozwiązań brytyjskich. W Szwecji są stosowane łącznie dwa typy pomiaru wyników. Pierwszy zewnętrzny i poziomy odnosi się do porównań międzysamorządowych i jakości sieci obejmujących różne jednostki terytorialne, który został zainicjowany pod koniec lat 90. przez Szwedzki Związek Gmin i Regionów. Jak wskazują wyniki badań, połowa z 280 jednostek lokalnych jest zaangażowana w tego typu „sieci jakości” [*Leistungsmessung und –vergleich...* 2004 s. 267]. Druga perspektywa pomiaru ma charakter wewnętrzny i poziomy w jednostce terytorialnej, ponieważ pomiar jest prowadzony pomiędzy scentralizowanymi jednostkami administracyjnymi a zdecentralizowanymi departamentami w strukturze administracji publicznej. Szczegolne dla Szwecji jest także to, że władze gmin traktują systemy wskaźników jako narzędzie uczenia się, a nie instrument kontrolny [*Leistungsmessung und –vergleich...* 2004 s. 268].

TABELA 5.**Reformy i inicjatywy w obszarze mierzenia wyników w gminach szwedzkich**

Rok	Reformy/inicjatywy	Zakres
1987	<i>Statistiska Centralbyrån</i>	Szwedzki Związek Gmin oraz Regionów i Szwedzki Urząd Statystyczny udostępnił wskaźniki i dane na temat kosztów usług lokalnych dla wszystkich jednostek, które wyraziły zgodę na uczestnictwo w międzygminnych porównaniach wyników.
1998	<i>Sveriges Kommuner och Landsting</i>	Szwedzki Związek Gmin i Regionów zainicjował benchmarking komunalny.
2001	<i>Open Comparisons</i>	Szwedzki Związek Gmin i Regionów rozpoczął systematyczny pomiar: jakości, wyników i kosztów usług publicznych dostarczanych przez: gminy, miasta i regiony.
2006	<i>Sveriges Kommuner och Landsting</i>	Szwedzki Związek Gmin i Regionów opublikował raport prezentujący wskaźniki wyników dla kilku obszarów usług, m.in.: ochrony zdrowia i usług medycznych oraz szkolnictwa podstawowego.

Źródło: opracowanie własne.

Szczególnej uwagi wymaga przegląd rozwiązań amerykańskich, zwłaszcza gmin w USA i Kanadzie, które charakteryzują się długą tradycją i dużym doświadczeniem w mierzeniu wyników jednostek lokalnych. W USA pierwsze postulaty mierzenia jakości usług publicznych sformułowano już na początku XX w. w Nowym Jorku (1906 r. *New York Bureau of Municipal Research*), w Kanadzie natomiast w latach 70. XX w. pojawiły się pierwsze próby audytów jakości usług publicznych. Już w latach 30. pomiar wyników promowała *International City Management Association*. Współcześnie, inicjatywy pomiaru wyników są związane z koncepcją NPM. Właściwe dla państw anglosaskich jest duże zaangażowanie w reformy menedżerskie i wdrażanie na szeroką skalę nowoczesnych instrumentów zarządzania, niezbędnych w procesie podejmowania decyzji menedżerskich. Z drugiej strony, informowanie społeczeństwa o wynikach dzia-

łań samorządów jest napędzane reformami w obszarze rozwoju i umacniania demokracji.

W Kanadzie samorzady lokalne rozpoczęły opracowywanie własnych systemów pomiarowych w latach 90., w celu podniesienia sprawności działania. Dziś systemy te są postrzegane jako narzędzia zarządzania: poprawiające wydajność, wzmacniające odpowiedzialność, pobudzające produktywność i kreatywność, a także wspierające procesy budżetowe. Systemy pomiaru wyników obejmują zwykle gminy jednej prowincji. Takie rozwiązania wprowadziły obowiązkowo rządy prowincji: Ontario, Alberta, Nova Scotia i Columbia [Local Government in a Global World... 2010 s. 155]. Z kolei, inicjatywą o charakterze dobrowolnym jest kanadyjski program pomiaru wyników usług publicznych w miastach (system MIDAS), oparty na danych pozyskiwanych od współpracujących, w ramach systemu, jednostek miejskich.

W Stanach Zjednoczonych pomiar wyników ma szerokie zastosowanie w administracji rządowej i w samorządzie lokalnym. Jest on dokonywany na potrzeby: monitorowania wyników, ewaluacji programów, decyzji budżetowych, jak i zarządzania jakością. Można wskazać także przypadki włączania tego typu działań w obszar zarządzania strategicznego i procesów planistycznych (w ramach *Strategicznej Karty Wyników*), czy też ich realizacji w zakresie inicjatyw benchmarkingowych [Wang 2002 s. 26].

Wiele amerykańskich miast i gmin jest zainteresowanych wdrażaniem systemów zarządzania, zorientowanych na wyniki, z tego względu powszechnie są stosowane pomiary rezultatów. Do ich popularyzacji i rozpowszechnienia w samorządach lokalnych przyczyniły się profesjonalne organizacje, m.in. *Governmental Accounting Standards Boards*, która wydała wskazówki dotyczące raportowania informacji o wynikach w organizacjach publicznych, *National Performance Management Advisory Commission*, która sformułowała zalecenia dotyczące zintegrowanych systemów pomiaru wyników w stanach i samorządach lokalnych, również prace *Center for Performance Management* i jego regionalnych filii. Na politykę i praktykę mierzenia wyników w stanach i samorządach lokalnych wpłynęła także, podjęta w 1993 r., *Ustawa Government Performance and Results Act*. Niektóre gminy odpowiadały na te zachęty. Można przytoczyć liczne miasta, takie jak: Sunnyvale, Palo Alto, Charlotte, New York City, Portland, których systemy mierzenia wyników są często podawane jako dobre praktyki. W 2000 r. Poister i Streib wskazywali na aktywność ponad 38% gmin, liczących powyżej 25 tys. mieszkańców we wdrażaniu systemów pomiaru wyników. Nie wszystkie samorzady amerykańskie zdecydowały się jednak poddać reżimowi zarządzania przez wyniki.

4. Podsumowanie

Zaprezentowane przykłady rozwiązań w zakresie mierzenia działalności samorządów lokalnych w wybranych krajach ukazują istotne różnice w zakresie inicjowania i projektowania systemów pomiarowych w miastach i w gminach. Rządy centralne Szwecji czy Niemiec, ze względu na dużą autonomię gmin, nie miały tak dużego wpływu na projekty reform administracji lokalnych, jak miało to miejsce np.: w Wielkiej Brytanii, Hiszpanii i we Włoszech. Z tego powodu charakterystyczne jest dla tych pier-

wszystkich inicjowanie działań w sferze pomiaru wyników przez same samorządy lokalne. Z kolei, w drugiej grupie wymienionych krajów rozwiązania te zostały wymuszone przepisami prawa czy też nałożone na miasta i gminy przez administrację centralną jako obowiązek. Rozwiązania istniejące w Polsce należy zaliczyć do pierwszej grupy, czyli oddolnych inicjatyw jednostek samorządowych. W szczególności są aktywne pod tym względem duże miasta i zrzeszenia jednostek samorządu terytorialnego. Wprowadzanie odgórnych rozwiązań, jednolitych w skali kraju, wydaje się być niezasadnione, na co wskazują doświadczenia gmin włoskich. Mimo wszystko nie oznacza to, że są one niemożliwe. Rozwiązania tego typu wymagałyby opracowania systemu wskaźników uwzględniających różne sposoby organizacji procesu świadczenia usług publicznych. W Wielkiej Brytanii, mimo zróżnicowanych rozwiązań ustrojowych samorządu terytorialnego w skali kraju, standaryzacja pomiaru wyników odniosła sukces.

W dużym stopniu konstrukcja systemów pomiaru, rodzaje stosowanych wskaźników i funkcje systemów w zarządzaniu jednostką terytorialną zależą od tradycji samorządowych i doświadczeń krajów w obszarze ewaluacji. Należy wskazać w tym miejscu kulturę polityczną Szwecji, dla której typowe są: wolność informacji, długa tradycja ewaluacji, silna demokracja lokalna oparta na konsensusie. Ten ostatni czynnik przyczynił się do wysokiej akceptacji wśród władz lokalnych dla działań w obszarze mierzenia wyników i tworzenia „sieci jakości”. Omawiane zagadnienia zadecydowały o sukcesie jednych krajów (Szwecja, Wielka Brytania) i nieosiągnięciu celów przez inne (Włochy, Francja) w tym zakresie.

Odwołując się do doświadczeń zagranicznych, można sformułować kilka zaleceń dotyczących sposobu konstrukcji tego typu systemów w polskich warunkach. Bez wątpienia, niezbędne jest większe zaangażowanie ekspertów i naukowców w projektowanie nowych rozwiązań. Warto, wzorem doświadczeń kanadyjskich, zainicjować projekty obejmujące swoim zasięgiem wszystkie: gminy, powiaty i województwa. Projektowane systemy powinny zakładać szeroki dostęp zainteresowanym do gromadzonych danych, a zwłaszcza obywatelom. Zwiększy to przejrzystość działania samorządu terytorialnego, a w kontekście tworzenia systemów mierzenia wyników w skali powiatu czy województwa, umożliwi porównywanie dokonań sąsiadujących ze sobą jednostek. W ten sposób zostałby uruchomiony mechanizm mobilizowania władz lokalnych do doskonalenia swojej działalności. Dokonując przeglądu konkretnych narzędzi analizy wyników, warto zarekomendować *Strategiczną Kartę Wyników*, która na szeroką skalę jest stosowana w Stanach Zjednoczonych i w Kanadzie.

Literatura

- Antonowicz D. 2004 *Funkcjonowanie sektora publicznego. Brytyjska perspektywa*, Toruń.
Audit Commission, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [www.audit-commission.gov.uk, data wejścia: 20 .05. 2012].
Barczyk S. 2010 *Przedsiębiorczy samorząd lokalny i jego instytucje*, Katowice.

- Bovaird T., Halachmi A. 2001 *Performance Measurement and Best Value: An International Perspective*, „International Journal of Business Performance Measurement”.
- Budżet zadaniowy – metoda racjonalizacji wydatków 2012, B. Woźniak, M. Postuła (red.), Warszawa.
- Department for communities and Local Government, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://www.communities.gov.uk>, data wejścia: 20.05.2012].
- Department of Public Office 2007, *Misurare per decidere*, Soveria Mannelli.
- Dębicki M. 2002/2003 *Administracja publiczna – trendy i wyzwania*, „Służba Cywilna”, nr 5.
- Drucker P. F. 2002 *Mysli przewodnie Druckera*, Warszawa.
- Hausner J. 2008 *Zarządzanie publiczne*, Warszawa.
- Hood Ch. 1991 *A public Management for all Seasons?*, „Public Administration”, Vol. 69.
- I sistem de contabilità e bilancio delle Stato nell europa comunitario* 2005, R. Mussari (ed.), Milan.
- Kamiński A. Z. 2003/2004 *Administracja publiczna we współczesnym państwie*, „Służba Cywilna”, nr 7.
- Kaplan R., Norton D. 1992 *The Balanced Scorecard Measure that Drive Performance*, „Harvard Business Review”.
- Kaplan R., Norton D. 2001 *Strategiczna karta wyników*, Warszawa.
- Koźuch B. 2004 *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Warszawa.
- Kuhlmann S. 2010 *Performance Measurement in European local governments: a comparative analysis of reform experiences in Great Britain, France, Sweden and Germany*, „International Review of Administrative Sciences”, Vol. 76.
- Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung: Konzepte und Praxis* 2004, S. Kuhlmann, J. Bogumil H. Wollmann (eds.), VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Local Government in a Global World: Australia and Canada in Comparative Perspectives* 2010, C. Agocs, E. Brunet-Jailly (eds.), Toronto.
- Mussari R. 2001 *Manuale operativo per il controllo di gestione*, Catanzaro, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://www.disas.unisi.it/mat_did/ruggiero/752/Manuale_Operativo_cg.pdf, data wejścia: 20.05.2012].
- Opolski K., Modzelewski P. 2004 *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, Warszawa.
- Osborne D., Gaebler T. 1992 *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Poznań.
- Padovani E., Yetano A., Orelli R. L. 2009 *Municipal Performance Measurement and Management in Practice: Which Factors Matter?* presented at EGPA 2009 Conference, Malta, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://www.egpa2009.com/documents/psg2/PADOVANI_YETANO_ORELLI%20paper.pdf, data wejścia: 20.05.2012].
- Pavan A., Reginato E., Conversano C., Fadda I. 2009 *La contabilità dei comuni italiani alla vigilia della riforma federale. Indagine sul grado di attuazione del modello informativo/contabile e di controllo previsto dal TUEL*, Rome, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://osservatorio.interno.it/studi/Report_Osservatorio_definitivo.pdf, data wejścia: 20.05.2012].

- Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego* 2005, A. Zalewski (red.), Warszawa.
- Stewart J. D. 2003 *Modernising British Local Government: An Assessment of Labour's Reform Programme*, Basingstoke.
- Wang X. 2002 *Assessing Performance Measurement Impact: A Study of U.S. Local Governments*, „Public Performance & Management Review”, Vol. 26, No. 1.
- Zawicki M. 2011 *Nowe zarządzanie publiczne*, Warszawa.

Zdzisław CZAJKA¹

WPLYW ZARZĄDZANIA ZASOBAMI LUDZKIMI NA ROZWÓJ KAPITAŁU LUDZKIEGO W SAMORZĄDACH

Streszczenie

W artykule przedstawiono wyniki badań dotyczące wdrożenia zmian w zarządzaniu zasobami ludzkimi (ZZL), wprowadzonych przepisami *Ustawy o pracownikach samorządowych* z 2008 r. Ich celem był rozwój kapitału ludzkiego i dostosowanie kwalifikacji pracowników do zadań urzędów związanych z realizacją potrzeb mieszkańców i podmiotów gospodarczych. W związku z tym, zwiększono samodzielność urzędów w przystosowaniu procesu kadrowego do ich zadań. W artykule opisano uwarunkowania wprowadzenia zmian w ZZL oraz wpływ ZZL na rozwój kapitału ludzkiego. Wpływ ten przejawiał się w: procedurach doboru kadr, wymaganiach kwalifikacyjnych wobec pracowników, doskonaleniu oraz rozwoju zawodowym pracowników. Oceny wpływu dokonano pod kątem zgodności zmian w ZZL z przepisami ustawy oraz w stosunku do przedsiębiorstw. Z badań wynikało, że skuteczność tych zmian oraz wykorzystanie nowych zasad i narzędzi ZZL w tworzeniu i rozwoju kapitału ludzkiego zależało głównie od zaangażowania osób odpowiedzialnych za zarządzanie zasobami ludzkimi oraz wielkości urzędu. Większe zmiany w ZZL, sprzyjające rozwojowi kapitału ludzkiego, wprowadziły urzędy duże (miejskie), natomiast znacznie mniejsze urzędy małe (wiejskie). Najwięcej uwagi urzędy poświęciły szkoleniom związanym z realizacją bieżących zadań. W urzędach wystąpiła duża różnorodność rozwiązań w zakresie: organizacji ZZL, procesu i zasad doboru kadr, rozwoju zawodowego pracowników oraz zakresu i form doskonalenia zawodowego.

Słowa kluczowe: zarządzanie zasobami ludzkimi, kapitał ludzki, rekrutacja i selekcja, rozwój zawodowy, doskonalenie zawodowe, administracja samorządowa, gminy, urzędy marszałkowskie

INFLUENCE OF HRM ON DEVELOPMENT OF HUMAN CAPITAL IN LOCAL SELF-GOVERNMENT ADMINISTRATION

Summary

The paper presents the results of research concerning the evaluation of changes in HRM in local-self government administration which came into effect in 2008. The changes aimed to stimulate the development of human capital and to help improve the qualifications of administrative staff so that they could efficiently perform the tasks associated with the needs of citizens and businesses. To that purpose, offices were granted greater independence in creating the rules of employment process. The paper presents the circumstances in which the changes were introduced and the influence of HRM on the development of human capital. This influence is manifested in recruitment and selection (internal and external staffing) selection procedures, organisation of human resources, the role of manager in HRM, qualification requirements, employee training and employee development plans. The outcome of the research is that the effectiveness of changes in HRM and application of new rules and personnel tools in creating and

¹ Dr hab. Zdzisław Czajka, prof. UwB – Wydział Ekonomii i Zarządzania, Uniwersytet w Białymstoku, e-mail: z.czajka@ipiss.com.pl.

development of human capital depend primarily on the commitment of persons responsible for HRM and also on the size of office. Local self-government administration offices use a wide variety of solutions regarding HRM, recruitment and selection, employee training and other staff problems.

Key words: human resources management, human capital, personnel recruitment and selection, professional development, employee training, local self-government, gminas, marshals offices

1. Wstęp

Administracja publiczna decyduje o sprawności funkcjonowania państwa, a jednocześnie należy do najczęściej krytykowanych sektorów gospodarki, zarówno przez społeczeństwo, jak i media. Krytyka koncentruje się głównie na: zbyt wysokim koszcie jej funkcjonowania, niewłaściwym traktowaniu obywatela oraz nieracjonalnym wydawaniu środków pochodzących z podatków obywateli. Ponadto, wymienia się luki prawne dające: swobodę interpretacji, wysoki poziom korupcji i arogancji władzy, brak zaangażowania urzędników w interes publiczny, dobór urzędników z klucza partyjnego oraz brak konsekwencji za społeczne i finansowe skutki błędnych decyzji [Kieżun 2006]. Wymienione nieprawidłowości są związane głównie z niskimi kwalifikacjami i kompetencjami pracowników oraz poziomem etyki. Dlatego usprawnianie funkcjonowania administracji publicznej należy zaczynać od zmian w zarządzaniu zasobami ludzkimi (ZZL), które zapewnią właściwe wykorzystanie kwalifikacji, czyli kapitału ludzkiego, trzeba modyfikować procesy kadrowe oraz wykorzystywać nowe narzędzia zarządzania, sprawdzone w sektorze przedsiębiorstw.

Proces unowocześniania ZZL w administracji publicznej, w równej mierze samorządowej, jak i rządowej, którego celem jest wzrost kompetencji pracowników, trwa od kilkunastu lat. Za początek tego unowocześniania w administracji rządowej można przyjąć nowelizację *Ustawy o służbie cywilnej* z 1998 r. [Ustawa 1998]. Wówczas po raz pierwszy użyto nazwy „zarządzanie kadrami” oraz określono procedury kadrowe, które z niewielkimi zmianami nadal są stosowane. Natomiast w administracji samorządowej zmiany zapoczątkowała znowelizowana ustawa o pracownikach samorządowych z 2008 r. [Ustawa 2008]. W artykule pierwszym tej ustawy stwierdzono, że przepisy w niej zawarte powstały: *w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego i bezstronnego wykonywania zadań publicznych przez samorząd terytorialny*. Ponieważ upłynęło już kilka lat od wprowadzenia tych przepisów, można dokonać wstępnej oceny zakresu wdrożenia zmian oraz ich wykorzystania w rozwoju kapitału ludzkiego². Zmiany te należy porównać także z poziomem ZZL w przedsiębiorstwach, gdyż wynika to z przesłanek jego unowocześniania.

Oceny rozwoju kapitału ludzkiego dokonano na podstawie badań przeprowadzonych w okresie: kwiecień — maj 2011 r. w 100 urzędach gminnych i marszałkowskich, na terenie województw: mazowieckiego i podlaskiego. Dobór województw był celowy, chodziło o zbadanie, czy poziom urbanizacji regionu może mieć wpływ na po-

² Artykuł stanowi kontynuację problemu przedstawionego w innym artykule: [Czajka 2012], w którym omówiono m.in. przepisy dotyczące ZZL i rozwoju kapitału ludzkiego, zawarte w *Ustawie* z 2008 r. o *pracownikach samorządowych*.

ziom nowoczesności zarządzania zasobami ludzkimi i rozwój kapitału ludzkiego. Aby dokonać oceny ZZL z uwzględnieniem wielkości urzędu, w badaniach wyodrębniono 30% najmniejszych o zatrudnieniu w granicach 11-25 osób oraz 30% największych o zatrudnieniu ponad 62 pracowników. Urzędy małe mają charakter wiejski, a duże miejski.

Na rozwój kapitału ludzkiego wpływają: wszystkie działania i decyzje związane z pozyskiwaniem pracowników o wymaganych kwalifikacjach oraz zapewnieniem zgodności kwalifikacji pracownika z wymaganiami wykonywanej pracy, doskonalenie kompetencji oraz rozwój zawodowy. O sile kapitału ludzkiego każdej organizacji, w tym urzędu gminnego, czy marszałkowskiego, decyduje nie tylko kapitał pracownika, oparty na posiadanej wiedzy i doświadczeniu, ale także możliwości jego dalszego rozwoju [Czajka 2011 s.128]. W urzędach samorządowych główną rolę w tworzeniu i rozwoju kapitału odgrywa pracodawca, gdyż to on stwarza odpowiednie ku temu warunki, najczęściej oparte na odgórnych przepisach. Od niego zależy, czy pracownicy będą podnosić swoje kwalifikacje i rozwijać kompetencje.

2. Przesłanki unowocześniania ZZL

Przesłanek jest wiele, ale wszystkie są podporządkowane konieczności nadażania za zmianami w zarządzaniu zasobami ludzkimi, zachodzącymi od wielu lat w administracji publicznej wysoko rozwiniętych krajów UE, a także w sektorze przedsiębiorstw. Unowocześnianie ZZL w administracji samorządowej trzeba także wiązać z *Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego*, którą Polska ratyfikowała w 1994 r. Stwierdzono w niej m.in. że: *status pracowników samorządowych powinien umożliwiać zatrudnienie pracowników wysoko wykwalifikowanych, w oparciu o kryterium umiejętności i kompetencji; w związku z tym należy przewidzieć odpowiednie zasady szkolenia, wynagradzania oraz możliwości awansu zawodowego* [Europejska Karta 1994].

Chociaż administracja pełni inne funkcje oraz realizuje inne cele niż sektor biznesowy, rząd uznał, że trzeba wykorzystać także doświadczenia sektora przedsiębiorstw, w którym poziom nowoczesności ZZL jest wyższy. Zmiany mają również związek z rozwijającym się od kilku lat *nowym zarządzaniem publicznym* [Kožuch 2008 s. 52-53]. Jego istotą jest wykorzystanie mechanizmu rynkowego, w tym: zwiększenie elastyczności w zarządzaniu urzędami, wprowadzenie kryteriów jakościowych w ocenie urzędów, odpowiedzialności pracowników za wykonywane prace, a także doświadczeń menedżerów w zakresie metod i technik zarządzania. W związku z tym, w *Ustawie z 2008 r.* zwiększono również kierownikom urzędów samorządowych zakres samodzielności w określaniu zasad i procedur kadrowych.

Mają one ułatwić dostosowanie kwalifikacji pracowników do: wymagań kwalifikacyjnych stanowisk pracy, potrzeb danego urzędu i sytuacji na lokalnym rynku pracy oraz przyjęcie zasady, że kompetencje są głównym kryterium doboru kadr. Stąd wszystkie działania w ramach procesu kadrowego są pośrednio lub bezpośrednio związane z rozwojem kwalifikacji. Warto w tym miejscu dodać, że poziom kwalifikacji pracowników administracji publicznej w Polsce odbiega od standardów UE. Z ra-

portu Banku Światowego z 2006 r. wynikało bowiem, że wśród nowych członków UE polska administracja, obok słowackiej, miała najwyższy wskaźnik (poziom 7.) doboru kadr według klucza partyjnego. Łotwa (poziom 3.) zaczęła wówczas wprowadzać system oparty na kompetencjach [Kozuch 2008 s. 57].

Mówiąc o przesłankach unowocześniania ZZL, trzeba także wspomnieć o barierach, które utrudniają wykorzystanie procedur kadrowych w rozwoju kapitału ludzkiego. Należą do nich: biurokratyczny system zarządzania, ograniczający elastyczność i samodzielność działań kadrowych; utrwalone przez dziesiątki lat tzw. administrowanie kadrą, sprowadzające się do działań związanych z obsługą prawną i socjalną pracowników; przekonanie kierowników urzędów o wystarczającym poziomie kwalifikacji pracowników, jak również brak przygotowania kadry kierowniczej do unowocześniania procesów kadrowych.

3. Organizacja procesu kadrowego a kapitał ludzki

Z literatury wynika, że efektywność i skuteczność ZZL zależy w dużym stopniu od organizacji procesu kadrowego, a zwłaszcza: umiejscowienia ośrodka decyzyjnego w strukturze organizacyjnej urzędu, kwalifikacji osób zajmujących się kadrą oraz podatności urzędu na adaptowanie zmian zachodzących w ZZL w innych organizacjach, do realizacji własnych celów i zadań [Pawlak 2011 s.51-65]. Formalnie, za proces kadrowy w urzędach gminnych odpowiada kierownik urzędu, a faktycznie najczęściej sekretarz, który organizuje pracę urzędu. Przeważnie nie jest on specjalistą od zarządzania kadrą, dlatego raczej nie inicjuje unowocześniania procesu kadrowego, poza ramy określone przepisami.

Przystępując do analizy i oceny rozwoju kapitału ludzkiego w administracji samorządowej, trzeba mieć na uwadze bardzo duże zróżnicowanie gmin według wielkości zatrudnienia, które wpływa na zakres i organizację procesu kadrowego oraz jego powiązanie z celami urzędu, podobnie jak w sektorze przedsiębiorstw. W 56% urzędów obowiązują procedury kadrowe dotyczące uzgadniania decyzji w odniesieniu do: zatrudniania nowych pracowników, awansowania, zwalniania i wynagradzania, w tym w około 75% urzędów dużych oraz 40% małych. W procedurach tych w prawie 70% urzędów uczestniczą ich kierownicy, w prawie 60% sekretarze, w 34% urzędów pracownicy działu kadr oraz w około 27% kierownicy liniowi. Decyzje jednoosobowe częściej są podejmowane w niewielkich urzędach wiejskich (66% urzędów) niż w dużych miejskich (39,3%), natomiast kolegialne odwrotnie (odpowiednio: 34,4% i 60,8%). Z badań wynika, że w rozwój kapitału ludzkiego naczelne kierownictwo zaangażowane jest tylko w części gmin. Może to świadczyć o drugorzędym traktowaniu problemów kadrowych w pozostałych urzędach.

Małe urzędy gminne zajmują się tradycyjnym administrowaniem kadrą, czyli: prowadzeniem akt osobowych, organizacją czasu pracy i urlopów, szkoleń, ubezpieczeniami, nawiązywaniem i rozwiązywaniem stosunku pracy. Natomiast w urzędach dużych, głównie miejskich oraz marszałkowskich, występują elementy nowoczesnego

podejścia do spraw kadrowych, skierowane na rozwój kapitału ludzkiego, poczynając od doboru pracowników.

Ponieważ większość badanych urzędów gminnych jest niewielka (70% badanych gmin zatrudnia poniżej 62 pracowników), nie występuje w nich komórka kadrowa, sprawy kadrowe są prowadzone przez jednego pracownika, przeważnie w komórce administracyjnej. Trudno w zakresie czynności tych pracowników znaleźć zadania związane z rozwojem kwalifikacji i kompetencji pracowników. Takie urzędy wśród badanych stanowiły 64%, a w 23% kadrami zajmowały się dwie osoby. Natomiast w dużych urzędach miejskich, np. w Warszawie, gdzie jest zatrudnionych ponad 1000 pracowników, istnieje Biuro Kadr zatrudniające kilkudziesięciu pracowników. Zdaniem autora tego artykułu, wielkość urzędu nie powinna w takim stopniu, jak obecnie, wpływać na zakres spraw kadrowych i poziom jego nowoczesności. Zarówno bowiem w małych, jak i dużych organizacjach są podobne zależności między poziomem kwalifikacji kadr a funkcjonowaniem urzędu i realizacją jego celów. Występują różnice w ilości problemów kadrowych, nie powinno ich być zaś w jakości oraz wykorzystaniu narzędzi.

Na rozwój kapitału ludzkiego pośrednio oddziałuje także rola komórki kadrowej lub stanowiska kadrowego w strukturze organizacyjnej urzędu i wpływie na decyzje. Badania wskazały, że tylko w 12% urzędów gminnych komórka kadrowa pełni funkcję podstawową, decyzyjną, przy czym tylko w 9,7% małych urzędów oraz ponad 23% dużych. Taka sytuacja wynika ze specyfiki zarządzania w administracji, pragmatyki służbowej oraz koncentracji decyzji w kierownictwie urzędów. Komórka kadrowa formalnie pełni więc funkcję pomocniczą, gdyż jej kierownik lub samodzielny pracownik nie podejmuje decyzji, ale trudno wyobrazić sobie sytuację, aby sekretarz urzędu podejmował decyzje bez konsultacji lub akceptacji kadrowca. Badani w gminach, gdzie komórki pełnią funkcję podstawową, wskazali na następujące decyzje podejmowane przez jej kierownika: organizacja pracy urzędu i obsługa organizacyjna (6% wszystkich badanych urzędów), dobór kadr i organizacja tego procesu (5% urzędów) oraz zarządzanie kadrami w urzędzie (4%). Z badań wynika więc, że podstawowa rola sprowadza się również do administrowania kadrami, ale jest to prawdopodobnie związane z usytuowaniem komórek kadrowych głównie w wydziale (biurze) organizacyjnym w dużych gminach oraz w referacie administracyjno-społecznym w małych.

Oceniając organizację funkcji kadrowej pod kątem wykorzystania różnych narzędzi w procesie rozwoju kapitału ludzkiego, trzeba stwierdzić, że szczególnie w małych gminach (wiejskich) nie sprzyja ona temu. Nie można więc liczyć na szybkie wyrównanie poziomu ZZL do gmin bardziej nowoczesnie zarządzanych. Nie oznacza to jednak, że w tych gminach nie dba się o wzrost kwalifikacji pracowników. W gminach małych kierownictwo urzędu zna wszystkich pracowników i nawet, przy niewielkim zaangażowaniu kadrowca i braku formalnych procedur, może podejmować racjonalne decyzje.

4. Rola kierowników liniowych w rozwoju kapitału ludzkiego

Z doświadczeń przedsiębiorstw wynika, że większości obiektywnych decyzji kadrowych nie można podejmować bez udziału bezpośrednich przełożonych, gdyż, nadzorując codziennie pracę, dysponują oni wieloma informacjami. Warto przypomnieć, że kierownicy: określają wymagania kwalifikacyjne przy doborze kadr, oceniają wykorzystanie kwalifikacji w codziennej pracy, zgłaszają potrzeby w zakresie doskonalenia zawodowego, wpływają na rozwój zawodowy pracowników. Ich zaangażowanie zależy nie tylko od podziału zadań kadrowych w urzędzie, ale także aktualnej wiedzy z zakresu ZZL. Otóż 48% badanych gmin uznało, że większość kierowników posiada taką wiedzę, a 25%, że wszyscy kierownicy, tylko w 6% urzędów kierownicy nie dysponują wiedzą z zakresu ZZL. Jednocześnie 66% wskazało na uzupełnianie tej wiedzy, szczególnie w ostatnich trzech latach. Informacje urzędów mogą nie być jednak w pełni wiarygodne, gdyż w innym pytaniu, dotyczącym zakresu szkoleń dla kierowników, tylko 21% urzędów wymieniło „szkolenia z ZZL”, natomiast pozostałe nazwały je „szkoleniami ogólnymi”. Można więc sądzić, że wiedza kierowników liniowych została nabyta przede wszystkim w trakcie doświadczenia zdobytego w kierowaniu pracownikami, nie gwarantuje więc nowoczesnego podejścia do ZZL.

Badane urzędy marszałkowskie nie były również pewne, jaką wiedzą dysponują kierownicy liniowi, jeden stwierdził, że poziom tej wiedzy jest wysoki i stale doskonalony, zaś inny, że trudno określić, gdyż: *w trakcie corocznego zbierania informacji o szkoleniach kierownicy sporadycznie sygnalizują potrzebę podnoszenia wiedzy z ZZL*. Z badań wynika więc, że większość urzędów, głównie mniejszych, nic nie robi, aby taką wiedzę przekazywać w formie szkoleń zamawianych bądź kierowania na szkolenia otwarte.

Jeśli chodzi natomiast o rolę kierowników w procesie kadrowym, to odpowiada ona powszechnie stosowanej zasadzie, także w sektorze przedsiębiorstw, że bezpośredni przełożony opiniuje kwestie kadrowe, ale rzadko podejmuje decyzje. Wśród badanych urzędów gminnych kierownicy odgrywają decydującą rolę w procesie adaptacji pracowników (62% wskazań) oraz ocenianiu (65%), lecz w pozostałych elementach, takich jak: rekrutacja (76%), selekcja (66%), wynagradzanie (72%) i zwalnianie (70%), wyrażają opinie o pracownikach, lecz nie podejmują decyzji. Wymieniony zakres decydującej roli kierowników liniowych nie jest zaskakujący, gdyż dotyczy elementów zwiększonej samodzielności urzędów. Największą rolę odgrywają przy ocenianiu podwładnych, ponieważ z regulaminów ocen wynika, że dokonują ocen, uzgadniają je z pracownikami i dostarczają kierownikowi jednostki. Wśród wymienionych decyzji trudno wyodrębnić tworzenie kapitału ludzkiego, dlatego że występuje w kilku elementach. Ponieważ uczestniczą oni w doborze kadr, oceniają okres „służby przygotowawczej” pracownika oraz co dwa lata oceniają efekty pracownika, można zakładać, że uczestniczą w tym procesie w stopniu określonym w danym urzędzie. Trzeba jednak zwrócić uwagę na to, że w kilku urzędach gminnych kierownicy liniowi nie uczestniczą w procesie kadrowym, najczęściej w selekcji (18%) oraz zwalnianiu pracowników (10%), co należy uznać za nieprawidłowość. Choć nie dysponuje się takimi informacjami, wydaje się, że dotyczy to głównie małych urzędów.

5. Zgodność kwalifikacji pracowników z wymaganiami pracy w urzędzie

We współczesnych organizacjach wzrasta rola kwalifikacji pracowników, którzy są traktowani jako najważniejszy składnik kapitału ludzkiego decydujący o funkcjonowaniu i efektach tej organizacji, niezależnie od branży, w której działają. Stąd godna uwagi jest ocena tej kwestii w urzędach samorządowych. Wzrost poziomu kwalifikacji jest możliwy dzięki dwóm sposobom przez stopniową wymianę kadr w wyniku rekrutacji i selekcji na wyżej wykwalifikowaną, oraz przez doskonalenie zawodowe, głównie w postaci szkoleń rozwijających kompetencje. Pracownicy urzędów gminnych charakteryzują się bardzo różnym wykształceniem specjalistycznym, co jest związane z różnorodnością wykonywanych zadań. Zależy ono także od wielkości urzędu. Pokazuje to tabela 1.

TABELA 1.

Struktura wykształcenia pracowników badanych urzędów gminnych (w %)

Urząd gminy	Wykształcenie wyższe					Wykształcenie średnie		
	Ekonomiczne	Techniczne	Rolnicze	Prawnicze	Administracyjne	Ogólne	Techniczne	Ekonomiczne
Mały*	19,4	4,5	5,0	2,0	19,6	19,6	11,0	10,7
Duży	14,0	10,3	3,6	4,2	24,0	7,9	6,3	5,3
Ogółem	16,8	7,3	3,6	4,1	21,7	14,0	8,7	8,1

* Urzędy małe o zatrudnieniu poniżej 25 pracowników, duże – powyżej 62 pracowników.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

We wszystkich urzędach gminnych oraz marszałkowskich przeważa wykształcenie wyższe, w najpopularniejszych specjalnościach (ekonomiczne, techniczne, rolnicze, prawnicze i administracyjne) posiada je prawie 53% pracowników badanych gmin, oraz 64% pracowników urzędów marszałkowskich, natomiast średnie (ogólne, techniczne i ekonomiczne) prawie 31% pracowników gmin i tylko 5-8% pracowników badanych urzędów marszałkowskich. Duże różnice w wykształceniu między urzędami gminnymi i marszałkowskimi wynikają z zadań tych urzędów. Urzędy gminne świadczą głównie usługi związane z lokalną infrastrukturą i obsługą mieszkańców, zaś marszałkowskie realizują zadania specjalistyczne związane z infrastrukturą województwa.

Nie ma natomiast różnic w wykształceniu wyższym między pracownikami urzędów dużych (miejskich), (53,6%) oraz małych (wiejskich), (53,5%). Natomiast występuje większa różnica w wykształceniu średnim (odpowiednio: 25,5% oraz 34%). Z punktu widzenia zgodności kwalifikacji z wymaganiami pracy, trzeba zwrócić uwagę na zbyt wysoki udział pracowników z wykształceniem średnim ogólnym (19,6%) w urzędach wiejskich. Chociaż przepisy o wymaganiach kwalifikacyjnych dopuszczają wykształcenie średnie na niektórych stanowiskach, wysoki odsetek wskazuje, że także niektóre stanowiska specjalistyczne zajmują pracownicy bez należytych kwalifikacji. Występuje również wysoki udział pracowników z wykształceniem administracyjnym – w urzędach małych, a więc głównie wiejskich 19,6% oraz dużych prawie 24%. W pracy urzęd-

dów samorządowych występuje bowiem większość problemów związanych z konkretną dziedziną gospodarki, ponieważ praca w nich wymaga wykształcenia specjalistycznego. Takiej wiedzy nie daje wykształcenie administracyjne, które jest najbliższe prawniczemu (specjalizacja ta występuje głównie na wydziałach prawa). Może ono być jedynie przydatne na stanowiskach związanych z tworzeniem wewnętrznych przepisów prawnych, kodeksem postępowania administracyjnego oraz współpracy w ramach UE.

Drugim, ważnym składnikiem kwalifikacji jest doświadczenie zawodowe. Pracownicy urzędów gminnych cechują się długim stażem pracy, natomiast urzędów marszałkowskich znacznie krótszym, co jest związane z krótką historią tych urzędów (istnieją od reformy administracyjnej z 1999 r.). Połowa pracowników gmin pracuje w swoich urzędach od 3 do 20 lat, a kolejne 36% ponad 20 lat. Zdecydowanie dłuższym stażem legitymują się pracownicy małych urzędów, gdyż 50% pracuje ponad 20 lat, a prawie 40% w granicach 3-20 lat. W urzędach dużych ponad 20-letni staż pracy posiada tylko 22,2% pracowników. Taka struktura ma zalety i wady. Zaletą jest duże doświadczenie i rutyna w pracy urzędniczej, które mogą ułatwiać rozwiązywanie wielu kwestii. Mieszkańcy przez wiele lat załatwiają różne sprawy u tych samych urzędników, co dodatkowo ułatwia im kontakt w urzędzie. Natomiast wadą jest brak wymiany kadr na młodszą i bardziej wykształconą, o wyższym kapitale, co utrudnia wprowadzanie nowego stylu pracy i podejścia do obywateli. Jest to szczególnie istotne, jeżeli chodzi o unowocześnianie poziomu ZZL. Administracja publiczna charakteryzuje się jednak znacznie niższym wskaźnikiem fluktuacji kadr niż sektor przedsiębiorstw, dla wielu starszych pracowników gmina jest jedynym miejscem pracy w całej karierze zawodowej.

W małych urzędach, głównie wiejskich, gdzie mniejsze są możliwości pozyskania nowych pracowników o wyższych kwalifikacjach, będzie trudniej przy pomocy dotychczasowych metod zmieniać podejście do ZZL na bardziej nowoczesne. Problemów tych nie dostrzegają jednak same urzędy, gdyż 88% (16% odpowiedziało „zdecydowanie tak”, a 72% „raczej tak”) uznało, że obecne kwalifikacje, mierzone wykształceniem i stażem pracy w administracji, są zgodne z wymaganiami i specjalnością zajmowanych stanowisk. Tylko 5% urzędów było przeciwnego zdania. Porównując to z wykształceniem średnim ponad 30% pracowników gmin, widać, że znaczna część urzędów nie widzi potrzeby zmiany wykształcenia pracowników. Potwierdza to także niewielki odsetek pracowników uzupełniających wykształcenie.

Bardziej optymistycznie oceniają zgodność kwalifikacji pracowników z wymaganiami pracy duże urzędy miejskie (97%) niż małe wiejskie (74%). Niezgodności występują najczęściej u pracowników z długim stażem i dotyczą braku specjalizacji w wykształceniu, na które wiele lat temu nie zwracano należytej uwagi. Wśród podanych przez gminy przykładów był m.in. kierownik referatu spraw lokalowych z wykształceniem wyższym rolniczym oraz inspektor w wydziale oświaty ze specjalnością „Zarządzanie i marketing”. Są to także przykłady niewykorzystania kapitału ludzkiego.

Wśród pracowników, których wykształcenie powinno być zgodne z wymaganiami pracy i na nich zwrócono także uwagę w badaniach, byli kadrowcy. Współczesny kadrowiec, który chce realizować nowoczesne ZZL, powinien mieć wiedzę nie tylko

specjalistyczną, ale również interdyscyplinarną, którą może zdobywać w trakcie szkoleń i studiów podyplomowych. W badanych gminach 80% kadrowców posiada, co prawda, wykształcenie wyższe, ale najwięcej (41%) stanowi z wykształceniem administracyjnym. Znacznie mniej jest ekonomistów (16,4%) oraz fachowców od zarządzania (12,2%). Zdecydowana przewaga wykształcenia administracyjnego nad innymi, bliższymi tematyce kadrowej, może świadczyć o tym, że w dalszym ciągu w urzędach gminnych panuje opinia, że kadrowiec nie musi być fachowcem (tak sądzi większość pracodawców w MSP). Badane gminy uważają bowiem, że kwalifikacje kadrowców są zgodne z wymaganiami wykonywanych prac.

Ten fakt może także oznaczać, że według kierownictw urzędów administrowanie sprawami pracowniczymi, w tym realizacja zadań określonych w ustawie o pracownikach samorządowych, nie wymaga wiedzy z dziedziny ZZL. Te wyniki wskazują również na to, że większość kierownictw urzędów nie wie, jakie wykształcenie powinni mieć kadrowcy. Warto w tym miejscu dodać, że nie wykorzystano samodzielności w określaniu wymagań kwalifikacyjnych, aby zmienić je na bardziej specjalistyczne. Od 2008 r. urzędy samorządowe mają bowiem możliwość określania wymagań ponad poziom minimalny, ustalony dla wszystkich stanowisk przez Radę Ministrów. Z badań autora wynika, że z tych możliwości skorzystało tylko kilka urzędów, pozostałe uznają dotychczasowe kwalifikacje za wystarczające. Trzeba także zwrócić uwagę na to, że żadna z gmin nie wiąże wymagań kwalifikacyjnych w taryfikatorze kwalifikacyjnym z wymaganiami określonymi w „opisach stanowisk”. W opisach stosowanych w niektórych urzędach wymagania są wyższe i bardziej szczegółowe, wykraczające poza taryfikator kwalifikacyjny, na co wskazano niżej. Może to wynikać z tego, że większość gmin opisy stanowisk stosuje tylko przy naborze nowych kandydatów, jak nakazują przepisy *Ustawy z 2008 r.* Wiele gmin, zwłaszcza wiejskich, dopuszcza w dalszym ciągu możliwość zatrudnienia osoby nie posiadającej, wymaganych w taryfikatorze, kwalifikacji, jeśli w wyniku naboru nie można zatrudnić nowego pracownika.

Podsumowując ten problem pod kątem rozwoju kapitału ludzkiego, nie jest on optymistyczny. Od czasu zmiany przepisów w 2008 r. niewiele zrobiono w tym kierunku. W dalszym ciągu urzędy uważają, że kierunek wykształcenia większości pracowników jest właściwy, zgodny z wymaganiami pracy. Nie wykorzystują również w szerszym zakresie opisów stanowisk pracy, na co wskazano niżej. Koncentrują się głównie na szkoleniach pracowników, które omówiono przy rozwoju zawodowym. Opinia urzędów gminnych w sprawie kwalifikacji pracowników nie odbiega jednak od opinii przedsiębiorstw. Z badań PARP, przeprowadzonych w 2009 r. w 600 różnych firmach, wynika także, że ponad 91% menedżerów jest przekonanych o zgodności kwalifikacji swoich podwładnych z wymaganiami stanowisk pracy [PARP 2010 s. 13-14].

6. Wpływ rekrutacji i selekcji na rozwój kapitału ludzkiego

Tworzenie i rozwój kapitału ludzkiego w każdej organizacji trzeba zaczynać od procesu rekrutacji oraz selekcji, przez określenie odpowiednich wymagań kwalifikacyjnych, a następnie dopasowanie do nich kandydatów. Wprowadzenie w adminis-

tracji samorządowej bardziej sformalizowanych procedur rekrutacji kandydatów do pracy, w porównaniu z prezentowanymi w literaturze i stosowanymi w przedsiębiorstwach, ma bezpośredni związek z licznymi przypadkami zatrudniania pracowników z polecenia rodziny lub znajomych, bez względu na ich kwalifikacje. Dlatego *Ustawa* z 2008 r. szczegółowo określiła procedurę naboru pracowników i zdefiniowała „wolne stanowisko”, na które można zatrudnić nowego pracownika. Istotą zmian jest zapewnienie możliwości pracy wszystkim chętnym, jeśli spełniają wymagania kwalifikacyjne, oraz dostosowanie kwalifikacji pracowników do wymagań stanowisk określonych przez urząd w opisie stanowisk.

Warto przypomnieć, że opisy stanowisk są wymieniane w literaturze jako nowoczesne narzędzie ZZL, stanowiące podstawę większości procedur kadrowych, a więc także rozwoju kapitału ludzkiego. Stąd powinny zawierać dokładne informacje o pracy na stanowisku, które jest podstawową jednostką organizacyjną w każdej organizacji, a na niej opiera się podział pracy, a także kwalifikacje i cechy pracownika, gdyż te są istotne dla realizacji zadań, zgodnie z oczekiwaniami pracodawcy. Wprowadzenie, przepisami *Ustawy z 2008 r.*, zasady oparcia wymagań kwalifikacyjnych na opisie stanowisk miało zwiększyć zainteresowanie wymaganiami kwalifikacyjnymi kandydatów i wykorzystać je do większej zgodności kwalifikacji z wymaganiami pracy. Jaki jest zatem zakres opisów i ich wykorzystanie w urzędach gminnych i marszałkowskich?

Otóż badania pokazały, że w urzędach gminnych i marszałkowskich nie docenia się tych opisów jako nowoczesnego narzędzia kadrowego i wykorzystuje się je tylko do charakterystyki stanowisk, na które dokonuje się naboru kandydatów, a więc zgodnie z przepisami ustawy. Opisy posiada 48% urzędów, z czego wynika, że nawet przy naborze kadr nie są one powszechnie wykorzystywane. Spośród nich 80% wskazało na wykorzystywanie opisów przy doborze pracowników, natomiast 73% przy ocenie pracowników. Tylko 16% wyraźnie wskazało wykorzystanie przy rozwoju zawodowym. Ponieważ przepisy dokładnie nie określają treści opisu oraz jego wykorzystania, istnieje w tym obszarze znaczna różnorodność. Przykładowo, w jednym z urzędów miejskich na terenie województwa mazowieckiego w zarządzeniu określono następujący zakres ich wykorzystania: dostarczanie informacji do planowania zatrudnienia, naboru pracowników, identyfikacji potrzeb szkoleniowych, wyrównywania różnic kompetencyjnych między pracownikami oraz przy ocenie i rozwoju zawodowym. Zakres ten pokrywa się z celami opisów określonymi w podręcznikach ZZL.

Wiele opisów niewiele różni się od tradycyjnych zakresów czynności. Zawierają: szczegółowe wykazy zadań i czynności, zakres uprawnień i odpowiedzialności oraz współpracę z podmiotami zewnętrznymi. Niektóre nie zawierają wymagań kwalifikacyjnych lub identyczne jak w taryfikatorze. Można je spotkać nie tylko w małych urzędach wiejskich, ale także w dużych miejskich.

Ich przeciwieństwem są, stosowane w kilku badanych gminach, opisy znacznie szersze, wykorzystujące kryteria oceny pracy wprowadzone w 2007 r. (6 obowiązkowych i 3-5 dodatkowych) w samorządach [Czajka 2012 s. 59-60].

Zamiast tradycyjnych wymagań kwalifikacyjnych pojawiają się także kompetencje. W jednym z urzędów miejskich podzielono je na: profesjonalne, społeczne i firmowe. U głównego specjalisty do spraw kadr do kompetencji profesjonalnych zaliczono

m.in.: wykorzystanie fachowej wiedzy, orientację na klienta oraz na wyniki; do społecznych: komunikację i budowanie dobrych relacji z ludźmi, zdolność uczenia się, pozytywną motywację do pracy, a do kompetencji firmowych: przestrzeganie kodeksu etyki (takie kodeksy opracowano w wielu urzędach), dbałość o dobre imię urzędu i jego wizerunek, rozumienie szerszego kontekstu działania urzędu. Z tego wynika, że pojęcie **opis stanowiska** w samorządach oznacza bardzo różny zakres, często nieadekwatny do proponowanego w literaturze [Pawlak 2011 s. 114-115]. Z jednej strony, są wymagania kwalifikacyjne w formie kompetencji, a więc bardzo nowoczesnie ujęte, a z drugiej połowa urzędów gminnych oraz niektóre marszałkowskie nie stosują opisów stanowisk pracy, wykorzystując tradycyjne, bardzo ogólne wymagania i zakresy czynności. Na podstawie tak różnych dokumentów łatwo można wyobrazić sobie podejście do tworzenia kapitału ludzkiego w tych urzędach.

Opisy załączone do kwestionariusza badań z niektórych gmin mogą także posłużyć ocenie zakresu nowoczesności zadań kadrowych. Generalnie, potwierdzają one brak na stanowiskach kadrowych zadań typowych dla ZZL, na przykład wśród zadań głównego specjalisty kadrowego w urzędzie miejskim miasta powiatowego jest: prowadzenie akt osobowych, organizacja rekrutacji i selekcji, ewidencja czasu pracy, monitorowanie przebiegu stażu pracy celem prawidłowego obliczania dodatku stażowego i nagrody jubileuszowej. W opisie pracy brak również informacji o zaleceniu posiadania specjalistycznego wykształcenia i szkoleń aktualizujących wiedzę kadrową.

Na podstawie *Ustawy z 2008 r.* większość urzędów przygotowała własne regulaminy naboru kadr, a część regulaminy oparte bezpośrednio na ustawie. Niektóre rozbudowały procedury naboru, włączając do nich ogólne wymagania urzędu, poza konkretnymi, określonymi w opisie stanowisk, takie jak świadomość celów jakościowych, określonych w przepisach prawa i polityce jakości urzędu. Ponieważ ustawa nie ustaliła zasad selekcji, w niektórych urzędach zdefiniowano je bardzo szczegółowo, podając m.in.: zakres testu, zasady jego zaliczenia, zakres rozmowy kwalifikacyjnej (np.: predyspozycje i umiejętności kandydatów, posiadana wiedza o urzędzie, obowiązki i odpowiedzialność w poprzednich miejscach pracy, cele zawodowe).

Kilka badanych urzędów nie wyznaczyło natomiast żadnych konkretnych procedur, gwarantujących obiektywne przeprowadzenie naboru, takich jak: termin rozpoczęcia prac związanych z naborem, zakres opisu stanowisk pracy, skład komisji rekrutacyjnej, zasady selekcji. Badania wykazały również, że pozostawienie swobody w określaniu wymagań kwalifikacyjnych ma zarówno zalety, jak i wady, co znalazło wyraz w podejściu różnych gmin do ich zakresu. Jak wynika z omówionych wyżej opisów stanowisk, w niektórych urzędach wymagania określono bardzo szczegółowo, w innych ograniczono się do wykształcenia i stażu pracy. Zakres wymagań kwalifikacyjnych świadczy więc także o poziomie nowoczesności ZZL w różnych urzędach.

Jeśli chodzi o źródła rekrutacji, to podobnie jak w przedsiębiorstwach, najpierw wykorzystuje się własne możliwości przesunięć i awansów pracowników, czyli rekrutację wewnętrzną (75% wskazań). Dotyczy ona przeważnie tylko stanowisk pracy w ramach ścieżki awansu. Jest to bardzo ważne dla rozwoju kapitału ludzkiego i motywacji pracownika. Ogólnie, większość nowych pracowników jest pozyskiwa-

na we wszystkich badanych gminach w wyniku rekrutacji zewnętrznej, gdyż przy racjonalnym zatrudnieniu przesunięcie pracownika powoduje także zatrudnienie nowego. W niewielkim stopniu urzędy gminne korzystają z zatrudniania stażystów kończących naukę w różnych szkołach, spośród których można również rekrutować przyszłych pracowników.

Natomiast pewne wątpliwości mogą budzić informacje z badanych gmin, wskazujące, że nie wszystkie stosują procedury określone w ustawie, np. publiczne ogłoszenie w Biuletynie Informacji Publicznej stosowało tylko 22% urzędów, komisje rekrutacyjne powołało 29%, a informacje o wynikach naboru zamieściło tylko 3%. Wydaje się, że powodem może być różne podejście urzędów podczas rekrutacji wewnętrznej i zewnętrznej, a także w zależności od liczby wolnych stanowisk i kandydatów. Potwierdza to analiza regulaminów naboru z kilku urzędów, z których wynika na przykład że uproszczone procedury stosuje się w czasie obsadzania pojedynczych stanowisk, a takie sytuacje występują najczęściej w małych i średnich urzędach.

W rozwoju kapitału ludzkiego ważniejsza od rekrutacji jest selekcja kandydatów, ale musi ona być odpowiednio przygotowana. W badanych gminach praktykuje się najbardziej typowe metody selekcji, a więc weryfikację dokumentów, test oraz rozmowę kwalifikacyjną, chociaż nie wszyscy to stosują. W małych gminach, gdzie rekrutacja dotyczy pojedynczych stanowisk, a liczba chętnych jest niewielka, selekcja jest uproszczona. Dlatego nie wszystkie urzędy wskazały nawet rozmowę kwalifikacyjną (tylko 89%). Jej zakres w badanych urzędach gminnych przedstawiono szczegółowo w tabeli 2.

Na podstawie tabeli można stwierdzić, że rozmowa najczęściej obejmowała kwestie związane z: przyszłym stanowiskiem (79% wskazań), znajomością przepisów samorządowych (57%), funkcjonowaniem urzędu i samorządów (54%), przepisami dotyczącymi zakresu pracy na stanowisku (49%) oraz kwalifikacjami kandydata (48%). Niewiele urzędów poruszało w trakcie rozmowy inne kwestie, wymieniane w podręcznikach ZZL, np. dotyczące motywacji kandydatów i ich oczekiwań (15%), oceny przebiegu dotychczasowej pracy (4%) oraz umiejętności obsługi komputera (3%). Na podstawie tych pytań można ocenić także poziom nowoczesności ZZL i podejścia do kandydatów. Zdaniem autora artykułu, zakres rozmów świadczy o tradycyjnym podejściu do procesu kadrowego, kiedy pytania nie wykraczały poza kwestie związane z przyszłą pracą i kwalifikacjami podanymi w dokumentach. Zakres rozmowy kwalifikacyjnej różnił się w urzędach dużych i małych. Wśród dużych 90% zadawało pytania obejmujące zakres pracy przyszłego stanowiska, a 67% – kwalifikacje kandydata, natomiast wśród 61% małych pytania dotyczyły funkcjonowania urzędu oraz znajomości przepisów samorządowych. Widać więc wyraźnie ogólniejszy charakter rozmowy w urzędach małych. Odsetek urzędów wskazujących wymieniony zakres (w formie otwartej) może nasuwać pewne zastrzeżenia, gdyż problemy, które, zdaniem autora, powinny być elementem każdej rozmowy kwalifikacyjnej, np. związane z przyszłym stanowiskiem, podało 79% urzędów, a kwalifikacją kandydata tylko 48%.

TABELA 2.

Zakres pytań stosowanych w trakcie rozmowy kwalifikacyjnej

Lp.	Zakres tematyczny sprawdzanych problemów w trakcie rozmowy	Procent urzędów stosujących, wyżej wymieniony, zakres
1.	Związane z przyszłym stanowiskiem, sposobem podejścia do realizowanych zadań i efektów	79
2.	Znajomość przepisów dotyczących funkcjonowania samorządu terytorialnego	57
3.	Związane z funkcjonowaniem całej administracji samorządowej, w tym celów i funkcji urzędu gminy	54
4.	Znajomość przepisów dotyczących przyszłych zadań pracownika na danym stanowisku	49
5.	Związane z kwalifikacjami kandydata do pracy	48
6.	Znajomość przepisów Kodeksu Postępowania Administracyjnego oraz procedur administracyjnych	28
7.	Dotyczące oczekiwań kandydata od urzędu oraz jego motywacji do pracy w samorządzie	15
8.	Znajomość przepisów ustawy o pracownikach samorządowych	14
9.	Dotyczące weryfikacji informacji zawartych w CV oraz innych dokumentach kandydata	7
10.	Dotyczące sytuacji rodzinnej kandydata oraz w związku z tym ich dyspozycyjności w czasie pracy	5
11.	Nawiązujące do dotychczasowego przebiegu pracy zawodowej	4
12.	Sprawdzenie umiejętności obsługi komputera oraz znajomości podstawowych programów stosowanych w urzędach	3
13.	Rozwiązanie konkretnych zadań związanych z przyszłą pracą, przygotowanie procedury administracyjnej, uzasadnienie decyzji itp.	3
14.	Sprawdzenie znajomości języków obcych niezbędnych do pracy	1

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Z przedstawionych krótko procedur wynika, że powinny one w większości urzędów gwarantować obiektywny nabór nowych pracowników, spełniających wymagania przyszłego pracodawcy. Zależy to jednak w dużym stopniu od liczby chętnych do pracy i ich kwalifikacji. Wydaje się, że przy znacznym poziomie bezrobocia, gminy, zwłaszcza poza dużymi miastami, nie powinny mieć problemu z pozyskaniem odpowiednich kandydatów. W praktyce jest inaczej. Zgłasza się dużo kandydatów, ale większość z nich nie posiada wymaganych kwalifikacji, podanych w ofertach, lub składa niepełną dokumentację. Dlatego zostają odrzuceni przez urząd na etapie weryfikacji dokumentów. Oznacza to, że aby przyjąć kilku nowych pracowników, musi się zgłosić kilkudziesięciu albo rekrutację trzeba powtarzać. Wydłuża to okres zatrudnienia nowego pracownika. W badanych stu urzędach 35 stanowisk nie obsadzono przez ponad pół roku, a 17 przez ponad rok. W jednym z urzędów marszałkowskich w ostatnich trzech latach, po ocenie dokumentów, odrzucono 95% kandydatów. Natomiast w badanych gminach najczęściej na jedno stanowisko zgłaszało się 4-5 kandydatów (w 28% gmin), zaś 10 kandydatów zgłosiło się w 8% gmin, a powyżej 10 kandydatów w 13%. Najwięcej, 33 kandydatów na jedną ofertę pracy, zgłosiło się w jednej dużej gminie miejskiej. Wskaźnik przyjęć jest więc bardzo niski, wynosi w granicach 11-13%.

Na etapie selekcji, kiedy następuje ocena merytoryczna, powodem odrzucenia dużej liczby kandydatów jest najczęściej: niski poziom wiedzy będącej przedmiotem testu, niski poziom wiedzy sprawdzanej w trakcie rozmowy kwalifikacyjnej, postawa kandydatów w trakcie rozmowy, a także zbyt wygórowane oczekiwania finansowe. Wynika z tego, że chętni do pracy w urzędach samorządowych nie mają wyobrażenia o kwalifikacjach urzędnika gminnego i marszałkowskiego i charakterze jego pracy. W takiej sytuacji trudno będzie urzędom samorządowym w krótkim czasie wymienić kadrę na bardziej wykwalifikowaną, o wyższym kapitale ludzkim, tym bardziej że część urzędów nie odczuwa takiej potrzeby.

Trzeba również wspomnieć o tym, że urzędy pozytywnie oceniają aktualne przepisy *Ustawy z 2008 r. w sprawie naboru pracowników*, ponad 80% badanych uważało, że obecny poziom sformalizowania jest skuteczny i gwarantuje pozyskanie pracowników z wymaganymi przez urząd kwalifikacjami, nie ogranicza także swobody dopasowania ich do potrzeb urzędów. Tylko 20% uznało, że proces jest nadmiernie zburokratyzowany, a mimo to, nie zawsze obiektywny.

7. Doskonalenie kwalifikacji i rozwój zawodowy pracowników samorządowych

We współczesnych organizacjach, niezależnie od rodzaju ich działalności i formy własności, systematyczne doskonalenie kwalifikacji pracowników ma coraz większe znaczenie. Wzrastająca zmienność: zakresu pracy, organizacji pracy i technik zarządzania, a z drugiej strony zmienność otoczenia powoduje, że wiedza zdobyta w szkole wystarcza tylko na kilka lat, a w niektórych dziedzinach nawet krócej. W urzędach samorządowych, ze względu na biurokratyczny model zarządzania, zmienność prac i sposobów ich wykonania jest mniejsza niż w sektorze przedsiębiorstw, ale występuje zmienność otoczenia oraz częsta zmiana przepisów. To one decydują głównie o tematyce szkoleń, tak stwierdziło 91% badanych urzędów. Znacznie mniej (53%) wskazało na rozszerzenie kompetencji urzędników oraz zmiany w zakresie pracy urzędów (48%).

Problem systematycznego doskonalenia kwalifikacji pracowników administracji znalazł się także w strategii „Sprawne Państwo”, gdzie przedstawiono, iż podnoszenie jakości kapitału ludzkiego stanowi ważny element budowy zaufania do instytucji publicznych. Dlatego ponad połowa badanych urzędów (59%) wskazała, że wymagania kwalifikacyjne zmieniają się wraz ze zmianami w zakresie zadań urzędów. Powstała w kwalifikacjach i kompetencjach luka – pracownicy uzupełniają głównie przez następujące formy doskonalenia zawodowego: studia lub kursy zakończone certyfikatami (21% wskazań), szkolenia związane ze zmianą zakresu zadań (19%), szkolenia dotyczące zmiany przepisów (16%) oraz inne szkolenia i studia podyplomowe (11%).

Doskonalenie zawodowe zaczyna się od podjęcia pracy w urzędzie, a kończy przy odejściu z pracy. Nie zależy bowiem od wieku i stażu pracy pracownika. Po podpisaniu umowy na czas określony, przez pół roku pracownik odbywa tzw. służbę przygotowawczą, po zakończeniu której zdaje egzamin, a przełożeni uzgadniają z nim

dalszą ścieżkę kariery i przedłużają zatrudnienie na czas nieokreślony (jeżeli został pozytywnie oceniony). W trakcie tej służby pracownik uczestniczy także w szkoleniach, uwzględniających specyfikę jego stanowiska pracy. Przebieg i rolę tej służby w karierze zawodowej urzędnika pozytywnie oceniło 70% badanych, zdecydowanie lepiej oceniły ją urzędy duże (76,7%) niż małe (prawie 55%). Niższego zadowolenia z tej służby w małych urzędach można upatrywać w innym podejściu do niej. Sekretarze gmin i kadrowcy, którzy oceniali tę służbę w naszych badaniach krytycznie, uważają, że praca w małych gminach nie wymaga specjalnego przygotowania, stażystę przydziela się konkretne zadania do wykonania, a zorganizowanie jej dla 2-3 pracowników jest kłopotliwe, a nawet *dezorganizuje pracę urzędu*. Cztery z badanych urzędów oceniły ją bardzo krytycznie, że *jest niepotrzebnym, fikcyjnym rozwiązaniem*. Zdaniem autora, krytyczne podejście do „służby przygotowawczej” wynika z niezrozumienia jej istoty.

Proces doskonalenia zawodowego w samorządach wynika także z przepisów *Ustawy z 2008 r.* Wymusiły one na urzędach konieczność systematycznego szkolenia pracowników i przeznaczania na ten cel odpowiednich środków. Poprzednio niewielu pracowników uczestniczyło w szkoleniach otwartych, urzędy nie organizowały również szkoleń specjalistycznych, zamkniętych, poza związanymi ze zmianą przepisów. Głównym powodem był brak środków finansowych oraz brak przekonania do celowości doskonalenia pracowników. Obecnie, w wielu urzędach (38% badanych) tworzy się programy szkoleń na każdy rok, wydaje odpowiednie zarządzenia lub regulaminy określające szczegółowe procedury doskonalenia oraz obowiązki pracownika i pracodawcy w tym zakresie. Podobnie jak inne kwestie kadrowe, podejście do szkoleń zależy od wielkości urzędu, wśród badanych programy szkoleń posiada 57% dużych miejskich i tylko 23% małych wiejskich. Urzędy miejskie w niektórych miastach wojewódzkich oraz urzędy marszałkowskie mają nawet systemy zarządzania szkoleniami. Obejmują one nie tylko szkolenia, ale także inne formy, takie jak: konsultacje pracowników o wysokich kwalifikacjach, zastępstwa na stanowiskach, udział w pracach projektowych, trening psychologiczny, odgrywanie ról itp. Doskonalenie zawodowe pracowników ma również związek z programami zarządzania jakością, które coraz więcej urzędów wprowadza. Dowodzi to tego, że szkolenia są dostosowane do potrzeb urzędów, w większości bada się potrzeby szkoleniowe we wszystkich komórkach organizacyjnych i na tej podstawie określa plany szkoleń.

W ostatnich latach, co ma związek z przepisami *Ustawy w 2008 r.*, liczba przeszkolonych pracowników urzędów gminnych i marszałkowskich szybko wzrasta i prawdopodobnie wskaźnik ich udziału w ogólnej liczbie pracowników jest wyższy niż w sektorze przedsiębiorstw. W 76% badanych urzędów ponad połowa pracowników uczestniczyła w różnych szkoleniach, w 25% przeszkolono 100%, a w 16% urzędów 80% zatrudnionych. Wśród pracowników kadrowych, na 164 zatrudnionych w badanych urzędach gminnych, w ostatnich trzech latach przeszkolono 143 osoby (87%). Tylko w 4% urzędów w 2011 r. pracownicy nie uczestniczyli w szkoleniach. Podobnie w badanych urzędach marszałkowskich w ostatnich trzech latach udział przeszkolonych był bardzo wysoki, w 2009 r. – 65% pracowników, w 2010 r. – 78%, a w 2011 r. – 100%. Tak wysoki odsetek przeszkolonych wynika z tego, że niektórzy pracownicy w ciągu roku uczestniczą w kilku szkoleniach.

Trzeba także wspomnieć o doskonaleniu w formie studiów podyplomowych, chociaż zainteresowanie nimi jest znacznie mniejsze. W badanych urzędach w ostatnich trzech latach kadrowcy tylko w 22% badanych urzędów uczestniczyli w nich, a pozostali pracownicy tylko w dwóch urzędach. Częściej z tych studiów korzystali pracownicy dużych urzędów miejskich (33%), niż małych wiejskich (13%). Znacznie więcej pracowników z tych studiów korzystało w urzędach marszałkowskich, w jednym z badanych w każdym roku korzystało około 30 pracowników (600 zatrudnionych). Najczęściej są wybierane studia z zamówień publicznych oraz dotyczące realizacji projektów UE. W niewielkim stopniu samorządowcy są zainteresowani studiami z zakresu ZZL, w wymienionym urzędzie w ostatnich trzech latach skierowano tylko 3 osoby.

Niewielkie zainteresowanie studiami podyplomowymi dla kadrowców z urzędów samorządowych potwierdza także przykład Wydziału Ekonomii i Zarządzania Uniwersytetu w Białymstoku. W czterech kolejnych edycjach tych studiów z zakresu ZZL w latach 2008-2012 uczestniczyła tylko jedna osoba z jednostki samorządu terytorialnego na ogólną liczbę około 140 osób uczestników tych studiów. Porównując zakres zadań kadrowych w urzędach gminnych z programami studiów podyplomowych z ZZL, widać, że zakres studiów jest szerszy niż zadania. Istnieje więc możliwość poszerzenia wiedzy, która może być przydatna w pracy kadrowca.

Oceniając szkolenia, należy zwrócić uwagę na to, że dotyczą one głównie interpretacji przepisów oraz zmian w realizacji zadań z tym związanych, a także zamówień publicznych i gospodarowania środkami UE. Nie rozwijają one i nie pogłębiają kompetencji pracownika, lecz ułatwiają właściwe wykonanie powierzonych zadań. Mają więc niewielki wpływ na rozwój kapitału ludzkiego pracowników samorządowych. Zwłaszcza jest to związane z kadrowcami, którzy powinni być przygotowani do nowoczesnego ZZL. Najczęściej uczestniczyli oni w szkoleniach dotyczących: prawa pracy oraz zmian w innych przepisach (47% urzędów), gospodarowania czasem pracy (21%), gospodarowania funduszem wynagrodzeń (16%), zarządzania zasobami ludzkimi (15%). Jeżeli chodzi o rozwój kapitału ludzkiego niepokojące jest to, że w większości badanych urzędów, głównie wiejskich i miejsko-wiejskich, sprawami kadrowymi zajmuje się jedna osoba, rzadko z wykształceniem specjalistycznym, znająca przepisy, ale nie posiadająca najnowszej wiedzy z ZZL. Studia podyplomowe z zakresu ZZL z pewnością przydałyby się sekretarzom gmin oraz kierownikom komórek personalnych, od których w największym stopniu będzie zależeć przyszłość ZZL.

Podczas analizy szkoleń warto również zwrócić uwagę na ocenę ich: skuteczności, efektywności oraz zadowolenia pracowników, dokonywaną przez urząd kierujący na szkolenie. W literaturze szczególnie akcentuje się konieczność oceny każdej formy doskonalenia zawodowego. Bez takiej oceny doskonalenie może być tylko dodatkową atrakcją dla pracowników lub krótkim oderwaniem się od bieżących spraw. Większość badanych (62%) przyznała, że ocenia stopień przydatności szkoleń. Odbywa się to głównie przez: analizę programów szkoleń przed wysłaniem pracownika (22%), rozmowy z pracownikami po zakończeniu szkolenia (18%), ocenę wzrostu umiejętności i wiedzy pracownika przeszkolonego (12%) oraz analizę ankiet wypełnionych po zakończeniu szkolenia (8%). Badane urzędy gminne (65%) oceniły także, że

pracownicy są ze szkoleń zadowoleni, gdyż spełniły ich oczekiwania. Natomiast około 25% uznało, że tylko połowa jest zadowolona, a pozostałe (10%) wskazało na zadowolenie nielicznych pracowników.

W niewielkim stopniu urzędy gminne stosują zaś specjalne programy rozwoju zawodowego w postaci ścieżek karier czy zarządzania talentami (12% wskazań). Nawet w badanych urzędach marszałkowskich nie ma specjalnych programów rozwoju i promowania talentów. Typowym podejściem pracodawców do rozwoju jest, opisywane w literaturze, podejście „niewidzialnej ręki”, na które wskazało ponad 80% badanych gmin. W gminach tych opinie o pracownikach zdobywa się w wyniku: bieżącej ich obserwacji (52% wskazań), oceny bezpośrednich przełożonych (21%), oceny okresowej (19%) oraz oceny wykonywanych prac (19%). W niektórych urzędach wykorzystuje się głównie (lub dodatkowo) inicjatywę pracownika wykraczającą poza zakres zadań, gotowość pracowników do podwyższania kwalifikacji oraz wyniki kontroli wewnętrznej.

Z badań wynika również, że urzędy różnie rozumieją kwestie rozwoju zawodowego, np. że jest to: określenie przyszłości pracownika po zakończeniu służby przygotowawczej, udział pracowników uzdolnionych w różnych projektach lub rezerwa kadrowa. Jeden z urzędów stwierdził, że nie ma programu rozwoju, gdyż nie ma przepisu nakazującego jego przygotowanie i wdrożenie. Podobnie mało znane jest w urzędach promowanie talentów, wskazało na nie tylko 32% badanych, ale z odpowiedzi można wywnioskować, że ma ono niewiele wspólnego z promowaniem opisywanym w literaturze. Promowanie jest bardziej rozpowszechnione w urzędach dużych (60% wskazań) niż w małych (23%). Bowiem badane urzędy do promowania zaliczyły: awans pracownika pozytywnie ocenianego (60% stosujących promowanie), dodatki finansowe i nagrody (40%), kierowanie na intensywne szkolenia (31%), publiczne wyróżnienia (19%) oraz podwyżkę płacy (16%). Wymienione metody promocji talentów są od dawna powszechnie stosowane w odniesieniu do wszystkich pracowników, w zależności od oceny ich pracy. Tylko 3% urzędów stosuje metody bardziej nowoczesne w postaci udziału utalentowanych pracowników w naradach u kierownika urzędu oraz w projektach UE.

Z doskonaleniem kwalifikacji i rozwojem kapitału ludzkiego wiąże się bezpośrednio dzielenie się wiedzą między pracownikami oraz promowanie innowacyjności. Ponieważ w samorządach nie wprowadza się jeszcze zarządzania wiedzą (problem pojawił się już w administracji rządowej), w badaniach zwrócono uwagę na to, czy wymiana doświadczeń jest w gminach promowana. Otóż, według 61% badanych, w ich urzędach takie działania są promowane, m.in.: przez nagradzanie finansowe, w postaci nagrody uznaniowej, wzrostu wynagrodzenia (15%) oraz przez prezentacje pomysłów na zebraniach pracowniczych (16%). Podobnie, jak wszystkie działania kadrowe, są one bardziej promowane w urzędach dużych (83%) niż w małych (45%).

Podsumowując kwestie rozwoju talentów w samorządach, trzeba stwierdzić, że mniejsze gminy do tej grupy zaliczają wszystkich pracowników wyróżniających się, na tle pozostałych. W związku z tym, można postawić pytanie, czy specjalne promowanie talentów jest dla gmin opłacalne? Czy pracownicy, którym uświadomi się talent

oraz zainwestuje w nich, będą dalej pracować w urzędzie, gdzie większość wykonywanych prac nie wymaga inwencji ani talentu, lecz znajomości: przepisów, procedur i sposobu podejścia do rozwiązywanych kwestii? Z pewnością, promowanie talentów jest uzasadnione tylko w gminach dużych miejskich, gdzie występują dłuższe ścieżki kariery i osoby utalentowane mogą być lepiej wykorzystane.

Natomiast ocena szkoleń ma charakter głównie formalny, podobnie jak w sektorze przedsiębiorstw. Stosowana w niektórych urzędach analiza programu szkoleń pozwala jedynie wstępnie zweryfikować przydatność szkolenia, ale nie daje gwarancji, że pracownicy będą mieli konkretne korzyści. Brak mierników nie jest jednak winą urzędów, lecz brakiem dostępnych, obiektywnych metod pomiaru efektywności doskonalenia kwalifikacji pracowników w całej gospodarce. Mimo wszystko informacje urzędów wskazują na to, że kierownictwa dobrze oceniają przydatność szkoleń w rozwiązywaniu bieżących problemów i starają się to czynić dostępnymi w literaturze lub własnymi metodami.

8. Podsumowanie

W artykule oceniono wpływ najważniejszych elementów procesu kadrowego na rozwój kapitału ludzkiego, a w konsekwencji na realizację podstawowych funkcji administracji samorządowej. Trzeba przyznać, że mimo licznych uproszczeń we wdrażaniu omawianych zmian w urzędach oraz formalnym, a nie merytorycznym podejściu, wprowadzone w wyniku *Ustawy z 2008 r.* zmiany przyczyniły się do większego zainteresowania problemami kadrowymi. W większości badanych urzędów wprowadzono większe lub mniejsze zmiany, które powinny poprawić funkcjonowanie urzędów, w tym głównie poziom obsługi mieszkańców przez wzrost kompetencji pracowników. Oceniając obecnie, po czterech latach od wdrożenia zmian, skuteczność nowego podejścia urzędów do rozwoju kapitału ludzkiego, należy mieć świadomość, że ich efekty mogą być widoczne dopiero po kilku latach. Jednakże aktualna ocena może wskazywać, na czym rząd, wprowadzający te zmiany, powinien koncentrować swoją uwagę, aby zwiększyć skuteczność ZZL.

Z badań autora wynika, że wykorzystywanie nowych narzędzi kadrowych w tworzeniu i rozwoju kapitału ludzkiego oraz powiązanie ZZL z celami i zadaniami urzędów będzie zależeć nie od wprowadzania kolejnych, bardziej szczegółowych przepisów, lecz od przekonania osób odpowiedzialnych za procesy kadrowe do tego, że wprowadzane zmiany służą: możliwości pozyskania nowych pracowników o wyższych kwalifikacjach, ich doskonaleniu, a więc przygotowaniu urzędu do funkcjonowania w bardziej złożonym otoczeniu i o wyższych wymaganiach mieszkańców. Jest to o wiele trudniejsze od wydania kolejnych przepisów, gdyż oznacza ograniczenie biurokratycznego stylu zarządzania, w tych obszarach, gdzie przyniesie wzrost efektywności zasobów ludzkich [Czajka 2012a s. 252 – 260].

W administracji samorządowej za ZZL formalnie odpowiada kierownik urzędu (prezydent, burmistrz, wójt), a faktycznie sekretarz urzędu. Chociaż nie badano przygotowania zawodowego sekretarzy do ZZL, ale z innych informacji autora można wywnioskować, że nie mają oni doświadczenia niezbędnego do nowoczesnego za-

rzządzania zasobami ludzkimi. Dotychczas nadzorowali oni sprawy kadrowe o charakterze administracyjnym, które nie wymagały wiedzy specjalistycznej, obecnie powinni stać się inspiratorami kompleksowego, nowoczesnego podejścia do ZZL. W większości małych i średnich urzędów, w których sprawami kadrowymi zajmują się 1-2 osoby, bez przygotowania specjalistycznego, nie mają oni wsparcia ze strony kadrowca. Ta sytuacja wymaga uzupełnienia wiedzy nie w formie szkoleń, które nie mają charakteru kompleksowego, lecz studiów podyplomowych z zakresu ZZL. Studia takie obejmują zwykle wszystkie problemy, niezbędne pracownikowi odpowiedzialnemu za ZZL. Można również rozważyć przekazanie spraw kadrowych w małych urzędach wyspecjalizowanym firmom w formie outsourcingu. Podniesie to poziom nowoczesności ZZL w samorządach i umożliwi większe ujednoczenie jego charakteru i zakresu w urzędach gminnych. Przyczyni się także do rozwoju kapitału ludzkiego.

Z informacji prezentowanych w artykule wynika bowiem różnicowanie wielkości rozwiązań związanych z rozwojem kapitału ludzkiego oraz podejścia osób odpowiedzialnych według wielkości urzędów. Inaczej wygląda organizacja procesu kadrowego i przygotowanie zawodowe kadrowców w małych urzędach wiejskich oraz dużych miejskich. Odmierna jest rola kierowników referatów i naczelników wydziałów w rozwiązywaniu spraw kadrowych, występują także różnice w procedurach rekrutacji i zasadach selekcji, inne jest doskonalenie zawodowe i podejście do rozwoju zawodowego. Poważną barierą w rozwoju kapitału ludzkiego może być brak programów rozwoju zawodowego, zarówno w urzędach gminnych, jak i marszałkowskich. W niewielkim stopniu wykorzystuje się również różne formy doskonalenia zawodowego, koncentrując się na szkoleniach, które ułatwiają pracownikom realizację bieżących zadań, natomiast nie poszerzają i nie pogłębiają kompetencji.

Może to stwarzać niebagatelne problemy w unowocześnianiu ZZL w małych urzędach. Tymczasem nie powinno być różnic w jakościowych rozwiązaniach kadrowych, dotyczących m.in. wzrostu kompetencji pracowników. W małym urzędzie wiejskim można stawiać wysokie wymagania kwalifikacyjne, podobnie jak w dużym miejskim, jeśli jest to uzasadnione potrzebami urzędu i oczekiwaniami mieszkańców. Natomiast badania nie potwierdziły wpływu urbanizacji regionu, jego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego na podejście urzędów gminnych do ZZL. Analogiczne rozwiązania występowały w urzędach na terenie województw: mazowieckiego i podlaskiego.

Badania pokazały zaś, że nie wszystkie urzędy dostrzegły sens i cel zmian w ZZL, dlatego że dotychczas w administracji najważniejsze było przestrzeganie przepisów, a nie ich efekty. Niektóre urzędy starały się minimalizować zmiany wynikające z tych przepisów, inne rozszerzyły je, nadając im charakter bardziej kompleksowy. Podejście takie, chociaż poprawne podczas realizacji zadań wymagających zgodności z zasadami określonymi w przepisach, ogranicza kreatywność konieczną w czasie efektywnego wykorzystania ZZL w realizacji funkcji samorządów. Doświadczenia sektora biznesowego, na którym są wzorowane zmiany w ZZL, wskazują, że można efektywnie zarządzać personelem z pominięciem nadrzędnych przepisów. Bez przekonania samorządowców, że nowe podejście do ZZL jest bardziej korzystne dla urzędów, będzie to oznaczać długą drogę do: unowocześniania procesu kadrowego, powiązania ZZL z celami i funkcjami urzędów oraz zbliżenia go do rozwiązań stosowanych w przedsiębiorstwach.

Literatura

- Bińczycki B. 2007 *Kierunki doskonalenia procesu zżł w administracji samorządowej*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie”, nr 727.
- Czajka Z. 2012 *Zmiany w zarządzaniu zasobami ludzkimi w administracji samorządowej*, „Optimum. Studia Ekonomiczne”, nr 1.
- Czajka Z. 2012a *Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej*, Warszawa.
- Doktor K. 2011 *Problemy zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej*, [w:] *Efektywność gospodarowania kapitałem ludzkim*, Bohdziewicz P. (red.), Łódź.
- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego* 1994, sporządzona w Strasburgu 15.10.1985 r., Dz. U., Nr 124, poz. 607.
- Harańczak A. 2010 *Samorząd terytorialny. Organizacja i gospodarka*, Kraków.
- Kieżun W. 2006 *Elementy usprawnienia sfery publicznej*, „Współczesne Zarządzanie”, nr 4.
- Kożuch B. 2004 *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Warszawa.
- Kożuch B. 2008 *Współczesne kierunki zmian w zarządzaniu administracją publiczną*, „Optimum. Studia Ekonomiczne”, nr 4.
- PARP 2010, *Wykształcenie pracowników a pozycja konkurencyjna przedsiębiorstwa*, Raport z badań przygotowany przez B. Plago i J. Korneckiego, Warszawa.
- Pawlak Z. 2011 *Zarządzanie zasobami ludzkimi w przedsiębiorstwie*, Warszawa.
- Ustawa 1998 z 18 grudnia o służbie cywilnej*, Dz. U., Nr 49 z 1999 r., poz. 483.
- Ustawa 2001 z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych*, Tekst jednolity, Dz. U., Nr 142, poz. 1593.
- Ustawa 2008, z 21 listopada o pracownikach samorządowych*, Dz. U., Nr 223, poz. 1458.
- Walczak W. 2011 *Wybrane problemy zarządzania kapitałem ludzkim w administracji samorządowej*, „Samorząd Terytorialny”, nr 10.
- Żukowski M. 2010 *Problematyka wykształcenia urzędników państwowych i samorządowych*, „Samorząd Terytorialny”, nr 10.

Artur J. KOŻUCH¹

RACHUNEK KOSZTÓW JAKO INSTRUMENT ZAPEWNIAJĄCY SPRAWNE ZASPOKAJANIE POTRZEB PUBLICZNYCH W JST

Streszczenie

Aktualne warunki funkcjonowania JST wskazują, że coraz większą rolę odgrywają procesy służące zwiększaniu ich sprawności. Specyfika podsektora powoduje, że szczególną wartość w tych działaniach należy przypisać racjonalizacji zużycia zasobów. Z tego powodu znaczenia nabiera adaptacja i wdrażanie w działalności JST rozwiązań sprawdzonych w pracy sektora samorządowego. W tym obszarze uwagę zarówno teoretyków, jak i praktyków winny zwracać współczesne koncepcje rachunku kosztów i możliwość ich wykorzystania w procesach budżetowania. W niniejszym opracowaniu podjęto zatem próbę przedstawienia modelu procesu budżetowania z wykorzystaniem rachunku kosztów, w którym są uwzględniane potrzeby mieszkańców wspólnoty terytorialnej.

Słowa kluczowe: rachunek kosztów, sprawność, jednostka samorządu terytorialnego

COST ACCOUNTING AS AN INSTRUMENT ENSURING EFFICIENT SATISFACTION OF PUBLIC NEEDS IN LGUs

Summary

Owing to the current operating conditions of LGUs, processes which serve the improvement of their efficiency are playing an increasingly important role. The nature of this subsector means that rational usage of resources is of utmost significance. For this reason, it is highly desirable that good practices of the self-government sector are adapted and implemented by local government units. The attention of both theoreticians and practitioners in this field should concentrate on modern cost accounting ideas and their possible application for budgeting processes. The aim of this paper is to present a model of budgeting which would use cost accounting and which takes into account the needs of the citizens of a territorial community.

Key words: cost accounting, local government unit, efficiency

1. Wstęp

Współczesne warunki działania podsektora samorządowego są przyczyną procesów przewartościowywania spojrzenia na organizacje publiczne. Zmiany te dotyczą także jednostek samorządu terytorialnego (JST), które, wykonując usługi publiczne, obarczane są znaczną liczbą obowiązków. Sprawne zarządzanie tymi organizacjami

¹ Dr Artur J. Kożuch – Wydział Rolniczo-Ekonomiczny, Uniwersytet Rolniczy im. H. Kollątaja w Krakowie, e-mail: a.j.kozuch@ur.krakow.pl.

stało się zatem jednym z istotniejszych wyzwań, którym sproszanie jest warunkiem realizacji przypisanej im wiązki celów, z uznawaniem za najważniejszy – długookresowym zaspokajaniem potrzeb wspólnoty.

Występujące powszechnie zjawisko dużej dynamiki wzrostu liczby samorządów, charakteryzujących się przewagą wydatków bieżących nad możliwościami tych organizacji, jest przyczyną działań profesjonalizujących ekonomiczne aspekty działalności JST, także poprzez identyfikację i ocenę kosztów realizowanych zadań. Jednym z postulowanych sposobów działania jest wykorzystywanie instrumentów adaptowanych z komercyjnych instytucji usługowych, które są nastawione na rozpoznawanie i sprawne zaspokajanie potrzeb swoich klientów.

Celem niniejszego opracowania jest próba przedstawienia modelu procesu budżetowania z wykorzystaniem rachunku kosztów, w którym są uwzględniane potrzeby mieszkańców wspólnoty terytorialnej.

W opracowaniu wykorzystano wybrane, współczesne koncepcje zarządzania w organizacjach publicznych, rachunku kosztów w przedsiębiorstwach oraz możliwości jego implementacji w jednostkach sektora publicznego. Prowadzone rozważania uzupełniono schematyczną wizualizacją przebiegu proponowanych procesów budżetowania.

2. Zasada subsydiarności w procesie zwiększania sprawności JST

Sprawność organizacji, będących systemami składającymi się z różnych części, które współprzyczyniają się do powodzenia całości, należy traktować jako maksymalnie satysfakcjonujące osiągnięcie założonych celów przy minimalnym poziomie kosztów materialnych i moralnych [Dobry... 2004]. Jednym z najważniejszych problemów związanych z tą kategorią jest rozstrzygnięcie zależności, jakie wiążą się z pojmowaniem, ujętych w podanej definicji, kategorii efektywności i skuteczności. W niniejszym opracowaniu przyjęto, że istotę problemu wyjaśnia, stosowane dość powszechnie, tłumaczenie określeń: *effectiveness* i *efficiency*. Pierwsze stanowi odpowiednik skuteczności, która jest miarą osiągnięcia zamierzonego wyniku i jednocześnie odpowiedzią na pytanie o stopień osiągnięcia celu (problem operacyjny) oraz trafność przyjętego celu działań (problem strategiczny), [Pomiar efektywności... 2010 s. 63]. Drugie to odpowiednik takich polskich pojęć, jak: efektywność, wydajność [Kozmiński, Piotrowski 2000 s. 632] i wyraża relacje między tym, co osiągnięto, a tym, co stanowiło nakład konieczny (w wyrażeniu wartościowym odpowiadający kategorii kosztów).

Efektywność i skuteczność zaspokajania potrzeb zgłaszanych przez interesariuszy JST warunkowane są już na etapie identyfikacji i wyboru zadań, które będą wykonywane w danym okresie. Jednym z zasadniczych wymogów w tym obszarze jest spowodowanie, by wybór zadań do realizacji oraz określanie ich zakresu, sposobu realizacji i kosztów wytwarzania były dokonywane przez tych, którzy korzystają z określonych dóbr pożądaných. W efekcie należy zgodzić się z tezą, że: *dobra publiczne o zasięgu ogólnokrajowym powinny być dostarczane i opłacane centralnie, natomiast te o zasięgu lokalnym powinny być dostarczane lokalnie* [Finanse publiczne... 2005 s. 126]. Ważny jest tu jednak wy-

móg harmonizowania procesu zaspokajania potrzeb na poziomie lokalnym z krajową polityką społeczną [Pajak 2005 s. 42], która winna być tak prognozowana, by zapewniała warunki: organizacyjne, finansowe i prawne pozwalające na to, żeby stan rzeczywisty w obszarze działania samorządu lokalnego podlegał konfrontacji z krajowymi standardami zaspokajania podstawowych potrzeb społecznych.

Przedstawione zależności zwracają uwagę na fakt, że rozwiązanie kwestii władzy, jej sprawowania, a także prawidłowe określenie przedmiotu działania jednostek samorządu terytorialnego wymaga zapewnienia członkom danej społeczności prawa do decydowania o swoich sprawach. Decydowanie to, realizowane samodzielnie lub poprzez odpowiednie organy, powinno dotyczyć w szczególności alokacji ograniczonych zasobów, a zatem wyboru zadań do realizacji. Jest to warunek spełnienia jednej z najważniejszych zasad związanych z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego [Podstany prawne... 2002 s. 18-220] – zasady subsydiarności. Nakazuje ona, by społeczeństwo miało prawo organizować się w celu zaspokojenia swoich potrzeb, odpowiednio do założeń, znanej i stosowanej w naukach o zarządzaniu, zasady usytuowania miejsca decydowania najbliższej wykonawców. Pozwala to m.in.: [The Oxford... 2005 s. 381] przyspieszyć podejmowanie decyzji (szybsze decyzje są bardziej skuteczne), zwiększyć kompatybilność z potrzebami, ograniczyć możliwości politycznych interwencji na szczeblu lokalnym, zachęcić do innowacji itp.

Potwierdzenie istotności zasady subsydiarności zawiera także spostrzeżenie W. Oates'a [Oates 1972 s. 54], który zauważył, że poziom dobrobytu będzie zawsze wyższy, jeśli poziom konsumpcji danego dobra publicznego będzie ustalony przez każdą jednostkę terytorialną z osobna w porównaniu z sytuacją, gdy wielkość tej konsumpcji będzie narzucana z góry. W efekcie administracja publiczna powinna być skonstruowana w sposób zbliżony do trójkąta [Kieżun 2006 s. 8], gdzie większość spraw podstawowych w zakresie kontaktu obywatela z urzędem publicznym jest załatwianych na poziomie gminnym. Następnie, hierarchicznie ułożone szczeble wykonują natomiast kolejne czynności, których niższe szczeble nie są w stanie wykonać z różnych powodów. Tę zależność przedstawia art. 6. ust. 1 *Ustawy o samorządzie gminnym*, zgodnie z którym do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Zapis ten zawiera domniemanie przypisania głównych kompetencji do realizacji usług publicznym jednostkom samorządowym najniższego szczebla – gminom. Wyższe szczeble są angażowane dopiero, gdy mogą wykonać określone działania lepiej lub gdy potencjał gminy jest zbyt mały dla realizacji tych zadań.

Usytuowanie centrum decyzyjnego gmin w bezpośrednim kontakcie ze społecznością lokalną powoduje, że zakres działania i liczba realizowanych usług powinna być jak największa. Jak bowiem słusznie zauważa A. Borodo [Borodo 2000 s. 18], zasada subsydiarności wypełnia ekonomiczny wymóg poszukiwania działań służących efektywnej realizacji zadań przez jednostkę. Jednocześnie umożliwia również modyfikację tych działań dzięki, innym niż ekonomiczne, czynnikom, takim jak np.: stan świadomości i kultury politycznej ludności, tradycja, możliwości zawarte w posiadanych kadrach oraz potencjał techniczny i technologiczny.

Podsumowując prowadzone rozważania, warto zauważyć, że coraz częściej – zarówno w literaturze przedmiotu, jak i w mediach publicznych – pojawia się budżet partycypacyjny. Jego istota wynika z angażowania obywateli, czy też interesariuszy wspólnot samorządowych w proces decydowania o części wydatków publicznych we współpracy z organami władzy. Jest on instrumentem, w którym zakłada się, że bezpośrednio zainteresowani określają także cele i sposób wydatkowania planowanych kwot. Taka formuła budżetu JST stanowi zatem o praktycznym stosowaniu zasady subsydiarności, a efekty realizowanych usług publicznych w znacznie większym stopniu – niż w przypadku stosowania rozwiązań klasycznych – są uznawane za użyteczne z punktu widzenia odbiorców tych usług. Zapewnienie zgodności efektów z oczekiwaniami i potrzebami wspólnoty jest zatem jednym z istotniejszych warunków zapewnienia skuteczności w działaniu JST. Ograniczanie wydatków skierowanych na usługi o niższym niż możliwy poziomie użyteczności powoduje również zmniejszenie kosztów funkcjonowania całej jednostki samorządu terytorialnego, wywołując istotny wzrost efektywności jej działania. Uzyskany efekt jest zatem – wynikającym z przestrzegania zasady subsydiarności – zwiększeniem sprawności całej organizacji samorządowej.

3. Rachunek kosztów w jednostkach podsektora samorządowego

Koszty to, wyrażone w cenach nabycia (wartościowo), celowe zużycie: środków trwałych, materiałów, paliwa i energii, usług czasu pracy oraz niektóre wydatki nieodzownie związane z zużyciem czynników produkcji, poniesione w związku z zwykłą działalnością jednostki w określonym czasie, których efektem jest użyteczny wyrób lub usługa [Kożuch, Kożuch, Wakula 2007 s. 197]. Koszty są zatem kategorią gospodarczo i społecznie uzasadnioną [Burzym 1971 s. 99-115], a każda aktywność gospodarcza wymaga, by podlegały one ciągłej kontroli i ocenie. Proces służący ustalaniu kosztów prowadzenia działalności, polegający na pomiarze wartości zużycia zasobów organizacji, określa się mianem rachunku kosztów [Nowak 2003 s. 15].

Analiza, przedstawianych w literaturze przedmiotu, definicji rachunku kosztów wskazuje, że współcześnie jest on traktowany jako proces, w ramach którego są prowadzone badania i przekształcania – zgodnie z przyjętym modelem – informacji o kosztach organizacji służących użytkownikom do: oceny sytuacji, podejmowania decyzji gospodarczych i kontroli ich realizacji [Walczak, Kowalczyk 2010 s. 137]. Pozwala to na postawienie tezy, że aktualnie rachunek kosztów jest czymś więcej niż częścią rachunkowości, obejmując również: planowanie, ewidencję i kalkulację oraz analizę kosztów. Jest to rachunek dający wieloprzekrojowe informacje, umożliwiające uzyskanie wiedzy o poziomie [Jaruga i in. 1992 s. 12]:

1. Kosztów *ex post* – w ramach rachunku kosztów o orientacji informacyjno-kontrolnej;
2. Kosztów *ex ante* (zwanymi także kosztami apriorycznymi, gdyż w ich określaniu występują wielkości ustalone z góry – *a priori*) – w ramach rachunku kosztów o orientacji informacyjno-kontrolno-decyzyjnej.

Koszty *ex post* są miarą zużycia zasobów organizacji w okresie działalności, który już zakończono i ujęto w sprawozdawczości zgodnej z wymogami rachunkowości finansowej. Istota rachunku kosztów w tej perspektywie wynika z założenia, że istnieje tylko jeden prawdziwy koszt, który został poniesiony na wytworzenie określonej produkcji i nie można go już zmienić – jest on więc podstawą do ustalania ceny.

Koszty *ex ante* są wynikiem przyszłych decyzji w organizacji. W tej koncepcji rachunku kosztów zakłada się bowiem występowanie różnych kosztów dla rozmaitych celów, które zostaną ustalone przez podejmujących decyzje. Wyboru należy więc dokonywać stosując różne instrumenty, w tym m.in. analizę odchyień, stanowiących różnicę między kosztem rzeczywistym a planowanym.

W szerokim ujęciu – obejmującym obie przedstawione perspektywy czasowe – można zatem przyjąć, że rachunek kosztów w organizacjach gospodarczych spełnia następujące zadania [Jaruga 1986 s. 43-44]:

1. Służy kontroli gospodarności;
2. Jest podstawą do kalkulacji cen sprzedaży;
3. Służy podejmowaniu decyzji gospodarczych związanych z planowaniem produkcji;
4. Pozwala ustalić wynik finansowy i wycenić zapasy;
5. Umożliwia ustalanie efektywności wariantowych rozwiązań produkcyjnych;
6. Umożliwia obserwację i analizę zmian strukturalnych organizacji w trakcie jej rozwoju.

Wskazane zadania mogą być również realizowane w działalności jednostek samorządu terytorialnego, przy czym wymagane jest tu uwzględnienie specyfiki, sektora reprezentowanego przez te organizacje. W szczególności wiąże się to z procesem ustalania cen, który w podsektorze samorządowym można utożsamiać z procesem określania kosztu wytworzenia poszczególnych usług – nie zakłada się tu bowiem zysku organizacji wytwarzającej usługi. Jego celem jest zatem udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy wartość ta odpowiada kooperantom, jest akceptowalna przez społeczność lokalną lub też w jakiej pozostaje relacji do rynkowej ceny zakupu takich samych usług w innych, w tym komercyjnych, organizacjach. Za wartość społecznie akceptowalną uznaje się w tym rachunku taką wartość środków publicznych, która może być przeznaczona na realizację określonych usług, przy założeniu dobrowolnej rezygnacji społeczności z alternatywnych sposobów zagospodarowania tych zasobów [Kozuch 2012]. *Warunkiem osiągnięcia efektywnej wielkości podaży czystych dóbr publicznych jest zrównanie się sumy krańcowych stóp substytucji (dla wszystkich jednostek) z krańcową stopą transformacji. Krańcowa stopa substytucji dóbr prywatnych dobrami publicznymi mówi nam, jaką ilość dobra prywatnego jest gotów poświęcić każdy konsument, aby uzyskać dodatkową jednostkę dobra publicznego* [Stiglitz 2004 s. 167]. Problemem jest tu jednak sposób odczuwania potrzeb wspólnych, co, jak wynika z obserwacji, odbywa się z reguły w relacji *ex post*. Skutkuje to brakiem zainteresowania ponoszeniem ich ciężaru i w efekcie ich zaspokajanie musi odbywać się z wykorzystaniem podejścia *in abstracto* [Owsiak 2004 s. 23-24].

Ustalona w ten sposób cena może przewyższać ceny rynkowe, które obowiązują przy zakupie takich samych usług od innych publicznych i niepublicznych jednostek organizacyjnych (np.: usługi oświatowe, ochrony zdrowia itp.), co jest wynikiem: pub-

licznego charakteru i specyfiki celów organizacji publicznych, potrzeby zachowania potencjału twórczego oraz zapewnienia ciągłości dostarczania usług, bez ryzyka zwiększenia ich ceny w przypadku pełnego uzależnienia od podmiotów zewnętrznych [Kożuch 2012].

Współczesne teorie rachunku kosztów są z reguły przedstawiane w dwóch odrębnych ujęciach, będących wynikiem odmienności otoczenia, w którym one wykształciły się i rozwijają. Wyróżnia się zatem: rachunek kosztów działań (*activity based costing*), odwzorowujący podejście preferowane w USA i rachunek kosztów docelowych (*target costing*), stanowiący wynik prac menedżerów przedsiębiorstw japońskich.

Rachunek kosztów działań (ABC) jest metodą pomiaru kosztów i efektywności: działań, zasobów, produktów, klientów i innych obiektów kosztów, przy powiązaniu zasobów z działaniami oraz działań z pozostałymi obiektami kosztów na podstawie stopnia wykorzystania działań oraz poznania przyczynowo-skutkowych zależności między czynnikami powstawania kosztów a działaniami [Kożuch 2012]. Jest on systemem świadczącym o jakości pracy menedżerów organizacji i pozwala odpowiedzieć na szereg ciągle powtarzających się w procesach gospodarczych pytań, takich jak np. [Kaplan, Cooper 2002 s. 109]:

1. Jakim działaniom służą zasoby organizacji?
2. Jak są kosztowne te działania oraz wszystkie procesy gospodarcze im towarzyszące?
3. Dlaczego organizacja musi realizować poszczególne działania i procesy?
4. Jaka część każdego z działań dotyczy: produktów, usług i klientów organizacji?

Adaptacja i wdrożenie rachunku kosztów działań w jednostkach samorządu terytorialnego jest zatem odpowiedzią na, coraz powszechniej występujące, potrzeby redukcji kosztów działalności bez konieczności obniżania jakości realizowanych usług.

Rachunek kosztów ABC jest koncepcją określającą nową strukturę i zasady kalkulacji kosztów pośrednich, tak by ustalić w dokładny sposób wielkość kosztów związanych z danym produktem lub usługą [Gabrusewicz, Kamela-Sowińska, Poetschke 2000 s. 184]. Najważniejsza różnica między tym rachunkiem a rozwiązaniami tradycyjnymi wynika z rozliczania kosztów pośrednich na efekty produkcji w przekroju działań i procesów generujących koszty, a nie w przekroju podmiotów produkcyjnych (np.: wydziałów, grup maszyn czy innych centrów odpowiedzialności wyróżnionych w organizacji). Koszty zużywanych zasobów są zatem przypisywane do poszczególnych działań, a następnie, przy wykorzystaniu odpowiednich nośników kosztów, wiązane z obiektami kosztowymi.

Istota przedstawionych rozwiązań powoduje, że znaczenie rachunku kosztów ABC w jednostkach samorządu terytorialnego jest wynikiem zapewniania przez ten system informacji dotyczących sposobu rozmieszczenia kosztów oraz wskazania tych składowych procesów zachodzących w organizacji, na które są wydatkowane pieniądze. Jest to niezwykle istotne dla jednostek wykorzystujących środki publiczne, od których jest wymagana dyscyplina wydatkowania i ograniczanie zakresu marnotrawstwa.

W rachunku kosztów działań przyjmuje się, że tylko rozpoznanie elementarnych działań może dostarczyć jednocześnie informacji o pełnym koszcie wyrobu lub usługi oraz zapewnić szereg danych niezbędnych i ważnych w procesie podejmowania decyzji. Wymagane jest więc rozpoznanie wszystkich rodzajów działań (procesów), które są niezbędne do wytworzenia i dystrybucji wyrobów lub usług i jednocześnie są związane ze zużyciem tych zasobów (generują koszty i wydatki w jednostce), [Kozuch 2012]. Kalkulacja kosztów w systemie kosztów działań (ABC) odbywa się wieloetapowo. Kaplan i Cooper [Kaplan, Cooper 2002 s. 115-132] wskazują cztery etapy procesu opracowywania systemu ABC:

1. Opracowanie słownika działań, czyli ukazanie tych działań, które są wykonywane w organizacji, z jednoczesnym podziałem na wymagające zasobów bezpośrednich i pośrednich;
2. Ustalenie kosztów poszczególnych działań, czyli przypisanie – na podstawie prawidłowo dobranych nośników – kosztów zasobów do odpowiadających im działań lub procesów gospodarczych (połączenie wydatków i kosztów z wykonanymi działaniami);
3. Rozpoznanie produktów, usług i klientów przedsiębiorstwa, czyli próba odpowiedzi na pytanie, czy organizacja znajdzie nabywców na swoje wyroby i czy zapłacą oni odpowiednio wysoką cenę za oferowane efekty działania organizacji;
4. Wybór nośników kosztów działań łączących koszty działania z: produktami, usługami i klientami, stanowiący uzupełnienie etapu trzeciego o efekty dopasowania prowadzonych działań i uzyskanych wyrobów do potrzeb klientów.

Rozwiązanie, proponowane przez Kaplana i Coopera, jest szczególnie ważne dla zastosowania rachunku kosztów działań w jednostkach samorządowych. Wynika to w głównej mierze z możliwości uwzględniania zapotrzebowania zgłaszanego przez potencjalnych interesariuszy i ujęcia tych potrzeb w procesie kalkulacji kosztów.

Ta cecha rachunku kosztów działań jest szczególnie akcentowana przez drugi z proponowanych systemów pozwalających na generowanie informacji o wartości zużytych zasobów w organizacji – rachunek kosztów docelowych. Jest on bowiem w ogólnym ujęciu rozumiany jako zestaw narzędzi: planowania, kontrolowania i zarządzania kosztami już od momentu projektowania produktu oraz procesów wytwórczych, tak aby odpowiednio wczesne ukształtowanie struktury kosztów uwzględniało wymagania klientów – interesariuszy [*Strategiczne...* 2006 s. 87]. Celem wdrożenia tego rozwiązania w organizacjach gospodarczych jest osiągnięcie założonego poziomu kosztów wytwarzania [Tanaka 1993 s. 4], co w trakcie procesów budżetowania daje możliwość określenia kosztów planowanych lub uznanych za standardowe dla poszczególnych: usług, działań i zadań realizowanych w ramach budżetu organizacji. Oczywiście, specyfika organizacji i warunków ich działania powoduje, że stosowany w praktyce system rachunku kosztów docelowych różni się często szczegółowymi rozwiązaniami, niemniej posiada on kilka niezmiennych cech charakterystycznych [Ansari, Bell 1997 s. 10-11]:

1. Uwzględnia potrzeby i preferencje klientów;

2. Skupia uwagę na fazie planowania i projektowania produktu;
3. Wymaga współdziałania wszystkich pracowników;
4. Rozpatruje koszty w całym cyklu życia produktu;
5. Tworzy łańcuch wartości.

Na podstawie przedstawionych cech można zatem wysnuć wniosek, że w rachunku kosztów docelowych stosuje się całkowicie odmienne podejście do sposobu ustalania kosztów i cen nowych produktów. W metodach tradycyjnych – dostosowanych do filozofii producenta (*product out*) – koszty oblicza się dopiero w fazie wytwarzania na podstawie rzeczywistego zużycia zasobów [Sobańska 2003 s. 379]. Koszty są w tej sytuacji wielkością niezależną (parametrem pierwotnym) i stanowią punkt wyjścia do ustalenia ceny sprzedaży i obliczenia poziomu rentowności.

W rachunku kosztów docelowych, dostosowanym do filozofii klienta (*market-in*), koszty produktów są zmienną zależną od dwóch zaplanowanych kategorii: ceny sprzedaży i założonego poziomu zysku. Specyfika funkcjonowania organizacji publicznych powoduje, że zależność ta winna być natomiast odpowiedzią na pytanie: jaki może być lub jaki winien być koszt wytwarzania, by organizacja zaspokoiła potrzeby interesariuszy w stopniu możliwie największym, przy jednoczesnym zapewnieniu odpowiednio niskiego poziomu kosztów w całym cyklu życia oferowanych usług publicznych [Kożuch 2012].

Wysokość kosztów ponoszonych na realizację określonych usług publicznych jest w rachunku kosztów docelowych wynikiem ustaleń w ramach umowy społecznej, która wyznacza, jak wysoko cenią sobie interesariusze poszczególne usługi i ile środków – w tym pobieranych w ramach systemu finansów państwa – są oni skłonni przeznaczyć na ich realizację w danej organizacji publicznej [Kożuch 2012]. Zależność ta jest również podstawą budżetowania opartego na działaniach (*activity based budgeting*), gdzie procedury rozpoczynają się od określenia potrzeb interesariuszy.

Podsumowując prowadzone rozważania, można zatem stwierdzić, że przedstawione koncepcje rachunku kosztów mogą z powodzeniem być adaptowane i wdrażanie w JST. Ocena wykorzystywanych w nich rozwiązań wskazuje, że prawidłowo skonstruowany proces budżetowania w jednostkach samorządowych powinien jednak uwzględniać obie te koncepcje równocześnie. Wykorzystanie rachunku kosztów ABC i jego uzupełnienie o rozwiązania rachunku kosztów docelowych – w szczególności w zakresie zapewniającym wysoki poziom zaspokojenia potrzeb interesariuszy – jest bowiem elementem wyraźnie usprawniającym proces budżetowania, a w efekcie usprawniającym organizację podsektora samorządowego.

4. Model budżetowania z wykorzystaniem rachunku kosztów w działalności JST

Rozważania współczesnych teoretyków zarządzania finansami JST zwracają uwagę na wykorzystywanie w procesach budżetowania: koncepcji budżetowania programowego (*programming budgeting*), budżetowania od zera (*zero-based budgeting*), wynikowego planowania wydatków (*performance budgeting*), planowania wydatków na podstawie zamierzonych rezultatów (*results-oriented budgeting*) oraz metody budżetowania przedsiębior-

czego (*entrepreneurial budgeting*). Wydaje się bowiem, że adaptacja i upowszechnienie tych rozwiązań jest warunkiem sprawności w wykorzystywaniu zasobów posiadanych przez jednostki samorządowe. Zasadniczym problemem, z jakim spotykają się zarówno teoretycy, jak i praktycy, jest w tym obszarze problematyka kształtowania wielkości zawartych w budżetach, w zależności od potrzeb społeczności lokalnych, oraz określanie rezultatów lub skutków prowadzonych działań. Działania, służące usprawnianiu JST, powinny zatem postulować wprowadzanie metod planowania, które zapewniają realizację zapotrzebowania zgłaszanego przez interesariuszy, przy dążeniu do racjonalizacji kosztów prowadzonych działań, a w efekcie obniżki wydatków ponoszonych na ich realizację. Jednak należy tu wyraźnie zaznaczyć, że w sektorze publicznym racjonalizacja kosztów nie może być najważniejszym kryterium wyboru.

Jak już wspomniano, w stosowanych procedurach winny być wykorzystywane oba, współcześnie rozwijane w organizacjach komercyjnych, systemy rachunku kosztów, przy czym zasadne wydaje się być rozpoczęcie procedur planowania na podstawie rozwiązań rachunku kosztów działań i jego późniejsze uzupełnienie o specyficzne działania rachunku kosztów docelowych.

Możliwym do wykorzystania procesem jest zatem budżetowanie oparte na działaniach ABB (*activity based budgeting*), stanowiące połączenie między systemem budżetowania a wykorzystywanym systemem rachunku kosztów działań.

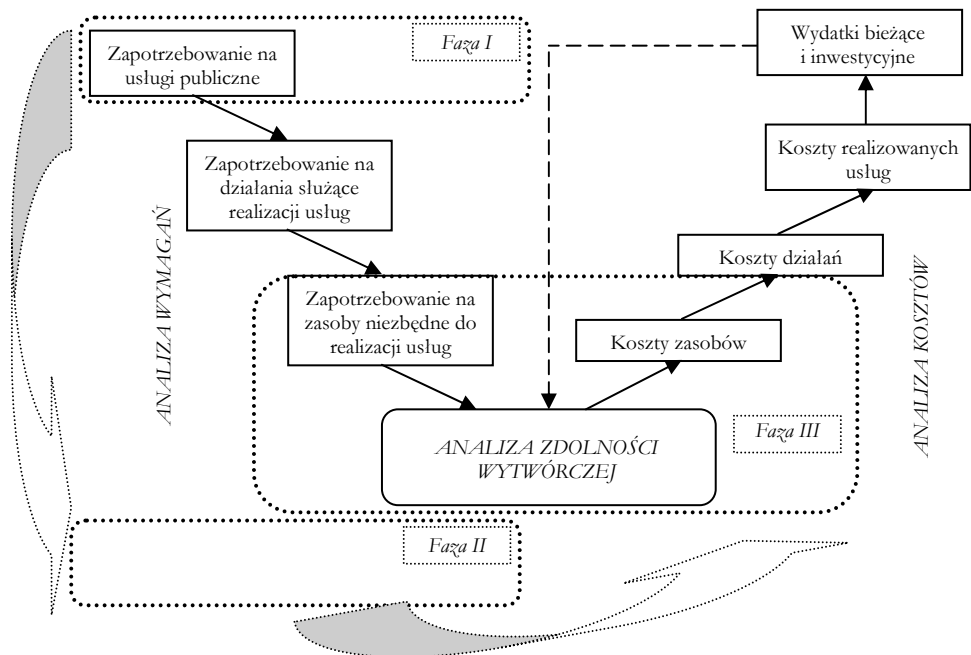
Proces budżetowania opartego na działaniach jest odwróceniem rachunku kosztów działań ABC. W jednostkach samorządowych rozpoczyna się on zatem od określenia obiektów kosztowych (usługi i klienci, których potrzeby mają być zaspokojone). Następnie – przy wykorzystaniu nośników kosztów – są wskazywane i rozliczane działania niezbędne do wykonania. Na koniec są ustalane zasoby wymagane przy danym poziomie technologii, a wycena i analiza ich zużycia pozwala na ukazanie wydatków koniecznych do realizacji w danym roku budżetowym [Kozuch 2012]. Działania te powinny być prowadzone w ramach: analizy wymagań, analizy kosztów i analizy zdolności produkcyjnej (Rysunek 1.).

Proces budżetowania w jednostkach samorządu terytorialnego, prowadzony w koncepcji ABB, obejmuje zatem następujące etapy:

1. Rozpoznanie i oszacowanie, niezbędnej do realizacji celu jednostki, liczby i rodzaju usług publicznych, które są wymagane w przyszłych warunkach funkcjonowania;
2. Prognozowanie zapotrzebowania na działania (podstawowe, pośrednie i pomocnicze), w tym w szczególności dotyczące bieżących i inwestycyjnych potrzeb JST;
3. Ustalenie zapotrzebowania na zasoby, które są konieczne do realizacji usług publicznych na poziomie wynikającym z potrzeb społeczności lokalnych, przy danym poziomie możliwości wytwórczych i ukierunkowaniu na efektywność działania organizacji;
4. Określenie zdolności wytwórczej, zwłaszcza w odniesieniu do tych zasobów, które ograniczają zdolność organizacji do wykonania nieodzownych usług publicznych i towarzyszących im działań;

5. Prognozowanie wysokości kosztów zasobów, które wynikają z możliwości wytwórczych JST;
6. Określenie kosztów działań i w efekcie ustalenie kosztów poszczególnych obiektów kosztowych (usług publicznych) stanowiących podstawę rachunku ekonomicznego;
7. Ustalenie wydatków związanych z kosztami poszczególnych usług i ich weryfikacja pod kątem zdolności wytwórczej zasobów finansowych, możliwych do pozyskania i wydatkowania w ramach danego budżetu (linia przerywana).

RYSUNEK 1.
Proces budżetowania w JST z wykorzystaniem współczesnych teorii rachunku kosztów



Źródło: opracowanie własne.

Zapewnienie odpowiedniego poziomu zaspokojenia potrzeb interesariuszy JST wymaga uzupełnienia procesu budżetowania ABB o rozwiązania rachunku kosztów docelowych (uzupełnienia te oznaczono linią kropkowaną na rysunku 1.). Zastosowanie jego rozwiązań jest podstawą poznania i zaplanowania struktury wewnętrznej zużycia zasobów, zgodnie z możliwą do pozyskania lub posiadaną technologią wytwarzania usług publicznych, przy jednoczesnym zapewnieniu zgodności cech i funkcji realizowanych usług z zapotrzebowaniem interesariuszy. Można zatem uznać, że rozwiązanie to jest warunkiem koniecznym do osiągnięcia wysokiego poziomu sprawności JST, w szczególności w sytuacji, gdy współczesna literatura przedmiotu

uważa koncepcje rachunku kosztów działań i rachunku kosztów docelowych za składowe nowych paradygmatów rachunkowości zarządczej [Ferrata 1995 s. 3-8]. Zapewnienie zgodności cech i funkcji usług publicznych z wymaganiami stawianymi przez interesariuszy jest warunkowane przez wybór sposobu podziału kosztów produktów. Wyróżnia się dwa podstawowe sposoby podziału docelowego kosztu produktu (dotyczy tylko fazy wytwarzania), [Prewysz-Kwinto s. 87-100]:

1. Metoda organiczna (*organic method*), w której przyjęto zasadę, że podział jest dokonywany z punktu widzenia inżynierów i projektantów wyrobu;
2. Metoda funkcyjna (*functional method*), która zakłada podział z punktu widzenia przyszłych nabywców.

Ocena rozwiązań, proponowanych we wskazanych metodach, wskazuje, że w ramach budżetowania w sektorze publicznym powinna być wykorzystywana metoda organiczna, która daje gwarancję większego poziomu zaspokojenia potrzeb interesariuszy, a tym samym stanowi o sprawności działania organizacji, w tym jednostek samorządu terytorialnego.

Podział kosztów w JST z wykorzystaniem metody organicznej powinien być prowadzony w trzech fazach (Rysunek 1.).

Faza pierwsza procesu budżetowania z wykorzystaniem rachunku kosztów docelowych w jednostce sektora publicznego obejmuje identyfikację potrzeb i oczekiwań interesariuszy. Odpowiada ona zatem w części procesowi: *rozpoznania i oszacowania niezbędnej dla realizacji celu jednostki liczby i rodzaju usług publicznych, które wymagane są w przyszłych warunkach funkcjonowania jednostki*, sprecyzowanemu w ramach budżetowania ABB. Uzupełnieniem, wynikającym ze specyfiki rachunku kosztów docelowych, jest potrzeba ustalenia „cen”², jakie są skłonni zapłacić interesariusze za daną usługę, a także cech i funkcji poszczególnych usług, którymi są oni zainteresowani. Takie działania służą osiągnięciu wymaganego poziomu użyteczności realizowanych usług, co jest istotnym wsparciem dla późniejszych decyzji związanych z określaniem puli usług możliwych do przeprowadzenia w danych warunkach budżetowych (w szczególności w sytuacji, gdy liczba realizowanych usług jest ograniczana przez, warunkowane poziomem zasobów finansowych, możliwości wytwórcze – linia przerywana na rysunku 1.).

W ramach fazy pierwszej jest niezbędna również identyfikacja poziomu ważności (według dobranych odpowiednio do potrzeb, prowadzonych w danej jednostce, badań skali) poszczególnych cech i funkcji usług objętych budżetem. Takie rangowanie jest warunkiem skupienia uwagi na tych obszarach działalności jednostek samorządu terytorialnego, które są istotne z punktu widzenia ich głównego celu.

Istotne znaczenie dla jakości procesu budżetowania ma również dokonanie, w ramach fazy pierwszej, korekty ważności cech i funkcji, wynikających z badania potrzeb, przez osoby odpowiedzialne – urzędników danej organizacji. Jest to koniecz-

² Za cenę w specyficznych warunkach funkcjonowania JST należy uznać koszt wytworzenia usługi, przy założeniu, że wartość ta odpowiada kooperantom, jest akceptowalna przez społeczność lokalną lub też ma uzasadnienie w rynkowej cenie zakupu takich samych usług w innych, w tym komercyjnych, organizacjach. Za wartość społecznie akceptowalną należy uznać taką wartość środków publicznych, która może być przeznaczona na realizację określonych usług, przy założeniu dobrowolnej rezygnacji społeczności z alternatywnych sposobów zagospodarowania tych zasobów.

ne w przypadku kluczowych funkcji produktu, które nie zostaną wskazane lub nie będą wysoko cenione przez obywateli, a są na przykład regulowane przepisami prawa.

Faza druga procesu budżetowania, opartego na rachunku kosztów docelowych, służy ustaleniu kosztów cech i funkcji usług realizowanych w danej JST. Ten rachunek jest obliczany jako iloczyn „ceny”, która stanowi wyznacznik kosztu dopuszczalnego (docelowego) przypisanego do danej usługi i ważności cechy lub funkcji zgłoszonej przez obywateli w ramach fazy pierwszej.

Faza trzecia procesu budżetowania służy wyznaczeniu struktury kosztów realizacji poszczególnych usług z podziałem na koszty zasobów lub komponentów tych usług. Przeprowadzenie tej fazy wymaga zaangażowania osób bezpośrednio wykonujących działania związane z realizacją poszczególnych usług. Ich zadaniem jest określenie, które komponenty i w jakim stopniu zapewniają daną cechę usługi lub służą realizacji funkcji cenionych przez obywateli. Prawidłowe urzeczywistnienie fazy trzeciej pozwala zatem zarówno na ustalenie kosztów zasobów, które umożliwią zaspokojenie potrzeb zgłaszanych przez interesariuszy JST, jak i posłuży weryfikacji, ustalonej w ramach procesu ABB, struktury działań niezbędnych w danej jednostce. Wprowadzenie fazy trzeciej wpływa także na zdefiniowanie listy zasobów niezbędnych do realizacji zaplanowanych usług oraz na zakres objęty analizą możliwości wytwórczych.

5. Podsumowanie

Ocena możliwości oferowanych przez współczesne koncepcje rachunku kosztów pozwala stwierdzić, że są to systemy, które z powodzeniem mogą być adaptowane i wdrażane w działalności jednostek samorządu terytorialnego. Szczególne znaczenie należy w tym obszarze przypisać, umożliwiającym przez te teorie, procedurom zapewniającym rozpoznanie potrzeb interesariuszy oraz ocenę ważności cech i funkcji usług oferowanych w ramach danego budżetu. Ta zgodność potrzeb i wysoki poziom użyteczności są warunkami koniecznymi zarówno w odniesieniu do skuteczności prowadzonych działań, jak i efektywności w ich realizacji. Zagwarantowanie odpowiedniego poziomu tych cech stanowi o jakości procesu zarządzania i sprawności w dążeniu do realizacji celów stawianych przed wspólnotami samorządowymi.

Partycypacja interesariuszy w procesie budżetowania jest w przedstawionym modelu uzupełniana o partycypację bezpośrednich wykonawców, co jest postulowane w celu sprawności organizacyjnej w równej mierze w teorii, jak i praktyce nauki o zarządzaniu. Obserwacja ta wskazuje, że przedstawione w opracowaniu rozwiązania mogą być uznane za niezbędne w procesach modernizacji zarazem jednostek samorządu terytorialnego, jak i całego sektora publicznego.

Literatura

- Ansari S., Bell J. 1997 *Target costing, the next frontier in strategic cost management*, London.
- Borodo A. 2000 *Samorząd terytorialny. System prawno-finansowy*, Warszawa.
- Buchanan J.M., Musgrave R.A. 2005 *Finanse publiczne a wybór publiczny. Dwie odmienne wizje państwa*, Warszawa.
- Burzym E. 1971 *Pomiar i ocena rentowności przedsiębiorstw przemysłowych*, Warszawa.
- Dobre państwo 2004*, (red.) W. Kieżun, J. Kubin, Warszawa.
- Ferrara W.L. 1995 *Cost/Management Accounting: The 21st Century Paradigm*, Management Accounting, December.
- Gabrusewicz W., Kamela-Sowińska A., Poetschke H. 2000 *Rachunkowość zarządcza*, Warszawa.
- Jaruga A. 1986 *Rachunek kosztów w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, Warszawa.
- Jaruga A., Sobańska J., Kopczyńska L., Szycha A., Walińska E. 1992 *Rachunkowość dla menedżerów*, Łódź.
- Kaplan R.S., Cooper R. 2002 *Zarządzanie kosztami i efektywnością*, Kraków.
- Kieżun W. 2006 *Elementy usprawnienia sfery publicznej*, „Współczesne Zarządzanie”, nr 4.
- Koźmiński A.K., Piotrowski W. 2000 *Zarządzanie – teoria i praktyka*, Warszawa.
- Koźuch A., Koźuch A.J., Wakula M. 2007 *Rachunkowość po polsku*, Warszawa.
- Koźuch A.J. 2012 *Budżetowanie jako instrument budżetowania w jednostkach samorządu terytorialnego*, Warszawa, (proces wydawniczy w trakcie).
- Nowak E. 2003 *Rachunek kosztów przedsiębiorstwa*, Wrocław.
- Oates W. 1972 *Fiscal Federalism*, New York Harcourt Brace Jovanovich.
- Owsiak S. 2004 *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa.
- Pajak K. 2005 *Rola samorządu terytorialnego w kształtowaniu rozwoju lokalnego*, Poznań.
- Prewysz-Kwinto P. 2010 *Rachunek kosztów docelowych*, Warszawa.
- Podstawy prawne funkcjonowania terytorialnej administracji publicznej w RP 2002*, (red.) M. Stec, „Samorząd Terytorialny”, nr 1-2.
- Pomiar efektywności organizacji publicznych na przykładzie sektora ochrony zdrowia 2010*, Frąckiewicz-Wronka A. (red.), Katowice.
- Rachunek kosztów i rachunkowość zarządcza 2003*, Sobańska I. (red.), Warszawa.
- Stiglitz J.E. 2004 *Ekonomia sektora publicznego*, Warszawa.
- Strategiczne zarządzanie kosztami 2006*, Nowak E. (red.), Kraków.
- Tanaka T. 1993 *Target costing at Toyota*, „Journal of Cost Management”, Spring.
- The CAM-I Glossary of Activity Based Management 1991*, Raffish N., Turney P. (red.), CAM-I, Arlington.
- The Oxford Handbook of Public Management 2005*, Ferlie E., Laurence E., Lynn H., Pollitt Ch. (eds.), Oxford.
- Walczak M., Kowalczyk M. 2010 *Rachunkowość i budżetowanie w zarządzaniu finansami gminy*, Warszawa.

Bogdan WŁODARCZYK¹

EKONOMICZNE I PRAWNE BARIERY ROZWOJU PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO W POLSCE

Streszczenie

Ograniczenia w nadmiernym zadłużaniu się jednostek samorządu terytorialnego muszą skłonić osoby odpowiedzialne za budżety do nowego podejścia w zarządzaniu środkami publicznymi. Taka sytuacja wymaga nie tylko poszukiwania nowych źródeł dochodu, ale także aktywnego zarządzania środkami samorządu oraz wykorzystania dostępnych rozwiązań prawnych w zakresie realizacji inwestycji. Samorządy są zmuszone do poszukiwania instrumentów i struktur finansowania niewywierających bezpośredniego wpływu na wskaźniki długu i obsługi zadłużenia. Rozwiązaniem, zapewniającym ciągłość procesów inwestycyjnych w samorządach, może okazać się partnerstwo publiczno-prywatne.

Istotą PPP jest długotrwała relacja biznesowa pomiędzy partnerem publicznym i prywatnym, której celem jest stworzenie infrastruktury umożliwiającej świadczenie usług o charakterze publicznym. Pomimo kilkuletniego okresu funkcjonowania ustawy o PPP w Polsce, postępowań na realizację przedsięwzięć w tej formule wciąż jest za mało w stosunku do potrzeb inwestycyjnych w JST.

Autor prezentuje PPP jako efektywny model zarządzania budżetem samorządów w gospodarczo niestabilnym otoczeniu, jak również na podstawie ankiety skierowanej do JST poszukuje przyczyn braku zainteresowania realizacją projektów w tej nowej formule.

Słowa kluczowe: partnerstwo publiczno-prywatne, finansowanie jednostek samorządu terytorialnego

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS NEW MODEL OF ADMINISTERING PUBLIC FUNDS

Summary

The limitations on incurring excessive debt by local government units must encourage persons responsible for budgets to adopt a new approach to public funds management. Not only does such a situation require seeking new sources of income, but it also necessitates active management of self-government assets, as well as using accessible legal means as regards investment implementation. Self-government bodies are forced to seek such financing instruments and structures that do not have a direct impact on debt indicators and debt service indicators. A public-private partnership can prove to be the solution which guarantees the continuity of investment processes conducted by self-government bodies.

The essence of public-private partnership is a long-term business relation between the public and private partner whose aim is to create infrastructure enabling the delivery of public services. In spite of the fact that the act on PPP was passed in Poland three years ago, the number of initiatives using this formula is still insufficient in relation to the investment needs of local government units.

¹ Dr Bogdan Włodarczyk – Wydział Nauk Ekonomicznych, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, e-mail: bogdan.wlodarczyk@uwm.edu.pl.

The author presents PPP as an efficient management model of LGU budgeting in an economically unstable environment. Moreover, based on a survey among LGUs, he investigates the possible reasons for the lack of interest in the implementation of projects in the new formula.

Key words: public-private partnership, financing of local government units

1. Wstęp

Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym umożliwia finansowanie inwestycji jednostek samorządu terytorialnego (JST) w ramach wspólnych inicjatyw sektora publicznego i prywatnego. Mimo że legislacyjna możliwość zawierania takich przedsięwzięć istnieje już od kilku lat, to wciąż nieliczna ilość samorządów zdecydowała się na ich realizację. Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) dla sektora samorządowego jest nie tylko sposobem zwiększenia poziomu inwestycji, ale także innym modelem zarządzania środkami budżetowymi. Poszukiwanie nowych rozwiązań finansowania inwestycji determinuje pogarszająca się kondycja finansowa samorządów oraz legislacyjne ograniczenia możliwości zwiększania zadłużenia w JST. Wykorzystanie PPP to bardziej efektywny sposób gospodarowania środkami publicznymi, jednak wciąż napotyka on bariery, które mogą znajdować się po stronie: organów samorządowych, przedsiębiorców lub przepisów wykonawczych. Celem artykułu jest próba określenia przyczyn braku zainteresowania samorządów formułą inwestycji w ramach PPP na podstawie analizy wyników badania ankietowego. Badanie przeprowadzono za pomocą ankiety skierowanej do JST dwóch województw: warmińsko-mazurskiego i podlaskiego, podczas odbywających się kongresów samorządowych w 2012 roku.

2. Istota partnerstwa publiczno-prywatnego

Sposób realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych w ramach współpracy pomiędzy partnerami publicznymi a partnerami prywatnymi nie jest zagadnieniem nowym. Idea budowy i organizacji przedsięwzięć służących ogółowi była wykorzystywana już w starożytności. Tak budowano: akwedukty, fortyfikacje wojskowe, drogi czy też świadczone usługi kurierskie. Przez lata ta forma współpracy ewaluowała i rozprzestrzeniła się w większości gospodarek tak, by w czasach współczesnych usankcjonować ją prawnie. Nowoczesna formuła i samo pojęcie PPP pojawiło się w Stanach Zjednoczonych w latach siedemdziesiątych ubiegłego stulecia [Yescombe 2008 s. 19]. Lata dziewięćdziesiąte to rozwój PPP w formie *projectfinance*, projektów inwestycyjnych, w których przedsiębiorca prywatny przejmował ryzyko przedsięwzięcia w zamian za czerpanie z niego korzyści i eksploatację majątku publicznego. Jednym z większych projektów w tej formule był *Private Finance Initiative* z 1992 r. w Wielkiej Brytanii, który został wprowadzony przez konserwatywny rząd, w celu zaangażowania sektora prywatnego w publiczne przedsięwzięcia oraz transfer ryzyka z nimi związanych, do sektora prywatnego. Do kwietnia 2003 roku, w ramach PFI, zorganizowano 570 projektów

na łączną sumę 36 mld funtów, zaś przepływy środków z inwestycji do sektora prywatnego w kolejnych latach są szacowane na około 110 mld funtów [Grahame 2003 s. 3]. Współcześnie omawiane przedsięwzięcia z powodzeniem są realizowane na całym świecie w wielu branżach. Pozwala to wyodrębnić cechy charakterystyczne tej formy współpracy [Kozłowska 2011 s. 14]:

- jest to umowa wieloletnia (długoterminowa) zawarta pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym;
- obydwie strony umowy są zaangażowane w jej wykonywanie;
- przedmiotem umowy jest przedsięwzięcie, co oznacza, że partner prywatny jest zaangażowany w kilka etapów realizacji inwestycji, tj. np.: zaprojektowanie, budowa, finansowanie, eksploatacja;
- własność powstałej infrastruktury przez okres obowiązywania umowy pozostaje po stronie podmiotu publicznego albo zostaje przeniesiona na podmiot publiczny po zakończeniu umowy;
- partner prywatny osiąga przychody, z realizowanego w ramach PPP przedsięwzięcia, w postaci pożytków, które ono przynosi np. w postaci płatności podmiotów trzecich albo w postaci płatności ze strony podmiotu publicznego;
- umowa o PPP jest oparta na podziale ryzyka;
- ze względu na specyfikę jednej ze stron umowy (podmiot publiczny), podstawą do zawarcia umowy o PPP powinna być korzyść dla interesu publicznego z zastosowania tej formuły realizacji przedsięwzięcia.

Istotą PPP jest długotrwałe partnerstwo, którego celem jest stworzenie infrastruktury umożliwiającej świadczenie usług o charakterze publicznym. Stąd działania preferowane w jego ramach to: infrastruktura, edukacja, zdrowie, gospodarka wodna czy administracja publiczna.

Według Brzozowskiej, PPP można rozpatrywać jako [Brzozowska 2012 s. 33]:

- wszelkie formy współpracy sektora publicznego i prywatnego na niwie inwestycji o charakterze publicznym (głównie infrastrukturalnych);
- udziały kapitałowe sektora publicznego i prywatnego.

Podobny kształt mają także regulacje przyjęte w Polsce *Ustawą z dnia 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym*. Artykuł 1 ust. 2 ustawy definiuje PPP jako wspólną realizację przedsięwzięcia opartą na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym. Podmiot publiczny zgodnie z art. 2 ustawy to:

- a) jednostka sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych;
- b) inna, niż określona w lit. a, osoba prawna, utworzona w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym nie mających charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli podmioty, o których mowa w tym przepisie oraz w lit. a, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot:
 - finansują ją w ponad 50 % lub
 - posiadają ponad połowę udziałów albo akcji, lub

- sprawują nadzór nad organem zarządzającym lub mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego;

c) związki podmiotów, o których mowa w lit. a i b.

Zgodnie z art. 2 pkt. 2 *Ustawy o PPP*, pojęcie partnera prywatnego oznacza przedsiębiorcę lub przedsiębiorcę zagranicznego, jednak ustawa nie wprowadza szczególnej definicji przedsiębiorcy. W doktrynie przyjmuje się, że należy stosować definicję przedsiębiorcy ujętą w *Ustawie o swobodzie działalności gospodarczej*, zgodnie z którą przedsiębiorcą jest: osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna nie będąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą. Za przedsiębiorców uznaje się także wspólników spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej (art. 4 *Ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*). Przedsiębiorcą jest np.: spółka prawa handlowego, spółdzielnia, przedsiębiorstwo państwowe, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe [*Ustawa o partnerstwie...* 2009 s. 173].

Szerokie zdefiniowanie zarówno partnera publicznego, jak i partnera prywatnego daje możliwości wykorzystania zapisów ustawy w wielu przedsięwzięciach. Wybór partnerów, zgodnie z art. 4 pkt. 1, 2 *Ustawy o PPP*, następuje na bazie *Ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi*, jeśli wynagrodzeniem partnera prywatnego jest prawo do pobierania pożytków z przedmiotu partnerstwa publiczno-prawnego albo przede wszystkim to prawo wraz z zapłatą sumy pieniężnej. W innych przypadkach, wyboru partnera dokonuje się stosując przepisy *Ustawy Prawo zamówień publicznych z 29 stycznia 2004 r.*

Partnerstwo jest realizowane na podstawie wieloletniej umowy, do której stosuje się wyżej wymienione: ustawy, kodeks cywilny, kodeks handlowy lub inne szczegółowe akty prawne w zależności o przedmiotu inwestycji. W umowie podmiot publiczny określa podstawowe cele i warunki realizacji przedsięwzięcia publicznego i zobowiązuje się do współdziałania w przedsięwzięciu, również przez wniesienie wkładu własnego. Partner prywatny podejmuje się realizacji przedsięwzięcia publicznego, zgodnie z umową, w celu realizacji zysków. Należy zwrócić uwagę, że przedmiotem umowy nie jest tylko wytworzenie określonego dobra publicznego, lecz również długoletnie zarządzanie nim oraz czerpanie zysków przez partnera publicznego w postaci zabezpieczenia potrzeb mieszkańców danej społeczności.

W projektach PPP można doszukiwać się wielu niedoskonałości, ale w zestawieniu z ciągle rosnącymi potrzebami inwestycyjnymi JST jest to, bez wątpienia, korzystna forma realizacji społecznych projektów. Jej walory to między innymi [Kozłowska 2011 s. 28]:

- zwiększenie zapotrzebowania na inwestycję – w przypadku ograniczonych środków finansowych na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych (jednak nie może być to zasadniczy powód realizacji przedsięwzięcia w formule PPP);
- alokacja ryzyka pomiędzy strony umowy o PPP – przeniesienie odpowiedzialności za ryzyko na stronę, która posiada kompetencje w zakresie zarządzania nim;

- ograniczenie kosztów realizacji przedsięwzięcia – ma to miejsce w związku z realizacją co najmniej części przedsięwzięcia przez partnera prywatnego, który, z racji prowadzonej działalności gospodarczej, ma skłonności do optymalizacji kosztów i efektywniejszego zarządzania kosztami niż w podmiotach publicznych;
- zwiększenie szansy na generowanie dodatkowych przychodów – w zależności od rodzaju przedsięwzięcia i konstrukcji umowy jest możliwe korzystanie z tych przychodów przez podmiot publiczny (zwiększenie przychodów podatkowych miasta, np.: podatek dochodowy od firm oraz zatrudnionych dzięki realizacji inwestycji, przychody z tytułu sprzedaży gruntu pod budowę infrastruktury towarzyszącej);
- podwyższenie jakości świadczonych usług i korzystanie z *know-how* partnera prywatnego – co sprzyja zwiększeniu atrakcyjności infrastruktury dla odbiorców w stosunku do inwestycji prowadzonych metodą tradycyjną;
- zwiększenie efektywności działania administracji publicznej – co ma miejsce zarówno w zakresie realizacji przedsięwzięcia w formule PPP (poprzez profesjonalne zarządzanie nim przez partnera prywatnego), jak i w obszarze innych zadań i usług publicznych, realizowanych przez administrację przez wydzielenie przedsięwzięć, przekazanych do realizacji podmiotom zewnętrznym;
- wprowadzenie konkurencyjności świadczonych usług na rynek usług publicznych – powoduje to zwrócenie uwagi na pozytywne cechy i mechanizmy świadczenia usług;
- promocja wizerunku podmiotu publicznego – poprzez zamknięcie finansowe skomplikowanego przedsięwzięcia, a także dzięki osiągnięciu wartości dodanej przez podmiot publiczny za sprawą zaangażowania partnera prywatnego w realizację przedsięwzięcia.

Pomimo niekwestionowanych korzyści, w Polsce realizacja inwestycji publicznych za pośrednictwem formuły PPP wciąż nie jest popularna. W okresie obowiązywania *Ustawy o PPP* oraz *Ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi*, od 2009 roku, projektów ogłoszonych w tej formule było: 41 w roku 2009, 62 w roku 2010, 15 w roku 2011 – w sumie 118 ogłoszeń, a uwzględniając ponownie ogłaszane postępowania, rzeczywista liczba projektów w latach: 2009, 2010 i 2011 wyniosła odpowiednio: 35, 52 i 14 – w sumie 103 [Herbst, Jadach-Sepiolo 2012 s. 29]. Nieco więcej inwestycji PPP zanotowano w pierwszym półroczu 2012 roku. Jak podaje *Fundacja Centrum PPP*, liczba ogłoszonych projektów to 23 o wartości postępowań prawie 2 mld zł [Pronińska 2012 s. 10]. Tak mała liczba realizacji projektów w stosunku do ogromnych potrzeb inwestycyjnych JST wymusza poszukiwanie przyczyn braku zainteresowania tą formą realizacji inwestycji.

3. Dlaczego JST powinny wykorzystywać PPP?

Jednostki Samorządu Terytorialnego (JST) oraz ich związki, zgodnie z art. 9 pkt. *Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych*, wchodzi w skład sektora finansów publicznych. Ich deficyt i zadłużenie wpływa bezpośrednio na budżet państwa. Rosnąca liczba zadań własnych i zleconych oraz konieczność odnawiania zasobów i prowadzenia inwestycji powoduje, że od 2008 roku budżety JST w skali kraju zamykały się deficytem. W roku 2008 – 2,6 mld, w 2009 – 13 mld, w 2010 – 15 mld, w 2011 – 10,2 mld. Jak podaje Ministerstwo Finansów, deficyt ten jest finansowany przede wszystkim przez zewnętrzne źródła finansowania. W 2010 roku tylko 20 % deficytu pokryto przychodami własnymi, resztę stanowiły źródła zewnętrzne. Skutkuje to wzrostem długu JST, rosnącym szybciej niż dług Skarbu Państwa oraz wzrostem kosztów jego obsługi. Zdaniem Ministra Finansów, konieczne są ograniczenia w nadmiernym zaciąganiu zobowiązań. Pierwszym z nich jest art. 243 znowelizowanej *Ustawy o finansach publicznych*, który zacznie obowiązywać od 2014 roku. Stwierdza on, że organ stanowiący JST nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty, przypadających w danym roku budżetowym:

- a) spłat rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90, wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90;
- b) wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90 wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90;
- c) potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji, do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu, obliczoną według odpowiedniego wzoru.

Intencją art. 243 było ustalenie takich zasad zadłużania się JST, aby mogły zadłużać się tylko jednostki o prawidłowej strukturze budżetu i które mają perspektywę w dochodach na spłatę długu i jego obsługę. Ustawodawca przewidział w całym okresie 2011-2013 okres przejściowy na rekonstrukcję budżetów samorządowych, aby zmaksymalizować nadwyżkę operacyjną i poprawić zdolność do zaciągania i obsługi długu. Jednak ta możliwość jest ograniczona. Samorządy mają małe możliwości podwyższania podatków i opłat, zmniejszenia wydatków na utrzymanie szkół, przedszkoli czy ośrodków zdrowia, a majątek komunalny jest w wielu przypadkach wyprzedawany w najatrakcyjniejszych lokalizacjach. Inną możliwość może stanowić nowa strukturyzacja dotychczasowego zadłużenia samorządu. Wydłużenie okresów spłat kredytów długu jest rozwiązaniem, lecz w przypadku kredytów wiąże się to ze zmianą warunków zamówienia publicznego (wzrostem wartości zamówienia, zmianami w umowie niezgodnymi z pierwotnym SIWZ), zaś w przypadku obligacji ozna-

czaloby to zmianę warunków emisji obligacji, które z mocy *Ustawy o obligacjach* w czasie trwania emisji są niezienne [Ustawa z dnia 29 czerwca... 1995]. Rozwiązań należałoby jeszcze poszukiwać w wydłużeniu okresu przejściowego lub modyfikacji samego brzmienia art. 243.

Drugą regulacją, drastycznie ograniczającą możliwości nadmiernego zadłużenia, jest przepis *Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 roku w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa* [Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010... 2010]. W myśl rozporządzenia, oprócz kredytów i pożyczek, do kategorii długu publicznego zalicza się również:

- umowy o partnerstwie publiczno-prawnym, które mają wpływ na poziom długu;
- papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona;
- umowy sprzedaży, których cena jest płatna w ratach;
- umowy leasingu zawarte z producentem lub finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przenoszone na korzystających z rzeczy;
- umowy nienazwane o terminie zapadalności dłuższym niż rok, związane z finansowaniem: usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu z uwzględnieniem podziału na: krótkoterminowe – o pierwszym terminie zapłaty nie dłuższym niż rok lub podlegające spłacie na żądanie, długoterminowe – o pierwszym terminie zapłaty dłuższym niż rok.

W tym ograniczeniu krytyczny wydaje się przepis zaliczenia do długu JST wszystkich umów, których terminy zapadalności są dłuższe niż rok. W wielu przypadkach procesy inwestycyjne czy zakupowe są długoletnie i wykraczają poza rok budżetowy oraz posiadają odroczone terminy zapłaty, do tej pory pokrywane z przychodów przyszłych samorządów.

Wyzwania dla JST, jakie niosą ze sobą opisane zmiany przepisów, muszą skłonić osoby odpowiedzialne za budżety do nowego podejścia w zarządzaniu środkami publicznymi. Obecna sytuacja finansowa wielu samorządów w Polsce jest poniżej zdolności kredytowych. Samorzady, zadłużone wieloletnimi kredytami inwestycyjnymi lub obligacjami komunalnymi, nie mają możliwości zaciągania kolejnych zobowiązań, obciążających bezpośrednio ich budżety. Mają także ograniczone zdolności udzielania poręczeń lub gwarancji podmiotom zależnym, realizującym inwestycje komunalne. Taka sytuacja wymaga nie tylko poszukiwania nowych źródeł dochodu, ale również aktywnego zarządzania środkami samorządu z wykorzystaniem produktów oferowanych przez instytucje finansowe. Zachodzi także konieczność opracowania nowej strategii zarządzania długiem w krótkiej i długiej perspektywie czasu w nowym i niestabilnym otoczeniu ekonomicznym i prawnym. Samorzady są zmuszone do poszukiwania instrumentów i struktur finansowania niewywierających bezpośredniego wpływu na wskaźniki długu i obsługi zadłużenia samorządu.

Formułą, która może zapewnić ciągłość realizacji planów inwestycyjnych w samorządach oraz zabezpieczenie potrzeb społeczności lokalnej, może być przedsięwzięcie publiczno-prywatne. Zgodnie z założeniami *Ustawy o PPP z 2005 roku*, przed-

siewzięcia takie mogły być realizowane na zasadach w niej określonych tylko wtedy, gdy przynosiły korzyści dla interesu publicznego, przeważające w stosunku do korzyści wynikających z innych sposobów realizacji tego przedsięwzięcia, a korzyściami dla interesu publicznego były w szczególności: oszczędność w wydatkach podmiotu publicznego, podniesienie standardu świadczonych usług lub obniżenie uciążliwości związanych z jego realizacją [Korbus, Strawiński 2009 s. 331].

Obecnie istotne jest tu właściwe zakwalifikowanie PPP tak, aby można było je ująć poza bilansem i nie naruszyć postanowień cytowanego *Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r.* Polskie regulacje prawne, co do klasyfikacji przedsięwzięć wdrażanych w PPP, są pochodną europejskiego porządku prawnego. Europejski System Rachunkowości (ESA 95), wdrożony w celu pozyskania prawidłowych i porównywalnych danych na temat długu i deficytu finansów publicznych w krajach członkowskich, stanowi opis koncepcji związany z opracowywaniem informacji na ten temat. Europejski Urząd Statystyczny (Eurostat) podjął decyzję i opublikował wytyczne na temat ujęcia rachunkowego w rachunkach budżetu państwa (w tym także JST) kontraktów, zawartych w ramach PPP z podmiotami niepublicznymi. W związku ze złożonością zagadnienia odpowiedniej klasyfikacji PPP w rachunkach narodowych, Eurostat wydał dwie publikacje poświęcone jej interpretacji:

- *Long term contracts between government until and non-government partners (public-private partnerships) z 2004 roku* [Long term contracts... 2004];
- *Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 95 (MGDD) z 2010 roku* [Manual on Government Deficit... 2010].

Oba dokumenty pomagają opisać i zarejestrować relacje gospodarcze transakcji pomiędzy publicznym i prywatnym partnerem. Polskie regulacje szczegółowe, odnoszące się do inwestycji w formule PPP, to:

- *Rozporządzenie Ministra Finansów z 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych* [Dz. U. z 2011 r., Nr 298, poz.1767];
- *Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej* [Dz. U. z 2010 r., Nr 128, poz. 861];
- *Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych* [Dz. U. z 2010 r., Nr 43, poz. 247];
- *Rozporządzenie Ministra Finansów z 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych* [Dz. U. z 2010 r., Nr 38, poz. 207];
- *Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej* [Dz. U. z 2010 r., Nr 20, poz.103].

W kontekście nowych regulacji, dotyczących długu JST, przy realizacji inwestycji w ramach PPP najistotniejszy wydaje się czynnik ekonomiczny. Ponadto, obserwując liczbę zadań w jednostkach, często brakuje odpowiednio wykwalifikowanej kadry i istnieje konieczność zabezpieczenia potrzeb społeczności lokalnej, PPP może być jednym z rozwiązań przyczyniających się do rozwoju lokalnego. Należy wskazać

także inne okoliczności, kiedy zastosowanie PPP w samorządach lub jednostkach stowarzyszonych jest właściwe:

- sektor publiczny nie posiada lub nie chce inwestować środków własnych w infrastrukturę;
- inicjator projektu nie posiada lub nie chce naruszyć zdolności kredytowej;
- partner prywatny posiada większe kompetencje w zakresie: projektowania, budowy i zarządzania infrastrukturą;
- sektor publiczny nie poszukuje wyłącznie sposobu na sfinansowanie publicznej infrastruktury, ale scenariusza realizacji i długoterminowego zarządzania infrastrukturą;
- współpraca partnera prywatnego i publicznego zwiększy efektywność świadczenia usług publicznych;
- współpraca partnera publicznego i prywatnego zagwarantuje optymalne wykorzystanie zasobów majątkowych.

W większości dotychczas realizowanych projektów w ramach PPP brały udział instytucje finansowe. Mogą to być banki, fundusze leasingowe i inne, tj. fundusze inwestycyjne, celowe. Uczestniczą one na każdym etapie realizacji projektu w: doradztwie, dostarczaniu środków finansowych na wkład własny i uzupełnienie finansowania czy monitorowaniu i rozliczaniu postępu inwestycji. Kluczowy jest tu udział instytucji finansowych już na etapie pomysłu przedsięwzięcia w ramach PPP. Instytucje te mogą profesjonalnie ocenić założenia projektu oraz jego wpływ na prognozę kondycji finansowej podmiotu publicznego i prywatnego. Banki mogą: pomóc zweryfikować projekt pod kątem opłacalności ekonomicznej, jak również ryzyka finansowego, określić optymalną strukturę finansowania czy ocenić zdolności finansowe partnera prywatnego [Puczkowski 2010 s. 350]. Takie podejście pozwala samorządom: upewnić się w poprawności przyjętych założeń, dokonać szybkiej selekcji partnera, zabezpieczyć środki na realizację projektu bądź zwiększyć wiarygodność całego przedsięwzięcia. Należy zwrócić uwagę, że instytucje finansowe, poprzez uczestnictwo w wielu projektach w skali kraju, powielają poprawne finansowo-organizacyjne rozwiązania. W związku z powyższym, wykorzystanie doświadczenia instytucji, a co za tym idzie, możliwości uregulowania kwestii spornych lub niezaplanowanych przez JST w trakcie konstruowania umowy, zwiększa bezpieczeństwo i ogranicza ryzyko porażki przedsięwzięcia. Obecnie planowane zmiany w przepisach o PPP pozwalają na wspieranie JST i partnerów prywatnych dzięki możliwości zawierania umów trójstronnych, włączając do partnerstwa instytucję finansową. Projekt zmian zakłada również: zastąpienie partnera prywatnego instytucją finansową, możliwość powołania spółek projektowych przez partnera prywatnego po wyborze jego oferty, a także zniesienie obligatoryjnych kryteriów oceny ofert.

3. Identyfikacja barier w wykorzystaniu PPP przez z JST

Niewielka liczba zrealizowanych projektów w ramach PPP, od wejścia w życie ustaw (z 2005 r. i z 2008 r.), oraz zmniejszająca się liczba postępowań na ich realizację (w 2011 roku 15 postępowań na terenie Polski) wymusza poszukiwanie przyczyn braku zainteresowania po stronie JST tą formułą finansowania. Należy zaznaczyć, że w Polsce przeprowadzono już kilkakrotnie badania na tematy związane z problematyką PPP. Jednym z nich było powszechne badanie, zorganizowane przez Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, zamieszczone na łamach Forum PPP *Magazyn inwestycji publicznych*. Instytut w swoim raporcie na podstawie wyników badań stwierdza, że ponad połowa samorządów miejskich (55%) pozytywnie ocenia obowiązującą *Ustawę o PPP*. Za ledwie 10% ankietowanych miast uznano, że *Ustawa z 2008 r.* utrudnia prowadzenie przedsięwzięć. Podmioty publiczne doceniają to, że nowa ustawa nie jest zbyt rozbudowanym aktem prawnym i ma charakter ramowy oraz nie narzuca przedmiotu partnerstwa ani nie wymaga od podmiotu publicznego obowiązkowych analiz. Jednocześnie ankietowani samorządowcy wskazują, że w ustawie brakuje dobrych rozwiązań w kwestii wyboru partnera prywatnego.

W badaniach samorządowych, realizowanych przez IPPP w latach 2010-2011, samorządy zgłaszały również fakt, że *Ustawa o PPP* jest mało spójna z innymi przepisami i brakuje regulacji podatkowych, które ułatwiłyby stosowanie partnerstwa. Ponadto, samorządowcy widzą problem w ograniczeniu możliwości dokonywania zmian w trwających wiele lat umowach PPP. Zdecydowanie lepiej przez ankietowane samorządy jest oceniana *Ustawa o koncesji* – aż 74% ankietowanych samorządów jest zdania, że ułatwia ona realizację przedsięwzięć w formule PPP [*Raport z badań Forum PPP... 2011 s. 8*].

Podobnie jak w przypadku *Ustawy o PPP*, wyniki badań z roku 2009 i 2010 nie uległy zmianie. Samorządy wskazują na wymagające doprecyzowania kwestie, np. konieczność stosowania w ustawie zdefiniowanych i jednoznacznych pojęć czy też występowanie płynnej granicy między zamówieniem publicznym a koncesją. Jednym z głównych zastrzeżeń samorządów wobec ustawy o koncesji są niejasne relacje między zakresem płatności dopuszczalnej ze strony koncesjodawcy a zakresem ryzyka ekonomicznego koncesjonariusza oraz brak wymogu składania przez oferentów dokumentów potwierdzających spełnienie warunków udziału w postępowaniu [*Raport z badań Forum PPP... 2011 s. 18*].

Pomimo zgłaszanych w ankietach nieścisłości przepisów, JST, generalnie, pozytywnie są nastawione do nowych regulacji. Mimo to, nie zwiększa to liczby postępowań w ramach formuły PPP. W związku z tym, należy nadal poszukiwać odpowiedzi na zasadnicze pytanie: dlaczego samorządowcy nie wybierają tej formy finansowania inwestycji?

W ramach, odbywającego się w miesiącu czerwcu 2012 r. w dwóch województwach: warmińsko-mazurskim oraz podlaskim, Forum Samorządowego poświęconego rozwojowi przedsięwzięć w ramach PPP przeprowadzono badanie wśród przedstawicieli zarządów administracji samorządowej różnego szczebla. Analiza koncentrowała się nie na ocenie regulacji prawnych w zakresie rozwiązań PPP (te bowiem samo-

rządy oceniały wielokrotnie), lecz na podejściu samorządowców do współpracy z partnerem prywatnym.

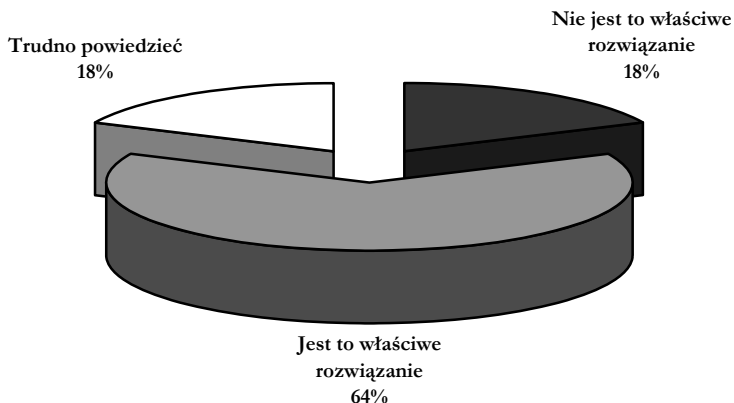
Postawiono następującą hipotezę: *przyczyną braku powszechnego stosowania rozwiązań PPP jest niechęć JST do zastępowania ich przez partnera prywatnego w wykonywaniu niektórych zadań na rzecz społeczności lokalnej oraz obawa przed właściwym wyborem partnera prywatnego.*

Badanie przeprowadzono za pomocą ankiety, w której zadano pytania jednego i wielokrotnego wyboru dotyczące współpracy z partnerami prywatnymi przy realizacji inwestycji samorządowych. Zebrano 50 ankiet od wszystkich uczestników Forum Samorządowego w dwóch województwach (warmińsko-mazurskim i podlaskim), reprezentujących JST różnych szczebli.

Pytanie pierwsze dotyczyło możliwości wykorzystania przez JST innych zewnętrznych źródeł finansowania, niż kredyty i środki z Unii Europejskiej.

RYSUNEK 1.

Odpowiedzi na pytanie: Jak oceniacie Państwo stosowanie w JST zewnętrznych źródeł finansowania, innych niż kredyty i środki z UE?



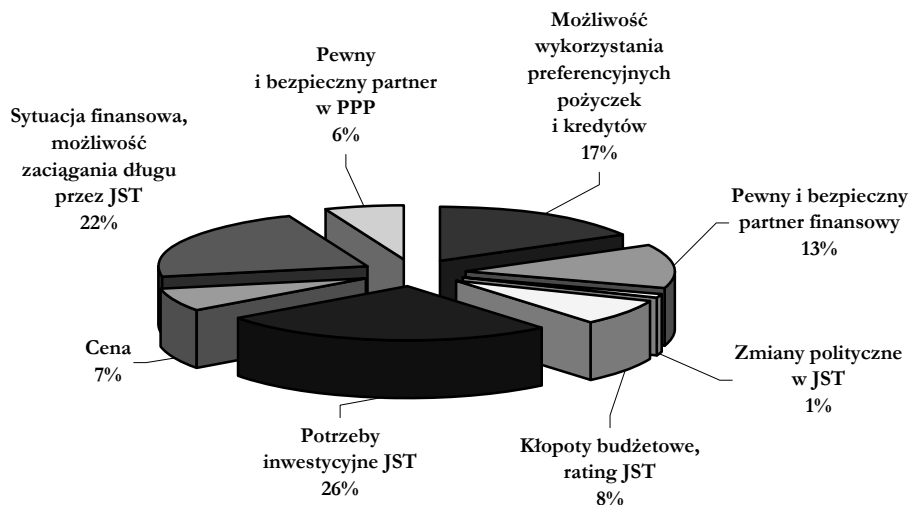
Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety.

Spośród ankietowanych 64% uważa, że zewnętrzne źródła finansowania są właściwym rozwiązaniem, a dla 18% nie jest to dobre rozwiązanie. Reszta ankietowanych (18%) nie wyraziła swojej opinii. Tak znacząca liczba odpowiedzi, uwzględniających konieczność wykorzystywania funduszy zewnętrznych, sugeruje, że dochody własne samorządów nie są wystarczające do pokrycia zapotrzebowania na wydatki bieżące i inwestycyjne JST. Natomiast ich kondycja nie gwarantuje pozyskania odpowiedniej ilości środków z banków i UE.

Pytanie drugie wielokrotnego wyboru dotyczyło informacji na temat czynników decydujących o wyborze zewnętrznego finansowania.

RYSUNEK 2.

Odpowiedzi na pytania: Jakie czynniki decydują o wyborze rodzaju zewnętrznego finansowania przez samorządy? Jakie trzy najważniejsze czynniki, Państwa zdaniem, są istotne w podejmowaniu decyzji o zewnętrznym źródle finansowania JST?



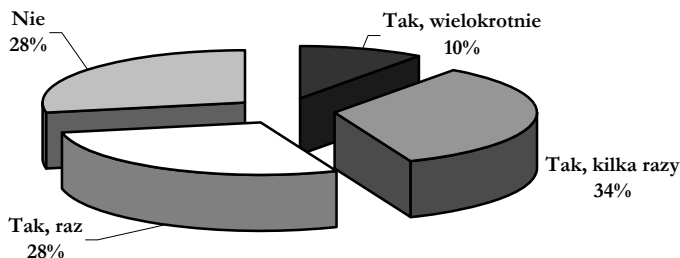
Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety.

Jako trzy najistotniejsze czynniki, ankietowani wymienili: „Potrzeby inwestycyjne” – 26%, „Sytuację finansową, możliwość zaciągania długu przez JST” – 22% oraz „Możliwość wykorzystania preferencyjnych pożyczek i kredytów” – 17%. W dalszej kolejności znalazły się: „Pewny i bezpieczny partner finansowy” – 13%, „Kłopoty budżetowe, rating” – 8%, „Cena” – 7% oraz „Pewny i bezpieczny partner w PPP” z 6% odpowiedzi. Jedynie 1% odpowiedzi dotyczył „Zmian politycznych w JST”. Taki wybór może świadczyć o tym, że inne, niż cenowe, czynniki zaczynają odgrywać większą rolę przy wyborze partnera finansowego. Sytuacja światowego kryzysu finansowego i konieczność zabezpieczania potrzeb społecznych powoduje zmianę w podejściu do szukania źródeł finansowania.

Kolejne pytanie dotyczyło wiedzy na temat zagadnienia PPP.

RYSUNEK 3.

Odpowiedzi na pytanie: Czy uczestniżył(a) Pan/Pani w szkoleniu/spotkaniu/konferencji mającej na celu zdobycie wiedzy na temat zewnętrznych źródeł finansowania JST, innych niż kredyty, np.: partnerstwo publiczno–prywatne, obligacje?



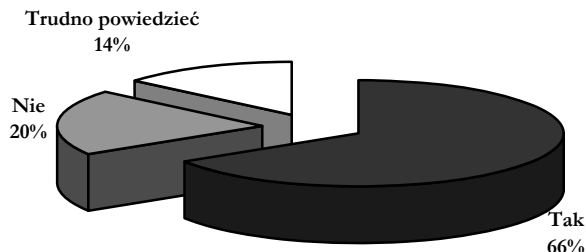
Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety.

Spośród ankietowanych 72% uczestniczyło co najmniej raz w: szkoleniach, spotkaniach i konferencjach poświęconych poszukiwaniu innych źródeł finansowania niż kredyty. Wynik taki może informować o pogarszającej się sytuacji finansowej JST i narastającej potrzebie szukania alternatywnych źródeł finansowania.

Pytanie czwarte miało na celu uzyskanie informacji wprost – czy samorządy są gotowe do podzielenia się odpowiedzialnością za niektóre zadania własne i zlecone?

RYSUNEK 4.

Odpowiedzi na pytanie: Czy, Państwa zdaniem, podmiot publiczny powinien być zastępowany w wykonywaniu niektórych zadań przez podmiot prywatny w ramach formuły PPP?



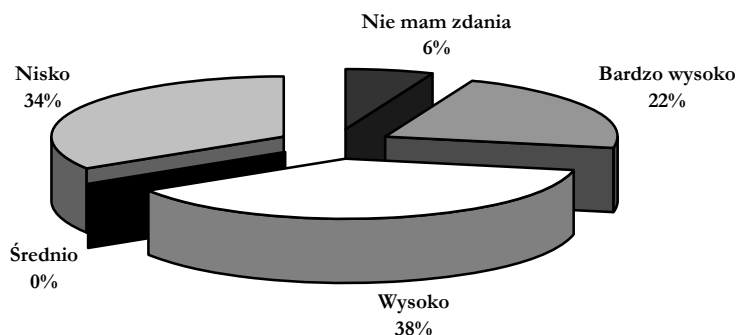
Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety.

Zdecydowana większość ankietowanych – 66 %, uważała, że podmiot publiczny powinien być zastępowany w wykonywaniu niektórych zadań przez podmioty prywatne w ramach PPP. Natomiast 20% twierdziło, że nie powinny być zastępowane, a 14% wybrało wariant „Trudno powiedzieć”. Może to oznaczać, że samorządowcy nie widzą przeciwwskazań w podziale zadań lub też nawet oddaniu części zadań publicznego sektorowi prywatnemu.

W kontekście do pytania poprzedniego, pytanie piąte nawiązywało do efektywności współpracy z partnerem prywatnym.

RYSUNEK 5.

Odpowiedzi na pytania: Jak Państwo oceniają możliwości efektywnej współpracy sektora publicznego z podmiotami prywatnymi?



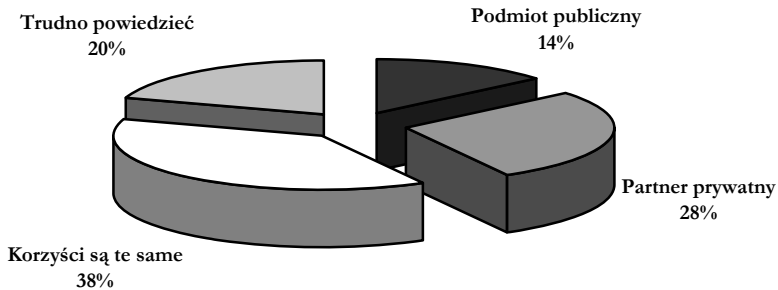
Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety.

Respondenci w 38 % odpowiedzi wskazali, że jest wysoka możliwość współpracy sektora publicznego z podmiotami prywatnymi, dla 22% jest ona bardzo wysoka. Zatem, 60 % JST uważa że współpraca może być efektywna.

Jedną z idei formuły PPP jest możliwość czerpania zysku z przedsięwzięcia przez podmiot prywatny i tego też dotyczyło pytanie szóste.

RYСУNEK 6.

Odpowiedzi na pytanie: Który podmiot, Państwa zdaniem, może uzyskać więcej korzyści z zastosowania instrumentu PPP?



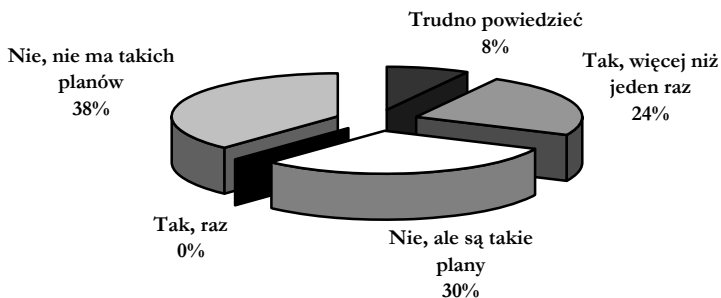
Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety.

Dla 38% ankietowanych korzyści z zastosowania instrumentu PPP są takie same. Na drugim miejscu, z 28% odpowiedzi, znalazła się odpowiedź „Partner prywatny”, a na trzecim z 20 % „Trudno powiedzieć”. Czwarta możliwość „Podmiot publiczny” została zaznaczona przez 14% ankietowanych. Wyżej wymienione odpowiedzi mogą wskazywać na to, że JST identyfikują zysk głównie ze strony materialną przedsięwzięcia. Samorządy, oceniając na niskim poziomie własne korzyści z przedsięwzięć w formule PPP, nie uwzględniły, że podstawową misją jest zaspokajanie potrzeb mieszkańców.

Kolejne pytanie dotyczyło możliwości rozwiązań PPP w danej jednostce.

RYСУNEK 7.

Odpowiedzi na pytanie: Czy Państwa jednostka była uczestnikiem partnerstwa publiczno-prawnego?



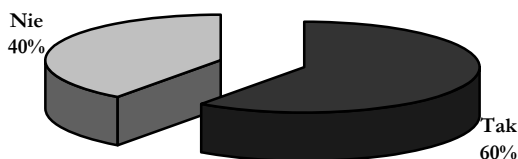
Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety.

Dziewiętnastu ankietowanych – 38% zaznaczyło „Nie, nie ma takich planów”. Na drugim miejscu z 30% znalazła się odpowiedź „Nie, ale są takie plany”. W dalszej kolejności z 24 % uplasowała się odpowiedź „Tak, więcej niż jeden raz”, a „Trudno powiedzieć” została zaznaczona przez 4 ankietowanych. Piąta możliwość „Tak, raz” nie uzyskała żadnej odpowiedzi. Potwierdza to także ilość postępowań PPP w kraju. JST nie korzystają z tej nowej formuły finansowania inwestycji.

Pytanie ostatnie dotyczyło możliwości przystąpienia ankietowanych samorządów do PPP.

RYSUNEK 8.

Odpowiedzi na pytanie: Czy w Państwa jednostce rozważacie rozwiązania inwestycyjne z wykorzystaniem formuły PPP?



Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety.

Odpowiedzi wskazują, że 60% ankietowanych rozważa rozwiązanie z wykorzystaniem PPP, natomiast 40 % nie myśli o takim rozwiązaniu.

Na podstawie przeprowadzonego badania można wyciągnąć wnioski natury generalnej. W dotychczasowej praktyce samorzady w niewielkim stopniu korzystały z zewnętrznych źródeł finansowania, innych niż kredyt bankowy i środki UE. Pomimo informacji na temat takich rozwiązań finansowych, które wspierają przedsięwzięcia inwestycyjne, brak jest wśród samorządowców wiedzy szczegółowej. Pogarszająca się sytuacja finansowa JST wymusza konieczność wyboru źródeł finansowania, gdzie cena nie odgrywa już podstawowego kryterium. Poszukiwanie innych, zewnętrznych źródeł może kierować samorzady do rozwiązań z PPP. Postawioną hipotezę, że JST nie chcą dzielić zadań własnych z partnerem prywatnym oraz mają obawy co do jego wyboru, zweryfikowano negatywnie. Pytania odnoszące się bezpośrednio do hipotezy wskazują, że samorządowcy chcą „oddawać” niektóre zadania publiczne do sektora prywatnego, widzą także w takim rozwiązaniu większą efektywność, jak również zamierzają z tych rozwiązań korzystać.

4. Podsumowanie

Rosnące potrzeby inwestycyjne oraz zmniejszające się dochody własne JST powodują, że efektywne zarządzanie środkami publicznymi musi stanowić priorytet polityki ekonomicznej każdej jednostki. Takie podejście do środków publicznych wzmacnia pogarszająca się sytuacja gospodarki narodowej i wieloletnie reperkusje globalnego kryzysu finansowego. Władze samorządowe, menadżerowie społeczności lokalnej, nie mogą ignorować potrzeb mieszkańców, a także długoletnich planów rozwoju swoich regionów. Po okresie inwestycji ze środków własnych i zmniejszającej się wielkości środków pomocowych z Unii Europejskiej, obecnie JST powinny szukać rozwiązań między innymi w nowych formułach montażu finansowego. Takie możliwości oferuje zarządzanie środkami publicznymi, które wykorzystuje przedsięwzięcia PPP. Właściwe przygotowanie projektu, już na etapie wstępnym, daje gwarancję jego sukcesu. Aspekt ekonomiczny oraz wykorzystanie wiedzy i doświadczenia partnerów prywatnych są tu kluczowe. W projektowaniu przedsięwzięć samorządy powinny dokonać właściwego podziału ryzyka między partnerami, jak również zaangażować do współpracy instytucje finansowe. Ich doświadczenie i wiedza ekspercka pomogą właściwie ocenić inwestycje i często je urealnić.

W przeprowadzonych badaniach wykazano, że samorządy deklarują chęć współpracy z partnerami prywatnymi i chętnie podzielą się zadaniami na rzecz mieszkańców w formule wspólnych przedsięwzięć. Jednak niewielka liczba postępowań PPP oraz odpowiedzi JST, przypisujące większe korzyści z tej formuły inwestowania partnerowi prywatnemu, rodzą wątpliwości, czy samorządowcy rzeczywiście są skłonni dzielić się zadaniami na rzecz społeczności lokalnej z partnerami prywatnymi. Zagadnienie to wymaga dalszych badań nie tylko w obszarze ekonomii.

Literatura

- Brzozowska K. 2012 *Partnerstwo publiczno-prywatne w Europie: cele, uwarunkowania, efekty*, Warszawa.
- Forum PPP — magazyn inwestycji publicznych* 2011, nr 2.
- Grahame A. 2003 *The Private Finance Initiative*, „Research Paper” 03/79, House of Commons, 21 October.
- Herbst I., Jadach-Sepiolo A. 2012 *Raport z analizy danych zastanych*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.
- Korbus B.P., Strawieński M. 2009 *Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych*, Warszawa.
- Kozłowska A. 2011 *PPP krok po kroku. Podręcznik o partnerstwie publiczno-prywatnym*, Warszawa.
- Long term contracts between government until and non-government partners (public-private partnerships)* 2004, The Eurostat Decision 18/2004 dated 11th February 2004.
- Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 95 (MGDD)* 2010, 2010 edition, “Methodologies and Working papers Implementation of ESA95”.

- Partnerstwo publiczno-prywatne. Poradnik* 2010, Korbus B. (red.), Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa.
- Pronińska A. 2012 *Rekordowe półrocze PPP*, „Puls Biznesu”, nr 127 z 4 lipca.
- Puczkowski B. 2010 *The role of Banks in Utilization of the EU Funds*, „Olsztyn Economic Journal”, 5(2/2010), Olsztyn.
- Rozporządzenie Ministerstwa Finansów z dnia 23 grudnia 2010 roku w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa*, Dz. U., Nr 252 z 2010 r., poz. 1692.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych*, Dz. U. z 2010 r., Nr 38, poz. 207.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej*, Dz. U. z 2010 r., Nr 20, poz.103.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych*, Dz. U. z 2010 r., Nr 43, poz. 247.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. z 2010 r., Nr 128, poz. 861.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych*, Dz. U. z 2011 r., Nr 298, poz. 1767.
- Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz* 2009, Bejm M., Bogdanowicz P., Piotrowski P. (red.), Warszawa.
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym*, Dz. U. z 2009 r., Nr 19, poz. 100.
- Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesjach na roboty budowlane lub usługi*, Dz. U. z 2009 r., Nr 19, poz.101.
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych*, Dz. U. z 2010 r., Nr 113, poz. 759.
- Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o obligacjach*, Dz. U., 1995, Nr 83, poz. 420.
- Uzasadnienia Ministerstwa Finansów do projektu ustawy o finansach publicznych*, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://www.mf.gov.pl/_files_/finansse_samorzadow/bip/projekty_aktow_prawnych/uzasadnienie_do_projektu_z_15.03.2012r.pdf], data wejścia: 01.07.2012].
- Yescombe E. 2008 *Partnerstwo publiczno-prywatne. Zasady wdrażania i finansowania*, Warszawa.

Maciej J. NOWAK¹

ZARZĄDZANIE PRZESTRZENIĄ NA SZCZEBLU LOKALNYM JAKO ELEMENT ZARZĄDZANIA GMINĄ

Streszczenie

Zarządzanie przestrzenią może być rozpatrywane na różne sposoby, tym niemniej ważną jego częścią jest zarządzanie przestrzenią gminy, które może być również określane szerzej jako zarządzanie przestrzenią na szczeblu lokalnym. Wiąże się ono z licznymi uwarunkowaniami, które w znaczącym stopniu wpływają na możliwości podejmowania konkretnych czynności w tym zakresie. Cele artykułu to: ustalenie miejsca zarządzania przestrzenią gminy w ogólnym systemie zarządzania gminą oraz relacji pomiędzy kluczowymi pojęciami związanymi z zarządzaniem przestrzenią.

Słowa kluczowe: rozwój lokalny, instrumenty zarządzania, przestrzeń

LOCAL SPATIAL MANAGEMENT IN GMINAS

Summary

Spatial management can be viewed in various ways, but municipal spatial management is among its crucial aspects. It can be more broadly defined as local spatial management. There are a number of considerations that have a significant influence on the possibility of specific actions in this field. The purposes of the present paper are as follows: to determine the place of spatial management of municipality in the general management system of gminas, to determine the relationship between the key concepts associated with spatial management and the development of a spatial management system model of municipality, with particular emphasis on the use of direct spatial management tools.

Key words: local development, management tools, space

1. Wstęp

Zarządzanie publiczne może być przedmiotem analizy w różnych kategoriach. W literaturze przedmiotu w coraz większym stopniu jest podejmowany problem zarządzania w samorządzie, w tym zarządzania gminą. Zarządzanie to może być rozpatrywane na różne sposoby, tym niemniej ważną jego częścią jest zarządzanie przestrzenią gminy, które może być również określane szerzej jako zarządzanie przestrzenią na szczeblu lokalnym. Wiąże się ono z licznymi uwarunkowaniami, które w znaczą-

¹ Dr Maciej J. Nowak – Wydział Ekonomiczny, Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie, e-mail: macnowak@zut.edu.pl.

cym stopniu wpływają na możliwości podejmowania konkretnych czynności w tym zakresie. Cele artykułu to: ustalenie miejsca zarządzania przestrzenią gminy w ogólnym systemie zarządzania gminą oraz relacji pomiędzy kluczowymi pojęciami związanymi z zarządzaniem przestrzenią.

2. Zarządzanie gminą jako element zarządzania publicznego

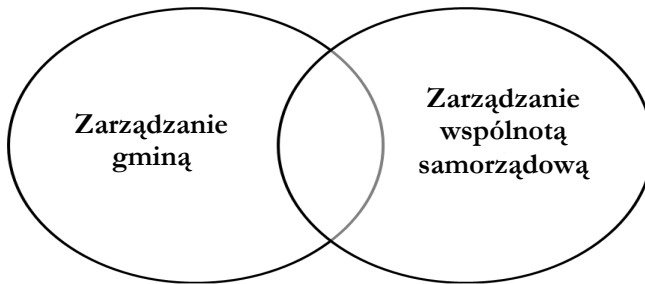
Wyodrębnienie zarządzania publicznego w ramach nauk o zarządzaniu wynika w dużym zakresie ze specyficznych cech organizacji publicznych, które podejmują działalność w interesie publicznym, urzeczywistniając swoje główne cele przez oddziaływanie na inne organizacje [Kožuch 2004 s. 51]. W tym kontekście, jak wskazuje B. Kożuch, zarządzanie publiczne zajmuje się badaniem sposobów i zakresu harmonizowania działań zapewniających prawidłowe wyznaczanie celów organizacji tworzących sferę publiczną oraz optymalnego wykorzystania możliwości zorganizowanego działania ludzi, ukierowanego na realizację publicznych wartości i interesu publicznego [Kožuch 2004 s. 59]. W świetle takiego ujęcia, nie budzi wątpliwości fakt, że zarządzanie w samorządzie oraz zarządzanie gminą stanowi element zarządzania publicznego. Względem powyższego, zastosowanie znajduje również koncepcja *Nowego Zarządzania Publicznego*, zakładająca między innymi orientację na: misję, cele i wyniki, a nie przestrzeganie zasad i regulacji, koncentrację na wynikach, czy też wprowadzanie rozwiązań rynkowych do funkcjonowania administracji [Pasiczny 2012 s. 195].

Pojęcie zarządzania gminą jest interpretowane w różny sposób w literaturze przedmiotu. Przez gminę należy rozumieć podstawową jednostkę administracyjną w Polsce, której mieszkańcy tworzą wspólnotę samorządową. Zgodnie z ustawami samorządowymi, zwłaszcza *Ustawą z dnia 8 marca o samorządzie gminnym* [Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.], organami gminy (a więc organami zarządzającymi gminą) są: rada gminy oraz wójt/burmistrz/prezydent miasta. W większym stopniu na kształtowanie przestrzeni ma wpływ rada gminy, jednakże w wielu niedoprecyzowanych ustawowo kwestiach zdecydowanie bardziej klarowna i widoczna wydaje się rola organu wykonawczego gminy. Można więc przyjąć, w związku z powyższym, że przez zarządzanie gminą trzeba rozumieć działania wskazanych organów, podejmowane w interesie publicznym (na podstawie przepisów ustawowych). Tak, jak wynika to z ujęcia przedstawionego przez B. Kożuch, działania te mogą również – w wytyczonych ramach – polegać na oddziaływaniu na inne organizacje i jednostki. Od „zarządzania gminą” warto odróżnić „zarządzanie wspólnotą samorządową”, w ramach którego także można wyodrębnić większość czynności składających się na zarządzanie gminą, tym niemniej „zarządzanie wspólnotą samorządową” będzie odnosić się :

- do mieszkańców gminy (a nie innych użytkowników przestrzeni gminy);
- nie tylko do zadań związanych z realizacją interesu publicznego.

RYSUNEK 1.

Zarządzanie w gminie – zakres pojęcia



Źródło: opracowanie własne.

Można przyjąć że „zarządzanie gminą” i „zarządzanie wspólnotą samorządową” będą się wspólnie składać na szersze pojęcie obejmujące oba, powyżej wymienione, czyli „zarządzania w gminie” (Rysunek 1.). Jednakże w kontekście obowiązków organów administracji publicznej (których przede wszystkim dotyczy przedmiotowy artykuł) najbardziej jest zasadne stosowanie pojęcia „zarządzanie gminą”. W zakresie tego pojęcia można również wyróżnić przypadki, w ramach których występuje wzajemnie duże zróżnicowanie. Obok niniejszych pojęć, trzeba także uwzględnić inne, zbliżone. Lokalna polityka publiczna oznacza – bardziej już z administracyjnego punktu widzenia – podejmowanie działań wynikających z zadań ustawowych gminy [Nowacka 2012 s.48]. Od zarządzania gminą niniejsze pojęcie należy odróżnić w taki sposób, że o ile względem „zarządzania gminą” w pełni można zastosować np. koncepcję Nowego Zarządzania Publicznego, o tyle „lokalna polityka publiczna” wiąże się bardziej z punktem widzenia prawn-administracyjnym, sprowadzającym się przede wszystkim do (efektywnej) realizacji poszczególnych zapisów prawno-administracyjnych. Trzeba także uwzględnić pojęcia związane z rozwojem lokalnym i regionalnym. Zwłaszcza teorie rozwoju regionalnego i lokalnego są bardzo istotne w realiach decyzji podejmowanych w samorządach. W kontekście gmin ważny wydaje się szczególnie rozwój lokalny, który – jak wskazuje się w literaturze przedmiotu – warto rozpatrywać w kategoriach: gospodarczych, politycznych, społecznych i środowiskowych [Markowski, Stawasz 2001 s. 145].

Gminy można klasyfikować na różne rodzaje. Jedną z klasyfikacji polega na wyodrębnieniu ich profili (rolniczego, przemysłowego, mieszkaniowego, turystycznego i usługowego) determinujących odmienne działania związane z przyjęciem w danej skali lokalnej koncepcji zarządzania [Pasiczny 2008 s. 167 – 228]. Koncepcja taka, poza kryteriami związanymi z profilem gminy, musi uwzględniać w podstawowym zakresie także co najmniej: wielkość gminy, jej możliwości finansowe, liczbę mieszkańców oraz liczbę podmiotów gospodarczych. W kontekście zakresu działań zawartych w zarządzaniu gminą, wiele istotnych uwag wnosi monografia E. Wojciechowskiego. Autor zwraca uwagę na występujący w literaturze pewien nieporządek termino-

logiczny związany z niniejszym zakresem, wskazując jednocześnie, że za ważne obszary analiz (w analizowanym przypadku – zarządzania miastem) powinny zostać uznane:

- rola miasta w działalności gospodarczej;
- wpływ dalszego i bliższego otoczenia;
- budowa i usprawnienie administracji komunalnej;
- strategię rozwoju miasta;
- zarządzanie finansami;
- zarządzanie majątkiem;
- pobudzanie czynników rozwoju lokalnego [Wojciechowski 2012 s. 29].

Ten sam autor zaznacza, że zarządzanie w samorządzie, w ujęciu teoretycznym, powinno zostać oparte na analizach zarządzania w sposób ogólny oraz badaniach odcinkowych, skupiających uwagę na wybranych aspektach zarządzania publicznego. Wśród tych aspektów – co wynika z dalszej części monografii – może zostać wyodrębniona rola gminy jako planisty [Wojciechowski s. 33, 54]. Podobny pogląd jest wyrażony w innych publikacjach [Czakon 2011 s. 45 – 46].

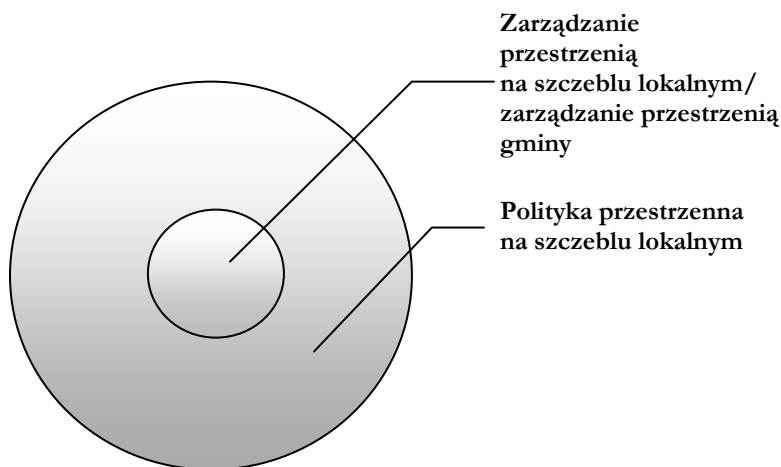
Należy zgodzić się z autorem w tym zakresie, że w licznych publikacjach analiza uwarunkowań i modeli zarządzania sprowadza się przede wszystkim do powtórzenia – w różnych formułach – wybranych przepisów prawnych. W konsekwencji – można dodać – tego rodzaju analizy tak naprawdę nie są analizami np. „zarządzania gminą”, ale tylko uwarunkowań „lokalnej polityki publicznej”. Trudno co do zasady przenieść w sferę zarządzania gminą zasady odnoszące się do zarządzania przedsiębiorstwem. W kontekście gminy w literaturze występuje również pojęcie **zarządzanie usługami publicznymi**, które jest weryfikowane na podstawie między innymi takich kryteriów, jak: dostępność, estetyka, osiągalność, elastyczność w działaniu, funkcjonalność, rzetelność czy bezpieczeństwo [Flieger 2012 s. 77]. Kuźnik zauważa, że termin **zarządzanie usługą publiczną** można interpretować na wiele sposobów, ale oznacza przede wszystkim wykonywanie czynności zarządczych w sferze danej usługi, a zwłaszcza instytucji świadczącej taką usługę. W związku z tym trzeba również wskazać na odpowiedzialność organu administracji publicznej za jakość realizacji usługi [Kuźnik 2012 s. 80]. Wśród publikacji, w sposób bardzo ciekawy rozwijających problematykę zarządzania gminą, można wymienić monografię H. Gawrońskiego, w której autor zaznacza, że względem samorządu terytorialnego trudno postulować zastosowanie jednej teorii rozwoju w konkretnym samorządzie. Tym niemniej, w takim ujęciu, można stwierdzić przenikanie się cech kilku modeli, przy dominacji jednego z nich. W tym świetle autor wymienia między innymi: teorię pluralistyczną (akcentującą rozproszenie władzy jako zjawisko korzystne dla demokracji), szkołę porównawczą (według której samorzady lokalne znacznie różnią się od siebie stylami polityki i modelami podejmowania decyzji) czy teorię reżimów miejskich, zakładającą uwikłanie instytucji samorządowych w skomplikowane sieci interakcji [Gawroński 2010 s. 47].

W szczególności trzeba zgodzić się z konkluzjami szkoły porównawczej. Wyniki badań potwierdzają także tezę, że przy zarządzaniu gminą trzeba brać pod uwagę zarówno czynniki istotne dla rozwoju każdego samorządu, jak i czynniki rozwoju specyficzne dla każdej gminy [Nowak 2011 s.66]. Jak wynika z monografii E. Wojciechowskiego, czynniki te w odniesieniu do poszczególnych grup tematycznych zarzą-

dzania gminą powinny być osobno zdiagnozowane i wyodrębnione. Powyższe dotyczy również zarządzania przestrzenią w skali lokalnej. Na marginesie trzeba także dodać to, że zarządzanie samorządem może być również w pewnych szczególnych przypadkach postrzegane w nieco odmienny sposób, w pewnym oderwaniu od ram administracyjnych. Przykładem tego jest zarządzanie obszarami metropolitalnymi [Laczkowska 2009 s. 23 – 46].

3. Uwarunkowania zarządzania przestrzenią na szczeblu lokalnym

Podobnie jak występuje pojęcie **lokalnej polityki publicznej**, można również wyodrębnić pojęcie **lokalnej polityki przestrzennej**. Co prawda, pojęcie **polityki przestrzennej** bywa bardzo często kojarzone przede wszystkim z perspektywą centralną, tym niemniej także w skali lokalnej kierunki polityki przestrzennej stanowią wyraz dążeń związanych z uzyskaniem określonego stanu zagospodarowania przestrzennego na podstawie ogólnych ram prawnoustrojowych i instytucjonalnych [Parysek 2007 s. 26 – 27]. Można przyjąć, że pojęcie **lokalnej polityki przestrzennej** jest szersze niż **zarządzanie przestrzenią na szczeblu lokalnym** (które autor proponuje uznać za równoważne względem **zarządzania przestrzenią gminy**). W tym pierwszym przypadku bowiem może chodzić o ogół działań związanych z kształtowaniem przestrzeni, między innymi podejmowanych np. przez organy uzgadniające projekty miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (co przecież również składa się na pewien zestaw działań ukierunkowanych na ważne dla tych organów cele). W literaturze wskazuje się, że do najważniejszych zadań polityki przestrzennej zalicza się: koordynację przestrzennej działalności publicznej, stymulację wszechstronnego rozwoju oraz tworzenie platformy porozumienia między różnymi podmiotami polityki przestrzennej [Korenik, Ślodziak 2005 s. 13]. Szczegółowo problematyką związaną z tą terminologią zajmuje się P. Fogel, wyjaśniający, że polityka przestrzenna to sztuka racjonalnego gospodarowania przestrzenią na podstawie pryncypiów planowania przestrzennego i społecznie przyjętych wartości, której celem jest minimalizowanie konfliktów przestrzennych [Fogel 2012 s. 35]. Ogólnie, takie ujęcie potwierdza, zaproponowany powyżej, sposób odróżniania wskazanych pojęć. Jednakże instrumentami w pełni kształtującymi przestrzeń gminy dysponują organy gminy prowadzące, w ramach polityki przestrzennej, zarządzanie przestrzenią na szczeblu lokalnym.

RYСУNEK 2.**Relacja pojęć: polityka przestrzenna na szczeblu lokalnym i zarządzanie przestrzenią na szczeblu lokalnym**

Źródło: opracowanie własne.

Trzeba także dodać, że podmiotami zarządzania przestrzenią mogą być nie tylko organy samorządu terytorialnego, ale także organy administracji rządowej. To jednak organy gminy są określane, w sposób niebudzący wątpliwości w literaturze przedmiotu, jako podstawowe podmioty polityki przestrzennej [Parysek 2007 s. 48 – 51], a co za tym idzie – podstawowe podmioty zarządzania przestrzenią na szczeblu lokalnym. Z regulacji ustawowych wynika więc, że władztwo organów gmin nie przekracza sfery gminnej. Jeżeli do powyższego doda się uwagę, że organy powiatów nie stanowią podmiotów zarządzania przestrzenią, to można w stosunku do działań organów gminy wobec przestrzeni używać zamiennie sformułowania „zarządzanie przestrzenią gminy” lub „zarządzanie przestrzenią na szczeblu lokalnym” (relacje tych pojęć z „polityką przestrzenną na szczeblu lokalnym” obrazuje rysunek 2.). Od powyższego należy odróżnić „zarządzanie przestrzenią na szczeblu regionalnym”, wykonywane przez organy samorządu województwa [Nowak, Mickiewicz 2012 s. 77 – 85], oraz „zarządzanie przestrzenią na szczeblu krajowym”. Niezależnie od głównych podmiotów polityki przestrzennej, trzeba zaakcentować wpływ na zarządzanie przestrzenią również innych podmiotów i organów, np.: organów ochrony środowiska, zarządców dróg, użytkowników przestrzeni, czy też urbanistów i architektów [Łaguna 2012 s. 42 – 46]. Jednakże podmioty te w większym stopniu mogą prowadzić politykę przestrzenną, niż zarządzać przestrzenią.

Na temat uwarunkowań związanych z zarządzaniem przestrzenią pisała między innymi W. Gaczek. W ramach procesu zarządzania strategicznego, obejmującego „zarządzanie rozwojem w przestrzeni” (niniejsze pojęcie zakłada korelację zarządzania przestrzenią z rozwojem), badaczka wyróżniła:

- analizę zewnętrznego otoczenia i sytuacji wewnętrznej przestrzeni;

- określenie strategicznych celów społeczno-gospodarczego rozwoju jednostki i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- wybranie możliwych rozwiązań zapewniających osiągnięcie założonych celów strategicznych;
- wdrażanie strategicznych decyzji;
- powrót do analizy i otoczenia sytuacji wewnętrznej [Gaczek 2003 s. 22].

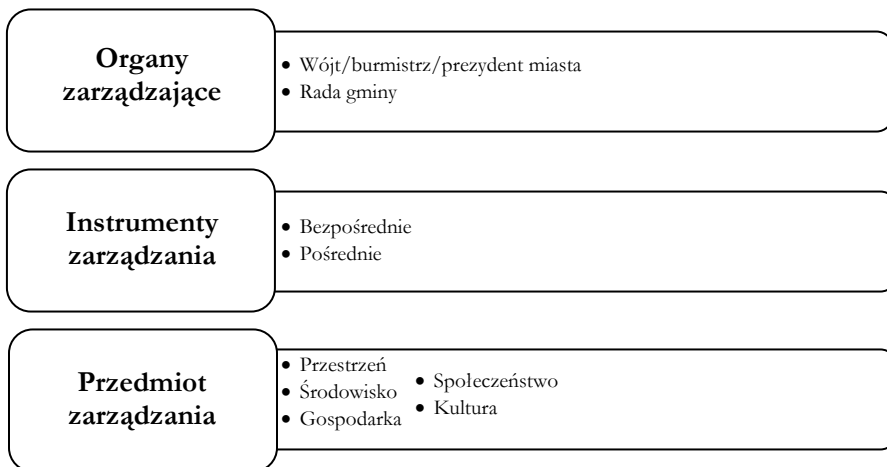
Działania przestrzenne, wykorzystujące większość potencjalnych możliwości, określane są jako aktywna polityka przestrzenna. Niewątpliwie, do jej realizacji będą służyć instrumenty zarządzania przestrzenią. Można wśród nich wyodrębnić instrumenty bezpośrednie, do których z różnymi zastrzeżeniami (opisanym w kolejnym podrozdziale) zaliczają się:

- studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego;
- decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Pośrednich instrumentów zarządzania przestrzenią jest zdecydowanie więcej i można wśród nich wyróżnić między innymi: kształtowanie stawek podatku od nieruchomości, instrumenty związane z obrotem nieruchomościami publicznymi, rentę planistyczną, opłatę adiacencka, czy też instrumenty dotyczące podziałów nieruchomości. Organy gminy mogą, przez stosowanie niniejszych instrumentów, na różne sposoby wpływać na przeznaczenie nieruchomości położonych w gminie oraz determinować możliwości związane z ich zagospodarowaniem.

RYSUNEK 3.

System zarządzania przestrzenią na szczeblu lokalnym



Źródło: opracowanie własne.

W takim ujęciu jest możliwe skonstruowanie ogólnego modelu zarządzania przestrzenią na szczeblu lokalnym (Rysunek 3.). Organami zarządzającymi są organy gminy. Należy przypomnieć, że poza tym podmiotami polityki przestrzennej mogą być również organy uzgadniające, organy opiniujące oraz organy administracji publicznej na szczeblu centralnym i regionalnym. Na przestrzeń gminy mogą także oddziaływać (w bardziej ograniczonym zakresie) organy odpowiedzialne za przygotowanie planów zagospodarowania przestrzennego województw oraz koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju. Instrumenty zarządzania przestrzenią dzielą się na bezpośrednie i pośrednie – jedynie przy ich wzajemnej koordynacji jest możliwe efektywne zrealizowanie poszczególnych założeń. Obiektem zarządzania, poza samą przestrzenią, są jej szczegółowe elementy lub także elementy z nią powiązane. Przedłożone zestawienie wynika z zawartej w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym definicji ładu przestrzennego, zgodnie z którą w procesie zarządzania przestrzenią należy uwzględniać również uwarunkowania dotyczące między innymi: środowiska, kultury czy uwarunkowań społeczno-gospodarczych. Na marginesie warto zauważyć, że klasyfikacja taka jest zgodna ze szczegółowym rozumieniem przestrzeni. Można tu przywołać zwłaszcza pojęcie przestrzeni ekonomicznej wykorzystywanej i przekształcanej przez człowieka oraz inne podmioty gospodarcze. Można ją również rozumieć jako twór o określonych wymiarach, kształcie oraz specyficznych cechach: przyrodniczych, geograficznych i społecznych [Kuciński 2009 s. 40 – 41].

Należy także podkreślić szczególnie związek zarządzania przestrzenią (także na szczeblu lokalnym) z zarządzaniem środowiskiem. O powyższym świadczy wielokrotna współzależność instrumentów zarządzania przestrzenią oraz instrumentów zarządzania środowiskiem. Szczególnie istotne zależności można wyodrębnić w ramach procedury oceny oddziaływania na środowisko [Poskrobko, Poskrobko 2012 s. 126 – 128].

4. Bezpośrednie instrumenty zarządzania przestrzenią

W przeważającym zakresie organy gminy mogą wpływać na przestrzeń przez bezpośrednie instrumenty zarządzania przestrzenią. Każdy z trzech, wymienionych powyżej, instrumentów jest odmienny. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jest dokumentem przede wszystkim o charakterze koncepcyjno-programowym. Jest ono obowiązkowe do sporządzenia w każdej gminie i raczej wytycza kierunki działań, niż wiąże w kształtowaniu przestrzeni. Wyjątkami tutaj będą:

- wymóg zgodności ze studium miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- wymóg wprowadzania do studium przeznaczeń związanych z inwestycjami celu publicznego, zawartych w innych dokumentach (zwłaszcza planach zagospodarowania przestrzennego województwa).

Przygotowanie oraz zmiana studium w procesie zarządzania przestrzenią może być powiązane z pierwszym etapem zarządzania przestrzenią, określonym przez W. Gaczek. Obligatoryjnie musi on zostać przeprowadzony, ale bardzo wiele będzie zależeć od

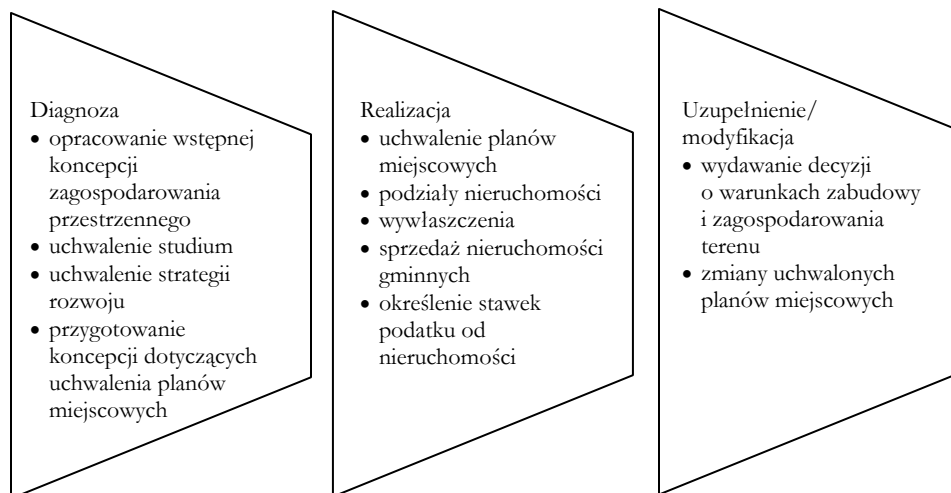
sposobu jego wykonania. Podstawowym instrumentem zarządzania przestrzenią w intencji ustawodawcy ma być natomiast miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Instrument ten oddziałuje już bezwzględnie na ograniczenia prawa własności poszczególnych użytkowników przestrzeni, ustalając w sposób wiążący przeznaczenie określonych terenów bądź też redukując lub nawet zabraniając zabudowy. Właśnie na podstawie tego instrumentu organy gminy powinny w sposób wiążący wpływać na przestrzeń oraz wdrażać swoje koncepcje.

W przypadku braku planów miejscowych podstawowym instrumentem będzie decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Właściwie mogą występować wątpliwości w zakresie tego, czy jest to instrument zarządzania przestrzenią porównywalny do dwóch poprzednich. Jest on bowiem wydawany nie z inicjatywy organów gminy, ale użytkowników przestrzeni. Jak wynika z badań autora [Nowak 2012a s. 64–69], organy gminy, dzięki niniejszemu instrumentowi, w ograniczonym zakresie mogą wpływać na przestrzeń przez:

- zakres uchwalanych, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (co determinuje liczbę wydawanych decyzji lokalizacyjnych);
- krytycyzm przy okazji weryfikacji przesłanek ustalenia warunków zabudowy.

Jak wykazują wyniki badań, modele przyjęte w tym zakresie w poszczególnych gminach oraz poszczególnych miastach są wzajemnie zróżnicowane, co skutkuje odmienną liczbą wydawanych decyzji w rozmaitych ośrodkach. Liczba odmów wynosi w gminach średnio od 0 % do 30 % ogółu wydanych decyzji [Nowak, Kreja 2012 s. 6 – 8]. Powyższe ma istotny wpływ na przestrzeń, w tym zachowanie ład przestrzennego. Im większa bowiem liczba decyzji lokalizacyjnych, tym trudniej ład przestrzenny jest chronić. Problem ten został poruszony również w *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*, w której zauważono, że poważną przeszkodą w zarządzaniu przestrzenią jest zbyt mały procent terenów (zwłaszcza w miastach) objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego oraz obecna formuła wykorzystania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, powodująca w dłuższej perspektywie większe koszty dla inwestorów [Koncepcja 2011 s. 167]. Z przeprowadzonych badań gmin, zróżnicowanych wzajemnie pod wieloma względami, wynika, że można wyodrębnić trzy typy wykorzystywania instrumentów zarządzania przestrzenią w skali lokalnej:

- oparcie działań w przeważającym lub znaczącym zakresie na miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego;
- oparcie działań na instytucji decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu;
- wariant pośredni pomiędzy dwoma wymienionymi [Nowak 2012b s. 155].

RYСУNEK 4.**Etapy zarządzania przestrzenią na szczeblu lokalnym**

Źródło: opracowanie własne.

Proces związany z zarządzaniem przestrzenią na szczeblu lokalnym, z punktu widzenia wykorzystania instrumentów zarządzania przestrzenią, można podzielić na trzy etapy (Rysunek 4.). Pierwszy to diagnoza, sprowadzająca się przede wszystkim do opracowania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz innych dokumentów określających ramy rozwoju lokalnego. Poza działaniami wynikającymi z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, również ważne wydaje się opracowanie koncepcji w ramach kolejnych działań składających się na bezpośrednią realizację kluczowych działań z zakresu zarządzania przestrzenią. W tym kontekście głównym elementem jest uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, ale również wykorzystanie pośrednich instrumentów zarządzania przestrzenią. Następnie wprowadzone działania powinny być w miarę możliwości modyfikowane przez decyzje lokalizacyjne oraz zmiany planów miejscowych.

Niniejszy model zarządzania przestrzenią w pełnym stopniu może być trudny do wprowadzenia w konkretnych gminach, w których przestrzeń jest na różne sposoby zagospodarowana. Tym niemniej, wydaje się, że na każdym etapie (zwłaszcza w przypadku gmin do tej pory biernych pod względem zarządzania przestrzenią) niniejsze działanie może zostać rozpoczęte od dokonania aktualizacji studium.

5. Podsumowanie

System zarządzania przestrzenią na szczeblu lokalnym stanowi ważny element systemu zarządzania gminą. Musi opierać się na aktywnej polityce przestrzennej, wykorzy-

stującej przede wszystkim miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego jako instrument zarządzania. Należy podkreślić również to, że organy gmin powinny mieć świadomość tego, że kształtując przestrzeń i stosując poszczególne instrumenty zarządzania przestrzenią, wywierają wpływ na szereg zróżnicowanych czynników.

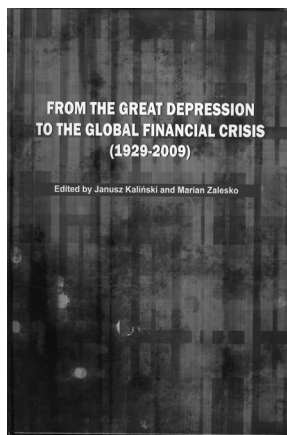
Model działania w zakresie zarządzania przestrzenią gmin, zarekomendowany do stosowania na rysunku 4., może być w rzeczywistości w wielu przypadkach realizowany w niewielkim stopniu. Uzasadnionym utrudnieniem mogą być przede wszystkim względy finansowe w gminach, które mogą blokować zastosowanie w pełni takiego modelu. Tym niemniej, w miarę możliwości, gminy powinny zbliżyć się w swoich działaniach, chociażby w jakiejś części, do powyższego sposobu funkcjonowania – wynika to właśnie z faktu, że zarządzanie przestrzenią w skali lokalnej to element zarządzania gminą ukierunkowanego na realizację zadań własnych, ważnych z punktu widzenia interesu publicznego. Natomiast zgodne, z tak rozumianym interesem publicznym, jest zachowanie ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju jako podstawowych zasad determinujących działania przestrzenne gminy.

Literatura

- Czakon W. 2011 *Podstany metodologii badań w naukach o zarządzaniu*, Warszawa.
- Gaczek W. 2003 *Zarządzanie w gospodarce przestrzennej*, Poznań – Bydgoszcz.
- Gawroński H. 2010 *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Warszawa.
- Flieger M. 2012 *Zarządzanie procesowe w urzędach gmin*, Poznań.
- Fogel P. 2012 *Wskaźniki oceny polityki i gospodarki przestrzennej w gminach*, Biuletyn KPZK PAN, z. 250, Warszawa.
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2011*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Korenik S., Ślodyczek J. 2005 *Podstany gospodarki przestrzennej – wybrane aspekty*, Wrocław.
- Koźuch B. 2004 *Zarządzanie publiczne*, Warszawa.
- Kuciński K. 2009 *Geografia ekonomiczna*, Warszawa.
- Kuźnik F. 2012 *Polityka rozwoju i zarządzanie usługami publicznymi w strukturach samorządowych*, Studia KPZK PAN, t. CXLIII, Warszawa.
- Markowski T., Stawasz D. 2001 *Ekonomiczne i środowiskowe aspekty zarządzania rozwojem miast i regionów*, Łódź.
- Nowacka E. 2012 *Władza samorządu lokalnego*, Warszawa.
- Nowak M. 2012 *Decyzje o warunkach zabudowy jako instrument zarządzania przestrzenią w podmiejskich gminach przygranicznych*, „Samorząd Terytorialny”, nr 10/2012, Warszawa.
- Nowak M. 2012 *Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w gospodarowaniu i zarządzaniu przestrzenią*, Warszawa.
- Nowak M., Kreja P. 2012 *Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jako instrument polityki przestrzennej w polskich metropoliach*, „Świat Nieruchomości”, nr 80/2012, Fundacja Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków.

- Nowak M. 2011 *Czynniki prorozwojowe w procesie zarządzania miastem*, „Współczesne Zarządzanie”, nr 1/2011, Wydział Zarządzania i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Nowak M., Mickiewicz P. 2012 *Plan zagospodarowania przestrzennego województwa jako instrument zarządzania rozwojem regionalnym*, Warszawa.
- Lackowska M. 2009 *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi w Polsce. Między dobrowolnością a imperatywem*, Warszawa.
- Łaguna D. 2012 *Rola urbanisty w zarządzaniu przestrzenią miasta*, [w:] *Zarządzanie przestrzenią miasta*, M. Nowak, T. Skotarczak (red.), Warszawa.
- Parysek J. 2007 *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej*, Poznań.
- Pasieczny J. 2012 *Gmina jako organizacja – zarządzanie gminą*, [w:] *Nowe kierunki w organizacji i zarządzaniu*, B. Glinka, M. Kosterka (red.), Warszawa.
- Pasieczny J. 2008 *Profil gmin w Polsce – zarządzanie rozwojem i zmianami*, Warszawa.
- Poskrobko B., Poskrobko T. 2012 *Zarządzanie środowiskiem w Polsce*, Warszawa.
- Wojciechowski E. 2012 *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Warszawa.

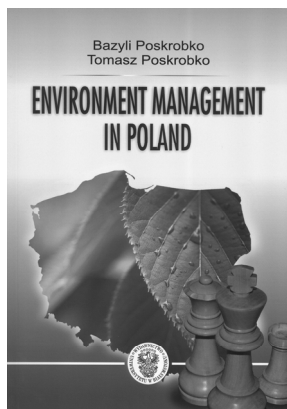
**WYDZIAŁ EKONOMII I ZARZĄDZANIA UNIwersytetu w Białymstoku
POLECA PUBLIKACJE NAUKOWE:**



Janusz Kaliński and Marian Zalesko (eds.)

**FROM THE GREAT DEPRESSION TO THE
GLOBAL FINANCIAL CRISIS (1929 - 2009)**

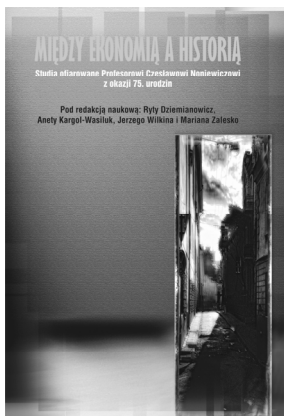
Białystok 2012, ISBN 978-83-7431-263-9



Bazyli Poskrobko, Tomasz Poskrobko

ENVIRONMENT MANAGEMENT IN POLAND

Białystok 2012, ISBN 978-83-7431-352-0

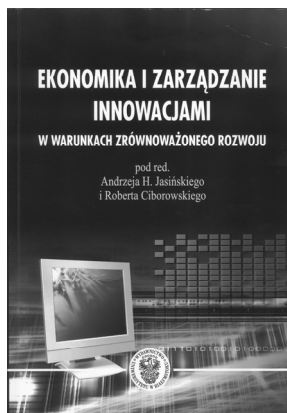


Ryta Dziemianowicz, Aneta Kargol-Wasiluk, Jerzy Wilkin,
Marian Zalesko (red.)

**MIĘDZY EKONOMIĄ A HISTORIĄ STUDIA
OFIAROWANE PROFESOROWI
CZESŁAWOWI NONIEWICZOWI Z OKAZJI
JUBILEUSZU 75. URODZIN**

Białystok 2012, ISBN 978-83-7431-324-7

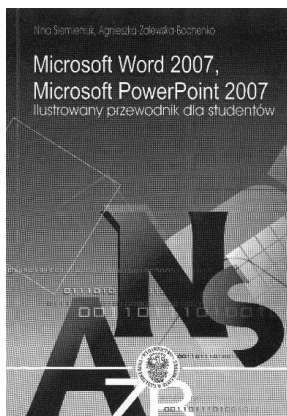
**WYDZIAŁ EKONOMII I ZARZĄDZANIA UNIwersYTETU W BIAŁYMSTOKU
POLECA PUBLIKACJE DYDAKTYCZNE:**



Andrzej H. Jasiński, Robert Ciborowski (red.)

**EKONOMIKA I ZARZĄDZANIE INNOWACJAMI
W WARUNKACH ZRÓWNOWAŻONEGO
ROZWOJU**

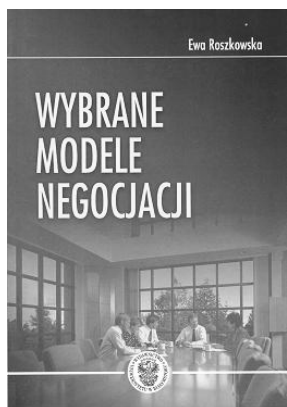
Białystok 2012, ISBN 978-83-7431-308-7



Nina Siemieniuk, Agnieszka Zalewska-Bochenko

**MICROSOFT WORD 2007,
MICROSOFT POWERPOINT 2007
ILUSTROWANY PRZEWODNIK DLA STUDENTÓW**

Białystok 2012, ISBN 978-83-7431-310-0



Ewa Roszkowska

WYBRANE MODELE NEGOCJACJI

Białystok 2011, ISBN 978-83-7431-259-2

**PODYPLOMOWE STUDIA
RACHUNKOWOŚCI I AUDYTU WEWNĘTRZNEGO
W JEDNOSTKACH SEKTORA PUBLICZNEGO**

*15-062 Białystok
ul. Warszawska 63
pok. 208*

*tel. (085) 7457702,
fax (085) 7457702*

*Kierownik: dr hab. Ryta I. Dziemianowicz, prof. UwB
Sekretariat: Grażyna Majewska*

CEL STUDIÓW

- zdobycie i pogłębienie wiedzy z zakresu organizacji i funkcjonowania sektora finansów publicznych,
- pogłębienie wiedzy w zakresie prawa finansów publicznych i administracji publicznej,
- przekazanie słuchaczom wiedzy na temat szczególnych zasad i metod prowadzenia rachunkowości w jednostkach sektora finansów,
- poznanie nowych regulacji dotyczących organizacji i zasad przeprowadzania wewnętrznej kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych,
- zdobycie praktycznych umiejętności w zakresie tworzenia oraz analizy funkcjonowania i oceny komórek kontroli finansowej i audytu wewnętrznego.

STUDIA ADRESOWANE SĄ DO:

- głównych księgowych i kadry kierowniczej w jednostkach sektora finansów publicznych
- pracowników odpowiedzialnych za prowadzenie nowoczesnego systemu audytu wewnętrznego i kontroli finansowej w jednostkach sektora publicznego.

Zasady naboru:

- decyduje kolejność zgłoszeń.

Warunki rekrutacji:

- odpis dyplomu,
- kwestionariusz osobowy,
- podanie,
- poświadczenie opłaty manipulacyjnej oraz pierwszej raty czesnego.

**PODYPLOMOWE STUDIA
FINANSÓW I RACHUNKOWOŚCI
PRZEDSIĘBIORSTW**

*15-062 Białystok
ul. Warszawska 63
pok. 208*

*tel. (085) 7457702,
fax (085) 7457702*

*Kierownik: dr hab. Ryta I. Dziemianowicz, prof. UwB
Sekretariat: Grażyna Majewska*

Podyplomowe Studia Finansów i Rachunkowości Przedsiębiorstw istnieją od roku akademickiego 1992/1993. Przeznaczone są dla absolwentów szkół wyższych różnej specjalności.

Celem studiów jest przygotowanie kadr dla przedsiębiorstw i instytucji w zakresie finansów i rachunkowości oraz przygotowanie słuchaczy do działalności usługowej w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych.

Studia trwają dwa semestry, kończą się zaliczeniami lub egzaminami z poszczególnych przedmiotów. Zajęcia odbywają się w formie 7 dwudniowych zjazdów w weekendy w każdym semestrze i obejmują ponad 300 godz. zajęć dydaktycznych. Studia kończą się wydaniem świadectwa ukończenia studiów podyplomowych.

Wykładane są następujące przedmioty:

- rachunkowość finansowa,
- sprawozdawczość finansowa,
- rachunek kosztów,
- system podatkowy,
- papiery wartościowe,
- prawo cywilne, gospodarcze i administracyjne,
- system informatyczny i podstawy informatyki,
- wykłady okolicznościowe.

Zasady naboru:

- decyduje kolejność zgłoszeń.

Warunki rekrutacji:

- odpis dyplomu,
- kwestionariusz osobowy,
- podanie,
- poświadczenie opłaty manipulacyjnej oraz pierwszej wpłaty czesnego.

PODYPLOMOWE STUDIA MENEDŻERSKIE

☒ 15-062 Białystok
ul. Warszawska 63
pok. 229

☎ tel. (0~85) 745 77 25
fax (0~85) 741 46 85

Kierownik: **dr hab. Tadeusz Truskolaski, prof. UwB**

Sekretariat: **Anna Kitlasz**

Podyplomowe Studia Menedżerskie istnieją od roku 1992. Przeznaczone jest dla absolwentów szkół wyższych, różnych specjalności.

Wykładowcami są pracownicy naukowcy oraz praktycy, dyrektorzy banków i specjaliści z poszczególnych dziedzin. Program i treści nauczania dostosowane są do potrzeb i wymagań rynku. Studium daje szansę nawiązania ciekawych kontaktów oraz konsultacji z wieloma specjalistami z różnych branż.

Zasady naboru: decyduje kolejność zgłoszeń.

Warunki rekrutacji:



- odpis dyplomu,
- kwestionariusz osobowy,
- podanie,
- opłata manipulacyjna.

Studia trwają dwa semestry. Zajęcia odbywają się w formie 2-dniowych zjazdów (w soboty i niedziele) i obejmują 256 godzin zajęć dydaktycznych. Studia kończą się egzaminem i wydaniem świadectwa ukończenia studiów podyplomowych.

Wykładane są następujące przedmioty:

- Organizacja i zarządzanie
- Zarządzanie finansami i rynek kapitałowy
- Marketing
- Zarządzanie zasobami pracy
- Zarządzanie strategiczne
- Biznes plan
- System podatkowy
- Funkcjonowanie gospodarki rynkowej
- Rachunkowość zarządcza
- Negocjacje w biznesie
- Public relations
- Prawo pracy
- Zamówienia publiczne
- Rynek i wycena nieruchomości
- Zajęcia komputerowe
- Seminaria - wykłady okolicznościowe

PODYPLOMOWE STUDIA ZARZĄDZANIA PROJEKTAMI UNII EUROPEJSKIEJ

 15-062 Białystok, ul. Warszawska 63, pok. 234,
 tel. (085) 7457721, fax (085) 7414685

e-mail: kpeirg@uwb.edu.pl
<http://www.weiz.uwb.edu.pl/>

Kierownik: dr Elżbieta Sulima
Sekretariat: mgr Jolanta Wiszniewska

Cele studiów

Przekazanie praktycznych umiejętności opracowania projektu i jego zarządzania (w tym finansowego) oraz wypełniania wniosków, gwarantujących pozyskanie środków finansowych z Unii Europejskiej.

Adresaci

Wszystkie osoby, które są zobowiązane lub pragną z tytułu potrzeb lub planów zawodowych otrzymać wiedzę dotyczącą pozyskiwania środków finansowych z Unii Europejskiej.

W szczególności program kierowany jest do:

- przedsiębiorców,
- pracowników administracji samorządowej, organizacji pozarządowych,
- nauczycieli
- absolwentów szkół wyższych
- i innych osób zamierzających uzyskać kwalifikacje niezbędne do pozyskiwania środków finansowych z UE

Korzyści

Przygotowanie specjalistów w dziedzinie zarządzania projektami Unii Europejskiej. Studia dają możliwość nawiązania kontaktów z osobami bezpośrednio zaangażowanymi w realizację projektów finansowanych z funduszy strukturalnych

Zasady naboru: decyduje kolejność zgłoszeń.

Należy złożyć następujące dokumenty:

- odpis dyplomu
- podanie – kwestionariusz osobowy
- oświadczenie
- opłata manipulacyjna
- opłata I raty czesnego.

**PODYPLOMOWE STUDIA
WYCENY I GOSPODARKI NIERUCHOMOŚCI**

**Specjalności:
WYCENA NIERUCHOMOŚCI
ZARZĄDZANIE NIERUCHOMOŚCIAMI
POŚREDNICTWO W OBRODIE NIERUCHOMOŚCIAMI**

Kierownik Studiów:
dr Dorota Wyszowska
e-mail: d.wyszowska@uwb.edu.pl

Sekretariat:
mgr Jolanta Wiszniewska
tel. 085 745 77 21
fax 085 741 46 85
e-mail: kpeirg@uwb.edu.pl

CEL STUDIÓW:

Celem Studiów jest przygotowanie słuchaczy, w zależności od wybranej specjalności, do ubiegania się, po spełnieniu dodatkowych wymogów (praktyki zawodowe) o uzyskanie uprawnień zawodowych:

- **RZECZOZNAWCY MAJĄTKOWEGO**
- **POŚREDNIKIA W OBRODIE NIERUCHOMOSCMIAMI**
- **LUB ZARZĄDCY NIERUCHOMOŚCI.**

Uczestnikami Studiów mogą być absolwenci szkół wyższych.

Studia trwają 2 semestry od października do czerwca w wymiarze godzin określonym w ramowych programach studiów.

Programy zgodne są z „minimum programowym” zalecanym przez Ministerstwo Infrastruktury, zawartym w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ustalenia minimalnych wymogów programowych dla studiów podyplomowych w zakresie wyceny nieruchomości (Dz. Urz. Min. Bud. Nr 3, poz. 16).

Zajęcia odbywają się w 2-dniowych zjazdach (soboty i niedziele) co 2 tygodnie i kończą się przygotowaniem pracy dyplomowej oraz egzaminem

Zasady naboru:

o przyjęciu decyduje kolejność zgłoszeń

WYMAGANE DOKUMENTY:

- odpis dyplomu
- kwestionariusz
- oświadczenie
- opłata manipulacyjna
- opłata I raty czesnego

PODYPLOMOWE STUDIA ZARZĄDZANIA ZASOBAMI LUDZKIMI

15-062 Białystok
ul. Warszawska 63, pok. 225
tel. (085) 745-77-19,
fax (085) 741-46-85
e-mail: agrzes@uwb.edu.pl
<http://www.weiz.uwb.edu.pl>

Kierownik: dr Anna Grzes

CEL STUDIÓW:

Przekazanie specjalistycznej wiedzy teoretycznej i praktycznych umiejętności z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi niezbędnych do skutecznego funkcjonowania organizacji.

Zakres ten obejmuje m.in.:

- zasady i metody rekrutacji i selekcji,
- system ocen pracowniczych,
- systemy wynagradzania,
- prawo pracy i zbiorowe stosunki pracy,
- negocjacje zbiorowe,
- zarządzanie karierami i rozwojem pracowników, itp.

ORGANIZACJA STUDIÓW:

Studia trwają 2 semestry. Obejmują 188 godzin dydaktycznych. Zajęcia odbywają się w 2-dniowych zjazdach (w soboty i niedziele) co 2 tygodnie i kończą się obroną pracy dyplomowej oraz wydaniem świadectwa ukończenia studiów podyplomowych.

STUDIA ADRESOWANE SĄ DO:

- kadry kierowniczej przedsiębiorstw,
- pracowników działu kadr,
- osób zainteresowanych zdobyciem oraz pogłębieniem wiedzy z zakresu problematyki zarządzania zasobami ludzkimi w nowoczesnych organizacjach.

WYMAGANE DOKUMENTY:

- kwestionariusz osobowy
- odpis dyplomu,
- oświadczenie,
- poświadczenie opłaty manipulacyjnej oraz pierwszej raty czesnego

Zasady naboru:

- decyduje kolejność zgłoszeń.

