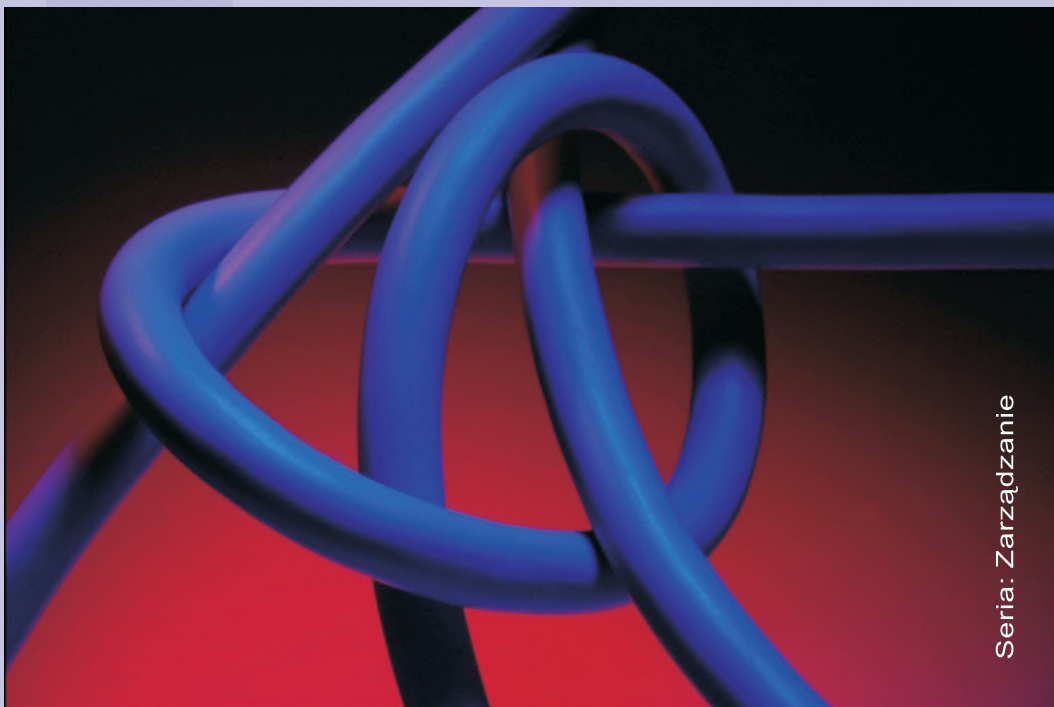


Praca zbiorowa pod redakcją
Lucjana Kowalczyka i Franciszka Mroczko

Zarządzanie operacyjne w teorii i praktyce organizacji biznesowych, publicznych i pozarządowych



Seria: Zarządzanie

Wałbrzyska Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości

ZARZĄDZANIE OPERACYJNE W TEORII I PRAKTYCE ORGANIZACJI BIZNESOWYCH, PUBLICZNYCH I POZARZĄDOWYCH

Praca zbiorowa pod redakcją

Lucjana Kowalczyka i Franciszka Mroczko

Prace Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły

Zarządzania i Przedsiębiorczości

Seria: Zarządzanie

Wałbrzych 2009

RECENZENT NAUKOWY
prof. zw. dr hab. Kazimierz Perechuda

SERIA
„Zarządzanie”

KIEROWNIK NAUKOWY SERII
prof. dr hab. Lucjan Kowalczyk

REDAKCJA TECHNICZNA I PROJEKT OKŁADKI
Władysław Ramotowski

DRUK
Drukarnia D&D Spółka z o.o. 44-100 Gliwice, ul. Moniuszki 6

COPYRIGHT BY WAŁBRZYSKA WYŻSZA SZKOŁA ZARZĄDZANIA I PRZEDSIĘBIORCZOŚCI
WAŁBRZYCH 2009

ISBN 978-83-60904-08-4

Spis treści

Wstęp	5
I - ZARZĄDZANIE OPERACYJNE W ORGANIZACJACH BIZNESOWYCH	
Determinanty skuteczności menedżera operacyjnego (Zdzisław Jasiński)	9
Analiza strategiczna SWOT a planowanie operacyjne (Rafał Krupski)	13
Wykorzystanie metody kaizen w procesie zarządzania operacyjnego (Franciszek Mroczo)	23
System zarządzania jakością ISO 9001 – „mity i ceremonie” czy skuteczne narzędzie zarządzania? (Piotr Rogala)	41
Specyfika controllingu branży usługowej (Danuta Fjałkowska)	51
Zarządzanie operacyjne kapitałem ludzkim w przedsiębiorstwie (Paweł Skowron)	65
Spółeczna Odpowiedzialność Biznesu a świadomość konsumentka (Anna Juszczyżyn-Sroka)	81
Skuteczność integracji zarządzania strategicznego i zarządzania operacyjnego w wielooddziałowych agencjach pracy tymczasowej na rynku polskim (Michał Organa)	93
Czynniki kształtujące charakter zarządzania w średnich przedsiębiorstwach budowlanych (Franciszek Mroczo, Maria Stańkowska)	105
Wykorzystanie wiedzy agentów ubezpieczeniowych jako czynnik w tworzeniu przewagi konkurencyjnej towarzystw ubezpieczeniowych (Wojciech Topczewski)	119
Teoria złożoności, teoria chaosu – potencjalne wykorzystanie w zarządzaniu operacyjnym (Ryszard Antoniewicz)	131

**II – ZARZĄDZANIE OPERACYJNE W ORGANIZACJACH PUBLICZNYCH
I POZARZĄDOWYCH**

Zarządzanie sektorem publicznym – perspektywy i ograniczenia (kontekst normatywny interpretacji) (Magdalena Starosta)	143
Zarządzanie operacyjne w jednostkach samorządu terytorialnego (Zarys problemów) (Lucjan Kowalczyk)	157
Zasoby ludzkie jako podstawowa determinanta sprawności za- rządzania operacyjnego w jednostce budżetowej (Bartosz Czernek)	183
Tworzenie mierników perspektyw w Mission Oriented Scorecard (MSC) w organizacji publicznej. Doświadczenia publicznej jed- nostki ochrony zdrowia (Sabina Ostrowska)	191
Relacje sektora publicznego i pozarządowego w sferze wyko- nywania zadań publicznych na terenie miasta Wałbrzycha (Bogusława Czupryn)	205
Tworzenie wartości w instytucji kultury na przykładzie filhar- monii (Karolina Mazur, Wiesław Wasilewski)	223
Współczesne zarządzanie informacjami w systemach bezpie- czeństwa (Andrzej Galecki)	235
Wybrane aspekty rozwoju zarządzania kryzysowego w Polsce (Tadeusz Tabacznik)	245
Podmiot zarządzania publicznego i skutki w zarządzaniu opera- cyjnym – park narodowy (Alina Kulczyk-Dynowska)	257
Rola aktu normatywnego i aktu administracyjnego w funkcyj- nowaniu administracji publicznej (Sylwester Baćko)	265
Diagnoza urzędu administracji samorządowej ze względu na warunki sprawnego zarządzania operacyjnego /Komunikat z badań/ (Lucjan Kowalczyk)	271

Wstęp

W istocie funkcjonowania dowolnej organizacji, niezależnie od jej charakteru, jest osiąganie założonych celów poprzez realizację ściśle określonych procesów i operacji, które są niezbędne do przekształcania elementów wejściowych na produkty wyjściowe. Niezależnie od tego czy produktem wyjściowym jest wyrób mający postać materialną, czy też jest nią usługa, zawsze operacjami przekształcającymi czynniki wejściowe w produkt finalny należy zarządzać. Zarządzanie operacjami pozwala skutecznie i efektywnie osiągać założone cele organizacji poprzez przemyślane projektowanie swoich produktów, wnikliwe planowanie niezbędnych operacji i zasobów, organizowanie zespołów do realizacji zadań jak również kontrolowanie przebiegu samych operacji. Zatem w każdej organizacji, wytwarzającej określone dobra czy usługi lub też ich połączenie, mamy do czynienia z zarządzaniem operacyjnym.

Tej ważnej problematyce zarządzania operacyjnego w teorii i praktyce organizacji sfery materialnej i usługowej sektorów biznesowego i samorządowego, została poświęcona konferencja naukowa zorganizowana przez Wałbrzyską Wyższą Szkołę Zarządzania i Przedsiębiorczości. Jako główny cel konferencji przyjęto wymianę poglądów oraz zidentyfikowanie i przedyskutowanie podstawowych zagadnień związanych z zarządzaniem operacyjnym.

U podstaw tej ciekawej, w ocenie uczestników inicjatywy, legły w zasadzie dwie przesłanki:

1. Współcześnie problematyka zarządzania operacyjnego powinna wyjść z cienia zarządzania strategicznego i być głębiej eksplorowana przez naukowców i praktyków. Takie przekonanie organizatorów wywodzi się chociażby z faktu, że w warunkach globalizacji i wzrostu konkurencji, w tym szczególnie konkurencji międzynarodowej, istnieje potrzeba ciągłego doskonalenia procesów produkcyjnych, wytwarzania produktów o coraz to wyższej jakości mogących zaspokoić dynamicznie zmieniające się oczekiwania klientów. Zatem znacząco wzrasta rola i znaczenie zarządzania operacyjnego, które może obecnie podjąć te niezwykle istotne wyzwania rynkowe.

2. Problematyka zarządzania operacyjnego jest wątle reprezentowana zarówno w publikacjach teoretyków z zakresu zarządzania, jak również niewiele jest instytucji czy też organizowanych konferencji naukowych zajmujących się badaniami z tego zakresu. Można dostrzec wyraźną dysproporcję zainteresowania, zarówno teoretyków jak i praktyków, pomiędzy problemami związanymi z zarządzaniem strategicznym a operacyjnym na korzyść tego pierwszego.

W tej sytuacji organizatorzy konferencji naukowej wyszli z inicjatywą zorganizowania spotkania pracowników nauki oraz praktyków, poświęconego w całości dyskusji dotyczącej współczesnych problemów i uwarunkowań zarządzania operacyjnego z uwzględnieniem zagadnień:

- zarządzanie operacyjne – niedoceniany obszar teorii (przegląd dorobku z zakresu zarządzania operacyjnego), przesłanki wzrostu znaczenia praktyki;
- zarządzanie operacyjne organizacjami sfery materialnej i usługowej sektora biznesowego w teorii i praktyce;
- zarządzanie operacyjne organizacjami sfery usługowej sektorów publicznego i pozarządowego w teorii i praktyce;
- problemy integracji zarządzania strategicznego i operacyjnego.

W celu ułatwienia odbioru treści, artykuły przedstawione na konferencji i prezentowane w niniejszej publikacji zostały zgrupowane w dwóch merytorycznych częściach. W części pierwszej zebrano artykuły dotyczące zarządzania operacyjnego w sektorze biznesowym, w drugiej zaś – w sektorze publicznym i pozarządowym.

Organizatorzy, mając nadzieję na przychylne przyjęcie tej publikacji, składają serdeczne podziękowania wszystkim osobom i instytucjom, które wzięły udział w konferencji i przyczyniły się do powstania tej publikacji. Mamy nadzieję, że wymiana poglądów nt. zarządzania operacyjnego będzie kontynuowana w kolejnych latach w Wałbrzyskiej Wyższej Szkole Zarządzania i Przedsiębiorczości, co przyczyni się do zgłębiania i szerszego upowszechnienia tej problematyki. Liczymy na interesującą i owocną w przyszłości dyskusję, wspartą wynikami prowadzonych przez Autorów badań.

Lucjan Kowalczyk, Franciszek Mroczko

Wałbrzych, listopad 2009

I

Zarządzanie operacyjne
w organizacjach biznesowych

Determinanty skuteczności menedżera operacyjnego

Wstęp

Gospodarka rynkowa, swobodny przepływ dóbr i usług oraz czynników wytwórczych, postęp techniczny, nowe technologie, rosnące wymagania klientów (ogólny wzrost wykształcenia i wiedzy społeczeństwa), wzrost konkurencyjności powodują, że funkcjonujące w gospodarce organizacje aby trwać i rozwijać się muszą być dobrze zarządzane.

Zarządzanie organizacją to skomplikowany proces. W jego ramach muszą być rozwiązywane problemy (podejmowane decyzje) zarówno o charakterze strategicznym dotyczącym długofalowych celów i sposobów ich osiągnięcia, dotyczących organizacji jako całości¹, uwzględniających plany i działania konkurencji² jak i działania o charakterze operacyjnym dotyczące sfery transformacyjnej związanej z bezpośrednim wytwarzaniem wyrobów lub świadczeniem usług.

Właściwe decyzje strategiczne to warunek konieczny sukcesu organizacji ale nie wystarczający. Dobra strategię muszą uzupełniać bezbłędne działania w sferze operacyjnej. To one decydują w jakim stopniu wypracowane strategie, koncepcje, pomysły nabiorą realnych kształtów.

Zarządzanie operacyjne stanowi więc ważny element zarządzania każdą organizacją. Obejmuje ono działania, które – jak określa D. Waters³ – stanowią „serce” każdej organizacji. Bez skutecznej realizacji funkcji operacyjnej w organizacjach bezprzedmiotowe stają się inne funkcje, takie jak marketingowa, rachunkowa czy badawczo-rozwojowa⁴.

O skuteczności działań w sferze operacyjnej w zdecydowanej mierze przesądzają menedżerowie operacyjni. Wyniki ich działań zależą od

¹ R. L. Ackoff, *Redisigning the Future*, New York 1974, s. 29.

² M. Koontz, C. O'Donnel, *Zasady zarządzania*, Warszawa 1969, s. 518.

³ D. Waters, *Zarządzanie operacyjne. Towary i usługi*, PWN, Warszawa 2001, s. 20.

⁴ S. Kasiewicz, *Zarządzanie operacyjne w dobie globalizacji*, Difin, Warszawa 2002, s. 13.

tęgo co sobą reprezentują, jakie posiadają kwalifikacje, wiedzę, umiejętności jak się zachowują i jakie przyjmują postawy w różnych sytuacjach.

Stąd też celem referatu jest ukazanie źródeł sukcesu w działaniach menedżera operacyjnego.

1. Źródła sukcesu menedżera operacyjnego

Ujmując problem ogólnie menedżer operacyjny, aby osiągnąć sukces w zarządzaniu musi – jak każdy kierownik – posiadać wiedzę koncepcyjną (pozwalającą mu postrzegać sferę wytwarzania całościowo, pozwalającą integrować i koordynować działania ludzi a także określającą jego możliwości kreatywne), wiedzę społeczną (wiedzę o prawach ludzkich zachowań), wiedzę techniczną (wiedzę z zakresu operowania środkami rzeczowymi)⁵.

Dla podejmowania właściwych decyzji w obszarze związanym z wytwarzaniem wyrobów i usług menedżer operacyjny powinien posiadać możliwie duży zasób wiedzy z obszaru organizacji projektowania wyrobów i usług, wyboru lokalizacji procesu wytwórczego, określania koniecznej zdolności wytwórczej, kształtowanie przestrzeni pracy oraz materialnych warunków środowiska pracy, normowania i wartościowania pracy, kształtowania treści pracy, planowania zadań, planowanie zasobów, harmonogramowania przebiegu procesów gospodarowania środkami pracy, zarządzania materiałami itp.⁶

Ważna jest wiedza menedżera na temat istoty, charakteru i zasad funkcjonowania systemów operacyjnych. Świadomość cech systemów, świadomość tego, że każdy system operacyjny jest systemem społeczno-technicznym (pewną kombinacją zasobów ludzkich i rzeczowych), o charakterze otwartym (pozostającym w ścisłych związkach z otoczeniem) podejmującym działania w sposób planowy lub sytuacyjny i zhierarchizowanym ma istotny wpływ na sposób i jakość podejmowanych decyzji. Pozwala zrozumieć wagę dążenia i konieczność równorzędnego traktowania trzech podstawowych celów: produkcyjno-usługowego, ekonomicznego i społecznego. Równie ważne dla zarządzających systemami operacyjnymi jest wiedza o zmienności ich niektórych cech. Z biegiem czasu w systemach operacyjnych zmieniają się proporcje czynników ludzkich i rzeczowych, specyfika realizowanych procesów, rolę jaką

⁵ Por. J.A.F. Stoner, Ch. Wankel, *Kierowanie*, PWN, Warszawa 1997, s. 36.

⁶ Z. Jasiński, *Zarządzanie operacyjne w naukach o zarządzaniu*, „Współczesne zarządzanie” nr 3, 2007, s. 96.

odgrywają ludzie w systemach, wymagania wobec ludzi, wymagania ludzi wobec pracy itp.⁷ Świadomość zmieniających się cech systemów wytwórczych pozwala zrozumieć potrzebę i nabrać przekonania o konieczności zmiennego podejścia do zarządzania, o konieczności zmian stylu i sposobu zarządzania (na przykład wprowadzania w niektórych sytuacjach jako obowiązującej zasady partnerstwa w kontaktach z podwładnymi, korzystania z nowej formy pracy – telepracy, wyrażanie zgody podwładnym na prace wielozespołową⁸ itp.

Istotne znaczenie dla menedżera operacyjnego, oczekującego sukcesu w swoich działaniach ma także wiedza na temat budowy sieci informacyjnej systemu, jej struktury, roli poszczególnych elementów, właściwego kształtowania powiązań informacyjnych w systemie (zarówno w sensie techniczno-organizatorskim jak i w sensie psychospołecznym). Informacja wiąże się z porządkiem w systemie. Zapewnia ład organizacyjny. Jest czynnikiem ułatwiającym identyfikację zmian zachodzących zarówno w systemie jaki i w jego otoczeniu. Stwarza przez to warunki do podejmowania trafnych decyzji. Stąd też tworzenie warunków do przekazywania, przekształcania i wykorzystywania informacji to podstawowy obowiązek menedżera.

Menedżer chcący być skutecznym w swoich działaniach musi znać techniki organizatorskie, techniki i metody zarządzania, warunki ich stosowania. Musi znać zasady racjonalnej organizacji procesów pracy, zasady zarządzania czasem pracy. Znać zasady i chcieć je stosować w praktyce. Powinien posiadać umiejętność obserwacji zjawisk zachodzących w systemie operacyjnym i poza nim a także umiejętność ich poprawnej interpretacji. Powinien posiadać umiejętność odnajdywania w podejmowanych przez siebie przedsięwzięciach działań priorytetowych, posiadać zdolność przewidywania skutków podejmowanych przez siebie i innych decyzji.

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza roli jaką pełnią menedżerowie operacyjni w systemach pracy, ustalenie źródeł ich sukcesu oraz sformalizowanie wobec nich wymagań skłaniają do stwierdzenia, że nie należy bagateli-

⁷ Patrz: Z. Jasiński (red.), *Podstawy zarządzania operacyjnego*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2005, s. 16.

⁸ Z. Jasiński, *Praca wielozespołowa a jej skutki*, [w:] M. Gablety i A. Pietroń-Pyszczyk (red.), *Człowiek i praca w zmieniających się organizacjach*, PN UE Wrocław, s. 341.

zować w kształceniu menedżerskim zagadnień związanych z zarządzaniem operacyjnym i jak najszybciej przywrócić lub wprowadzić na kierunkach „Zarządzanie” przedmiot „zarządzanie operacyjne” (obecnie przedmiot traktujący o tej sferze działania organizacji „zarządzanie produkcją i usługami” zniknęły ze standardu nauczania na kierunkach „Zarządzanie”. Przedmiot „Zarządzanie operacyjne” byłby naturalnym i logicznym dopełnieniem przedmiotu „Zarządzanie strategiczne”. Nie bez znaczenia w tym względzie jest też fakt, że organizacje mają znacznie większe zapotrzebowanie na menedżerów poziomu operacyjnego w porównaniu z poziomem strategicznym.

Literatura:

1. Ackoff R.L., *Redisigning the Future*, New York 1974.
2. Jasiński Z., *Praca wielozespołowa a jej skutki*, [w:] M. Gableta i A. Pietroń-Pyszczyk (red.), *Człowiek i praca w zmieniających się organizacjach*, PN UE Wrocław.
3. Jasiński Z., *Zarządzanie operacyjne w naukach o zarządzaniu*, „Współczesne zarządzanie” nr 3, 2007.
4. Jasiński Z. (red.), *Podstawy zarządzania operacyjnego*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2005.
5. Kasiewicz S., *Zarządzanie operacyjne w dobie globalizacji*, Difin, Warszawa 2002.
6. Koontz M., O'Donnel C., *Zasady zarządzania*, Warszawa 1969.
7. Stoner J.A.F., Wankel Ch., *Kierowanie*, PWN, Warszawa 1997.
8. Waters D., *Zarządzanie operacyjne. Towary i usługi*, PWN, Warszawa 2001.

Analiza strategiczna SWOT a planowanie operacyjne

Wstęp

W teorii i praktyce zarządzania relacje implikacji pomiędzy poszczególnymi jego poziomami są następujące: zarządzanie strategiczne → zarządzanie taktyczne → zarządzanie operacyjne. Charakterystyczne dla nich metody generują odpowiednio plany : strategiczne → taktyczne → operacyjne. Najczęściej są to oddzielne metody, generujące takie wielkości, które w powyższej implikacji stanowią jednocześnie wielkości wejściowe w metodach niższych poziomów. Celem artykułu jest jednak przedstawienie metody planowania integrującej wymienione poziomy – zmodyfikowanej analizy SWOT. Integracja ta oprócz eliminowania kłopotliwych i zawsze dyskusyjnych podziałów związanych z ogólnością i horyzontem planowania, powinna również wносить nowe możliwości w zakresie panowania nad przyszłością organizacji.

1. Standardowe procedury

Analiza SWOT jest metodą analizy strategicznej, pozwalającą poznać ogólną sytuację organizacji oraz jest metodą planowania strategicznego prowadzącą do identyfikacji strategii. Nazwa jest akronimem od słów: *strengths* – siły, *weaknesses* – słabości, *opportunities* – okazje, szanse i *threats* – zagrożenia. Ogólnie więc metoda polega na badaniu mocnych i słabych stron organizacji oraz szans i zagrożeń, które występują w jej otoczeniu, po to, by na ich podstawie sformułować strategię firmy, wykorzystując jedno z nich oraz unikając lub eliminując drugie. Sama procedura SWOT obejmuje zwykle etapy¹:

- analiza szans i zagrożeń organizacji tkwiących w otoczeniu (z wykorzystaniem metod: PEST, QUEST lub scenariuszowych),

¹ M. Lisiński, *Metody planowania strategicznego*, PWE, Warszawa 2004, s. 224.

- analiza silnych i słabych stron organizacji (z wykorzystaniem metod WAP),
- określenie pozycji strategicznej i wybór strategii organizacji (przy pomocy macierzy SWOT, jak na rys. 1., umożliwiającej wskazanie pozycji strategicznej firmy w jednej z czterech jej pól oraz wybór najlepszej opcji strategicznej, adekwatnej do zidentyfikowanej pozycji).

Szanse

Kwadrat II 5. Integracja pionowa 6. Dywersyfikacja konglomeratowi	Kwadrat I 1. Specjalizacja 2. Rozwój rynku 3. Rozwój wyrobu 4. Innowacje
Kwadrat III 9. Transformacja 10. Dezinwestycje (likwidacja)	Kwadrat IV 7. Integracja pozioma 8. Dywersyfikacja koncentryczna

Zagrożenia

Rysunek 1. Podstawowe opcje strategiczne analizy SWOT w interpretacji M. Lisińskiego

Źródło: M. Lisiński, *Metody planowania strategicznego*, PWE, Warszawa 2004, s. 225.

W praktyce istnieje wiele odmian tej analizy, które oprócz klasycznej SWOT nazywane są: TOWS, TOWS/SWOT, WOT's (por.: Romanowska 2002, Klasik 1993, Lisiński 2004, a w literaturze obcej przede wszystkim: Thompson, Strickland 1990 oraz Weihrich 1982).

SWOT generalnie wyznacza kierunek działań, wyrażający się w stwierdzeniu ... „Wzmacniaj mocne strony wykorzystując szanse i jednocześnie eliminuj słabe strony eliminując zagrożenia. TOWS/SWOT natomiast łączy komplementarne względem siebie podejścia do organizacji:

- „z zewnątrz do wewnątrz” (TOWS),

– „od wewnątrz na zewnątrz” (SWOT).

	Szanse	Zagrożenia
Siły	Strategia agresywna (maxi-maxi) Maksymalne wykorzystanie synergii występującej między silnymi stronami organizacji i szansami otoczenia. Strategia silnej ekspansji i zdywersyfikowanego rozwoju czyli np. aktywne wykorzystywanie szans, wzmacnianie pozycji rynkowej, przejmowanie organizacji o tym samym profilu, koncentracja zasobów na konkurencyjnych produktach.	Strategia konserwatywna (maxi-mini) Minimalizowanie negatywnego wpływu otoczenia przez maksymalne, aktywne wykorzystywanie potencjału organizacji. Jest to strategia selekcji produktów, segmentacji rynków, redukcji kosztów, ulepszania produktów konkurencyjnych, rozwój rynków, rozwój produktów, wchodzenie z nowymi produktami na nowe rynki.
Słabości	Strategia konkurencyjna (mini-maxi) Eliminowanie słabych stron organizacji i budowanie jej konkurencyjnej siły przez maksymalne wykorzystanie szans sprzyjających jej rozwojowi. Jest to strategia powiększania zasobów finansowych, handlowych, ulepszanie linii produktów, zwiększania produktywności, redukcji kosztów, usprawniania organizacji, inwestowania w utrzymanie przewagi konkurencyjnej.	Strategia defensywna (mini-mini) Minimalizowanie wpływu występujących wewnątrz firmy słabości oraz zagrożeń ze strony otoczenia. Typowe działania w jej ramach to: redukcja kosztów, zmniejszanie zdolności produkcyjnych, zatrzymanie procesów inwestowania.

Rysunek 2. Macierz normatywnych strategii działania w analizie TOWS/SWOT w interpretacji K. Oblója

Źródło: K. Oblój, *Strategia organizacji. W poszukiwaniu trwałej przewagi konkurencyjnej*, PWE, Warszawa 2007, s. 337-338.

Procedura TOWS/SWOT obejmuje etapy:

- 1) identyfikacja szans, zagrożeń, silnych i słabych stron organizacji,
- 2) przypisanie powyższym wag określających ich istotność wpływu na rozwój organizacji,
- 3) badanie relacji pomiędzy wyróżnionymi parami TO-SW w celu wykrycia możliwych synergii
- 4) po zdefiniowaniu powyższych relacji sumujemy w wierszach i kolumnach liczbę stwierdzonych interakcji (synergii) a wynik mno-

zymy przez wagę danego czynnika; dodatkowo na podstawie otrzymanych iloczynów można określić rangę poszczególnych czynników w sile oddziaływania na organizację; na zakończenie tego etapu sumuje się wszystkie stwierdzone interakcje oraz ich iloczyny z wagami.

Kombinacja czynników, dla których uzyskana w zestawieniu zbiorczym suma iloczynów jest największa, wskazuje na przyjęcie jednej z czterech normatywnych strategii zawartych na rysunku 2.

2. Nowa procedura analizy SWOT

Przedstawione wyżej procedury analizy strategicznej SWOT i TOWS/SWOT mają określone wady i zalety z punktu widzenia ich potencjału w generowaniu strategii firmy. Niewątpliwie wadą i jednej i drugiej procedury jest ograniczenie liczby wariantów strategicznych do czterech. Wynika to z liczby kombinacji parami wyodrębnionych podstawowych kategorii dotyczących organizacji i jej otoczenia. Wybór strategii z ograniczonego i niewielkiego zbioru ich normatywnych postaci budzi sprzeciw w konfrontacji z wielką różnorodnością rzeczywistych i prognozowanych stanów organizacji i jej otoczenia. Drugim dyskusyjnym rozwiązaniem jest samo przejście od identyfikacji szans i zagrożeń otoczenia oraz mocnych i słabych stron organizacji do określania strategii firmy. W przedstawionej procedurze analizy SWOT problem ten jest w ogóle pominięty. W procedurze analizy TOWS/SWOT dyskusyjna jest kwalifikacja określonej strategii na podstawie wyłącznie liczby obliczonych interakcji dających efekty synergiczne (o wytypowaniu jednej z czterech potencjalnych strategii decyduje maksymalna liczba stwierdzonych wzajemnych interakcji i wag wpływów określonych czynników). Nie kwestionuję istotności tych ujęć a jedynie uwzględnienie jednego, czysto mechanistycznego algorytmu, decydującego o wyborze ostatecznej strategii. Przedstawiona poniżej procedura ma być z założenia pozbawiona tych wad.

Nowa procedura analizy SWOT składa się z następujących etapów²:

1. Analiza dalszego i bliższego (konkurencyjnego) otoczenia, diagnoza stanu oraz ocena perspektyw w kategoriach szans i zagrożeń.

² R. Krupski (red.), *Zarządzanie strategiczne. Koncepcje. Metody*, Wyd. Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2007, s. 160.

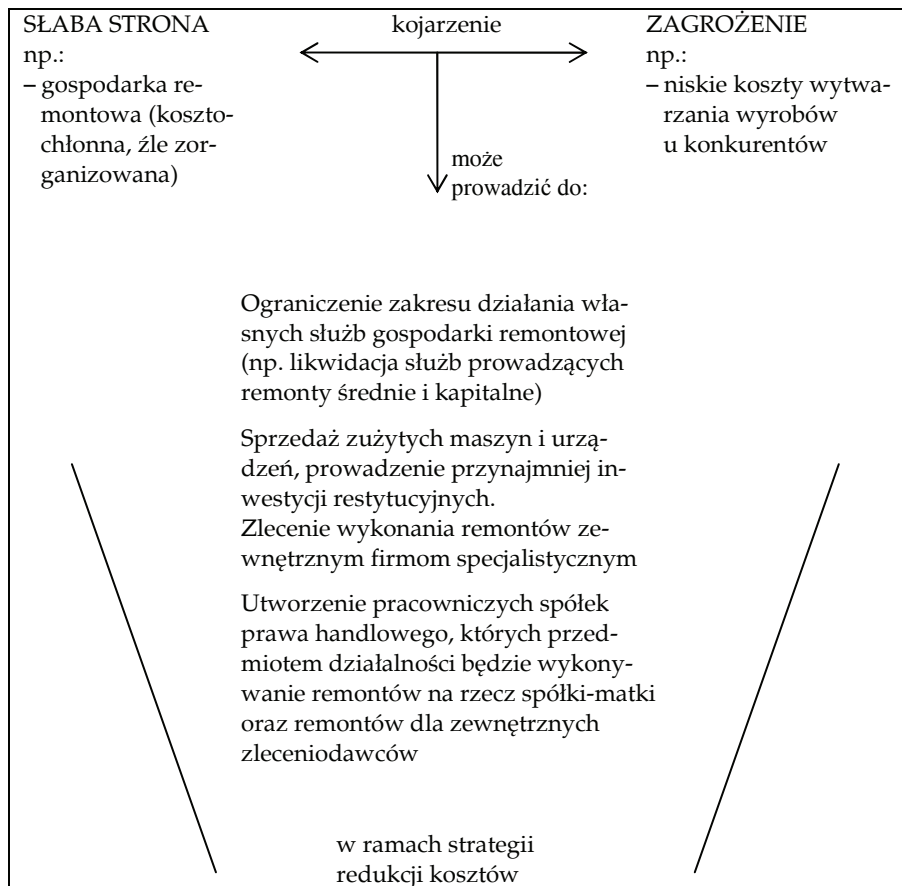
2. Analiza i diagnoza organizacji mająca na celu określenie mocnych i słabych obszarów działalności.
3. Kojarzenie mocnych i słabych stron firmy z szansami i zagrożeniami otoczenia po to by generować szczegółowe cele i zadania organizacji.
4. Agregacja szczegółowych celów i zadań w strategię funkcjonalną, strategię domen i strategię ogólną firmy.

Firma $\longrightarrow$ Otoczenie $\downarrow$	Mocne strony (s) Lista obszarów 1 2 . . . k . . . K	Słabe strony (w) Lista obszarów 1 2 . . . 1 . . . L
Możliwości (szanse) (0) Lista: 1 2 . . . i . . . I	zadania – pomysły $\{i, k\} \ (i = 1, 2, \dots, I)$ $\ (k = 1, 2, \dots, K)$ prowadzące do: wykorzystania mocnych stron firmy w celu wyko- rzystania szans istnieją- cych w otoczeniu	Zadania – pomysły $\{i, l\} \ (i = 1, 2, \dots, I)$ $\ (l = 1, 2, \dots, L)$ prowadzące do: przewycięzenia słabości firmy przez wykorzysta- nie szans istniejących w otoczeniu
Zagrożenia (T) Lista: 1 2 . . . j . . . J	zadania – pomysły $\{j, k\} \ (j = 1, 2, \dots, J)$ $\ (k = 1, 2, \dots, K)$ prowadzące do: wykorzystania mocnych stron firmy w celu unik- nięcia zagrożeń	Zadania – pomysły $\{j, l\} \ (j = 1, 2, \dots, J)$ $\ (l = 1, 2, \dots, L)$ prowadzące do: minimalizacji skutków istnienia słabych stron firmy i unikania zagrożeń zewnętrznych

Rysunek 3. Macierz SWOT – ujęcie własne

Źródło: R. Krupski (red.), *Zarządzanie strategiczne. Koncepcje. Metody*, Wyd. Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2007, s. 161.

Kluczowym z punktu widzenia krytyki standardów w zakresie analizy SWOT jest etap trzeci. Na rys. 3 zaprezentowano macierz SWOT ujmującą wszystkie możliwe przypadki sprzężeń pomiędzy parami elementów, jednego charakteryzującego otoczenie, drugiego organizację.



Rysunek 4. Przykład generowania zadań i strategii

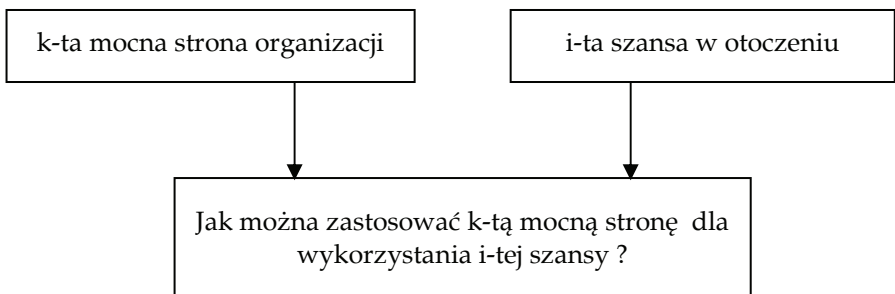
Źródło: R. Krupski (red.), *Zarządzanie strategiczne. Koncepcje. Metody*, Wyd. Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2007, s. 163.

Analizowanych sprzężeń jest tyle ile wynosi iloczyn wierszy i kolumn tej macierzy. Wszystkie są brane pod uwagę, nie tak jak w ujęciach standar-

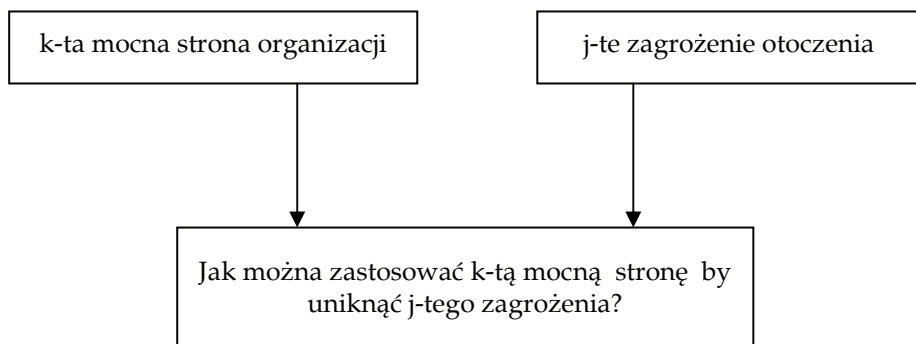
dowych. Jeżeli z założenia będzie się abstrahować, czy punktem wyjścia jest organizacja, czy otoczenie, liczbę analizowanych sprzężeń można ograniczyć do tych, które są albo ponad, albo pod przekątną diagonalną macierzy (czyli połowę wszystkich). W przeciwieństwie do ujęć standardowych w proponowanej metodzie istotne jest nie stwierdzenie potencjalnego efektu synergicznego pomiędzy analizowanymi czynnikami, ale wygenerowanie na ich podstawie rzeczywistego problemu organizacji. Jeden problem może mieć kilka rozwiązań. Przykład takiego podejścia zawiera rysunek 4. Przy założeniu więc, że na przykład zbudowano macierz łącznie z 40 mocnych i słabych stron firmy oraz z 30 szans i zagrożeń oraz przy założeniu, że obojętny jest punkt widzenia: czy od zewnątrz do wewnątrz, czy od wewnątrz na zewnątrz – liczba możliwych skojarzeń będących podstawą formułowania problemów wynosi $40 \times 30 / 2 = 600$.

Jeżeli tak jak w przykładzie zawartym na rys. 4 każdy problem można rozwiązywać na kilka sposobów (w przykładzie na 3 sposoby) – liczba potencjalnych rozwiązań wyniesie $600 \times 3 = 1800$. Rozwiązania te po wstępnej selekcji stanowią zbiór pomysłów-zadań. Etap ten jest wspólny jako punkt wyjścia zarówno dla planowania strategicznego, jak i operacyjnego.

W trakcie formułowania problemów można wykorzystywać rozmaite szczegółowe techniki operacjonalizacji generowania pomysłów. Na przykład kojarzenie mocnych stron z szansami i oddzielnie z zagrożeniami otoczenia w celu generowania problemów może przybrać postać jak na rysunkach 5 i 6.



Rysunek 5. Generowanie problemów z wykorzystaniem mocnych stron i szans



Rysunek 6. Generowanie problemów z wykorzystaniem mocnych stron i zagrożeń

W etapie czwartym procedury identyfikacji strategii firmy pomysły-zadania są uogólniane w strategię funkcjonalną, strategię biznesową i wreszcie w strategię ogólną organizacji. Innym sposobem generowania tych strategii jest grupowanie według np. kryteriów funkcjonalnych lub produktowych pomysłów-zadań w odpowiednie zbiory i formułowanie stosownych strategii w ujęciach enumeracyjnych. Czwarty etap w tej procedurze może również dotyczyć identyfikacji zadań na poziomie operacyjnym. W tym celu wygenerowane pomysły-zadania powinny:

- zostać powierzone do wykonania określonym zespołom z kierownikiem odpowiedzialnym za ich wykonanie,
- być określone w czasie,
- mieć określony budżet finansowy.

Powyższe stanowi minimalny warunek przejścia od pomysłów-zadań do zadań, jako podstawowych kategorii planowania operatywnego.

3. Zadania operacyjne w sesji strategicznej

Istnieje wiele organizacyjnych rozwiązań w zakresie generowania strategii organizacji. Przede wszystkim trzeba zdecydować, kto będzie opracowywał projekt strategii, czy stały lub powołany *ad hoc* zespół z wewnątrz przedsiębiorstwa, czy też realizacja projektu zostanie powierzona wyspecjalizowanej firmie konsultingowej. W tym ostatnim wypadku również istnieją przynajmniej dwa skrajne rozwiązania organizacyjne. Albo firma konsultingowa po przeprowadzeniu stosownych badań

firmy i jej bliższego (biznesowego) i dalszego otoczenia przedstawia projekt strategii przedsiębiorstwa, opracowany według niejawniej metody będącej własnością firmy doradczej. Albo firma konsultingowa opracowuje strategię przy znacznym współudziale kierownictwa analizowanego przedsiębiorstwa, najczęściej w postaci sesji strategicznej.

Podstawowymi celami sesji są:

- opracowanie strategii funkcjonalnych, strategii domen oraz strategii ogólnej firmy,
- edukacja w zakresie firmy i jej otoczenia, dyfuzja wiedzy,
- integracja wokół celów firmy.

Stosując przedstawioną wyżej procedurę można zrealizować dodatkowo określone cele zarządzania operacyjnego. Będzie to lista konkretnych zadań, traktowanych jako elementy składowe wygenerowanych strategii³.

Podsumowanie

Przedstawiona nowa procedura analizy SWOT została zweryfikowana w trakcie kilkudziesięciu sesji strategicznych przeprowadzonych w przedsiębiorstwach i innych organizacjach (np. w urzędach) przez autora. Interesujące, że otrzymane w ich wynikach strategie w wielu wypadkach nie wdrożono ze względów „politycznych”. Zawsze jednak zrealizowano kilka, kilkanaście, a nawet po kilkadziesiąt zadań operacyjnych, które wygenerowano w wyniku dyskusji w trakcie takich sesji.

Literatura:

1. Gierszewska G., Romanowska M., *Analiza strategiczna przedsiębiorstwa*, PWE, Warszawa, 2002.
2. Klasik A. (red.), *Planowanie strategiczne*, PWE, Warszawa 1993.
3. Krupski R., *Identyfikacja i realizacja strategii firmy*, Wrocław, 1994.
4. Krupski R. (red.), *Zarządzanie strategiczne. Koncepcje. Metody*, Wyd. Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2007.
5. Lisiński M., *Metody planowania strategicznego*, PWE, Warszawa 2004.

³ Warianty organizacji samej sesji strategicznej zostały opisane w: R. Krupski, *Identyfikacja i realizacja strategii firmy*, Wrocław, 1994.

6. Obłój K., *Strategia organizacji. W poszukiwaniu trwałej przewagi konkurencyjnej*, PWE, Warszawa 2007.
7. Thompson A.A., Strickland A.J., *Strategic Management. Concept and Cases*, Homewood 1990.
8. Weihrich H., *The TOWS Matrix. A Tool for Situational Analysis*, "Long Range Planning", 1982, No 2.

Wykorzystanie metody *kaizen* w procesie zarządzania operacyjnego

Wstęp

Zarządzanie operacyjne nie jest nową dziedziną zarządzania. Pojawilo się już w momencie powstania pracy zespołowej ukierunkowanej na realizację wytyczonych celów. Już na tym etapie rozwoju gospodarczego zauważono, że o produktywności organizacji decyduje nie tylko wykorzystywana technologia ale również sposób zarządzania tą technologią jak i całą organizacją. Efektywne wykorzystanie zasobów organizacji, potrzeba ciągłego doskonalenia zarówno produktów jak i samej organizacji stały się przesłankami do wzrostu znaczenia zarządzania operacyjnego. Ten poziom zarządzania, oparty na wiedzy, doświadczeniu i zdolnościach menedżerskich przynosił pozytywne rezultaty, wszak zarządzanie operacyjne jest odpowiedzialne za sposób wytwarzania produktów (określonych dóbr, usług lub ich połączenie), poszukiwanie efektywniejszych rozwiązań prowadzących do doskonalenia samych produktów jak i całej organizacja.

Jedną z metod usprawniania organizacji jest metoda *kaizen* polegająca na systematycznym, powolnym, często bezinwestycyjnym usprawnianiu wszelkich aspektów funkcjonowania organizacji. Metoda *kaizen* w ramach zarządzania operacyjnego, to przede wszystkim koncentracja wysiłków na poprawę przebiegu procesów oraz podejmowanie działań korygujących i zapobiegawczych ale także optymalizacja struktur, efektywne wykorzystanie zasobów itp.

Celem referatu jest przedstawienie koncepcji *kaizen* jako metody możliwej do wykorzystania w procesach zarządzania operacyjnego.

1. Istota zarządzania operacyjnego

Zarządzanie operacyjne dotyczy organizacji we wszystkich sektorach zarówno wytwórczych jak i usługowych wszak większość produk-

tów to kombinacja wyrobów i usług. Celem każdej organizacji jest wytwarzanie oczekiwanych produktów tj. wytworów organizacji – wyrobów, usług lub ich kombinacji. Wszelkie działania mające na celu wytworzenie tych produktów to działalność operacyjna. W tym miejscu zasadnym jest przybliżenie podstawowych pojęć.

Operacje to działania bezpośrednio związana z wytwarzaniem produktów zaspokajających wymagania klienta. Działalność przekształcająca elementy wejściowe na produkty urzeczywistnia się poprzez realizację poszczególnych operacji.

Tabela 1. Struktura systemu produkcyjnego

PROCES PRODUKCYJNY		
Proces B+R: • projektowanie strategii zarządzania, • prognozowanie i planowanie strategiczne, • projektowanie produktu, • projektowanie procesów, systemu wytwórczego, zdolności produkcyjnych, • projektowanie lokalizacji maszyn, sieci i instalacji, • przygotowanie czynników produkcji.	Proces wytwórczy: A. Proces wytwórczy podstawowy: • operacje technologiczne, • operacje kontrolne, • operacje transportowe, • operacje magazynowania,, • operacje złożone. B. Proces wytwórczy pomocniczy: • utrzymanie ruchu i remontów, • dostarczanie czynników energetycznych, • zapewnienie funkcjonowania infrastruktury, • utylizacja odpadów. C. Proces obsługi wytwarzania • obsługa administracyjna, • BHP, • ochrona obiektów, • utrzymanie czystości	Proces dystrybucji i obsługi klienta: • zorganizowanie i funkcjonowanie sieci sprzedaży, • obsługa serwisowa, • badania marketingowe.

Źródło: opracowanie własne

Zarządzanie operacyjne określa sposób w jaki produkty są wytwarzane. Zarządzanie operacjami obejmuje sposoby projektowania, planowania, organizowania i kontrolowania operacji. Zarządzanie operacyjne jest odpowiedzialne za wszystkie działania bezpośrednio doty-

czące wytwarzania produktu: za gromadzenie rozmaitych składników wejściowych i przetwarzanie ich w planowane produkty końcowe¹. Należy podkreślić, że zarządzanie operacyjne nie odnosi się tylko do najniższego operacyjnego poziomu zarządzania, choć jest ściśle z nim związane. Jest pojęciem szerszym od zarządzania produkcją². Samą strukturę systemu produkcyjnego autor syntetycznie przedstawił w tab. 1.

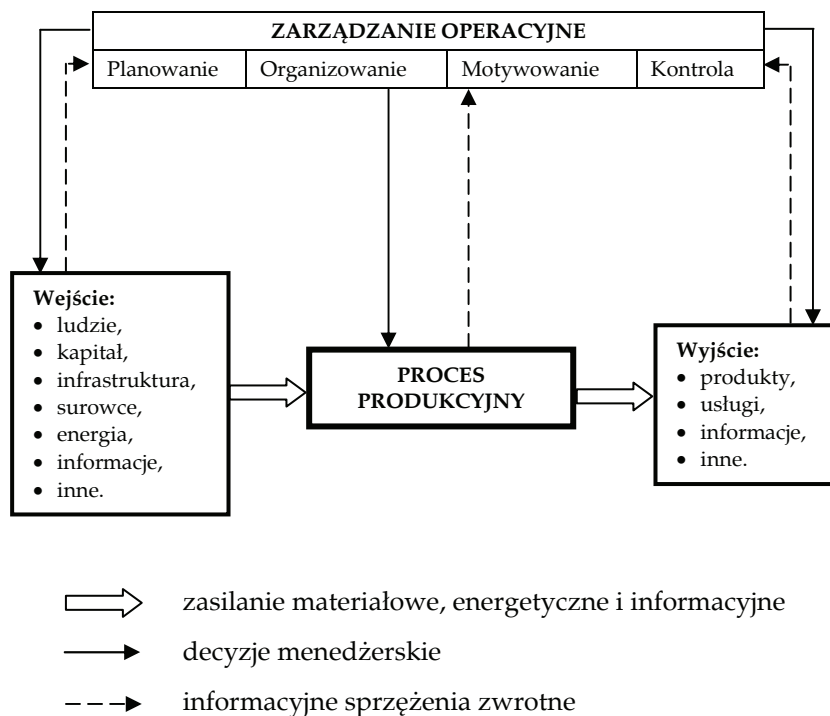
Zarządzanie operacyjne występuje w każdej organizacji, na każdym jej poziomie i stąd trudno je zdefiniować na poziomie ogólnej terminologii właściwej dla każdej organizacji. Organizacje przetwarzając różnorodne składniki wejściowe w planowane produkty wyjściowe wybierają i sterują operacjami niezbędnymi do osiągnięcia swoich celów. Składnikami wejściowymi mogą być: surowce, pieniądze, ludzie, maszyny, energia, itp. Składniki te w wyniku przeprowadzania różnorodnych operacji wewnątrz organizacji przekształcane są w wyroby gotowe. W procesie zarządzania operacyjnego menedżerowie realizują podstawowe funkcje regulacyjne poprzez: planowanie, organizowanie, motywowanie i kontrolę przebiegu procesów wytwórczych. W szczególności menedżerowie w ramach zarządzania operacyjnego koncentrują się na:

- definiowaniu celów i sposobów ich osiągnięcia,
- tworzeniu najszybszych struktur (zespołów) do osiągnięcia celów,
- zapewnieniu odpowiednich pracowników do osiągnięcia celów,
- przydzieleniu pracownikom odpowiednich zadań,
- zmotywowaniu pracowników do wydajnej pracy,
- przydzieleniu niezbędnych zasobów do realizacji planowanych procesów,
- bieżący nadzór na przebiegiem procesów,
- podejmowanie działań korygujących i zapobiegawczych,
- powiadamianie o postępach organizacji.

¹ Zob. D. Walters, *Zarządzanie operacyjne. Towary i usługi*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 32.

² Produkcja to wykorzystywanie różnego rodzaju materiałów, środków technicznych, energii i informacji, środków finansowych oraz pracy ludzkiej w celu wytwarzania i dostarczania klientom wartościowych produktów które zaspokoją potrzeby i umożliwią uzyskanie satysfakcji. (Zob. L. Dwiliński, *Zarządzanie produkcją*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2002, s. 13).

Zdaniem autora zakres i problemu zarządzania operacyjnego wyczerpująco przedstawia rys. 1.



Rysunek 1. Model zarządzania operacyjnego w systemie produkcyjnym
Źródło: opracowanie własne

Uwagi dotyczące istoty zarządzania operacyjnego:

1. Niektórzy autorzy wydzielają księgowość i finanse oraz sprzedaż i marketing z zakresu zarządzania operacyjnego. Wyłączają zarządzanie operacyjne z systemu produkcyjnego wydzielając mu od-

powiedzialność za przebiegi wewnętrznych operacji związanych z wytwarzaniem produktów i świadczeniem usług³.

2. Poszukiwania poprawy efektywności wytwarzania doprowadziły do powstania dyscyplin: badania pracy, zarządzanie kontraktowe, inżynieria przemysłowa, zarządzanie produkcją. Przedsiębiorstwa powoływały kierownika produkcji (kierownika operacyjnego – działu, zakładu, logistyk, kierownik, inżynier ds. produkcji itp.).
3. Zarządzanie operacyjne rozwiązuje problemy stosując czteroetapowe podejście:
 - *obserwacja* – uświadomienie problemu, jego zbadanie, rozważanie propozycji rozwiązań,
 - *formułowanie* – budowa modeli, znajdowanie rozwiązań, propozycje działań,
 - *analiza* – badania poszczególnych rozwiązań, wybór wariantu i podjęcie decyzji,
 - *zastosowanie* – wprowadzenie przyjętych rozwiązań, kontrola, zbieranie informacji zwrotnych.
4. Wychodząc z intencji autora i z celu tego opracowania podkreślić należy, iż wymiar strategiczny zarządzania jakością dotyczy celów:
 - określenie poziomu jakości wyrobów,
 - rozszerzenie rynków zbytu,
 - poprawa renomy firmy,
 - określenie polityki cenowej,
 - stworzenie systemu jakości,
 - poprawa produktywności,
 - udział przedsiębiorstwa na rynkach zbytu,
 - rozwój wyrobu.

natomiast wymiar operacyjny – może dotyczyć poziomu produkcji, poprawy jakości czy ochrony środowiska:

- zadania do wykonania,
- metody i kolejność faz realizacji,
- harmonogram działań wykonawców i osoby odpowiedzialne,
- miejsce wykonania.

³ Np. D. Walters, *op. cit.*, s. 31-50.

2. *Kaizen* w perspektywie operacyjnej

Metoda *kaizen* (jap. *kai* – zmiana, *zen* – dobry) wywodząca się z japońskiej kultury i praktyki zarządzania – jest japońskim podejściem do usprawniania charakteryzującym filozofię narodowego myślenia i działania. Pojęcie to zawiera wyobrażenia, przekonania i wartości kształtujące sposób myślenia i sposób działania ludzi⁴. *Kaizen*, to powolne, niekończące się usprawnianie wszelkich aspektów życia. Zatem działania związane z *Kaizen* w ramach zarządzania operacyjnego koncentrują się na bieżącym nadzorze nad przebiegiem procesów oraz podejmowaniem działań korygujących i zapobiegawczych. Efektem takiej koncentracji wysiłków zarządczych menedżerów, jest proces ciągłego doskonalenia zarówno kierowników jak i pracowników ale także produktów, usług, procesów oraz wszelkich działań ulepszających, przez cały stan osobowy, przez wszystkich zaangażowanych w proces zmian w całej organizacji na wszystkich poziomach zarządzania. *Kaizen* to ciągle likwidowanie strat i braków występujących w procesach produkcyjnych oraz angażowanie pracowników do systematycznej poprawy samych procesów i metod sterowania, co pociąga za sobą konsekwentne zmniejszanie kosztów. Wreszcie *kaizen*, to permanentne wprowadzanie udoskonaleń, tworzenie kultury doskonalenia jakości w przedsiębiorstwie, to stawianie sobie kolejnych celów po osiągnięciu bieżących, ukierunkowanie na wyższą skuteczność i efektywność funkcjonowania.

Celami stopniowego i systematycznego doskonalenie wszystkich aspektów działalności organizacji, w których zarządzanie operacyjne ma istotne miejsce, mogą być:

- skrócenie czasu realizacji procesów oraz poprawy jakości;
- koncentracja wysiłku oraz czasu każdego pracownika na tworzenie wartości dodanej,
- wykorzystywanie zidentyfikowanych problemów do działań doskonalących (problem to skarb do wykorzystania),
- dostosowanie techniczne elementów systemu,
- tworzenie kryteriów oceny i nagradzania,
- redukcję kosztów.

⁴ Zob. K. Lisiecka, *Kreowanie jakości*, Wydawnictwo Uczelniane Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2002, s. 218.

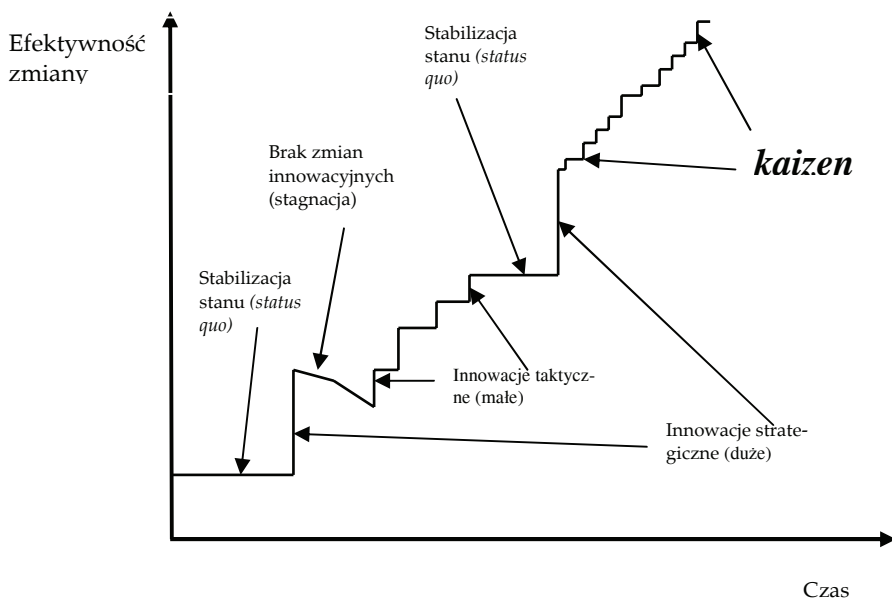
Kaizen różni się od klasycznego zachodniego stosunku do usprawniania, ponieważ buduje on proces usprawniania z wykorzystaniem zasobów ludzkich. Jest najważniejszą koncepcją japońskiego zarządzania, ukierunkowana na ludzi i ich działalność, a także na procesy których ciągle usprawnianie prowadzi do lepszych wyników. Słowem sukcesu organizacji upatruje się w doskonaleniu jej wewnętrznych procesów oraz zaangażowaniu pracowników, drogą skutecznego zarządzania operacyjnego, metodą drobnych wygodnych kroków wykonanych w kierunku rozwoju. Zdrowy rozsądek, wnikliwa obserwacja, listy kontrolne oraz inne tanie techniki są szczególnie eksponowane w doskonaleniu organizacji. Zatem *kaizen* jest inwestycją w załogę i jej zdroworozsądkowe i metodyczne nastawienie do usprawnień. *Kaizen* jest pojęciem które w na trwale zapisało się w życiu gospodarczym, społecznym i politycznym Japonii.

Natomiast w zachodnim ujęciu podejście w tej dziedzinie opiera się na działaniach innowacyjnych, ukierunkowanych na rezultaty i charakteryzujących się koniecznością dokonywania znacznych inwestycji w najnowsze narzędzia i technologie oraz wykorzystanie specjalistów. Podejmowane w ten sposób działania prowadzą do zmian skokowych, które w wyniku braku kolejnych działań doskonalących mogą zmniejszać swoją efektywność⁵. Innowacje są zmianami większymi (taktycznymi lub strategicznymi), wymagającymi często dużych inwestycji w infrastrukturę, technologię, wyposażenie, organizację pracy, a często także w ludzi – pozyskanie określonych specjalistów. Dlatego właśnie Massaki Imai (Prezes Kaizen Institute) twierdzi, iż „nawet największy głupiec jest w stanie zwiększyć wydajność pracy, jeśli poświęci na to odpowiednią ilość środków. Prawdziwą sztuką jest zwiększenie efektywności bez dodatkowych inwestycji w nowe urządzenia i technologie”.

Przykładowy przebieg udoskonaleń – zmian efektywności funkcjonowania organizacji w wyniku wprowadzania zmian innowacyjnych⁶ oraz *kaizen* przedstawia rys. 2.

⁵ Zob. R. Karaszewski, *TQM teoria i praktyka*, TNOiK Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności Dom Organizatora, Toruń 2001, s. 110 – 111.

⁶ Zmiany innowacyjne wywołują zmianę *status quo* organizacji, co często wzbudza opory wobec tych właśnie zmian. Zakres samego pojęcia innowacji jest bardzo szeroki, a sam termin jest zwykle dość dowolnie interpretowany, dla potrzeb tego opracowania, przez innowację autor rozumie celowe zastosowanie określonego rozwiązania technicznego, polegającego na opracowaniu nowych produktów lub udoskonaleniu już istniejących, tworzeniu lub doskonaleniu procesów wytwórczych, a także zmian organizacyjnych oraz zarządczych w przedsiębiorstwie. (Zob. F. Mroczko, *Uwarunkowania innowacji opartych na wiedzy*, Rozdział IV. 2. [w:] L. Pawłowicz, *Strategia lizbońska a zarządzanie wartością*, Uniwersytet Gdański, CeDeWu.pl, wydawnictwa fachowe, Gdańsk – Uppsala, 2006, s. 358).



Rysunek 2. Efektywność funkcjonowania organizacji w wyniku *kaizen* oraz zmian innowacyjnych

Źródło: opracowanie własne

Zarządzanie operacyjne w oparciu o metodę *kaizen* jest dobrym narzędziem wspierającym zmiany innowacyjne i utrwalającym, a następnie rozwijającym efekty tych zmian. Charakterystykę cech *kaizen* i innowacji zawiera tabela nr 2.

Fakt, że rozwiązania zachodnie sytuują się bardziej po stronie radykalnych innowacji, a japońskie po stronie *kaizen* jest wyrazem dziedzictwa kulturowego, w tym systemu kształcenia. Zachodnie systemy kształcenia rozwijają indywidualną inicjatywę i zdolności twórcze, japońskie kładą nacisk na harmonię i pracę zespołową. Zachodnie eksponują odpowiedzialność jednostkową, optymalizację i jakość decyzji, japońskie – unikanie konfliktów i decyzję „do przyjęcia”, czyli kompromis. Być może w tych wartościach tkwią źródła sukcesu japońskiego *kaizen*⁷.

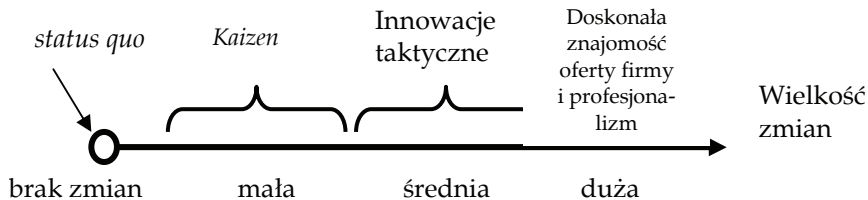
⁷ K. Lisiecka, *op. cit.*, s. 224.

Tabela 2. Cechy kaizen i innowacji

Lp.	Cechy	<i>Kaizen</i>	Innowacje
1.	Skutek	Długookresowy i długotrwały, lecz bez dramatyzmu	Dramatyczny
2.	Tempo	Małe kroki	Duże kroki
3.	Ramy czasowe	Ciągle i rozszerzające się, inkrementalne	przerywane i nierozszerzające się
4.	Zmiana	Stopniowa i stała	Gwałtowna
5.	Uczestnictwo	Każdego	Kilku wybranych „mistrzów” – „championów”
6.	Podjęcie decyzji	Decyzje kompromisowe – racjonalne	Odpowiedzialna jednostka, decyzje optymalne
7.	Inicjatywa zmiany	Z miejsca pracy – gemba	Od menadżera „z góry w dół”
8.	Podejście	Kolektywne, wysiłek grupowy, podejście systemowe	Silny indywidualizm, pomysły indywidualne, idee i wysiłki
9.	Tryb	Utrzymanie istniejącego stanu i usprawnienie	Zniszczenia i odbudowywania
10.	Zaczyn	Konwencjonalna wiedza i reguły działania	Technologiczny przełom, nowe wynalazki, nowe teorie
11.	Wymagania praktyczne	Wymagane nieduże inwestycje, lecz duży wysiłek dla utrzymania	Wymagane duże inwestycje, lecz niekonieczny jest wysiłek dla utrzymania
12.	Ukierunkowanie wysiłku	Na ludzi	Na technikę
13.	Kryteria oceny	Procesowe oraz wysiłki na rzecz lepszych rezultatów	Rezultaty w zakresie zysku
14.	Walory	Dobrze skutkuje w gospodarkach o wolnym tempie wzrostu	Lepiej dostosowany do gospodarki o szybkim tempie wzrostu
15.	Największy efekt	W sferze wytwarzania i zbytu	W procesach badawczych i w procesie opracowań technologii
16.	Nakłady	Niskie nakłady, wykorzystanie tanich technik	Wysokie nakłady często na nowe technologie

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem K. Lisiecka, *op. cit.* s. 223.

Kaizen jest metodą małych kroków, która osiąga drobne cele, ale w sposób ciągły, co zapewnia stały rozwój w warunkach *status quo*, postęp oraz satysfakcjonujące wyniki. Nie wymaga pozyskania nowych technologii czy też złożonych technik zarządzania. Wprowadzanie takich zmian nie wzbudza oporów załogi, a przeciwnie – konsoliduje zespoły przed nowymi wyzwaniami, uruchamia twórczą inicjatywę, a tym samym wzrasta prawdopodobieństwo osiągnięcia powodzenia. Zatem *kaizen* odwołuje się do zdrowego rozsądku, przebiega łagodnie, taktownie, bez napięć wewnętrznych, w atmosferze wzajemnego porozumienia. Tworzy się kultura organizacji wspierająca rozwój, inspirująca kreowanie nowych pomysłów, kultura wprowadzania zmian i ciągłego doskonalenia organizacji. *Kaizen* jest doskonałym uzupełnieniem działań zawartych pomiędzy innowacjami a zachowaniem istniejącego stanu (rys. 3). Jest procesem skutecznego rozwiązywania uświadomionych problemów w drodze zarządzania operacyjnego.



Rysunek 3. Miejsce *kaizen* w wielkości zmian usprawniających

Źródło: opracowanie własne

Kaizen to systematycznie powtarzane serie nieznacznych ulepszeń dokonywanych w oparciu o istniejący sprzęt czy system przez ludzi, którzy pracują w obszarze, który można udoskonalić. Podejście to bazuje na istniejących technikach i technologiach i poza wyjątkowymi przypadkami nie wymaga angażowania specjalistów. Istotnym aspektem *kaizen*

jest standaryzacja i podtrzymywanie usprawnień, co jest tak ważne dla całego procesu, jak udoskonalenie samo w sobie. Dane usprawnienie musi nabrać znamion trwałości zanim wprowadzone zostanie kolejne⁸.

W Japonii postrzega się i wyróżnia dwa aspekty związane z wykonywaną pracą: stabilizację istniejącego stanu i jego doskonalenie. Stabilizacja (rys. 1.) odnosi się do działań związanych z przestrzeganiem bieżących standardów (dotychczasowych technologii, zarządzania, wykonania), doskonalenie zaś odnosi się do działań związanych z podniesieniem istniejących standardów. Zatem *kaizen* gwarantuje ciągłość procesów usprawniania, nieodwracalność zmian oraz niezbędną standaryzację, która tutaj ma szczególne znaczenie. Standard jest swoistym fundamentem na którym buduje się ciągle doskonalenie.

Kaizen łączy się z takimi technikami jak: statystyczna regulacja jakości, koła jakości, kompleksowe sterowanie jakością, zarządzanie jakością. *Kaizen* kojarzy się nie tylko z wytworami lub usługami, lecz również z jakością pracy ludzi, sposobem obsługi maszyn, charakterem procesów, traktowania, systemów i procedur. Obejmuje wszystkie procesy ludzkich zachowań⁹. Zgodnie z tą metodą całość aspektów funkcjonowania człowieka w społeczeństwie, w miejscu pracy czy nawet w rodzinie należy ciągle doskonalić. Przyjęcie takiego stylu życia powoduje, że człowiek dąży do wprowadzania usprawnień, gdzie każdy dzień, czy to w firmie, określonej społeczności, czy też w rodzinie powinien przynosić jakąś twórczą zmianę. Wiele drobnych kroków usprawniających może przynieść większy efekt niż nie jedna kosztowna innowacja która wymaga inwestycji w nowe technologie czy zakup nowych maszyn.

Jak już wspomniano, *kaizen* wymaga pełnego zaangażowania wszystkich uczestników organizacji na rzecz osiągnięcia niewielkich ale ciągłych pozytywnych rezultatów. K. Lisiecka¹⁰ nawiązuje nawet do skojarzeń z zakresu religii określając, iż *kaizen* wymaga pełnego posłannictwa, zmian w zachowaniu ludzi. Musi sięgać do źródeł głębokich motywów ludzkich, takich jak: niedobór wartości lub aspiracje. Każda religia opiera się na rytuałach. *Kaizen*, który opiera się na takich zasadach jak uczestnictwo i porozumienie, również wymaga form, w jakich ludzie będą wyrażali swoje uczestnictwo i porozumienie. Dlatego istotne są zebrania kół jakości. *Kaizen* od religii odróżnia się jednak tym, że jeśli

⁸ R. Haffer, *Systemy zarządzania jakością w budowaniu przewag konkurencyjnych przedsiębiorstw*, Wyd. UMK, Toruń 2003, s. 158 – 159.

⁹ Zob. K. Lisiecka, *op. cit.*, s. 219 – 220.

¹⁰ Zob. *Tamże*, s. 222 – 223.

wyniki nie przychodzą natychmiast, to dają się odczuć po kilku latach. Ceną za niewyznawanie *credo kaizen* jest odsunięcie od satysfakcji z postępu, którego każda osoba lub organizacja musi doświadczyć, ażeby przeżyć. *Kaizen* wymaga innego przywództwa, opartego nie tyle na władzy, hierarchii lub wieku, ile na doświadczeniu i przekonaniu. Przywódcą może być tylko ktoś, kto sam ma doświadczenie i charyzmę. *Kaizen* nie jest aktem jednorazowym lecz procesem, nieustannych poszukiwań sposobów poprawy obowiązujących standardów lub tworzyć nowe, utrzymywać porządek na miejscu pracy i walczyć z wszelkiego rodzaju marnotrawstwem.

3. Zasady praktyki *kaizen*

Kaizen nie jest abstrakcyjną koncepcją, lecz bardzo realistyczną metodą odnoszącą się do konkretnego miejsca pracy, „miejsca akcji” – *gemba*. Zatem *gemba* to miejsce, w którym wytwarza się produkt oraz nową wartość, gdzie tworzy się sukces firmy. Może to być: fabryka, laboratorium, sala wykładowa, sklep, szpital, sala operacyjna, itd. Właśnie *gemba* jest źródłem informacji oraz podstawą i miejscem wszelkich usprawnień. Wszyscy menadżerowie jak i pracownicy wykonawczy muszą bezwzględnie być w ciągłym kontakcie i precyzyjnie znać swoje *gemba* ażeby rozumieć co dzieje się w jego miejscu pracy i posiadać potencjał oraz możliwości jego doskonalenia. Stąd w literaturze przedmiotu można spotkać określenie wiążące metodę ciągłego udoskonalania z miejscem akcji *gemba kaizen*.

M. Imai sformułował pięć zasad (reguł) *gemba kaizen*¹¹:

1. Gdy pojawia się problem, zacznij od wizyty w *gemba*. Nie próbuj tego problemu rozwiązać z za biurka; zdalne starowanie niewiele pomoże. Wyjdź z gabinetu, idź do hali fabrycznej i bacznie obserwuj.
2. Sprawdź *gembutsu*. *Gembutsu* to przedmioty, materialne obiekty znajdujące się w *gemba* - zepsute maszyny, odpady i odrzuty czy zwrócone wyroby. Kiedy zepsuje się maszyna nie zwołuj narady w tej sprawie, lecz poszukaj przyczyny awarii.

¹¹ <http://pcp.com.pl/content/view/119/61/1/2/lang.pl/> (19.07.2009).

3. Podejmij na miejscu tymczasowe środki zaradcze. W pewnej fabryce takim środkiem było zatrzymywanie maszyn co pewien czas po to, aby oczyścić pas transmisyjny z metalowych wiórów.
4. Poszukaj bezpośredniej przyczyny problemu. Po zastosowaniu środków zaradczych zbierz wszelkie informacje i dane, które pomogą ci ustalić bezpośrednią przyczynę awarii lub problemu. Wiele z nich można ustalić za pomocą prostej techniki „pięciu pytań dlaczego”. Załóżmy, że podłogę hali fabrycznej trzeba posypywać trocinami. Dlaczego? Ponieważ inaczej jest śliska. Dlaczego? Ponieważ są na niej plamy z oleju. Dlaczego? Ponieważ wycieka on z maszyny. Dlaczego? Ponieważ tuleja jest nieszczelna. Dlaczego? Ponieważ gumowa uszczelka jest zużyta.
5. Określ właściwe standardy zapobiegające powtórzeniu się problemu. Po rozwiązaniu problemu lub usunięciu awarii musisz opracować nowe, właściwe procedury określające odpowiednie standardy nadzoru, konserwacji czy bezpieczeństwa. Jest to gwarancja uniknięcia takich samych lub podobnych problemów w przyszłości.

Wszyscy w firmie powinni pracować razem, aby podążać za trzema podstawowymi filarami pozwalającymi realizować *kazein w gemba*:

- 1) właściwe utrzymanie stanowiska pracy,
- 2) eliminacja *muda*,
- 3) standaryzacja¹².

Właściwe utrzymanie stanowiska pracy jest zabiegiem prostym i przyczyniającym się do zwiększenia wydajności oszczędności – jest nieodłącznym elementem dobrego zarządzania. Bałagan, zła organizacja stanowiska pracy jest przyczyną zwiększonego wysiłku w realizacji zadań oraz wzrostu kosztów i wszelkiego marnotrawstwa czasu, narzędzi i materiałów. Organizacja miejsca pracy, hali produkcyjnej czy firmy

¹² M. Imai, *Gemba Kaizen Zdroworozsądkowe, niskokosztowe podejście do zarządzania*, Kaizen Institute Polska and Biznes Ltd., 2006, s. 19.

składa się z 5 etapów określanych w *gemba kaizen* jako 5 S¹³.

Muda w języku japońskim oznacza marnotrawstwo lub działanie jałowe. Klient jest w stanie zapłacić za pracę która tworzy wartość. Niestety nie każda praca wykonywana w przedsiębiorstwie taką wartość tworzy i nie wpływa na usatysfakcjonowanie klienta. Wyeliminowanie pracy bezużytecznej nie powoduje uszczerbku jakości w wytwarzanym produkcie – nie pomniejsza wartości dla klienta. Zatem wszystkie działania, które nie dodają wartości, są traktowane jako *muda*. Eliminowanie *muda* może być najbardziej efektywnym finansowo sposobem poprawy produktywności i zredukowania kosztów operacyjnych. Takie małe usprawnienia w wielu procesach stopniowo się kumulują, co prowadzi do znaczącego poprawiania jakości, korzyści finansowych i podniesienia produktywności.

1. Można wyróżnić siedem kategorii *muda*¹⁴:
2. *Muda* z powodu nadprodukcji.
3. *Muda* z powodu nadmiernych zapasów.
4. *Muda* z powodu wybrakowanych produktów i napraw.
5. *Muda* z powodu zbędnych czynności.
6. *Muda* z powodu wykonywania zbędnej pracy.

¹³ Określenie 5S pochodzi od japońskich słów:

1. *Seiri* (ang. *Structurise*) – selekcja, organizacja stanowiska pracy – tłumaczona jako właściwe przygotowanie miejsca, sposobu i narzędzi pracy (z eliminacją wszystkiego co zbędne).
2. *Seiton* (ang. *Systematise*) – systematyczność, porządek – rozumiany jako ład obejmujący miejsce i sposób pracy oraz przygotowanie wszystkich wymaganych narzędzi w sposób umożliwiający łatwe i szybkie ich wykorzystanie.
3. *Seiso* (ang. *Sanitise*) – czystość, sprzątanie – zachowanie porządku w miejscu pracy pozwalające na zwiększenie bezpieczeństwa pracy, kontroli działania urządzeń oraz odpowiedzialności za powierzone pracownikowi środki produkcji.
4. *Seiketsu* (ang. *Standarise*) – standaryzacja – opracowanie i wdrożenie procedur, instrukcji i zarządzeń sprzyjających utrzymywaniu porządku na stanowisku pracy. Standardy te powinny być powszechne, jasne i łatwe do zrozumienia.
5. *Shitsuke* (Self-discipline) – dyscyplina, samodyscyplina – stosowanie się pracowników do zasad przyjętych w organizacji oraz samodzielne eliminowanie złych zwyczajów, szkolenie pracowników, aby wykonywali powierzone im obowiązki samodzielnie, systematycznie i z zadowoleniem.

(Zob. R. Karaszewski, *op. cit.*, s. 110; M. Urbaniak, *Zarządzanie jakością. Teoria i praktyka*, Difin, Warszawa 2004, s. 197 – 200; J. M. Myszewski, *Po prostu jakość. Podręcznik zarządzania jakością*, Wydawnictwo WSPiZ, Warszawa 2005, s. 174 – 177).

¹⁴ Zob. <http://pcp.com.pl/content/view/119/61/1/7/lang.pl/> oraz <http://www.tnoiksgh.org.pdf> (lipiec 2009).

7. Muda z powodu przestojów.
8. Muda z powodu zbędnego transportu.

Za symboliczną ósmą stratę uznawane jest także niewykorzystywanie potencjału i pomysłowości ludzi. Brak angażowania pracowników w procesy zachodzące w firmie i w ciągle doskonalenie, niewdrażanie ich pomysłów, niewykorzystywanie ich potencjału, kreatywności, kompetencji i umiejętności to współcześnie bardzo istotna *muda*.

Trzecia kluczowa zasada praktyk *kaizen* w *gemba* to standaryzacja. Standardy¹⁵ można zdefiniować jako najlepsze metody wykonania danej pracy, zapewniające właściwą jakość procesu lub zbioru procedur i zapobiegające pojawianiu się błędów lub obniżaniu efektywności i jakości. Chcąc zatem utrzymać jakość produkcji na wysokim poziomie, należy utrzymywać standardy, a nawet dążyć do ich doskonalenia i podnoszenia na wyższy poziom zgodnie ze schematem PDCA.

Filozofia *kaizen* opiera się na zasadach:

9. Nie oczekuj perfekcji, bo nigdy jej nie osiągniesz, a świadomość tej porażki będzie wywoływała u ciebie brak akceptacji dla siebie i innych. Oznacza to przyjęcie koncepcji ciągłego ulepszania i zmiany na lepsze we wszystkich obszarach funkcjonowania organizacji.
10. Nie oczekuj perfekcji, bo gdybyś kiedykolwiek uznał, że ją osiągnąłeś, byłby to koniec twojego rozwoju. Proces doskonalenia ma

¹⁵ Podstawowe cechy standardów:

- Określają najlepszy, najłatwiejszy i najbezpieczniejszy sposób wykonania danej czynności.
- Zapewniają ochronę *know-how* firmy. Bez formalnych standardów wiedza na temat sposobów najlepszego wykonania danych czynności leży w pamięci pracowników. Jest to sytuacja bardzo niebezpieczna, ponieważ wiedza ta zostaje utracona w wypadku odejścia pracownika z firmy.
- Określają kryteria oceny wykonania. Bez odpowiednich standardów nie będzie możliwa właściwa ocena pracy.
- Stanowią punkt odniesienia do utrzymania i poprawy funkcjonowania. Przestrzeganie standardów oznacza utrzymanie jakości wykonania na określonym poziomie, podczas gdy ciągle podnoszenie poprzeczki jest równoznaczne z ciągłą poprawą.
- Wyznaczają cele szkolenia pracowników. Standardy, czy to w postaci dokumentów, czy też w innej formie mają wskazywać, czego należy się nauczyć.
- Stwarzają odpowiedni system samokontroli i nadzoru. Umieszczenie tekstu standardów pracy w hali fabrycznej ma przypominać pracownikom o konieczności ich przestrzegania.
- Dają stały punkt odniesienia i pomagają zapobiegać powtarzaniu się błędów.

charakter oczywiście ciągły oraz nie posiada wytyczonej granicy możliwej do osiągnięcia¹⁶.

Proces operacyjnego wykorzystania metody *kaizen* składa się z siedmiu etapów¹⁷:

- 1) zdefiniowanie obszaru usprawnień,
- 2) analiza i selekcja kluczowych problemów,
- 3) identyfikacja powodów usprawnień,
- 4) zaplanowanie środków zaradczych,
- 5) implementacja,
- 6) porównanie rezultatów,
- 7) standaryzacja.

Wskazówki w zakresie realizacji przedsięwzięć *kaizen* przedstawia

A. Gajewski¹⁸ definiując je jako 10 zasad *kaizen*:

1. Problemy stwarzają możliwości.
2. Pytaj 5 razy „dlaczego”?
3. Bierz pomysły od wszystkich.
4. Myśl nad rozwiązaniami możliwymi do wdrożenia.
5. Odrzucaj ustalony stan rzeczy.
6. Nie przyjmuj do wiadomości, że czegoś się nie da zrobić.
7. Wybieraj proste rozwiązania – nie czekając na te idealne.
8. Użyj sprytu zamiast pieniędzy.
9. Pomyłki koryguj na bieżąco.
10. Ulepszanie nie ma końca.

Podsumowanie

Skuteczne wdrożenie *kaizen* jest możliwe pod warunkiem zrozumienia przez najwyższe kierownictwo, a także kierownictwo średniego szczebla tego, że korzystne zmiany mogą być wynikiem działań zaangażowanych pracowników operacyjnych. Musi być utrwalona kultura in-

¹⁶ Zob. J. Kowalczyk, *Szef firmy w systemie zarządzania przez jakość ISO 9001 – TQM*. Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2005, s. 118.

¹⁷ Zob. R. Karaszewski, *op. cit.*, s. 114; R. Haffer, *op. cit.*, s. 158.

¹⁸ A.S. Gajewski, *Wstęp do zarządzania jakością*. Małopolska Wyższa Szkoła Ekonomiczna, Tarnów 2007, s. 23.

spirująca pracowników do nieustannego, codziennego poszukiwania coraz nowszych rozwiązań, udoskonaleń, unikanie marnotrawstwa, utrzymywanie porządku w miejscu pracy. WYROBIENIE takiej postawy pracowników jest procesem długotrwałym, sięga źródeł kulturowych, i wymaga wypracowania odpowiednich postaw, mentalności i pożądanych zachowań. Skuteczną formą budowania świadomości załogi przedsiębiorstwa są szkolenia wyrabiające potrzebę zgłaszania indywidualnych pomysłów, nawyk pracy zespołowej i współdziałania zespołów oraz pobudzające aktywność pracowników.

Metoda *kaizen* może być stosowana do usprawnień zarówno przez poszczególnych pracowników jak i przez zespoły robocze. Jest także stosowana do zwiększania produktywności i redukcji stanów magazynowych. Pomimo wielu zalet koncepcji *kaizen*, nie należy dyskryminować innowacji – szczególnie radykalnych które wymagają często *reengineeringu*. Zawsze należy zachowywać równowagę pomiędzy dążeniem do wprowadzania nowych, rewolucyjnych metod i produktów oraz doskonaleniem istniejących procesów produkcyjnych.

Literatura:

1. Dwiliński L., *Zarządzanie produkcją*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2002.
2. Gajewski A.S., *Wstęp do zarządzania jakością*, Małopolska Wyższa Szkoła Ekonomiczna, Tarnów 2007.
3. Haffer R., *Systemy zarządzania jakością w budowaniu przewag konkurencyjnych przedsiębiorstw*, Wyd. UMK, Toruń 2003.
4. <http://pcp.com.pl/content/view/119/61/1/7/lang.pl> oraz <http://www.tnoiksggh.org.pdf> (lipiec 2009), poza tym <http://pcp.com.pl/content/view/119/61/1/2/lang.pl/> (19.07.2009).
5. Karaszewski R., *TQM teoria i praktyka*, TNOiK Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności Dom Organizatora, Toruń 2001.
6. Kowalczyk J., *Szef firmy w systemie zarządzania przez jakość ISO 9001 – TQM*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2005.
7. Lisiecka K., *Kreowanie jakości*, Wydawnictwo Uczelniane Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2002.
8. Mroczko F., *Uwarunkowania innowacji opartych na wiedzy*. Rozdział IV.2., [w:] L. Pawłowicz, *Strategia lizbońska a zarządzanie wartością*,

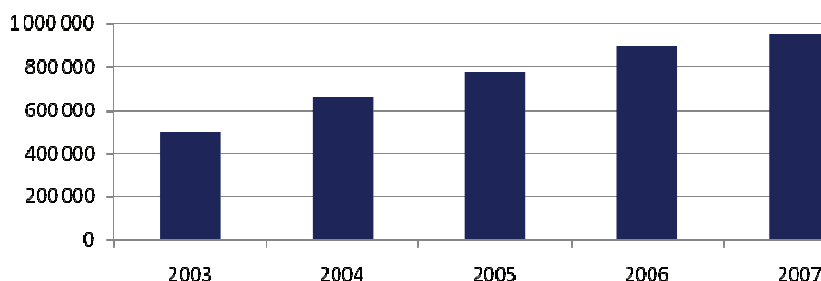
Uniwersytet Gdański, CeDeWu.pl, wydawnictwa fachowe, Gdańsk – Uppsala, 2006.

9. Myszewski J.M., *Po prostu jakość. Podręcznik zarządzania jakością*, Wydawnictwo WSPiZ, Warszawa 2005.
10. Imai M., *Gemba Kaizen Zdroworozsądkowe, niskokosztowe podejście do zarządzania*, Kaizen Institute Polska and Biznes Ltd., 2006.
11. Urbaniak M., *Zarządzanie jakością. Teoria i praktyka*, Difin, Warszawa 2004.
12. Walters D., *Zarządzanie operacyjne. Towary i usługi*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.

System zarządzania jakością ISO 9001 – „mity i ceremonie” czy skuteczne narzędzie zarządzania?

Wstęp

W ciągu ponad 20 lat swojego istnienia normy ISO serii 9000 zyskały bardzo dużą popularność. Z przeprowadzonych przez Międzynarodową Organizację Normalizacyjną (ISO) badań wynika, że w 2007 roku aż 951 486 organizacji na całym świecie posiadało certyfikowany system zarządzania jakością zgodny z wymaganiami normy ISO 9001. Liczba tych organizacji stale rosła na przestrzeni ostatnich lat (zob. rys. 1.). Biorąc pod uwagę upływ czasu oraz to, że badania ISO uznaje się za niedoszacowane można stwierdzić, że liczba wydanych certyfikatów ISO 9001 przekroczyła już 1 milion .



Rysunek 1. Liczba certyfikatów ISO 9001 w latach 2003 - 2007

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.iso.org

Najwięcej z nich wydano w: Chinach (210 773), Włoszech (115 359), Japonii (73 176), Hiszpanii (65 112), Indiach (46 091), Niemczech (45 195)

oraz USA (36 192). Polska w tym rankingu zajmuje odległe miejsce z zaledwie 9 184 certyfikatami¹.

W ostatnim okresie dało się jednak zauważyć pewne sygnały mogące świadczyć o zbliżającym się załamaniu wzrostowej tendencji. Jednym z nich jest fakt, że w Japonii, po raz pierwszy od początku istnienia norm ISO 9001, nastąpił spadek liczby wydawanych certyfikatów².

Warto więc jeszcze raz zastanowić się jaką rolę w funkcjonowaniu współczesnych organizacji pełnią sformalizowane systemy zarządzania jakością. Inspiracją do podjęcia tych rozważań był artykuł autorstwa Oliviera Boirala i Nabila Amara z Kanady pt. *Paradoxes of ISO 9000 Performance: A Configurational Approach*, który ukazał się w czasopiśmie *The Quality Management Journal*. Przedstawili oni swoje podejście do analizowania skuteczności SZJ oraz wyniki przeprowadzonych w tym zakresie badań.

1. System zarządzania jakością ISO 9001

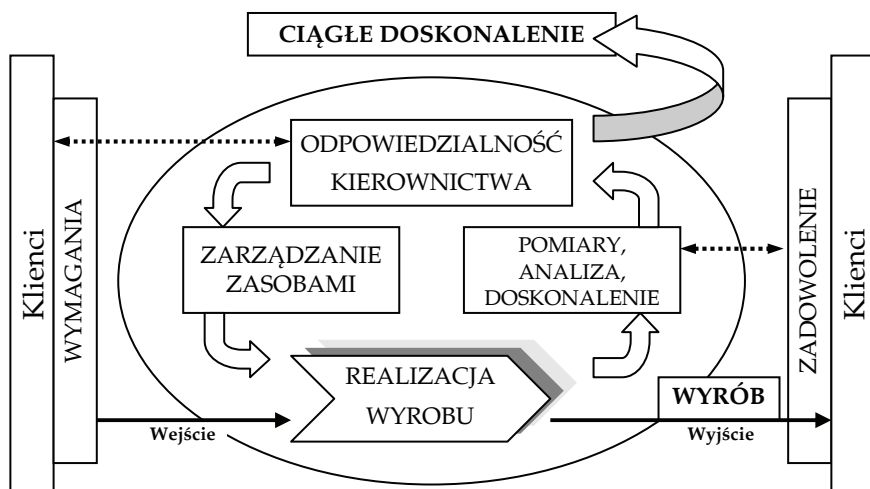
Od 1979 r. w ramach Międzynarodowej Organizacji Normalizacyjnej funkcjonuje Komitet Techniczny ISO/ITS 176 „Zarządzanie jakością i zapewnienie jakości”. W 1986 r. wydał on normę ISO 8420 *Jakość – Terminologia*, pierwszą z rodziny norm ISO 9000. W 1987 r. pojawiły się kolejne trzy normy: ISO 9001, ISO 9002 i ISO 9003 opisujące trzy modele (warianty) systemu zapewnienia jakości. Od momentu powstania do chwili obecnej normy te były poddane trzem nowelizacjom. Zmiany dokonane w 1994 r. koncentrowały się na pełnym ujęciu cyklu życia wyrobu – od momentu, gdy klient wyrazi swoje potrzeby, aż do chwili, gdy użytkuje wyrób. Podczas nowelizacji dokonanej w 2000 r., do jednego, ograniczono liczbę modeli SZJ i uproszczono strukturę norm, ale przede wszystkim wprowadzono szereg istotnych zmian dotyczących zakresu i treści wymagań. Nowelizacja ta przyniosła zmianę terminu z „system zapewnienia jakości” na „system zarządzania jakością”³. Ostatnia nowelizacja miała miejsce w 2008 roku. Wprowadziła ona niewielkie zmiany mające na celu doprecyzowanie pewnych kwestii oraz zwiększenie spójności z normą ISO 14001.

¹ www.iso.org.

² O. Morimoto, *Japanese analysis of challenges and way forward*, ISO Management Systems, 2/2009, s. 18.

³ T. Borys, P. Rogala (red.), *Systemy zarządzania jakością i środowiskiem*, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 2007, 46-47.

Ze względu na jego złożoność trudno jest w sposób zadawalający zdefiniować system zarządzania jakością. W normie ISO 9000 mowa jest, że jest to system zarządzania do kierowania organizacją i jej nadzorowania w odniesieniu do jakości⁴. Pragnąc być bardziej precyzyjnym można stwierdzić, że jest to całokształt zaplanowanych i systematycznie realizowanych działań zmierzających do spełnienia oczekiwań klientów i do rozwoju organizacji⁵.



Rysunek 2. Model systemu zarządzania jakością

Źródło: PN-EN ISO 9000:2009, *Systemy zarządzania jakością. Wymagania*, s. 9.

Zarówno w normie ISO 9000, jak i w normie ISO 9001 znajduje się rysunek przedstawiający ideę systemu zarządzania jakością (rys. 2). Pokazuje on, że kluczową rolę w określaniu wymagań wobec działalności organizacji odgrywają klienci (a także inne zainteresowane strony). Opierając się na odpowiednio rozpoznanych i ocenionych wymaganiach, naj-

⁴ PN-EN ISO 9000: 2001 *Systemy zarządzania jakością. Podstawy i terminologia*, s. 27.

⁵ por. K. Lisiecka, *Kreowanie jakości*, AE w Katowicach, Katowice 2002, s. 155.

wyższe kierownictwo poprzez zarządzanie zasobami (pracownicy, zasoby informacyjne, infrastruktura, zasoby technologiczne itd.) doprowadza do realizacji wyrobów (wytworzenia produktu lub świadczenia usługi), które trafiają do klienta. Tu jednak nie kończy się rola organizacji. Jest ona zobligowana do badania zadowolenia klienta i innych zainteresowanych stron i na podstawie uzyskanych wyników oraz innych informacji (np. z przeprowadzanych audytów wewnętrznych) – do doskonalenia swojej działalności.

Standard ISO 9001 może być stosowany w każdej organizacji. Nie należy zatem kojarzyć go wyłącznie z przedsiębiorstwami produkcyjnymi. Coraz powszechniej bowiem wykorzystywany jest przez firmy dystrybucyjne i usługowe, a także różnego rodzaju instytucje publiczne (tj. urzędy, uczelnie, szpitale, policję, itd.). Do głównych powodów zainteresowania systemami zarządzania jakością zalicza się:

1. Wymagania klientów (żądających często od swoich dostawców certyfikowanego systemu zarządzania – sytuacja ta występuje często na rynku jednostek zinstytucjonalizowanych).
2. Traktowanie SZJ jako narzędzia uporządkowania i doskonalenia metod zarządzania.
3. Traktowanie certyfikatu ISO 9001 jako ważnego atutu promocyjnego kształtującego wizerunek firmy w kontaktach z otoczeniem, a zwłaszcza z klientami⁶.

2. Ocena skuteczności systemów zarządzania jakością ISO 9001⁷

Od początku istnienia norm ISO serii 9000 toczy się dyskusja dotycząca tego, czy uzasadnione jest wdrażanie systemów zarządzania jakością. Interesujący wkład do tej dyskusji wniósł Olivier Boiral wraz z Nabilem Amara. W artykule pt. *Paradoxes of ISO 9000 Performance: A Configurational Approach* przedstawili oni wyniki swoich badań i opatrzył je obszernym komentarzem.

Wykorzystanie w tytule słowa *paradoks* naukowcy ci wytłumaczyli odwołując się do koncepcji neoinstytucjonalizmu. Według tego podejścia organizacje wprowadzając nowe praktyki i modyfikując własną strukturę

⁶ M. Urbaniak, *Systemy zarządzania w praktyce gospodarczej*, Difin, Warszawa 2006, s. 15 – 16.

⁷ Rozdział napisany na podstawie: O. Boiral, N. Amara, *Paradoxes of ISO 9000 Performance: A Configurational Approach*, *The Quality Management Journal*, 3/2009, s. 36 – 60.

starają się przede wszystkim sprostać społecznym oczekiwaniom. Nie zawsze jednak prowadzi to do osiągnięcia rzeczywistej poprawy. Rozbieżność pomiędzy pozorną racjonalnością oficjalnie wprowadzanych metod zarządzania, a faktyczną aktywnością organizacji skutkuje pojawieniem się zjawiska określanego mianem „mitów i ceremonii”.

Aby sprawdzić jak w tym zakresie wygląda sytuacja w gronie organizacji, które posiadają certyfikowany system zarządzania jakością, O. Boiral oraz N. Amara przeprowadzili odpowiednie badanie. Wysłali ankiety do 2880 przedsiębiorstw funkcjonujących na terenie prowincji Quebec w Kanadzie i posiadających certyfikat ISO 9001. Informacje zwrotne uzyskano z 872 podmiotów.

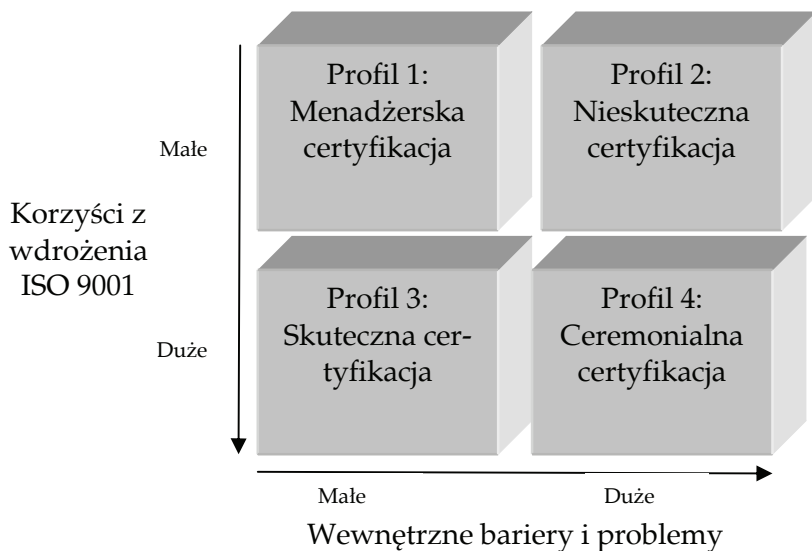
Tabela 1. Przykłady pytań zadawanych podczas badania ankietowego

Zagadnienie	Pomiar	Pytania
Powód (zewnętrzny) wdrożenia systemu zarządzania jakością	Ocena na czterostopniowej skali, od 1 – <i>nie ważne</i> , do 4 – <i>bardzo ważne</i>	• Poprawa wizerunku firmy • Wymagania klientów
Ogólna opinia na temat dokumentacji	Ocena na czterostopniowej skali, od 1 – <i>całkowicie się nie zgadzam</i> , do 4 – <i>zgadzam się w pełni</i>	• Bardzo trudno jest skodyfikować doświadczenie pracowników i know-how • Certyfikacja ISO 9001 prowadzi do zbyt dużej biurokracji • Zasada „mówimy co robimy, robimy co mówimy” nie jest realistyczna
Ogólna opinia na temat oporu przeciwko zmianom	Ocena na czterostopniowej skali, od 1 – <i>całkowicie się nie zgadzam</i> , do 4 – <i>zgadzam się w pełni</i>	• Opór przeciw ISO 9001 jest duży, zwłaszcza wśród starszych pracowników, którzy mają problemy z zasadą „mówimy co robimy, robimy co mówimy” • W organizacji trudno jest utrzymać zainteresowanie ISO 9001 w czasie pomiędzy auditami certyfikującymi

Źródło: opracowanie własne na podstawie: O. Boiral, N. Amara, *Paradoxes of ISO 9000 Performance: A Configurational Approach*, The Quality Management Journal, 3/2009, s. 36-60.

Kwestionariusz ankiety składał się z dwóch części. W pierwszej proszono o wskazanie podstawowych informacji charakteryzujących organizację, takich jak np. profil działalności, wielkość, data certyfikacji. Druga część zawierała pytania odnoszące się do ISO 9001. Dotyczyły one powodu wdrożenia SZJ, skuteczności tego rozwiązania, barier i problemów związanych ze stosowaniem oraz ogólnych o nim opinii. W ramach każdego z tych tematów znajdowały się pytania szczegółowe. Ich przykłady przedstawione zostały w tab. 1.

O. Boiral i N. Amara stwierdzili, że parametry tradycyjnie wykorzystywane do pomiaru skuteczności systemu zarządzania jakością, takie jak poprawa jakości produktów, redukcja kosztów, poprawa wskaźników biznesowych nie są wystarczające do oceny wielowymiarowego oddziaływania systemu. Powinny one być rozpatrywane w szerszym kontekście tj. z uwzględnieniem wszystkich konsekwencji wynikających z implementacji tego rozwiązania. Muszą więc być wzięte pod rozwagę także problemy organizacyjne jakie ono powoduje.



Rysunek 3. Matryca skuteczności certyfikacji

Źródło: opracowanie własne na podstawie: O. Boiral, N. Amara, *Paradoxes of ISO 9000 Performance: A Configurational Approach*, The Quality Management Journal, 3/2009, s. 36-60.

W związku z tym zadawane w ankiecie pytania zagregowane zostały tworząc dwa obszary/wskaźniki. Pierwszy z nich ilustrował korzyści związane z wdrożeniem systemu zarządzania jakością. Drugi natomiast dotyczył wewnętrznych barier i problemów z tym związanych. Poprzez nałożenie ich na siebie utworzona została matryca ilustrująca skuteczność wdrożenia SZJ (zob. rys. 3). Wyodrębnione w ten sposób zostały 4 warianty skuteczności systemów zarządzania jakością. W efekcie przeprowadzonych badań okazało się, że:

1. Skuteczną certyfikacją może poszczycić się 26,6 % organizacji. Odczuwają one wyraźne korzyści związane z wdrożeniem systemu zarządzania jakością przy jednoczesnym braku istotnym problemów związanych z jego stosowaniem.
2. Menadżerską certyfikację przeszło 28,1 % badanych podmiotów. W jej przypadku wdrożenie SZJ nie spowodowało istotnych problemów. Równocześnie jednak nie doprowadziło do pojawienia istotnych korzyści.
3. Ceremonialną certyfikacją charakteryzowało się 17,9 % przedsiębiorstw. W ich przypadku wdrożenie SZJ przyniosło wprawdzie wymierne korzyści. Z drugiej jednak strony przyczyniło się do pojawienia się problemów związanych przed wszystkim z narastaniem biurokracji i niskim zaangażowaniem pracowników.
4. Nieskuteczna certyfikacja odnotowana została, w grupie aż 27,4 % uwzględnionych firm. Organizacje te nie dość, że nie odczuły korzyści związanych ze spełnieniem wymagań normy ISO 9001 to dodatkowo musiały się zmierzyć w wieloma problemami powstałymi w efekcie tego procesu.

Podsumowanie

Przedstawione wyniki badań wykazały, że wśród przedsiębiorstw, które wdrożyły system zarządzania jakością zgodny z wymaganiami normy ISO 9001 są zarówno takie, które są zadowolone z tego rozwiązania (bo generuje ono korzyści nie powodując istotnych problemów) jak i takie, które odczuwają wyraźne problemy i nie odnotowały żadnej związanej z tym poprawy.

W oparciu o te obserwacje stwierdzić można, system zarządzania jakością może być skutecznym ale może też być nieskutecznym narzędziem zarządzania. Uzależnione to jest od wielu czynników. Na podstawie badań przeprowadzonych przez O. Boiral oraz N. Amara oraz anali-

zy sytuacji wśród polskich organizacji można sformułować twierdzenie, że skuteczność systemu zarządzania jakością w danej organizacji zderminowane jest przez trzy grupy czynników:

1. Motywy zainteresowania się ISO 9001 – jeżeli organizacja zdecydowała się na implementację SZJ w wyniku presji klientów lub popularności tego rozwiązania i przede wszystkim zależy jej na posiadaniu certyfikatu to zwiększa się zagrożenie, że SZJ będzie nieskuteczny. Jeżeli jednak podstawowym motywem wdrożenia systemu zarządzania jakością jest dążenie do doskonalenia własnej działalności to wzrasta prawdopodobieństwo tego, że organizacja będzie odczuwała więcej korzyści niż problemów związanych z wdrożeniem SZJ.
2. Sposób wdrożenia SZJ – duży wpływ na skuteczność systemu zarządzania jakością ma styl pracy firmy konsultingowej pomagającej przy wdrożeniu SZJ oraz jednostki certyfikującej. Na rynku działa bardzo wiele firm świadczących tego rodzaju usługi. Część z nich świadczy usługi na niskim poziomie (np. nie stosując zindywidualizowanego podejścia do opracowania procedur w organizacji, zaniżając wymagania stawiane certyfikowanym organizacjom, łącząc usługi konsultingowe z działalnością certyfikacyjną, itp.).
3. Zgodność wprowadzanych rozwiązań z kulturą organizacyjną i odpowiednie zintegrowanie systemu zarządzania jakością z całym systemem zarządzania organizacją – w tej grupie znajdują się takie czynniki jak np. zaangażowanie kierownictwa, dostosowanie dokumentacji SZJ do potrzeb i możliwości pracowników, itp.

Dodatkowo warto zwrócić uwagę na to, że system zarządzania jakością jest rozwiązaniem, które funkcjonuje już od ponad 20 lat. Nie może więc być uważane za podejście innowacyjne przez co, w oczach menadżerów, traci nieco na swojej atrakcyjności. Dlatego wydaje się, że Międzynarodowa Organizacja Normalizacyjna podczas ostatniej nowelizacji normy ISO 9001 popełniła błąd nie wprowadzając żadnych istotnych ulepszeń. W konsekwencji coraz bardziej zasadna jest diagnoza sytuacji postawiona w 2002 roku przez K. Lisiecką, która stwierdziła, iż *po kilku latach przeprowadzania certyfikacji okazało się, że system zarządzania jakością opierający się na normach ISO serii 9000 dla wielu firm okazał się niewystarczający, niespełniający aspiracji kierownictwa i personelu. W zbyt wielu przypadkach był on ukierunkowany na wąskie cele firmy i miał zbyt zawężoną opcję biznesu, aby polepszyć dotychczas stosowane sposoby prowadzenia intere-*

sów⁸. Z pewnością jednak nie dotyczy to tych firm, które skutecznie wdrożyły system zarządzania jakością.

Literatura:

1. Boiral O., Amara N., *Paradoxes of ISO 9000 Performance: A Configurational Approach*, The Quality Management Journal, 3/2009.
2. Borys T., Rogala P. (red.), *Systemy zarządzania jakością i środowiskiem*, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 2007.
3. Lisiecka K., *Kreowanie jakości*, AE w Katowicach, Katowice 2002.
4. Morimoto O., *Japanese analysis of challenges and way forward*, ISO Management Systems, 2/2009.
5. PN-EN ISO 9000: 2006.
6. PN-EN ISO 9000:2009.
7. Urbaniak M., *Systemy zarządzania w praktyce gospodarczej*, Difin, Warszawa 2006.
8. www.iso.org.

⁸ K. Lisiecka, *Kreowanie jakości*, AE w Katowicach, Katowice 2002, s. 159.

Specyfika controllingu branży usługowej

Wstęp

Rynki usług dynamicznie się rozwijają podlegając zarazem ciągłym przeobrażeniom. Rozwój branży usług, powstawanie wielu przedsiębiorstw usługowych i coraz większe zróżnicowanie ich ofert powodują konieczność stosowania aktywnych i skutecznych metod konkurencji, w identyfikacji których może być pomocny odpowiednio wdrożony, funkcjonujący i ustrukturyzowany, posiadający właściwy dla branży usługowej zestaw narzędzi badawczo-pomiarowych i decyzyjnych – system controllingu. W artykule podjęta została próba wskazania tych elementów systemu controllingu, które w pierwszej kolejności i w sposób zasadniczy powinny być potraktowane inaczej niż w systemach controllingu przedsiębiorstw przemysłowych¹.

1. Specyficzny charakter usługi jako produktu

Już zrozumienie samej idei usługi jako produktu nastroczała wiele trudności. Według pierwszej definicji American Marketing Association (AMA), usługa to – „działalność, korzyść lub satysfakcja (zadowolenie), które oferowane jest na sprzedaż albo związane jest ze sprzedażą produktów”². Definicja ta zrywa z wcześniejszym enigmatycznym pojmowaniem usługi eksponującym jej materialny charakter (np. usługa to wszystko co nie jest płynne ani stałe³). Jednocześnie sama też nie jest

¹ Z badań przeprowadzonych przez autorkę (rok 2000 - 53 organizacje, lata 2005 i 2006 - 49 podmiotów), wynika, że w controlling w polskich warunkach występuje głównie w przedsiębiorstwach produkcji materialnej. Usługi reprezentowane były w około 2 %.

² *Marketing Definitions*, A Glossary of Marketing Terms, Committee on Definitions of the American Marketing Association, Chicago 1960, s. 21.

³ R.C. Judd, *The case for redefining services*, Journal of Marketing, January 1964, s. 58-59.

w zadawalającym stopniu precyzyjna, gdyż nie uwzględnia pełnej specyfiki usługi (usługi *sensu stricte* i osób ją świadczących). Według A. Payne'a usługa to każda czynność zawierająca w sobie element niematerialności, która polega na oddziaływaniu na klienta lub przedmioty bądź nieruchomości znajdujące się w jego posiadaniu, a która nie powoduje przeniesienia prawa własności. Przeniesienie prawa własności może jednak nastąpić, a świadczenie usługi może, choć nie musi, być ściśle związane z dobrem materialnym⁴. Natomiast według najnowszej definicji AMA „usługa to działalność, korzyść czy satysfakcja, która oferowana jest w procesie sprzedaży, lub dostarczana w powiązaniu ze sprzedażą towarów”⁵. Zatem usługa to:

- przedmiot gospodarowania (materialny i/lub niematerialny) wytwarzany w **procesie** produkcji,
- szczególny rodzaj wartości użytkowej, która jest wytwarzana w wyniku ludzkiej pracy,
- czynności usługowe o znaczeniu gospodarczym tworzące nową wartość bądź powiększające wartość przedmiotu materialnego już istniejącego,
- działanie w **procesie** produkcji, którego bierze udział czynnik zewnętrzny zwany obiektem.

W dużym uproszczeniu uznać zatem można, że usługa to niematerialny produkt, którego użyteczność konkretyzuje się u usługobiorcy lub w rzeczy, którą on, dzięki pewnym usługowym czynnościom wytwórczym - posiada.

Nawet taka definicja nie prowadzi do jednoznaczności w kwalifikacji wyrobów ze względu na ich materialność i niematerialność. Taki stan rzeczy charakteryzuje tzw. kontinuum materialności odzwierciedlające różny stopień materialności zarówno usług jak i dóbr materialnych. Koncepcja kontinuum materialności, wskazująca, że różnice między dobrami materialnymi i usługami zacierają się, sugeruje, że o usługach można jedynie powiedzieć, że „mają tendencję” do niematerialności oraz innych, charakterystycznych dla usług cech⁶. Oprócz niematerialności, do cech usług zalicza się także nierozdzielność (o ile towary najpierw się produkuje, potem magazynuje i wreszcie sprzedaje, to usługi są sprzedawane, produkowane i konsumowane jednocześnie, przy czym często

⁴ A. Payne, *Marketing usług*, PWE, Warszawa 1996, s. 20.

⁵ *Marketing Definitions...* op. cit.

⁶ A. Payne, *Marketing...* op. cit., s. 22.

konsument musi być fizycznie obecny, a niekiedy aktywnie uczestniczyć w procesie świadczenia usługi), zmienność (jakość usług może różnić się w zależności od tego kto, kiedy i jak ją wykonuje, a także dla kogo są one świadczone, przy czym źródłem zmienności może być także sam klient), nietrwałość (usług nie można magazynować w celu późniejszej sprzedaży lub użytku)⁷. Niematerialny charakter produktu usługowego sprawia, że klientowi trudno jest ocenić korzyści związane z zakupem usługi, a co za tym idzie – trudno podjąć decyzję o zakupie. Tym bardziej, iż zakup usługi obarczony jest większym ryzykiem; w przeciwieństwie do produktów materialnych, kupowanej usługi nie można wcześniej obejrzeć, ani później zwrócić bądź odsprzedać. Ponadto, niekiedy usługi mają charakter lokalny, tzn. można je świadczyć tylko w jednym miejscu, co oznacza, że należy przekonać klienta, aby udał się do miejsca świadczenia usługi. Te i inne cechy usług wraz z krótką charakterystyką ich konsekwencji dla funkcjonowania przedsiębiorstwa przedstawione zostały w Tabeli 1.

Tabela 1. Wybrane cechy usług i ich przykładowe konsekwencje dla działalności firm usługowych

Wybrane cechy usługi	Problemy	Sposoby działania firmy
Niematerialność	– Usługa nie istnieje przed momentem jej wykonania. – Brak możliwości poddania próbie pomysłu usługi – Niemożliwa ocena jakości przed jej wykonaniem – Brak możliwości ochrony patentowej – Brak możliwości magazynowania	– Promocja jest najbardziej przydatnym narzędziem marketingu – Stosowanie i stałe odwoływanie się do marki handlowej – Pozycjonowanie marki – W przesłaniach uwaga zwrócona na korzyści, jakich dostarcza usługa – Personalizowanie czynności usługowych – Rozwijanie wizerunku firmy

⁷ A. Cottam, P. Mudie, *Usługi. Zarządzanie i marketing*, PWN, Warszawa 1998, s. 18-23.

Nierozdzielność z osobą wykonawcy	– Konieczna obecność usługodawcy – Jakość usługi zależna od profesjonalizmu wykonawcy usługi – Jej tworzenie jest podatne na błędy wykonawcy (presja otoczenia, czasu)	– Dominująca forma sprzedaży bezpośredniej – Ograniczona jest skala działania (często lokalna) – Specjalne sposoby rekrutacji i selekcji pracowników – Akcent na predyspozycje interpersonalne oraz fałchowość osób wykonujących usługę w bezpośrednim kontakcie z klientem – Nacisk na marketing wewnętrzny
Niemożliwość nabycia prawa własności	– Usługobiorca ma dostęp do świadczeń w postaci usługi lub związanych z nią udogodnień, ale nie może ich nabyć na własność	– Aktywne (agresywne) działania <i>Public relation</i> akcentujące fakt, że z braku transferu własności dla klienta mogą wynikać określone korzyści
Trudność standaryzowania	– Trudność z jednoznacznym określeniem pożądanego poziomu jakości usługi – Trudność w zapewnieniu stałego, określonego poziomu jakości świadczenia usługi – Standard wykonania usługi zależy od tego, kto, kiedy i gdzie ją świadczy	– Uważny dobór personelu usługowego i jego szkolenie – Stały monitoring i kontrola wykonywanych usług – Wzmoczone działania <i>Public relation</i> akcentujące indywidualizację rozwiązań także personalnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów

Jedną z podstawowych, rzecz by można fundamentalnych cech usług jest bezpośredni kontakt usługobiorcy z usługodawcą. Wszystko to sprawia, że w przypadku działalności usługowej niezwykle ważną rolę odgrywają **ludzie**, którzy wnosząc unikatowy intelektualny kapitał oso-

bisty, mają zasadniczy wpływ na przewagę konkurencyjną całej organizacji.

2. Marketing usług – specyfika kompozycji marketingu – mix

Zaostrzająca się konkurencja w branży usługowej powoduje, że jakość marketingu staje się czynnikiem decydującym o sukcesie lub upadku wielu przedsiębiorstw. Marketing usług, jako autonomiczna dyscyplina w ogóle by nie powstał, gdyby nie odrębność i swoistość usługi jako produktu (o której mowa powyżej). Tradycyjna koncepcja kompozycji marketingowej, którą spopularyzował McCarthy - „4P” składająca się z produktu (*product*), ceny (*price*), dystrybucji (*place*) i promocji (*promotion*) – szybko stała się niewystarczająca. Nawiązując do takich cech produktu-usługi jak bezpośredni kontakt z klientem czy jednoczesność wytwarzania i konsumowania wielu rodzajów usług wskazano na rolę jaką odgrywają pracownicy firmy w procesie świadczenia usług i powiększono kompozycję narzędzi do „5P” (*people* – [ludzie] *personel* firmy). Jednak skomplikowana natura usług spowodowała, iż tak w literaturze przedmiotu jak i w teorii, szybko poszerzono zestaw marketingu-mix usług do „7P”, które obejmowały uznane już „5P” plus proces (*process*) oraz świadectwo materialne (*physical evidence*), przy czym ostatnie dwa P już dość wyraźnie wskazują na systemową wizję działań marketingowych. Wkrótce dodano jeszcze ósme P i w efekcie współczesne „8 P” marketingu usług definiuje się następująco:

- Elementy produktu (*product elements*) – główne i peryferyjne elementy usługi. Stanowią centrum strategii marketingowej firmy.
- Miejsce i czas (*place and time*) – elementy produktu można dostarczyć klientowi fizycznie i/lub elektronicznie, w zależności od usługi. Szybkość i wygoda mają zasadnicze znaczenie dla klienta i są ważnymi wartościami dodatkowymi.
- Cena i inne wydatki użytkownika (*price and other user outlays*) – cena jest tylko częścią tego, co klienci muszą wydać kupując usługę; należy również brać pod uwagę czas i wygodę dla każdego klienta.
- Promocja i edukacja (*promotion and education*) – należy dbać o to, aby komunikacja nie tylko dostarczała informacji, ale również

przekonała klienta o odpowiedniości usługi do szczególnego „problemu” klienta.

- Proces (*process*) – staranne zaprojektowanie wysokiej jakości procesów świadczenia i jakości świadczonej usługi.
- Otoczenie fizyczne (*physical environment*) – wygląd miejsca gdzie usługi są świadczone, wygląd usługodawcy bądź bezpośrednio wykonującego usługę pracownika, może mieć znaczny wpływ na zadowolenie klienta z usługi.
- Ludzie (*people*) – personel „frontowy” mający bezpośredni wpływ na wrażenia klienta. Firma może wyróżnić siebie i swój produkt dzięki posiadaniu lepszego niż konkurencja personelu mającego bezpośredni kontakt z klientem, których charakteryzuje entuzjazm i dobra prezencja.
- Produktywność i jakość (*productivity and quality*) – poprawa produktywności jest koniecznością w zarządzaniu kosztami jednak jakość w rozumieniu określanym przez klienta jest niezbędną, aby usługa odróżniała się od pozostałych ofert⁸.

W przedstawionym wyżej zestawieniu zasadniczych elementów odróżniających usługi od tradycyjnie pojmowanego produktu materialnego oraz w zarysowanej charakterystyce marketingu usług, a także w treści wielu innych definicji usługi oraz marketingu usług (które nie zostały przytoczone wyłącznie z racji ograniczeń edytorskich) najczęściej pojawiającymi się elementami wspólnymi, na które kładzie się szczególny nacisk są: (1) *usługi to proces* oraz (2) *ludzie są jednym z najistotniejszych elementów procesu świadczenia i jakości świadczonej usługi*.

3. Controlling procesowy

Zasadniczym celem orientacji na procesy jest zwiększenie skuteczności działań, jakości rezultatów oraz zmniejszenie kosztów i czasu ich realizacji. Według M. Hammera i J. Champy’ego, proces można określić jako grupę powiązanych ze sobą czynności (zadań), składających się w określoną całość, których wspólny rezultat stanowi wartość z punktu widzenia klienta⁹. W tym kontekście, proces jest wyodrębnioną, swoiste-

⁸ C. Lovelock, J. Wirtz, *Services Marketing: People, Technology, Strategy*, 6th Edition. New Jersey, USA: Pearson International - Pearson/Prentice Hall 2007, 22-23.

⁹ M. Hammer, J. Champy, *Reengineering w przedsiębiorstwie*, Neumann Management Institute. Warszawa 1996.

go rodzaju całością, która pozwala zaspokoić kompleksowo konkretną potrzebę klienta, a to z kolei powoduje, że najczęściej posiada on wielofunkcyjny charakter¹⁰. Tę wielofunkcyjność procesu (lub wiązki procesów) kształtują – specyficzny charakter branży, w jakiej działa organizacja oraz indywidualny charakter świadczonej w jej ramach pracy.

Procesowa orientacja organizacji wymaga czterech elementów:

1. Rozpoznania i nazwania procesów występujących w organizacji.
2. Uświadomienia pracownikom istoty procesu i ich roli w realizacji celów firmy. Pracownik **musi** poczuć się odpowiedzialnym nie za wyizolowaną czynność, ale za realizację zadań (może także bardzo indywidualnych) wynikających z procesu produkcji określonego produktu/usługi.
3. Opracowania miar procesów. Podstawą wyznaczania miar powinny być przede wszystkim wskaźniki mierzące jakość z punktu widzenia klienta (dokładność, estetyka, czas), ale także mierniki odzwierciedlające własne potrzeby organizacji (koszty, produktywność, skuteczność, rentowność itp.).
4. Zarządzania procesami w taki sposób, aby funkcjonowały one na granicy możliwości oraz poszukiwaniu sposobności ciągłego ulepszania¹¹.

Powyższa specyfikacja odzwierciedla pogląd, że podstawową cechą charakteryzującą organizację procesową jest oparcie jej struktury na kilku tzw. kompetencjach (predyspozycjach) kluczowych, spośród wielu możliwych do wyodrębnienia. Predyspozycje można rozumieć jako szczególne warunki wytwarzania produktów (usług), które pozwalają organizacji rozwijać się, tzn. poszerzać swoje udziały w rynkach, przy wykorzystaniu własnych, specyficznych zasobów ludzkich, technicznych, finansowych oraz informacyjnych. W przypadku branży usług kompetencje te w największym stopniu związane są z ludźmi, z ich indywidualnymi (wrodzonymi lub wyszkolonymi) umiejętnościami interpersonalnymi oraz fachowością osób wykonujących usługę w bezpośrednim kontakcie z klientem.

W przekonaniu wielu teoretyków i praktyków, zarządzanie w oparciu o procesy nie jest jeszcze powszechnie praktykowane. Badania wykazują, że tradycyjne struktury organizacji nie ustępują i mimo dekla-

¹⁰ R. Krupski, M. Przybyła (red.), *Struktury organizacyjne przedsiębiorstw i ich ugrupowań*, Ossolineum, Wrocław 1996, s. 190.

¹¹ J. Niemczyk, *Metody organizacji i zarządzania*, Terra, Poznań-Wrocław 2000, s. 158.

racji, przeważa model oparty o zestaw powiązanych poziomo działań realizowanych w różnych, tradycyjnie ujmowanych, pionach funkcyjnych. Da się jednak zauważyć, że BPM (*Business Process Management*) staje się coraz bardziej popularną metodologią zwłaszcza w branży usługowej (usługi bankowe, ubezpieczeniowe itp.). Sprzyja temu także popularyzacja najnowszej generacji systemów ISO, których procesowy charakter wymusza wdrażanie procesowych rozwiązań.

Taki stan rzeczy nie stanowi jednak przeszkody dla wdrożenia koncepcji procesowego controllingu, co w więcej, to właśnie zastosowanie tej idei może inicjować rozwiązania zorientowane procesowo oraz dać wsparcie działaniom zarządczym usprawniającym projektowanie nowych oraz przeprojektowywanie już istniejących procesów.

Controlling zorientowany na proces może być zatem systemem dostosowanym do struktury procesów już wcześniej wyodrębnionych w danej organizacji, realizowanych w związku z prowadzoną działalnością. Może także, wyłącznie dla realizacji zadań własnych samodzielnie określać procesy, niezależne od preferowanego modelu zarządzania ani od funkcjonującej struktury organizacyjnej. Zawsze jednak nadrzędną funkcją controllingu w takim ujęciu jest funkcja koordynacji. Przy czym nie chodzi tu wyłącznie o dążenie do koordynacji i skuteczności istniejących procesów w firmie poprzez ich ocenę i wskazanie nieefektywnych procesów czy działań oraz wypracowanie możliwości koordynacji wielu funkcji w obrębie tych organizacyjnych procesów (wielofunkcyjność procesu), ale również o koordynację różnych procesów wynikających z procesowego charakteru samego controllingu i koordynację wielu funkcji controllingowych we wszystkich jego zdefiniowanych procesach.

W każdej wszakże sytuacji to na służbach controllingu spoczywa obowiązek zaprojektowania sprawnego systemu ciągłego doskonalenia jakości wszystkich procesów, a pod szczególnym nadzorem ze strony controllingu powinny znajdować się te procesy gospodarcze organizacji, które stanowią o jej przewadze konkurencyjnej w otoczeniu rynkowym.¹²

Cele zarządzania procesem usługi w obrębie samego już controllingu to, m.in.:

1. Wzrost jakości procesów i produktu finalnego, jakim jest określona, co do treści, usługa.
2. Redukcja czasu przebiegu procesu.

¹² E. Nowak, *Rozwój controllingu z perspektywy doświadczeń naukowych ośrodków wrocławskich*, [w:] *Tendencje rozwojowe współczesnej rachunkowości zarządczej*, E. Nowak (red.), Wydawnictwo AE Wrocław, PN nr 1136, Wrocław 2006, s. 309.

3. Redukcja kosztów procesu.

Jedną z podstawowych koncepcji, która wykorzystana została w działaniach na rzecz wzrostu jakości procesów, jest koncepcja wykorzystania pracy grupowej i potencjału intelektualnego grupy, warunkujących jakość wykonywanych procesów. Takie podejście uzasadnia szczególne zainteresowanie ludźmi – członkami organizacji i ich rolą w procesie świadczenia usług, a także ściślejszą koncentrację działań controllingu (tak strategicznego jak i operacyjnego) na działaniach skierowanych na obszar personalny.

4. Controlling personalny

Controlling personalny nie jest wyłącznie elementem controllingu zorientowanego procesowo. Jest jednym z podstawowych obszarów zainteresowania controllerów w tradycyjnym modelu controllingu realizowanego w oparciu o funkcjonalnie wyodrębnione ośrodki odpowiedzialności. Jest on stosowany w celu możliwie najlepszego wykorzystania pracowników oraz takiego ich kształtowania, aby uzyskiwać maksymalnie duże korzyści dla przedsiębiorstwa. Służy ponadto ilościowemu i jakościowemu zabezpieczeniu potencjału pracy niezbędnego do realizacji strategii firmy.

Teoria i praktyka controllingu personalnego zdefiniowała własne obszary działań, pojęcia, miary oraz czynniki determinujące poziom efektywności pracy. Do najbardziej typowych działań controllingu personalnego zaliczyć można:

1. Nakierowane działań na obszar zarządzania personalnego.
2. Nakierowane na ocenę doboru, stosowania, wykorzystywania bodźców oraz ich efektów.
3. Działania skierowane wobec poszczególnych (kluczowych) pracowników – realna pomoc w tworzeniu i pomiarze efektywności działań realizowanych w punktach¹³.

W proponowanej koncepcji do wykorzystywanych już tradycyjnie narzędzi i do ugruntowanych poglądów dotyczących obszarów działań controllingu personalnego proponuje się dołączyć wszystkie specyficzne

¹³ Tak pobieżnie potraktowanie tradycyjnego controllingu personalnego wynika z faktu, że nie jest on przedmiotem niniejszego wywodu a tylko ma służyć wprowadzeniu w temat zasadniczy.

działania i narzędzia, które dotyczą marketingu wewnętrznego, marketingu interakcyjnego oraz marketingu partnerskiego.

Marketing wewnętrzny¹⁴ opiera się na założeniu, że w każdej organizacji istnieje wewnętrzny rynek, na którym tradycyjną rolę klientów odgrywają pracownicy. Rynek taki poddawany jest szeroko zakrojonym badaniom, a także oddziaływaniu marketingowemu, służącemu realizacji taktycznych i strategicznych celów, ukierunkowanych głównie na:

- procesy motywacyjne,
- stymulowanie pożądanych postaw menedżerskich,
- rozwój systemów wewnętrznej i zewnętrznej komunikacji.

Celowość zastosowania marketingu wewnętrznego w organizacji wynika z przekonania, że decydujący wpływ na inteligentne działanie organizacji ma wiedza, umiejętności i zachowanie jej pracowników, a długoterminowym celem marketingowego oddziaływania na pracowników powinno być uzyskanie przez nich pozytywnego stosunku do klienta i osobistej odpowiedzialności za jakość wykonywanych czynności usługowych, czego podstawą jest poczucie identyfikacji z firmą.

Jednakże jakość usług dla klienta, zwłaszcza usług profesjonalnych i wymagających bezpośredniego kontaktu z klientem, zależy od „jakości” dostawcy usług oraz procesu jej wykonania. Skuteczna interakcja między usługodawcą a klientem jest istotna dla zawarcia zadowalającej transakcji usługowej. Klient ocenia jakość usługi nie tylko na podstawie jej jakości technicznej, lecz także na podstawie jej jakości funkcjonalnej. Zatem profesjonaliści nie mogą zakładać, że zadowolą klienta tylko dlatego, że otrzymuje on usługę dobrą technicznie, muszą oni doskonalić umiejętności i funkcje związane z marketingiem interakcyjnym. Skuteczna interakcja między usługobiorcą a usługodawcą jest bowiem fundamentalna w zapewnieniu satysfakcji klienta. Jednak, aby osiągnąć lojalność klientów, wielu usługodawców musi reprezentować szersze umiejętności także z zakresu marketingu partnerskiego, co wspomaga zarządzanie relacjami z klientami (elementy systemu CRM¹⁵).

Proponowana zatem koncepcja controllingu personalnego branży usługowej:

¹⁴ W. Gabrusewicz, *Controlling w przedsiębiorstwie. Koncepcje i instrumenty*, ODDK, Gdańsk 2003, s. 124.

¹⁵ System CRM nie musi w organizacji funkcjonować by controlling w realizacji swoich zadań mógł posługiwać się metodologią i narzędziami właściwymi tej idei.

- Wchłania obszary działań, pojęcia, miary itp. tradycyjnie pojmowanego funkcjonalnego controllingu personalnego.
- Aktywnie włącza, reguluje i koordynuje w system wszystkie obszary działań, pojęć, miar itp. właściwych działaniom marketingu wewnętrznego, interakcyjnego i partnerskiego (z elementami CRM).
- Przybiera naturę procesu, synergicznie wzmacniając rezultaty wszystkich działań controllingu tak w wymiarze operacyjnym jak i strategicznym.

Dla controllingu personalnego branży usługowej szczególnie istotne zdają się być takie strategiczne obszary działań jak:

- traktowanie pracowników jako podstawowego źródła konkurencyjności organizacji,
- traktowanie personelu jako istotnego składnika aktywów przedsiębiorstwa i odejście od postrzegania personelu jako wyłącznie źródła kosztów,
- wpływ planów rozwojowych organizacji na zmianę wymagań w zakresie kwalifikacji zawodowych pracowników,
- scalanie strategii personalnej z innymi strategiami organizacji i ogólną strategią firmy.

Operacyjnymi obszarami zainteresowania controllingu personalnego powinno być m.in.:

- monitorowanie poziomu zatrudnienia (bilanse i macierz przepływów osobowych) i posiadanego przez firmę potencjału intelektualnego,
- monitorowanie kwalifikacji (analiza kwalifikacji w odniesieniu do bieżących i przewidywanych potrzeb),
- monitorowanie zdolności systemu personalnego oraz stosowanych czynników motywacji do pobudzania oczekiwanego poziomu zaangażowania pracowników,
- tworzenia baz wiedzy o kompetencjach indywidualnych pracowników oraz baz i scenariuszy indywidualnych ścieżek kariery,
- prawidłowości przyjęcia oraz poziomów mierników na każdym etapie zarządzania personelem,^{16,17} (np. metod oraz mierników

¹⁶ A. Pocztowski, J. Purgał-Popieła, *Controlling personalny*, [w:] M. Sierpińska (red.), *Controlling funkcyjny w przedsiębiorstwie*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2004.

¹⁷ Z. Sekuła, *Planowanie i controlling*, Przegląd Organizacji 4/1999.

oceny wartościowania pracy, optymalnych wskaźników rotacji i fluktuacji, rentowności zatrudnienia, jednostkowego kosztu pracy, wykorzystania czasu pracy itp.),

- analiza finansowych i pozafinansowych elementów systemu motywacyjnego.

W celu budowy lub wzmocnienia emocjonalnego zaangażowania pracowników postuluje się włącznie do zadań takich tematów jak:

- stworzenie systemu informacyjnego określającego ważność wkładu każdego pracownika w proces tworzenia wartości dodanej,
- budowanie i rozwijanie systemu odpowiedniego rekompensowania nałożonego na pracowników ciężaru dodatkowej odpowiedzialności,
- inicjowanie i pobudzanie pracy zespołowej w celu uzyskania i/lub wzmocnienia efektu synergii,
- integracja wykorzystywanych w organizacji procedur w celu aktywizacji i nadania większej skuteczności i efektywności wewnętrznemu mechanizmowi uczenia się.

Za podstawowe narzędzie tak pojmowanego controllingu personalnego proponuje się uznać zindywidualizowany rachunek odpowiedzialności rozumiany jako system grupowania oraz przedstawiania informacji, które uwzględniają zakres uprawnień, osiągnięć i odpowiedzialności poszczególnych pracowników. Odpowiednio wykorzystany - system ten służąc jako baza informacyjna dawałby także możliwość eliminacji potencjalnego marnotrawstwa kapitału intelektualnego.

Podsumowanie

W literaturze przedmiotu znaleźć można wiele wskazówek dotyczących podstawowych determinant określających charakter i strukturę systemów controllingu. Do najczęściej wymienianych elementów, oprócz stylu zarządzania, wielkości podmiotu, zaliczyć należy także branżę, w której podmiot działa. Pomimo to, ostateczny kształt controllingu ma charakter sytuacyjny, a sam nadążając za wyzwaniem restrukturyzując swoje zadania, jednocześnie występując jako regulator adaptacyjnych działań organizacji¹⁸. Jednak konkretyzacji tak ogólnego tematu dla bran-

¹⁸ D. Fjałkowska, *Nowe zadania controllingu strategicznego*, [w:] *Tendencje rozwojowe współczesnej rachunkowości zarządczej*, E. Nowak (red.), Wydawnictwo AE Wrocław, PN nr 1136, Wrocław 2006, s. 117.

ży usługowej jest jeszcze stosunkowo niewiele. Jeżeli już można je spotkać, to dotyczą z reguły dedykowanych elementów systemu budżetowania.

W artykule zaprezentowano podejście polegające na zaakcentowaniu w systemie controllingu zadań związanych z unikatową specyfiką branży usługowej, stworzeniu nowej jakości controllingowego mariażu poprzez nadanie mu strategicznego charakteru procesowego z równoczesnym rozwinięciem w proces, tradycyjnego funkcjonalnego controllingu personalnego obejmującego twórczo swym zasięgiem także obszary działań dotąd właściwe marketingowi wewnętrznemu, partnerskiemu i interakcyjnemu. Na pewno jest to propozycja eksperymentalna i jeszcze niedopracowana w szczegółach. Wydaje się jednak, że w przypadku jej uszczegółowienia i rozwinięcia, koncepcja ta będzie mogła być z sukcesem wdrożona do praktyki organizacji branży usługowej.

Literatura:

1. Cottam A., Mudie P., *Usługi. Zarządzanie i marketing*, PWN, Warszawa 1998.
2. Dłubek M., *Procesowe ujęcie controllingu*, www.controlling.info 2005.
3. Fazlagić A., *Pomiar kapitału intelektualnego w organizacjach usługowych*, [w:] *Controlling i Rachunkowość Zarządcza*, 2/2006.
4. Filipiak B., Panasiuk A. (red.), *Przedsiębiorstwo usługowe. Zarządzanie*, PWN, Warszawa 2008.
5. Gabrusewicz W., *Controlling w przedsiębiorstwie. Koncepcje i instrumenty*, ODDK Gdańsk 2003.
6. Hammer M., Champy J., *Reengineering w przedsiębiorstwie*, Neumann Management Institute, Warszawa 1996.
7. Judd R.C., *The case for redefining services*, *Journal of Marketing*, January 1964.
8. Krupski R., Przybyła M. (red.), *Struktury organizacyjne przedsiębiorstw i ich ugrupowań*, Ossolineum, Wrocław 1996.
9. Kwiatek P., *Kontroling marketingowy*. www.ae.poznan.pl/ksm, 2004.
10. Lew G., *Controlling przedsiębiorstw handlowych*. Difin, Warszawa 2004.

11. Lovelock C., Wirtz J., *Services Marketing: People, Technology, Strategy*, 6th Edition. New Jersey, USA: Pearson International – Pearson/Prentice Hall 2007.
12. *Marketing Definitions*, A Glossary of Marketing Terms, Committee on Definitions of the American Marketing Association, Chicago, 1960.
13. Niemczyk J., *Metody organizacji i Zarządzania*, Terra, Poznań-Wrocław 2000.
14. Nowak M., *Koszty marketingu w przedsiębiorstwach business-to-business świadczących usługi w sektorze business-to-business. Analiza przypadków*, [w:] Kardasz A., Kotapski R. (red.), *Stan rozwoju i zakres stosowania controllingu operacyjnego w małych i średnich przedsiębiorstwach*, Wydawnictwo AE Wrocław, PN nr 1101, Wrocław 2006.
15. Nowak E. (red.), *Tendencje rozwojowe współczesnej rachunkowości zarządczej*, Wydawnictwo AE Wrocław, PN nr 1136, Wrocław 2006.
16. Payne A., *Marketing usług*, PWE, Warszawa 1996.
17. Pocztowski A., Purgał-Popiela J., *Controlling personalny*, [w:] Sierpińska M. (red.), *Controlling funkcyjny w przedsiębiorstwie*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2004.
18. Sekuła Z., *Planowanie i controlling*, Przegląd Organizacji 4/1999.
19. Sierpińska M., Kustra A. (red.), *Narzędzia controllingu w przedsiębiorstwie*, Wizja Press&IT, Warszawa 2007.
20. Szydełko Ł., *Powiązanie rachunku odpowiedzialności z systemem motywacyjnym w przedsiębiorstwach zorientowanych procesowo*, [w:] *Zarządzanie i Marketing. Zeszyty Naukowe Politechniki Rzeszowskiej*. tom 250(2008).

Zarządzanie operacyjne kapitałem ludzkim w przedsiębiorstwie

Wstęp

W dobie gospodarki opartej na wiedzy osiągnięcie sukcesu przez przedsiębiorstwo umożliwiają posiadane przez nie i właściwie zarządzane zasoby. Jednym z najważniejszych jest wiedza zgromadzona w głowach ludzi. To dzięki niej przedsiębiorstwo może kształtować swoją tożsamość i miejsce na rynku. Przekłada się na stosowaną technologię, wdrażanie nowoczesnych rozwiązań (patentów), czy możliwość poszukiwania korzystnych relacji z innymi podmiotami. Wiele z przedsiębiorstw traktuje zatrudniony personel jak źródło kosztów, nie zaś jak strategiczne źródło wartości. Identyfikacja czynnika ludzkiego jako źródła wartości może być realizowana na poziomach: strategicznym, operacyjnym i taktycznym. Autor opracowania zaprezentował sposoby realizowania funkcji personalnej na poziomie operacyjnym.

1. Istota kapitału ludzkiego

Pojęcie kapitału najczęściej utożsamiane jest z pojęciem pieniądza. Odnoszenie go do ludzi może być mylące. Jest to specyficzny rodzaj kapitału, który w odróżnieniu od innych rodzajów kapitałów:

- a) nie ma zdolności swobodnego przemieszczania, gdyż przypisany jest do konkretnego właściciela,
- b) jest unikatowy,
- c) wymaga ustawicznego systemu uczenia się w celu rozwoju,
- d) jest trudny do oszacowania, ze względu na niematerialny charakter.

Kategoria kapitału ludzkiego nie doczekała się jednoznacznej interpretacji. W wielu opracowaniach można spotkać wiele sposobów jego definiowania. Można jednak wskazać, że kapitał ludzki obejmuje

wszystkie wartości niematerialne ucieleśnione w pracownikach, a którego nośnikiem są ludzie¹. Kapitał ludzki obejmuje więc: postawy, kompetencje, sprawność umysłową, doświadczenie, wartości, zachowanie w organizacji, interakcje międzyludzkie.

W tabeli 1. zaprezentowano poglądy dotyczące sposobu określania kapitału ludzkiego przez różnych badaczy.

Tabela 1. Identyfikacja kapitału ludzkiego przez wybranych ekonomistów

Autor	Rok	Poglądy na temat kapitału ludzkiego
<i>T. W. Shultz</i>	1961	Kapitał ludzki to wiedza i umiejętności, które nabywane są przez ludzi poprzez edukację i różne szkolenia. Kapitał ten jest produktem zamierzonych inwestycji charakteryzujących się określoną stopą zwrotu.
<i>J. Mincer</i>	1962	Rozpatrywanie teorii kapitału ludzkiego w aspekcie edukacji społeczeństwa podnoszącej jakość zasobów pracy.
<i>E.F. Denison</i>	1962	Kapitał ludzki czynnikiem wpływającym na wzrost gospodarczy. W wielu krajach wzrost gospodarczy był wyższy, niż wynikałoby to z analizy zmian zachodzących w czynnikach produkcji: kapitału, ziemi i pracy. Różnicę tę wyjaśniono rolą, jaką we wzroście gospodarczym odgrywa kapitał ludzki.
<i>G.S. Becker</i>	1964	Teoria kapitału ludzkiego rozpatrywana na poziomie jednostki. Analiza procesu podejmowania decyzji dotyczących edukacji i szkoleń. Jednostka podejmuje decyzję o inwestycji w swój kapitał ludzki, dopóki oczekiwany zwrot z tej inwestycji przewyższa poniesione koszty. Zwrot z inwestycji może być rozpatrywany na poziomie jednostki i całego społeczeństwa.
<i>M.J. Bowman</i>	1969	Teoria kapitału ludzkiego rozpatrywana w kategoriach inwestycji. Wydatki na edukację i służbę zdrowia porównywane do inwestycji w kapitał rzeczowy.
<i>M. Blaug</i>	1976	Teoria kapitału ludzkiego wyjaśniająca motywów jednostek do ponoszenia wydatków na edukację i szkolenia. Motywem tym nie jest zaspokajanie bieżących potrzeb, lecz oczekiwany zwrot z poniesionych wydatków w postaci pieniężnej i niepieniężnej. Istnieje związek między wydatkami na edukację a osiąganymi w całym życiu zawodowym zarobkami.

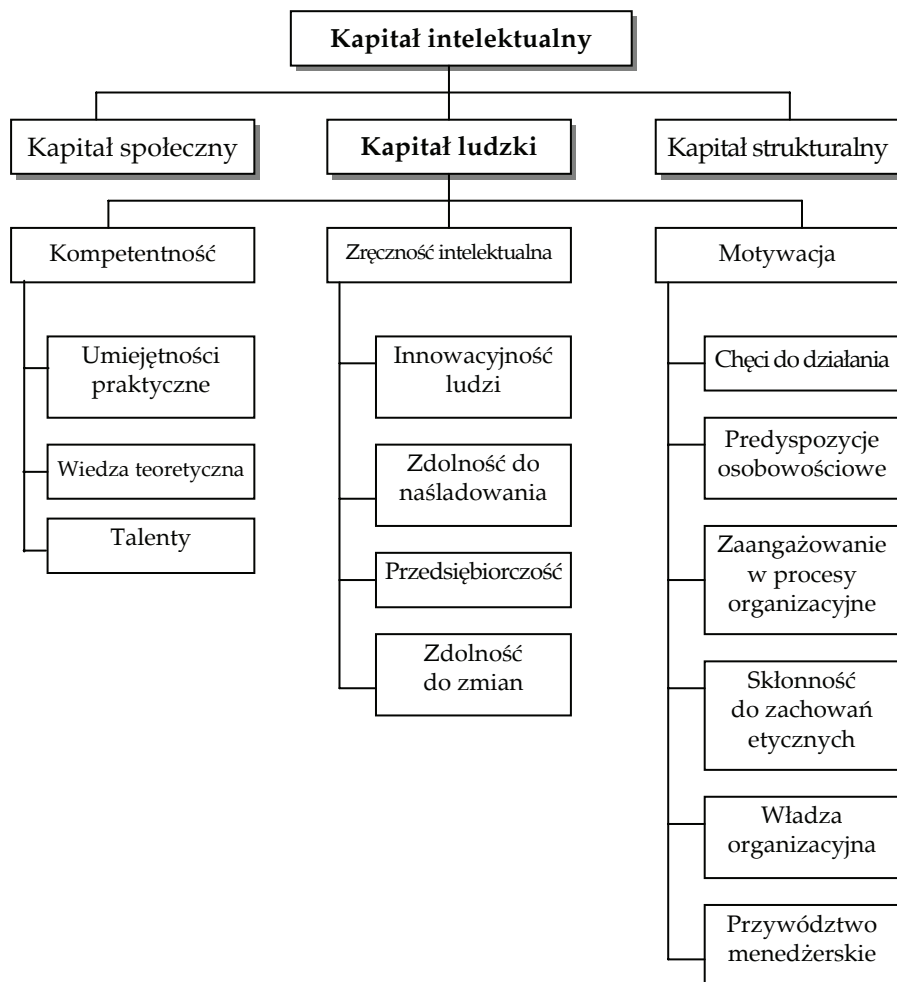
¹ Por. M. Juchnowicz (red.), *Elastyczne zarządzanie kapitałem ludzkim w organizacji wiedzy*, Difin, Warszawa 2007, s. 18.

G. Psacharopoulos M. Woodhall	1985	Kapitał ludzki jako efekt inwestycji w edukację i szkolenie zawodowe (formalne i nieformalne), które wpływają na wydajność pracowników poprzez polepszanie wiedzy, umiejętności, postaw i motywacji potrzebnych do ekonomicznego rozwoju.
P.M. Romer	1990	Kapitał ludzki w postaci zasobu będącego własnością organizacji lub społeczeństwa. Kraje zwiększające ilością kapitału ludzkiego odnotowują szybszy wzrost gospodarczy.
G.S. Becker KM. Murphy R. Tamura	1990	Kapitał ludzki rozpatrywany na poziomie rodziny, wskazywanie na korelacje występujące między liczbą dzieci w rodzinie a inwestycjami w kapitał ludzki. Im mniejsza liczba dzieci w rodzinie, tym wyższe mogą być inwestycje w kapitał ludzki, a przez to wyższy wzrost gospodarczy.
N. Bontis	1996	Wydatki ponoszone przez państwo oraz jednostki na edukację i szkolenia powinny być rozpatrywane jako inwestycje przynoszące w przyszłości zwrot w postaci pieniężnej i niepieniężnej
T. Davenport	1999	Na kapitał ludzki składają się trzy elementy: zdolności wraz z zachowaniem, wysiłek oraz czas. Wartość kapitału może być więc przedstawiona za pomocą wzoru matematycznego : $\text{Kapitał ludzki} = (\text{zdolności} + \text{zachowanie}) \times \text{wysiłek} \times \text{czas}$
J. Fitz-enz	2000	Kapitał ludzki rozumiany jako zespół cech, jakie posiada jednostka, takich jak: inteligencja, stopień motywacji, postawa, solidność, zaangażowanie, uzdolnienia, kreatywność.

Źródło: G. Łukaszewicz, *Kapitał ludzki organizacji. Pomiar i sprawozdawczość*, PWN, Warszawa 2009, s. 15-16.

Kapitał ludzki jest elementem szerszej kategorii, jaką jest kapitał intelektualny przedsiębiorstwa. L. Edvinsson określa kapitał intelektualny jako sumę kapitałów ludzkiego i strukturalnego. Kapitał ludzki, wg L. Edvinsson'a, to wszystkie umiejętności, wiedza i doświadczenie pracowników i menedżerów przedsiębiorstwa. Uwzględnia on także kreatywność i innowacyjność organizacji. Kapitał strukturalny to składowa trzech kapitałów: organizacyjnego, innowacyjnego i procesów². Sposób powiązania pomiędzy tymi zagadnieniami zaprezentowano na rys. 1. Kapitał ludzki przedstawiany jest w tym ujęciu jako zbiór cech.

² L. Edvinsson, M.S. Malone, *Kapitał intelektualny*, Wyd. PWN, Warszawa 2001, s. 33-35.



Rysunek 1. Elementy składowe kapitału intelektualnego

Źródło: M. Strużyna, J. Strojny (red.), *Przedsiębiorczość i kapitał intelektualny*, Wyd. AE w Katowicach, 2001, s. 70.

M. Juchnowicz wskazuje, że zarządzanie kapitałem ludzkim obejmuje trzy wzajemnie przenikające się obszary: tworzenie kapitału ludz-

kiego, wykorzystanie oraz przekształcanie kapitału ludzkiego w kapitał strukturalny³.

2. Zarządzanie kapitałem ludzkim w ujęciu strategicznym

Zarządzanie zasobami ludzkimi powinno mieć swoje odwzorowanie w realizowanej strategii przedsiębiorstwa, ze względu na fakt kluczowej roli, jaką pełnią pracownicy w przedsiębiorstwie. Uznaje się, że zgromadzony kapitał ludzki stanowi kluczowy czynnik sukcesu przedsiębiorstwa. Na tej podstawie podejmuje się próbę definiowania strategicznego zarządzania zasobami ludzkimi. T. Listwan określa ten proces jako podejmowanie działań i decyzji odnoszących się do pracowników, które długofalowo ukierunkowują działania w sferze personalnej i mają zasadnicze znaczenie dla powodzenia organizacji⁴.

W tym ujęciu personelowi przypisuje się znaczącą rolę w zapewnieniu ciągłości działania przedsiębiorstwa. Wiąże się to również z koniecznością analizy ryzyka, którego źródła stanowią:

- a) prawdopodobieństwo i podatność rotacji kluczowych menedżerów i pozostałych pracowników,
- b) nieadekwatność umiejętności do wymagań firmy,
- c) niewłaściwie kreowana kultura akceptująca zmiany i wartość uczenia się⁵.

Proces zarządzania kapitałem ludzkim na poziomie strategicznym jest procesem długotrwałym, ciągłym i niezwykle złożonym. Wymaga od organizacji konieczności analizowania silnych i słabych stron oraz pojawiających się szans i zagrożeń ze strony kapitału ludzkiego. Istnieje kilka rodzajów budowania strategii zarządzania kapitałem ludzkim, które zakładają osiągnięcie przewagi konkurencyjnej. Literatura przedmiotu prezentuje następujące typy strategii:

- a) rozwoju organizacji, gdzie przewagę buduje się poprzez budowanie kultury pracy zespołowej, zorientowanej na efekty, ideę przywództwa, promocję osób angażujących się w osiągnięcie wysokiej jakości,

³ Por. M. Juchnowicz (red.), *Elastyczne zarządzanie kapitałem ludzkim w organizacji wiedzy*, Difin, Warszawa 2007, s. 20.

⁴ T. Listwan, *Zarządzanie kadrami*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 39.

⁵ M. Adams, *Intangible Assets, Tangible Assets, Risk Factor*, Vol. 2/2006, s. 2.

- b) pozyskiwania pracowników, oparta na rekrutowaniu i zatrzymywaniu osób posiadających wysokie umiejętności innowacyjne, świadomość wysokiej odpowiedzialności za jakość,
- c) rozwoju pracowników, zorientowanej na zapewnienie możliwości uczenia się pracowników, poprzez system szkoleń, rozwój kariery itp.,
- d) wynagradzania, budowana na zasadzie uzależnienia wysokości wynagrodzenia pracowników od efektów pracy⁶.

Tabela 2. Modele zarządzania kapitałem ludzkim w ujęciu strategicznym

Nazwa modelu	Cechy charakterystyczne
Model Michigan	▪ model zawiera cztery podstawowe funkcje zarządzania personelem, tj. dobór pracowników, ocenę efektów pracy, nagradzanie oraz rozwój kadr, ▪ może być stosowany zarówno na poziomie strategicznym, taktycznym, jak i operacyjnym, ▪ oparty jest na cyklu zarządzania zasobami ludzkimi, który odpowiednio kształtowany ma wpływ na efektywność organizacji,
Model harwardzki	▪ w modelu zrezygnowano z tradycyjnego procesu zarządzania zasobami ludzkimi uwzględniającego podstawowe obszary zadaniowe funkcji personalnej, ▪ perspektywa strategiczna wyraża się poprzez wpływ wielu czynników na obszar zarządzania zasobami ludzkimi takimi, jak: partycypację pracowników, przepływy pracowników, systemy nagród i pracy. ▪ zakłada się zasadniczy wpływ na ww. obszary czynników sytuacyjnych, tj. charakter zasobów pracy, strategię przedsiębiorstwa, filozofię zarządzania, rynek pracy, technologię, ▪ dużą rolę w kształtowaniu funkcji personalnej przypisuje się interesariuszom (akcjonariusze, kierownictwo, pracownicy, związki zawodowe, samorząd, rząd), ▪ w modelu zwraca się uwagę na efekty długookresowe przejawiające się w indywidualnym i społecznym dobrobycie,

⁶ Szerzej: G. Łukaszewicz, *Kapitał ludzki organizacji. Pomiar i sprawozdawczość*, PWN, Warszawa 2009, s. 60.

Model R. S. Schulera	▪ nadrzędne znaczenie w tym modelu ma strategia organizacji, w ramach której formułuje się misję oraz główne cele organizacji, ▪ w procesie formułowania misji i celów bierze się pod uwagę czynniki wewnętrzne i zewnętrzne, ▪ model wskazuje na strategiczne potrzeby organizacji wyrażone w postaci działań w zakresie zarządzania kapitałem ludzkim (budowanie kultury organizacyjnej, programów zarządzania zasobami ludzkimi, wzmocnienia roli przywódcy itp.) ▪ model nie opisuje zależności pomiędzy działaniami w zakresie kapitału ludzkiego a wynikami organizacji,
Model wg M. Juchnowicz	▪ budowanie strategii powinno być zintegrowane z ideą przywództwa, ▪ strategia jest procesem, w którym powinni uczestniczyć pracownicy wiedzy szczególnie w wyznaczaniu celów strategicznych, operacyjnych, ▪ proces budowania strategii powinien uwzględniać cele wszystkich pracowników oraz zachęcać ich do realizacji zadań, ▪ realizacja strategii powinna być inspiracją do samo-kontroli, opracowywania i wdrażania nowych rozwiązań i modyfikacji strategii.

Źródło: opracowanie własne na podstawie G. Łukaszewicz, *Kapitał ludzki organizacji...*, op. cit., s. 61-64, M. Juchnowicz (red.), *Elastyczne zarządzanie kapitałem ludzkim...*, op. cit. s. 99.

Strategiczny wymiar zarządzania kapitałem ludzkim został uwidoczni-ony w opracowanych modelach realizowania polityki personalnej w organizacji. Wyróżnić wśród nich można model Michigan, model harwardzki, model R. S. Schulera oraz ujęcie modelowe M. Juchnowicz. Szczegółowe charakterystyki przedstawiono w tabeli 2.

3. Istota zarządzania operacyjnego funkcji personalnej

Pracownicy stanowią potencjał wyrażony w postaci ich wiedzy, doświadczenia, stanu zdrowia, zaangażowania. O rozmiarze i jakości

kapitału ludzkiego decydują wyznaczeni menedżerowie personalni. Wymaga to od nich:

- stworzenia właściwego systemu motywacji (tworzenie odpowiedniej polityki wynagrodzeń, czy zapewnienie pracownikom poczucia bezpieczeństwa),
- powiązania interesów pracowników z celem firmy (zaspokajanie osobistych ambicji),
- zbierania informacji nt. wyników pracy (możliwość awansu, ograniczenie konfliktów, które niszczą zaangażowanie i zadowolenie, stymulowanie przedstawiania i uzasadniania złożonych pomysłów, tolerowanie błędów),
- zarządzania talentami⁷.

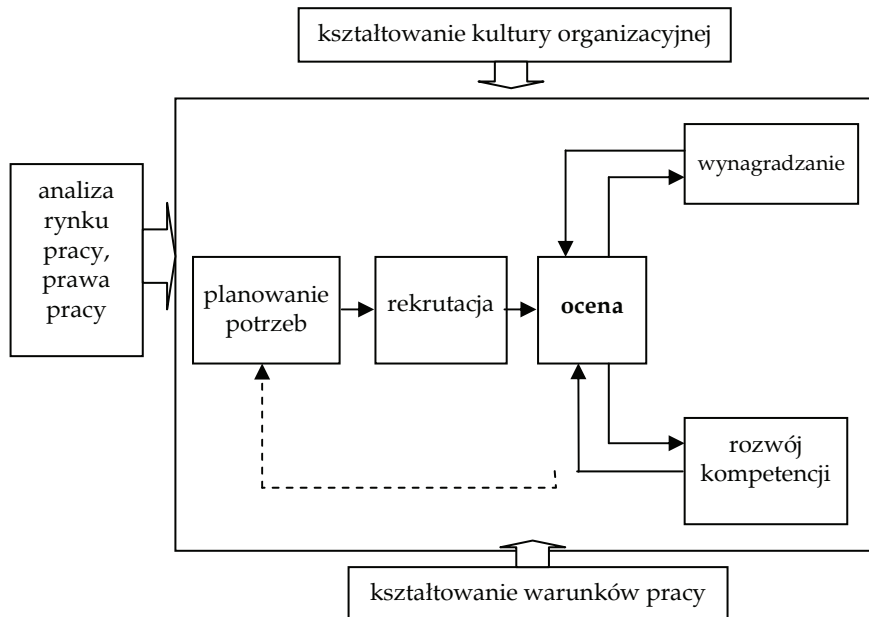
Realizacja funkcji personalnej odbywa się w sposób najbardziej wyraźny na poziomie operacyjnym. Operacyjne zarządzanie kapitałem ludzkim związane jest z: planowaniem potrzeb zatrudnienia, rekrutacją, oceną i wynagradzaniem, rozwojem kompetencji pracowników oraz kształtowaniem warunków i stosunków pracy⁸. Operacyjne zarządzanie kapitałem ludzkim jest więc procesem odnoszącym się do pracowników, mającym na celu gromadzenie i analizowanie danych dotyczących kapitału ludzkiego oraz podejmowanie decyzji dotyczących realizacji strategii polityki personalnej.

Przykładowy model operacyjnego zarządzania kapitałem ludzkim zaprezentowano na rys. 2.

W modelu zaznaczono podstawowe zadania stojące przed operacyjnym zarządzaniem kapitałem ludzkim w przedsiębiorstwie, którego efektem będzie personel zaangażowany w proces rozwoju przedsiębiorstwa, posiadający odpowiednie kompetencje do wykonywania postawionych przed nimi wymagań. Operacyjne zarządzanie kapitałem ludzkim może być więc swoistego rodzaju modelem zarządzania kompetencjami pracowniczymi. Proces ten prowadzi do zarządzania talentami w przedsiębiorstwie. Wymaga to od zarządzających przedsiębiorstwem tworzenia właściwej kultury organizacyjnej i warunków do wykonywania pracy (odpowiednia infrastruktura i środowisko pracy), a także analizowania rynku pracy i wymagań prawnych dotyczących prawa pracy.

⁷ F. Barber, R. Strack *Naucz się zarządzać firmą, której głównym zasobem są ludzie*, „Harvard Business Review Polska”, 2007 kwiecień, s. 73-74.

⁸ G. Łukaszewicz, *Kapitał ludzki organizacji.*, op. cit., s. 68.



Rysunek 2. Model zarządzania kapitałem ludzkim w ujęciu operacyjnym

Źródło: opracowanie własne na podstawie: G. Łukaszewicz, *Kapitał ludzki organizacji...*, op. cit., s. 68.

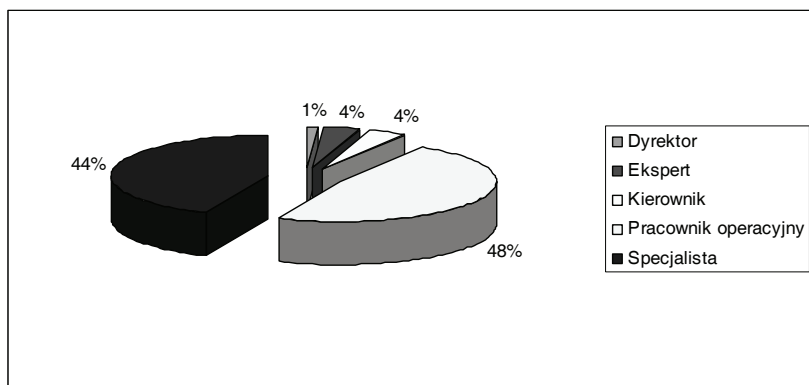
W celu przeanalizowania stanu operacyjnych form zarządzania personelem autor dokonał analizy opublikowanego raportu Polskiego Stowarzyszenia Zarządzania Kadrami⁹ na temat Stanu kapitału ludzkiego w Polsce w 2008 roku. Badania w raporcie zostały przygotowane po analizie 324 dużych przedsiębiorstw. Badania przeprowadzono przez Polskie Stowarzyszenie Zarządzania Kadrami we współpracy z Katedrą Rozwoju Kapitału Ludzkiego Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Na potrzeby niniejszego opracowania autor posłużył się informacjami

⁹ Polskie Stowarzyszenie Zarządzania Kadrami powstało w maju 1994 roku i jest największą organizacją w Polsce zrzeszającą dyrektorów, kierowników i pracowników działów personalnych, a także konsultantów i naukowców zajmujących się problematyką zarządzania ludźmi.

zawartymi w raporcie dotyczącymi realizowania przez polskie przedsiębiorstwa funkcji personalnej.

Proces rozwoju ilościowego i jakościowego zasobów ludzkich jest niezbędny do realizacji zadań stojących przed przedsiębiorstwem, a w szczególności realizacji strategii i wynikającej z niej misji. W tym celu niezbędna jest analiza stanu zatrudnienia, stosowanych technologii oraz kompetencji pracowników. Pomocne mogą być w tym funkcjonujące w przedsiębiorstwie opisy stanowisk¹⁰.

Kolejnym obszarem jest rekrutacja pracowników. Z raportu wynika, że duże przedsiębiorstwa w Polsce mają problemy z pozyskaniem pracowników na wakujące stanowiska. Na rys. 3. wskazano, że największe problemy występują przy obsadzie stanowisk związanych z manualnym wykonywaniem czynności będących pod kontrolą przełożonego. Aż 48 % badanych przedsiębiorców spotkało się z tym problemem. Podobne zjawisko występuje w sytuacji pozyskania specjalistów.

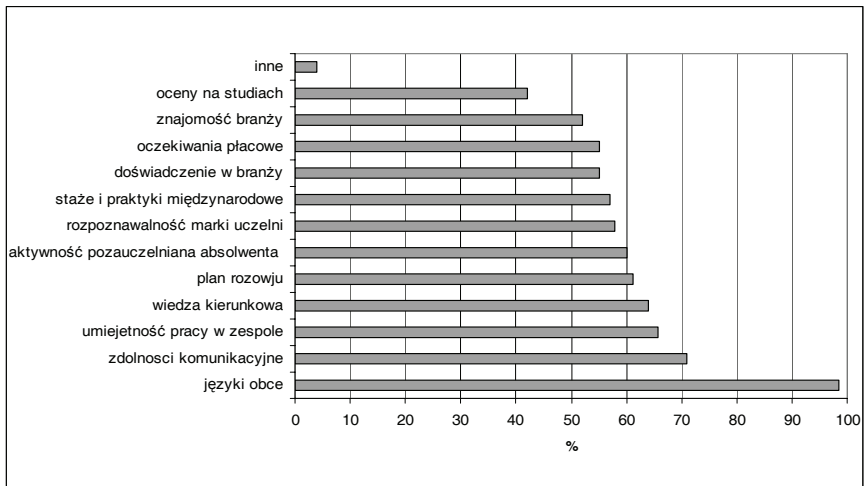


Rysunek 3. Największe problemy rekrutacyjne w podziale hierarchicznym

Źródło: <http://www.pszk.org.pl/index2.php?s=280> Raport „Stan Kapitału Ludzkiego w Polsce 2008” (07.09.09).

¹⁰ Opisy stanowisk zostały przygotowane przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Jest to baza zawodów, w której zgromadzono i opisano ok. 2000 stanowisk ze szczególnym uwzględnieniem możliwości zatrudnienia, przeciwwskazań w wykonywaniu zawodu, podstawowych czynności, zależności służb psychofizycznych pracownika, warunków pracy itp.

W ujęciu funkcjonalnym sytuacja jest bardzo podobna. Najwięcej wysiłku przedsiębiorstwa muszą włożyć w pozyskiwanie pracowników produkcyjnych. Autorzy raportu wskazują, że 58 % badanych przedsiębiorstw ma trudności z pozyskaniem tych pracowników. 18 % badanych określa, że istnieją trudności w pozyskaniu pracowników związanych z relacjami z klientem, a tylko 3 %, ma trudności z pozyskaniem pracowników do działu logistyki. Autorzy raportu wskazali również na kryteria związane z rekrutacją pracowników ze szczególnym uwzględnieniem absolwentów. Wyniki zaprezentowano na rys. 4.



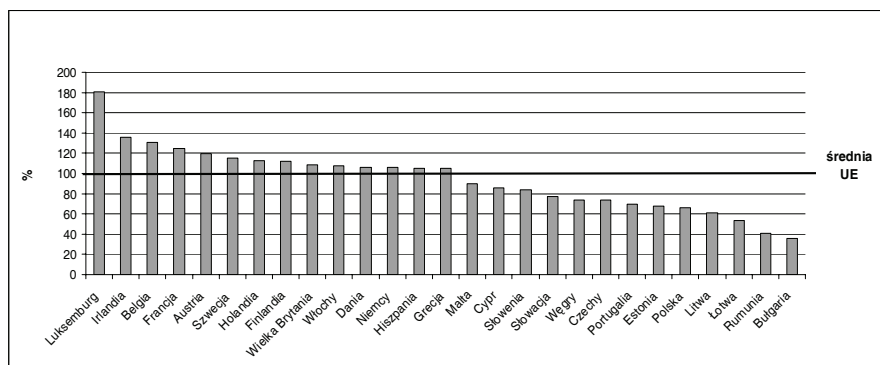
Rysunek 4. Kompetencje i kwalifikacje decydujące o zatrudnieniu

Źródło: <http://www.pszk.org.pl/index2.php?s=280> Raport „Stan Kapitału Ludzkiego w Polsce 2008” (07.09.09).

Z wyników otrzymanych przez autorów raportu wynika, że 98 % badanych uznaje, że tym, co decyduje o zatrudnieniu absolwentów jest znajomość języków obcych. Ponad 71 % badanych określa, że o zatrudnieniu decydują zdolności komunikacyjne. Znaczące są również: umiejętność pracy w grupie, posiadane plany rozwoju, a także aktywność absolwentów podczas zdobywania nauki. Dla ponad połowy badanych istotnym czynnikiem podczas procesu zatrudniania jest marka uczelni oraz doświadczenie w branży. Dość powszechnym zjawiskiem jest ko-

rzystanie przez podmioty gospodarcze z usług wyspecjalizowanych firm zajmujących się pozyskiwaniem kandydatów do pracy.

Kolejnym procesem w operacyjnym zarządzaniu kapitałem ludzkim jest ocena personelu. Ocena pracowników ma na celu monitorowanie stanu zatrudnienia oraz efektywności pracy. Jednym ze wskaźników pomiaru zasobów pracy jest produktywność, określona jako relacja PKB i liczby zatrudnionych w danym kraju. Na rys. 5. zaprezentowano produktywność w poszczególnych krajach Unii Europejskiej.



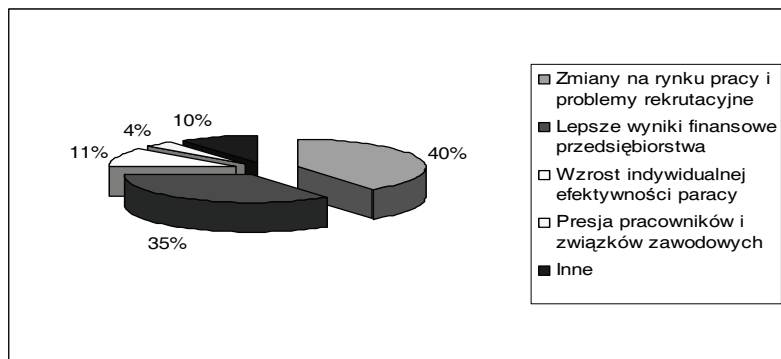
Rysunek 5. Produktywność pracy na zatrudnionego w krajach UE w 2007 r.

Źródło: <http://www.pszk.org.pl/index2.php?s=280> Raport „Stan Kapitału Ludzkiego w Polsce 2008” (07.09.09).

Zaledwie 14 z 27 krajów Unii Europejskiej charakteryzuje się wyższą niż średnią produktywnością pracy. Jako średnią dla UE przyjmuje się 100. Polska wyprzedza jedynie 4 kraje: Litwę, Łotwę, Rumunię i Bułgarię. Produktywność polskich przedsiębiorstw to tylko ok. 70 % średniej UE. Należy zaznaczyć, że produktywność jest wskaźnikiem umożliwiającym porównywanie krajów pod względem efektywności kapitału ludzkiego. Jednak w poszczególnych podmiotach gospodarczych istnieje szereg metod służących do oceny efektywności pracy. Wśród nich można wyróżnić: metody rankingowe, ocenę opisową, metody list kontrolnych, kwestionariusze osobowe i in.

Niezwykle ważnym elementem w zarządzaniu kapitałem ludzkim jest system wynagrodzeń. Jego zadaniem jest rekompensata pracownikowi wykonanej przez niego pracy oraz wnoszenie do przedsiębiorstwa

wiedzy i jej pomnażanie. Mechanizm wynagrodzeń pracowników powinien być stymulatorem do procesu angażowania się pracownika w rozwój przedsiębiorstwa, jego marki, reputacji. Należy jednocześnie pamiętać, że proces wynagradzania jest silnie skorelowany z oceną pracownika. Odwołując się do wspomnianego już raportu o stanie kapitału ludzkiego w Polsce, warto wskazać, co najczęściej decyduje o zmianach w systemach wynagrodzeń. Wyniki badania zaprezentowano na rys. 6.



Rysunek 6. Główne czynniki decydujące o ogólnych zmianach w poziomie wynagrodzeń

Źródło: <http://www.pszk.org.pl/index2.php?s=280> Raport „Stan Kapitału Ludzkiego w Polsce 2008” (07.09.09)

Do najczęstszych przyczyn zmian systemu wynagrodzeń badani przedsiębiorcy zaliczyli zmiany na rynku pracy (40 %) oraz lepszą sytuację finansową przedsiębiorstwa (35 %). Tylko dla 11 % badanych zmiana systemu wynagradzania spowodowana jest wzrostem indywidualnej efektywności pracy. Oprócz placowego systemu wynagradzania przedsiębiorcy stosują różnego rodzaju pozapłacowe elementy wynagrodzeń. Wśród nich można wyróżnić: telefony komórkowe, dofinansowanie do studiów podyplomowych, zakup notebooka, samochód służbowy, sportowe systemy aktywności (basen, siłownia itp.), finansowanie lub dofinansowanie opieki medycznej¹¹.

¹¹ Por. Raport Polskiego Stowarzyszenia Zarządzania Kadrami, Stan kapitału ludzkiego w Polsce www.pszk.org.pl.

Kolejnym elementem zarządzania kapitałem ludzkim w ujęciu operacyjnym jest stwarzanie możliwości rozwoju kadry pracowniczej poprzez system szkoleń, finansowania dalszej nauki (studiów podyplomowych). Z raportu o stanie kapitału ludzkiego w Polsce wynika, że najczęstszą tematyką szkoleń jest rozwój umiejętności interpersonalnych. W 25 % przedsiębiorstw miały miejsce takie szkolenia. Kolejną grupę stanowią szkolenia menedżerskie (ok. 20 %) oraz systemu doboru i oceny pracowników – odpowiednio 18 i 17 %. Ważnym elementem w procesie szkoleń jest zwrócenie uwagi na ocenę systemu szkoleń. W raporcie wskazano, że aż w 75 % przedsiębiorstw menedżerowie uczestniczą w systemie oceniania skuteczności szkolenia. Do najczęstszych metod zaliczono: ankiety osobowe, badania skuteczności szkoleń samych pracowników, wywiady i dyskusje z pracownikami. W raporcie wskazano również na formy szkoleń, które wg badanych wymagają znacznej poprawy. Wśród nich, jako najmniej rozwinięte, wskazano warsztaty – 30 % badanych stwierdziło, że ta forma edukacji nie jest dostatecznie rozwinięta. W dalszej kolejności poprawy wymagają szkolenia w formie prac indywidualnych – 27 % uznało je za słabo eksponowane. 10 % badanych przedsiębiorców uznało, że oferta studiów podyplomowych nie odpowiada ich wymaganiom, a tylko po ok. 2 % wskazało, że takie formy edukacji jak konferencje, czy szkolenia zewnętrzne nie są spełnia ich oczekiwań. Oferta szkoleniowa proponowana na rynku edukacyjnym nie jest dostosowana do potrzeb polskich przedsiębiorstw.

We współczesnych przedsiębiorstwach coraz mocniej rozwija się idea planowania ścieżek rozwoju kariery zawodowej. Ma to na celu:

- a) zatrzymanie w przedsiębiorstwie kluczowych pracowników,
- b) zachęcanie, poprzez system motywacyjny, do zaangażowania pracowników do aktywnego działania i dzielenia się wiedzą.
- c) szybki rozwój kompetencji pracowników,
- d) budowanie rezerw osobowych kadry menedżerskiej.

Przejawami realizacji tej koncepcji są takie działania, jak udział pracowników w specjalnie przygotowanych szkoleniach („uszytych na miarę”), udział w projektach, pracy w grupach, realizacji coachingu, mentoringu, czy finansowanie specjalistycznych studiów podyplomowych. W raporcie Polskiego Stowarzyszenia Zarządzania Kadrami aż 65 % badanych przedsiębiorstw wskazało, że wykorzystuje programy zarządzania talentami do rozwoju kompetencji kluczowych pracowników.

W ramach operacyjnego gospodarowania kapitałem ludzkim nie można zapomnieć o kształtowaniu właściwych warunków pracy. Stworzenie ich na konkretnym stanowisku pracy przyczynić się może do podniesienia efektywności pracy i zaangażowania pracowników. Miejsce pracy sprzyjające efektywności może przybierać różne formy. Nie istnieje cudowna recepta na stworzenie takiego miejsca¹².

Tworzenie właściwej kultury w miejscu pracy przez daną organizację odbywa się poprzez: budowanie zaufania, usprawnianie systemu informacyjnego, angażowanie pracowników do rozwiązywania problemów, umożliwienie swobody wymiany pomysłów i idei, czy delegowanie uprawnień¹³.

Podsumowanie

Proces operacyjnego zarządzania zasobami ludzkimi jest podstawą realizacji funkcji personalnej w przedsiębiorstwie. Przejawia się ona w zachęcaniu przez pracodawcę personelu do zaangażowania się i rozwoju poprzez kreowanie warunków zachęcających do innowacji, zapewnienie skutecznej pracy zespołowej, czy badanie powodów przychodzenia i odchodzenia ludzi z organizacji. Niezbędne są również działania związane z tworzeniem właściwej kultury organizacyjnej oraz warunków pracy zapewniających pozytywny wpływ pracodawców na właściwe funkcjonowanie pracowników, ich motywację i działanie. Sukces przedsiębiorstwa zależy od jakości i ilości zgromadzonego w przedsiębiorstwie kapitału ludzkiego. Działania związane z inwestowaniem i monitorowaniem stanu kapitału ludzkiego może przyczynić się do sprawniejszego działania przedsiębiorstwa oraz poprawić jego relacje z samymi pracownikami i otoczeniem.

Literatura:

1. Adams M., *Intangible Assets, Tangible Assets, Risk Factor*, Vol. 2/2006.

¹² J. Low, P. C. Kalafut, *Niematerialna wartość firmy. Ukryte źródła przewagi konkurencyjnej*, Oficyna Ekonomiczna Kraków 2004, s. 152.

¹³ P. Skowron *Kultura organizacji w miejscu pracy a efektywność systemu zarządzania jakością*, [w:] M. Salerno Kochan *Wyzwania zarządzania jakością*. Materiały III Ogólnopolskiej Sesji Naukowej Zarządzania Jakością, Centrum Rozwoju i Promocji Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2006, s. 130.

2. Barber F., Strack R., *Naucz się zarządzać firmą, której głównym zasobem są ludzie*, „Harvard Business Review Polska”, kwiecień 2007.
3. Edvinsson L., Malone M.S., *Kapitał intelektualny*. Wyd. PWN Warszawa 2001.
4. <http://www.pszk.org.pl/index2.php?s=280> Raport „Stan Kapitału Ludzkiego w Polsce 2008”.
5. Juchnowicz M. (red.), *Elastyczne zarządzanie kapitałem ludzkim w organizacji wiedzy*, Difin, Warszawa 2007.
6. Listwan T., *Zarządzanie kadrami*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2004.
7. Low J., Kalafut P.C., *Niematerialna wartość firmy. Ukryte źródła przewagi konkurencyjnej*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2004
8. Łukaszewicz G., *Kapitał ludzki organizacji. Pomiar i sprawozdawczość*, PWN, Warszawa 2009
9. Skowron P., *Kultura organizacji w miejscu pracy a efektywność systemu zarządzania jakością*, [w:] M. Salerno Kochan, *Wyzwania zarządzania jakością*, Materiały III Ogólnopolskiej Sesji Naukowej Zarządzania Jakością, Centrum Rozwoju i Promocji Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2006.
10. Strużyna M., Strony J. (red.), *Przedsiębiorczość i kapitał intelektualny*, Wyd. AE w Katowicach, 2001.

Spółeczna Odpowiedzialność Biznesu a świadomość konsumentencka

Wstęp

Po 20 latach transformacji polskiej gospodarki prawie każdy wie co to jest wolny rynek, jak działa mechanizm jego niewidzialnej ręki oraz rozumie zależność między ceną, podażą i popytem (tj. podstawowymi prawami ekonomii).

Nie wszyscy jeszcze przedsiębiorcy, konsumenci, politycy, przedstawiciele lokalnych władz, jak też studenci są świadomi co to jest społeczna odpowiedzialność biznesu i jak istotna dla jej wdrożenia w naszym kraju jest edukacja ekonomiczna i społeczna, a szczególnie konsumentencka. Po wstąpieniu do Unii Europejskiej Polska stała się podmiotem Strategii Lizbońskiej tj. kluczowej polityki wspólnotowej o wymiarze ekonomicznym, społecznym i środowiskowym, której celem jest przekształcenie Unii do 2010r. w najbardziej konkurencyjny obszar gospodarczy świata przy jednoczesnym zachowaniu europejskich wartości społecznych, w tym kontekście koncepcja społecznej odpowiedzialności biznesu gra kluczową rolę¹.

1. Społeczna Odpowiedzialność Biznesu

Spółeczna Odpowiedzialność Biznesu (CSR – skrót od angielskiej nazwy Corporate Social Responsibility) zdefiniowana jest w Zielonej Księdze Komisji Europejskiej z 2001 r. jako „**koncepcja zgodnie z którą przedsiębiorstwa dobrowolnie decydują się działać na rzecz lepszego społeczeństwa i czystszej środowiska naturalnego**”². Przedsiębiorstwa dobrowolnie uwzględniają aspekty społeczne i ekonomiczne w swoich

¹ Piskalski G., Centrum CSR.pl

² Green Paper (wersja polska) „Zielona Księga Unii Europejskiej dotycząca CSR” Bruksela lipiec 2001 r.

działaniach handlowych oraz kontaktach ze swoimi interesariuszami. Według Zasad Okrągłego Stołu z Caux³ interesariusze to grupy żywotnie zainteresowane działalnością firmy tj. klienci, pracownicy, właściciele/inwestorzy, konkurenci, wspólnoty lokalne.

Bycie społecznie odpowiedzialnym oznacza nie tylko spełnienie oczekiwań prawnych, ale także wychodzenie ponad to i "większe" inwestowanie w zasoby ludzkie, środowiskowe i relacje z interesariuszami⁴. **„Społeczna odpowiedzialność zaczyna się tam, gdzie kończy się zasięg prawa”** (DevisK., 1973).

Według zwolenników tej idei Społeczna Odpowiedzialność Biznesu - to nowa długofalowa strategia zarządzania firmą, która poprzez prowadzenie dialogu społecznego głównie na poziomie lokalnym, przyczynia się do wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstwa⁵. Jej zaletą jest działanie zgodnie z ideą zrównoważonego rozwoju ekonomicznego. Koncepcja ta realizuje się w działaniach do wewnątrz i na zewnątrz firmy. Pierwsze to:

- humanizacja pracy,
- stworzenie bezpiecznych warunków pracy,
- ustalenie godziwych wynagrodzeń,
- stworzenie warunków kształcenia pracowników itp.

Drugie to:

- zaspokajanie rzeczywistych potrzeb klientów,
- zagwarantowanie wysokiej jakości dóbr i usług,
- przestrzeganie uczciwych zasad wymiany,
- dbałość o społeczny interes lokalny,
- kształtowanie standardów branżowych (kodeksy dobrych praktyk)⁶.

Traktując CSR jako proces stopniowego doskonalenia należy opartą na niej strategię traktować jako inwestycję, a nie wyłącznie jako koszt (podobnie jak przy zarządzaniu jakością). Dobre relacje z interesariuszami w dłuższej perspektywie czasowej przekładają się bowiem na realne zyski w prowadzonej przez przedsiębiorstwo działalności gospodarczej. Wynikają one z takich czynników jak:

³ The Caux Round 1994 r.

⁴ Zielona Księga Unii Europejskiej, Bruksela, lipiec 2001 r.

⁵ J. Filek, *Społeczna odpowiedzialność biznesu - tylko moda czy nowy model prowadzenia działalności gospodarczej*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, UOKiK, Warszawa 2006 r.

⁶ J. Filek, j.w.

- zwiększenie lojalności konsumentów oraz innych interesariuszy wobec firmy, będące rezultatem min. świadomości społecznej i ekologicznej,
- wzrost zainteresowania firmą w śród inwestorów, dzięki jej wysokiej wiarygodności społecznej,
- poprawę konkurencyjności przedsiębiorstwa na rynkach światowych,
- kreowania pozytywnego wizerunku firmy w oczach jej pracowników,
- poprawa relacji przedsiębiorstwa ze społecznością i władzami lokalnymi.

W tym czy CSR stanie się naturalnym etapem rozwoju przedsiębiorstw zdecyduje jej rynkowa skuteczność. Jednak spore zainteresowanie biznesu (Davos), Unii Europejskiej (Zielona Księga) czy ONZ (Projekt Global Combat) wyraźnie wskazują, że tak się stanie⁷. Prawdopodobnie część firm przyjmie tę koncepcję z biznesowego rozsądku, a nie z przekonania. Interesariuszom, klientom, społeczności lokalnej nie sprawi to większej różnicy.

Jak wynika z obserwacji CSR rozwija się według pewnego schematu. Zaczyna się od filantropii, potem pojawia się marketing społeczny, odpowiedzialność społeczna, i firma społeczna. Rozróżnić należy 2 rodzaje odpowiedzialności, **odpowiedzialność negatywną (restrykcyjną)**, która zwraca się w przeszłość i ma na uwadze jakieś spowodowane zło oraz **odpowiedzialność pozytywną**, zwracającą się ku przyszłości ma na uwadze jakieś zależne od podmiotu dobro.

Etapy prowadzące do pełnej odpowiedzialności to:

- 1) uświadomienie sobie swojej odpowiedzialności,
- 2) poczuwanie się do niej,
- 3) podejmowanie jej.

Analizując motywy podejmowanej przez przedsiębiorstwa odpowiedzialności odróżnić należy 3 poziomy odpowiedzialności:

- 1) narzuconą, do której przedsiębiorstwa poczuwają się wyłącznie ze względu na prawo,
- 2) wymuszoną, do której przedsiębiorstwa poczuwają się ze względu na presję wywieraną przez konsumentów obywateli bądź organizacje,
- 3) dobrowolną, którą przedsiębiorcy świadomie i z własnej woli przyjmują na siebie, będąc świadomymi swej roli społecznej⁸.

⁷ M. Skala, Ph.D, CSR - parawan, moda czy konieczność.

⁸ J. Filek, Społeczna odpowiedzialność biznesu - tylko moda czy nowy model prowadzenia działalności gospodarczej, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, UOKiK, Warszawa 2006 r.

Na tej podstawie Janina Filek wyróżnia 6 etapów w rozwoju idei odpowiedzialności w przestrzeni gospodarczej, zarówno w sensie jej rozumienia jak i wdrażania.

Tabela 1. Etapy budowania społecznej odpowiedzialności przedsiębiorców

Etapy budowania społecznej odpowiedzialności przedsiębiorców	Rodzaje odpowiedzialności	Poziomy odpowiedzialności
Etap wstępny (przed-prawny i przed-etyczny)	unikanie odpowiedzialności prawnej	brak świadomości jakiejkolwiek odpowiedzialności
Etap pierwszy (prawny) przestrzeganie obowiązującego prawa	Odpowiedzialność negatywna (restrykcyjna) (za to, co już się stało lub może się stać)	Odpowiedzialność narzucona przez prawo przedsiębiorca uświadamia sobie obowiązanie odpowiedzialności za działania niezgodne z prawem
Etap drugi (etyczny) uczciwe postępowanie, oparte na powszechnym przestrzeganiu prawa z należytym uwzględnieniem praw klientów i pracowników	Odpowiedzialność negatywna (restrykcyjna) (za to, co się stało lub może się stać)	Odpowiedzialność narzucona przez prawo przedsiębiorca poczuwa się do odpowiedzialności prawnej
Etap trzeci (początki CSR) kształtowanie właściwych relacji z wszystkimi grupami interesariuszy oraz próby równoważenia ich sprzecznych interesów	Odpowiedzialność mieszana odpowiedzialność restrykcyjna, z elementami odpowiedzialności pozytywnej	Odpowiedzialność wymuszona przez społeczeństwo przedsiębiorca poczuwa się do realizowania tych oczekiwań pracowników i konsumentów, które mają prawne zabezpieczenie, ale też uwzględnia te oczekiwania, które mają silne poparcie społeczne oczekiwania
Etap czwarty (rozwinęta CSR) zaangażowanie społeczne, polegające na kształtowaniu relacji społecznych, dbałość o zrównoważony rozwój	Odpowiedzialność pozytywna mająca na uwadze zależne od działającej firmy dobro	Odpowiedzialność świadoma przedsiębiorca świadomie włącza niektóre cele społeczne do swej działalności
Etap piąty (zaawansowana CSR) zobowiązanie zmierzające do poprawy jakości życia wszystkich członków społeczności	Odpowiedzialność pozytywna mająca na uwadze zależne od działającej firmy dobro	Odpowiedzialność dobrowolna przedsiębiorca świadomie i dobrowolnie podejmuje odpowiedzialność społeczną, przyczyniając się do poprawy jakości życia

Źródło: J. Filek, *Społeczna odpowiedzialność biznesu*.

Koncepcja CSR ma też wielu przeciwników (głównie wśród ekonomistów i menadżerów), którzy twierdzą, że „Biznesem biznesu jest biznes”. Firma nie ma sumienia a tylko ma bilans. Według nich celem biznesu jest taka działalność, która w maksymalnym stopniu przynosi przedsiębiorcy zyski. Jednym z najsłynniejszych przeciwników tej idei jest Milton Friedman (1965 r.) laureat nagrody Nobla, czy też Adama Smith. Jego zdaniem przez pościg za własnym zyskiem jednostka działa na korzyść społeczeństwa skuteczniej niż wtedy kiedy stara się być filantropem czy mecenasem sztuki⁹. Myślenie takie uznać należy jednak za przestarzałe. „Zmieniająca się rzeczywistość społeczna wymaga właściwej sobie etyki” (Jonas H. 1995 r.).

Idea CSR wydaje się być bardzo adekwatna do wymagań współczesności i rozwiązywania problemów z jakimi boryka się człowiek w obecnej przestrzeni społeczno-gospodarczej niż dotychczasowe pojęcie obowiązku czy zaufania. Firma nie posiada wprawdzie sumienia, ale firma to przede wszystkim zespół ludzi posiadających sumienie. Dzisiaj dla wielu jest już oczywiste, że podstawową zasadą ludzkiego działania jest zasada odpowiedzialności. Jeśli przedsiębiorcy korzystają z wolności gospodarczej, to muszą pamiętać, że ponoszą odpowiedzialność za działania podejmowane przez przedsiębiorstwa. Dobra reputacja staje się jedną z ważniejszych wartości, o czym wiedzą najlepsi menadżerowie, których firma straciła tę reputację¹⁰. Przy dzisiejszej wizji społeczeństwa trudno zwolnić menadżera z bycia obywatelem i człowiekiem. Wprawdzie bywa tak, że CSR pełni tylko rolę parawanu, taniej reklamy, „zabiegem kosmetycznym” na wizerunku firmy, ale nie wszyscy tak robią. Etyka jest ważnym fundamentem życia społecznego. Musi więc być też istotnym elementem życia gospodarczego. Idea CSR stara się na stałe wprowadzić elementy etyki do działalności gospodarczej. Idea CSR jest krokiem w kierunku współodpowiedzialności człowieka za jego świat, zarówno za naturę, jak i świat społeczny. Niestety niesie też pewne zagrożenia związane z nadmiernym mitologizowaniem tej ideologii, narzucaniem jej i tendencja do absolutyzowania jej bez względu na poziom świadomości przedsiębiorstwa oraz sytuację gospodarczą. Zasady CSR mogą być wdrażane jedynie jako świadome decyzje właścicieli firm lub zarządzających nimi¹¹.

⁹ A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, Warszawa 1954 r.

¹⁰ J. Filek.

¹¹ J. Filek.

Jak pokazuje praktyka, etyka i społeczne podejście przynoszą już korzyści dużym europejskim i amerykańskim firmą, które wdrożyły zasady CSR. Przedsiębiorcy wskazują na **korzyści wewnętrzne** takie jak:

- stabilność przedsięwzięcia,
- korzyści konkurencyjne,
- podniesienie poziomu kultury organizacyjnej,
- pozyskanie i utrzymanie najlepszych pracowników,
- wzrost motywacji menadżerów i pracowników,
- zmniejszenie kosztów,
- łatwiejszy dostęp do kapitałów.

Wśród korzyści zewnętrznych wymieniają:

- poprawę wizerunku i reputacji,
- zwiększenie lojalności klientów,
- ochronę środowiska,
- większą szansę na powodzenie firmy,
- łatwiejszy dostęp do mediów i upublicznienie działań,
- zrównoważony rozwój kraju lub regionu,
- promowanie zasad rozwiązywania konfliktów społecznych¹².

W Polsce jeszcze do niedawna mówienie o społecznej odpowiedzialności biznesu spotykało się z całkowitym niezrozumieniem i odrzuceniem. Uważana była za ideologiczną próbę podważania kapitalizmu, przejaw nie znajomości podstaw systemu wolnorynkowego, a czasami nawet za swoistego rodzaju naiwność lub jakieś dziwactwo¹³. Pierwsze debaty na ten temat rozpoczęły się pod koniec lat 90-tych.

Po wejściu do Unii etap ten mamy już raczej za sobą. Coraz więcej polskich firm podejmuje odpowiedzialne działania pomimo niesprzyjającej polityki gospodarczej Państwa, a świadomość społeczna Polaków i ich oczekiwania wobec biznesu wzrosły¹⁴. Najbardziej znanym polskim przykładem działań w tym zakresie jest akcja Danone i Polskiej Akcji Humanitarnej „Podziel się posiłkiem”. Coraz więcej firm prezentuje swoje dokonania w corocznym raporcie Forum Odpowiedzialnego Biznesu. Zakres podejmowanych działań w tym zakresie jest bardzo zróżnicowany i jest ściśle uzależniony od profilu działalności oraz kultury organiza-

¹² Zob. Menadżerowie 500, 2003

¹³ J. Filek.

¹⁴ B. Rok, Raport: *Odpowiedzialny biznes w Polsce 2008 r.*, (streszczenie).

cyjnej firmy. Dzielenie się zasobami finansowymi, rzeczowymi i niematerialnymi ze społecznością lokalną, a także rzetelne działania wobec klienta, kontrahenta i konkurenta pozwala osiągnąć dobre i stabilne wyniki. Działania takie powinny być i już są widoczne szczególnie w takich branżach jak finanse i ubezpieczenia, bankowość i energetyka, których funkcjonowanie opiera się na publicznym zaufaniu oraz wymaga dużej wrażliwości społecznej.

Dla pełnego wdrożenia w naszym kraju zasad CSR na europejskim poziomie konieczne jest jednak wyeliminowanie wielu barier takich jak:

- korupcja i przyzwolenie na drobne oszustwa,
- wysoki poziom bezrobocia,
- biurokracja.

Niezbędne jest:

- doskonalenie prawa i budowanie społeczeństwa praworządnego,
- edukacja dotycząca prawa oraz CSR,
- stworzenie zachęt dla polskich przedsiębiorców sprzyjających wdrażaniu CSR,
- stała prezentacja dobrych przykładów zastosowania CSR wraz z kampanią medialną na temat korzyści ekonomicznych i społecznych stąd wynikających,
- włączanie do tych działań organizacji pozarządowych¹⁵.

2. Edukacja konsumentka

Wśród tych działań na szczególną uwagę zasługuje edukacja konsumentka. Na przykładzie krajów rozwiniętych wyraźnie widać, że świadomy konsument oraz silny ruch konsumencki są jednym z najistotniejszych czynników sprzyjających kształtowaniu bardziej odpowiedzialnej postawy przedsiębiorcy. Tylko świadomy swoich praw konsument i świadomy obywatel stworzą właściwą presję i będą przeciwwagą dla samowoli przedsiębiorców oraz ich niespołecznym zachowaniom¹⁶. Warto więc zostać świadomym konsumentem

Jeśli chodzi o standardy prawne ochrony konsumentów w Polsce to są one zrównane zobowiązującymi w Unii Europejskiej, które gwarantują im **bezpieczeństwo zdrowotne, ekonomiczne, prawo do informacji**,

¹⁵ J. Filek.

¹⁶ J. Filek.

edukacji oraz opiekę wyspecjalizowanych instytucji społecznych i państwowych. Konieczne natomiast jest kształtowanie nowej świadomości konsumenckiej na miarę jednolitego rynku i to w sposób zintegrowany, a zatem nie tylko wśród konsumentów ale również, a raczej przede wszystkim wśród przedsiębiorców, pracowników wymiaru sprawiedliwości, decydentów życia gospodarczego¹⁷. Tylko bowiem powszechna orientacja pro konsumencka zapewni wysoka skuteczność podejmowanych działań. **Podstawą edukacji konsumenckiej** jest informacja zapewniająca przejrzystość rynku i oferty rynkowej. Tylko konsument, który otrzymuje i rozumie kierowane do niego informacje może podejmować właściwe wybory. Informacja musi więc być jasna, prawdziwa i niewprowadzająca w błąd. Wzmocnienie czy osiągnięcie jednolitości interpretacji, egzekwowania i stosowania prawa są warunkami koniecznymi do realizacji korzyści wynikających z u jednolicenia norm prawnych. **Świadomość konsumencka** najlepiej się rozwija w działaniu. Dlatego proces jej kształtowania wymaga wzbudzenia aktywności konsumentów nie tylko poprzez przekazywanie im informacji i bierne oddziaływanie, ale także współpracę i współdziałanie we wszystkich dostępnych formach. Istotnym elementem kształtowania świadomości konsumenckiej jest włączenie do programów nauczania na wszystkich szczeblach problematyki kształtującej więzi z rynkiem na styku producent-sprzedawca-klient. Oznacza to, że ważnym komponentem harmonii stosunków rynkowych, stosunków konkurencji jest nie tylko świadomość menadżera i wynikająca z niej orientacja na klienta, ale też świadomość konsumentów uzależniająca ich suwerenność w stosunkach rynkowych. Budowa jej powinna rozpocząć się od producentów/dostawców w zakresie wymagań dotyczących odpowiedzialności za bezpieczeństwo i jakość produktów. Sukcesowi rynku wewnętrznego i optymalnemu korzystaniu z niego przez konsumentów towarzyszyć winien duch jednomyślności i partnerstwa między poszczególnymi uczestnikami¹⁸. Świat w którym żyje konsument staje się coraz bardziej złożony. Potrzebuje on więc informacji i wiedzy, aby jak najlepiej wykorzystał własną siłę nabywczą i w pełni korzystał z należnych praw. Sprawne działanie gospodarki rynkowej wymaga obecności roztropnych i aktywnych konsumentów.

¹⁷ E. Ostrowska, Wiceprezes *Jak rozwijać świadomość konsumencką w Polsce?*, UOKiK, Warszawa 2002.

¹⁸ J. Gallot, *Perspektywy rozwoju ochrony konsumentów i świadomości konsumenckiej w świetle doświadczeń francuskich*, Warszawa 2002.

Edukacja konsumentów zaczyna się już we wczesnym dzieciństwie i trwa przez całe życie. Prowadzenie jej w Polsce należy do zadań własnych samorządu terytorialnego na podstawie **art. 38 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów** i jest systematycznie realizowana min. poprzez wprowadzanie elementów wiedzy konsumenckiej do programów nauczania w szkołach publicznych na wszystkich etapach edukacyjnych, w różnych formach i zakresie dostosowanym do możliwości rozwojowych ucznia¹⁹. Jest to ważne zadanie współczesnej szkoły i istotny element w kształtowaniu świadomości konsumenckiej. Za pośrednictwem władz samorządowych szkoły publiczne mogą współpracować z instytucjami ochrony konsumentów. w powiecie wałbrzyskim zainteresowanie tą problematyką i chęć współpracy stale wzrasta.

Z dotychczasowych doświadczeń Powiatowego Rzecznika Konsumentów, realizującego od ponad **10 lat** zadania ochrony konsumentów na szczeblu samorządu powiatowego, młodzież jest bardzo chłonnym i wdzięcznym podmiotem edukacji. Wykazuje bardzo duże zainteresowanie wiedzą praktyczną, która może wykorzystać w życiu codziennym. Przez niech można też trafić do rodziców i dziadków, którzy najczęściej padają ofiarą trików marketingowych, nieuczciwych przedsiębiorców, gdyż nie potrafią poruszać się w nowej rzeczywistości. W celu podnoszenia świadomości mieszkańców powiatu Rzecznik Konsumentów wykorzystuje możliwość uczestniczenia w lekcjach bądź uroczystościach szkolnych propagując wiedzę na temat praw i obowiązków konsumentów. Zaprasza młodzież do swojej siedziby z okazji Dnia Przedsiębiorczości bądź Światowego Dnia Konsumenta, dzieląc się swoim doświadczeniem oraz spostrzeżeniami dokonanymi w toku realizacji ustawowych zadań, do których należy przede wszystkim zapewnienie bezpłatnego poradnictwa i pomocy prawnej w indywidualnych sprawach konsumentów oraz występowanie do przedsiębiorców w sprawie ochrony ich praw interesów. Rzecznik może też wytaczać na ich rzecz powództwa i wstępować do toczącego się postępowanie sądowego. Jest też oskarżycielem publicznym w sprawach o wykroczenia na szkodę konsumentów (**art. 42 ww. ustawy**).

Efekt dotychczasowej pracy Rzecznika to blisko **8 000** bezpłatnych porad udzielanych przez Internet, telefonicznie bądź bezpośrednio w biurze, około 800 interwencji głównie w sporach dotyczących reklama-

¹⁹ W. Klajs-Biernacka, *Edukacja konsumentów w Polsce*, Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu, Warszawa 2002.

cji sprzętu komputerowego, AGD, RTV oraz umów zawieranych poza lokalem przedsiębiorstwa i na odległość przy wykorzystaniu kredytu bankowego, dzięki którym udało się polubownie odzyskać na rzecz mieszkańców należności w wysokości około 270 000 złotych. Skierowania na drogę postępowania sądowego wymagało 56 spraw w tym 5 powodztw wytoczył Rzecznik, w jednej sprawie wstąpił do postępowania a jednym postępowaniu przed sądem okręgowym w Świdnicy przedstawił istotne stanowisko w sprawie.

Za pośrednictwem mediów Rzecznik informuje o zagrożeniach występujących na lokalnym rynku oraz podejmowanych na rzecz ochrony konsumentów działaniach. W ten sposób próbuje dotrzeć do różnych środowisk przekazując informacje o regułach współczesnego rynku i pozycji na nim konsumenta. Włącza się aktywnie w organizowane przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz organizacje konsumenckie, a finansowane ze środków unijnych kampanie edukacyjno-informacyjne takie jak **„Moje konsumenckie ABC”** skierowane do uczniów i nauczycieli wałbrzyskich szkół oraz rodziców. W ramach tej akcji Rzecznik przyczynił się do przeprowadzenia dodatkowego szkolenia dla nauczycieli szkół z terenu pozostałych gmin powiatu wałbrzyskiego, które odbyło się w Starostwie Powiatowym W Wałbrzychu. Z jego inicjatywy dodatkowe podręczniki o tematyce konsumenckiej otrzymały zainteresowane szkoły. W ramach programu prowadzonego przez Stowarzyszenie Konsumentów Polskich p.n. **„Masz prawo - Edukacja młodego konsumenta”** Rzecznik przeprowadził cykl lekcji w Gimnazjach w Wałbrzychu i w Szczawnie Zdroju.

Na terenie Wałbrzycha prowadzone były ogólnopolskie kampanie informacyjne **„Nie daj się oskubać”** promujące instytucje Rzecznika konsumentów oraz **„po co drzeć koty”** promujące Polubowne Sądy Konsumenckie, które dodatkowo z inicjatywy Rzecznika nagłaśniane były za pośrednictwem lokalnych mediów. Aktywność Rzecznika w zakresie kształtowania świadomości konsumenckiej przejawia się również poprzez przekazywanie materiałów edukacyjnych (broszur, ulotek) za pośrednictwem władz gminnych i szkół. W miarę możliwości stosowne informacje zamieszczane są też na stronie internetowej i Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa Powiatowego w Wałbrzychu.

Edukacja konsumencka przez Rzecznika prowadzona jest również w ramach codziennej pracy w toku świadczonego bezpłatnie poradnictwa i pomocy prawnej w indywidualnych sprawach konsumentów.

Ważnym elementem edukacji konsumenckiej jest też podnoszenie kwalifikacji Rzecznika poprzez udział w różnego rodzaju szkoleniach organizowanych przez współpracujące instytucje oraz samokształcenie.

Podsumowanie

Jeśli polska gospodarka ma być konkurencyjna wobec innych gospodarek europejskich, każdy niezależnie od wieku, pochodzenia, wykształcenia powinien uczynić wszystko, aby przestrzeganie prawa w naszym kraju stało się standardem. Starajmy się promować etykę i jej edukację oraz przełamywać polską mentalność i stereotypy na temat zasad obowiązujących w sferze gospodarczej i moralnej. Każdy powinien przez całe życie poszerzać swoją wiedzę, podnosić świadomość konsumencką, a także wzmacniać ruch konsumencki. Wreszcie wszyscy w swoim postępowaniu powinni kierować się społeczną odpowiedzialnością i wspierać też działania instytucji państwowych mające na celu wdrażanie zasad CSR.

Literatura:

1. Davis K., *The case against business assumption of social responsibilities*, Academy of Management Journal, 1973.
2. Filek J., *Společna odpowiedzialność biznesu tylko moda czy nowy model prowadzenia działalności gospodarczej*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej, Kraków 2006.
3. Gallot J., *Perspektywy rozwoju ochrony konsumentów i świadomości konsumenckiej w świetle doświadczeń francuskich* Warszawa 2002.
4. Klajs-Biernacka W., *Edukacja konsumentów w Polsce*, Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu, Warszawa 2002.
5. Ostrowska E., *Jak rozwijać świadomość konsumencką w Polsce*, UOKiK, Warszawa 2002.
6. Piskalski G., Centrum CSR.pl Skała M. Ph.D, *CSR - parawan, moda czy konieczność*.
7. Smith A., *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, Warszawa 1954.
8. Smith A., *Teoria uczuć moralnych*, Warszawa 1989.

9. Green Paper (wersja polska), *Zielona Księga Unii Europejskiej dotycząca CSR*, Bruksela, 2001.
10. Principles for Business. Caux Round Table Zasady Okrągłego Stołu 1994.
11. *Menadżerowie 500 i odpowiedzialny biznes*. Raport odpowiedzialnego biznesu 2003 i 2008.
12. Sprawozdania z działalności Powiatowego Rzecznika Konsumentów za lata 1999 - 2008.

Skuteczność integracji zarządzania strategicznego i zarządzania operacyjnego w wielooddziałowych agencjach pracy tymczasowej na rynku polskim

Wstęp

Przedmiotem referatu są problemy integrowania zarządzania strategicznego oraz zarządzania operacyjnego. Po wstępnym zdefiniowaniu, autor skoncentrował się na relacjach między tymi obszarami w kontekście osiągniętych przez organizację wyników. Dokonano próby zidentyfikowania kluczowych dla procesu integracji aspektów na bazie obserwacji polskich agencji pracy tymczasowej. Główny nacisk padł na analizę kluczowych obszarów zarządzania operacyjnego oraz stopnia jego dopasowania do strategii biznesowej firmy. Struktura referatu obejmuje dwie części: teoretyczną, konfrontującą rozumienie zarządzania strategicznego i operacyjnego oraz praktyczny opis działania operacyjnego badanych agencji pracy tymczasowej w świetle strategicznych decyzji i ustaleń. Podstawą referatu są doświadczenia autora z poprzednich miejsc pracy oraz obserwacje branży i kontakty z ludźmi w niej działającymi.

Zarządzanie strategiczne i zarządzanie operacyjne to dwa odmienne spojrzenia na działalność organizacji w rynkowym otoczeniu. Do właściwego funkcjonowania całości, konieczna jest ich zgodność, która logiczna w teorii, często jest niestety trudna do uzyskania w praktyce. Zarządzanie strategiczne, kojarzące się zwyczajowo z ustaleniami zarządów i rad nadzorczych, pomimo swojej niejednoznaczności, wydaje się być nieco bardziej sprecyzowane, aniżeli niezwykle dynamiczne zarządzanie operacyjne, przez wielu rozumiane nadal jako zarządzanie produkcją i kwestiami związanymi z produktem mate-

rialnym. Pojęcie zarządzania operacyjnego ma zdecydowanie szerszy charakter i dotyczy w zasadzie każdej działalności, również usługowej, która jest przedmiotem analizy niniejszego referatu. Odnosić je można do tej sfery działań firmy, w której pracownicy zmagają się z codziennymi bądź bliskimi z perspektywy czasu obowiązkami, decyzje są szybkie, informacje precyzyjne, a pieczę nad wszystkim sprawują menedżerowie średniego i niższego szczebla. Rodzi się więc pytanie: jak w praktyce wygląda pogodzenie tych jakże różnych w teorii obszarów? Kluczem do odpowiedzi jest ich zrozumienie.

1. Pojmowanie strategii i zarządzania strategicznego

Próby konfrontowania jakichkolwiek pojęć wymagają przynajmniej ogólnego ich zdefiniowania, w celu jasności porównań i utrzymania logiki całości naukowego wyводу. Autor niniejszego referatu umownie rozpatruje strategię w klasycznym ujęciu A.D. Chandlera jako „określenie długofalowych celów i zadań przedsiębiorstwa, wybór kierunków działania oraz alokację środków niezbędnych dla realizacji tych celów”¹. Powyższa definicja należy do podejścia teleologicznego, opartego przede wszystkim na kategorii celu i planu działania organizacji w sensie globalnym. Taki punkt widzenia dominuje w niniejszej pracy.

Czym zaś jest zarządzanie strategiczne? Według M. Moszkowicza „zarządzanie strategiczne jest całościową koncepcją zarządzania, która – w obliczu burzliwości otoczenia, poprzez kreatywną do niego adaptację – zmierza do przeciwdziałania negatywnym trendom zewnętrznym i znalezienia skutecznej przewagi konkurencyjnej, zapewniającej przetrwanie i realizację założonych celów”². Istotne są tu dwa określenia: „burzliwe otoczenie”, które należy antycypować oraz inicjować procesy adaptacyjne, a także „całościowa koncepcja zarządzania”, czyli ogół zagadnień dotyczących właściwego prowadzenia jednostki biznesowej do długofalowych celów.

¹ A.D. Chandler, *Strategy and Structure*, The MIT Press, Cambridge (Massachusetts) 1962, s. 13.

² M. Moszkowicz (red.), *Zarządzanie strategiczne. Systemowa koncepcja biznesu*, PWE, Warszawa 2005, s. 40.

Rozumiane w ten sposób strategia i zarządzanie strategiczne to koncentracja na tak fundamentalnych aspektach, jak³:

- autoidentyfikacja organizacji, ustalenie posłannictwa, określenie celów pozwalających w najlepszy sposób zaspokajać potrzeby odbiorców,
- znalezienie skutecznych sposobów budowy i utrzymywania przewagi konkurencyjnej w określonych obszarach rynku,
- kreowanie wspierającej funkcjonowanie struktury organizacyjnej,
- określenie polityki wzrostu i rozwoju oraz możliwości przełożenia jej na plany działania, ustalanie wariantów dróg rozwojowych,
- gospodarowanie kluczowymi zasobami organizacji,
- dbanie o innowacyjność oferowanych produktów lub usług, nowoczesność i stopień technologicznego rozwoju przedsiębiorstwa,
- ustalenie najdogodniejszej lokalizacji działalności,
- kontrola rentowności, produktywności oraz realizacji zakładanych celów.

W dużym uproszczeniu proces realizacji powyższych zagadnień składa się z analizy otoczenia oraz potencjału organizacji, wyboru na tej podstawie określonej strategii oraz jej implementacji. Wszystkim tym etapom towarzyszy kontrola⁴. Bez wyboru strategii działania oraz właściwego zarządzania kwestiami z nią związanych, przedsiębiorstwo nie ma we współczesnych warunkach rynkowych większych szans na przetrwanie, nie mówiąc o odnoszeniu długotrwałych sukcesów.

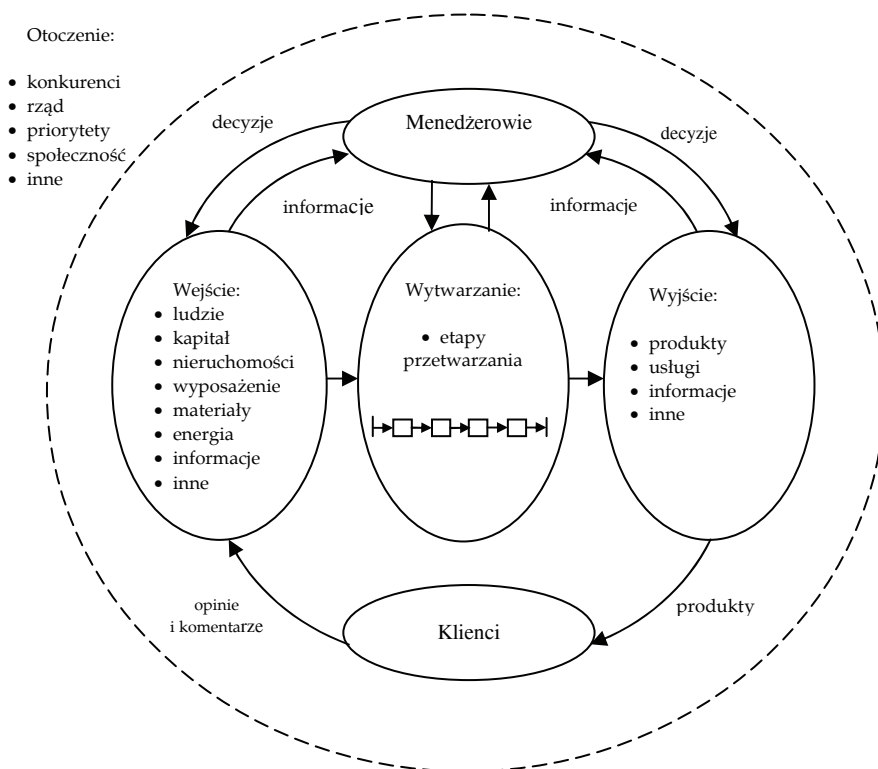
2. Rozumienie zarządzania operacyjnego

Dla prawidłowego pojmowania zarządzania operacyjnego niezbędne jest wyjaśnienie terminu operacji. D. Waters (światowy specjalista w omawianej dziedzinie) określa je jako „działalność, na którą składa się cała aktywność związana bezpośrednio z wytwarzaniem produktu, którym mogą być dobra rzeczowe lub usługi”. Nieprzypadkowo działalność operacyjna zyskuje sobie miano „serca organizacji”, napędzającego cały system. Operacje określają więc czym zajmuje się dana organizacja, sta-

³ D. Waters, *Zarządzanie operacyjne. Towary i usługi*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 56-57.

⁴ Zobacz model zarządzania strategicznego w: H. Steinmann, G. Schreyogg, *Zarządzanie. Podstawy kierowania przedsiębiorstwem. Koncepcje, funkcje, przykłady*, Politechnika Wrocławska, Wrocław 1992, s. 84.

nowią istotę działalności⁵. Jak twierdzi S. Kasiewicz, funkcja operacyjna jest najstarszą z funkcji przedsiębiorstwa, której formalnych początków doszukiwać się można już w czasach rewolucji przemysłowej oraz zajmuje centralną pozycję w stosunku do innych funkcji (m.in. marketingowej, finansowej, rachunkowej). Bez jej realizacji inne funkcje stają się bezprzedmiotowe – cały proces biznesowy zostaje pozbawiony podstaw kumulowania wartości wyrobów i usług⁶.



Rysunek 1. Ogólny schemat zarządzania operacyjnego

Źródło: D. Waters, *Zarządzanie operacyjne. Towary i usługi*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 34.

⁵ D. Waters, *op. cit.*, s. 20.

⁶ S. Kasiewicz, *Zarządzanie operacyjne w dobie globalizacji*, Difin, Warszawa 2002, s. 9-14.

W jaki sposób definiowane jest zatem zarządzanie operacyjne? Pownownie wykorzystana zostanie definicja autorstwa D. Watersa, określająca je jako „funkcję zarządzania odpowiedzialną za wszystkie działania bezpośrednio dotyczące wytwarzania produktu: za gromadzenie rozmaitych składników wejściowych i przetwarzanie ich w planowane produkty końcowe”⁷. Po uwzględnieniu dodatkowych elementów powstaje ogólny schemat prezentowanych koncepcji (rys. 1). Doskonale widać tu istotę zarządzania operacyjnego, a mianowicie proces transformacji składników wejściowych w efekty końcowe. Koniecznie uwzględnić należy również przepływy informacyjno-decyzyjne między poszczególnymi etapami oraz menedżerami. Niezaprzeczalnie istotne miejsce zajmują również klienci – od ich opinii zależy bowiem ostateczny sukces firmy.

Ujmowane w ten sposób zarządzanie operacyjne koncentruje się na kilku newralgicznych obszarach, takich jak⁸:

- zapewnianie jakości – kluczowy obszar wynoszący pewne firmy na piedestał, inne zaś pozycjonujący na dnie rynkowej hierarchii,
- kształtowanie kosztów – umożliwiające osiągnięcie przywództwa kosztowego, gdy przez efektywne procesy operacyjne uda się obniżyć poziom kosztów jednostkowych,
- elastyczność, szybkość reakcji na zmiany popytu oraz wprowadzanie nowych wyrobów i usług – wyznacznik kreatywności i innowacyjności, umiejętność skutecznej odpowiedzi na wymagania odbiorców,
- pozyskiwanie nowych technologii – mało firm posiada najnowsze światowe technologie, ważne jest aby nie zostać w gronie tych posiadających najbardziej przestarzałe,
- zarządzanie łańcuchem dostaw – dążenie do maksymalnego skrócenia drogi finalnego produktu lub usługi od wytwórcy do odbiorcy,
- globalizacja – przemieszczanie się globalnych tendencji, koncepcji, kompetencji i ich przenikanie do działalności większości firm na rynku,
- strategia operacyjna – zdecydowanie najważniejsza dla integracji zarządzania strategicznego oraz operacyjnego.

⁷ D. Waters, *op. cit.*, s. 32.

⁸ S. Kasiewicz, *op. cit.*, s. 18, 74-75.

Ostatni spośród powyższych obszarów, stanowi kwintesencję omawianych zagadnień. Bardzo trafna definicja zakłada, że „strategia operacyjna stanowi zbiór celów, planów i polityk określających, jak funkcje operacyjne będą wspierać strategię firmy”⁹. Widać tu dokładnie wspomagający charakter strategii operacyjnej wobec globalnej strategii firmy. Strategia operacyjna powinna wręcz bezpośrednio wylaniać się ze strategii biznesowej, dodatkowo ukierunkowując na jej realizację inne strategie funkcjonalne, jak marketingowa, finansowa, personalna, logistyczna. Pamiętać bowiem należy, że w rozbudowanych przedsiębiorstwach już na poziomie różnych departamentów (działających w ramach wymienionych strategii funkcjonalnych) często obierane są niezgodne ze sobą w wielu kwestiach polityki i cele, w kontekście wytwarzania określonego produktu lub dostarczania usługi, które bezwzględnie należy skupiać wokół nadrzędnej strategii przedsiębiorstwa i jej celów strategicznych. Dlatego zarządzanie operacyjne bardzo często sprowadza się do poszukiwania kompromisów oraz scalania wysiłków dla osiągnięcia wspólnego efektu.

3. Branża pracy tymczasowej w kontekście zarządzania strategicznego

Analiza branży pracy tymczasowej oraz doświadczenia zawodowe autora referatu pozwoliły na zaobserwowanie pewnych charakterystycznych dla badanych podmiotów uwarunkowań rozwojowych. Agencje pracy tymczasowej pojawiły się w naszym kraju w bardzo ciekawym okresie, dość trudnym w kontekście długotrwałego utrzymania się na rynku, dającym jednak pewne zasadnicze szanse na osiągnięcie spektakularnych sukcesów. Mowa tu o transformacji gospodarczej. Przedsiębiorcy skoncentrowani na własnej działalności zaczęli szybko dostrzegać zalety korzystania z usług pracy tymczasowej lub inaczej leasingu pracowniczego, co umożliwiałoby im zaoszczędzenie cennego czasu związanego z pozyskiwaniem pracowników.

Pierwsze przedsiębiorstwa w omawianej branży zaczęły powstawać w połowie lat 90. XX wieku i albo stosunkowo szybko upadały, albo też zajmowały w miarę stabilną pozycję rynkową pozwalającą w dalszej perspektywie skutecznie konkurować w danym regionie, potem zaś naj-

⁹ J.C. Anderson, G. Cleveland, R. Schroeder, *Operation Strategy*, A Literature Review, *Journal of Operations Management*, vol. 8 nr 2 April 1989, s. 133-158.

częściej w miarę dynamicznej ekspansji w skali całego kraju. Dominowały więc globalne strategie wzrostowe (rozwojowe) oparte na ciągłej koncentracji na jednym biznesie oraz zwiększaniu ilościowych udziałów w rynku. W kontekście teleologicznym firmy nastawiały się na maksymalne zaspokajanie wszelkich potrzeb klientów związanych z dostarczaniem elastycznych pracowników. Głoszone misje działalności zapewniały o najwyższej jakości usług. Równorzędnym, jeśli nie ważniejszym priorytetem był jednak nieustanny wzrost. Zgodnie z cytowaną wcześniej definicją M. Moszkowicza, całościowa koncepcja zarządzania dotyczyła osiągnięcia trwałej przewagi konkurencyjnej, zajęcia nisz rynkowych i osiągnięcia pozycji lidera lub czołowego gracza rynku, w procesach zaspokajania potrzeb klientów związanych z dostosowaniem do ich potrzeb dostarczaniem pracowników.

Kluczem do sukcesu okazywała się strategiczna lokalizacja, zapewniająca dostępność oferowanych usług w wybieranych regionach. Z tego powodu otwierano coraz więcej nowych oddziałów, najczęściej w dużych miastach (występowanie naturalnego popytu na omawiane usługi). Jak wspomniano były to działania charakterystyczne w zasadzie dla wszystkich omawianych podmiotów, dlatego też obecnie agencje pracy tymczasowej działają według podobnego schematu. Występuje centrala podejmująca decyzje strategiczne oraz wiele oddziałów (w przypadku rozpatrywanych firm od około 20 do 40). Początkowo logiczne założenie o ogólnodostępności, skutkuje dziś niebanalnymi problemami związanymi z koordynacją. Można się tu doszukiwać analogii z zagadnieniami optymalnej rozpiętości kierowania. Ze względu na bardzo silną centralizację i utworzenie specyficznych ośrodków wszechwładzy strategicznej (centrale firm), początkowo uzasadnione nakłady na nowe oddziały zamieniały się w znaczące straty finansowe, związane z koniecznością likwidacji części jednostek.

Obecnie zarządzanie strategiczne w przypadku agencji pracy tymczasowej osiąga powoli fazę względnej stabilizacji. Po chaotycznej ekspansji przyszedł czas na strategie penetracji rynku, czyli zwiększania udziałów w już eksplorowanych obszarach poprzez nacisk na wyszukiwanie nowych klientów, a także strategie rozwoju oferowanych produktów. Pojawiły się nowe sposoby spełniania oczekiwań klientów m.in. regularne wizyty w ich siedzibach w celu kontroli pracy pracowników tymczasowych, możliwość elastycznego modyfikowania zleceń, doradztwo w planowaniu zatrudnienia.

Kolejnym strategicznym aspektem, a właściwie najcenniejszym zasobem zapewniającym sukces omawianym agencjom są jej specjalistycz-

ni pracownicy, których wiedza z zakresu prawa pracy, rozliczania wynagrodzeń i innych zagadnień kadrowo-płacowych, a także znajomości technik rekrutacyjno-selekcyjnych decyduje o poziomie jakości obsługi klientów. Stanowią oni ogniwo łączące zarządzanie strategiczne (cenny zasób) oraz zarządzanie operacyjne (praktyczne prowadzenie procesu transformacyjnego). Niestety często ich zaangażowanie i wiedza merytoryczna nie są odpowiednio doceniane.

4. Zarządzanie operacyjne w agencjach pracy tymczasowej

Zgodnie z ogólnym schematem zaprezentowanym wcześniej, w zarządzaniu operacyjnym skoncentrować należy się na kilku elementach. W samym centrum znajduje się proces transformacyjny, przekształcający elementy wejściowe poprzez rozmaite działania i operacje w konkretne wyniki. Jego charakterystykę dla agencji pracy tymczasowej przedstawia poniższa tabela.

Tabela 1. Schemat procesu transformacji nakładów w wyniki dla agencji pracy tymczasowej

Nakłady	Proces transformacji	Wyniki	Kontrola	Otoczenie
kandydaci, testy, kwestionariusze, formularze, broszury informacyjne oferty pracy, lokale rekrutacyjne, rekruterzy	rekrutacja i selekcja kandydatów na pracowników tymczasowych, wykonywanie badań wstępnych do pracy, przeprowadzanie testów	usługa dostarczenia elastycznych pracowników tymczasowych (leasing pracowników), doradztwo w planowaniu zatrudnienia	badanie poziomu absencji, poziom satysfakcji z pracy pracowników tymczasowych, stopień realizacji usługi	Państwowa Inspekcja Pracy, przepisy prawa pracy (Kodeks Pracy, ustawa o pracy tymczasowej), Związek Agencji Pracy Tymczasowej, Rząd, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, konkurencja

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Meredith J.R., *The Management of Operations. A Conceptual Emphasis*, J. Wiley & Sons, 1992.

Kluczowe zasady skutecznego przeprowadzania tego procesu obejmują¹⁰: koncentrację świadczenia usługi w jednym miejscu (obszar jednego regionu), specjalizację wykonawców w stałych zadaniach (np. zdolności prowadzenia testów selekcyjnych), równoległość wykonywania oddzielnych procesów dla zaoszczędzenia czasu (równoczesne prowadzenie rozmów kwalifikacyjnych i selekcjonowanie kolejnych kandydatów), liniowość (następstwo) kolejnych etapów, ciągłość działań (np. bezpośrednio po sobie następujące badania lekarskie i szkolenia kandydatów do pracy). Co ciekawe taki powtarzalny proces w zgodzie z powyższymi zasadami charakteryzuje odrębną działalność każdego oddziału rozpatrywanych agencji.

Klienci agencji pracy tymczasowej mają wpływ na określanie charakteru nakładów, aby efekty były dopasowane do ich potrzeb. Klientami są najczęściej duże przedsiębiorstwa produkcyjne charakteryzujące się zmiennością wytwarzania i ogólną dużą liczbą zatrudnianych pracowników. Niekiedy w przypadku wielkich firm zainteresowanych ofertą agencji (np. ogólnopolskie firmy z fabrykami na obszarach obsługiwanych przez daną agencję), jeden klient potrafi wpływać na strategiczne decyzje i działania dotyczące całej agencji pracy tymczasowej. Jej długofalowa strategia biznesowa może wtedy ulec zmodyfikowaniu i ustaleniu priorytetów w obsłudze tegoż specyficznego klienta. Na tej zasadzie powstają długotrwale powiązania strategiczne wywodzące się z działalności operacyjnej.

Menedżerowie spełniają w zarządzaniu operacyjnym rolę pierwszoplanową. To dzięki nim tak naprawdę możliwe staje się jego integrowanie ze strategią biznesową firmy. Zgodnie z koncepcją Wheelwright'a i Hayes'a powinni oni wykazywać dwie z czterech możliwych postaw¹¹: wewnętrznie wspierającą lub zewnętrznie wspierającą (pozostałe dwie postawy – wewnętrznie lub zewnętrznie neutralna nie zapewnią sukcesu). Postawa wewnętrznie wspierająca charakteryzuje się koncentracją na działalności operacyjnej we wnętrzu organizacji i dostosowaniu strategii funkcjonalnych do strategii ogólnej firmy. Postawa zewnętrznie wspierająca traktuje działalność operacyjną jako narzędzie konkurowania, szczególnie w aspekcie rozwijania nowych produktów i technologii. Menedżerowie są wykonawcami zarządzania operacyjnego. Na podstawie uży-

¹⁰ Z. Jasiński (red.), *Podstawy zarządzania operacyjnego*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2005, s. 22-25.

¹¹ S.C. Wheelwright, R.H. Hayes, *Competing through Manufacturing*, [w:] Harvard Business Review, January-February 1985, s. 99-109.

skiwanych informacji podejmują decyzje związane z właściwych wyko-
naniem usług omawianych przedsiębiorstw.

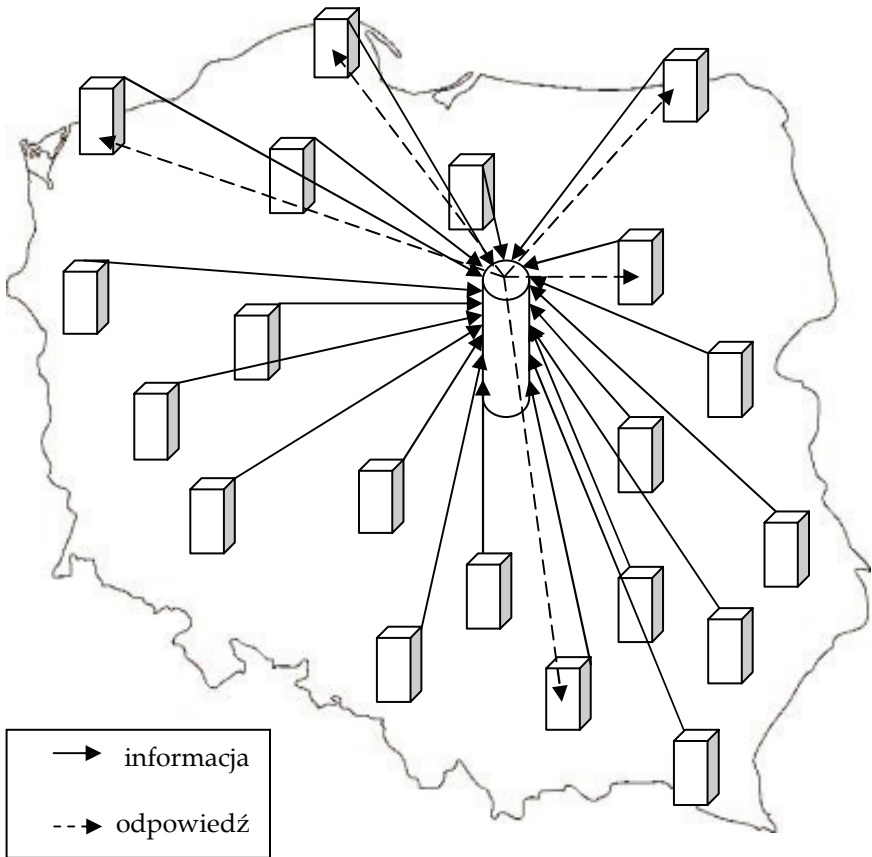
5. Próba określenia integracji zarządzania strategicznego i operacyjnego w badanych agencjach pracy tymczasowej

Podsumowując dotychczasowe ustalenia, w najbardziej logicznym i fundamentalnym założeniu, jeden wspólny cel powinien przyświecać zarządzaniu strategicznemu i operacyjnemu. Dążenie do niego powinno się zaś odbywać na różnych poziomach złożoności. Strategia określa cel, którego osiągnięcie umożliwiają wykonywane skutecznie operacje. Zarządzanie strategiczne zajmuje się znalezieniem sposobów realizacji strategii. Zarządzanie operacyjne zaś określa drogę do wykonania operacji. Wydaje się to stosunkowo przejrzyste.

Ale praktyka różni się od teoretycznych założeń. Na podstawie obserwacji omawianych agencji pracy tymczasowej oraz wywiadów z pracownikami, zajmującymi takie stanowiska operacyjne, jak: Area Manager, Business Process Manager, Kierownik Operacyjny, Specjalista ds. Projektu, Koordynator ds. Administracji, dostrzeżono rozbieżność celów w zarządzaniu strategicznym i operacyjnym. Praca tymczasowa wiąże się z dużym dynamizmem i zalewem informacji. Projekty prowadzone przez pracowników operacyjnych w poszczególnych oddziałach dotyczą każdorazowo kontaktów z grupą kilkudziesięciu bądź kilkuset kandydatów do pracy oraz klientami posiadającymi najczęściej ściśle określone wymagania. Prowadzenie procesu transformacji nakładów w wyniki zawiera liczne czynności i wymaga uwzględnienia ogromnych ilości informacji. Specyfika działalności operacyjnej w omawianych agencjach jest często niedostatecznie rozumiana przez naczelne kierownictwo, które nastawione na ciągle zwiększanie obrotów, zdobywanie nowych klientów liczy głównie na finansowe korzyści. Niestety nieustannie powiększany zakres obowiązków, wynikający z nowych projektów wpływa bardzo negatywnie na jakość świadczonych usług.

Zauważono też, że klasyczny podział kierownictwa i decyzji na: strategiczne, taktyczne i operacyjne uległ znacznemu rozmyciu. W badanych przedsiębiorstwach poziom taktyczny mocno ograniczono. Większość informacji dzieli się na ważne, którymi zajmuje się naczelne kierownictwo oraz mniej ważne, trafiające do menedżerów niższych szczebli. Zarządzanie strategiczne i podejmowanie strategicznych decyzji

odbywa się wyłącznie na poziomie centrali, która przeciążona nadmiarem informacji nie jest w stanie dostatecznie szybko reagować i odpowiadać (rysunek 2.).



Rysunek 2. Układ akcja-reakcja pomiędzy centralą a oddziałami firmy
Źródło: opracowanie własne

Podsumowanie

W badanych agencjach pracy tymczasowej działających na polskim rynku poziom integracji zarządzania strategicznego i zarządzania opera-

cyjnego określono jako niski. Zarządzanie strategiczne i naczelne kierownictwo dla oddziałów zaangażowanych w realizację działalności operacyjnej stanowią w zasadzie góry nie do zdobycia. Jest to efekt utworzenia dużej, trudnej do koordynacji liczby oddziałów w początkowej fazie działalności, które w okresie względnej stabilizacji i nastawienia na penetrację rynku, narażone są na utratę udziałów na lokalnych rynkach, co niekiedy skutkuje koniecznością likwidacji nierentownej jednostki. Zarządzanie strategiczne skupia się wokół centrali. Za mała jest delegacja władzy i uprawnień decyzyjnych w stronę kierownictwa oddziałów, które wszelkie „ważne decyzje” zmuszone jest konsultować lub przekazywać „w górę”. Logiczniejsza była by sieć współpracujących ze sobą podmiotów o większej swobodzie działania.

Literatura:

1. Anderson J.C., Cleveland G., Schroeder R., *Operation Strategy, A Literature Review*, Journal of Operations Management, vol. 8, nr 2 April 1989.
2. Chandler A.D., *Strategy and Structure*, The MIT Press, Cambridge (Massachusetts) 1962.
3. Jasiński Z. (red.), *Podstawy zarządzania operacyjnego*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2005.
4. Kasiewicz S., *Zarządzanie operacyjne w dobie globalizacji*, Difin, Warszawa 2002.
5. Meredith J.R., *The Management of Operations. A Conceptual Emphasis*, J. Wiley & Sons, 1992.
6. Moszkowicz M. (red.), *Zarządzanie strategiczne. Systemowa koncepcja biznesu*, PWE, Warszawa 2005.
7. Steinmann H., Schreyogg G., *Zarządzanie. Podstawy kierowania przedsiębiorstwem. Koncepcje, funkcje, przykłady*, Politechnika Wrocławska, Wrocław 1992.
8. Waters D., *Zarządzanie operacyjne. Towary i usługi*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.
9. Wheelwright S.C., Hayes R.H., *Competing through Manufacturing*, [w:] Harvard Business Review, January-February 1985.

Czynniki kształtujące charakter zarządzania w średnich przedsiębiorstwach budowlanych

Wstęp

Średnie przedsiębiorstwa budowlane, będące w sferze zainteresowań badawczych autorów niniejszego opracowania, postrzegane są jako organizacje zarządzane tradycyjnymi metodami, w niewielkim zakresie skorelowanymi ze współczesnymi wymaganiami gospodarki rynkowej i globalnej konkurencji. Bazują głównie na twardych wyznacznikach konkurencyjności, planowanie dotyczy aktualnie realizowanych zadań inwestycyjnych i wyznaczanego przez nie horyzontu czasowego. Zarówno analizy otoczenia, jak i ocena własnych zasobów są bardzo powierzchowne, prowadzone w sposób doraźny i przypadkowy. Świadectwem tego jest chociażby fakt, że nawet wiedza o najbliższych konkurentach jest znikoma¹. Zarządzanie strategiczne w średnich przedsiębiorstwach w ogóle, a w budowlanych w szczególności, jest zjawiskiem bardzo rzadkim. W niektórych przypadkach artykułowany jest, wręcz zupełny brak zainteresowania tym aspektem zarządzania. Oczywiście nie oznacza to całkowitego braku myślenia w kategoriach strategicznych. Przedsiębiorstwa pomimo, że tego nie formalizują, kierują się w swoich poczynaniach strategią niskich kosztów oraz strategią wyróżnienia. Przy czym najczęściej nie traktują ich jako wykluczające się nawzajem, a raczej uzupełniające i stosowane zamiennie. W zależności od sytuacji² stosują odpowiednie dla nich instrumenty konkurowania. Obserwowane postawy kierownictwa badanych przedsiębiorstw, są jednak przede wszystkim

¹ Zamieszczone w tym miejscu opinie są wynikiem badań własnych, realizowanych w średnich przedsiębiorstwach budowlanych z województwa lubuskiego.

² Pisząc o różnych sytuacjach, autorzy mają na myśli, na przykład strategię niskich kosztów stosowaną w przypadku udziału przedsiębiorstwa w przetargu, a strategię wyróżnienia w przypadku, kiedy firma wznosi budynki i sama zajmuje się ich sprzedażą.

wyrazem dostosowywania się do warunków, istniejących tu i teraz oraz skłonności do wykorzystywania nadarzających się okazji³. Metody zarządzania zdeterminowane są głównie dążeniem do doskonałości operacyjnej. Dodatkowo, niechęć do nowych rozwiązań w sferze zarządzania, w dużej mierze jest wynikiem przywiązania do metod, wykorzystywanych w gospodarce sterowanej centralnie.

Wiele jest przyczyn takiego stanu rzeczy. Ze względu na rozległość problemu, tylko dwie spośród przesłanek, decydujących o dominacji zarządzania operacyjnego nad strategicznym w średnich przedsiębiorstwach budowlanych, zostaną omówione w niniejszym artykule, a mianowicie specyfika rynku oraz rodzaj funkcji realizowanych i wypełnianych w procesach biznesowych. Na zakończenie zostaną przedstawione pewne sugestie, ustawiające strategię w optyce realnych możliwości tworzenia jej w średnich przedsiębiorstwach. Zarządzanie operacyjne, traktowane jako zarządzanie czynnikami konkurencyjności, wzbogacone o treści wynikające ze strategii, ma szanse zyskać na skuteczności poprzez porządkowanie procesów wokół jasno sprecyzowanych celów.

1. Specyfika działania przedsiębiorstw budowlanych

Podejście do zarządzania w przedsiębiorstwach budowlanych w istotnym stopniu zdeterminowane jest specyficznymi uwarunkowaniami ich funkcjonowania⁴. Cechy, które wyróżniają produkt i rynek przedsiębiorstw budowlanych spośród innych branż, to przede wszystkim: rozproszenie i sezonowość produkcji, indywidualny charakter produktu, długi cykl inwestycyjny, wrażliwość na wahania koniunkturalne oraz

³ Strategie organizacji w turbulentnym otoczeniu muszą być elastyczne, a podstawową kategorią elastycznej strategii są okazje - zob. [Krupski 2009]. Zatem sam kierunek obrany przez badane przedsiębiorstwa należy uznać za jak najbardziej uzasadniony. Problem natomiast pojawia się w przełożeniu intencji na praktyczne działania. Przygotowanie przedsiębiorstwa do wykorzystywania okazji wymaga bowiem długofalowego planowania, które pozwoli zgromadzić racjonalnie uzasadniony nadmiar zasobów i unikatowych umiejętności. W średnich przedsiębiorstwach budowlanych okazje rozumiane są dosłownie i z tego powodu, cała energia skupia się na ich poszukiwaniu. W chwili pojawienia się okazji, *ad hoc* organizowane są zasoby własne lub dostęp do zasobów obcych. W wielu przypadkach skutkuje to krytycznym opóźnieniem, które w rezultacie oznacza utratę szansy, na przykład na zyskowny kontrakt.

⁴ Por.: [Maj 2008, s. 15-17], [Szoego 2006, 88-95], [Skowron-Grabowska 2003, s. 123-124], [Bendkowski 2008, s. 8-9].

wysoka fluktuacja kadr. Powyższe czynniki stają źródłem określonych problemów, przed którymi staje kadra kierownicza omawianych przedsiębiorstw. Z tego względu niezbędnym jest przybliżenie ich charakteru i wynikających z tego wyzwań dla zarządzania.

Rozproszenie produkcji budowlanej bardzo mocno odróżnia ją od typowej produkcji przemysłowej, gdzie stanowiska robocze są zwykle przypisane do względnie stałych miejsc, rozlokowanych w niedużych odległościach, najczęściej w zamkniętych pomieszczeniach, co w efekcie ułatwia stabilną organizację produkcji. Produkt budowlany, ze względu na fakt trwałego związania z gruntem, powstaje w miejscu przyszłego użytkownika. Tak więc, to nie produkt przenoszony jest do ostatecznego użytkownika, lecz kolejne ekipy wyspecjalizowanych wykonawców przenoszą się z jednego placu budowy na drugi. Przedsiębiorstwa budowlane dążąc do zachowania ciągłości prac, starają się realizować jednocześnie kilka przedsięwzięć, będących w różnych stadiach zaawansowania. Taki sposób działania, polegający na dzieleniu zasobów pomiędzy różnymi lokalizacjami, wymaga doskonałej koordynacji i powoduje powstawanie dodatkowych kosztów i utrudnień, związanych z⁵:

- przygotowaniem, a po zakończeniu projektu, likwidacją placu budowy,
- przemieszczaniem maszyn i urządzeń pomiędzy budowlami,
- dodatkowymi nakładami czasu na przystosowanie się pracowników do nowych warunków otoczenia,
- delegowaniem lub codziennym dowożeniem pracowników na odległe place budowy,
- zdalną kontrolą i komunikacją między różnymi, oddalonymi budowlami oraz siedzibą firmy.

Sposobem na zmniejszenie niedogodności, wynikających z dekoncentracji działalności, może być dążenie do zbliżenia w przestrzeni przedsięwzięć, realizowanych przez przedsiębiorstwo.

Indywidualny charakter produktu budowlanego wynika z faktu, że każdy niemal obiekt, wznoszony jest według innego projektu i w innej technologii. Co prawda wiele obiektów wykonywanych jest na podstawie tzw. projektów typowych, jednak rzadko zdarza się, aby jeden wykonawca budował serię powtarzalnych budynków czy budowli. Po-

⁵ H. M. Szoega 2006, s. 91.

nadto, nawet obiekty realizowane według takiego samego projektu mają odmienną lokalizację. Różnią się więc pod względem warunków gruntowych ich posadowienia, warunków atmosferycznych towarzyszących wykonywaniu robót, usytuowaniem względem źródeł surowców i materiałów, a często również składem osobowym zespołów, wykonujących poszczególne zadania. Wszystko to powoduje, że do planowania i organizowania każdej budowy trzeba podejść w indywidualny sposób, dostosowany do swoistych cech wznoszonego obiektu.

Unikatowy charakter produktu budowlanego sprawia, że zastosowanie przemysłowych metod produkcji jest znacznie utrudnione. Co prawda podejmowane były próby zastosowania w budownictwie, przemysłowych systemów organizacji, cechujących się powtarzalnością i taśmową, zmechanizowaną produkcją⁶, jednak prefabrykacja nie zdała egzaminu i obecnie stosowana jest rzadko⁷ i niechętnie. Przyczyny tego stanu rzeczy mają różne podłoże. Pierwszy z czynników ma charakter mentalny – domy z wielkiej płyty mają złą sławę. Kojarzą się jednoznacznie z minioną epoką - małymi, niefunkcjonalnymi mieszkaniami, często z ciemną kuchnią, niskim standardem wykończenia i normami izolacyjnymi, nie spełniającymi obecnych wymagań. Długowieczność, wysoki koszt jednostkowy oraz zróżnicowane przeznaczenie obiektów powodują, że inwestorzy (nabywcy) formułują bardzo zindywidualizowane życzenia w odniesieniu do formy architektonicznej, funkcjonalności, technologii oraz wyposażenia. To kolejny, równie ważny czynnik, uniemożliwiający unifikację produkcji budowlanej na większą skalę. Dodatkowe ograniczenie stanowią bardzo wysokie koszty inwestycyjne fabryk domów, koszty transportu z wytwórni na plac budowy, jak i straty wynikające z uszkodzeń prefabrykowanych elementów w czasie transportu, za- i wyładunku.

Sezonowość produkcji budowlanej staje się problemem ponieważ prowadzona jest w większości w otwartym terenie, wobec czego pozosta-

⁶ Budownictwo wielkopłytowe, stosowane było w wielu krajach Europy w latach 60. i 70. ubiegłego stulecia. W Polsce zyskało wielką popularność; powstało w tym czasie wiele fabryk domów, produkujących płyty ściennie, stropowe, węzły sanitarne i inne elementy, z których montowano budynki. Według ostatniego spisu powszechnego na blisko 12 mln lokali mieszkalnych ogółem, około 4 mln to mieszkania w budynkach wzniesionych w technologii wielkiej płyty [prawo.gazetadom.pl/prawo/1,65546,3346941.html].

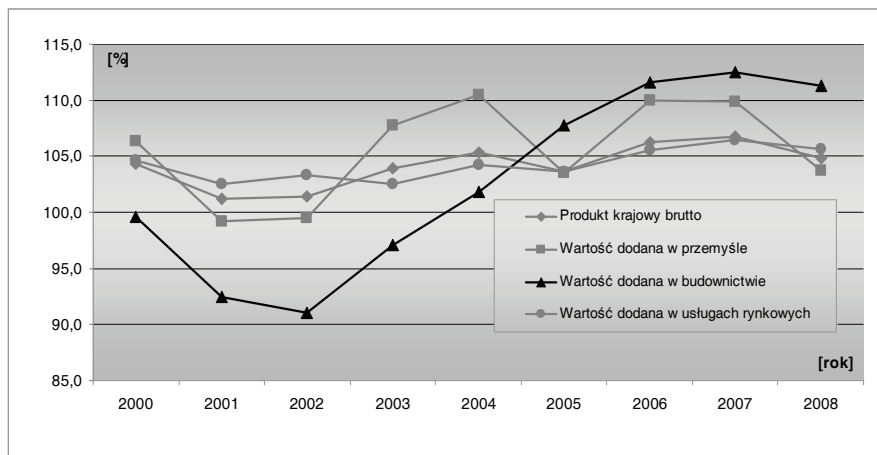
⁷ Próby typizacji, unifikacji czy też prefabrykacji elementów budowlanych lub całych domów lepiej udają się za granicą. Chociaż drewniane domki rekreacyjne składane z gotowych elementów oraz domy jednorodzinne, na przykład typu kanadyjskiego z powodzeniem wznoszone są również w Polsce.

je pod silnym wpływem warunków pogodowych. Intensywne deszcze, opady śniegu, silne wiatry, bardzo wysoka lub niska temperatura znacznie utrudniają prowadzenie robót i ich realizację zgodnie z przyjętym harmonogramem. Sezonowość jest zjawiskiem bardzo niekorzystnym również z tego powodu, że wiąże się koniecznością ponoszenia w okresie obniżonej aktywności kosztów stałych, przystosowanych do aktywności maksymalnej. Dotyczy to, na przykład kosztów zatrudnienia zarządu, służb finansowych oraz kosztów zamrożenia kapitału w środkach trwałych, czasowo nieużywanych. Sezonowość produkcji wywołuje ponadto zjawisko sezonowości zatrudnienia, co powoduje negatywne skutki w sferze zarządzania kadrami. Problem sezonowości w produkcji budowlanej i niwelowanie jego negatywnych skutków rozwiązywany jest poprzez, między innymi: ocieplanie węzłów betoniarskich, stosowanie dodatków do mieszanki betonowej, przygotowywanie tzw. frontu robót zimowych (np. roboty wykończeniowe prowadzone w zamkniętym budynku) oraz wprowadzanie wielozadaniowości pracowników.

Długi cykl inwestycyjny to kolejna istotna cecha produkcji budowlanej. Cykl produkcyjny w budownictwie trwa miesiące a nawet lata (z wyjątkiem drobnych robót remontowych czy modernizacyjnych). Wynika z tego konieczność posiadania przez inwestora i wykonawcę niezbędnych zasobów finansowych na cały okres budowy. Ponadto należy uwzględniać wysokie koszty zamrożenia zaangażowanego w projekt kapitału Przedsiębiorstwa budowlane starają się minimalizować ten efekt, dążąc do skrócenia czasu realizacji budowy, poprzez na przykład zastosowanie pracy wielozmianowej. Innym sposobem, często stosowanym w praktyce jest częściowe przerzucanie kosztów zamrożenia kapitału na inwestora. W tym przypadku, budowy rozliczane są na podstawie, tzw. faktur przejściowych za już wykonane etapy budowy.

Wrażliwość na wahania koniunkturalne. Budownictwo, w dużym większym stopniu niż inne branże, podlega oddziaływaniom zewnętrznym, wywołanym zmianami koniunktury. Potencjalni zleceniodawcy w okresach dekoniunktury rezygnują najczęściej z inwestycji, przeznaczając ograniczone środki finansowe na swoją podstawową działalność oraz na konsumpcję. Z kolei w okresach dobrej koniunktury pojawia się fala optymizmu inwestycyjnego, skierowana na nadrobienie zaległości z okresu recesji. Pojawiająca się wówczas ilość zleceń przekracza często

możliwości produkcyjne firm budowlanych⁸. Zależność tę przedstawia rysunek 1, który opracowany został na podstawie danych Urzędu Statystycznego. Przyjęto, że ogólną koniunkturę można przedstawić za pomocą wartości produktu krajowego brutto, natomiast koniunkturę w sektorach - jako wytwarzaną przez nie wartość dodaną. Prezentowany rysunek wskazuje wyraźnie, że wahania koniunktury obserwowane w budownictwie są mocniejsze i charakteryzują się dłuższym czasem reakcji niż wahania koniunktury ogólnej oraz koniunktury w przemyśle czy usługach rynkowych.



Rysunek 1. Dynamika produktu krajowego brutto oraz wartości dodanej w wybranych sektorach w latach 2000-2008

Źródło: opracowanie własne na podstawie:

[www.stat.gov.pl/gus/5840_4403_PLK_HTML.htm]

⁸ Ograniczenia w podejmowaniu kolejnych zleceń przez firmy budowlane, często wynikają z możliwości kadrowych. W ostatnim czasie niedobór wykwalifikowanych pracowników firmy budowlane postrzegają jako jedną z ważniejszych barier prowadzenia działalności. Do roku 2005 czynnik ten wpływał negatywnie na funkcjonowanie firm w opinii ok. 10 % przedsiębiorców. W kolejnych latach nasilało się jego znaczenie, by w okresie 2007-2008 przybrać wartość na poziomie niemal 60 %. Zob. np. [www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_koniunktura_budownictwo_04m_2009.pdf]. Główną przyczyną takiej sytuacji stało się zjawisko emigracji zarobkowej, które w szczególnym stopniu dotknęło branżę budowlaną, powodując problemy z pozyskaniem nie tylko robotników budowlanych, ale również kadry inżynierskiej.

Skutkiem tych zjawisk - zmieniającego się skokowo i w nieprzewidywalnym zakresie portfela zamówień - jest daleko idąca ostrożność i wstrzemięźliwość firm budowlanych w zakresie inwestowania w rozwój mocy produkcyjnych. Jest to tym bardziej widoczne, jeśli wiąże się z potrzebą korzystania z kredytów, do których przedsiębiorstwa budowlane podchodzą z dużą rezerwą.

Jako cechę istotnie kształtującą sposób funkcjonowania przedsiębiorstw budowlanych wymienia się również wysoką fluktuację kadr, która powoduje konieczność dokonywania częstej rekrutacji oraz szkolenia nowych pracowników. Płynność kadr wpływa na niską wydajność w początkowym okresie zatrudnienia, utrudnia kształtowanie pożądanej kultury pracy, budowanie trwałych więzi w zespole pracowniczym oraz identyfikację pracowników z celami firmy. Ponadto sektor budowlany charakteryzuje się konserwatyzmem technicznym i ekonomicznym, co stanowi istotną barierę wdrażania postępu technicznego w przedsiębiorstwach i nie sprzyja zmniejszaniu kapitałochłonności produkcji.

2. Funkcje wypełniane w procesach rynkowych

Specyfikę sektora można również rozpatrywać na płaszczyźnie funkcji, realizowanych przez przedsiębiorstwa. Funkcje przedsiębiorstw budowlanych można podzielić na dwie podstawowe grupy⁹:

1. Funkcje podmiotowe, do których zalicza się:
 - funkcje kierownicze, obejmujące działania zarządcze, dotyczące podstawowych obszarów, tj.: planowania, organizowania, motywowania i kontroli;
 - funkcje wykonawcze, skoncentrowane na zaopatrzeniu w czynniki wytwórcze, produkcji oraz sprzedaży.
2. Funkcje przedmiotowe, wyodrębnione na podstawie rodzajów działalności, dotyczące najczęściej: logistyki, marketingu, finansów, produkcji budowlano-montażowej, sprzedaży, zagadnień organizacyjno-prawnych¹⁰.

Funkcje kierownicze zwykle przedstawiane są w układzie pionowym firmy, a przedmiotowe – w układzie poziomym. Funkcje przenikają

⁹ Zob.: [Buszko 2005, s. 65].

¹⁰ Zaproponowany podział jest zbieżny, z często stosowanym w firmach wykonawczych wyodrębnianiem pionów. Przy czym funkcje produkcji budowlano-montażowej zwykle realizuje pion techniczny, a funkcje marketingu – dział przygotowania produkcji.

się wzajemnie i łącznie decydują o końcowym efekcie działalności. Najmocniej podkreślany jest wpływ prawidłowej realizacji zadań, wykonywanych przez poszczególne piony na procesy zaopatrzenia, produkcji i sprzedaży. W przedsiębiorstwach budowlanych w ogóle zwraca uwagę znaczna dysproporcja pomiędzy funkcjami. Dominującą rolę przypisuje się funkcjom wykonawczym i przedmiotowym, marginalizując jednocześnie znaczenie funkcji zarządczych. Jedną z przyczyn, jest sposób i zakres kształcenia oraz rekrutacji kadr dla budownictwa. Zdecydowana większość kadry zarządzającej średniego i wyższego szczebla legitymuje się wykształceniem technicznym i dotyczy to nie tylko kierownictwa działu technicznego, ale również innych działów, m.in. logistyki czy marketingu. W praktyce, konsekwencje tego są takie, że w firmie najważniejszy okazuje się dział techniczny i jego zadania. Tym samym zachwiana zostaje struktura organizacyjna przedsiębiorstwa¹¹. Dodatkowy wpływ na taką właśnie hierarchię funkcji wywiera tryb oceny przedsiębiorstwa przez podmioty zewnętrzne. Inwestorzy, biura projektów, firmy consultingowe, dla których najważniejszy jest końcowy rezultat, postrzegają wykonawcę przedsięwzięcia przez pryzmat jego wiedzy i możliwości technicznych, a nie zarządczych.

Obserwacja działalności sektora pokazuje, że określenie dominujących funkcji, zależy w dużym stopniu od roli, jaką przedsiębiorstwo pełni na rynku budowlanym i rodzaju relacji, w jakich uczestniczy. Przedsiębiorstwa specjalizujące się w realizacji przedsięwzięć o znacznej wartości, pełniące zwykle rolę generalnego realizatora, ograniczają często własny potencjał wykonawczy, na rzecz funkcji zarządczych. Widoczny jest w nich silny wzrost zainteresowania zarządzaniem strategicznym oraz doskonalenie procesów zarządzania taktycznego, obejmującego koordynację zespołów budów. Zarządzanie operacyjne, odnoszące się najczęściej do pojedynczych projektów inwestycyjnych lub ich części, pozostaje domeną niewielkich, lokalnych przedsiębiorstw, często skupionych na działalności w wyspecjalizowanych niszach rynkowych. Firmy lokalne posiadają wiedzę na temat miejscowych rynków i z tego powodu dobrze sprawdzają się w roli podwykonawcy. Taki układ pozwala im skoncentrować uwagę na funkcjach wykonawczych.

¹¹ Zob.: [Buszko 2005].

3. Strategia działania w doskonaleniu procesów zarządzania

Współczesna rzeczywistość tworzy uwarunkowania, które stawiają nowe wyzwania i wymagania wobec zarządzania. Przedsiębiorstwa budowlane, bez względu na ich wielkość i domenę działania, podobnie jak podmioty działające w innych sektorach, narażone są na rosnącą konkurencję i to nie tylko ze strony firm krajowych, ale również koncernów zagranicznych, które coraz chętniej wkraczają na polski rynek. W tej sytuacji, budowanie trwałej przewagi konkurencyjnej nie może opierać się wyłącznie na dążeniu do doskonałości operacyjnej. Dzisiaj, w obliczu ogólnej dostępności do nowoczesnych technologii wykonawstwa robót budowlanych, wykonanie zadania w ujęciu rzeczowym okazuje się relatywnie proste. Trudności pojawiają się natomiast w obszarach pozyskiwania zleceń, wchodzenia w korzystne relacje z partnerami biznesowymi, rozliczania przedsięwzięcia czy osiągania zakładanych celów przedsiębiorstwa, potwierdzonych odpowiednimi wynikami finansowymi. Tak więc, każde przedsiębiorstwo, oprócz realizacji funkcji, wynikających z roli pełnionej w procesie inwestycyjnym, powinno kierować się w swojej działalności myśleniem strategicznym. Rozpoznanie otoczenia i własnych możliwości, wykształcenie zdolności do antycypacji przyszłości, formułowanie misji, wizji i celów strategicznych organizacji, kształtowanie umiejętności dostosowywania się do zaistniałych warunków są z pewnością sposobem na odnalezienie właściwego miejsca na rynku, a w konsekwencji istnienia na nim w długiej perspektywie.

Przy czym strategiczne podejście do zarządzania w małych i średnich¹² organizacjach należy wyprowadzać z ich specyfiki, wykorzystując właściwe im atuty oraz uwzględniając obiektywnie istniejące ograniczenia.

Z rynkowego punktu widzenia, przedsiębiorstwa małe i średnie posiadają szereg atutów, których odpowiednie wyeksponowanie w strategii działania, może stać się asumptem do tworzenia przewagi konku-

¹² Małe i średnie przedsiębiorstwa, w literaturze przedmiotu najczęściej opisywane są jako jednorodna populacja, jeśli już pojawia się wyodrębnienie z niej jakiejś grupy to są to raczej małe lub mikro przedsiębiorstwa. Publikacji dotyczących *sensu stricto* średnich przedsiębiorstw jest niewiele. Nie rozstrzygając tutaj kwestii, czy jest im bliżej do małych czy dużych podmiotów gospodarczych oraz zachowując zgodność z cytowanymi źródłami, autorzy pozostaną przy całościowym podejściu do sektora MSP.

rencyjnej¹³. Spośród cech, opisujących specyfikę tych przedsiębiorstw i stwarzających im określone możliwości skutecznego konkutowania z większymi organizacjami, należy podkreślić następujące:

- możliwość szybkiej reakcji na zmieniające się wymagania rynku oraz umiejętność wykorzystania okazji gospodarczych przez przedsiębiorczych menedżerów, którzy są skłonni podjąć ryzyko;
- niezbiurokratyzowane struktury zarządzania i co za tym idzie racjonalny przepływ informacji wewnątrz firmy, umożliwiające lepsze dostosowanie się zmian otoczenia i oczekiwań rynku;
- umiejętność lepszego wykorzystania specjalistów o szerokim zakresie wiedzy, którzy dobrze znają nie tylko nowoczesne technologie, ale również uwarunkowania lokalnego rynku, jak i poczynania konkurentów;
- otwartość na szybkie wykorzystanie innowacji i większe możliwości weryfikacji efektów ich wdrożenia na rynku;
- łatwość wchodzenia w układy kooperacyjne, szybkie tworzenie nowych miejsc pracy, częste wykorzystywanie metody pracy nakładczej;
- uprzywilejowane warunki uzyskiwania środków finansowych ze źródeł specjalnie uruchamianych dla wspierania rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw oraz gospodarki lokalnej.

Inna grupa czynników, ważnych z punktu widzenia możliwości tworzenia przewagi konkurencyjnej oraz rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, wynika z faktu ich rozproszenia w różnych układach lokalnych i w efekcie zbliżeniu działalności do źródeł popytu. W tym aspekcie należy zwrócić szczególną uwagę na następujące aspekty¹⁴:

- możliwość znacznej redukcji kosztów transportu i magazynowania;
- szybsze reagowanie na popyt, wyrażające się różnicowaniem ilości produkcji wyrobu oraz bardziej trafne prognozowanie zmian w charakterze popytu;
- możliwość osiągnięcia niskich kosztów ogólnych;
- większe możliwości rozwoju twórczej kadry kierowniczej oraz pracowników;
- indywidualizacja kontaktów z klientem;

¹³ Na podstawie: [Stańkowska 2004].

¹⁴ Na podstawie: [Strużycki 2002, s. 21-22].

- kształtowanie lojalności wobec marki, czy firmy lokalnej.

Istotnym ograniczeniem małych i średnich przedsiębiorstw jest ich niewielki wpływ na kształtowanie otoczenia, w którym funkcjonują. Z tego względu zmuszone są nieustannie dostosowywać się do niego. Możliwości rozwoju firmy uzależnione są przede wszystkim „od jej wewnętrznych zdolności do zmian w podsystemach organizacji, względem przeobrażeń w otoczeniu”¹⁵. Zatem strategię właściwą dla tego typu organizacji należy raczej rozumieć w ujęciu pozytywnym¹⁶, jako powtarzający się schemat zachowań. Strategia przedsiębiorstwa jest więc w przybliżeniu tożsama z jego zachowaniem na rynku. W tym przypadku strategia może być badana i oceniana *ex post* i nie ma większego znaczenia, czy powstała w wyniku wdrażania określonego planu, czy jest efektem spontanicznych działań.

Analizowane przedsiębiorstwa, nie posiadając przewagi w skali działania oraz zasobach, które mają do dyspozycji powinny koncentrować się na wykorzystaniu swoich atutów, określaniu i w miarę możliwości niwelowaniu własnych ograniczeń oraz na identyfikowaniu słabych punktów większych konkurentów. Przeniesienie na grunt małych i średnich przedsiębiorstw założeń konkretnej strategii musi być poprzedzone wnikliwą analizą tych trzech aspektów zagadnienia.

Podsumowanie

Zarządzanie operacyjne to funkcja zarządzania, odpowiedzialna „za wszystkie działania bezpośrednio dotyczące wytwarzania produktu: za gromadzenie rozmaitych składników wejściowych i przetwarzanie ich w planowane produkty końcowe – wyroby lub usługi”¹⁷. Oczekiwania partnerów biznesowych, formułowane wobec przedsiębiorstw budowlanych, dotyczą głównie sprawnej realizacji zadań biznesowych. Sprostanie tym oczekiwaniom wymaga doskonałej koordynacji działań operacyjnych, które w przypadku branży budowlanej przybierają niezwykle złożony charakter. Stosowanie ogólnych zasad, systemów działania, roz-

¹⁵ [Janiuk 2004, s. 84].

¹⁶ W odróżnieniu od ujęcia pozytywnego, w którym nacisk kładzie się na poznawanie rzeczywistości, w ujęciu normatywnym występuje element jej kreowania. Strategia określana jest jako program działania określający główne cele firmy, a także sposoby ich realizacji i traktowana jako proces przygotowania organizacji do prognozowanych warunków. W tym ujęciu strategia jest kategorią *ex ante* [Janiuk 2004, s. 84].

¹⁷ [Waters 2007, s. 32].

wiązań organizacyjnych i procedur zarządzania zasobami, właściwych zarządzaniu operacyjnemu, wydaje się więc uzasadnione. Badania własne potwierdzają, że średnie przedsiębiorstwa budowlane przywiązują największą wagę do funkcji bezpośrednio związanych z wytwarzaniem produktu. Oceniają, że na obsługiwanym rynku, główne źródła przewagi konkurencyjnej tkwią w działaniach realizowanych w sferze zaopatrzenia, działań operacyjnych, logistyki oraz finansów. Takie podejście, w konfrontacji z rzeczywistością gospodarczą, okazuje się przynosić pożądane rezultaty. Badane przedsiębiorstwa z powodzeniem funkcjonują na rynku budowlanym od wielu lat. Przetrwwały, nasiloną w latach 90. ekspansję międzynarodowych koncernów budowlanych, plasując się w niszach, które duże przedsiębiorstwa opuściły, uznając je za nierentowne. Dodatkowym motywem skłaniającym kadrę kierowniczą omawianych przedsiębiorstw do koncentrowania się na działaniach operacyjnych jest fakt, że rynku budowlanego nie trzeba kreować. Popyt na wytwarzany produkt jest pewny - zawsze bowiem będzie istniała potrzeba wznoszenia i rewitalizacji obiektów budowlanych. Pojawia się jednak pytanie, czy stosując opisane powyżej podejście do zarządzania, średnie przedsiębiorstwa budowlane będą w stanie, w dłuższej perspektywie, utrzymać swoją pozycję na rynku? Niwelować skutki nieciągłości funkcjonowania, wywołane wahaniami koniunkturalnymi? Zastosować inne rozwiązania niż konkurowanie ceną, które już w tej chwili często okazuje się prowadzić do realizacji zleceń na granicy opłacalności? Ostatnia część artykułu wpisuje się w ten obszar problemowy. Opisane podejście do tworzenia strategii w mniejszych podmiotach gospodarczych, uwzględnia specyfikę ich działania, przez co wprowadzenie jej w życie jest przedsięwzięciem nie wymagającym dużych nakładów i wysiłku. Tworzy natomiast warunki do postrzegania zarządzania przedsiębiorstwem w szerszej perspektywie, dając tym samym większe szanse na jego przetrwanie i rozwój.

Literatura:

1. Bendkowski J., *Model kapitału intelektualnego przedsiębiorstwa budowlanego*, „Zarządzanie Przedsiębiorstwem”, 2008, nr 1.
2. Buszko A., *Zarządzanie przedsiębiorstwem budowlanym w warunkach transformacji społeczno-gospodarczej*, Wydawnictwo Instytutu Organizacji i Zarządzania w Przemysle ORGMASZ, Warszawa 2005.

3. Janiuk I., *Strategiczne dostosowanie małych i średnich przedsiębiorstw do konkurencji europejskiej*, Difin, Warszawa 2004.
4. Krupski R., *Strategie a elastyczność organizacji*, [w:] Lachiewicz S., Zakrzewska-Bielawska A. (red.), *Zarządzanie organizacjami w warunkach konkurencyjnej gospodarki*, Monografie Politechniki Łódzkiej, Łódź 2009.
5. Maj T., *Organizacja budowy*, Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 2008.
6. Skowron-Grabowska B., *Proces restrukturyzacji przedsiębiorstw budowlanych a koncepcje «make or buy» oraz «outsourcing»*, [w:] Glinkowski Cz. (red.), *Zarządzanie zmianą w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Stan i kierunki restrukturyzacji przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2003.
7. Stańkowska M., *Zintegrowane systemy informatyczne źródłem zmian zarządzania w małych i średnich przedsiębiorstwach*, [w:] Fic M. (red.), *Polityka regionalna i lokalna w aspekcie wejścia Polski do Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie, Sulechów 2004.
8. Strużycki M., *Zarządzanie małym i średnim przedsiębiorstwem. Uwagi o warunkach europejskich*, Difin, Warszawa 2002.
9. Szoego H. M., *Wybrane zagadnienia ekonomiki budownictwa*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2006.
10. Waters D., *Zarządzanie operacyjne. Towary i usługi*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.

Wykorzystanie wiedzy agentów ubezpieczeniowych jako czynnik w tworzeniu przewagi konkurencyjnej towarzystw ubezpieczeniowych

Wstęp

Od początku lat dziewięćdziesiątych, gdy zaczęła obowiązywać ustawa o działalności ubezpieczeniowej¹, siłą rzeczy przemianom podlegał również cały rynek finansowy, a w szczególności także ubezpieczeniowy. Od momentu wprowadzenia przez wymienioną ustawę nowych rozwiązań systemowych, towarzystwa ubezpieczeniowe rozpoczęły działalność na rynku polskim. Od tego czasu powstało zapotrzebowanie na nowy zawód – agenta ubezpieczeniowego. Agenci ubezpieczeniowi (pośrednicy ubezpieczeniowi) stanowią część składową rynku ubezpieczeniowego obok różnego rodzaju stowarzyszeń i organizacji, biorących udział w obrocie ubezpieczeniowym, instytucji zewnętrznych oraz innych usługodawców wspomagających ten rynek². To agenci ubezpieczeniowi penetrują rynek ubezpieczeniowy, docierając do pojedynczych klientów. Oni również próbują ożywić rynek ubezpieczeń grupowych. Działania te wpływają bezpośrednio na zaspokojenie potrzeb i bezpieczeństwa ubezpieczonych.

01. 01. 2004 weszła w życie nowa ustawa o pośrednictwie ubezpieczeniowym, która doprecyzowała zasady wykonywania pośrednictwa ubezpieczeniowego w zakresie ubezpieczeń osobowych i majątkowych³. Dzięki tym regulacjom, usankcjonowana została, pozostająca nadal w rękach kadry zarządzającej towarzystwami ubezpieczeniowymi, mery-

¹ Ustawa z 28.07.1990 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz. U. nr 50, poz. 344).

² H. Worach-Kardas, *Ubezpieczenia społeczne i na życie. Stan i perspektywy*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Humanistyczno-Ekonomicznej w Łodzi, Łódź 2004, s. 151.

³ Ustawa z 22.05.2003 r. o pośrednictwie ubezpieczeniowym (Dz. U. nr 124, poz. 1154).

toryczna strona przygotowania agentów ubezpieczeniowych w zakresie wiedzy fachowej jak i praktyki. Najważniejszym ogniwem w sprzedaży ubezpieczeń pozostali agenci ubezpieczeniowi.

1. Agent ubezpieczeniowy jako kluczowa postać w przekazie wiedzy

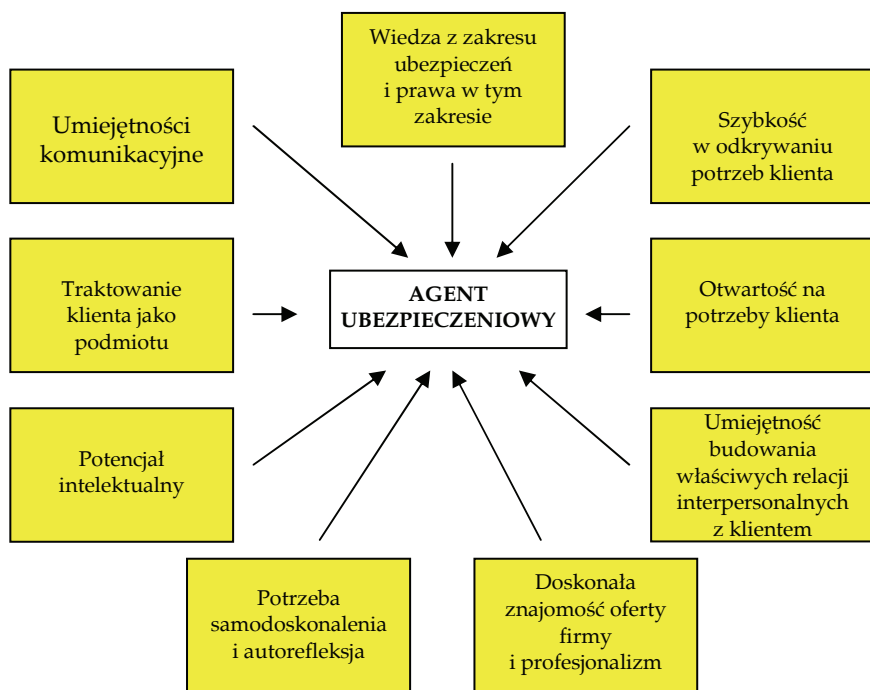
Po to, by dokonać identyfikacji i personifikacji swoich klientów, należy prowadzić badania ich motywacji zakupu i stwarzać warunki dla nawiązania bliższego wzajemnego kontaktu. Pośrednicy ubezpieczeniowi odgrywają tutaj bardzo dużą rolę, stając się doradcami finansowymi, jako profesjonaliści dobrze znający potrzeby konkretnych, obsługiwanych przez siebie, a zarazem zidentyfikowanych przez firmę klientów. Świadomość ubezpieczeniowa wśród pracowników i agentów zakładów ubezpieczeń, jak i wśród klientów jest coraz większa. Agenci ubezpieczeniowi muszą uczestniczyć w szkoleniach z zakresu umiejętności sprzedażowych (techniki sprzedaży, proces sprzedaży, analizy potrzeb klienta itp.), po to, aby być zdolnym zaspokoić potrzeby klienta pod względem ubezpieczeń jak i finansów.

W centrum uwagi muszą się znaleźć potrzeby klienta, który na ogół domaga się natychmiastowej, zindywidualizowanej i kompleksowej obsługi. Warto pamiętać, że praktycznie żaden klient nie pogodzi się z brakiem kompetencji, mając nieograniczony wybór i możliwość porównywania konkretnych ofert lub rozwiązań i standardów stosowanych gdzie indziej. Wymagania współczesnego klienta rosną szybciej niż kiedykolwiek. Oczekuje on profesjonalnych standardów oferowanego produktu, obsługi i serwisu. Jeśli stwierdzi, że konkurencja wypada lepiej, bez wahania zmieni swojego dostawcę usługi. Przy czym wymaga on nie tylko wysokich standardów związanych z istotą produktu, ale także życzliwości, uprzejmości, a nawet troski o jak najlepsze zaspokojenie swoich indywidualnych preferencji. Do osiągnięcia satysfakcjonujących wyników współpracy z klientami potrzeba silnie umotywowanych, zaangażowanych i kompetentnych pracowników, których zapał i entuzjazm oparty na rzetelnym, merytorycznym przygotowaniu będzie z kolei budować zaangażowanie klientów. Dobry, odpowiednio merytorycznie przygotowany pracownik przyciąga zwykle dobrego, rentownego klienta. Nawet najlepszy produkt ubezpieczeniowy nie sprzeda się sam, musi mu towarzyszyć pracownik – ekspert czy konsultant na bieżąco analizujący i odpowiadający na pytania klienta. Zawsze stan niewie-

dzy jest szczególnie widoczny w procesie świadczenia usług, gdy odbiorca oczekuje fachowej rady, rzetelnej i aktualnej informacji, szybkiej i skutecznej zdolności rozwiązywania bieżących problemów.

W tym kontekście, aby agent ubezpieczeniowy mógł być skuteczny w działaniu, musi posiadać odpowiednie kompetencje. Obecnie należy rozumieć kompetencje bardzo szeroko, jako „wszelkie cechy pracowników, które używane i rozwijane w procesie pracy prowadzą do osiągnięcia rezultatów zgodnych ze strategicznymi zamierzeniami przedsiębiorstwa”⁴ [Oleksyn 2006: s. 18].

Postulowane kompetencje agenta przedstawiono na poniższym rysunku (rys. 1).



Rysunek 1. Kompetencje skutecznego agenta ubezpieczeniowego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie J.M. Fijor, *Metody zdobywania klientów czyli jak osiągnąć sukces w sprzedaży* i C.K. Prahalad, V. Ramaswamy, *Przyszłość konkurencji*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2005.

⁴ Oleksyn T., *Zarządzanie kompetencjami*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2006, s. 18.

Jedynym wyjściem jest powrót do oczekiwań klientów oraz możliwości ich spełnienia. Agent ubezpieczeniowy musi być dobrze przygotowany do nowej rzeczywistości. Potrzebni są agenci myślący, przewidujący, kreatywni i samodzielni. Zamiast usiłować sprzedawać, z różnym skutkiem, agent ubezpieczeniowy musi nawiązywać dobre stosunki z klientem, musi doradzać. Aby spełnić te założenia, oprócz szkoleń, które organizowane są przez firmy ubezpieczeniowe, osoby pracujące w zawodzie agenta ubezpieczeniowego powinny cały czas angażować się w procesy samokształcenia, studiowania fachowej literatury, związanej z zagadnieniami ubezpieczeniowymi oraz prasy⁵. Agent ubezpieczeniowy powinien utożsamiać się z wizją i misją firmy zamiast manipulować klientem. Powinni oni przyzwyczaić się do coraz szybszego uczenia się rzeczy nowych⁶. Ważne jest aby swoją postawą umieli pokazać, że klient, który powierza im ochronę swojego życia i mienia, miał poczucie bezpieczeństwa i chciał polecać ich obsługę innym.

2. Wiedza agenta ubezpieczeniowego jako podstawa działania w ubezpieczeniach

W związku z rozwojem ubezpieczeń firmy ubezpieczeniowe zaczęły kierować swoją uwagę na pozyskiwanie i rozwój wiedzy swoich współpracowników. Wiedza agentów ubezpieczeniowych zaczyna odgrywać kluczową rolę w strategii działania firm ubezpieczeniowych. Agenci powinni posiadać wykształcenie co najmniej średnie, związane z ekonomią, prawem itp. Umiejętne zarządzanie kapitałem intelektualnym staje się dziś koniecznością dla każdej firmy ubezpieczeniowej, która chce przetrwać i być konkurencyjna dla innych firm. W związku z powyższym istnieje potrzeba ciągłego kształcenia agentów ubezpieczeniowych.

Autor przeprowadził badanie w firmach ubezpieczeniowych (próba 115 agentów ubezpieczeniowych różnych firm ubezpieczeniowych) dotyczące uszeregowania przejawów kwalifikacji agenta. Agenci ubezpieczeniowi jako najważniejsze zagadnienia wskazali umiejętność wyjaśnienia problematyki ubezpieczeniowej, jak również rozwiązywania problemów klienta. Chcą oni umiejętnie doradzać, jak również mieć

⁵ F.K. Reilly, K.C. Brown, *Analiza inwestycji i zarządzanie portfelem*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2001.

⁶ E. Geffroy, *Clienting*, Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa 1996.

umiejętności komunikacyjne. Jako mniej ważne postrzegają oni osiągnięcia w dziedzinie ubezpieczeń jak również tytuł i stopień naukowy. Wyniki badań przedstawia tabela nr 1.

Tabela 1. Ranking składowych kompetencji agenta ubezpieczeniowego

Proszę uszeregować w skali od 1 – najważniejsze do 12 – najmniej ważne Pani/Pana zdaniem niżej wymienione przejawy kwalifikacji agenta ubezpieczeniowego	
wyjaśnianie problematyki ubezpieczeniowej	1
rozwiązywanie problemów klienta	2
doradzanie	3
umiejętności komunikacyjne	4
doświadczenie w zawodzie agenta	5
tworzenie relacji opartych na zaufaniu	6
dyspozycyjność	7
wiedza produktowa	8
wykształcenie	9
osiągnięcia w dziedzinie ubezpieczeń	10
tytuł zawodowy	11
stopień / tytuł naukowy	12

W wyniku badań nasuwają się różne spostrzeżenia. Zarządzanie wiedzą wszystkich pracowników może nie tylko zwiększyć efektywność towarzystwa ubezpieczeniowego, ale także może wpłynąć na poprawę jego innowacyjności i wzrost satysfakcji klienta. Główną funkcją systemu zarządzania wiedzą jest dostarczanie agentowi informacji, która po od-

powiednim przetworzeniu zostanie efektywnie wykorzystana. Wiedza pozwala przewidywać, kojarzyć fakty i podejmować decyzje. Duża konkurencja na rynku ubezpieczeń (obecnie 36 firm ubezpieczeń na życie i 36 firm ubezpieczeń majątkowych) [www.money.pl/ubezpieczenia (czerwiec 2008)] spowodowała, że towarzystwa ubezpieczeniowe skupiały swoją uwagę na ciągłym poszerzaniu oferty, dodając różnorodne świadczenia oraz kalkulując możliwie niskie koszty własne oraz koszty ryzyka ubezpieczeniowego. Oczekiwano, iż skupienie uwagi na produkcie doprowadzi do wzrostu sprzedaży ubezpieczeń. Rozwiązywanie problemów klienta prowadzi również do przekazania sygnału, iż jest on dobrze zabezpieczony. W chwili gdy nowy agent rozpoczyna pracę samodzielnie, zaczyna tworzyć sobie wiedzę indywidualną oraz współ przyczyniać się do tworzenia zbiorowej wiedzy organizacyjnej. W razie odejścia z firmy ubezpieczeniowej, zabiera on bezpowrotnie swoją wiedzę indywidualną, której ani firma, ani menadżerowie nie są w stanie mu jej odebrać i zatrzymać. Dla towarzystw ubezpieczeniowych o dużym współczynniku rotacji kadr stanowi to poważne zagrożenie. W związku z powyższym oprócz samego zarządzania wiedzą potrzebna jest kontrola, a także umiejętne zarządzanie wiedzą chronioną i przepływem informacji.

3. Problemy implementowania kontaktu agent ubezpieczeniowy- klient w towarzystwach ubezpieczeniowych

W kontekście pobierania wiedzy oraz jej wykorzystania w towarzystwach ubezpieczeniowych, nie można zapominać o dwóch problemach, takich że:

- 1) zgromadzona w bazie wiedza nie zawiera informacji o relacjach zachodzących między danymi, faktami itp.,
- 2) informacje poufne zanikają zarówno dla wewnętrznych jak i zewnętrznych użytkowników wiedzy.

Jednym z kluczowych dóbr zgromadzonych w każdym przedsiębiorstwie, w tym również, w firmie ubezpieczeniowej, są szeroko pojęte zasoby wiedzy. Można je podzielić na dwie kategorie:

- 1) zasoby materialne, takie jak dokumentacja, procedury firmowe, informacje o rynku, raporty, wyniki prac badawczo-rozwojowych, zawartość baz danych,

- 2) zasoby niematerialne, takie jak umiejętności, doświadczenie, indywidualna wiedza agentów, wiedza na temat przebiegu procesów sprzedaży, nie utrwalone w żadnej formie informacje o przedsiębiorstwie, wiedza o konkurencji czy rynku.

Według jednej z teorii⁷⁷ zarządzanie wiedzą często mylone jest z zarządzaniem informacją. Jej autor uważa, że konieczne jest wyróżnienie następującej triady: dane – informacje – wiedza. Dane dotyczą zjawisk samych w sobie; mają one charakter wysoce sterylny, źródłowy oraz nie przetworzony. Informacje – to dane przetworzone w sposób strukturalizowany, wiedza zaś stanowi psychologiczne, indywidualne doświadczenie będące wynikiem intelektualnej refleksji teoretycznej nad bytami realnymi lub abstrakcyjnymi.

Innymi cechami wiedzy są⁸:

- niemożność przechowywania,
- nietransferowalność,
- wieloznaczeniowość interpretacyjna,
- możliwość tworzenia jej z wykorzystaniem różnorodnych procedur i metod.

W oparciu o teorie i definicje, menadżerowie firm ubezpieczeniowych muszą zadbać o to by informacje przekazywane były agentom w sposób kompetentny i zrozumiały. Agenci muszą przekazywać klientom informacje w sposób czytelny, tak, by nie budziły one obaw. Autor przeprowadził badania na klientach firm ubezpieczeniowych, w których wyodrębniono trzy grupy: Grupa I (35 osób) – klienci z ilością ubezpieczeń powyżej 3, z wysoką lokatą (powyżej 100.000,00 zł) lub/i wysoką sumą ubezpieczenia (powyżej 100.000,00 zł) tzw. VIP, Grupa II (34 osoby) – klienci z ilością 1-3 ubezpieczeń, lokaty 30.000 – 100.000 zł, suma ubezpieczenia również 30.000 – 100.000 zł – tzw. klienci „średni”, a poniżej tych wskaźników Grupa III (35 osób, bez nazwy). W wyniku badań okazało się, że Grupa I jako najważniejsze informacje, które chciała uzyskać od agentów to sposób inwestowania oraz wartość ich środków, a najmniej ważne są dla nich informacje o firmie. Grupa średnia oprócz wartości środków interesował się informacją jak one wpływają. Wyniki badań w Grupie III były identyczne jak w Grupie I. (Tabela 2.).

⁷⁷ K. Perechuda, *Dyfuzja wiedzy w przedsiębiorstwie sieciowym*, Wydawnictwo AE im Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2005, s. 51.

Tabela 2. Ranking stopnia ważności informacji dla klienta

Jakich aktualnych informacji obecnie oczekuje Pani/Pan od firmy ubezpieczeniowej? Proszę ułożyć od najważniejszej - 1, do najmniej ważnej - 6.			
	Grupa I	Grupa II	Grupa III
wartość polisy	2	1	2
sposób inwestowania	1	3	1
jak wpływają składki	3	2	3
informacje o nowych produktach	4	4	4
informacje o firmie	5	5	5
inne	6	6	6

Główny wniosek, który się nasuwa w wyniku badań, to fakt, że bez względu na zasobność portfela klienci dla własnego bezpieczeństwa ubezpieczeniowo – finansowego dużą wagę zwracają na informacje o sposobie inwestowania oraz tym, jaka jest wartość zgromadzonych ich środków. Obecnie gdy sytuacja na giełdzie jest niestabilna, agenci muszą ciągle obserwować rynek finansowy, muszą również umiejętnie kreować „portfel” klienta, tzn. reagować na każde pytanie ze strony klienta i potrafić udzielić na nie informacji. Z badań wynika również, że klientom bardziej zależy na prowadzeniu już zawartych ubezpieczeń, a mniej interesują się nowymi produktami.

Niestety w swojej działalności marketingowej towarzystwa ubezpieczeniowe zagubiły zdezorientowanego klienta. A przecież to właśnie klient, jako główny podmiot oddziaływań ubezpieczeniowych powinien stanowić kluczowe ogniwo do podniesienia sprzedaży ubezpieczeń na życie. Prowadzenie polityki inwestycyjnej towarzystw ubezpieczeniowych przez osoby niewykwalifikowane może być brzemiennie w skutkach dla klientów oraz dla samych towarzystw ubezpieczeniowych. Już dzisiaj obserwuje się spadek sprzedaży ubezpieczeń na życie, a przez to

zainteresowanie ubezpieczeniami w ogóle spada. Czasy masowego klienta minęły bezpowrotnie. Dzisiaj i w przyszłości „klient masowy”, to klient chcący się wyróżniać i żądający indywidualnego podejścia⁹. Wydaje się, że postrzeganie klienta w centrum uwagi, a więc jako podmiotu transakcji, może doprowadzić do wzrostu zainteresowania produktami ubezpieczeniowymi. Dzięki temu klienci mogą obserwować wszelkie zmiany, jakie zachodzą w danej firmie ubezpieczeniowej, w proponowanych produktach ubezpieczeniowych, mogą dzielić się swoimi uwagami, pomysłami i propozycjami ulepszeń w tych produktach. Aby możliwa stała się rzetelna współpraca między klientem a agentem, przejawiająca się przede wszystkim stałym przekazywaniem klientowi wiedzy, która daje mu poczucie bezpieczeństwa, komfortu psychicznego i zadowolenia trzeba zwrócić uwagę na kompetencje agenta ubezpieczeniowego. Ich podstawą jest **rzetelna wiedza**, nieustannie poszerzana o nowe istotne wiadomości, **interpersonalne umiejętności kooperacji** z klientem oparte na otwartej komunikacji, dostępności i budowaniu indywidualnych, wręcz osobistych relacji i **osobiste predyspozycje**, które można i trzeba w sobie rozwijać, by okazywać usługobiorcy życzliwość, troskę i autentyczną serdeczność.

Podsumowanie

Towarzystwa ubezpieczeniowe od momentu transformacji (początek 1991 roku) działały bardzo schematycznie, proponowały ubezpieczenia, unowocześniały je w trakcie zdobywania rynku i po to, by trafić do większej liczby klientów. Od samego początku działania tych firm, kluczowe zadania spełniali pośrednicy ubezpieczeniowi zwani: doradcami ubezpieczeniowymi, agentami ubezpieczeniowymi. W wyniku różnych czynników gospodarczych, na początku 2000 roku, sprzedaż ubezpieczeń zaczęła spadać. Oprócz podstawowych form marketingu, ważnym czynnikiem poprawiającym koniunkturę rynku ubezpieczeniowego powinno stać się zarządzanie wiedzą. Tworzenie bazy klientów oraz informacji o ich potrzebach przyczyni się do poprawnej obsługi dotychczasowych klientów oraz pozyskiwania nowych¹⁰. W obecnych czasach (zwa-

⁹ F. Mroczko, W. Topczewski, *Clienting w firmach ubezpieczeniowych* w: J. Stankiewicz, *Gospodarka w obliczu eurotransformacji*, Uniwersytet Zielonogórski, Zielona Góra 2004.

¹⁰ T. Szumlicz, *O kształtowaniu świadomości ubezpieczeniowej*, w: T. Kopczyńska, S. Nowak, *Ubezpieczenia w polskim obszarze rynku europejskiego. Wyzwania i oczekiwania*, Oficyna Wydawnicza BRANTA, Warszawa 2003.

nym kryzysem finansowym), agenci ubezpieczeniowi muszą dbać o dobro klienta poprzez fachowe doradztwo jak również dobry serwis. Dobra fachowa obsługa powoduje wzrost zaufania do towarzystwa ubezpieczeniowego, jak również poczucie bezpieczeństwa z tytułu współpracy z tym towarzystwem. Towarzystwo ubezpieczeniowe, w którym działają profesjonalnie wyszkoleni agenci ubezpieczeniowi pozyskuje więcej klientów, a ci na dłuższy okres pozostają w firmie. Agent ubezpieczeniowy mimo wielu zabiegów prowadzenia ubezpieczeń w formie *direct*, w dalszym ciągu pozostał najważniejszym ogniwem sprzedaży ubezpieczeń.

Literatura:

1. Geffroy E., *Clienting*, Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa 1996.
2. Mroczo F., Topczewski W., *Wykorzystanie wiedzy i umiejętności agenta ubezpieczeniowego w nowych warunkach rynku ubezpieczeń na życie*, [w:] P. Laskowski, M. Morawski, *Zarządzanie wiedzą i informacją w przedsiębiorstwie i jednostce samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo WWSZiP, Wałbrzych 2004.
3. Mroczo F., Topczewski W., *Clienting w firmach ubezpieczeniowych* w: J. Stankiewicz, *Gospodarka w obliczu eurotransformacji*, Uniwersytet Zielonogórski, Zielona Góra 2004.
4. Oleksyn T., *Zarządzanie kompetencjami*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2006.
5. Perechuda K., *Dyfuzja wiedzy w przedsiębiorstwie sieciowym*, Wydawnictwo AE im Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2005.
6. Reilly F.K., Brown K. C., *Analiza inwestycji i zarządzanie portfelem*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2001.
7. Szumlicz T., *O kształtowaniu świadomości ubezpieczeniowej*, [w:] T. Kopczyńska, S. Nowak, *Ubezpieczenia w polskim obszarze rynku europejskiego. Wyzwania i oczekiwania*, Oficyna Wydawnicza BRAN-TA, Warszawa 2003.
8. Topczewski W., *Cykl szkoleniowy jako ważny etap rozwoju pracownika*, w: S. Antczak, *Menedżer 9-10 (1-2)*, Wydawnictwo Akademii Podlaskiej, Siedlce 2004.

9. Topczewski W., *Wiedza i umiejętności agenta ubezpieczeniowego w procesie kreowania portfela klienta*, [w:] M. Morawski, *Zarządzanie wiedzą i informacją. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo WWSZiP, Wałbrzych 2006.
10. Ustawa z 28.07.1990 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz. U. nr 50, poz. 344).
11. Ustawa z 22.05.2003 r. o pośrednictwie ubezpieczeniowym (Dz. U. nr 124, poz. 1154).
12. Worach-Kardas H., *Ubezpieczenia społeczne i na życie. Stan i perspektywy*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Humanistyczno-Ekonomicznej w Łodzi, Łódź 2004.
13. www.money.pl/ubezpieczenia

Teoria złożoności, teoria chaosu – potencjalne wykorzystanie w zarządzaniu operacyjnym

Wstęp

W literaturze przedmiotu jest w użyciu podobno ponad 40 różnych definicji złożoności¹. Niektóre z tych definicji akcentują niemożliwość przewidywania zachowania systemu (obiektu), ani za pomocą metod deterministycznych, ani nawet stochastycznych. (warunki niepewności). Złożoność ta może wynikać zarówno z obiektywnych, jak i subiektywnych przesłanek. Obiektywnych – ponieważ budowa obiektu ze względu na wyodrębniane elementy i związki pomiędzy nimi może być rzeczywiście skomplikowana (podwójne, potrójne sprzężenia zwrotne, itp.) oraz subiektywnych – wynikających z niemożliwości poznania i opisu struktury systemu, a tym samym niemożliwości przewidywania jego zachowania. Inne definicje akcentują to, że systemy złożone nie można poznać poprzez rozkładanie ich na elementy prostsze i w ten sposób wnioskowanie o ich możliwym zachowaniu. Jeszcze inne traktują złożoność jako atrybut systemu, przede wszystkim związany z wyłanianiem się własności w procesach, które nie można analizować oddzielnie, a istniejąca między nimi synergia, jest trudna lub niemożliwa do zidentyfikowania. Generalnie to emergencja, będąca skutkiem samoorganizacji oraz nieprzewidywalność są dość powszechnie uważane za podstawowe cechy systemów złożonych. Cz. Mesjasz² uważa, że w ujęciu cybernetycznym złożoność obiektu związana z nieprzewidywalnością jest zależna od ignorancji obserwatora, czyli od ilości informacji, którą posiada on

¹ J.B. Rosser, *Aspects of Dialectics and Non-Linear Dynamics*, Cambridge Journal of Economics, vol. 24, 2000.

² Cz. Mesjasz, *Złożoność systemów społecznych – przegląd definicji*, Polityka Międzynarodowa, Prawo, Zarządzanie, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Handlowej w Krakowie (red. J.M. Białkiewicz), 2007-2008.

o obiekcie. Wychodząc od definicji informacji jako o „różnicy czyniącej różnicę” zakłada, że „zmniejszenie złożoności polega na zdolności obserwatora do dystynkcji postrzegania różnic, czyli do uzyskiwania informacji. Oznacza to, że jeśli obserwator posiada dużą ilość informacji o obiekcie informacji, to obiekt ten wykazuje niewielki poziom złożoności”³. W ogólnej teorii systemów uważa się, że na danym obiekcie można opisać w zasadzie dowolną liczbę systemów, w związku z tym sam system jest kategorią subiektywną. W tym ujęciu w zasadzie bezprzedmiotowe jest wyodrębnianie jako autonomicznych kategorii złożoności obiektywnej i złożoności subiektywnej, ponieważ obiektywność rzeczywistości nie istnieje⁴.

Podstawową cechą teorii złożoności jest odrzucenie klasycznego redukcjonizmu jako metody epistemologicznej. Odrzucenie paradygmatu analizy: przyczyna-skutek, jako konsekwencji przyjęcia liniowości zdarzeń, zawiera jedna z pierwszych prac naukowych na temat nauki o złożoności autorstwa Warrena Weaven’a⁵. Wprowadził on pojęcie uporządkowanej złożoności, przeciwstawiając ją podejściu redukcjonistycznemu i statystycznemu. Uporządkowana złożoność występuje w systemach o względnie małej liczbie elementów; przy dużej mamy już do czynienia ze złożonością nieuporządkowaną. H.A. Simon, laureat nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii również interesował się pojęciem systemów złożonych próbując je opisać przy pomocy aparatu matematycznego⁶. Wprowadził pojęcie systemu hierarchicznego, który określił jako system złożony ze współzależnych podsystemów. Każdy podsystem jest z kolei systemem hierarchicznym dla tworzących go podsystemów. Autor podjął próbę uproszczenia systemów złożonych umożliwiających ich analizę.

Generalnie, podstawowym założeniem teorii złożoności jest istnienie nieliniowych układów dynamicznych. Konsekwencją tego jest to, że procesy przebiegające w tych układach charakteryzują się dużą wrażliwością na zmiany warunków początkowych. Niewielkie zmiany w początkowym położeniu mogą doprowadzić do bardzo dużych różnic w przebiegu trajektorii równań. Ta cecha powoduje, że zjawiska zachodzące w takich systemach mają cechy przypadkowości. Mówi się więc

³ Cz. Mesjasz, *op. cit.*, s. 53.

⁴ P. Watzlawick, *How real is real?*, Basic Books, New York 1976.

⁵ W. Waeven, *Science and Complexity*, American Scientist, 36, 1948.

⁶ H.A. Simon, *The Architecture of Complexity*, Proceedings of the American Philosophical Society, Vol. 106, No 6, 1962.

o chaosie deterministycznym, który występuje w układach opisanych równaniami nieliniowymi a zachowuje się w sposób nieprzewidywalny. Zachowania takiego układu zidentyfikowane w odpowiednio długim okresie, wykazują jednak pewne prawidłowości. Podstawowe trudności w analizie systemów nieliniowych wynikają z niedoskonałości metod rozwiązywania równań nieliniowych. Obecnie równania te rozwiązuje się przy pomocy programów komputerowych, z określonym stopniem dokładności.

Tabela 1. Redukcjonistyczna interpretacja zjawisk a teoria chaosu

Tradycyjne (redukcjonistyczne) podejście	Teoria chaosu
Linearność Dzięki rozumowaniu w oparciu o mechanizm przyczynowo-skutkowy można przewidzieć zachowania systemu	Nielinearność Nie istnieje proporcjonalność między przyczyną a skutkiem. Przyszłość jest niepewna. Reakcje systemu są nieprzewidywalne. Ewolucja systemu realizuje się nie w sposób ciągły, ale skokowo
Redukcjonizm Całość jest sumą jej części	Fraktale Całość to suma nieskończonej liczby samopodobnych interakcji występujących w różnej skali
Kontrola Chaos oznacza brak uporządkowania. Powinno się go unikać poprzez zwiększanie kontroli nad funkcjonowaniem systemu	Chaos Istnieje ścisłe powiązanie między porządkiem a chaosem. Jeden stan prowadzi do innego w procesie dynamicznych przemian. Nie należy unikać chaosu. Przeciwnie należy wykorzystywać chaos, w celu samoorganizacji systemu dzięki wykorzystaniu atraktora
Jednolitość System nie ulega nagłym zmianom. A jeśli tak, to znaczy, że system nie funkcjonuje poprawnie i nie był właściwie kontrolowany	Nadwrażliwość Nawet niewielkie oddziaływanie może powodować nagłe i skokowe zmiany w systemie

Źródło: S. Wycisławski, *Wykorzystanie teorii chaosu w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, Organizacja i Kierowanie Nr 1 (135) 2009.

Według Petersa⁷ najważniejsze są trzy cechy dynamicznych układów nieliniowych :

- występowanie sprzężeń zwrotnych – w systemach nieliniowych zachodzą nieliniowe sprzężenia zwrotne o wykładniku większym od jedności, co powoduje wykładniczy wzrost odpowiedzi systemu i wrażliwość na zmiany warunków początkowych,
- występowanie poziomów krytycznych, charakteryzujących przejście od stabilności do turbulencji,
- wymiar fraktalny.

W tabeli 1. przedstawiono porównanie tradycyjnego (redukcjonistycznego) podejścia do interpretacji zjawisk i teorii chaosu.

1. Podstawowe kategorie teorii chaosu

Teoria chaosu wyróżnia trzy podstawowe drogi prowadzące do zachowania chaotycznego w układzie. Są to: bifurkacja, intermitencja i dziwne atraktory. W nieliniowych układach dynamicznych przekroczenie określonej wartości tzw. parametru kontrolnego, prowadzi czasem do zmiany sposobu działania układu. Nazywa się to bifurkacją, a punkt w którym dochodzi do zmiany, nosi nazwę punktu bifurkacji. Innym sposobem przejawiania się układu chaotycznego jest intermitencja. Układ zachowuje się w sposób regularny do pewnych wartości parametru kontrolnego. Po przekroczeniu tej wartości pojawia się cykl chaotyczny, potem regularny i tak na przemian. Wraz ze wzrostem wartości parametru kontrolnego cykle regularności stają się coraz krótsze i w końcu całkowicie znikają. Jeszcze innym sposobem przejawiania się chaosu jest tzw. atraktor dziwny. Jest to wyróżniony stan, do którego nieliniowo dążą wszystkie trajektorie. Ma on skomplikowaną fraktalną strukturę geometryczną i topologiczną, ciekawe całościowe własności i porządek niezależny od lokalnego oddziaływania części.

Jedną z podstawowych kategorii teorii chaosu jest traktor. Atraktor jest wyróżnionym stanem dynamiki układu, do którego nieliniowo zmierzają elementy układu. Jest to swoista granica, do której dąży nieliniowy układ dynamiczny. W przestrzeni dwuwymiarowej jest to najczęściej punkt lub cykl graniczny (zamknięta pętla). Często atraktor jest strukturą rozmytą lub obdarzoną określonymi właściwościami geometrycznymi i dynamicznymi (ma np. strukturę fraktalną). Długookresowa dynamika

⁷ E.E. Peters, *Teoria chaosu a rynki kapitałowe*, 1997.

układu jest rządzona przez jego atraktory, a kształt atraktora określa, jaki występuje rodzaj dynamiki. Generowany przez atraktory porządek odgrywa więc podstawową rolę w dynamice układów nieliniowych nadając im globalną strukturę. Kształt atraktora jest tym co często można przewidzieć, co nie jest zaburzone efektem motyla. Efekt motyla powoduje jedynie, że układ różnymi drogami zmierza do tego samego atraktora.

2. Podstawowe formalizacje

Jeśli przyjąć skończone i odpowiednio małe odcinki czasu to ewolucję układu dynamicznego można opisać rekurencyjnym równaniem algebraicznym:

$$x_{n+1} = f(x_n)$$

gdzie: n - przyjmuje kolejne wartości całkowite, które można uznać za kolejne interwały czasowe, x_n - zmienna opisująca stan układu dynamicznego w chwili n , x_{n+1} - to stan układu dynamicznego w chwili $n+1$. Ciąg kolejnych iteracji tworzy orbitę odwzorowania.

Uogólnione rozważania na temat atraktorów wymagają pewnych formalnych ujęć. Ścisłym kryterium chaotyczności jest określenie wartości wykładników Lapunowa, które dla układów chaotycznych są dodatnie.

Jeżeli rozpatrzyć dwa stany początkowe różniące się w niewielkim stopniu o ϵ , to po upływie n czasu (lub inaczej po n przekształceniach) otrzymuje się wartości: $f_N(x_0)$ gdzie f_N oznacza n iteracji na punkcie x_0 . Stany mogą być od siebie oddalone w różnym stopniu. Miarą oddalania/zbliżania się jest wykładnik Lapunowa definiowany w postaci:

$$\lambda(x_0) = \lim_{N \rightarrow \infty} \frac{1}{N} \ln \left| \frac{df^N(x_0)}{dx} \right|$$

Współczynnik ten jest również miarą utraty informacji o układzie w jednym przekształceniu.:

Mogą tu zaistnieć trzy możliwości :

$\lambda < 0$ - orbita zmierza do stabilnego punktu lub staje się orbitą periodyczną.

- $\lambda = 0$ - orbita zmierza do neutralnego, stałego punktu. Wartość ta oznacza, że system znajduje się w najbardziej stabilnym stadium rozwoju.
- $\lambda > 0$ - orbita jest niestabilna i chaotyczna. Dwa bliskie stany początkowe oddalają się wykładniczo od siebie z upływem czasu.

Istotą mechanizmu są dodatnie i ujemne sprzężenia zwrotne (Stacey, 1996). Dodatnie, wzmacniające sprzężenia zwrotne nadają systemowi swoistą dynamikę o charakterze nieliniowym, dalekim od regularności. Te właśnie sprzężenia zwrotne dodatnie powodują nieliniowe wzmocnienie różnych impulsów, zarówno tych o charakterze pozytywnym (np. powiększających pożądaną efektywność systemu), jak i negatywnych (czyli błędów, zmniejszających efektywność systemu). Oprócz dodatnich istnieją również ujemne sprzężenia zwrotne, które utrzymują system na założonym poziomie równowagi organizacyjnej (planu, przyjętej normy układu). Mają więc one charakter wyciszający, niwelujący niepożądane odchylenia od przyjętej normy. W sprzężeniach ujemnych również można wyodrębnić cykle korzystnych, jak i niekorzystnych dla systemu niwelacji zidentyfikowanych odchyżeń. Sprzężenia zwrotne dodatnie i ujemne splatają się w czasie dając trudne do przewidzenia efekty. Im większe znaczenie w strukturze sprzężeń zwrotnych mają sprzężenia dodatnie, tym większa niestabilność systemu przechodząca stopniowo w chaos.

W podejściu systemowym sprzężenie zwrotne oznacza wzajemność wpływów, a konsekwencją takiego podejścia jest to, że każdy wpływ jest jednocześnie przyczyną jak i skutkiem. W literaturze przedmiotu czasami nazywa się to pętlą przyczynową. W równaniu logistycznym występują dwie pętle przyczynowe, z których jedna jest dodatnim (wzmacniającym), sprzężeniem zwrotnym, a druga ujemnym (osłabiającym) sprzężeniem zwrotnym.

Te przeciwstawne sprzężenia występujące jednocześnie w pierwszym równaniu logistycznym opisują sytuację, w której obserwuje się niestabilne zachowanie systemu spowodowane naprzemiennym wpływem dodatniego i ujemnego sprzężenia. Proste równanie nieliniowe, zdefiniowane w sposób deterministyczny, może generować bardzo złożone zachowanie. Chaotyczne zachowanie opisane powyższym równaniem logistycznym nie oznacza, że układ zachowuje się przypadkowo. Można w nim bowiem wykryć określone prawidłowości.

3. Aplikacje

Różne interpretacje złożoności prowadzą do różnych prób aplikacji tej teorii. Według Stacey'a⁸ uczeni koncentrują się przede wszystkim na:

- znaczeniu samoorganizacji systemu,
- naturze i mechanizmie powstawania uporządkowanych wzorców zachowań w systemie,
- znaczeniu w sytuacji nieprzewidywalności systemu,
- implikacji stosowanych metod badawczych.

Własne przemyślenia w zakresie aplikacji teorii złożoności do modelowania zarządzania organizacjami prowadzą w kierunku ujęć holistycznych. Skoro z założenia istoty funkcjonowania systemu nie można objaśniać pojedynczymi procesami i przez składanie ich w całość, nie pozostaje nic innego jak traktowanie organizacji jako „czarnej skrzynki” i wnioskowanie na temat zachowania się na podstawie związku pomiędzy wejściami i wyjściami, albo w postaci klasycznej funkcji matematycznej, funkcji spłotu albo modelu stochastycznego. Jeden z największych polskich teoretyków zarządzania L. Krzyżanowski, choć zgadzał się z tezami holizmu wymierzonymi przeciwko skrajności mechanicyzmu i atomizmu, nie mógł się jednak pogodzić z supremacją całości na części. Uważał, że części i całość powinny pozostawać w jakiejś równowadze⁹. Na czym jednak ta równowaga miałaby polegać – nie napisał.

Wykorzystanie teorii chaosu w zarządzaniu, to przede wszystkim wykorzystanie niektórych jej kategorii, jak na przykład atraktorów w zarządzaniu w warunkach niepewności.

Klasycznie w przestrzeni dwufazowej wyróżnia się dwa rodzaje traktów:

- punktowy, gdy układ dynamiczny ma wyróżniony jeden stan, do którego zmierzają wszystkie trajektorie niezależnie od warunków początkowych,
- cykl graniczny, jako zamknięta krzywa, dzieląca przestrzeń fazową na dwa obszary.

⁸ R.D. Stacey, *Strategic Management and Organizational Dynamic*, 5th edition, Prentice Hall, 2007.

⁹ L. Krzyżanowski, *Podstawy nauki zarządzania*, PWN, Warszawa, 1985, s. 162-163.

W ściśle tym wydaniu aplikacja atraktora w zarządzaniu jest raczej niemożliwa. Jeżeli jednak interpretacja będzie raczej w formie metafory, to jak pisze R. Krupski ...w teorii i w praktyce zarządzania atraktor można sprowadzić do określonych, znanych przebiegów trajektorii zachowań się układów, ich końców oraz różnych punktów równowagi. Takimi atraktorami są więc powszechnie znane:

- cykl życia wyrobu,
- cykl życia rynku,
- cykl życia organizacji,
- cykl życia sektora oraz mniej znane:
- cykl życia strategii,
- cykl życia okazji.

Znajomość cykli życia tych kategorii umożliwia przede wszystkim określenie aktualnego etapu analizowanego obiektu oraz określenie następnych etapów i ich kolejności, co już można uznać za przejaw skutecznej prognozy i to w turbulentnych warunkach.

Jeszcze inny potencjał zastosowań elementów teorii chaosu wiąże się z analizą sprzężeń zwrotnych, jak w tabeli 2.

Tabela 2. Obszary zastosowań analizy sprzężeń zwrotnych

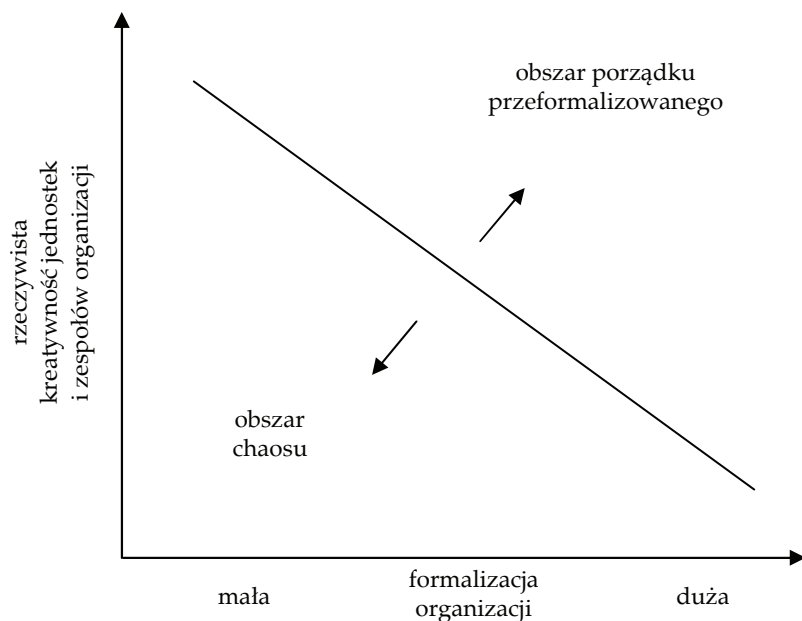
	Sprzężenie zwrotne dodatnie	Sprzężenie zwrotne ujemne
Zjawiska, zdarzenia korzystne dla organizacji	wykorzystywane dla nieplanowanego wzrostu	Wykorzystywane dla planowanego wzrostu
Zjawiska, zdarzenia niekorzystne dla organizacji	identyfikowane w celu eliminowania ich negatywnego wpływu na organizację	identyfikowane w celu eliminowania ich negatywnego wpływu na realizację planu organizacji

Źródło: R. Krupski, *Teoria chaosu – obszary zastosowań w zarządzaniu*, [w:] J. Stankiewicz (red.), *Tendencje w zarządzaniu współczesnymi organizacjami*, Uniwersytet Zielonogórski, Zielona Góra 2008, 14-23.

Jeszcze w innej, globalnej perspektywie, teorię chaosu można wykorzystać jako swoistą metaforę metody zarządzania przedsiębiorstwem, np.

- przedsiębiorstwem (organizacją) w ruchu¹⁰,
- organizacji działającej na krawędzi chaosu¹¹.

Ogólny model pierwszej koncepcji zawiera rys. 1.



Rysunek 1. Obszar chaosu organizacji

Źródło: R. Krupski, *Teoria chaosu a zarządzanie*, „Organizacja i Kierowanie” nr 2 (96).

¹⁰ R. Krupski, *Teoria chaosu a zarządzanie*, „Organizacja i Kierowanie” nr 2 (96), 2005.

¹¹ S. Brown, K.M. Eisenhardt, *Competing on the Edge. Strategy as a structured chaos*, 1998.

Literatura:

1. Brown S., Eisenhardt K.M., *Competing on the Edge. Strategy as a structured chaos*, 1998.
2. Krupski R., *Teoria chaosu a zarządzanie*, „Organizacja i Kierowanie” nr 2 (96), 2005.
3. Krupski R., *Teoria chaosu – obszary zastosowań w zarządzaniu*, [w:] J. Stankiewicz (red.), *Tendencje w zarządzaniu współczesnymi organizacjami*, Uniwersytet Zielonogórski, Zielona Góra 2008.
4. Krzyżanowski L., *Podstawy nauki zarządzania*, PWN, Warszawa, 1985.
5. Mesjasz Cz., *Złożoność systemów społecznych – przegląd definicji*, Polityka Międzynarodowa, Prawo, Zarządzanie, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Handlowej w Krakowie (red. J.M. Białkiewicz), 2007-2008.
6. Peters E.E., *Teoria chaosu a rynki kapitałowe*, 1997.
7. Rosser J.B., *Aspects of Dialectics and Non-Linear Dynamics*, Cambridge Journal of Economics, vol. 24, 2000.
8. Simon H.A., *The Architecture of Complexity*, Proceedings of the American Philosophical Society, Vol. 106, No 6, 1962.
9. Stacey R.D., *Strategic Management and Organizational Dynamic*, 5th edition, Prentice Hall, 2007.
10. Watzlawick P., *How real is real?*, Basic Books, New York 1976.
11. Waeven W., *Science and Complexity*, American Scientist, 36, 1948.
12. Wyciślik S., *Wykorzystanie teorii chaosu w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, Organizacja i Kierowanie Nr 1 (135) 2009.

II

Zarządzanie operacyjne
w organizacjach publicznych
i pozarządowych

Zarządzanie sektorem publicznym – perspektywy i ograniczenia (kontekst normatywny interpretacji)

Wstęp

Zagadnienie reformowania administracji publicznej okazało się być jedną z najbardziej „eksponowanych” kwestii problemowych w dyskursie politologicznym ostatnich dekad, wykraczającym jednak poza tradycyjne schematy interpretacyjne (np. interdyscyplinarne podejście, tworzenie nowej siatki pojęciowej czy rekonceptualizacja tradycyjnych kategorii). Nie dziwi to, jako że administracja publiczna jako zasadnicza forma organizacji sektora publicznego w ramach systemu politycznego musi podlegać zmianom czy też transformacyjnym przeobrażeniom, zgodnie z dynamiką zmiany jej szeroko rozumianego otoczenia. W ostatnim okresie wspomniane otoczenie podlega dość radykalnym zmianom (np. procesy globalizacyjne), co niekiedy w sposób dość zasadniczy zmienia „logikę” funkcjonowania sektora publicznego i mechanizmy dystrybucji określonych dóbr. Skoro ta presja otoczenia staje się dość oczywista w dyskusji akademickiej, to można przyjąć założenie, iż w ramach schematów zmiany ujawnia się zjawisko globalnej dyfuzji czy też transferu idei związanych z zarządzaniem sektorem publicznym. Możemy więc zauważyć pewną uniwersalizację rozwiązań i koncepcji w tym zakresie co jednak nie można traktować jako swoiste „prawo socjologiczne” (np. proces reformowania administracji musi uwzględniać parametry narodowych systemów polityczno-administracyjnych, a generalnie – reakcja na presję otoczenia może przybrać bardziej zindywidualizowane formy w przypadku konkretnego państwa). Należy być więc świadomym tego, iż różnorodne czynniki stają się odpowiedzialne za kierunek i tempo zmian w administracji publicznej tym bardziej, iż sama dyskusja na ten temat zostaje „umieszczona” na różnych płaszczyznach i w kontekście odmiennych schematów interpretacyjnych, charaktery-

stycznych dla różnych dyscyplin naukowych. Właśnie ta „wymuszona” interdyscyplinarność w podejściu do agendy zmiany zarządzania sektorem publicznym, stanie się zasadniczym przedmiotem mojego zainteresowania. W istocie rzeczy, jestem zwolenniczką traktowania interesujących mnie zmian w szerokim kontekście potencjalnych związków przyczynowo-skutkowych, których „rodowód” naukowy może być zróżnicowany. Jestem jednocześnie politologiem, co w określony sposób wpływa na pewne ukierunkowanie wywodów i zawartość formułowanych wniosków.

1. Sposoby interpretacji dynamiki zmiany administracji publicznej

Polityczna wersja interpretacji

Celowo użyłam wcześniej kategorię system polityczno-administracyjny co sugeruje, iż zmiany dotyczące organizacji i funkcjonowania sektora publicznego należy interpretować w **kontekście polityki** i roli państwa w zaspakajaniu potrzeb zbiorowych. Patrząc szerzej, pojawiają się postulaty dotyczące demokratyzacji sektora publicznego co oznacza, iż winien opierać się on na wartościach powszechnie kojarzonych z porządkiem liberalno-demokratycznym, np. partycypacja obywateli w podejmowaniu decyzji, deliberacyjne mechanizmy ich podejmowania, reprezentatywność korpusu biurokratycznego, zasada sprawiedliwości w dystrybucji dóbr publicznych. Jednak jądrem politycznej interpretacji zmian w sektorze publicznym pozostaje sposób postrzegania roli państwa. Należy przecież pamiętać, iż proces budowania nowoczesnego państwa narodowego (przynajmniej w Europie) został w zasadzie oparty na określonym modelu państwa świadczącego co stworzyło dość powszechne przekonanie, iż państwo jest odpowiedzialne za bezpieczeństwo socjalne i ekonomiczne swych obywateli. Sektor publiczny, zbudowany w sposób hierarchiczny i bezpośrednio powiązany z agendami państwa, wypełniał więc również określone funkcje polityczne i stanowił zasadniczy kapitał kolejnych ekip rządzących. W mniejszym czy większym stopniu dobra publiczne podlegały polityzacji, a scentralizowany mechanizm organizacji państwa umożliwiał tego rodzaju zabiegi. Można więc postawić tezę, iż „tradycyjne” państwo kierowało społeczeństwem i przy pomocy administracji publicznej było w stanie w sposób efektywny rozwiązywać problemy społeczne. Jednak na przełomie XX i XXI wie-

ku ujawnił swą siłę proces, który w jakimś stopniu sugerował erozję dotychczasowych zdolności państwa (erozja funkcji). Skoro bezwątpienia obserwujemy proces zmiany roli współczesnego państwa to należy traktować go w kategoriach impulsu w kierunku zmiany tradycyjnych form organizacyjnych sektora publicznego i funkcjonalnych zależności.

Większość badaczy nie kwestionuje w zasadzie, iż obserwujemy zmianę roli państwa, choć brak jest zgody co do oceny konsekwencji tego procesu, zwłaszcza w kwestii zarządzania polityką publiczną. Zwróć uwagę na dwie próby interpretacji tego procesu i wnioski w tym zakresie formułowane, co mieści się w szeroko rozumianej koncepcji *governance* czy społeczeństwa sieciowego (*network society*)¹. Polscy autorzy posługują się dość często kategorią rządzenie (zarządzanie) wielopasmowe, której istotą jest decentralizacja i pojawienie się wielu aren (racje organizacyjne czy funkcjonalne), które są wzajemnie powiązane choć nie występują hierarchiczne zależności². Jak sugeruje R. Herbut „W ramach tych aren, sfer problemowych czy poziomów rządzenia tworzone są sieci powiązanych ze sobą instytucji, organizacji czy interesów”, pojawia się więc „...proces kształtowania się specyficznych, merytorycznych (problemowych) wspólnot decyzyjnych o zróżnicowanej strukturze i różnym poziomie spójności, które poprzez negocjacje podejmują decyzje co do alokacji określonych zasobów”³. Jak sugeruje J. Sroka⁴, teorii pierwszej ge-

¹ Kategorie te trudno jest jednoznacznie zdefiniować, choć badacze z reguły kojarzą je z pewnymi zjawiskami, widocznymi we współczesnych społeczeństwach. Wydaje się, iż kategoria *governance* najczęściej wiązana jest z interpretacją sieciową i kojarzona z odmiennym od tradycyjnego sposobem zarządzania przestrzenią społeczną. Po pierwsze, traktowana jest jako alternatywa interpretacyjna i konceptualna wobec metody hierarchicznej zarządzania oraz rynkowej. Po drugie, pojawia się rozproszona przestrzeń „organizacyjna”, a podmioty tam obecne powiązane są w dość luźny sposób poprzez kolektywne formy negocjacji i kooperacji. Po trzecie, podmioty te dysponują autonomią i zdolnością do samoorganizacji co oznacza, iż koordynacja przybiera formę policentrycznej (brak jednego centralnego ośrodka koordynacji). Po czwarte, obserwujemy „wycofanie” się rządu w tym zakresie i zmianę metod zarządzania przestrzenią społeczną (np. zjawisko deregulacji, pojawienie się agencji rządowych) (zob. na ten temat np. Ch. Ansell, *The networked polity: regional development in Western Europe*, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol. 13 (3), 2000, s. 305-307 czy Ch. Knill, D. Lehmkuhl, *Private actors and the state: internationalization and changing patterns of governance*, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol. 15 (1), 2002, s. 44-49).

² Zob. J. Sroka, *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe. Teoria i praktyka*, Wrocław: Wydawnictwo UW, 2009, s. 47-61 oraz K. Szczerski, *Porządki biurokratyczne*, Kraków, 2004, s. 317 i nast.

³ R. Herbut, *Nowy styl rządzenia a tradycyjne mechanizmy sterowania polityką*, [w:] J. Sroka (red.), *Wybrane instytucje demokracji partycypacyjnej w polskim systemie politycznym*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2008, s. 32, 33.

⁴ J. Sroka, *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe...*, op. cit., s. 47, 48.

neracji zarządzania wielopasmowego (np. teorie współzależności M. Olsona czy B. Jessop'a) ogniskowały się na tradycyjnym dylemacie, czy należy dokonywać wyborów i wprowadzać mechanizmy charakterystyczne dla rynkowej metody zarządzania (ekonomiczna interpretacja) czy też należy korzystać z hierarchicznej metody charakterystycznej dla państwa (polityczna interpretacja). Natomiast teorie drugiej generacji uciekają w kierunku rozważań nad tożsamością i sposobami zarządzania nią, zarówno w aspekcie „kolektywnym”, jak i indywidualnym (np. teoria integracji di Maggio). Sądzę, iż w określony sposób „pasuje” do teorii drugiej generacji koncepcja holenderskiego badacza M. Hajera. Bardzo mocno zaznaczony jest w niej aspekt deliberacyjny, jako sposób legitymizacji decyzji. Jednak mnie interesuje inny aspekt tej koncepcji, a mianowicie traktowanie *governance* jako metody zarządzania opartej (czy też determinowanej) na 3 zmiennych: **instytucjach** systemu polityczno-administracyjnego, **procesach społecznych** w sposób bezpośredni wpływających na obszar swobody instytucjonalnych podmiotów oraz **kontekście kulturowym**, który dostarcza normy regulujące funkcjonowanie wspólnoty społecznej i wyznacza granice możliwych zmian⁵. W tradycyjnym państwie narodowym te 3 zmienne pozostawały w dyspozycji państwa, które w ten sposób mogło koordynować działania społeczne, posługując się głównie metodami hierarchicznymi. Współczesne państwo straciło jednak monopol, jeżeli chodzi o kontrolę procesów społecznych i kontekstu kulturowego, jako że te ujawniają się w kontekście transnarodowym, i jak sugeruje R. Herbut, wykroczyły poza terytorium i tzw. terytorialna synchronizacja nie jest już możliwa⁶. Oznacza to, iż wiele kwestii problemowych „przybywa” z otoczenia państwa, a ich rozwiązanie przerasta możliwości operacyjne jego instytucji. Państwo nie może już skutecznie rozwiązywać tzw. nowych kwestii problemowych i należy stworzyć nowy układ koordynacyjno-instytucjonalny, który może łączyć w sobie wykorzystanie metod hierarchicznych, rynkowych, ale i sieciowych (policentrycznych).

Zasadniczy więc dylemat w dyskursie politologicznym w kontekście zarządzania przestrzeni publiczną sprowadza się do rozstrzygnięcia, czy mamy do czynienia z ograniczeniem zdolności państwa (rządu centralnego) w zakresie rozstrzygania problemów społecznych, a jeżeli tak, to czy sieciowa, wielopoziomowa interpretacja relacji społecznych

⁵ M. Hajer, *Policy without polity? Policy analysis and the institutional void*, Policy Sciences, vol. 36, 2003, s. 182, 183.

⁶ R. Herbut, *Nowy styl rządzenia a tradycyjne...*, op. cit., s. 32.

i politycznych oferuje rzeczywista alternatywę dla tradycyjnych metod zarządzania hierarchicznego czy też rynkowego. A może te trzy metody należy traktować jako komplementarne. Jedno jest pewne, rzeczywistość społeczna i polityczna zmienia się w tak radykalny sposób, iż tradycyjne instrumenty interpretacji i wyjaśniania tracą w jakimś stopniu siłę eksplanacyjną i trzeba stworzyć teorię czy też teorie, które w bardziej systemowy sposób będą próbowały opisać rodzącą się na naszych oczach łamigłówkę. Trudno byłoby zaprzeczyć, iż zmieniła się rola współczesnego państwa, ale to nie oznacza, iż ono wycofuje się z obszaru zarządzania relacjami społecznymi. Rzecznicy tzw. globalistycznego podejścia już od dawna hołdują tezie, iż światowy system ekonomiczny nie opiera się na terytorium co oznacza, iż państwo traci prerogatywy suwerena i w coraz mniejszym stopniu jest odpowiedzialne za bezpieczeństwo ekonomiczne i socjalne swoich obywateli. Na taki sposób patrzenia mają również wpływ strategie neoliberalne, promujące tworzenie otwartej i globalnej przestrzeni ekonomicznej. Dynamika zmian rynkowych, trzymając się konsekwentnie wcześniejszych założeń, powinna prowadzić do marginalizacji tradycyjnych metod prowadzenia polityki publicznej, a kojarzonych z instytucjami państwa. Skłaniam się jednak ku mniej skrajnym poglądom, które też zwracają uwagę na zmianę roli państwa, choć jednocześnie wskazują, iż odgrywa ono wciąż istotną rolę w zarządzaniu sferą społeczną. Faktycznie zmieniła się „geometria” relacji – współczesne państwo nie kontroluje już relacji społecznych w takim stopniu, jak to miało miejsce w „złotym wieku” państwa dobrobytu i raczej trudno mówić o dychotomii państwo – społeczeństwo. Wygląda jakby państwo zostało włączone w ramy społeczeństwa, stając się jednym (nie jedynym) z istotnych podmiotów, odpowiedzialnych za nowy styl inżynierii społecznej. Jak sugeruje de Vries, państwo jest wciąż niezbędnym podmiotem w polityce, ale utraciło dominującą rolę w przestrzeni kooperacji społecznej i politycznej – „...państwo winno reagować na zmianę warunków wywołanych procesami globalizacji poprzez zmianę sposobów działania. Zalecenia, to więcej powiązań z otoczeniem, mniej bezpośredniego kierowania i więcej skoordynowanej współpracy... To implikuje zarówno zmianę priorytetów i zmianę instrumentów”⁷.

Na czym ma polegać ta nowa rola państwa, zwłaszcza w kreowaniu zmienionej przestrzeni publicznej. Warto wskazać na kilka argumen-

⁷ M. de Vries, *The attack on the state: a comparison of the arguments*, International Review of Administrative Sciences, vol. 67, 2001, s. 405, 406, cyt. za R. Herbut, *Nowy styl rządzenia a tradycyjne...*, op. cit., s. 36.

tów, które pomogą zachować pewien dystans wobec funkcji współczesnego państwa w tym zakresie. Argument pierwszy dotyczy starego dylematu, więcej rynku czy więcej państwa. Nie tak chyba trzeba patrzeć na wspomnianą dychotomię. Zwolennicy klasycznego podejścia w ekonomii rzeczywiście przyjmują, iż rynki to spontaniczne społeczne układy o samoregulujących się zdolnościach i „rozkwitają” najlepiej w sytuacji braku interwencji. Jednak reprezentanci np. ekonomii instytucjonalnej czy socjologii ekonomii wychodzą z przeciwnego założenia. Oto rynki wcale nie są spontanicznymi społecznymi porządkami, ale muszą zostać wykreowane przez określone instytucje, które je również stabilizują (np. określone zasady gry, które gwarantują prawo własności, wspierają moc kontraktów, chronią rywalizację, redukują asymetrię informacji). Jednym z twórców takich instytucji jest właśnie państwo⁸. Rynki są konstruowane więc przy wykorzystaniu instrumentów władzy publicznej i państwo zastrzega sobie prawo do ich kontrolowania. Państwo wypełnia więc funkcję konstruktora rynków ekonomicznych.

Argument drugi dotyczy tzw. państwa regulacyjnego (reżim regulacyjny). Model ten sugeruje, iż państwo wciąż pozostaje istotnym podmiotem w konstruowaniu polityki publicznej, ale czyni to w inny sposób niż dotychczas. Powstaje szereg instytucji i agencji, dysponujących znacznym zakresem autonomii czy też niezależności, które zostają włączone w proces decydowania. Tradycyjne instytucje (np. rząd) tworzą więc struktury organizacyjne, usytuowane „na wyciągnięcie ręki”, a jednak wyposażone w kreatywne uprawnienia co pozwala im dystansować się od metody hierarchicznego zarządzania. Oznacza to, iż niejednokrotnie dysponują one funkcjonalną niezależnością od rządowych instytucji. Zostają wyposażone w określone merytoryczne uprawnienia, a ich profesjonalizm staje się dodatkowym gwarantem funkcjonalnej niezależności. Z reguły oznacza to fragmentaryzację procesu decyzyjnego, a interesujące mnie podmioty są określane mianem niezależnych agencji regulacyjnych czy też agencji publicznych. Jednym z rodzajów tego typu agencji są te, które regulują funkcjonowanie rynków (np. agencje finansowe,

⁸ Jest to bez wątpienia jedna z wersji ekonomicznego *governance*. Państwo pozostaje jednym z wielu twórców takich instytucji. Obok niego za źródło instytucji należy uznać: np. kontrakty, struktury biznesowe, hierarchie sektora prywatnego, dobrowolne stowarzyszenia, sądy czy nawet klany. *Governance* w sferze ekonomicznej staje się czymś szerszym niż rządzenie. Gra aktywności rozgrywa się bez bezpośredniego włączenia się państwa, choć cała gra odbywa się w „cieniu hierarchii” co oznacza, iż państwo może np. przekonać prywatne podmioty do tworzenia prywatnych instytucji (by nie dopuścić do interwencji państwa).

agencje ds. regulacji konkurencji). Spróbuje teraz przedstawić pewne uniwersalne cechy tego rodzaju agencji, które w istocie rzeczy kształtują odmienny poziom decyzyjny i wpisują się, mimo szeregu zastrzeżeń, w dynamikę układu policentrycznego. Po pierwsze, nie są elementem struktury biurokratycznej, przynajmniej tej tradycyjnej (np. struktury ministerialno-departamentalnej), choć ich status nie jest jednoznaczny. Z jednej strony są usytuowane poza strukturą hierarchiczną, ale z drugiej – są w jej „pobliżu”, jak sugerowałam wcześniej – „na wyciągnięcie ręki”. Po drugie, zasadniczym powodem ich tworzenia są racje problemowe (aktywne są w obszarze władzy publicznej), a więc zajmują się bardzo wąską sferą zainteresowania i niejednokrotnie to racje technokratyczne decydują o ich powołaniu. Po trzecie, z reguły finansowane są z budżetu państwa, jednak i tym zakresie dysponują sporym zakresem autonomii.

Trudno jednoznacznie ocenić tą nową metodę zarządzania obszarem publicznym. Decentralizacja procesu decyzyjnego wydaje się ze wszech miar wskazana, a wspiera ją argument profesjonalizacji. Jednak warto pamiętać, iż zasadniczym problemem jest monitorowanie ich działalności. Wymaga to stworzenia wyodrębnionej struktury, które – jak się wydaje – i tak będzie miała minimalne rozeznanie w obszarze zainteresowania agencji. A istnieje przecież dodatkowe ryzyko, iż agencje mogą uwolnić się spod kontroli struktur biurokratycznych i np. wpisać się w sieć zależności, opartych na realizacji wąskich segmentalnych interesów grupowych. Bardzo „niebezpiecznie” wygląda legitymizacja decyzji agencji. Instytucje mające mandat powszechny (też pośredni, jak np. rząd) w istocie nie są w stanie ich kontrolować. Skoro nie są one powiązane z systemem reprezentacji politycznej, żadne racje polityczne nie uzasadniają ich decyzji. Ich uzasadnienie ma czysto technokratyczny charakter, czyli decyzje są legitymowane, gdyż zostały podjęte przez profesjonalistów i ich wiedza ma gwarantować racjonalność polityczną ich decyzji.

Ekonomiczna i menedżerska wersja interpretacji

Z góry zastrzegam, iż są to istocie podejścia różniące się, choć mnie interesuje akurat ta płaszczyzna, na której one się stykają. Zasadnicza różnica między obu interpretacjami polega na tym, iż podejście menedżerskie skupia się na zmianach o węższym charakterze, zmianach zachodzących w ramach administracji publicznej. Podejście ekonomiczne charakteryzuje się natomiast przyjęciem m. in. założenia, iż transformujące się środowisko społeczne (też międzynarodowe) wywiera presję na

państwo co oznacza np. ograniczenie państwa dobrobytu czy redukcję skali jego udziału w publicznych usługach i świadczeniach. Jak chcą niektórzy badacze, globalizacja ekonomiczna spowodowała, iż kapitalizm zostaje pomalą uwalniany od ingerencji państwa.

Ekonomiczne podejście do zarządzania sektorem publicznym opiera się na założeniu, iż priorytetem winna stać się poprawa skuteczności i efektywności jego działania w zakresie świadczonych usług⁹. Musi więc zmienić się styl zarządzania sektorem publicznym, a rzeczników takiego poglądy kojarzy się dość często z kategorią New Public Management (NPM). Zresztą warto zaznaczyć, iż NPM mieści się w kategorii ekonomicznego *governance*. Rzecznicy tej koncepcji zdecydowali się na wprowadzenie tzw. „good governance” w ramy organizacji sektora publicznego. Oznacza to, iż koncepcje zarządzania prywatnym biznesem winny zostać przeniesione w ramy publicznego dominium, i co więcej, powinno się zaadaptować instytucje i warunki, które umożliwią implementację „dobrego zarządzania” (np. deregulacja, prywatyzacja, outsourcing)¹⁰. Zwolennicy NPM opowiadali się więc za wycofaniem tradycyjnych metod zarządzania sektorem publicznym, łączonych przede wszystkim z metoda hierarchiczną, i zastąpienie ich metoda rynkową i sieciową. Próbowano więc w istocie rzeczy stworzyć nową koncepcję rządzenia, inspirowaną doświadczeniami sektora prywatnego. Np. D. Osborne i T. Gaebler postulowali, iż w zarządzanie sektorem publicznym, z udziałem państwa jako ogniwa sieci, winno opierać się na dysfunkcji między „steering” (decyzjami programowymi), i to winna być domena nowoczesnego państwa, a „rowing” (procesem dostarczania usług), w ramach to którego winno być jak najmniej państwa¹¹.

Reformy przeprowadzane w duchu NPM, jak i szereg koncepcji formułowanych w tym obszarze, miało wspólny mianownik, rynek był modelem (konceptyjnym, jak i dla działań implementacyjnych). Śledząc proces wdrażania reform tego rodzaju w poszczególnych państwach (z zastrzeżeniem, iż zdecydowana większość państw np. Europy Zachodniej traktowała reformy NPM jako element uzupełniający wobec

⁹ R. Herbut, *Zasadnicze przesłanki procesu reformowania administracji publicznej*, [w:] A. Ferens, I. Macek (red), *Administracja i polityka. Administracja publiczna w procesie przemian*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 2002, s. 11.

¹⁰ Zob. np. K. van Kersbergen, F. van Waarden, *Governance as a bridge between disciplines: cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy*, *European Journal of Political Research*, vol. 43, 2004, s. 147. 148.

¹¹ D. Osborne, T. Gaebler, *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Reading: Addison-Wesley, 1992.

tradycyjnych metod czy też nawet „techniczny”) możemy wskazać na pewne powtarzające się cechy, kojarzone ze strategią reform menedżerskich w zakresie zarządzania sektorem publicznym. Po pierwsze, zarządzanie winno opierać się na metodzie rynkowej (nie hierarchicznej). Przestrzeń publiczna powinna więc opierać się na istnieniu wielu jednostek organizacyjnych, dysponujących określonym poziomem niezależności i powiązanych ze sobą regułami kontraktowymi. Niekiedy rzecznicy koncepcji NPM sugerowali konieczność istnienia układu policentrycznego (z reguły ci, którzy odwoływali się do idei tzw. „dobrego rządzenia”), choć w większości przypadków pojawiał się postulat stworzenia układu autonomicznego wobec państwa i jego struktur. Po drugie, gwarancją ujawnienia się w ramach sektora publicznego powiązań o charakterze rywalizacyjnym (konkurencja i współpraca) miało być stworzenie elastycznej struktury organizacyjnej, predysponowanej do wywoływania zmian, a nie do utrwalania porządku. Jednym z instrumentów w tym celu wykorzystywanych stała się decentralizacja (również w zakresie kwestii merytorycznych). Gros autorów zwracało uwagę, iż kluczem do sukcesu będzie stworzenie efektywnego systemu koordynacji (wewnątrz- i międzyorganizacyjnej), a taki staje się konieczny w miarę ujawniania się silniejszych tendencji w kierunku decentralizacji. Można odnieść wrażenie, obserwując proces implementacji reform NPM, ale również interpretacje sieciowych metod zarządzania, iż kwestia koordynacji poddaje się bardzo trudno zabiegom konceptualizacyjnym. Po trzecie, dążono do stworzenia jednoznacznych kryteriów i standardów oceny efektywności działania sektora publicznego. Chodzi więc przede wszystkim o efektywność świadczenia usług co w zasadzie oznacza „...jak najlepsze wykorzystanie dostępnych zasobów dla dostarczenia usług publicznych”¹². Administracja winna więc koncentrować się na wynikach (efektach), które osiąga co z kolei gwarantuje osiągnięcie postulatu produktywności (gospodarności)¹³.

Jednak jak już sugerowałam, NPM pozostaje raczej kategorią zbiorczą, obejmującą szereg propozycji, które w jakimś stopniu proponują zaadaptować strategie rynkowe w przestrzeni publicznej. Z reguły rzecznicy tego typu reform mają na względzie zredukowanie kosztów

¹² J. Płoskonka, *Zarządzanie przez rezultaty jako metoda wykonywania zadań w administracji publicznej*, [w:] J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Wydawnictwo naukowe PWN, Warszawa, 2008, s. 184.

¹³ Zob. na ten temat np. J. Czaputowicz, *Zarządzanie w administracji publicznej w dobie globalizacji*, [w:] *Administracja publiczna. Wyzwania...*, op. cit., s. 148-152.

utrzymania struktur biurokratycznych, a więc również stworzenia mechanizmów, które pozwoliłyby na optymalne zarządzanie zasobami. Np. M. Giaque wskazuje na trzy wersje NPM, w zależności, jaka ze strategii zostaje wysunięta na plan pierwszy – wersja rynkowa, wersja decentralizacyjna oraz wersja, kładąca nacisk na zmiany „jakościowe”¹⁴. **Wersja rynkowa** oferuje oczywiście wykorzystanie w zarządzaniu sektorem publicznym instrumentów stosowanych w przestrzeni prywatnej (ekonomicznej) co ma podnieść efektywność świadczonych usług. Pojawiły się więc normatywne standardy (np. efektywność, rywalizacja, zysk, produktywność), typowe dla sektora prywatnego i zarządzania typowo biznesowego. Rzecznicy reform rynkowych optują więc za przeniesieniem etosu sektora prywatnego w ramy publicznego. **Wersja decentralizacyjna** kładzie nacisk na proces przesuwania uprawnień i odpowiedzialności z poziomu centralnego na niższe. Proces ten musi charakteryzować się dodatkowymi cechami: pojawiają się niezależne kompetencyjne podmioty, nowa struktura opiera się na elastycznych i horyzontalnych powiązaniach, a przestrzeń ulega „rozciągnięciu” co jest dyktowane pojawieniem się nowych kwestii problemowych. **Wersja akcentująca „jakość”** zwraca uwagę m. in. na konieczność zmiany kultury organizacyjnej pracowników sektora publicznego. W zależności, jak w postulatach reform zostają rozłożone akcenty, jeden z wskazanych sposobów interpretacji dominuje.

Należy jednak pamiętać, iż interesuje nas zarządzanie sektorem publicznym i funkcjonalną w tym zakresie administracją publiczną, co oznacza, iż nakazana jest pewna ostrożność, jeżeli chodzi o recepcję standardów, obowiązujących w odmiennym układzie organizacyjnym i funkcjonalnym (sektor prywatny). Nie chodzi przy tym o krytykowanie samych „autorskich” koncepcji, utrzymanych w tym duchu, co raczej o zwrócenie uwagi na ograniczone możliwości ich implementacji. Dzieje się tak dlatego, moim zdaniem, iż w przypadku sektora publicznego mamy do czynienia ze swoistą strukturą organizacyjną, która ma do wypełnienia pewne funkcje polityczne i nawet ideologiczne (programowe), a przede wszystkim – jest wpisana w pewien systemowy układ, który obok np. produktywności musi czynić zadość aksjologicznym normom (np. wartości liberalne, czy szerzej demokratyczne, związane m. in. z „łańcuchem reprezentacji” czy politycznej odpowiedzialności /accountability/).

¹⁴ D. Giaque, *New Public Management and organizational regulations: the liberal bureaucracy*, International Review of Administrative Sciences, vol. 69 (4), 2003, s. 572-574.

2. Administracja publiczna jako instytucja – uwarunkowania wpływające na proces reform

Trochę upraszczając, można przyjąć, iż *governance* jest instytucjonalnym kontekstem narodowych systemów administracji publicznej. Administracja publiczna co wynika z jej chociażby formalnego statusu winna promować efektywny system dystrybucji usług i publiczne interesy. Dyskusja dotycząca reformowania administracji w istocie rzeczy spowodowała, iż zadania administracji są traktowane zarówno w kategorii efektów (dostarczane świadczenia i usługi), jak i w kategorii żądań (np. reakcja na zmieniające się oczekiwania). Ważne jest jednak zastrzeżenie, iż administracja publiczna jest „szczególną” organizacją, organizacją o charakterze publicznym. Nie wystarczy więc przenieść instytucje sektora prywatnego w ramy publicznego, należy je dostosować do nowych warunków (w tym od odmiennego kontekstu aksjologicznego) i zsynchronizować z nowymi celami. Organizacje sektora publicznego mają przecież – jak wspomniałam – charakter polityczny, tej cechy nabierają również dobra tą metodą alokowane. Rodzi to określone konsekwencje. Oto zarządzając tym sektorem nie można li tylko odwoływać się do kryteriów efektywności (np. finansowej) czy produktywności, ale należy skonstruować określone rozwiązania programowe (polityka publiczna), które będą uwzględniać również racje i interesy społeczne.

Niewiadomą pozostaje rola państwa. Przestrzeń publiczna jest współcześnie konstruowana w oparciu zarówno o metody biurokratyczne (hierarchiczne), rynkowe i sieciowe. Te pierwsze kojarzą się nam z instytucjami państwa i wielu autorów „wieści”, iż następuje odpływ funkcji państwa „do góry” (do organizacji transnarodowych) oraz „na dół” (na poziom lokalny i terytorialny). Współczesne państwo jest inne niż jeszcze trzy dekady temu, inaczej są rozpisane jego role. Jednak i to tradycyjne, jak i współczesne nam wypełnia podobne role, choć inaczej rozkładają się akcenty. Oto współczesne państwo stopniowo wycofuje się z wypełniania roli bezpośredniego dostarczyciela określonych zasobów, usług czy świadczeń (wspomniany wcześniej „rowing”), a skupia się na funkcjach programowania rozwoju („steering”). W tym ostatnim obszarze zostaje wyjątkowo mocno zaakcentowana jego rola jako „budowniczego rynków” („builder of markets”). A. Sbragia stwierdza, iż „od zawsze” rynki były konstruowane i regulowane poprzez stosowanie instru-

mentów władzy publicznej¹⁵. Oznacza to m. in., iż instrumenty prawne i sądowe są niezbędne do kształtowania rynkowej ekonomii. Należy jednak odróżnić kategorię sił rynkowych, kształtowanych przez państwo od sił rynkowych, które mają czysto ekonomiczny charakter.

Literatura:

1. Ansell Ch., *The networked polity: regional development in Western Europe*, Governance: An International Journal of Policy and Administration, vol. 13 (3), 2000.
2. Czaputowicz J., *Zarządzanie w administracji publicznej w dobie globalizacji*, [w:] J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, 2008.
3. Giauque D., *New Public Management and organizational regulations: the liberal bureaucracy*, International Review of Administrative Sciences, vol. 69 (4), 2003.
4. Hajer M., *Policy without polity? Policy analysis and the institutional void*, Policy Sciences, vol. 36, 2003.
5. Herbut R., *Zasadnicze przesłanki procesu reformowania administracji publicznej*, [w:] A. Ferens, I. Macek (red.), *Administracja i polityka. Administracja publiczna w procesie przemian*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, 2002.
6. Herbut R., *Nowy styl rządzenia a tradycyjne mechanizmy sterowania polityką*, [w:] J. Sroka (red.), *Wybrane instytucje demokracji partycypacyjnej w polskim systemie politycznym*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa, 2008.
7. Knill CH., Lehmkuhl D., *Private actors and the state: internationalization and changing patterns of governance*, Governance: An International Journal of Policy and Administration, vol. 15 (1), 2002.
8. Osborne D., Gaebler T., *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Reading: Addison-Wesley, 1992.
9. Płoskonka J., *Zarządzanie przez rezultaty jako metoda wykonywania zadań w administracji publicznej*, [w:] J. Czaputowicz (red.), *Admini-*

¹⁵ A. Sbragia, *Governance, the state and the market: what is going on?*, Governance: An International Journal of Policy and Administration, vol. 13 (2), 2000, s. 245.

stracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, 2008.

10. Sbragia A., *Governance, the state and the market: what is going on?*, Governance: An International Journal of Policy and Administration, vol. 13 (2), 2000.
11. Sroka J., *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo UWr., Wrocław, 2009.
12. Szczerski K., *Porządki biurokratyczne*, Kraków, 2004
13. van Kersbergen K., van Waarden F., *Governance as a bridge between disciplines: cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy*, European Journal of Political Research, vol. 43, 2004.

Zarządzanie operacyjne w jednostkach samorządu terytorialnego (Zarys problemów)

Wstęp

Zarządzanie operacyjne nie znajduje w literaturze z zakresu zarządzania liczącego się miejsca, w przeciwieństwie do zarządzania strategicznego. Również w strukturach organizacyjnych uczelni, jak też w przedmiotach kształcenia problemy zarządzania operacyjnego nie są jasno wyodrębniane. Nie oznacza to jednak, że w praktyce zarządzania jego rola jest marginalna. W rekomendacji książki pt. : *Zarządzanie operacyjne. Towary i usługi*¹, czytamy: „W ostatnich latach zarządzanie operacyjne nabiera coraz większego znaczenia. Dzieje się tak z kilku powodów: wzrasta konkurencja międzynarodowa, doskonalą się procesy produkcyjne, zwiększa się nacisk na jakość oraz zmieniają się oczekiwania klientów. Wzrasta więc waga znajomości tej problematyki w wykształceniu przyszłych menedżerów”. Myśl zawarta w tym sformułowaniu znajduje się u podstaw inspiracji zorganizowania konferencji dotyczącej zarządzania operacyjnego.

Nieuzasadnione jest utożsamianie zarządzania produkcją z zarządzaniem operacyjnym – byłoby to zbyt wąskie jego rozumienie.

Operacje jako kluczowy termin w zarządzaniu operacyjnym: „...są działaniami, na które składa się cała aktywność związana bezpośrednio z wytwarzaniem produktu, którym mogą być dobra rzeczowe lub usługi”². Natomiast istotą zarządzania operacyjnego jest określanie sposobów, w jaki produkty (dobra materialne i usługi) są wytwarzane. W ujęciu encyklopedycznym operacja to „Przedsięwzięcie, rozumiane jako

¹ D. Waters, *Zarządzanie operacyjne. Towary i usługi*, PWN, Warszawa 2001.

² *Tamże*, s. 20.

powtarzalne albo niepowtarzalne działanie wielopodmiotowe”³. Są to działania rozłożone w czasie, również określane jako działalność. Działalność operacyjna odnosi się do funkcji podstawowej organizacji, a „Zarządzanie operacyjne jest funkcją odpowiedzialną za wszystkie działania bezpośrednio dotyczące wytwarzania produktu: za gromadzenie rozmaitych składników wejściowych i przetwarzanie ich w planowane produkty końcowe”⁴. Operacje, operacyjność i zarządzanie operacyjne znajduje odzwierciedlenie w strukturze celów, planów, pomiarów wszystkich organizacji.

Rodowód zarządzania operacyjnego sięga początków rozwoju nauk o zarządzaniu. Natomiast R.W. Griffin zarządzanie operacyjne wywodzi z ilościowej teorii zarządzania i określa jako: „Techniki, które zajmują się wspomaganie organizacji w efektywnym wytwarzaniu produktów i usług”⁵.

Jak pisze A. Borowicz, zarządzanie operacyjne znajduje się na liście zawodów „...wymagających dysponowania szczególnymi kwalifikacjami subiektywnymi”, obok maklera giełdowego i szachistów, wymagających myślenia operacyjnego. „Sprawność w zakresie myślenia operacyjnego polega ponadto na: uwzględnianiu informacji nowych i zmieniających się, unikaniu nieodwracalnych lub trudno korygowanych konsekwencji prowadzących do błędów, realizowanie działań symultatywnych (o równoległym przebiegu czasowym) i psychiczna presja dużej wagi popełnionych błędów. Jeżeli myślenie operacyjne integruje wiedzę, umiejętności i postawy decydujące o skutecznym realizowaniu zadań opisanych w charakterystyce myślenia operacyjnego, to istnieją podstawy do określenia wymaganej właściwości subiektywnej podmiotu terminem: *inteligencji operacyjnej*”⁶.

Współcześnie zarządzanie operacyjne należy postrzegać w pełnej relacji z zarządzaniem strategicznym. Teoretyczne podstawy tych relacji przedstawia K. Obój w pracy *Strategia przetrwania organizacji*⁷. Kluczowe znaczenie w tych rozważaniach mają:

³ T. Pszczółowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, wyd. Ossolińskich, Warszawa 1978, s. 147.

⁴ D. Waters, *op. cit.*, s. 32.

⁵ R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 1996, s. 84.

⁶ Zob. A. Borowicz, *Kapitał kadrowy*, [w]: *Inteligencja operacyjna jako element kapitału kadrowego*, www.oditk.pl (z dnia 2009.08.05).

⁷ K. Obój, *Strategia przetrwania organizacji*, PWN, Warszawa 1987.

- określenie procesu zarządzania jako reaktywne lub proaktywne rozwiązywanie problemów (reakcje lub odpowiedzi);
- adaptacja organizacji do otoczenia, która w krótkim okresie, właściwym reakcji, jest niezbędna w funkcjonowaniu organizacji, natomiast w długim okresie jako organizacyjna odpowiedź jest niezbędna do efektywnego działania organizacji;
- czynnik czasu, który stanowi podstawę do odróżnienia problemów ważnych, a jako systemowa odpowiedź nazwanych strategicznymi, i pilnych, wymagających szybkich rozwiązań – określonych jako „normalne” zarządzanie, czyli taktyka;
- wyróżnienie poziomów zarządzania strategicznego i taktycznego. W odniesieniu do poziomu taktycznego podkreśla się występowanie tendencji do zwiększania zakresu decyzji zrutynizowanych, a przy całości zrutynizowania – określany jako poziom operacyjny. Zarządzanie strategiczne stanowi kontekst zarządzania taktycznego i operacyjnego. Pomędzy tymi poziomami zachodzi wzajemne oddziaływanie na siebie⁸.

W kontekście skrótowo przedstawionych rozważań, zarządzanie operacyjne ma charakter reaktywny, adaptacyjny (jako warunek niezbędny w funkcjonowaniu organizacji), pilnych zadań i zrutynizowanych decyzji. Sadzę, że współcześnie w zarządzaniu całkowite zrutynizowanie decyzji jest nie do przyjęcia; w zarządzaniu strategicznym decyzje zrutynizowane nie mają miejsca, natomiast w procesie realizacji strategii zakres decyzji zrutynizowanych będzie zróżnicowany, w uproszczeniu można to odnieść do zarządzania operacyjnego.

Istnieje podstawa do stwierdzenia, że zarządzanie operacyjne dotyczy każdej organizacji: sfery materialnej i usługowej oraz sektorów biznesowego, publicznego i pozarządowego. Przedmiotem dalszych rozważań z zakresu zarządzania operacyjnego będzie sektor samorządowy.

W jednostkach samorządu terytorialnego (gminach, powiatach, województwach) zarządzanie operacyjne dotyczy przede wszystkim wykonywania operacji związanych z bezpośrednim, bieżącym i nieprzerwanym dostarczaniem dóbr i usług publicznych. Obejmuje klasyczne funkcje procesu zarządzania zorientowane na usługi administracyjne, bezpieczeństwa, społeczne (edukacja, zdrowie, pomoc społeczna, kultura), techniczne (oparte na infrastrukturze technicznej). Wiodącą rolę

⁸ Szerzej, zob. *tamże*, s. 78 – 84; 157 – 177.

spełniają władze samorządowe – ich organy wspierane przez administrację samorządową. W procesie świadczenia usług (mających charakter działań operacyjnych), obok administracji samorządowej, uczestniczą podmioty publiczne i prywatne przy wsparciu organizacji pozarządowych.

Ogólną podstawę teoretyczną tak szerokiego udziału podmiotów w świadczeniu usług publicznych stanowi współczesne podejście do zarządzania w sektorze publicznym⁹. Łączenie w zarządzaniu w samorządzie terytorialnym orientacji normatywnej – charakterystycznej dla administracji publicznej, instrumentalnej – charakterystycznej dla zarządzania ogólnego, obejmującego procesy decyzyjne i stosowanie odpowiednich instrumentów zarządzania, rynkowej wprowadzających mechanizmy konkurencji oraz partycypacyjnej (współzarządzania) – otwiera struktury samorządowe na możliwość stosowania w praktyce założeń zarządzania operacyjnego. Przy bardzo zróżnicowanym charakterze usług publicznych istota zarządzania operacyjnego jest zachowana – przetwarzanie danych wejściowych na wyjściowe, którymi są usługi publiczne, przy istotnie zróżnicowanych działaniach operacyjnych podmiotów dostarczających usługi. Zarządzanie operacyjne pozostaje w ścisłej współzależności ze sferą marketingową (rozpoznawanie potrzeb), logistyczną (zaspokajanie potrzeb), finansową (zapewniającą odpowiednie środki finansowe).

Władze jednostki samorządowej i ich organy ponoszą pełną odpowiedzialność za sprawne i o odpowiedniej jakości dostarczanie usług publicznych, niezależnie od podmiotów uczestniczących w procesie ich świadczenia; odpowiadają za sprawność strategiczną i operacyjną. Sprawność strategiczną powinna zapewniać strategia rozwoju, zawierająca wizję, misję, cele i określone standardy (mierniki, wskaźniki) pozwalające oceniać realizację strategii. Sprawność operacyjna wyraża głównie jakościową i ekonomiczną stronę operacji związanych z realizacją strategii i poziomem dostarczania usług publicznych poprzez stosowanie koncepcji, metod, technik zarządzania, technologii informatycznych zapewniających wymagane standardy usług.

⁹ Założenia zarządzania w sektorze publicznym zawierają pozycje zwarte, między innymi: J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2008; *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*, red. A. Frąckiewicz-Wronka, AE w Katowicach, Katowice 2009. Syntezę zawiera artykuł: L. Kowalczyk, *Współczesne zarządzanie w sektorze publicznym*, [w:] Zeszyty Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości, nr 12/2008.

Współczesne zarządzanie w jednostce samorządu terytorialnego wymaga pełnej spójności pomiędzy tworzeniem i realizacją strategii rozwoju a działalnością operacyjną urzędów administracji samorządowej polegającą na bieżącym świadczeniu usług. Praktyczne możliwości zapewnienia tej spójności tworzą dość powszechnie wdrażane systemy zarządzania jakością. Można również oczekiwać, że zarządzanie operacyjne w jednostce samorządu terytorialnego powinno zapewnić:

- a/ sprawne i o odpowiedniej jakości bezpośrednie, bieżące wytwarzanie i dostarczanie dóbr i usług publicznych;
- b/ sprawną realizację strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego;
- c/ wzmacnianie potencjału jednostki administracji samorządowej.

Jest to zakres zadań łączących bieżącą działalność operacyjną samorządu terytorialnego z perspektywą wieloletniego nieprzerwanego wytwarzania i dostarczania usług publicznych. Tak określone zadania stanowią podstawowe treści dalszej części wypowiedzi.

1. Bezpośrednie, bieżące wytwarzanie i dostarczanie usług publicznych a zarządzanie operacyjne

W działalności operacyjnej urzędu, szkoły, szpitala, służb komunalnych, służb porządku i bezpieczeństwa współcześnie duże oczekiwania dotyczą sprawności (w znaczeniu prakseologicznym) i jakości usług publicznych. Szerokie możliwości ich zapewniania tworzy **podejście procesowe** oraz **zarządzanie logistyczne obsługą klienta (pacjenta)**. Operacje o różnym zakresie stanowią integralną część tych koncepcji niezwykle przydatnych w tworzeniu wartości dla klienta usług jako uczestnika procesu usługowego. Mam świadomość, że jest to wybór dość subiektywny (ale nie pozbawiony racjonalności).

A/ Podejście procesowe

Istotą podejścia procesowego jest założenie dotyczące optymalizacji sekwencyjnych działań opisujących kolejne operacje towarzyszące tworzeniu i dostarczaniu produktu/usługi zgodnie z oczekiwaniami

klienta¹⁰. Proces stanowi naturalny czynnik wzrostu efektywności organizacji. Operacjom jako kluczowym częściom procesu towarzyszą składowe: przemieszczanie, oczekiwanie, przechowywanie, kontrola. Opis i analiza procesu stanowi podstawę sprawnego zarządzania operacyjnego. Wykorzystanie podejścia procesowego w zarządzaniu operacyjnym usługami publicznymi zakłada pełną zgodność działania organizacji usługowych z oczekiwaniami odbiorców usług. Podstawę zapewnienia tej zgodności stanowi projektowanie procesów w organizacji. Wymaga to:

- pełnego zrozumienia i zidentyfikowania procesów;
- porównania procesów danej organizacji z procesami innych organizacji (konkurencyjnych, lub realizujących podobne zadania);
- projektowanie procesów jako wynik analizy ich składowych (operacji) i uwzględnienie możliwości wykorzystania zasobów ludzkich, technologii;
- ocena procesów poprzez symulacje rzeczywistości ze względu na możliwość zapewnienia wymaganej efektywności.

Przy projektowaniu procesów w organizacji można wyróżnić następujące etapy działań¹¹:

- 1/ Określenie celu działania organizacji;
- 2/ Identyfikacja procesów w obszarze megaprocesów wyróżnionych według kryterium klienta;
- 3/ Projektowanie procesów referencyjnych poprzez określenie operacji wchodzących w skład procesu (stworzenie map procesów);
- 4/ Opracowanie miar procesów i zasad wewnętrznych relacji rynkowych (przeprowadzania transakcji między procesami);
- 5/ Opracowanie informatycznego systemu wsparcia działania organizacji.

¹⁰ Zarządzanie procesami i organizacje procesowe znajdują znaczące miejsce we współczesnej literaturze z zarządzania. Syntezę wiedzy z tego zakresu zawiera, między innymi, praca: P. Grajewski, *Organizacja procesowa*, PWN, Warszawa 2007. W odniesieniu do zarządzania operacyjnego podejście procesowe zawiera praca: D. Waters, *Zarządzanie operacyjne*, op. cit. s. 184 – 218.

¹¹ Zob. P. Grajewski, *Organizacja procesowa*, op. cit., s. 136 – 140. Również „*Metodyka opracowania procesu*”, tamże, s. 131 – 134.

Integralną częścią projektowania procesów w organizacji jest ich standaryzacja¹². Do jej zalet zalicza się¹³:

- 1/ Ujednolicenie sposobów zachowań wykonawców usług uznanych za najlepsze;
- 2/ Możliwość uzyskania podobnych rezultatów działań w różnych organizacjach;
- 3/ Lepsza koordynacja działań wykonawców;
- 4/ Korzystniejsze warunki kontroli;
- 5/ Większa pewność uzyskania oczekiwanych rezultatów;
- 6/ Ograniczenie ryzyka zachowań niepożądanych;
- 7/ Zachowanie pewności zachowań i eliminacja konfliktów na tym tle.

Standaryzacja procesów jest narzędziem sprawnego zarządzania operacyjnego usługami publicznymi, przy pełnej świadomości pewnych ograniczeń dotyczących między innymi: zachowań innowacyjnych, osłabienia samokontroli, osłabienie motywacji w poszukiwaniu niestandardowych rozwiązań, a także ograniczenia podatności na zmiany. Jednak w odniesieniu do usług publicznych należy, moim zdaniem, uznać przewagę zalet nad ograniczeniami standaryzacji.

Podejście procesowe i z tym związana standaryzacja usług publicznych tworzą sprzyjające warunki do skutecznego spełniania funkcji sterującej i kontrolnej przez władze, organy i urzędy administracji samorządowej w odniesieniu do wyodrębnionych grup usług publicznych dostarczanych przez organizacje sektorów publicznego i prywatnego (zgodnie z założeniem nowego zarządzania publicznego).

Podejście procesowe znajduje istotne miejsce we współczesnych organizacjach i koncepcjach zarządzania, jak organizacje uczące się, za-

¹² Problemy dotyczące standardów i standaryzacji w odniesieniu do usług publicznych znajdują się w obszernych i licznych opracowaniach związanych z systemami jakości, w szczególności zaś w materiałach dotyczących Programu Rozwoju Instytucjonalnego – szerzej w dalszej części opracowania. Syntetyczne ujęcie zawiera opracowanie: *Standardy usług publicznych*, M. Moszorno i inni, Umbrella, Warszawa 2002. Zob. również: L. Kowalczyk, *Standardy usług publicznych a sprawność zarządzania*, [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe AE we Wrocławiu, nr 1023, Wyd. AE, Wrocław 2004. W wymienionych źródłach: standard to przeciętna norma, typ, wzorzec, model lub pewien poziom wyrobów czy usług. W odniesieniu do usług publicznych wskazuje się, że standardy wraz z systemem wskaźników i metod pomiaru stopnia realizacji ustalonego standardu stanowią praktyczne urzeczywistnianie konstytucyjnego prawa obywateli do otrzymywania ogólnodostępnych usług publicznych o jednakowym poziomie.

¹³ Zob. P. Grajewski, *Organizacja procesowa*, op. cit., s. 141 – 144.

rzządzanie wiedzą, organizacje inteligentne, organizacje fraktalne oraz koncepcje zorientowane na klienta.

B/ Zarządzanie logistyczną obsługą klienta w usługach¹⁴

Zarządzanie logistyczne w usługach stanowi niedocenianą możliwość wpływu na wzrost sprawności i jakości usług. Dotyczy to również usług publicznych. Według koncepcji zarządzania logistycznego przyrost wartości dla klienta uzyskuje się w wyniku zapewnienia integracji i koordynacji działań (operacji) zorientowanych na zaspokajanie oczekiwań i potrzeb klienta – jest to główny cel zarządzania logistycznego w usługach.

To co jest charakterystyczne dla sfery usług, to bezpośrednia konfrontacja usługobiorcy z usługodawcą. Usługobiorca uczestniczy w procesie usługowym i staje się nieodłącznym elementem usługi. Jest to koncepcja w wysokim stopniu spójna z zarządzaniem operacyjnym w organizacjach usługowych.

Zarządzanie logistyczne w usługach jest procesem, w którym¹⁵:

- istotną rolę odgrywa człowiek jako usługodawca i usługobiorca;
- wymagane jest jasne przewidywanie potrzeb i oczekiwań klientów;
- istotne znaczenie ma optymalizacja sieci wytwarzania i dostarczania usług zgodnie z wymaganiami klientów w określonym terminie i po określonych kosztach.

Koordynacja i integracja działań w procesie usługowym, stanowiąca istotę zarządzania logistycznego w usługach, powinna zapewnić obniżenie łącznych kosztów obsługi klienta przy wymaganej jakości usługi. Łączy się to wymaganie z takimi problemami, jak¹⁶:

- lokalizacja miejsca usług (możliwie najbliższej potencjalnych klientów);

¹⁴ Obsługa klienta obejmuje szeroki zakres działań, w tym trzy fazy: przedtransakcyjną (szkolenia, objaśnienie, wizualizacja, itp.), transakcyjną (właściwe operacje usługowe), potransakcyjną (gwarancje, serwis, dodatkowa pomoc itp.), zob.: D. Kisperska-Moroń, E. Placzek, R. Liniecki, *Zarządzanie logistyczne w firmach usługowych*, wyd. AE w Katowicach, Katowice 2003, s. 48 – 51.

¹⁵ Szerzej zob. *tamże*, s. 24 – 38.

¹⁶ *Tamże*, s. 41 – 43, podano za: G. Bassett, *Operations Management for Service Industries*. Westport, Connecticut 1992, s. 30 – 35.

- dostępność usług (rozplanowania wnętrza, godziny otwarcia, punktualność);
- umiejętności (kompetencje) pracowników;
- czynnik czasu (odstęp czasu od zgłoszenia zapotrzebowania na usługę do jej dostarczenia).

W rozwiązywaniu zasygnalizowanych problemów w usługach publicznych ważną rolę wspólnie spełniają technologie informatyczne (np. e-administracja i inne koncepcje).

Zapewnienie jakości usług jako istotnej wartości dla klienta wymaga od organizacji usługowych posiadania takich cech (które powinno zapewnić zarządzanie logistyczne w usługach), jak¹⁷:

- 1/ Stała pewność działania;
- 2/ Gotowość i chęć pracowników do świadczenia usług;
- 3/ Kompetencje (umiejętności, kwalifikacje) pracowników;
- 4/ Dostępność gwarantująca łatwość kontaktów usługobiorców z usługodawcą;
- 5/ Uprzejmość obejmująca szacunek, wyrozumiałość, zrozumienie i przyjazność personelu;
- 6/ Komunikacja polegająca na informowaniu klientów w sposób zrozumiały dla nich o raz wysłuchiwanie uwag klientów;
- 7/ Wiarygodność obejmująca możliwość zaufania, szczerość i rozumienie interesu klientów;
- 8/ Bezpieczeństwo eliminujące ryzyko i wątpliwości;
- 9/ Poznanie klienta związane ze zrozumieniem jego potrzeb;
- 10/ Materialność stanowiąca fizyczny dowód możliwości zapewnienia usługi.

Jest to zestaw cech organizacji usługowej o znaczeniu uniwersalnym, czyli również odnoszonych do usług publicznych, jednak o istotnym ich natężeniu (znaczeniu) w zależności od rodzaju usług.

Z perspektywy zarządzania operacyjnego istotne znaczenie mają poszczególne czynności/operacje wspomagające sferę logistyczną komunikowania się z klientem, zabezpieczenie techniczne (materiałowe), partnerstwo z usługobiorcami. A w zapewnieniu jakości usług ważne znaczenie ma pomiar jakości (np. wykorzystanie metody tzw. luk jakości – *servquel*) oraz koncepcje zarządzania jakością – ISO, TQM.

¹⁷ Tamże, s. 44 – 45 oraz 115 119, podano za: A. Parasuraman i inni, *Conceptual Model of Service Quality and Its Implications for Future Research*, "Journal of Marketing 1985, Fall, s. 47.

W zarządzaniu logistycznym w sferze usług publicznych jako koncepcji spójnej z zarządzaniem operacyjnym konieczna jest integracja z marketingiem i wsparcie technologiami informatycznymi.

Sprawne i o odpowiedniej jakości bezpośrednie, bieżące wytwarzanie i dostarczanie dóbr i usług publicznych łączy się z koniecznością zapewnienia wysokiej zdolności organizacji usługowych do reagowania na zmieniające się oczekiwania klientów. Takie możliwości tworzą organizacje usługowe stosujące założenia **organizacji inteligentnych** (uczących się) oraz stanowiące **środowisko sprzyjające zaangażowaniu i aktywności pracowników** bezpośredniej obsługi klientów (pracowników operacyjnych).

2. Strategia rozwoju jednostki samorządu terytorialnego a zarządzanie operacyjne

Istotą zarządzania strategicznego jest współuczestnictwo dwóch procesów obejmujących: formułowanie strategii oraz jej wdrażanie (implementacja, realizacja, urzeczywistnianie, wcielanie w życie). Są to procesy istotnie nie równoważnie prezentowane w źródłach współczesnej literatury, mimo równoważności w osiąganiu sukcesu organizacji; dominuje formułowanie strategii (również planowanie obejmujące analizę strategiczną i projektowanie strategii, szczegółowiej - identyfikację i ocenę potencjalnych szans i zagrożeń, możliwe alternatywy przyszłego działania, wybór opcji optymalnej).

Wdrażanie strategii obejmuje działania integracyjne, koordynacyjne, kontrolne, decyzje związane z realizacją planów i wpływające na modyfikację struktury, zasobów, kompetencji pracowników odpowiednio do przyjętej strategii¹⁸. Jest to obszar wiedzy istotnie w literaturze z zarządzania strategicznego niedoceniany. G. Gruchman twierdzi, że „jest to zajęcie graniczące z czarną magią, które trudno jest wesprzeć racjonalnymi technikami analitycznymi”¹⁹. L. Krzyżanowski natomiast twierdzi, że „kategoria strategii została zawieszona w próżni i nijako *ogolocona* z powodu pomijania w rozważaniach dalszych faz postępowania, od których zależy implementacja strategii”²⁰. Skromne potwierdze-

¹⁸ Jest to synteza różnych poglądów przyjęta z pełną świadomością jako subiektywna.

¹⁹ G. Gruchman, *Sztuka wdrażania strategii. Jak kształtować i mierzyć sukces firmy*, wyd. AE w Poznaniu, Poznań 1997, s. 3.

²⁰ L. Krzyżanowski, *O podstawach kierowania organizacjami inaczej: paradygmaty, metafory, filozofia, trendy*, PWE, Warszawa 1999, s. 304.

nie braku zainteresowania procesem wdrażania strategii znajdujemy w fakcie, że podczas dziesięciu konferencji dotyczących zarządzania strategicznego organizowanych przez Wałbrzyską Wyższą Szkołę Zarządzania i Przedsiębiorczości w latach 1999 – 2008 na 211 referatów, jeden referat bezpośrednio dotyczył implementacji strategii (A. Stabryła, 2006) oraz jeden częściowo łączył implementację z procesem formułowania strategii (M. Moszkowicz, 2001)²¹. Nie lepiej wygląda sytuacji w odniesieniu do zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym i regionalnym. Pośrednio na to wskazuje prezentacja referatów na corocznych konferencjach nt.: *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*; w okresie dziesięciu lat (1999 – 2008) jeden referat bezpośrednio dotyczył wdrażania strategii rozwoju gmin i powiatów²².

W kontekście powyższych wyjaśnień można wysnuć przypuszczenie, że pracownicy nauki zajmujący się zarządzaniem strategicznym koncentrują swoje badania na procesie formułowania strategii, pozostawiając jej wdrażanie działalności operacyjnej – zarządzaniu operacyjnemu²³. W niniejszym opracowaniu identyfikuję się z takim poglądem. Sytuacja taka może wynikać również z faktu, że wdrażanie strategii w wyższym stopniu niż jej formułowanie zależy od rzeczywistych warunków i specyfiki danej organizacji i jest bezpośrednio konfrontowane z rzeczywistością w praktycznej realizacji założeń strategii.

Przyjmując ten punkt widzenia rozumiem wdrażanie strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego jako zakres działań o charakterze operacyjnym, czyli obejmującym wszystkie działania bezpośrednio dotyczące gromadzenia zasobów zgodnie z planami operacyjnymi, przetwarzania ich w planowane produkty końcowe, określane w celach, kontrolę stopnia osiągania celów. Kluczowe znaczenie w procesie wdrażania strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego (a więc w procesie zarządzania operacyjnego) ma integracja całej organizacji wokół strategii i powodowanie zachowań obejmujących działania (czynności, operacje) techniczne i administracyjne były wykonywane odpowiednio do założeń strategii.

²¹ Zob. *Konferencje naukowe zarządzania strategicznego 1999 – 2008*, pod kierownictwem naukowym R. Krupskiego, wyd. WWSZiP, Wałbrzych 2008.

²² Konferencje organizuje Katedra Gospodarki Regionalnej Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu (obecnie Uniwersytet Ekonomiczny). Autor referatu: A. Sztando, *Wdrażanie strategii rozwoju gmin i powiatów*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe AE nr. 939, wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 2002.

²³ Zob. E. Stańczyk, *Instytucjonalizacja planowania strategicznego jako stymulator zmian*, [w:] J. Skalika (red.), *Zmiana warunkiem sukcesu*, Materiały konferencyjne, Karpacz 1997, s. 101.

Andrzej Sztando stawia pytanie: „Kto powinien pełnić rolę głównego podmiotu odpowiedzialnego za organizację procedury wdrożeniowej?”²⁴. W odpowiedzi na to pytanie Autor wskazuje na powoływanie zespołów o różnym składzie osobowym i o różnym zakresie kompetencji, w ostateczności proponując pełnienie wiodącej roli organom wykonawczym samorządów z czynnym zaangażowaniem kluczowych osób funkcyjnych urzędu administracji samorządowej. Organowi wykonawczemu przypisuje następujące funkcje, związane z wdrażaniem strategii: 1/ funkcja koncepcyjna, 2/ funkcja monitoringowo – wnioskodawcza, 3/ funkcja wewnętrznej dystrybucji informacji, 4/ funkcja promocyjna, 5/ funkcja kooperacyjna, 6/ funkcja prewencyjna, 7/ funkcja doradcza. W kontekście powyższej koncepcji wdrażanie strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego jest domeną organu władzy i administracji samorządowej, co potwierdza operacyjny charakter tego procesu.

Uważam za konieczne podkreślenie potrzeby zapewnienia pełnej spójności procesów formułowania i wdrażania strategii i ich elastyczności, co jest istotą zarządzania strategicznego. Możliwości takie tworzą wdrażane w jednostkach samorządu terytorialnego dość powszechnie systemy zarządzania jakością (ISO, TQM i model doskonałości – CAF, (ang. *Common Assesment Framework*), oraz słabo doceniana w strukturach samorządowych w Polsce Strategiczne Karta Wyników (*Balanced Scorecard*)²⁵, controlling²⁶, również Program Rozwoju Instytucjonalnego²⁷.

Mając świadomość różnorodnej praktyki wdrażania strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego, również ograniczonej skuteczności tego procesu dostrzegam potrzebę uwzględniania w szerszym zakresie jako składowych zarządzania operacyjnego:

- a/ formułowania celów operacyjnych spójnych ze strategią;
- b/ kształtowania organizacji wdrażania strategii według założeń koncepcji procesowej;

²⁴ Odpowiedź na pytanie, zob.: A. Sztando, *op. cit.*, 147 – 158.

²⁵ Zob. K. Opolski, P. Modzelewski, *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, wyd. CEDEWU.PL, Warszawa 2004.

²⁶ Pełna prezentacja: L. Borowiec, *Controlling w realizacji usług publicznych gminy*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2008.

²⁷ Syntezę tej koncepcji zawiera praca: *Wzorowy urząd czyli jak usprawnić administrację samorządową, jak mierzyć jej zadania i wyniki*, red. W. Misiąg, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2005.

- c/ projektowanie kluczowych stanowisk w urzędzie administracji samorządowej z zapewnieniem równowagi podaży i popytu zasobów ;
- d/ przywódczej roli organu wykonawczego, profesjonalnie wspieranego przez menedżera operacyjnego urzędu;
- e/ nadanie operacyjnego znaczenia misji w jednostce samorządu terytorialnego (szansą na zaangażowanie pracowników i klientów urzędu administracji samorządowej)

A/ Formułowanie celów operacyjnych z zapewnieniem ich pomiaru

Oczekuje się, że współczesne formułowanie celów zapewni ich pomiar. Oznacza to konieczność uwzględniania przy formułowaniu celów:

- wielkości – fizycznej właściwości danego zjawiska, które można mierzyć (np. odległość);
- wartości – liczba wyrażająca ilość jednostek danej wielkości (np. 10);
- miary (jednostki miary) – wielkości przyjętej za jednostkę pomiaru przy pomiarach tego samego rodzaju (np. km).

Uwzględnianie tych składowych szczególnie istotne jest przy formułowaniu celów operacyjnych. Stąd cel operacyjny powinien zawierać opis oczekiwanego stanu wykonanych operacji (działań, przedsięwzięć) z uwzględnieniem wielkości, wartości i miary. W strategiach rozwoju lokalnego sposób formułowanie celów jest daleki od takiego ich rozumienia. Np. sformułowania celów operacyjnych: „poprawa bezpieczeństwa publicznego;” lub „poprawa sytuacji ludności znajdującej się w najtrudniejszej sytuacji” nie ułatwią pomiaru ich osiągnięcia.

B/ Organizacja procesowa i hipertekstowa jako instrumenty wdrażania strategii rozwoju lokalnego i bieżącego świadczenia usług

Powyższe sformułowanie odnosi się do urzędu administracji samorządowej jako organizatora procesu wdrażania strategii i kontrolującego efekty jej realizacji. Sygnalizowane podejście procesowe jako użyteczne w zarządzaniu operacyjnym stanowi ogólne odniesienie do tworzenia urzędu jako organizacji procesowej. Utrwalona praktyka układu

funkcjonalnego nie ułatwi tworzenia struktur procesowych. Należy przyjąć możliwość współistnienia i wzajemnego przenikania się układów funkcjonalnego i procesowego, zapewniających bieżące, bezpośrednie świadczenie usług publicznych z tworzeniem perspektywy nieprzerwanego ich dostarczania poprzez udział pracowników jednostek funkcjonalnych w układach procesowych. Takie możliwości tworzy organizacja hipertekstowa²⁸, której rodowód jej twórcy I. Nonaka i H. Takeuchi wywodzą z organizacji sektora publicznego – z armii.

W organizacji hipertekstowej połączono dwa odmienne style zarządzania – biurokratyczny z zadaniowym. Koncepcja ta stanowi syntezę modelu organizacji elastycznej, zorientowanej na klienta i tradycyjnej o strukturze zapewniającej stabilność. Autorzy wyodrębnili w tej organizacji trzy poziomy: poziom systemu organizacji stabilnej, poziom zespołów realizujących projekty (zadania) oraz poziom bazy wiedzy zdobytej podczas realizacji projektów. Pomiedzy tymi poziomami występują wzajemne relacje (przenikanie) zapewniając możliwość spójnego działania całej organizacji. Jest to jednak pewna idea wymagająca badań w zastoso-

C/ Projektowanie kluczowych stanowisk z zapewnieniem równowagi podaży i popytu zasobów danego stanowiska

Robert Simons²⁹ zaproponował podejście do projektowania stanowisk pracy tworzących warunki przedsiębiorczego i twórczego napięcia jako konieczne przy wdrażaniu strategii. Stan taki może zapewnić równowaga pomiędzy zaopatrzeniem w zasoby i zapotrzebowaniem na zasoby. Dotyczy to kluczowych stanowisk, komórek organizacyjnych i całej organizacji. Łączy się to z odpowiedzią na cztery pytania i odpowiadające im podstawowe zakresy, określone jako „cztery filary konstrukcji stanowiska pracy”:

- 1/ Jakie zasoby są do dyspozycji stanowiska pozwalające na wykonanie zadań – odpowiada temu **zakres kontroli (ZK)**, rozumiany również jako prawo decydowania o użyciu zasobów;

²⁸ Założenia dotyczące organizacji hipertekstowej przedstawia P. Grajewski, *op. cit.*, s. 41 – 43.

²⁹ R. Simons, *Jak projektować stanowiska pracy o maksymalnej efektywności*, wyd. Helion, Gliwice 2007.

- 2/ W jaki sposób będą mierzone wyniki pracy (cele do osiągnięcia jako podstawa oceny i sposób pomiaru) – odpowiada temu **zakres odpowiedzialności (ZO)**;
- 3/ Z kim należy współdziałać i na kogo wpływać, aby osiągać zamierzone cele – odpowiada temu **zakres wpływu (ZWp)**, jako potrzeba oddziaływania na osoby z innych jednostek organizacyjnych;
- 4/ Jakie wsparcie jest możliwe przez inne osoby i komórki w sytuacji takiej potrzeby – odpowiada temu **zakres wsparcia (ZWs)**, jako możliwość uzyskania pomocy pracowników z innego obszaru organizacyjnego.

Rozmiary zakresów powinny odpowiadać realizowanej strategii. Autor proponuje sprawdzenie poprawności określenia zakresów w oparciu o ocenę równowagi podaży i popytu zasobów.

Miarą podaży zasobów, które otrzymuje do dyspozycji stanowisko (komórka) są:

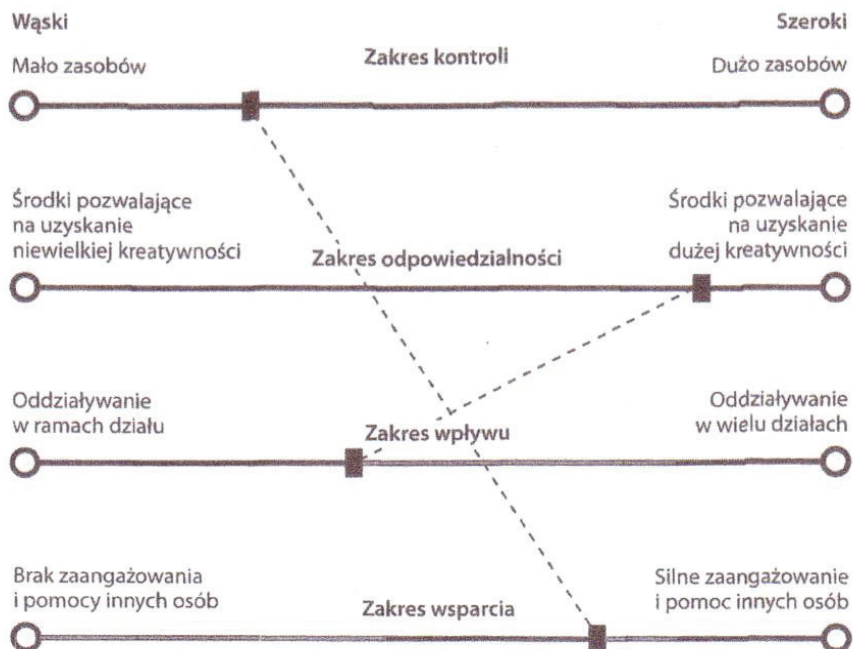
- zakres kontroli – jest to możliwość bezpośredniego wpływania na ludzi i dysponowania aktywami i informacją (podaż „twarda”);
- zakres wsparcia – jest to możliwość zwiększenia zakresu kontroli w postaci pomocy ze strony pracowników spoza bezpośredniego zakresu kontroli (podaż „miękka”).

Miarą popytu, czyli zapotrzebowania na zasoby są:

- zakres odpowiedzialności – jest to zdefiniowany przez organizację poziom oczekiwanych wyników skutkujący presją na wzrost kreatywności pracownika (popyt „twardy”);
- zakres wpływu – jest to potrzeba szerszego zakresu relacji odzwierciedlająca wzrost zapotrzebowania na zasoby zapewniające osiągnięcie oczekiwanych wyników („popyt miękki”).

Warunkiem maksymalnej efektywności danego stanowiska jest równowaga podaży i popytu zasobów, czyli suma zakresów kontroli (ZK) i wsparcia (ZWs) powinna być równa sumie zakresów odpowiedzialności (ZO) i wpływu (ZWp).

Wykreślne sprawdzenie poprawności zaprojektowania stanowiska potwierdza przecięcie się linii łączących ZK i ZWs z linią ZO i ZWp (rys. 1.).



Rysunek 1. Stan równowagi podaży i popytu zakresów zasobów stanowiska pracy (przykład)

Źródło: R. Simons, *Jak projektować stanowiska pracy o maksymalnej efektywności*, wyd. Helion, Gliwice 2007, s. 20.

Oznacza to: $ZO > ZK$ i $ZWs > ZWp$. Są to warunki sprzyjające przedsiębiorczości i kreatywności pracownika na danym stanowisku.

Wdrażanie strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego i bieżące, bezpośrednie dostarczanie usług publicznych wymaga przedsiębiorczego i twórczego zaangażowania pracowników urzędu administracji samorządowej zajmujących kluczowe stanowiska. Powyższe podejście do projektowania tych stanowisk takie możliwości tworzy. Jest to jednak podejście, które można wykorzystać w warunkach struktur procesowych, macierzowych, projektowych sprzyjających kształtowaniu zakresów „miękkich” podaży i popytu zasobów.

D/ Znaczenie przywództwa we wdrażaniu strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego

Integracja działań (przedsięwzięć, procesów, programów, projektów) wokół strategii, jak wcześniej wspomniano, ma znaczenie kluczowe w procesie jej wdrażania. W warunkach samorządu terytorialnego jest to problem złożony ze względu na różnorodność uczestników tego procesu (urząd, instytucje i przedsiębiorstwa różnych form własności). Przyjmując założenie, że odpowiedzialność za integrację spoczywa na organach wykonawczych samorządu terytorialnego, podstawowego znaczenia nabiera kategoria przywództwa w samorządzie terytorialnym³⁰. Przyjmując za podstawę kompleksowe opracowanie A. Sztando³¹ dotyczące wdrażania strategii rozwoju lokalnego, przypisując organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego funkcje: koncepcyjną, monitorowo-wnioskodawczą, wewnętrznej dystrybucji informacji, promocyjną, kooperacyjną, prewencyjną, doradczą, szczególnego znaczenia nabiera **typ przywódcy integracyjno-wspierającego**, który panuje nad negatywnymi emocjami społeczności lokalnej, aktywizuje do współpracy mieszkańców i podmioty uczestniczące w procesie wdrażania strategii, występuje w roli arbitra w sytuacjach konfliktowych, dba o kształtowanie i utrzymanie pozytywnych więzi interpersonalnych, pomaga przezwycięzać apatię³². Przywódcy wyróżniającego się: 1/ szczególnymi (specyficznymi) zasadami organizacyjnymi, niedostępnymi dla innych osób, 2/ znaczącym wpływem politycznym, 3/ ogólną odpowiedzialnością za lokalną politykę, 4/ jawnością działania oraz odpowiedzialnością wobec mieszkańców jednostki samorządowej, a także wobec radnych³³.

Znaczenie przywództwa w procesie wdrażania strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego został zaledwie zasygnalizowany jako ważny i niedoceniany w literaturze i w praktyce problem. Łączy się on nierozdzielnie z procesem zarządzania zmianą, w szczególności w zarządzaniu jakością. Przywództwo o wiele pełniej jest akcentowane w teorii i praktyce zarządzania strategicznego, ale głównie w odniesieniu

³⁰ Syntezę znaczenia i złożoności tego problemu przedstawiam w artykule: L. Kowalczyk, *Kompetencje przywódcze w samorządzie terytorialnym*, [w:] Zeszyty Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości Nr 12 (1)2009.

³¹ A. Sztando, *op. cit.*

³² Zob. L. Kowalczyk, *Kompetencje przywódcze...*, *op. cit.*, s. 27, podano za: M. Łacek, *Kreowanie wzoru lidera w społecznościach lokalnych*, [w:] *Przywództwo lokalne a kształtowanie demokracji partycypacyjnej*, wyd. UMC-S, Lublin 2008.

³³ *Tamże*, s. 27. Szerzej w przywołanym artykule i w podanych źródłach do artykułu.

do fazy formułowania strategii, pomijane natomiast w fazie wdrażania. Jest to jedna z istotnych słabości nauk o zarządzaniu w samorządzie terytorialnym.

E/ Operacyjne znaczenie misji w samorządzie terytorialnym

Misja jest składnikiem zarządzania strategicznego (obok wizji, strategii, celów). Kontrowersje jej użyteczności może budzić wielość jej definicji i praktycznej roli w zarządzaniu strategicznym³⁴. Sformułowanie R. Krupskiego: „Skutkiem identyfikacji wizji w przedsiębiorstwie powinno być opracowanie misji jako procedury postępowania prowadzącej do realizacji już odkodowanej czy wykreowanej wizji”³⁵, moim zdaniem, potwierdza rolę misji w procesie wdrażania strategii i jej operacyjne znaczenie. Nie rozstrzygając ujęcia definicyjnego misji, ważne znaczenie praktyczne widzę w określeniu jej funkcji. Na użytek procesu dydaktycznego, z sugestią oceny formułowanych misji ze względu na jej praktyczne znaczenie w procesie zarządzania, preferuję funkcje misji sformułowane przez P. Dwojackiego³⁶:

- 1/ **funkcja ukierunkowująca** - dotyczy głównych celów działania;
- 2/ **funkcja stabilizująca** - daje pracownikom poczucie stałości wyznawanych wartości i kryteriów oceny realizowanych zadań i obowiązków;
- 3/ **funkcja uwiarygodniająca** - tworzy pozytywny wizerunek organizacji wobec otoczenia;
- 4/ **funkcja integrująca** - poprzez wskazanie nienaruszalnych, cennych wartości daje powód do dumy z pracy na rzecz danej organizacji;
- 5/ **funkcja inspirująca** - pobudza pracowników do pomysłowości i innowacyjności.

Znaczenie misji w sektorze publicznym (w tym również w samorządzie terytorialnym) bardzo sugestywnie przedstawiają autorzy książki *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika administrację pu-*

³⁴ Zob. między innymi: *Zarządzanie strategiczne. Koncepcje – metody*, pod. Red. R. Krupski, wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 2007, s. 107-114.

³⁵ *Tamże*, s. 109.

³⁶ P. Dwojacki, *Misja*, „Przegląd Organizacji” 1995, nr 10.

bliczną³⁷. Zdaniem autorów tej pracy organizacje kierujące się misją w stosunku do organizacji kierujących się przepisami:

- są bardziej sprawne i pracują wydajniej;
- działają bardziej skutecznie i osiągają lepsze wyniki;
- są bardziej skłonne do nowatorskich rozwiązań;
- są bardziej elastyczne;
- cechuje je wyższe morale.

W polskiej literaturze dotyczącej zarządzania w samorządzie trudno dostrzec szerszą interpretację znaczenia misji. Wskazuje się jedynie na potrzebę jej formułowania. Pobieżny przegląd misji jednostek samorządowych (głównie gmin i miast) wskazują na dość niejednoznaczną jej rolę w relacji z wizją oraz praktyczną jej użyteczność ze względu wymienione wcześniej funkcje. Misję godną odnotowania sformułował samorząd Krakowa, oto jej treść: *Misją Samorządu Miasta jest integrowanie działań mieszkańców, służące urzeczywistnianiu wizji rozwoju Krakowa, poprzez wprowadzanie partnerskiego zarządzania Miastem, z wykorzystaniem szans, jakie stwarza jego metropolitalny potencjał oraz integracja europejska. Wszelkie działania Samorządu Miasta winny uwzględniać potrzeby i zadania rodziny – jako podstawowej komórki społecznej*³⁸.

W procesie dydaktycznym posiłkuję się misją samorządu gminy/miasta, zorientowaną, według mnie, na sprawne bieżące, bezpośrednie dostarczanie usług publicznych i tworzącą warunki sprawnej realizacji strategii (i mającą znaczenie operacyjne):

JESTEŚMY PO TO, ABY POMAGAĆ NASZYM MIESZKAŃCOM, PRZEDSIĘBIORCOM I GOŚCIOM W ROZWIĄZYWANIU ICH PROBLEMÓW, URZECZYWISTNIAĆ WIZJĘ TWORZĄCĄ SZANSE (OKAZJE) OSIĄGANIA SUKCESÓW I WARUNKI DLA ROZWIJANIA AKTYWNOŚCI GOSPODARCZEJ, SPOŁECZNEJ I OBYWATELSKIEJ ORAZ DOSTARCZAĆ ZADOWOLENIA Z NASZYCH USŁUG POPRZEZ PROFESJONALNE (I ZGODNE Z PRAWEM) DZIAŁANIA, A TAKŻE WYKORZYSTUJC MOŻLIWOŚCI WSPÓŁCZESNEGO ZARZĄDZANIA W SAMORZĄDZIE.

³⁷ D. Osborne, T. Gaebler, *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika administrację publiczną*, wyd. Media Rodzina of Poznań, Poznań 1992, s. 157 – 198.

³⁸ Zob. www.krakow.pl

Tak sformułowana misja została poddana ocenie przez pracowników jednego z urzędów administracji samorządowej ze względu na wymienione wcześniej funkcje. Oto wyniki tej oceny:

- 1/ **funkcja ukierunkowująca** – dotyczy głównych celów działania:..... 90 %
- 2/ **funkcja stabilizująca** – daje pracownikom poczucie stałości wyznawanych wartości i kryteriów oceny realizowanych zadań i obowiązków: 80 %
- 3/ **funkcja uwiarygodniająca** – tworzy pozytywny wizerunek organizacji wobec otoczenia: 92 %
- 4/ **funkcja integrująca** – poprzez wskazanie nienaruszalnych, cennych wartości daje powód do dumy z pracy na rzecz danej organizacji: 78 %
- 5/ **funkcja inspirująca** – pobudza pracowników do pomysłowości i innowacyjności: 76 %

Sądzę jednak, że zasygnalizowany w tej wypowiedzi problem roli misji w samorządzie jest złożony i wymaga w każdym przypadku twórczego podejścia.

3. Wzmacnianie potencjału jednostki administracji samorządowej a zarządzanie operacyjne

Idea wzmocnienia potencjału administracji samorządowej formalnie została określona w Działaniu 5.2. „Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej” w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki³⁹. Jego celem jest:

- wzrost jakości usług publicznych świadczonych przez urzędy administracji samorządowej;
- poprawa jakości polityki i programów o zasięgu regionalnym i lokalnym.

Wymaga to:

- modernizacji procesów zarządzania w jednostkach administracji samorządowej;

³⁹ Zob. www.mswia.gov.pl

- wdrażania planowania zadaniowego w ujęciu finansowym;
- standaryzacji obsługi klienta;
- uroszczenia procedur wewnątrz urzędu;
- skrócenia czasu oczekiwania na rozpatrzenie sprawy;
- usprawnienia procesu stanowienia prawa miejscowego oraz aktów administracyjnych;
- poprawy jakości tworzonych przez administrację strategii i polityk rozwoju regionalnego i lokalnego;
- rozwoju umiejętności i wiedzy urzędników oraz kształtowania i wzmacniania postaw etycznych.

Zakres Działania 5.2. POKL koordynuje Departament Administracji Publicznej MSWiA i nadzoruje realizację projektów dotyczących, między innymi:

- diagnozowania samorządu terytorialnego w zakresie jego funkcjonowania (badania, analizy, ekspertyzy);
- rozwoju instytucjonalnego administracji samorządowej;
- poziomu obsługi klientów administracji samorządowej;
- potrzeb szkoleniowych i opracowania planów szkoleń w urzędach administracji samorządowej;
- pomocy doradczej oraz szkolenia w zakresie etyki i unikania konfliktów w samorządzie;
- identyfikowania i upowszechniania dobrych praktyk w samorządzie terytorialnym, szczególnie w zakresie obsługi klienta, funkcjonowania urzędu, zarządzania;
- stosowania metod Programu Rozwoju Instytucjonalnego (PRI) i Powszechnego Modelu Oceny (CAF) w procesie mierzenia potencjału jednostki i jej dokonań;
- opracowania standardów kompetencyjnych dla pracowników urzędów administracji samorządowej.

W skrótowo przedstawiony zakres Działania 5.2. wpisuje się zarządzanie operacyjne i zasygnalizowane wcześniej propozycje zwiększenia sprawności i jakości zapewniania usług publicznych. W kontekście analizy zakresu Działania 5.2. w zarządzaniu operacyjnym w samorzą-

dzie terytorialnym istotnego znaczenia nabiera stosowanie w praktyce metod PRI⁴⁰, CAF⁴¹ i planowania zadaniowego⁴².

Perspektywiczne znaczenie należy widzieć we wdrażaniu Strategicznej Karty Wyników i controllingu.

Programowanie modernizacji procesów zarządzania o charakterze operacyjnym, istotnie wpływającym na wzmocnienie potencjału administracji w jednostkach samorządu terytorialnego, wymaga diagnozy funkcjonowania urzędu administracji samorządowej. W tym celu proponuję autorskie opracowanie pt: *Diagnoza urzędu administracji samorządowej jako ogólna podstawa sprawnego zarządzania operacyjnego*⁴³, w którym uwzględniłam:

A/ Ocenę poziomu cech urzędu administracji samorządowej jako:

1/ system otwarty, 2/ organizacja inteligentna, 3/ organizacja usługowa, 4/ środowisko pracy;

B/ Ocenę stanu równowagi podaży i popytu zasobów na kluczowych stanowiskach w urzędzie administracji samorządowej.

Pełny zakres wymienionych składników diagnozy oraz przykład diagnozy przedstawię w formie komunikatu podczas konferencji.

⁴⁰ Program Rozwoju Instytucjonalnego przedstawiono w wielu publikacjach, jak: J. Bober, S. Mazur (red), B. Turnawski, M. Zawicki, *Rozwój instytucjonalny. Poradnik dla samorządów terytorialnych*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i administracji, Kraków 2004; J. Bober, A. Włodyka, M. Zawicki (red.), *Katalog narzędzi rozwoju instytucjonalnego. Przewodnik dla samorządów lokalnych*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Kraków 2004. W tej serii są publikacje dotyczące analizy instytucjonalnej starostwa i gminy, najlepsze praktyki. Syntezę metody zawiera sygnalizowany wcześniej *Wzorowy urząd, op. cit.*, a wyniki badań stosowania tej metody przedstawia J. Bober, *Metoda rozwoju instytucjonalnego jako narzędzie doskonalenia administracji publicznej na przykładzie strategii rozwoju samorządów terytorialnych*, w: „Zarządzanie Publiczne” 1(3) 2008.

⁴¹ Model CAF (*Common Assesment Framework*), Powszechny Model Samooceny, zainspirowany Modelem Doskonałości Europejskiej Fundacji Zarządzania jakością (EFQM), ma bogatą literaturę, poświęcono jego wdrażaniu wiele szkoleń kierowanych do samorządów i znajduje praktyczne zastosowania (np. UM w Dzierżoniowie).

⁴² Istotę syntetycznie przedstawia: P. Laskowski, *Budżet zdaniowy w gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe WWSZiP nr 11(1)2008.

⁴³ L. Kowalczyk, *Diagnoza urzędu administracji samorządowej jako ogólna podstawa sprawnego zarządzania operacyjnego*, w wersji elektronicznej dostępne: www.wwszip.pl, Internetowy System Obsługi Studenta, Lista materiałów dydaktycznych w Internecie, Wszystkie publikacje.

Podsumowanie

Przedstawiony w zarysie zakres problemów zarządzania operacyjnego w jednostkach samorządu terytorialnego ma charakter subiektywny. Źródłem przedstawionych problemów (zagadnień) jest dostępna w Polsce literatura, Internet. Część zagadnień teoretycznych znajduje zastosowanie w praktyce polskiego samorządu. Jest to jednak bardzo ograniczony zakres. W zasadzie wszystkie sygnalizowane problemy (zagadnienia) jako podejścia, teorie, metody, techniki zarządzania znajdują się w treściach kształcenia (jako wydzielone przedmioty lub jako składowe określonych przedmiotów) Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości, mają również odzwierciedlenie w tematyce prac licencjackich i magisterskich na kierunku Administracja, a także Zarządzanie w specjalnościach z zakresu zarządzania w sektorze publicznym. Potwierdzeniem aktywności kadry WWSZiP w zakresie problemów zarządzania operacyjnego są również publikacje w Zeszytach Naukowych WWSZiP.

Szersza konkluzja – czy istnieje konieczność podkreślania operacyjnego charakteru w teorii, praktyce i kształceniu? Często brak podkreślenia operacyjnego charakteru i znaczenia danego podejścia nie musi oznaczać małej przydatności w zarządzaniu na poziomie operacyjnym. Ważne jest jednak:

- 1/ rozumienie istoty i znaczenia operacji w tworzeniu wartości dodanej poprzez eliminowanie działań o nikłej ich użyteczności oraz zarządzanie wszystkimi działaniami bezpośrednio służącymi skutecznemu i efektywnemu (o odpowiedniej jakości) wytwarzaniu produktu (dobra rzeczowego lub usługi);
- 2/ zapewnienie spójności i współoddziaływania bieżącej działalności z działaniami służącymi perspektywie wieloletniego, nieprzerwanego wytwarzania i dostarczania dóbr i usług publicznych, co wymaga uznania nadrzędności strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego oraz działań zorientowanych na wzmacnianie potencjału administracji samorządowej.

Zarys problemów dotyczących zarządzania operacyjnego w samorządzie traktuję jako inspirację do ich pogłębiania teoretycznego oraz weryfikowania w praktyce jednostek samorządu terytorialnego oraz szerokiego uwzględnienia w procesie dydaktycznym uczelni kształcących kadry dla samorządu.

Literatura:

1. Bober J., *Metoda rozwoju instytucjonalnego jako narzędzie doskonalenia administracji publicznej na przykładzie strategii rozwoju samorządów terytorialnych*, [w:] „Zarządzanie Publiczne” 1(3) 2008.
2. Bober J., Mazur S. (red), Turnawski B., M. Zawicki M., *Rozwój instytucjonalny. Poradnik dla samorządów terytorialnych*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Kraków 2004.
3. Bober J., A. Włodyka A., M. Zawicki M. (red.), *Katalog narzędzi rozwoju instytucjonalnego. Przewodnik dla samorządów lokalnych*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Kraków 2004.
4. Borowicz A., *Kapitał kadrowy*, [w:] *Inteligencja operacyjna jako element kapitału kadrowego*, www.oditk.pl.
5. Borowiec L., *Controlling w realizacji usług publicznych gminy*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2008.
6. Dwojacksi P., *Misja*, „Przegląd Organizacji” 1995, nr 10.
7. Frąckiewicz-Wronka A. (red.), *Zarządzanie publiczne-elementy teorii i praktyki*, AE w Katowicach, Katowice 2009.
8. Grajewski P., *Organizacja procesowa*, PWN, Warszawa 2007.
9. Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 1996.
10. Gruchman G., *Sztuka wdrażania strategii. Jak kształtować i mierzyć sukces firmy*, wyd. AE w Poznaniu, Poznań 1997.
11. Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2008.
12. Kisperska-Moroń D., E. Płaczek, R. Piniecki, *Zarządzanie logistyczne w firmach usługowych*, wyd. AE w Katowicach, Katowice 2003.
13. Kowalczyk L., *Diagnoza urzędu administracji samorządowej jako ogólna podstawa sprawnego zarządzania operacyjnego*, w wersji elektronicznej dostępne: www.wwszip.pl, Internetowy System Obsługi Studenta, Lista materiałów dydaktycznych w Internecie, Wszystkie publikacje.

14. Kowalczyk L., *Kompetencje przywódcze w samorządzie terytorialnym*, [w:] Zeszyty Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości Nr 12 (1)2009.
15. Kowalczyk L., *Standardy usług publicznych a sprawność zarządzania*, w: *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe AE we Wrocławiu, nr 1023, Wyd. AE, Wrocław 2004
16. Kowalczyk L., *Współczesne zarządzanie w sektorze publicznym*, [w:] Zeszyty Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości, nr 11(1)/2008.
17. Krupski R. (red.), *Zarządzanie strategiczne. Koncepcje – metody*, wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 2007.
18. Krzyżanowski L., *O podstawach kierowania organizacjami inaczej: paradygmaty, metafory, filozofia, trendy*, PWE, Warszawa 1999.
19. Laskowski P., *Budżet zdaniowy w gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe WWSZiP nr 11(1)2008.
20. Misiąg W. (red.), *Wzorowy urząd czyli jak usprawnić administrację samorządową, jak mierzyć jej zadania i wyniki*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2005.
21. Moszorno M. i inni, *Standardy usług publicznych*, Umbrella, Warszawa 2002.
22. Oblój K., *Strategia przetrwania organizacji*, PWN, Warszawa 1987.
23. Pszczółowski T., *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, wyd. Ossolińskich, Warszawa 1978.
24. Opolski K., Modzelewski P., *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, wyd. CEDEWU.PL, Warszawa 2004.
25. Osborne D., Gaebler T., *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika administrację publiczną*, wyd. Media Rodzina of Poznań, Poznań 1992.
26. Simons R., *Jak projektować stanowiska pracy o maksymalnej efektywności*, wyd. Helion, Gliwice 2007.
27. Stańczyk E., *Instytucjonalizacja planowania strategicznego jako stymulator zmian*, [w:] J. Skalika (red.), *Zmiana warunkiem sukcesu*. Materiały konferencyjne, Karpacz 1997.
28. Sztando A., *Wdrażanie strategii rozwoju gmin i powiatów*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe AE nr 939, wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 2002.

29. Waters D., *Zarządzanie operacyjne. Towary i usługi*, PWN, Warszawa 2001.

Zasoby ludzkie jako podstawowa determinanta sprawności zarządzania operacyjnego w jednostce budżetowej

Wstęp

Tematem artykułu są zasoby ludzkie jako podstawowa determinanta sprawności zarządzania operacyjnego w jednostce budżetowej. We wstępie wyjaśnione jest pojęcie zarządzania operacyjnego oraz przedstawione są szczególne cechy działalności operacyjnej. W kolejnej części prezentowany jest wpływ otoczenia na system operacyjny oraz konsekwencje takich działań. W dalszej części pracy autor koncentruje się na weryfikowaniu sprawności zarządzania operacyjnego w jednostce budżetowej.

Na końcu pracy umieszczone zostały wnioski oraz spostrzeżenia. W artykule wykorzystano opinie osób zatrudnionych w badanej instytucji.

1. Wyróżniki zarządzania operacyjnego w jednostkach budżetowych

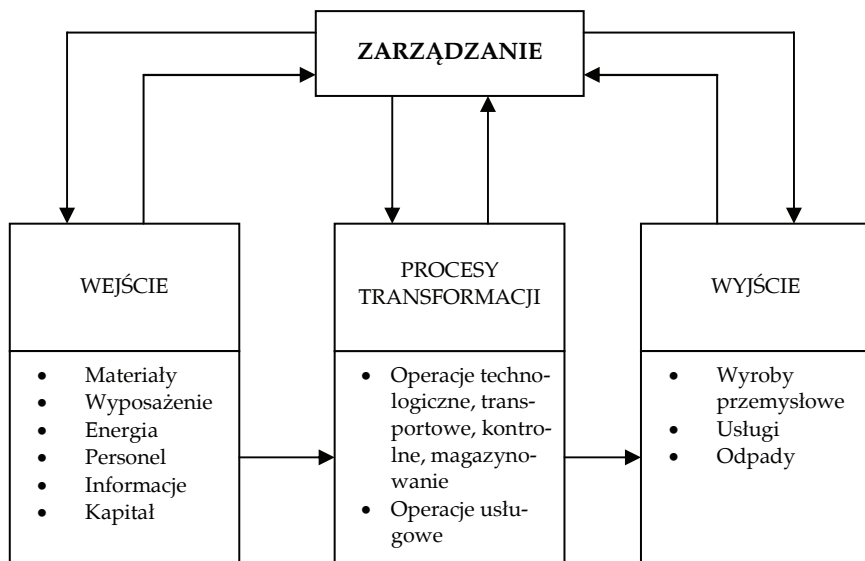
Produktem organizacji mogą być dobra, usługi lub ich koniunkcja. Zależy to m.in. od charakteru organizacji. Rozwój działalności bezpośrednio dotyczącej wytwarzania produktu jest istotą organizacji. Działania te są nazywane operacjami i są najważniejszą funkcją organizacji. Sposobem wykonywania operacji zajmuje się zarządzanie operacyjne.

Nie inaczej jest także w jednostce budżetowej, odpowiedzialnej za zarządzanie infrastrukturą drogową. W tym przypadku produktem firmy, nie nastawionej na zysk, jest świadczenie usług umożliwiających przemieszczanie się z miejsca na miejsce. Do podstawowych zadań badanej instytucji należy zarządzanie infrastrukturą drogową, administrowanie majątkiem gminy w pasie drogi publicznej, pobieranie opłat za parkowanie na wyznaczonych miejscach w strefie płatnego parkowania oraz nadzorowanie oczyszczania ulic, chodników, przystanków komuni-

kacji miejskiej oraz parkingów w miejskiej strefie płatnego parkowania w sezonie letnim i zimowym.

W związku z tym, że sfera społeczna uznawana jest za ważniejszą od sfery technicznej zarządzania operacyjnego, a człowiek jest jego najważniejszym podmiotem, jak również z uwagi na specyfikę badanej instytucji, dalsza część pracy dotyczyć będzie przede wszystkim pracowników oraz warunków w jakich przyszło im pracować.

Jednym z podstawowych elementów, umożliwiających podjęcie jakiejkolwiek działalności operacyjnej, jest wiedza na temat sposobu jej prowadzenia. Jest to ogniwo niezbędne do stworzenia w pełni funkcjonującego systemu operacyjnego. Uproszczony model systemu operacyjnego, pokazujący jak ważnym jego składnikiem są ludzie, przedstawia rysunek 1.



Rysunek 1. Model systemu operacyjnego

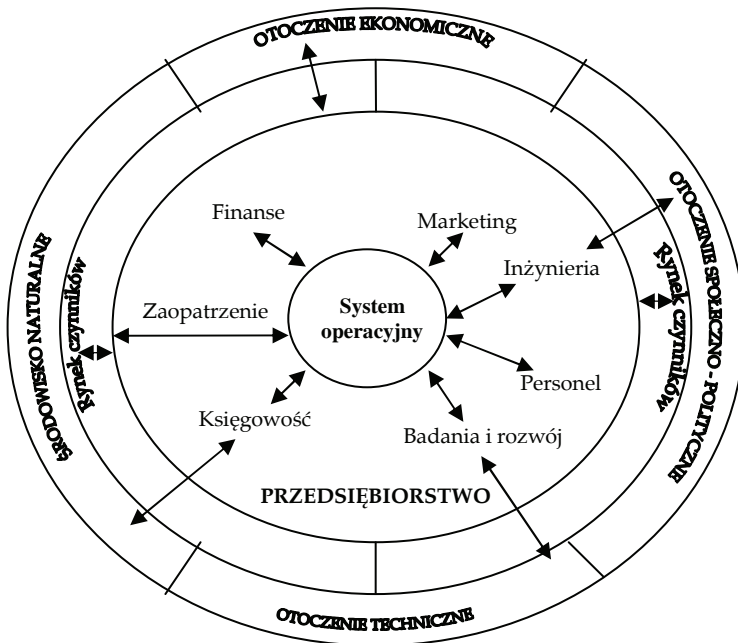
Źródło: J.R. Evans, D.R. Anderson, D.J. Sweeney, T.A. Williams, *Applied Production and Operations Management*, West Publishing Company, ST. Paul 1997, s. 45.

W jednostce budżetowej know-how nie jest czymś ważnym, czymś co powinno raz wypracowane pozostać tam na stałe. Oczywiście jest

czymś wykorzystywanym przez doświadczonych pracowników do rozwiązywania bieżących zadań, jednak w momencie, gdy dany pracownik odchodzi z firmy, często zabiera ze sobą dużą część wiedzy na określony temat. W efekcie uniemożliwia to m.in. odpowiednie wprowadzenie nowych pracowników do organizacji, a w konsekwencji utratę czasu na wdrożenie w konkretny temat.

2. Zasoby ludzkie a zarządzanie operacyjne w jednostkach budżetowych

System operacyjny jest systemem otwartym. Posiada swoje otoczenie, które oddziałuje na system a zarazem ulega zmianie pod wpływem działania tego systemu. Elementy otoczenia systemu operacyjnego przedstawia rysunek 2.



Rysunek 2. Elementy otoczenia systemu operacyjnego

Źródło: Z. Jasiński (red.), *Podstawy zarządzania operacyjnego*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2005, s. 22.

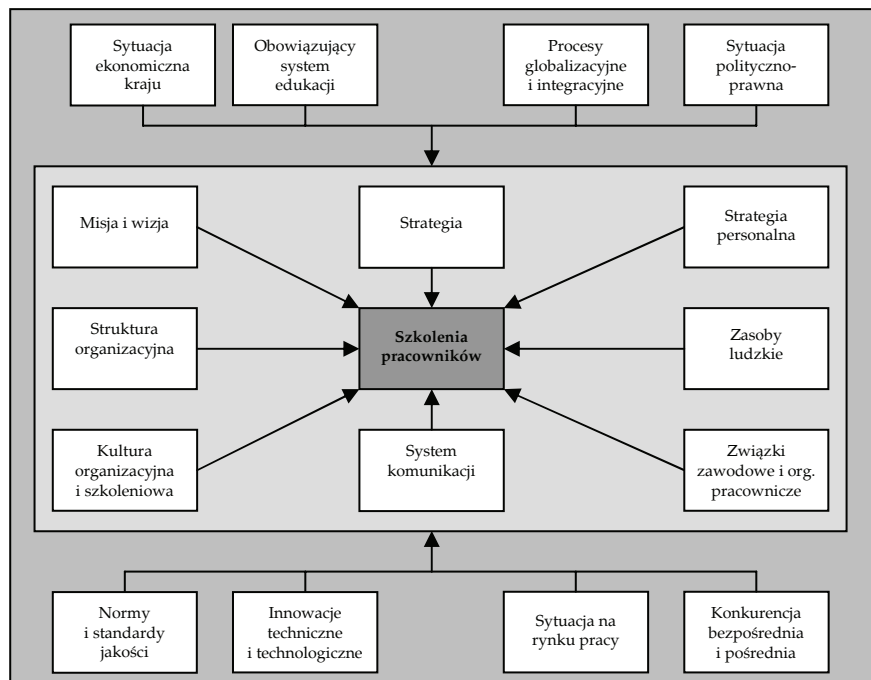
Nie inaczej jest także w instytucji budżetowej. W tym przypadku dominującą rolę odgrywa otoczenie społeczno – polityczne. Zdarza się, że obsada stanowisk jest konsekwencją decyzji politycznych, które często skutkują tym, iż na stanowiskach znajdują się osoby nie mające odpowiednich kwalifikacji. Brak kompetencji prowadzi do pogorszenia sprawności i efektywności systemu operacyjnego. Polityka, poza aspektem rekrutacyjnym, wprowadza częstokroć również zamieszanie podczas rozwiązywania bieżących spraw. Niejednokrotnie zauważyć można brak komunikacji oraz wydłużenie procesów podejmowania decyzji. Praca w takich warunkach nie należy do zbyt satysfakcjonującej, co prowadzi do częstych wypowiedzeń.

3. Błędy w zarządzaniu zasobami ludzkimi i ich wpływ na sprawność systemu operacyjnego

Rekrutacja w jednostce budżetowej jest realnym problemem. Błędy w doborze, awansowanie za „zasługi”, mnożenie stanowisk kierowniczych to tylko wybrane patologie. W takich warunkach ciężko o wprowadzenie nowoczesnych, z informatyzowanych sposobów planowania, organizacji, motywacji i kontroli ludzkich działań. Trudno o efekt doświadczenia itp.

W związku z dynamicznymi zmianami zachodzącymi zarówno w systemie operacyjnym, jak i w jego otoczeniu, czynnikiem, który warunkuje skuteczność i efektywność działań, są kwalifikacje i kompetencje pracowników. Zmieniające się akty prawne, normy techniczne, etc. zmuszają jednostkę budżetową, zarządzającą infrastrukturą drogową, do systematycznego poszerzania wiedzy. Brak wykształcenia ekonomicznego u kadry kierowniczej, mającej często tylko techniczne przygotowanie zawodowe, prowadzi do sporych opóźnień przy projektach infrastrukturalnych i do obniżenia sprawności zarządzania operacyjnego w jednostce.

Czynniki egzogeniczne i endogeniczne mające wpływ na szkolenia w obrębie systemu operacyjnego przedstawia rysunek 3.

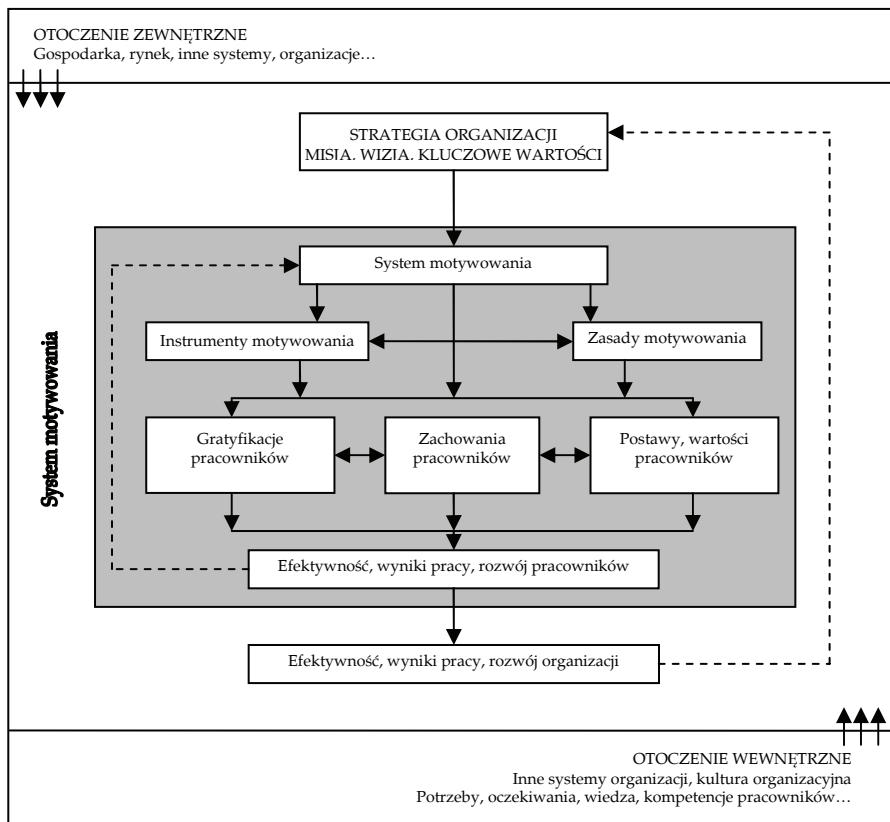


Rysunek 3. Czynniki egzogeniczne i endogeniczne mające wpływ na szkolenie w obrębie systemu operacyjnego

Źródło: Z. Jasiński (red.), *Podstawy zarządzania operacyjnego*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2005, s. 218.

W rzeczywistości system szkoleń, w tym wszelkiego rodzaju doszkalcenie jak również rozwój, odbiega od przedstawionego powyżej opisu stanu optymalnego. Specjalistyczne szkolenia dla poszczególnych działów jednostki odbywają się sporadycznie, a uzyskanie dofinansowania na szkolenia zewnętrzne. Prowadzi to m. in. do spadku motywacji wśród pracowników, którzy pozbawieni możliwości rozwoju a przez to i awansu, w konsekwencji popełniają błędy.

Motywowanie, jako jedna z funkcji zarządzania i jedno z najtrudniejszych działań kierowniczych, ma charakter złożony, wieloaspektowy i procesowy. Wymaga dużej wiedzy na temat skutków stosowania różnych instrumentów motywacyjnych oraz poznania oczekiwań, wartości i potrzeb, pracowników. Model systemu motywowania przedstawia rysunek 4.



Rysunek 4. Model systemu motywowania

Źródło: Z. Jasiński (red.), *Podstawy zarządzania operacyjnego*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2005, s. 254.

W badanej jednostce system motywowania został wprowadzony, tak naprawdę, od niedawna. Dla najlepszych pracowników przewidziano m.in. premie kwartalne i nagrody, a dla całego personelu premie półroczne i roczne. Jeśli natomiast chodzi o inne metody motywowania to pozostały one na niezmiennie niskim poziomie. Sytuacji nie pomaga również obecny kryzys gospodarczy, w efekcie którego „zamrożone” zostały podwyżki dla pracowników, zawieszono przyznawanie części premii, a także wstrzymano nabór na wolne etaty. Całość sprawia, że

pozytywnie nastawionego i zmotywowanego pracownika naprawdę trudno znaleźć.

W takich okolicznościach przydatnym narzędziem, które w swoich założeniach kształtuje i pobudza produktywność pracowników, jest ich ocena. To jedno z podstawowych elementów zarządzania tak ważnym składnikiem systemu operacyjnego, jakim są ludzie. Oceny mają wpływ na wyniki działalności operacyjnej całego przedsiębiorstwa, a dokonywane są przez każdego przełożonego w ramach funkcji kontrolnej kierowania.

W przedsiębiorstwie budżetowym ocena pracownicza to czysta formalność i niczemu nie służąca sprawozdawczość. Wyniki zostają przekazywane przez wszystkich kierowników do działu kadr i na tym system oceny się kończy. Pozyskane informacje nie są przez nikogo wykorzystywane a tym bardziej nie są analizowane ani porównywane ze stanem wzorcowym.

Podsumowanie

Reasumując, przedmiotem artykułu było przybliżenie specyfiki zarządzania operacyjnego w jednostce budżetowej. Na podstawie przeprowadzonej analizy można stwierdzić, że jednostka budżetowa, zarządzająca infrastrukturą drogową, nie jest typową organizacją, w której bezproblemowo można wprowadzać nowoczesne sposoby planowania, organizacji, motywacji i kontroli ludzkich działań. Jest to obszar, który z całą pewnością wymaga unowocześnienia systemu zarządzania operacyjnego. Wdrożenie koniecznych zmian nie powinno być dużym problemem, a na efekty z całą pewnością nie będzie trzeba długo czekać. Za wzór może posłużyć wprowadzony przez Ministerstwo Infrastruktury Japonii system „jednodniowego załatwiania wszelkich spraw”.

Literatura:

1. Evans J.R., Anderson D.R., Sweeney D.J., Williams T.A., *Applied Production and Operations Management*, West Publishing Company, ST. Paul 1997.
2. Internetowa Encyklopedia Wydawnictwa Naukowego PWN S.A., <http://encyklopedia.pwn.pl>
3. Jasiński Z. (red. i współautor), *Podstawy zarządzania operacyjnego*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2005.

4. Kasiewicz S., *Zarządzanie operacyjne w dobie globalizacji*, Centrum Doradztwa i Informacji Difin sp. z o.o., Warszawa 2002.
5. Krupski R. (red. i współautor), *Zarządzanie strategiczne. Koncepcje - metody.*, Wyd. VI, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław 2007.
6. Oblój K., *Strategia organizacji: w poszukiwaniu trwałej przewagi konkurencyjnej*, PWE 2006.
7. Waters D., *Zarządzanie operacyjne. Towary i usługi*, Wydawnictwo Naukowe PWN S.A., Warszawa 2001.

Tworzenie mierników perspektyw w Mission Oriented Scorecard (MSC) w organizacji publicznej. Doświadczenia publicznej jednostki ochrony zdrowia

Wstęp

Działalność organizacji ukierunkowana jest na osiągnięcie założonych przez siebie celów na rynku, ściśle jest powiązana z powstającą niepewnością co do przyszłych warunków jego funkcjonowania. Alternatywą dla potencjalnych zysków jest możliwość poniesienia straty, która jest następstwem niekorzystnych dla organizacji zdarzeń zachodzących w otoczeniu czy wadliwości jej procesów wewnętrznych. Celem artykułu jest syntetyczne przedstawienie problemu jakie powstaje w tworzeniu i ustalaniu zakresów mierników w ramach MSC w publicznym zakładzie opieki zdrowotnej (spzoz), oraz wskazanie interakcji zachodzących pomiędzy miernikami opisującymi poszczególne perspektywy przyjęte do opisu organizacji. Każdy miernik determinuje sposób myślenia. Menedżerowie publicznych organizacji w tym jednostek ochrony zdrowia mają świadomość że funkcjonujący w organizacji system pomiarów ma silny wpływ na zachowania zarządzających jak i pracowników. Jest oczywiste, że wskaźniki księgowe są istotne w działalności przedsiębiorstwa, ale nie kluczowe, ponieważ pokazują rezultaty i konsekwencje minionych działań. Poleganie wyłącznie na wskaźnikach finansowych sprzyja działaniom krótkoterminowym i osiągnięciu krótkoterminowych wyników kosztem wyniku długoterminowego. Podobny pogląd reprezentują Kaplan i Norton¹, według których stosowanie tradycyjnych wskaźników finansowych było słuszne dla organizacji działających w erze przemysłowej, dla których inwestycje w długoterminowe kompe-

¹ R.S. Kaplan, D.P. Norton, *Strategiczna karta wyników. Jak przełożyć strategię na działanie*, PWN, Warszawa 2006.

tencje czy budowanie związków z klientami nie było kluczowym czynnikiem sukcesu i nie było to wystarczające, stąd też propozycja Kaplana wdrożenia narzędzia, które opisywałoby za pomocą mierników efektywność organizacji, a poprzez połączenie celów krótkoterminowych z długoterminowymi możliwym jest stabilny rozwój organizacji. Złożony charakter tego zadania wymaga, aby menadżerowie mieli możliwość śledzenia funkcjonowania organizacji w kilku wymiarach jednocześnie.

1. MSC w publicznej jednostce ochrony zdrowia

Koncepcja w oparciu o Strategiczną Kartę Wyników (BSC) jest dziełem profesorów R. Kaplana i D. Nortona, którzy opublikowali tę koncepcję po raz pierwszy w artykule z 1992 roku² zakłada ona, że organizacje powinny rozwijać się nie tylko w perspektywie finansowej, ale także w perspektywie klienta, procesów oraz rozwoju. W latach 80-tych ubiegłego stulecia wielu zarządzających argumentowało, że używanie tradycyjnych mierników wyników finansowych nie sprzyja efektywnemu zarządzaniu i chciano je zastąpić miernikami operacyjnymi. Jest oczywiste, że wskaźniki księgowe są istotne w działalności organizacji, ale nie kluczowe, ponieważ pokazują rezultaty i konsekwencje minionych działań. Poleganie wyłącznie na wskaźnikach finansowych sprzyja działaniom krótkoterminowym i osiągnięciu krótkoterminowych wyników kosztem wyniku długoterminowego. Stojąc na stanowisku, że menedżerowie powinni śledzić zarówno wskaźniki finansowe jak i operacyjne, Kaplan i Norton, wystąpili z sugestią, by menedżerowie posługiwali się czterema zestawami parametrów, z których każdy odpowiada na inne kluczowe z punktu widzenia organizacji pytania. Zarówno środowisko praktyków jak i teoretyków zgadzają się z sformułowaniem, że w celu właściwego pomiaru efektywności organizacji, konieczne jest zrozumienie uwarunkowań jej złożonych zachowań³ i specyficznych jej wyróżników⁴. Taki pogląd prezentuje strategiczna karta wyników (*Balanced Sco-*

² R.S. Kaplan, Norton D.P., *The Balanced Scorecard – Measures That Drive Performance*. Harvard Business Review, January-February 1992, pp. 71-79.

³ B.S. Chakravarthy B.S., *Measuring Strategic Performance*, Strategic Management Journal, No. 7 1986, s. 437-458; dalej D.G. Dess, R.B. Jr. Robinson R.B. Jr., *Measuring Organizational Performance in the Absence of Objective Measures: the Case of the Privately-held Firm and Conglomerate Business Unit*, Strategic Management Journal, No. 5 1984, s. 265-273.

⁴ M. Bratnicki M., A. Frączkiewicz-Wronka, *Efektywność organizacyjna i zarządzanie publiczne: wyłaniające się koncepcje, kluczowe wyzwania i kierunki dalszych badań w obszarze pomiaru efektywności*, Organizacja i Kierowanie, nr 3 2006, s. 63-72.

recard - BSC). Mimo, iż Strategiczną Kartę Wyników od ponad 10 lat z powodzeniem stosuje się w wielu organizacjach na świecie i w Polsce, wokół niej powstało wiele nieporozumień. Dla jednych *Balanced Scorecard* oznacza monitoring wskaźników w czterech perspektywach, dla innych system controllingu strategicznego, a jeszcze dla innych jest programem informatycznym umożliwiającym prezentację wskaźników w różnorodnych układach. Klasyczna BSC ujmuje 4 perspektywy: finansową, klienta, procesów wewnętrznych oraz uczenia się i rozwoju. Jej adaptacja na potrzeby organizacji publicznych – Mission Oriented Scorecard⁵ – ma strukturę zbliżoną do oryginału i tak samo jak BSC wykorzystuje mapę strategiczną do opisania strategii organizacji oraz formułuje cele strategiczne i operacyjne, proponuje wskaźniki, których podobnie jak w BSC powinno być relatywnie niewiele bowiem powala to na uniknięcie przeładowania informacją⁶. Chociaż logika jest taka sama, MSC podkreśla jako szczególnie ważne dla organizacji publicznej trzy kluczowe aspekty⁷ odrzucenie perspektywy klientów i przyjęcie w jej miejsce perspektywy społeczności (czyli faktycznie użytkowników i beneficjentów danego rozwiązania realizowanego w sferze społecznej przy wykorzystaniu środków publicznych, gdzie w zależności od poziomu analizy jest to: społeczeństwo danego państwa, społeczność lokalna zamieszkująca województwo, powiat, gminę oraz odbiorców usług realizowanych przez daną instytucję publiczną (np. pacjentów poz): 1) inną niż w klasycznej BSC hierarchię ważności poszczególnych perspektyw, 2) wielowymiarowe podejście do perspektywy społeczności ze szczególnym uwzględnieniem ukazania różnic w intensywności i zawartości relacji interesariusz (obywatel, ang. *stakeholder roles*) a organizacja publiczna.

Stąd też teza iż, metoda MSC zachowuje wskaźniki efektywności finansowej, ale uzupełnia je o wskaźniki odnoszące się do przyszłych wyników, czyli o zakres wskaźników prognozujących lub przyszłościowych. Identyfikowane czynniki oraz zmienności występujące w otoczeniu publicznej jednostce ochrony zdrowia wymuszają na zarządzających tymi jednostkami konieczność analizowania i monitorowania czynników kontekstualnych i przewidywaniu kierunku dokonujących się zmian

⁵R.S. Kaplan, *Balanced Scorecard Collaborative Inc., Balanced Scorecard w sektorze publicznym*, materiały z seminarium przeprowadzonego w Hotelu Marriott w Warszawie, 2 lutego 2006 r.

⁶H.R. Friedag, W. Schmidt, A. Lewandowska, M. Likierski M., *Moja strategiczna karta wyników. Najnowsza koncepcja zarządzania strategicznego*, Warszawa 2003, s. 46-52.

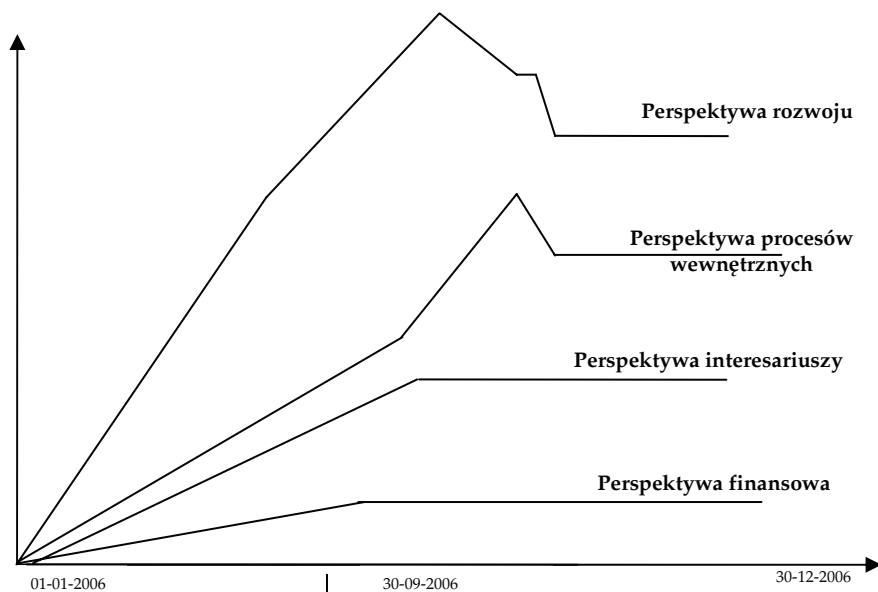
⁷A. Frączkiewicz-Wronka, *Reforma systemu opieki zdrowotnej w perspektywie integracji z Unią Europejską. Wybrane aspekty zachodzących zmian*, Katowice 2007, s. 160.

w otoczeniu zarówno bezpośrednim jak i pośrednim. Dla organizacji działającej w sektorze publicznym prawdziwym jest stwierdzenie, iż końcowy wynik działania nie będzie zależał wyłącznie od zarządzania wartościami materialnymi, ale coraz bardziej od zarządzania opartego na strategiach, które rozwijają aktywa niematerialne, takie jak: relacje z klientem/pacjentem, wysoka jakość, umiejętności czy motywacja pracowników⁸ itd.

Uruchomienie mierników w perspektywach MSC w publicznej jednostce ochrony zdrowia. Wskazówki dla praktyki.

Z punktu widzenia osiągniętych wyników w wyniku wdrożenia MSC w publicznej jednostce ochrony zdrowia, wydaje się włączenie w proces zarządzania obszarów do tej pory nie zauważalnych. Zgodnie z zasadami ustalonymi przez Kaplana i Nortona, to czego nie można zmierzyć tym nie można zarządzać. Wydzielenie perspektyw w publicznej jednostce ochrony zdrowia odbyło się w czerwcu 2006 r. i związane było ze zbudowaniem mapy strategii. Wydzielono cztery podstawowe perspektywy, w których pierwotnie sformułowano trzydzieści sześć szczegółowych celów strategicznych oraz dwadzieścia jeden mierników. W ciągu kolejnego kwartału (rok 2006 – III kwartał) liczba szczegółowych celów strategicznych spadła do osiemnastu by po kolejnym kwartale spaść do piętnastu. Obrazuje to rolę mapy strategii w formułowaniu MSC, która w możliwie jasnej ale szczegółowej i rozbudowanej formie, ułatwia proces poszukiwania mierników, aby po ich odnalezieniu zagregować je do bardziej syntetycznego poziomu. Jak się okazało w trakcie wdrożenia część perspektyw mogła zostać uruchomiona od razu. Uświadomienie sobie tego prostego faktu było jednym z kluczowych momentów, albowiem wymusiło określone działania, które należało podjąć, aby uruchomić nieczynne mierniki. Z kolei zaś te działania wymusiły rozruch ciągu kolejnych procesów, innymi słowy brak możliwości uruchomienia szeregu mierników umożliwił dostrzeżenie wielu obszarów, które dotychczas nie były wystarczająco eksplorowane.

⁸ R.S. Kaplan, D.P. Norton, *Strategiczna karta wyników. Jak przełożyć strategię na działanie*, Warszawa 2001, s. 6.



Rysunek 1. Kolejność uruchamiania poszczególnych perspektyw
Źródło: opracowanie własne

Jak wynika z rysunku nr 1, od początku wdrożenia MSC uruchomiono niemal wszystkie mierniki finansowe w perspektywie finansowej (zob. załącznik nr 1d - perspektywa finansowa). Stosunkowo w niezbyt odległym czasie uruchomiono mierniki w perspektywie interesariuszy (zob. załącznik nr 1a - perspektywa interesariuszy). Dłuższego czasu wymagało uruchomienie mierników w perspektywie procesów (zob. załącznik nr 1b - perspektywa procesów wewnętrznych), zaś najdłuższego w perspektywie rozwoju (zob. załącznik nr 1c - perspektywa rozwoju). Powyższe stanowi dodatkowe potwierdzenie tezy, że perspektywa finansowa ma charakter krótkoterwały, co oznacza że stosunkowo łatwo można mierzyć wskaźniki finansowe w oparciu o zgromadzone dane historyczne i plan finansowy w zakresie przychodów i kosztów. Pozostałe perspektywy mają charakter długoterminowy, co oznacza że uruchomienie mierników w poszczególnych perspektywach wymaga przepro-

wadzenia określonych projektów organizacyjnych. Każdy z tych procesów jest przedsięwzięciem wymagającym przygotowania, a ustalenie ostatecznej „uniwersalnej” liczby mierników było przedsięwzięciem żmudnym i długotrwałym. Jednostka ochrony zdrowia analogicznie jak przedsiębiorstwo stanowi system, którego elementami są ludzie z nim związani (np. pracownicy, właściciele, społeczność lokalna), struktury, procesy i relacje, ale także elementy większego systemu społeczno-gospodarczego, w którym jednostka funkcjonuje – a więc konkurenci, klienci/pacjenci, instytucje państwowe i międzynarodowe, prawo, gospodarka, demografia czy ekologia. Metodą, która może być pomocna organizacji w zarządzaniu w warunkach złożoności, jest Mission Oriented Scorecard i stworzoną dla niej matryca perspektyw z wyszczególnionym zestawem mierników⁹ wybranych spośród wielu, takich które wydają się najbardziej uniwersalne.

2. Zależności pomiędzy miernikami poszczególnych perspektyw

Mierniki wykorzystywane w budowaniu poszczególnych perspektyw modelu są elementem, który scala obszary w skuteczne narzędzie zarządcze. Temat mierników jest zajmujący nie tylko z perspektywy wdrożenia, czy optymalizowania MSC. Mierniki wykorzystywane w poszczególnych perspektywach muszą być w związku z tym solidnie opisane. Solidnie, czyli w sposób pozwalający na jednoznaczną interpretację wyniku uzyskanego za pośrednictwem danego miernika.

Nazwa miernika powinna być czytelna dla danej organizacji. Posługując się nią, pracownicy nie powinni tracić czasu na odcyfrowywanie, co się za nią kryje. Jest tutaj dopuszczalna pełna dowolność, ewentualnie, jeżeli z danego miernika nie musi korzystać ktoś z zewnątrz. Wtedy warto się trzymać utartych konwencji, albo ściśle łączyć nazwę miernika z definicją, czyli sposobem liczenia. Precyzyjne określenie sposobu liczenia miernika, jest istotne z kilku powodów:

- pamiętać należy o tym, że zakres danej wielkości użytej do policzenia w tym sposób wykorzystania, jednostka, czy wyłączenia

⁹ R.S. Kaplan, *Balanced Scorecard Collaborative Inc., Balanced Scorecard w sektorze publicznym*, materiały z seminarium przeprowadzonego w Hotelu Marriott w Warszawie, 2 lutego 2006.

związane z daną wielkością mają decydujący wpływ na wyliczoną wartość.

- przy nieprecyzyjnym określeniu, jak dany miernik ma być policzony, nie do końca będzie możliwe dokonanie interpretacji wartości miernika, trącać czas na doprecyzowanie, co faktycznie on pokazuje.
- należy pamiętać o tym, że niejednokrotnie dany miernik będzie wyliczany w innym miejscu organizacji.

2.1. Elementy opisowe mierników

Miano, czyli pokazanie w jakich jednostkach przedstawiamy wyliczoną wartość, porządkuje miernik i pozwala na określenie z jaką skalą zjawiska stykamy się w organizacji. Podstawowe hasła, jakie powinny przyświecać definiując miano, jest przedstawienie odpowiedniej kalibracji skali do sytuacji. Pomocne przy doborze miana i skali jest również przemyślenie wartości możliwego odchylenia od wartości miernika.

Częstotliwość pomiaru jest związana z wagą, jaki dany miernik ma dla osoby odpowiedzialnej za dany proces. Przy miernikach mających znaczenie operacyjne, wartości cząstkowe są analizowane z danego procesu w czasie rzeczywistym. Obrobione statystycznie, umieszcza się w karcie monitorowania strategii z częstotliwością tygodniową. Najczęściej spotykana częstotliwość pomiaru jest perspektywa miesięczna. Jest to związane między innymi ze standardowym kalendarzem spotkań kierownictwa zakładu. Celem takich spotkań jest przegląd wyników działalności poszczególnych obszarów działania opisanych w karcie za pomocą wskazanych mierników. Często koszty związane z wyliczeniem danego miernika powodują, że zbyt częste liczenie jest ekonomicznie nieefektywne. Jako przykład można tutaj podać np. badanie satysfakcji pacjentów, czy pracowników, ilość przeprowadzonych szkoleń wewnętrznych lub zewnętrznych, itp. Podczas definiowania odpowiedzialności za miernik, nie można zapomnieć o dwóch aspektach: osobie odpowiedzialnej za pomiar, czyli dostarczenia miernika oraz osobie odpowiedzialnej za podjęcie działań związanych z uzyskanym wynikiem pomiaru.

2.2. Rodzaje mierników

Mierniki w MSC można dzielić według różnych konfiguracji. Najistotniejszym podziałem z punktu widzenia MSC jest podział na mierniki historyczne (wynikowe) oraz mierniki prognostyczne (wyprzedzające).

Mierniki zebrane w poszczególnych perspektywach karty można traktować w kilku wymiarach i punktach odniesienia. Wymiar operacyjny i strategiczny należy rozpatrywać z punktu odniesienia otoczenia organizacji, jak te, tego, jak organizacja funkcjonuje od wewnątrz. Dobierając mierniki do karty publicznej jednostki ochrony zdrowia (zob. załącznik nr 1), należy zwrócić uwagę, aby były reprezentowane w niej zarówno te, które przedstawiają obraz organizacji, jak i te, które pozwolą na przegląd efektywności funkcjonowania w tle otoczenia w którym przychodzi jej funkcjonować.

Rozkład mierników w poszczególnych perspektywach w całości jest uzależniony od zbudowanej podczas wdrożenia mapie strategii. Nie mniej jednak można wyznaczyć kilka kluczowych mierników, które są na tyle ważne i uniwersalne, że można je przytoczyć jako referencyjne. Każda organizacja dobiera sobie sama zestaw mierników najlepiej odzwierciedlających jej kondycję, stan w jakim się znajduje oraz stopień wdrożenia kierunków strategicznych. Jakość dobranych mierników jest w miarę prosta do określenia.

Dobrze zdefiniowany miernik w karcie:

- powinien być jednoznaczny w interpretacji,
- nieskomplikowany w obliczeniu,
- tani (tak aby koszty związane z jego pozyskaniem nie przekroczyły korzyści z informacji związanej z jego posiadaniem),
- łatwo dostępny dla osób odpowiedzialnych za jego wartość,
- obiektywny (oparty o dane ilościowe lub wartościowe z organizacji, nie oparty na subiektywnej ocenie).

Fenomenem Mission Oriented Scorecard w organizacji publicznej jest możliwość powiązania związkami mierników z różnych obszarów organizacji. Karta daje możliwość badania jak wartość jednego miernika wpływa na wartość innego. Zwizualizowane mierniki na karcie zaczynają się zachowywać jakby w systemie naczyń połączonych, uruchamiając uwagę menedżera wszędzie tam, gdzie zaczyna zmieniać się miernik w jednej perspektywie widoczne są zmiany w innej perspektywie, które na początku obserwacji nie wydawały się tak ze sobą powiązane np.

wykonanie świadczeń medycznych powyżej wartości umowy zawartej z Narodowym Funduszem Zdrowia spowoduje z jednej strony narażenie szpitala na ryzyko związane z niezapłaceniem za świadczenia ponadlimitowe a przez to na straty finansowe (mierniki w perspektywie finansowej), a drugie strony na bardzo pozytywne wyniki wskazane przez mierniki w perspektywie interesariuszy – np. pacjenta (m.in. poprzez zmniejszenie kolejki oczekujących, zwiększenie dostępności do świadczeń, zadowolenie pacjentów), w perspektywie procesów wewnętrznych (np. zwiększenie obrotu łóżka). Pełne wykorzystanie karty wymaga jednak bardzo wytężonej uwagi nie tylko na etapie budowania mapy strategii podczas projektu wdrożeniowego, ale przede wszystkim na właściwym dobraniu i późniejszej kalibracji mierników, ciągłym monitoringu oraz śledzenia ewentualnych odchyleń i ich analizy.

Podsumowanie

Aby stosować MSC jako narzędzie zarządzania strategicznego nie wystarczy "nappełnić" miernikami poszczególne perspektywy. Ważnym jest aby stworzyć spójny system celów strategicznych powiązanych relacjami przyczynowo-skutkowymi, a dopiero na tej podstawie przyporządkowywać mierniki do celów. Stworzenie listy właściwych mierników jest dostosowanych do rzeczywistości społeczno-ekonomiczno-politycznej jest trudne, acz nie niemożliwe. Stworzony i ukształtowany zestaw mierników możliwych do wyboru w poszczególnych perspektywach, stanowiąc składową pełnego obrazu organizacji, umożliwiając monitoring przyjętych zamierzeń strategicznych i analizę ich ewentualnych odchyleń.

Literatura:

1. Bratnicki M., Frączkiewicz-Wronka A., *Efektywność organizacyjna i zarządzanie publiczne: wyłaniające się koncepcje, kluczowe wyzwania i kierunki dalszych badań w obszarze pomiaru efektywności*, Organizacja i Kierowanie, nr 3, 2006.
2. Becker B.E., Huselid M.A., Ulrich D., *The HR Scorecard. Linking People, Strategy and Performance*, Boston-Massachusetts. Harvard Business School Press, 2001.

3. Freidag R.H., Schmidt W., *My Balanced Scorecard. Moja Strategiczna Karta Wyników*. (Red. wyd. polskiego: A. Lewandowska, M. Likierski), C. H. Beck, Warszawa 2003.
4. Frączkiewicz-Wronka A., *Reforma systemu opieki zdrowotnej w perspektywie integracji z Unią Europejską. Wybrane aspekty zachodzących zmian*, Katowice 2007.
5. Gadiesh O., Gilbert J.L., *Transforming Corner-Office Strategy into Fronline Action*, Harvard Business Review, May 2001.
6. Kaplan R.S., Norton D.P., *Having Trouble with Your Strategy. Then Map It.*, Harvard Business Review, September-October 2000.
7. Kaplan R.S., Norton D.P., *The Strategy Focused Organization. How Balanced Scorecard Companies Thrive in the New Business Environment*, Boston-Massachusetts. Harward Business School Press 2001.
8. Kaplan R.S., Norton D.P., *Translating strategy into action. The Balanced Scorecard*, Boston-Massachusetts. Harward Business School Press 1996.
9. Kaplan R.S., Norton D.P., *The Balanced Scorecard – Measures That Drive Performance*, Harvard Business Review, January-February 1992.
10. Kaplan R.S., *Balanced Scorecard Collaborative Inc.*, *Balanced Scorecard w sektorze publicznym*, materiały z seminarium przeprowadzonego w Hotelu Marriott w Warszawie, 2 lutego 2006.
11. Kaplan R.S., Norton D.P., *Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System*, Harvard Business Review, January-February 1996.
12. Koch R., *Strategia. Przewodnik*, Wyd. Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 1998.
13. Kreikebaum H., *Strategiczne planowanie w przedsiębiorstwie*, PWN, Warszawa 1996.
14. Kubka J., *Psychospołeczne aspekty zarządzania zmianami*, Zeszyty Naukowe Politechniki Gdańskiej, Filozofia VII. Nr 596. 2003.
15. Olve N.G., Roy J., Wetter M., *Performance drivers. A Practical Guide to Using the Balanced Scorecard*, Wiley, Chichester 2000.
16. Waszczyk M., *Metodyka budowania Strategicznej Karty Wyników na przykładzie Wirtualnej Polski S.A.* Kwartalnik Naukowy „Pieniądze i Więź”, 16-17 (lato-jesień), 2002.

Załączniki nr 1a MSC karta monitorowania strategii – perspektywa interesariuszy

Perspektywa interesariuszy		
<i>Cele strategiczne</i>	<i>Mierniki</i>	<i>Działania/Inicjatywy strategiczne</i>
1. Budować zadowolenie pacjentów i ich rodzin	• liczba skarg pacjentów i ich rodzin • Procent pacjentów hospitalizowanych, dla których opracowano indywidualne plany leczenia i opieki • Wyniki badań satysfakcji pacjentów (stopień satysfakcji pacjentów)	• Ustalać z pacjentem i dotrzymywać terminów realizacji usług zdrowotnych • Opracować indywidualne plany leczenia i opieki • Eliminować sytuacje konfliktu pacjent/personel medyczny • Zapewnić pełną realizację praw pacjenta • Poprawić standard usług hotelowych
2. Poprawiać dostępność do świadczeń zdrowotnych zwłaszcza deficytowych i tych „z kolejki oczekujących”	• Liczba pacjentów oczekujących na deficytowe świadczenia zdrowotne • Liczba nowych specjalności i technologii medycznej • Skrócenie czasu oczekiwania na świadczenia wyspecjalistyczne • Wyniki badań satysfakcji pacjentów (stopień satysfakcji pacjentów)	• Skrócić listy oczekujących • Uruchomić nowe dziedziny działalności podstawowej, w tym w szczególności hemodynamiki, OIOMNN • Usprawnić wewnętrzną organizację pracy, zwłaszcza w zakresie działalności zasadniczej (statutowej) • Modernizować wyposażenie medyczne szpitala
3. Umocnić pozycję zespołu opieki zdrowotnej	• Liczba publikacji o Szpitalu i jego pracownikach (budujących pozytywny wizerunek Szpitala) • Wyniki badań satysfakcji pacjentów • Liczba publikacji prasowych o szpitalu • Uzyskanie certyfikatu CMJ i ISO • Miejsce w ogólnopolskim rankingu szpitali • Liczba leczonych pacjentów	• Propagować osiągnięcia Szpitala w sferze medycznej i zarządzania • Podnosić pozycję szpitala w rankingach szpitali • Pozyskać dla szpitala wsparcie w ramach kontraktów wojewódzkich i Fundacji działających na rzecz Szpitala • Zbudować atrakcyjną stronę internetową Szpitala
4. Realizować zadania statutowe w warunkach stabilności finansowej	• Wynik finansowy • Poziom zadłużenia	• Dążyć do zrównoważenia przychodów i kosztów, ze szczególnym uwzględnieniem działalności podstawowej
5. Dostarczać świadczenia medyczne o wymaganej jakości za umiarkowaną cenę	• Wskaźnik procentowy wypełnienia wymagań szczegółowych płatnika (w poszczególnych rodzajach i zakresach świadczeń medycznych) • Oferta cenowa na poziomie +/- 10 % średniej dla produktów porównywalnych szpitali	• Zidentyfikowanie miejsc powstawania kosztów • Dążyć do obniżenia kosztów w każdym miejscu ich wytwarzania (powstawania) • Standaryzować postępowanie medyczne i kontrolować przebieg oraz dokumentację leczenia
6. Dostosować zakres i ilość świadczeń zdrowotnych dla potrzeb regionalnej społeczności i płatników	• Poziom realizacji kontraktu • Stopień skrócenia listy oczekujących (w wymiarze rocznym)	• Rozwijać działalność w specjalnościach deficytowych dla Podkarpacia • Oferować płatnikowi rzadkie i deficytowe procedury medyczne • Stabilizować wykonanie kontraktu z płatnikiem publicznym

Załącznik nr 1b MSC –karta monitorowania strategii - perspektywa procesów wewnętrznych

Perspektywa procesów wewnętrznych		
<i>Cele strategiczne</i>	<i>Mienniki</i>	<i>Działania Inicjatywy strategiczne</i>
1. Usprawnić i upraszczać wewnętrzne procesy regulacyjne	Procent stanowisk pracy z dostępem do internetu	- Przegląd wewnętrznych aktów prawnych i ich modyfikacja zapewniająca przejrzystość i spójność - Rozbudować i upowszechnić Internet jako podstawową metodę komunikacji wewnętrznej
2. Stworzyć warunki dla powstawania i wdrażania innowacji	- Liczba zgłoszonych/ wdrożonych innowacji, - Liczba wdrożonych (cykl 3-letni) nowych technologii medycznych	- Określić procedurę zgłaszania nowatorskich koncepcji usprawniających działalność Szpitala oraz zasady premiowania autorów w związku z ich wdrożeniem - Wdrażać nowoczesne technologie medyczne
3. Wdrażać programy podnoszenia jakości	- Otrzymane certyfikaty - Wskaźnik realizacji standardów akredytacyjnych	- Uzyskać akredytację centrum Monitorowania Jakości w Ochronie Zdrowia - Uzyskać stosowane certyfikaty ISO - Wdrażać nowe techniki zarządzania
4. Doskonalić i standaryzować opiekę zdrowotną	- Dostęp do aktualnych wytycznych i obowiązujących standardów w opiece zdrowotnej - Wskaźnik realizacji standardów akredytacyjnych	Opracować i wdrożyć standardy postępowania klinicznego dla kluczowych procedur medycznych we wszystkich medycznych komórkach organizacyjnych
5. Upraszczać proces zarządzania dostawami	- Liczba kontrahentów - Ilość nabywanego asortymentu	- Zmniejszyć liczbę dostawców a zwłaszcza pośredników - Zwiększyć częstotliwość dostaw - Unifikować używane w Szpitalu wyroby medyczne, sprzęt i materiały - Kumulować zamówienia zapewniające konkurencyjność dostawców
6. Poprawić efektywność wykorzystania zasobów	- Średni czas hospitalizacji (na oddziałach/ w Szpitalu) - Poziom obłożenia łóżek, - Liczba zabiegów operacyjnych - Wskaźnik wykorzystania sal operacyjnych - Poziom zapasów Apteki	- Zoptymalizować czas hospitalizacji pacjentów, - Zwiększyć poziom obłożenia łóżek, - Zwiększyć liczbę zabiegów operacyjnych w godzinach od 7-15 (zwiększyć wykorzystanie bloku operacyjnego) - Zwiększyć produktywność pracy - Wprowadzić system apteczny unit dose oraz uruchomić centralną pracownię cytostatyków

Załącznik 1 c MSC- karta monitorowania strategii - perspektywa rozwoju

Perspektywa rozwoju		
<i>Cele strategiczne</i>	<i>Mierniki</i>	<i>Działania/Inicjatywy strategiczne</i>
1. doskonalić umiejętności pracowników	Liczba szkoleń rocznie (wskaźnik na pracownika i wskaźnik kosztu szkolenia na pracownika)	- Wspierać procesy podwyższania kwalifikacji przez pracowników w kluczowych dla szpitali dziedzinach - Upowszechnić proces samokształcenia, wymiany przykładów dobrych praktyk, metody benchmarkingu
2. budować zadowolenie pracowników	- Poziom satysfakcji pracowników (ankieta) - Wskaźnik rotacji (fluktuacji) kadr	- Precyzyjnie określić zakres zadań i kompetencji pracowników - Wdrożyć system wynagradzania związany z wartościowaniem stanowisk pracy i efektami pracy - Określić ścieżki awansu zawodowego
3. zapewnić przywództwo na różnych poziomach zarządzania	Poziom przygotowania Kierowników do zarządzania zasobami ludzkimi (ankieta)	- Na kierownicze stanowiska dobierać osoby o predyspozycjach menedżerskich, - Wyszukiwać i szkolić liderów
4. podnosić kulturę organizacyjną	- Poziom utożsamiania się pracowników z zoz - Poziom znajomości misji i celów strategicznych placówki wśród pracowników	- Upowszechniać wśród pracowników misję i cele strategiczne szpitala - Upowszechniać zespołowe formy pracy i rozwiązywania problemów - Wdrażać kompleksowe zarządzanie jakością - Poprawiać klimat społeczny i środowiska pracy - Upowszechniać wzorce zachowań oparte na efektywności i innowacyjności
5. Zbudować kompleksowy system informatyczny wspierający zarządzanie	- Liczba kluczowych obszarów zarządzania szpitalem objętych informatyzacją - Poziom integracji systemów informatycznych - Wskaźnik integracji oprogramowania (procent programów zintegrowanych do całkowitej liczby programów wykorzystanych w szpitalach x 100%)	- Zaprojektować i wdrożyć system informatyczny zarządzania szpitalem - Dokonać przeglądu istniejącego systemu informatycznego - Wyspecyfikować kluczowe obszary zarządzania z zastosowaniem informatyzacji
6. Nagradzać efektywność i innowacyjność	Liczba wyróżniających się pracowników	- Wdrożyć systemy premiowania pracowników za szczególne wyniki w pracy - Wdrożyć system niefinansowych gratyfikacji dla wyróżniających się pracowników
7. Rozwijać wysokospecjalistyczne technologie medyczne	Liczba wysokospecjalistycznych technologii medycznych	- Wdrażać małoinwazyjne techniki diagnostyczne i chirurgiczne - Wdrażać innowacyjne programy lekowe i profilaktyczne - Wdrożyć system cyfrowej archiwizacji medycznej dokumentacji wewnętrznej

Załącznik 1 d MSC – karta monitorowania strategii – perspektywa finansowa

Perspektywa finansowa		
<i>Cele strategiczne</i>	<i>Mierniki</i>	<i>Działania/ Inicjatywy strategiczne</i>
1. Osiągnąć i utrzymywać dodatnią rentowność przychodów	Wskaźniki rentowności przychodów (sprzedaży)	- Obniżyć koszty w każdym miejscu ich powstawania - Zwiększyć przychody, zwłaszcza spoza NFZ (ośrodek szybkiej diagnostyki i terapii)
2. Zoptymalizować płynność finansową	Wskaźniki płynności	Zwiększyć udział kapitałów długoterminowych w strukturze kapitałów
3. Poprawić sprawność działania	- Wskaźniki operacyjności - Wskaźniki kontroli kosztów administracyjnych - Wskaźniki rotacji Mt, Mo	Obniżyć koszty ogólnospołowe
4. Doskonalic i standaryzować opiekę zdrowotną	- Liczba opracowanych standardów postępowania klinicznego, - Wskaźnik realizacji standardów akredytacyjnych	Opracować i wdrożyć standardy postępowania klinicznego dla kluczowych procedur medycznych we wszystkich medycznych komórkach organizacyjnych
5. Utrzymać zdolność do obsługi długu	Wskaźnik zadłużenia i obsługi długu	- Osiągać dodatni wynik finansowy - Utrzymać właściwe relacje zadłużenia długoterminowego i krótkoterminowego
6. Zwiększać relacje budżetu strategicznego do budżetu operacyjnego	Relacja kosztów modernizacji i rozwoju (w tym szkoleń) do kosztów bieżących	- Zwiększać corocznie poziom inwestycji, - Zwiększać poziom finansowania i modernizacji i rozwoju Szpitala ze źródeł zewnętrznych (dotacje budżetowe, fundusze specjalne, środki strukturalne Unii Europejskiej, itp.)

Relacje sektora publicznego i pozarządowego w sferze wykonywania zadań publicznych na terenie miasta Wałbrzycha

Wstęp

Prezentowany referat dotyczący relacji sektora publicznego i pozarządowego w sferze wykonywania zadań publicznych powstał w ramach systemu „Przyjazny Urząd – Przejrzysta Gmina” oraz programu współpracy miasta Wałbrzycha z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego w zakresie realizacji zadań publicznych.

1. Cel przygotowania referatu

Celem referatu jest zaprezentowanie sposobu wydatkowania pieniędzy publicznych w samorządzie gminnym na działalność społeczną, form współpracy i stosowania procedur współpracy pomiędzy sektorem publicznym – Gminą Wałbrzych a sektorem pozarządowym oraz w konsekwencji zapewnienia nadzoru i przejrzystości wydatkowania pieniędzy publicznych przyznawanych w formie dotacji celowych dla organizacji pozarządowych i innych podmiotów na realizację zadań własnych gminy w oparciu o:

- ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹,
- strategię zrównoważonego rozwoju miasta Wałbrzycha do 2013 roku²,

¹ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. Nr 96, poz. 873 z późniejszymi zmianami)

- gminną strategię rozwiązywania problemów społecznych miasta Wałbrzycha na lata 2009-2015 ³,
- program współpracy miasta Wałbrzycha z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego w zakresie realizacji zadań publicznych na 2008 rok⁴.

Cele strategii i gminnych programów w zakresie lokalnej współpracy w ramach systemu „Przyjazny Urząd – Przejrzysta Gmina” obejmują:

- 1) Kształtowanie lokalnego społeczeństwa obywatelskiego i wspomaganie jego rozwoju w tym:
 - organizowanie i wspieranie działań społecznych i inicjatyw obywatelskich na rzecz Miasta i rozwoju więzi lokalnych,
 - rozwijanie poczucia przynależności do społeczności lokalnej Miasta,
 - promocje postaw obywatelskich i prospołecznych.
- 2) Rozwój partnerskiej współpracy pomiędzy samorządem a sektorem pozarządowym.
- 3) Wzmacnianie pozycji sektora pozarządowego wraz z zapewnieniem równych szans w realizacji zadań publicznych, poprzez powierzanie i wspieranie coraz większej ilości zadań z jednoczesnym zapewnieniem odpowiednich środków na ich realizację.
- 4) Identyfikację potrzeb oraz podnoszenie skuteczności i efektywności działań w sferze zadań publicznych.
- 5) Tworzenie systemowych rozwiązań dla ważnych problemów społecznych.
- 6) Tworzenie warunków do powstania organizacji a także jednostek działających na rzecz społeczności lokalnej.

² Uchwała Nr XLIV/282/05 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 11 października 2005 roku w sprawie przyjęcia Strategii Zrównoważonego Rozwoju Miasta Wałbrzycha do 2013 roku.

³ Uchwała Nr XXXVI/340/09 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 27 marca 2009 roku w sprawie przyjęcia Gminnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Wałbrzycha na lata 2009-2015.

⁴ Uchwała Nr XVI/155/07 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 29 listopada 2007 roku w sprawie przyjęcia programu współpracy miasta Wałbrzycha z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego w zakresie realizacji zadań publicznych na 2008 rok.

2. Zakres i formy współpracy

Miasto Walbrzych współpracuje z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami w sferze zadań publicznych wymienionych w art. 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.) w zakresie zadań własnych gminy.

Współpraca może mieć charakter finansowy oraz pozafinansowy.

1. Współpraca o charakterze finansowym, polegająca na zlecaniu realizacji zadań publicznych, może odbywać się w formach:
 - a) powierzania wykonania zadania publicznego wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie jego realizacji,
 - b) wspierania zadania publicznego wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie jego realizacji.

Dotacje celowe zaplanowane w budżecie Miasta mogą być udzielane wyłącznie na realizację zadań priorytetowych określonych w rocznym programie współpracy i nie mogą być wykorzystane w szczególności na:

- zakupy inwestycyjne i remonty,
- zakup gruntów,
- działalność gospodarczą,
- pokrycie kosztów bieżących utrzymania biura organizacji ubiegającej się o przyznanie dotacji, w tym także wydatków na wynagrodzenia pracowników, o ile nie są one bezpośrednio związane z realizacją zleconego zadania publicznego,
- działalność polityczną i religijną.

Zlecanie realizacji zadań publicznych następuje w trybie otwartego konkursu ofert na podstawie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a ich realizacja następuje na podstawie zawieranych umów, które szczegółowo określają prawa i obowiązki organizacji pozarządowych i innych podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego realizujących zlecone zadania przez samorząd gminny.

2. Współpraca o charakterze pozafinansowym odbywa się w formach:
- powołania wspólnego zespołu konsultacyjnego o charakterze doradczym – inicjatywnym, pod nazwą Wałbrzyska Rada Pożytku Publicznego,
 - udziału przedstawicieli organizacji pozarządowych w posiedzeniach zespołów opiniująco-doradczych rozpatrujących oferty,
 - wzajemnego konsultowania się samorządu gminnego i organizacji pozarządowych w zakresie planowanych kierunków działalności i współdziałania, w tym opiniowanie projektu programu współpracy z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami w ramach prowadzonych dyskusji panelowych w trzech grupach tematycznych: 1) pomoc społeczna, przeciwdziałanie patologiom społecznym oraz ochrona zdrowia, 2) kultura fizyczna i krajoznawstwo, 3) oświata i wychowanie oraz kultura, sztuka i tradycje narodowe,
 - wspierania merytorycznego organizacji pozarządowych w postaci: konsultacji, szkoleń, konferencji, spotkań,
 - udostępniania obiektów kulturalnych, sportowych oraz pomieszczeń na prowadzenie działalności statutowej organizacjom,
 - udzielania rekomendacji i opinii organizacjom pozarządowym współpracującym z samorządem gminnym, które ubiegają się o przyznanie lokalu lub dofinansowanie z innych źródeł,
 - prowadzenia aktualizacji mapy aktywności organizacji pozarządowych i innych podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego w zakresie: zamieszczania informacji o planowanych do realizacji zadań publicznych, ogłaszanych otwartych konkursach ofert, przyznanych dotacji celowych, oceny realizacji zadań w formie zamieszczania sprawozdawczości z wykonania zadań publicznych w poszczególnych obszarach współpracy.

Wałbrzyska Rada Pożytku Publicznego jest powoływana na okres 4 lat przez Prezydenta Miasta Wałbrzycha na podstawie Zarządzenia. Skład osobowy Rady wynosi 12 osób, w tym: 6 przedstawicieli reprezentujących administrację samorządu gminnego oraz 6 przedstawicieli reprezentujących organizacje pozarządowe.

Główne zadania Rady:

1. Udział w opracowywaniu strategii i programów społecznych.
2. Opiniowanie projektów aktów prawa lokalnego dotyczących sektora pozarządowego.
3. Opiniowanie doboru kandydatów do składu zespołów opiniujących oferty złożonych do konkursu na realizację zadań publicznych w sferze pożytku publicznego.
4. Wydawanie opinii w sprawie realizacji polityki współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi w sferze pożytku publicznego, przedstawienie wyników analizy z wnioskami władzom uchwalodawczym i wykonawczym samorządu gminnego oraz sektorowi pozarządowemu.
5. Uczestnictwo w opracowaniu projektów programów współpracy miasta Wałbrzycha z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego.
6. Stałe monitorowanie i doskonalenie zasad współpracy Miasta z sektorem pozarządowym.
7. Wyrażanie opinii w istotnych sprawach dotyczących organizacji pozarządowych.
8. Przedstawianie Prezydentowi Miasta propozycji priorytetów oraz potrzeb w zakresie zlecania zadań publicznych gminy organizacjom pozarządowym w danym roku budżetowym.
9. Inicjowanie tworzenia standardów działalności organizacji pozarządowych.
10. Podejmowanie innych działań wynikających z aktualnych potrzeb dotyczących współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami działającymi w sferze pożytku publicznego.

Skuteczność i efektywność partnerstw jest pochodną wielu czynników. Najważniejsze z nich to: 1) umiejętność precyzyjnego dookreślenia potrzeb i celów leżących po stronie beneficjentów, czyli lokalnych mieszkańców, 2) poczucie współdecydowania w zakresie podejmowanych działań, 3) jasno sprecyzowany podział odpowiedzialności za realizowane działania, 4) dobra koordynacja działań oraz wyeliminowanie dublujących się działań, 5) innowacyjność rozwiązań przy realizacji pro-

jektów, 6) zdywersyfikowany kapitał ludzki oparty na zasobach lokalnych, 7) elastyczność w rozwiązywaniu problemów lokalnych⁵.

3. Realizacja zadań priorytetowych

Realizacja zadań priorytetowych:

1. Z zakresu pomocy społecznej.

- 1.1. Działania socjalno-pomocowe na rzecz dzieci, młodzieży oraz osób dorosłych:
 - a) wspieranie programów poradnictwa specjalistycznego i społecznego,
 - b) pozyskiwanie i dystrybucja darów żywnościowych i rzeczowych,
 - c) udzielanie pomocy rzeczowej dla osób dotkniętych zdarzeniami losowymi i sytuacją kryzysową,
 - d) wspieranie uroczystych poczęstunków w organizowaniu śniadań wielkanocnych oraz kolacji wigilijnych, zakup paczek świątecznych.
- 1.2. Działania socjalno-pomocowe na rzecz osób w podeszłym wieku:
 - a) aktywizacja społeczna osób w podeszłym wieku,
 - b) działania o charakterze integracyjnym oraz samopomocowym,
 - c) rozwijanie środowiskowych form wsparcia dla osób w podeszłym wieku.
- 1.3. Działania socjalno-pomocowe na rzecz osób bezdomnych:
 - a) prowadzenie jadłodajni dla osób bezdomnych i najuboższych,
 - b) udzielanie schronienia.
- 1.4. Działania socjalno-pomocowe na rzecz osób niepełnosprawnych:
 - a) wspieranie ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi,

⁵ Praca zb. pod red. W. Misztala i A. Zybaly, *Partnerstwo społeczne-model rozwoju Polski*, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” Warszawa 2008, s.166.

- b) wspieranie działań o charakterze integracyjnym oraz samopomocowym dla osób niepełnosprawnych,
 - c) wspieranie zajęć ogólnorozwojowych organizowanych dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnej oraz grup wsparcia dla ich rodziców lub opiekunów.
- 1.5. Działania na rzecz aktywizacji osób bezrobotnych, najuboższych oraz wykluczonych społecznie, m.in. prowadzenie klubu integracji społecznej.

2. Z zakresu przeciwdziałania patologiom społecznym.

2.1. Przeciwdziałanie narkomanii

- a) prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej, edukacyjnej oraz szkoleniowej,
- b) prowadzenie zajęć sportowo-rekreacyjnych dla uczniów, a także działań na rzecz dożywiania dzieci uczestniczących w pozalekcyjnych programach opiekuńczo-wychowawczych i socjoterapeutycznych,

2.2. Przeciwdziałanie alkoholizmowi oraz przemocy w rodzinie:

- a) prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej oraz zwiększenie dostępności pomocy terapeutycznej, psychospołecznej dla osób uzależnionych, sprawców przemocy domowej oraz ofiar przemocy w rodzinie,
- b) wspieranie działalności ośrodków interwencji kryzysowej wraz z zapewnieniem miejsc noclegowych,
- c) wspieranie działalności środowiskowych świetlic opiekuńczo-wychowawczych i socjoterapeutycznych dla dzieci i młodzieży z rodzin z problemem alkoholowym, w tym dla dzieci niepełnosprawnych,
- d) dofinansowanie programów profilaktyczno-edukacyjnych dla dzieci i młodzieży,
- e) terapia – wczesna interwencja i terapia dla osób pijących w sposób szkodliwy, uzależnionych i członków ich rodzin,
- f) sposoby zagospodarowania czasu wolnego dzieciom i młodzieży.

3. Z zakresu kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i tradycji oraz podtrzymywani tradycji narodowej, pielęgnowania polskości, rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej.

- 3.1. Organizacja wydarzeń kulturalnych o zasięgu ponadlokalnym, w tym międzynarodowym, a w szczególności: przeglądów, koncertów, występów, spektakli, konkursów, plenerów jubileuszowych, cyklicznych wydarzeń kulturalnych.
- 3.2. Organizacja przedsięwzięć z zakresu podtrzymywania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości, rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej, ze szczególnym uwzględnieniem wydarzeń upamiętniających święta państwowe.
- 3.3. Ochrona dóbr kultury i tradycji, z wyłączeniem realizacji prac konserwatorskich i robót budowlanych.
- 3.4. Realizacja programów w zakresie edukacji kulturalnej lub działań artystycznych dzieci i młodzieży oraz osób niepełnosprawnych.
- 3.5. Organizacja przedsięwzięć prezentujących i promujących amatorski ruch artystyczny.
- 3.6. Organizacja przedsięwzięć upowszechniających, promujących i popularyzujących lokalnych twórców i ich twórczość, w tym wydawanie niskonakładowych katalogów dokumentujących dorobek osób lub realizowanych przedsięwzięć.
- 3.7. Wydawanie niskonakładowych publikacji dokumentujących wiedzę o przeszłości, dniu dzisiejszym i tradycjach miasta Wałbrzycha oraz zamieszkującego społeczeństwa.

4. Z zakresu upowszechniania kultury fizycznej.

- 4.1. Popularyzacja współzawodnictwa sportowego i rekreacji ruchowej, poprzez organizację imprez sportowych i sportowo-rekreacyjnych.
- 4.2. Organizacja szkolenia dzieci i młodzieży mających na celu rozwój umiejętności sportowych w poszczególnych dyscyplinach sportu.
- 4.3. Udział we współzawodnictwie sportowym dzieci i młodzieży.
- 4.4. Rehabilitacja sportowa, organizacja szkolenia i współzawodnictwo sportowe osób niepełnosprawnych.

- 4.5. Organizacja szkoleń, podnoszenie umiejętności osób zajmujących się ratownictwem górskim i wodnym, organizacja zawodów.

5. Z zakresu krajoznawstwa.

- 5.1. Wspieranie organizacji działań krajoznawczych i imprez turystycznych.
- 5.2. Podnoszenie atrakcyjności turystycznej Miasta.

6. Z zakresu ochrony i promocji zdrowia.

- 6.1. Działania mające na celu zwiększenie świadomości społecznej w zakresie HIV/AIDS
- 6.2. Wspieranie działalności w celu zwiększenia wykrywalności HIV/AIDS, poprzez dofinansowanie punktu konsultacyjno-diagnostycznego ds. HIV/AIDS.
- 6.3. Udzielanie wsparcia dla organizacji działających w obszarze ochrony i promocji zdrowia.
- 6.4. Wspieranie działań w zakresie profilaktyki i wczesnego wykrywania chorób nowotworowych oraz poradnictwa specjalistycznego po przebytej chorobie nowotworowej.

7. Z zakresu oświaty i wychowania.

- 7.1. Organizowanie działań młodzieży na rzecz osób potrzebujących, w tym wspieranie kształcenia wolontariuszy, a w szczególności prowadzących pracę wychowawczą z dziećmi i młodzieżą.
- 7.2. Organizowanie różnych form wypoczynku dzieci i młodzieży.
- 7.3. Rozwijanie samorządności i kreowanie liderów.
- 7.4. Wspieranie inicjatyw oświatowych.
- 7.5. Programy rozwijające zainteresowania dzieci i młodzieży z różnych dziedzin kultury i sztuki.
- 7.6. Programy skierowane do uzdolnionych dzieci, szczególnie pochodzących z rodzin zagrożonych ubóstwem.
- 7.7. Wspieranie działań edukacyjnych, w tym na rzecz seniorów.
- 7.8. Wspieranie działań na rzecz współpracy międzynarodowej.

8. Z zakresu wspierania działań na rzecz organizacji.

- 8.1. Rozwijanie partnerstwa lokalnego.

8.2. rozwijanie współpracy projektowej.

8.3. dofinansowanie szkoleń.

4. Ocena realizacji programu

Zgodnie z dyspozycją art. 17 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wszystkie zadania publiczne w ramach lokalnej współpracy, na które gmina udzieliła dofinansowania są przedmiotem kontroli merytorycznej i finansowej pod względem efektywności, rzetelności i jakości ich wykonania oraz prawidłowości wykorzystania przyznanych dotacji celowych z budżetu Miasta. Kontrola oraz ocena realizacji zadań publicznych dokonywana jest w oparciu o sporządzane sprawozdania, uwzględniające część merytoryczną i finansową, które są obowiązkowe i winny być złożone przez podmioty w terminie 30 dni po zakończeniu realizacji zadania. Ponadto, kontrole przeprowadzane są w siedzibie organizacji lub w miejscu realizacji zadania.

Wyniki przeprowadzonych kontroli w 2008 roku wykazały, że organizacje prawidłowo wykorzystują środki publiczne otrzymane na realizację zadań. Zdarzają się jednak i takie pojedyncze przypadki, gdzie podmioty zobowiązane są do zwrotu przyznanych dotacji, bowiem wykorzystały je niezgodnie z przeznaczeniem.

Szczegółowa sprawozdawczość z realizacji zadań publicznych za 2008 rok opublikowana zostało na stronie internetowej Urzędu Miejskiego w Wałbrzychu – www.um.walbrzych.pl, w zakładce: współpraca z organizacjami pozarządowymi.

Przekazywane dotacje celowe z budżetu miasta są częstym przedmiotem kontroli przeprowadzanej przez regionalną izbę obrachunkową.

5. Wskaźniki efektywności współpracy

Wskaźnikami efektywności działalności społecznej sektora pozarządowego są uzyskane informacje, dotyczące w szczególności:

- liczby organizacji pozarządowych realizujących zadania publiczne na rzecz lokalnej społeczności,
- liczba rodzin, osób, które były adresatami różnych zadań publicznych,

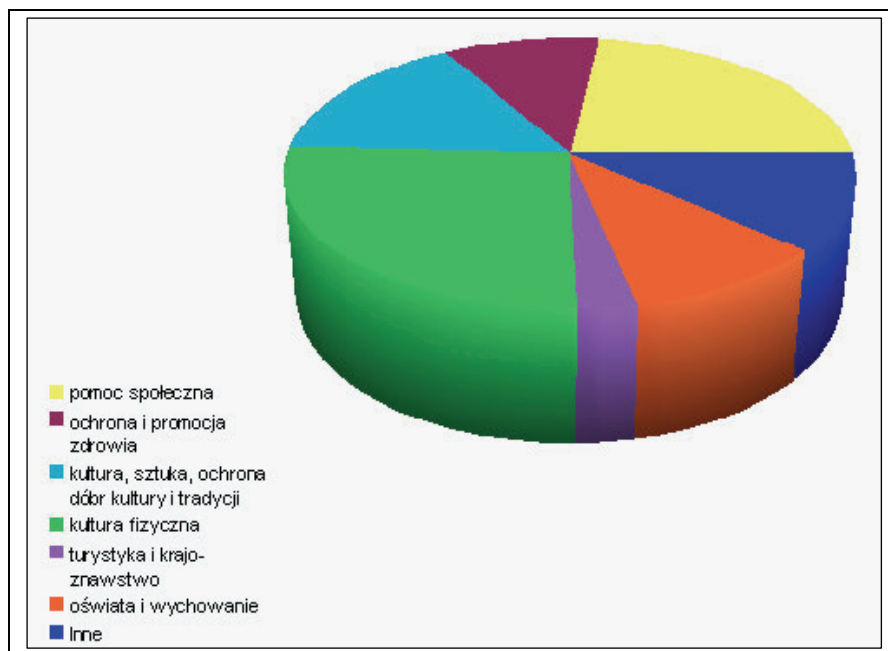
- wysokość środków finansowych przeznaczonych z budżetu samorządu gminnego na realizację zadań publicznych,
- łącznej wielkości finansowych i pozafinansowych środków zaangażowanych przez sektor pozarządowy w realizację zadań publicznych na rzecz mieszkańców i ich Miasta,
- a także systemowych rozwiązań problemów ważnych dla funkcjonowania Miasta.

Tabela 1. Zlecanie zadań publicznych w latach 2007-2008

L.p.	Wyszczególnienie	2007 r.	2008 r.
1.	Liczba konkursów	11	15
2.	Liczba złożonych ofert	245	249
3.	Liczba ofert spełniających kryteria	165	168
4.	Liczba organizacji pozarządowych realizujących zadania publiczne w tym: kościoły i związki wyznaniowe	68	72
5.	Inne podmioty realizujące zadania publiczne: szkoły, instytucje kultury i sportu, MOPS, PCPR, straż miejska, policja	12	16

Źródło: Opracowanie Wydziału Edukacji i Spraw Społecznych Urzędu Miejskiego w Wałbrzychu na podstawie sprawozdawczości z realizacji zadań publicznych w latach 2006-2008.

Obszary współpracy z Gminą obrazuje rys. 1. sporządzony w oparciu o mapę aktywności organizacji pozarządowych i innych podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego.



Rysunek1. Mapa aktywności organizacji pozarządowych współpracujących z Gminą Wałbrzych

Źródło: http://www.um.walbrzych.pl/strony/gospodarka_op_08.htm,
data pobrania: 16.09.2009 r.

Niniejsza mapa aktywności organizacji pozarządowych stanowi zbiór informacji o działających na terenie miasta Wałbrzycha i współpracujących z Gminą Wałbrzych organizacjach pozarządowych. Mapę opracowano na podstawie danych uzyskanych od organizacji pozarządowych z:

- „ankiet informacyjnych organizacji pozarządowych”,
- sprawozdań z wykonania zadań publicznych na rzecz mieszkańców miasta Wałbrzycha zleconych przez podmioty inne niż Gmina Wałbrzych na dzień 31 grudnia zakończonego roku budżetowego.

Tabela 2. Wartość zrealizowanych zadań publicznych w 2007 r.

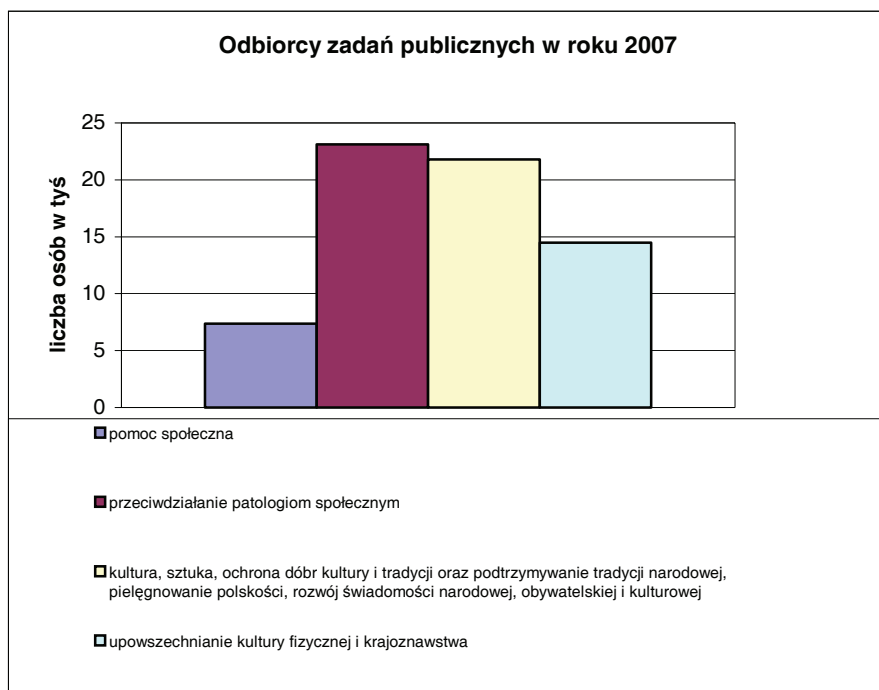
Zakres współpracy	Środki z gminy dla organizacji pozarządowych i innych podmiotów		Środki własne organizacji pozarządowych i innych podmiotów	
	Organizacje pozarządowe	Inne podmioty	Organizacje pozarządowe	Inne podmioty
Przeciwdziałanie patologiom społecznym	655.844 zł.	292.914 zł.	367.369 zł.	62.021 zł.
Pomoc społeczna	560.411 zł.	5.880 zł.	495.760 zł.	10.388 zł.
Kultura, sztuka, ochrona dóbr kultury i tradycji oraz podtrzymywania tradycji narodowej, pielęgnowanie polskości, rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej	105.680 zł.	62.300 zł.	261.444 zł.	761.135 zł.
Upowszechnianie kultury fizycznej, krajoznawstwa	406.628 zł.	-----	798.521 zł.	-----
OGÓŁEM:	1.728.563 zł.	361.094 zł.	1.923.094 zł.	833.544 zł.

Źródło: Opracowanie Wydziału Edukacji i Spraw Społecznych Urzędu Miejskiego w Wałbrzychu na podstawie sprawozdawczości z realizacji zadań publicznych w 2007 r.

Ogółem wartość zrealizowanych zadań publicznych Gminy Wałbrzych we współpracy z sektorem pozarządowym i gminnymi jednostkami organizacyjnymi za rok 2007 wyniosła 4.846.295,00 zł, w tym środki własne sektora pozarządowego wyniosły 2.756.638,00 zł, które stanowiły 56,88 % ogółu wydatkowanych środków publicznych na działalność społeczną.

Odbiorcami zadań publicznych w 2007 roku było **66.732 osoby** – mieszkańców Miasta w tym z zakresu:

- pomocy społecznej – 7.367 osób
- przeciwdziałania patologiom społecznym – 23.104 osoby
- kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i tradycji oraz podtrzymywania tradycji narodowej, pielęgnowanie polskości, rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej – 21.788 osób
- upowszechniania kultury fizycznej i krajoznawstwa – 14.473 osoby



Rysunek 2. Odbiorcy zadań publicznych w roku 2007

Tabela 3. Wartość zrealizowanych zadań publicznych w 2008 r.

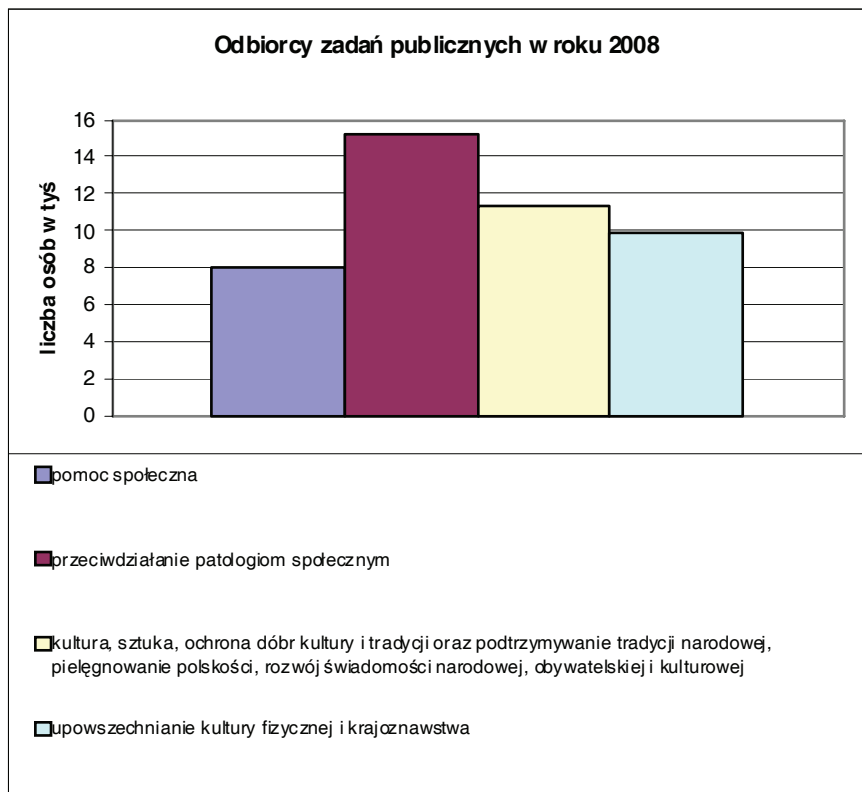
Zakres współpracy	Środki z gminy dla organizacji pozarządowych i innych podmiotów		Środki własne organizacji pozarządowych i innych podmiotów	
	Organizacje pozarządowe	Inne podmioty	Organizacje pozarządowe	Inne podmioty
Przeciwdziałanie patologiom społecznym	532.656 zł.	275.719 zł.	249.495 zł.	98.088 zł.
Pomoc społeczna	560.283 zł.	-----	516.833 zł.	-----
Kultura, sztuka, ochrona dóbr kultury i tradycji oraz podtrzymywania tradycji narodowej, pielęgnowanie polskości, rozwój świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej	69.090 zł.	60.257 zł.	319.605 zł.	213.593 zł.
Upowszechnianie kultury fizycznej, krajoznawstwa	422.983 zł.	-----	1.023.124 zł.	-----
OGÓŁEM:	1.585.012 zł.	335.976 zł.	2.109.057 zł.	311.681 zł.

Źródło: Opracowanie Wydziału Edukacji i Spraw Społecznych Urzędu Miejskiego w Wałbrzychu na podstawie sprawozdawczości z realizacji zadań publicznych w 2008 r.

Ogółem wartość zrealizowanych zadań publicznych Gminy Wałbrzych we współpracy z sektorem pozarządowym i gminnymi jednostkami organizacyjnymi za rok 2008 wyniosła 4.341.726,00 zł, w tym środki własne sektora pozarządowego wyniosły 2.420.738,00 zł, które stanowiły 55,76 % ogółu wydatkowanych środków publicznych na działalność społeczną, i były mniejsze o 1,12 % od środków za 2007 rok.

Odbiorcami zadań publicznych w 2008 roku było **44.326 osób** – mieszkańców Miasta w tym z zakresu:

- pomocy społecznej – 7.972 osoby,
- przeciwdziałania patologiom społecznym – 15.144 osoby,
- kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i tradycji oraz podtrzymywania tradycji narodowej, pielęgnowanie polskości, rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej – 11.373 osoby,
- upowszechniania kultury fizycznej i krajoznawstwa – 9.837 osób.



Rysunek 3. Odbiorcy zadań publicznych w roku 2008

Podsumowanie

Podstawowym celem miasta Wałbrzycha wynikającym z ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie jest budowanie systemu partnerstwa lokalnego przy współudziale organizacji pozarządowych i innych podmiotów pożytku publicznego.

Istota i efektywność relacji sektora publicznego i pozarządowego w wykonywaniu zadań publicznych wynika z zachowania następujących zasad:

1. *Jawności*, poprzez stosowanie przejrzystych procedur polegających na ogłaszaniu otwartych konkursów ofert z jednoczesnym określeniem wysokości środków publicznych zaplanowanych w budżecie Miasta na zlecenia/powierzenia organizacjom i innym podmiotom realizację zadań publicznych.
2. *Pomocniczości*, poprzez zlecenie i finansowe wspieranie zadań na rzecz sektora pozarządowego.
3. *Partnerstwa*, poprzez realizację form i obszarów współpracy uwzględniających propozycje organizacji pozarządowych.
4. *Suwerenności*, poprzez respektowanie odrębności i uznawanie prawa współpracujących podmiotów do samodzielnego rozwiązywania problemów, w tym dofinansowania takich, które należą do własnych zadań gminy.

Działalność sektora pozarządowego znacząco uzupełnia działalność samorządu gminnego w sferze realizowanych zadań publicznych określonych w art. 4 ust.1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Współpraca obu sektorów ma wieloraki, korzystny wymiar merytoryczny i finansowy zarówno dla gminy, jak i dla współpracującego z nią sektora pozarządowego, m. in.:

- odciążenie sektora publicznego czyli gminę, w wykonywaniu zadań publicznych przy wykorzystaniu własnego wkładu finansowego oraz potencjału kadrowego sektora pozarządowego,
- mniejszy koszt wykonywania zadań publicznych zleconych organizacjom pozarządowym i innym podmiotom,

- podejmowanie decyzji w sprawach dotyczących jakości życia mieszkańców przez sektor pozarządowy będący członkiem społeczności lokalnej,
- budowanie społecznej więzi pomiędzy gminą a organizacjami pozarządowymi poprzez realizowanie zadań w sferze pomocy społecznej, kultury, sportu, kultury fizycznej, turystyki, edukacji oraz przeciwdziałania patologiom społecznym,
- bardziej efektywne zarządzanie społecznościami lokalnymi, dzięki dobremu rozpoznaniu jego potrzeb,
- umacnianie w świadomości społecznej poczucia odpowiedzialności za swoją lokalną wspólnotę.

Trwałe relacji sektora publicznego i pozarządowego są wynikiem systemowego rozwiązywania problemów społecznych ważnych dla funkcjonowania Miasta:

- ograniczanie skrajnego ubóstwa,
- utrwalanie i zapewnianie środowiskowej pomocy dla dzieci i młodzieży z rodzin patologicznych, ze szczególnym uwzględnieniem opieki pedagogicznej, psychologicznej, terapeutycznej, socjoterapeutycznej w rozwijaniu indywidualnych umiejętności,
- zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie powszechnego dostępu do korzystania z imprez integrujących w sferze pomocy społecznej, kultury, sztuki i dziedzictwa narodowego, kultury fizycznej, sportu i turystyki, krajoznawstwa,
- zapewnienia poczucia bezpieczeństwa socjalnego, pomocy w prowadzeniu zdrowego stylu życia oraz stwarzanie możliwości podnoszenia kultury osobistej dla osób i rodzin ubogich oraz zagrożonych patologiami,
- budowanie trwałych zasad partnerstwa publiczno-społecznego.

Tworzenie wartości w instytucji kultury na przykładzie filharmonii

Wstęp

Pojęcie wartości w organizacjach publicznych nie jest jeszcze tak szeroko rozpowszechnione jak w organizacjach komercyjnych, w których tworzenie wartości dla akcjonariuszy jest celem nadrzędnym. Nawet zastąpienie określenia akcjonariusz (udziałowiec) słowem interesariusz nie doprowadziło jeszcze do takiego zainteresowania zagadnieniem wartości w tych organizacjach. Realizacja celów interesariuszy zdaje się jedynie uzasadnieniem dotacji i innych wpływów, a nie celem nadrzędnym, jak to się dzieje w organizacjach komercyjnych.

O tym, że taki kierunek myślenia nie jest właściwy, świadczyć mogą dwa argumenty. Po pierwsze wzrasta obecnie zakres kategorii wartości, co wynika z wprowadzenia do powszechnego użytku pojęcia interesariusza oraz jego interesu (spodziewanych korzyści). Mowa jest o wartościach społecznych, estetycznych, edukacyjnych i innych, których odbiorcami jest społeczeństwo ogółem, melomani, uczniowie i inne grupy interesów. Po drugie wartość gotówkowa, czyli wartość nadwyżki wpływów nad wydatkami organizacji ma źródło nie tylko w działalności komercyjnej (w tym także korzyści ze sponsoringu), ale także wynika pośrednio z działalności prospołecznej, która jest objęta dotacją państwową.

W niniejszym artykule przedstawiony zostanie przypadek filharmonii jako organizacji publicznej, która funkcjonuje w oparciu o wartości różnego rodzaju. Dominują tu wartości kulturowe i inne wartości o charakterze społecznym. Dane wykorzystane do analizy zostały zgromadzone podczas wywiadów z pracownikami Filharmonii Zielonogórskiej oraz przedstawicielami instytucji biorących udział w tworzeniu wartości. W badaniach zostali ujęci przedstawiciele odbiorców wartości: Filharmonii Zielonogórskiej, melomanów, Urzędu Marszałkowskiego, mediów, sponsorów i dostawców. Opinię na temat wartości postrzeganej przez

Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, partnerów zagranicznych oraz ZAIKS wyraził były wieloletni pracownik Filharmonii Zielonogórskiej, którego styczność z przedstawicielami tych instytucji uprawnia do wyrażenia odpowiednich poglądów. Warto tu zauważyć, że poszczególne instytucje o podobnym charakterze, w opinii pracowników filharmonii posiadają identyczne systemy tworzenia wartości.

Proces tworzenia wartości był analizowany w literaturze przez wielu autorów. Podsumowanie tych rozważań przedstawili C.B. Stabell i O.D. Fjeldstad¹, którzy wyodrębnili trzy technologie, według których tworzona jest wartość: łańcuch wartości (*value chain*), warsztaty wartości (*value shop*) oraz sieci wartości (*value networks*). Spośród tych trzech technologii, jedynie sieci wartości stanowią model odpowiadający systemowi funkcjonowania filharmonii, dlatego w pracy niniejszej zostanie przedstawiona analiza procesu tworzenia wartości z wykorzystaniem narzędzi przeznaczonych dla technologii tego typu.

1. System funkcjonowania filharmonii

Filharmonia jest wojewódzką, samorządową jednostką organizacyjną. Większość jej dochodów pochodzi z budżetu państwa. Są to dotacje z Ministerstwa Kultury oraz z Urzędu Marszałkowskiego. Reszta dochodu to jej własne przychody z prowadzonej działalności².

Głównymi zadaniami filharmonii są³:

- zaspokajanie potrzeb i aspiracji kulturalnych społeczeństwa,
- umożliwianie wszechstronnego rozwoju osobowości, kształtowanie postaw i zasad współżycia społecznego oraz godne reprezentowanie kultury polskiej za granicą,
- kształtowanie, prezentowanie i upowszechnianie historycznego i współczesnego dorobku kultury narodowej i światowej,
- rozwijanie, kultywowanie oraz upowszechnianie tradycji narodowej i regionalnej oraz ochrona dziedzictwa kulturowego,

¹ C.B. Stabell, O.D. Fjeldstad, *Configuring value for competitive advantage: on chains, shops, and networks*, Strategic Management Journal, 1998, vol. 19, s. 413-437.

² Statut Filharmonii Zielonogórskiej, Załącznik do Uchwały nr 187/1338/2005 Zarządu Województwa Lubuskiego z dnia 25 października 2005 roku.

³ Ibidem.

- prowadzenie edukacji kulturalnej i wychowania przez sztukę, zwłaszcza przygotowania dzieci i młodzieży do roli przyszłych współtwórców i odbiorców kultury,
- tworzenie warunków, które sprzyjają rozwojowi twórczości i talentów twórczych,
- organizowanie imprez oraz akcji kulturalnych, ze szczególnym uwzględnieniem form muzycznych,
- prowadzenie współpracy i wymiany kulturalnej z partnerami z zagranicy, partycypacja w organizacji międzynarodowych imprez kulturalnych służących poznawaniu i zbliżaniu kultur narodów, które współpracują z Polską,
- prowadzenie działalności wydawniczej oraz informacyjnej w zakresie sztuki muzycznej.

Główną formą działalności filharmonii jest zajmowanie się organizacją imprez planowych w porozumieniu z Urzędem Marszałkowskim i Ministerstwem Kultury i Dziedzictwa Narodowego (zwane dalej Ministerstwem). Organizuje ona też imprezy pozaplanowe i są to przedsięwzięcia, które należy realizować ze środków dodatkowo pozyskanych. Do działalności organizacyjnej zalicza się również udział we wszystkich działaniach na rzecz rozwoju kultury polskiej, ze szczególnym uwzględnieniem kultury danego regionu⁴.

2. Analiza procesu tworzenia wartości w filharmonii

Jednym z najczęściej stosowanych narzędzi do analizy wartości w organizacjach wykorzystujących technologię tworzenia wartości „sieci wartości” jest narzędzie zaproponowane i rozwijane od wielu lat przez V. Aleę⁵. Procedura tej analizy obejmuje dwa etapy, które przedstawione zostały w tabeli 1.

⁴ Tamże.

⁵ V. Aleę, *Value Network Analysis and value conversion of tangible and intangible assets*, Journal of Intellectual Capital, vol. 9, nr1, 2008, s. 5-24.

Tabela 1. Etapy analizy procesu tworzenia wartości

Etap	Rodzaj analizy	Kroki	Wykorzystywane skale lub kategorie
I. Mapowanie sieci	Identyfikacja uczestników		
	Identyfikacja transakcji		
	Identyfikacja wyników końcowych		
II. Analiza wartości	Analiza wymiany		
	Analiza wpływu		
	Analiza procesu tworzenia wartości	Ocena użycia aktywów	• Wysokie • Średnie • Słabe
		Analiza konwersji wartości	• Dodawanie • Rozszerzenie, • Przekształcanie
		Analiza wzmocnienia wartości	
		Ustalenie odbiorców postrzeganej wartości	
		Identyfikacja wartości społecznych	

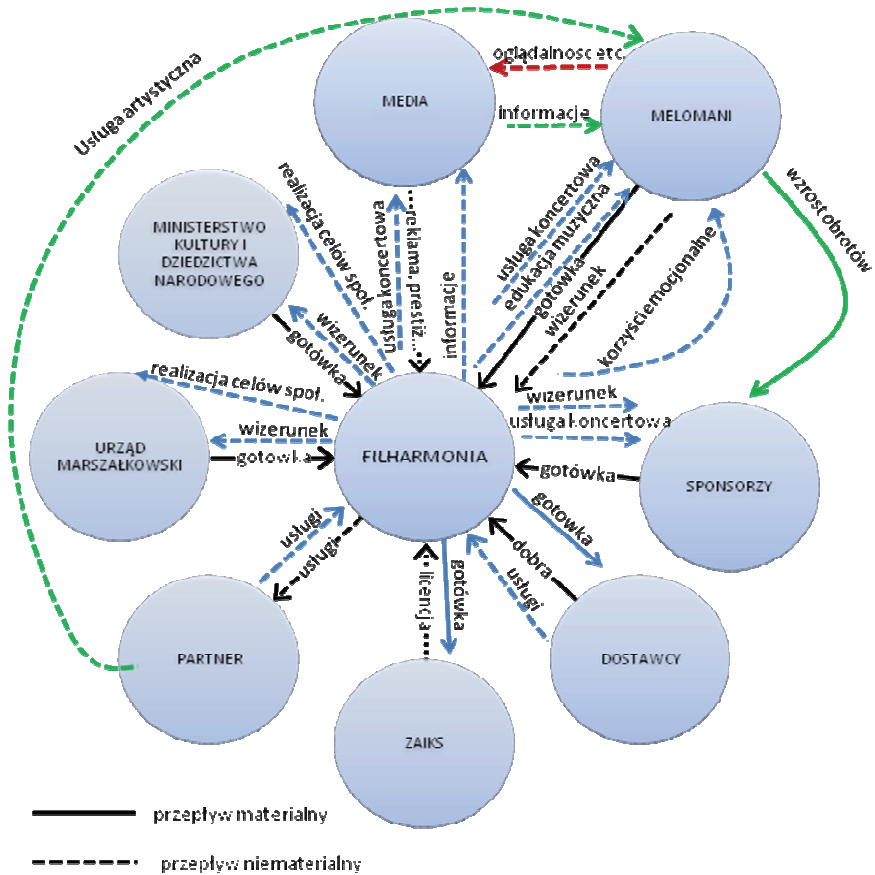
Źródło: Opracowanie własne na podstawie V. Alle, *Value Network Analysis and value conversion...op. cit.*

Pierwszym etapem analizy jest mapowanie sieci. Polega ono na ustaleniu trzech czynników⁶:

- ról uczestników w sieci,
- transakcji (lub działań, które zaczynają się u jednego uczestnika i kończą u innego),
- wyników końcowych, czyli wartości lub korzyści, które zostały dostarczone przez jednego uczestnika na korzyść drugiego.

⁶ Ibidem.

Efektem tej części analizy jest przedstawienie mapy sieci wartości w postaci graficznej. Mapa opracowana dla Filharmonii Zielonogórskiej została przedstawiona na Rysunku 1.



Rysunek 1. Sieć wartości Filharmonii Zielonogórskiej
Źródło: opracowanie własne

Drugi etap analizy polega na badaniu przepływów w sieci. Na tym etapie wykonywane są trzy rodzaje analizy⁷:

- analiza wymiany,
- analiza wpływu,
- analiza procesu tworzenia wartości.

Filharmonia będąca samorządową instytucją kultury otrzymuje gotówkę na drodze dotacji z właściwego urzędu marszałkowskiego. Urząd otrzymuje wizerunek oraz możliwość realizacji celów społecznych. Instytucja kultury w ramach zawartego porozumienia dostaje dotacje z Ministerstwa Kultury, które w zamian otrzymuje wizerunek oraz możliwość realizacji celów społecznych. Z partnerami, jakimi mogą być inne instytucje kulturalne, wymienia się usługami. Jednostka jest zobowiązana do dokonywania opłat Stowarzyszeniu Autorów ZAIKS, dzięki którym może wykonywać utwory objęte klauzulą. W zamian za gotówkę dostawcy przekazują instytucji dobra i usługi. Sponsorzy przekazujące gotówkę filharmonii, otrzymują w zamian wizerunek oraz usługi koncertowe. Podobnie melomani przychodzący na koncert i płacący za bilety otrzymują usługę koncertową a ponad to edukację artystyczną w dziedzinie muzyki oraz korzyści emocjonalne. Filharmonia otrzymuje od melomanów wizerunek będący wynikiem jakości jej działania. Melomani mogą otrzymać usługi artystyczne od partnerów filharmonii. W relacjach z mediami instytucja kultury przekazuje informacje oraz usługi koncertowe, otrzymując w zamian reklamę i prestiż. Media przekazują informacje melomanom, którzy zwiększają oglądalność. Melomani zwiększają również poziom obrotów sponsorów biorących aktywny udział w życiu artystycznym społeczeństwa.

Celem analizy wymiany jest odpowiedź na pytanie, jaka jest spójna logika tworzenia wartości. W przypadku filharmonii pojawiają się dwa charakterystyczne zjawiska. Pierwszy to rozdzielenie funkcji płatnika i beneficjenta, drugi to fakt pośredniego tworzenia wartości gotówkowej.

Rozdzielenie funkcji płatnika i beneficjenta, (czyli strony, która płaci i strony, która konsumuje) jest charakterystyczną cechą organizacji pozakomercyjnych. W organizacjach komercyjnych klient jako konsument płaci za wartość gotówkową i jednocześnie ją konsumuje. Dlatego zwykle jest on uprawniony do decyzji o wysokości wartości wymiany. Klienta płaci, czyli klient jako konsument wycenia konsumowaną war-

⁷ Ibidem.

tość użytkową także poprzez porównanie jej z innymi ofertami. W przypadku filharmonii tylko nieznaczna część płatników to bezpośredni odbiorcy usług. Sprzedaż biletów na koncerty stanowi przykład wymiany producent-klient, w której wartość użytkowa (skorygowana o dostępność ofert alternatywnych) odniesiona jest do wartości estetycznych i podobnych będących przedmiotem wymiany. Poza sprzedażą biletów w kasie jako źródłem dochodów, filharmonia korzysta z dochodów od sponsorów, którzy kupują między innymi wizerunek swojej firmy i za ten wizerunek płacą gotówką (bądź w formie barteru, co wnosi oszczędności gotówkowe). W ten sposób transakcja uzyskuje charakter tradycyjnej wymiany. Jednakże poza tym wiele innych transakcji obarczonych jest skazą rozdzielania, która powoduje wiele wątpliwości. Jedną z nich jest wątpliwość, na jakiej podstawie Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego szacuje wartość usług i czy w rzeczywistości wysokość dotacji odpowiada wartości im przypisywanej.

Tabela 2. Analiza wpływu sieci wartości Filharmonii Zielonogórskiej

Transakcje			Analiza wpływu							
Wartości dostarczane (wyniki końcowe)	Od	Do	Działanie	Wpływ na zasoby finansowe	Wpływ na zasoby niematerialne			Całkowity koszt /ryzyko	Całkowita korzyść	Wartość postrzegana z punktu widzenia odbiorcy
n-niematerialne m-materiałne					Kompetencje ludzkie	Strukturę wewnętrzną	Relacje biznesowe i inne			+2 +1 0 -1 -2
n -usługa koncertowa	Filharmonia	Melomani	Koncert	wydatek gotówki	pozytywne samopoczucie	brak	możliwość zaproszenia znajomych na koncert	odpłatność za bilety	emocje,	+2
n -edukacja muzyczna				wydatek gotówki	wiedza i kompetencje muzyczne	brak	możliwość zaproszenia znajomych na koncert	odpłatność za bilety	edukacja	+2
m-gotówka	Melomani	Filharmonia	Koncert	wpływ gotówki	brak	brak	brak	Odpłatność za bilety	Płynność, rentowność	+1
n-wizerunek				wpływ na przyszłe dochody	brak	brak	brak	brak	Płynność, rentowność	+2
*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	***	***

Źródło: Opracowanie własne na podstawie V. Alee, *Value Network Analysis and value conversion*.

Problem drugi wynika z tego, że filharmonia tworzy wartość wyższego rzędu, która jest „sprzedawana” społeczeństwu. Sam fakt osiągnięcia przez filharmonię dochodów uzasadnia pogląd, że istnieje coś takiego, jak wartość dochodowa tej instytucji. Wartość dochodowa jest wynikiem tworzenia wartości użytkowej, na którą pośrednio składają się inne kategorie wartości.

Analiza wpływu zwykle wykonywana jest z wykorzystaniem odpowiedniej tabeli, która umożliwia ocenę, w jaki sposób specyficzne nakłady wartości przynoszą korzyści poszczególnym uczestnikom. Tabela 2. zawiera wzorzec, według którego zostały przeprowadzone badania. Ze względów ograniczeń edytorskich przedstawiono jedynie wzór tabeli. Podsumowanie wyników badań przedstawiono w tabeli 3.

Tabela 3. Podsumowanie przepływów sieci wartości Filharmonii Zielonogórskiej.

Rodzaj przepływu wartości	Liczba przepływów	Sumaryczna wartość
Materialne przepływy do filharmonii	5	7
Materialne przepływy z filharmonii	5	7
Niematerialne przepływy do filharmonii	2	3
Niematerialne przepływy z filharmonii	11	15
Całkowite wpływy wartości	7	10
Całkowite wydatki wartości	16	18

Źródło: opracowanie własne

Jako działania generujące wartość wymieniono: koncerty, audycje, imprezy lokalne i dostawy towarów lub usług.

Następnym etapem jest analiza pięciu kierunków w procesie tworzenia wartości:

- utylizacji aktywów,
- konwersji wartości,
- wzmocnienia wartości,
- odbiorcy postrzeganej wartości,
- wartości społecznej.

Określenie stopnia utylizacji aktywów polega na ustaleniu, w jakim stopniu (wysokim, średnim lub małym) aktywa materialne i niema-

terialne są wykorzystane. W przypadku filharmonii istnieją trzy kluczowe aktywa, które biorą udział w procesie tworzenia wartości:

- sala filharmonii wraz z bazą instrumentalną,
- umiejętności artystów,
- relacje zewnętrzne filharmonii.

W opinii pracownika tej instytucji dwa pierwsze rodzaje aktywów są wykorzystane w wysokim stopniu, natomiast trzeci w stopniu średnim.

Analiza konwersji wartości polega na określeniu, jakie aktywa są przekształcane w wyniki wartościowe. Analizowane jest dodawanie wartości, rozszerzanie wartości oraz przekształcanie wartości. Przykładem dodawania wartości może być organizowanie koncertów z wykorzystaniem orkiestry o wysokim poziomie kompetencji artystycznych.. Rozszerzanie wartości polegać może na udostępnieniu sali koncertowej partnerowi zagranicznemu, dzięki czemu może on wykonać koncert dla lokalnych melomanów. Przykładem konwersji wartości może być komercjalizacja kompetencji muzycznych orkiestry na drodze zamiany wartości estetycznych w wartość gotówkową.

Wzmocnienie wartości może się odbywać na dwa sposoby⁸:

- dodawanie wartości poprzez wzmocnienie bazowego wyniku,
- rozszerzenie wartości uzyskanej przez innych uczestników.

Przykładem wzmocnienia wartości przez filharmonię może być sytuacja, w której sponsor wypożycza od kolekcjonera drogi instrument wzmacniając efekt artystyczny koncertu.

Odbiorcami postrzeganej wartości są w przypadku filharmonii zarówno melomani, jak i instytucje dotujące, co wynika z systemu funkcjonowania i finansowania tej organizacji.

Ostatni element tej części analizy polega na określeniu wartości społecznej (także ewentualnych kosztów społecznych). Na podstawie wywiadów przeprowadzonych z pracownikami filharmonii ustalono następujące wartości społeczne wynikające z działalności tej instytucji:

- wrażenia estetyczne melomanów,
- edukację muzyczną,
- wymianę idei techniki muzycznej pomiędzy partnerami,
- zatrudnienie artystów,
- socjalizacja społeczeństwa podczas koncertów,

⁸ Ibidem.

- rozpowszechnianie wartości patriotycznych podczas koncertów okolicznościowych,
- rozpowszechnianie wartości religijnych w wyniku wykonywania muzyki sakralnej,
- wychowanie młodzieży w zakresie kontaktu z kulturą.,
- budowanie pozytywnego wizerunku regionu.

Można zauważyć, że wartości wymienione są różnorodne i nie są objęte uwagami przedstawionymi we wcześniejszych etapach analizy.

Podsumowanie

Narzędzie analityczne wykorzystywane do badania wartości organizacji komercyjnych może być zastosowane do analizy organizacji publicznej z pewnymi zastrzeżeniami. Po pierwsze brakuje uwzględnienia wartości społecznych i ich wagi. Społeczeństwo stanowi system, który jako całość nie może być uwzględnione jako interesariusz w sieci. Reprezentowane jest przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz przez Urząd Marszałkowski. W takim przypadku wagi wpływów przyjęte do analizy są nieadekwatne (zanizowane). Pomimo tego można stwierdzić, że Filharmonia Zielonogórska generuje znacznie większą wartość przekazywaną na zewnątrz niż akceptowaną.

W procesie tworzenia wartości z punktu widzenia instytucji kultury nadrzędnym celem jest zawsze wartość niematerialna, której jednakże nie będzie w stanie utworzyć bez wpływów materialnych. Wydaje się zatem, że logika tworzenia wartości jest tutaj zaburzona (zwłaszcza w porównaniu z instytucjami komercyjnymi). Aby zatem zrozumieć sens działania „systemu” należy przyjąć odgórne założenie, iż cała sieć pracuje na rzecz ogólnego społeczeństwa. To ono jest ostatecznym beneficjentem korzyści utworzonych przez wszystkich interesariuszy sieci.

Koszt społeczny działania filharmonii (sieci powiązań): gotówka pompowana do filharmonii mogłaby być przeznaczona na inne cele społeczne lub gospodarcze, i tym samym przyczynić się np. do wzrostu gospodarczego i polepszenia dobrobytu mieszkańców.

Misją wielu instytucji kultury i ośrodków sztuki jest poszukiwanie różnorodnych form wyrazu, możliwości przekazywania ekspresji, wystawiają więc nie tylko takie przedstawienia, o których wiadomo, że uzyskają poparcie społeczności, ale również takie, które wywołają dyskusje i kontrowersje. Pojawia się zatem rozdźwięk między zaspokojeniem potrzeb obecnego konsumenta a wypełnianiem misji konkretnej organizacji.

Organizacje non profit starają się zapewnić długookresowe korzyści, które mogą zaoferować społeczeństwu. W wypadku misji firm komercyjnych dążenie do zadbania o długookresowy interes grup klientów jest rzadko spotykane

Zgodnie z poglądem P. Druckera:

„Dokonania są ostatecznym testem dla każdej instytucji. Celem istnienia każdej organizacji non-profit są wyniki, czyli zmiany zachodzące wśród ludzi i w społeczeństwie. Te wyniki są wszakże jednym z najtrudniejszych obszarów, z jakimi ma do czynienia kierownictwo organizacji non-profit.”

Ustalenie celów, które mogłyby służyć jako punkt odniesienia dla efektów działań organizacji non-profit, jest trudne, jako że większość świadczonych usług jest niematerialna. Problem leży też w tym, że jak Drucker dalej zauważa, „wyniki działania organizacji non profit są zawsze poza organizacją, nie wewnątrz niej”. Wyniki te są zatem z natury trudniejsze do zmierzenia.

Literatura:

1. Allee V., *The value evolution. Addressing larger implications of an intellectual capital and intangibles perspective*, Journal of Intellectual Capital, vol. 1 nr. 1, 2000.
2. Alec V., *Value Network Analysis and value conversion of tangible and intangible assets*, Journal of Intellectual Capital, vol. 9, nr 1, 2008.
3. Drucker P., *Praktyka zarządzania*, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 1998.
4. Narkiewicz-Niedbalec E., Hajduk E., *Zielona Góra – Instytucje kultury i ich społeczne kręgi*, Rocznik Lubuski Tom XXIV Cz. 2, Lubuskie Towarzystwo Naukowe, Zielona Góra, 1998.
5. Sargeant A., *Marketing w organizacjach non profit*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2004.
6. Stabell C.B., Fjeldstad O.D., *Configuring value for competitive advantage: on chains, shops, and networks*, Strategic Management Journal, vol. 19, 1998.
7. *Statut Filharmonii Zielonogórskiej*, Załącznik do Uchwały nr 187/1338/2005 Zarządu Województwa Lubuskiego z dnia 25 października 2005 roku.

8. Toczewskiego A. (red.), *Muzeum Ziemi Lubuskiej w Zielonej Górze, Studia Zielonogórskie*, Tom 8, Zielona Góra 2002.
9. Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 1997 r. Nr 1 10).

Współczesne zarządzanie informacjami w systemach bezpieczeństwa

Wstęp

Zarządzanie jest nierozdzielnie związane z procesem podejmowania decyzji, któremu towarzyszą szeroko rozumiane warunki, będące często składnią wymuszonych lub losowych zdarzeń. Proces ten charakteryzuje się dużym i ciągłym zapotrzebowaniem na informację, stanowiącą niezbędny czynnik podejmowania racjonalnych decyzji. Zarządzanie jest także procesem decydowania, na który składają się fazy pozyskiwania, przetwarzania i dystrybucji informacji. Stąd, w obszarze badań nad podejmowaniem decyzji na pierwszy plan wysuwa się problem informacji, która często decyduje o powodzeniu lub niepowodzeniu wszelkich zamierzeń. Postrzeganie informacji i decyzji jako nierozdzielnej kompozycji każdego procesu decyzyjnego i każdego systemu jest ponad wszelką wątpliwość zasadne. Dlatego można uznać, że informacja ma kluczowe znaczenie w rozwiązywaniu problemów decyzyjnych, a w szczególności tych najbardziej złożonych (trudno-przewidywanych, o strukturze dotąd nie spotykanej).

1. Informacja w systemie bezpieczeństwa narodowego

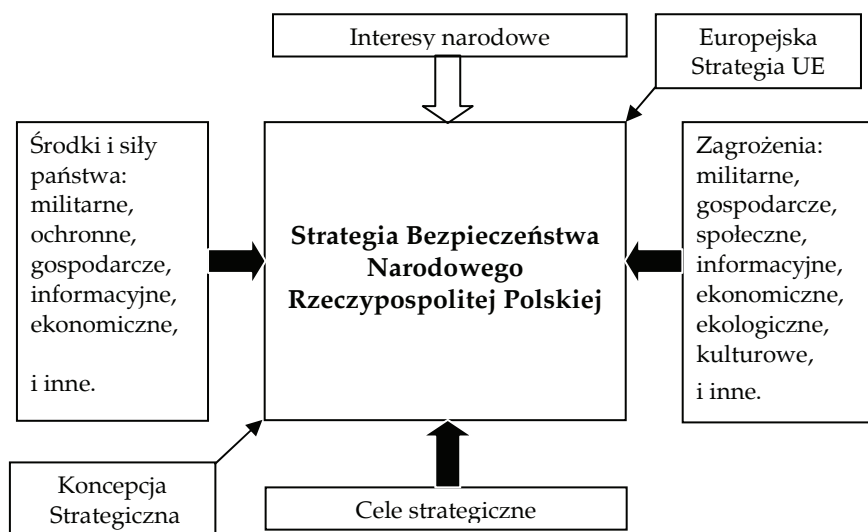
Brak informacji o otaczającej nas rzeczywistości powoduje, że człowiek staje się bezskuteczny w swoich działaniach. W takich warunkach, nawet konsekwentne poszukiwania wszelkich możliwych rozwiązań w zakresie podejmowania racjonalnych decyzji nie przynosi oczekiwanych rezultatów, a jedynie utrzymuje i tak wysoki potencjał nieokreśloności sytuacyjnej. Dlatego tak trudno sobie wyobrazić funkcjonowanie jakichkolwiek dziedzin naszego życia bez możliwości otrzymywania ciągłej i wiarygodnej informacji.

Zgola innym problemem jest zdolność identyfikowania i zrozumienia docierającej do nas całej masy informacji. Właściwa selekcja oraz

diagnoza odbieranej informacji, jak również jej dystrybucja i wykorzystanie ma decydujące znaczenie w procesie podejmowania decyzji. Z uwagi na szybkość zmian zachodzących w procesach decyzyjnych, informacja powinna cechować się aktualnością, co stanowi o jej przydatności w określonym przedziale czasu. Stąd często spotyka się określenie, że informacja powinna być nie tylko wiarygodna, ale także terminowa. Na tego rodzaju informację istnieje zapotrzebowanie praktycznie w każdym systemie. Wśród całej gamy funkcjonujących systemów istnieją takie, które charakteryzują się ciągłym zapotrzebowaniem na pełną, wiarygodną, dokładną i terminową informację. Do takich systemów można z całą pewnością zaliczyć systemy bezpieczeństwa.

Funkcjonujący w Polsce system bezpieczeństwa narodowego integruje siły zbrojne, służby, instytucje rządowe i samorządowe, a także inne podmioty prawne. Przeznaczenie tego systemu sprowadza się do zapobiegania i przeciwdziałania zagrożeniom zewnętrznym, zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, prowadzenia działań ratowniczych oraz ochrony ludności i mienia w sytuacjach nadzwyczajnych.

Przeznaczenie, zadania systemu bezpieczeństwa narodowego określa Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP, której determinanty przedstawia rys. 1.



Rysunek 1. Determinanty Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP

2. Potencjalne zagrożenia militarne

Podstawowym zadaniem podsystemu kierowania jest zapewnienie ciągłości podejmowania decyzji i działań w celu utrzymania bezpieczeństwa narodowego. Realizacja tego zadania jest możliwa w wyniku prowadzonego monitoringu źródeł, skali oraz rodzajów zagrożeń, które najogólniej można postrzegać w wymiarze militarnym i pozamilitarnym. Pierwszy rodzaj zagrożeń wprawdzie jest dobrze zdefiniowany w literaturze przedmiotu, to jednak jego specyfika jest silnie zdeterminowana ciągle unowocześnianą technologią uzbrojenia. Przykładowo dzisiaj, za zasadnicze zagrożenie z powietrza uznaje się użycie jako nosicieli zaawansowanej technologicznie broni masowego rażenia, szerokiego spektrum statków powietrznych, ракет balistycznych oraz skrzydlatych. Do najbardziej prawdopodobnych środków napadu powietrznego można zaliczyć:

- załogowe statki powietrzne (manned aircraft) o zwiększonych, w stosunku do dotychczas będących na uzbrojeniu lotnictwa wojkowego, możliwościach taktyczno-technicznych w zakresie rozpoznania i zwalczania obiektów naziemnych, nawodnych i powietrznych;
- taktyczne rakiety balistyczne (Tactical Ballistic Missiles – TBMs);
- rakiety skrzydlate (Cruise Missiles – CMs);
- bezzałogowe aparaty latające (Unmanned Aerial Vehicles);
- samoloty lotnictwa cywilnego wykorzystywane jako narzędzie ataku z powietrza (RENEGADE).

Przewiduje się, że w przyszłości poza klasycznymi już niejako środkami walki, będą:

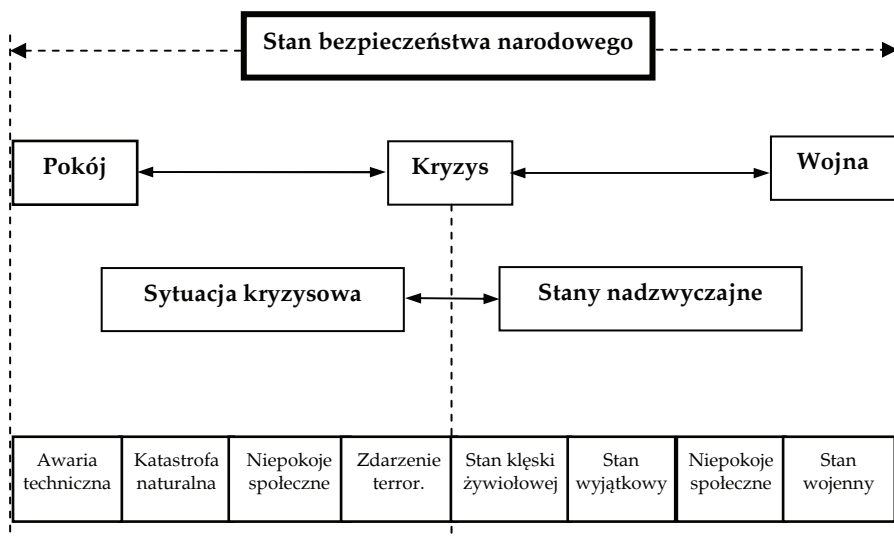
- roje bezzałogowych aparatów latających – BAL i miniaturowych aparatów latających – mini BAL (UAV SWARM)¹;
- myśliwce stealth (np. F-22);
- mini i mikro satelity aktywnej obrony powietrzno-kosmicznej²;
- naziemne, powietrzne i kosmiczne systemy rażenia czystą i ukierunkowaną energią.

¹ H. Van Dyke Parunak, *Making Swarming Happen*, Conference Proceedings – Swarming: Network Enabled C4ISR Coinference Section C.

² Według klasyfikacji satelity mikro mają masę w przedziale 10-100 kg, a satelity mini mają masę do 300 kg.

3. Zagrożenia pozamilitarne

Istota informacji jest zauważalna we wszelkich procesach zarządzania. Szczególną dziedzinę tych procesów stanowią sytuacje, w których wyróżnia się między innymi zarządzanie katastrofami oraz zarządzanie kryzysowe³. Sytuacja kryzysowa może powstać wskutek działania sił przyrody, żywiołów⁴, coraz częściej jest też efektem działalności człowieka - lub jej zaniechania. Stąd, sytuacje kryzysowe mogą spowodować między innymi zagrożenia nadzwyczajne w wyniku awarii, katastrofy, klęski ekologicznej i klęski żywiołowej. Umieszczenie sytuacji kryzysowej na tle stanu bezpieczeństwa narodowego ilustruje kolejny rysunek.



Rysunek 2. Stany bezpieczeństwa narodowego

Źródło: E. Nowak, *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, Warszawa, AON, s. 20.

³ Zarządzanie kryzysowe obejmuje zarówno identyfikację i zarazem przygotowanie na „przyjęcie” sytuacji niebezpiecznej mającej znamiona kryzysu, jak również realizację czynności umożliwiających złagodzenie jej skutków.

⁴ Zwanymi także katastrofami naturalnymi czy też klęskami żywiołowymi – patrz K. Zieliński, *Bezpieczeństwo obywateli podczas kryzysów niemilitarnych oraz reagowanie w razie katastrof i klęsk żywiołowych*, AON, Warszawa 2004.

Innym zjawiskiem atmosferycznym, mającym znamiona zagrożenia naturalnego są huraganowe wiatry, „trąby powietrzne”, tornada. Z uwagi na zmiany klimatyczne dokonujące się na naszym globie, tego typu zjawiska mają coraz częściej miejsce w wielu krajach europejskich, w których dotąd nie występowały. Ich największa aktywność zaznaczyła się w Stanach Zjednoczonych, jednakże ich obecność potwierdza się także w obszarach europejskich, w tym także Polski.

Wśród wielu sytuacji niebezpiecznych, mających znamiona zagrożeń naturalnych, można w głównej mierze wyróżnić:

- gwałtowne opady atmosferyczne;
- huraganowe wiatry, „trąby powietrzne”, tornada;
- trzęsienia ziemi;
- bardzo wysokie bądź bardzo niskie temperatury;
- występowanie tzw. smogu.

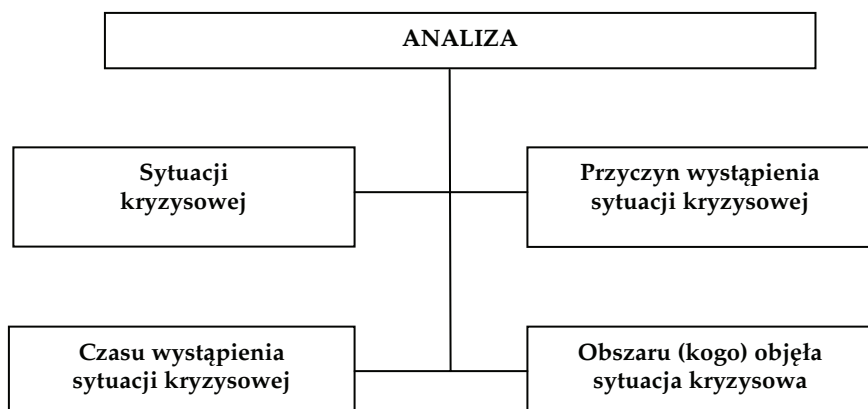
Skutkiem wyżej wymienionych sytuacji (zagrożeń) mogą być:

- powódzie;
- zniszczenia zabudowań (infrastruktury gospodarczej), połamane drzewa, przerwy w zasilaniu wskutek zniszczenia linii energetycznych;
- zakłócenia w transporcie;
- grabieże, włamania do sklepów, domów i mieszkań i inne działania mające wymiar przestępczy;
- straty w przechowywanej żywności, uprawach;
- przerwy (zakłócenia) w produkcji materiałów chemicznych, przemysłowych, artykułów żywnościowych, itp.;
- zachwianie dostaw paliw, mających znaczenie strategiczne dla funkcjonowania państwa;
- przerwy w zaopatrzeniu w wodę pitną i dla celów sanitarnych;
- poważne utrudnienia w funkcjonowaniu szpitali i innych placówek zdrowia;
- istotne utrudnienia w dystrybuowaniu informacji o sytuacji w regionie (w obszarze klęski żywiołowej).

4. Elementy zarządzania kryzysowego

Najistotniejsza dla zespołów reagowania kryzysowego jest zdolność przewidywania tego typu zagrożeń. W następnej kolejności ko-

nieczna jest właściwa analiza, którą można przedstawić w postaci następującego układu (rys. 3.).



Rysunek 3. Identyfikacja sytuacji kryzysowej

Zespoły reagowania kryzysowego funkcjonują w poszczególnych jego fazach: zapobiegania, przygotowania i odbudowy.

W fazie przewidywania zespoły reagowania kryzysowego podejmują działania, które niwelują prawdopodobieństwo wystąpienia stan klęski żywiołowej, albo w znacznym stopniu obniżają jego skutki⁵.

Faza przygotowania obejmuje proces planowania, w którym zawarte są procedury dotyczące sposobu reagowania na wypadek zaistnienia stanu klęski żywiołowej czy ekologicznej oraz przedsięwzięcia służące zwiększeniu potencjału sił i środków umożliwiających sprawne reagowanie.

Kolejna faza - reagowania charakteryzuje się bezpośrednim podjęciem czynności związanych z udzielaniem pomocy poszkodowanym, a także zmniejszeniem niekorzystnego przebiegu zdarzeń i rozwoju stanu klęski żywiołowej.

Finalny okres reagowania kryzysowego obejmuje swoim zakresem przedsięwzięcia:

⁵ Zieliński K., *Bezpieczeństwo obywateli podczas kryzysów niemilitarnych oraz reagowanie kryzysowe w razie katastrof i klęsk żywiołowych*, AON, Warszawa 2004.

- ograniczające potencjał zniszczeń i strat;
- sprzyjające stworzeniu warunków do uzyskania równowagi każdej sfery funkcjonowania obszaru dotkniętego klęską żywiołową.

Odnosząc się do opadów atmosferycznych można zauważyć, że skutkiem gwałtownych, bądź długotrwałych opadów atmosferycznych są powodzie opadowe. Z kolei gwałtowne topnienia śniegu są przyczyną tzw. powodzi roztopowych. Występują także powodzie sztormowe, które powstają w wyniku występowania silnych wiatrów i sztormów w obszarach wybrzeża i zalewów.

Dotychczasowe możliwości „przewidywania” groźnych zjawisk atmosferycznych są mocno ograniczone. Pewnym rozwiązaniem w tym zakresie jest obserwacja atmosfery z zastosowaniem radarów meteorologicznych. Wykorzystuje się w nich zjawisko przesunięcia dopplerowskiego, wywołanego ruchem różnorodnych obiektów, w tym także chmur. Radary dopplerowskie zapewniają nie tylko wykrywanie miejsca znajdowania się chmur, kierunek ich przemieszczania, ale także intensywność opadów atmosferycznych. Uzyskane z obserwacji dane przetwarzane są komputerowo, umożliwiając tym samym wielospektralną obserwację. W Polsce w ramach *Systemu Monitoringu i Ochrony Kraju* przewidziano instalację sieci radarów meteorologicznych.

Ciągły monitoring sytuacji meteorologicznej zapewniają także systemy satelitarne.

Innym sposobem identyfikacji stanu rzeczywistego (aktualnej sytuacji pogodowej) jest monitorowanie przy pomocy kamer zainstalowanych w miejscach analizowanego obszaru. Ma to kolosalne znaczenie w sytuacjach bezpośrednich zagrożeń, wynikających z uwarunkowań meteorologicznych takich, jak chociażby biały szkwał. Zjawisko to charakteryzuje się wysoką nieprzewidywalnością. Jedynym „sygnałizatorem” mającego nastąpić białego szkwału są krople umiejscowione w powietrzu i widoczne jako biaława zawiesina.

Katastrofalne rezultaty białego szkwału z sierpnia 2007 skutkowały podjęciem działań nad zorganizowaniem systemu ostrzegania pogodowego. Jego idea sprowadza się do zbioru i opracowania, a przede wszystkim ciągłego uaktualniania informacji meteorologicznej z obszaru jezior mazurskich i zobrazowania jej na dziewięciu⁶ świetlnych tablicach informacyjnych. Dodatkowo istnieje także możliwość uzyskiwania w formie SMS-sowej (kilkakrotnie w ciągu doby) prognoz pogodowych dla korzystających z akwenów mazurskich.

⁶ Obecnie usytuowanych jest dziewięć takich punktów informacyjnych.

Równie ważnym problemem w zakresie zarządzania kryzysowego są awarie, katastrofy, prowadzące do wystąpienia klęsk ekologicznych⁷, które można sklasyfikować jako: antropogeniczne (powodowane przez człowieka) i nieantropogeniczne (klęski naturalne) – wywoływane przez czynniki niezależne od człowieka. Wśród klęsk antropogenicznych można między innymi wyróżnić katastrofy:

- chemiczne – w wyniku emisji szkodliwych gazów i cieczy do atmosfery, gleby i naturalnych zbiorników wodnych;
- radioaktywne, których najczęstszą przyczyną są awarie elektrowni jądrowych.

W takim wymiarze można mówić o zarządzaniu katastrofami, jako szczególnej dziedzinie zarządzania.

Bardzo duży wpływ na stan czystości rzek, jezior i mórz ma emisja szkodliwych substancji takich jak: odpady toksyczne, radioaktywne czy ropa naftowa. Zanieczyszczenie stanu akwenów wodnych ropą naftową następuje w sytuacjach awarii tankowców, platform wiertniczych, a także działań wojennych.

Do monitoringu stanu wód służą między innymi skonstruowane do tego celu systemy obserwacji, których integralnym elementem są specjalistyczne urządzenia radarowe. Przykładem jego typu urządzenia jest zamontowany na polskiej platformie wiertniczej radar IE-RSM⁸, przeznaczony do monitoringu zanieczyszczeń powierzchni morza produktami ropopochodnymi. Zadaniem jednostki jest emitowanie w przestrzeń sygnału sondującego z nadajnika oraz odbiór sygnałów odbitych od oświetlonych wiązką antenową obiektów. Zestaw przeznaczony jest do pracy na platformach wiertniczych w warunkach klimatu morskiego. Umożliwia obserwację na odpowiednich monitorach: obiektów nawodnych (np. zagrażających platformie wiertniczej) oraz wykrywania zanieczyszczeń. Obraz czarno-białej wizji analogowej umożliwia obserwację sygnałów odbitych od powierzchni morza oraz wykrytych zanieczyszczeń we współrzędnych prostokątnych. Zobrazowanie we współrzędnych prostokątnych charakteryzuje się zachowaniem stałych rozmiarów wykry-

⁷ Klęska ekologiczna zwana także katastrofą ekologiczną określana jako trwale (nieodwracalne w naturalny sposób) uszkodzenie lub zniszczenie dużego obszaru środowiska przyrodniczego, wpływające negatywnie, bezpośrednio lub pośrednio, na zdrowie, często życie ludzi.

⁸ Radarowy System Monitoringu (RSM) zanieczyszczeń powierzchni morza produktami ropopochodnymi – opracowany w ramach projektu badawczego przez zespół naukowo-badawczy z Instytutu Radioelektroniki WEL Wojskowej Akademii Technicznej.

wanych obiektów na ekranie monitora, niezależnie od odległości. Rozmiar zobrazowywanej plamy umożliwia m.in. ocenę rozmiarów rozlewiska.

Innym rodzajem zagrożenia wystąpienia klęski ekologicznej są czynności celowe, spowodowane działaniami wojennymi czy terrorystycznymi. W wyniku uderzenia pociskami konwencjonalnymi w zakłady chemiczne uwolnione zostają toksyczne środki przemysłowe, a w sytuacji uszkodzenia elektrowni atomowych może nastąpić radioaktywne skażenie terenu. Skutki jednego i drugiego przypadku można określić mianem katastrofy ekologicznej.

Aby przeciwdziałać zagrożeniom wystąpienia katastrof o charakterze ekologicznym, należy z pewnością korzystać z klasycznych środków monitoringu, ale także coraz to nowszych technologii, gwarantujących ciągle rozpoznanie środków napadu powietrznego oraz wszelkich działań o charakterze terrorystycznym. Równie istotnym przedsięwzięciem w tym zakresie jest monitoring środowiska, realizowany przez sieć obserwacyjno-pomiarową, przeznaczoną jest do obserwacji i generowania prognoz w zakresie stanu zanieczyszczenia powietrza oraz wód powierzchniowych wykorzystywanych jako źródło wody pitnej.

Militarny komponent systemu bezpieczeństwa narodowego RP współdziała z systemami bezpieczeństwa Unii Europejskiej i NATO. Ciągły zbiór, dystrybucja informacji oraz podejmowanie decyzji w tym obszarze zapewniają prawidłowe jego funkcjonowanie, a racjonalnemu podejmowaniu decyzji sprzyja sieciocentryczny wymiar współczesnego pola walki.

Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych, mających charakter wysoce stochastyczny jest bardziej kłopotliwe. Wymaga bowiem nie tylko ciągłej informacji o zagrożeniach, ale także dokonywanie prognoz wszelkich zagrożeń.

Podsumowanie

Dla skutecznego zarządzania kryzysowego w sytuacjach zagrożenia klęskami żywiołowymi i ekologicznymi konieczna jest koordynacja wymiany danych radarowych na skalę międzynarodową. Niezależnie od tego, należy również podejmować prace badawcze, których problematyka koncentrowałaby się na stosunkowo wczesnym identyfikowaniu niebezpiecznych zjawisk atmosferycznych i zagrożeń ekologicznych.

Wszystkie etapy zarządzania kryzysowego począwszy od oceny sytuacji, poprzez podjęcie decyzji i sprecyzowanie zamiaru, korektę pla-

nu reagowania kryzysowego do opracowania rozporządzeń, zarządzeń czy decyzji administracyjnych - mają szczególne znaczenie. Podobnie jest w przypadku faz decyzyjnych zawierających się w układzie decyzyjnym zarządzania kryzysowego. Jednakże czynności zmierzające do nieustannego pozyskiwania, przetwarzania całej gamy informacji (dotyczących wszelkich sytuacji, mających znamiona kryzysu) – są ponad wszelką wątpliwość najważniejsze.

Od tego jaka będzie jakość tej informacji, zależeć będzie skuteczność działania systemów obronnych, a także terytorialnych struktur administracyjnych w zakresie przeciwdziałania skutkom klęsk żywiołowych i ekologicznych. Do tego celu potrzebne są (wielospektralne źródła monitoringu oraz systemy ekspertowe), powinny dystrybuować informację o pożądanym jakościowo- ilościowym parametrach, a także umożliwiać prognozę rozwoju wszelkich niebezpiecznych sytuacji.

Wybrane aspekty rozwoju zarządzania kryzysowego w Polsce

Zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej¹.

Wstęp

Hierarchia potrzeb ludzkich wg Masłowa stawia na najwyższym miejscu zaspokojenie potrzeb fizjologicznych. Dopiero po nich stawiane jest bezpieczeństwo. Dynamiczny rozwój cywilizacji spowodował jednak, że współcześnie w coraz mniejszym stopniu są istotne trudności związane z zaspokojeniem potrzeb fizjologicznych. Natomiast na pierwszy plan w hierarchii potrzeb ludzkich wysuwa się potrzeba bezpieczeństwa – od szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa do bezpieczeństwa społeczności lokalnych, jednostki².

Współczesne, nowoczesne państwo wypełnia szereg funkcji, z których jedna tj. zapewnienie zachowania porządku i bezpieczeństwa na całym jego terytorium jest jedną z ważniejszych. Potwierdzeniem tego są słowa zawarte w Konstytucji RP „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju³”. W szeroko rozumianym systemie

¹ Ustawa z dnia 17.07.2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. 2009. nr 131. poz. 1076).

² A. Urban, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, WAiP, Warszawa 2008.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polski, art. 5, Warszawa 1997.

bezpieczeństwa państwa można wyróżnić szereg ściśle ze sobą powiązanych podsystemów, do których można zaliczyć⁴:

- bezpieczeństwo polityczne – ochrona interesów państwa metodami politycznymi;
- bezpieczeństwo gospodarcze – chronienie rozwoju gospodarczego Polski;
- bezpieczeństwo militarne – obronę kraju w wypadku konfliktu zbrojnego, wojny;
- bezpieczeństwo publiczne – zapewnienie porządku konstytucyjnego, ochronę przed sytuacjami kryzysowymi, zagrożeniami środowiska, zapewnienie porządku publicznego;
- bezpieczeństwo socjalne – zapewnienie podstawowych warunków egzystencji obywateli.

Biorąc powyższe pod uwagę można stwierdzić, że we wspólnym państwie funkcjonuje wiele podmiotów między innymi takich jak: organy władzy, administracja rządowa i samorządowa, obywatele. Pojawił się natomiast problem właściwego formułowania celów i zadań, przypisywania ich odpowiednim podmiotom, koordynacja działań w przestrzeni i czasie⁵. Cele i wynikające z nich zadania powinny być ściśle powiązane z uprawnieniami decyzyjnymi. Tworzone są więc między innymi i następnie doskonalone krajowe i międzynarodowe systemy ochrony ludności przed możliwymi zagrożeniami czasu wojny i pokoju. Ich zadania są związane z przeciwdziałaniem niebezpiecznym zdarzeniom, wczesnym ich wykrywaniem, przedsięwzięciami zapobiegawczymi – ochronnymi, w tym alarmowaniem i organizowaniem ewakuacji ludności, podejmowaniem działań ratowniczych, udzielaniem poszkodowanym koniecznej, różnorodnej pomocy⁶. Bowiem z punktu widzenia jednostki, społeczności lokalnej możliwość wystąpienia takich zdarzeń jest bardziej prawdopodobna niż zagrożeń militarnych. Jednym z takich systemów jest system zarządzania kryzysowego.

⁴ P. Tyrała, *Zarządzanie kryzysowe*, Wydawnictwo Marszałek, Toruń 2002.

⁵ *Tamże*.

⁶ Z. Pała, *Problematyka zarządzania kryzysowego na przykładzie miasta Wałbrzych*, WSPTWP, Warszawa.

1. Fazy budowy systemu zarządzania kryzysowego

W 1990 r. zapoczątkowano reformę ustroju terytorialnego ustawą o samorządzie gminnym⁷, zakończoną dopiero w 1998 roku⁸. Gmina, lokalna wspólnota samorządowa (powiat) oraz regionalna wspólnota samorządowa (województwo) rozpatrywane są z punktu widzenia podziału terytorialnego oraz ogółu mieszkańców zamieszkujących dane terytorium. Celem przeprowadzonych reform między innymi było:

- zmiana kompetencji administracji publicznej, a w szczególności precyzyjne zdefiniowanie odpowiedzialności za **sprawy publiczne na poszczególnych szczeblach zarządzania lokalnego**;
- uporządkowanie terytorialnej organizacji państwa przez zbudowanie jednolitej siatki terytorialnej i organizacyjnej dla całej administracji publicznej⁹;

Dokonane zmiany pozwoliły na zajmowanie się przez jednostki samorządu terytorialnego wszystkimi sprawami, które nie zostały wyłączone z ich kompetencji lub przekazane innym organom. Główne zadania samorządu lokalnego to tworzenie warunków zaspokajania potrzeb mieszkańców określonego szczebla organizacyjnego, w tym potrzeb związanych z szeroko rozumianym bezpieczeństwem. Zmiany ustrojowe, terytorialne zapoczątkowały również zmiany związane z definiowaniem, organizacją i funkcjonowaniem zarządzania kryzysowego w Polsce (RP).

Zarządzanie kryzysowe zmieniało się proporcjonalnie do zmian ustrojowych zachodzących w kraju. Jest oczywistym, że największy wpływ na taki stan, wywarły zmiany polityczne, gospodarcze i ustrojowe, szczególnie po 1989 r. jednak nie były one aż tak zdecydowane, jak zachodzące zmiany w innych dziedzinach życia społecznego. Występowanie różnego rodzaju zjawisk, zdarzeń takich jak: awarie techniczne, klęski żywiołowe, różnego rodzaju wielkie imprezy masowe (np. sportowe, występy artystyczne) spowodowały konieczność większych zmian w istniejącym systemie bezpieczeństwa. Stało się oczywistym, że w szeroko rozumianej sferze bezpieczeństwa wewnętrznego (publicznego),

⁷ Ustawa z dnia 08.03.1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591.

⁸ Ustawa z dnia 05.06.1998 r. o samorządzie powiatowym; Ustawa z 05.06.1998 r. o samorządzie województwa.

⁹ P. Laskowski, *Zarządzanie wiedzą i informacją w jednostkach samorządu terytorialnego*, WWSZiP, Wałbrzych 2003.

należy oprócz problematyki kryzysów polityczno-militarnych zacząć wyraźnie dostrzegać istnienie szerszej natury zjawisk o charakterze kryzysowym¹⁰. Oprócz już istniejących struktur i organów zajmujących się problematyką bezpieczeństwa wewnętrznego, następują kolejne etapy tworzenia i rozwoju administracji publicznej związanej z zarządzaniem kryzysowym takich m.in. jak: Międzyresortowy Zespół ds. Nadzwyczajnych Zagrożeń Środowiska (decyzja Szefa BBN z 1993 r.), Komitet Spraw Obronnych Rady Ministrów (Uchwała nr 17 RM z dnia 12.04.1994 r.) czy też Zespół Komitetu Spraw Obronnych RM do Spraw Kryzysowych. Powódź stulecia z 1997 r. pokazała, że pomimo istnienia wielu struktur związanych bezpośrednio lub pośrednio z zarządzaniem kryzysowym – państwo i jego administracja publiczna nie jest przygotowana, do zapobiegania, reagowania, i przeciwdziałania na zagrożenia takie jak klęski żywiołowe. Wyciągnięto wnioski z zaistniałej sytuacji, podjęto decyzje w wyniku których nastąpił wyraźny rozdział zarządzania kryzysowego na kierunki:

- klęski żywiołowe i związana z tym ochrona ludności – odpowiedzialność za to miało ponosić Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji;
- kryzysy polityczno – militarne i niemilitarne – odpowiedzialność spadła na Ministerstwo Obrony Narodowej¹¹.

Przyjęcie przez Radę Ministrów w 2000 roku „Strategii bezpieczeństwa RP”¹² było ważnym wydarzeniem w rozwoju zarządzania kryzysowego, gdyż w tym dokumencie wskazano, że źródłem kryzysów mogą być m.in. nie tylko katastrofy naturalne, ale również spory graniczne, waśnie etniczne i religijne, jak i naruszenie praw człowieka. Kolejnym istotnym etapem rozwoju zarządzania kryzysowego w Polsce było uchwalenie w 2002r. ustawy o stanie klęski żywiołowej¹³, ponieważ pozwalała ona po raz pierwszy - na formalne tworzenie systemu zarządzania kryzysowego (rys. 1.) – pod warunkiem jednak, że cały system działa tylko w czasie trwania stanu klęski żywiołowej (wyjątek na mocy ustawy o ochronie przeciwpożarowej – wojewoda i starosta wykonują swoje zadania z pomocą wojewódzkich/powiatowych zespołów

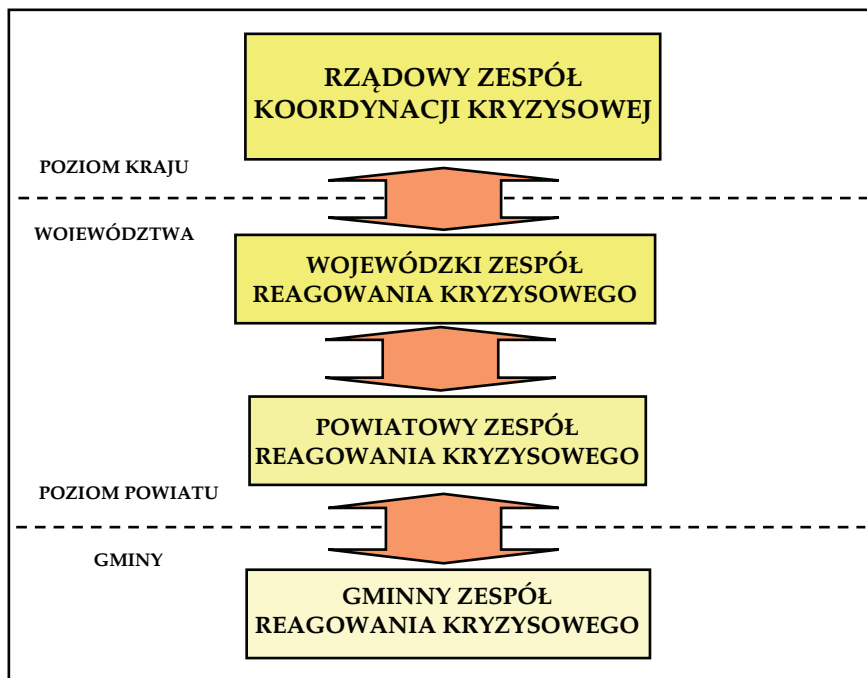
¹⁰ J. Gryz, W. Kitler, *System reagowania kryzysowego*, Wydawnictwo Marszałek, Toruń 2007.

¹¹ *Tamże*.

¹² Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP z dnia 04.01.2000 r.

¹³ Ustawa z dnia 18.04.2002 r. o stanie klęski żywiołowej art.12 uchylony w całości po wejściu w życie ustawy z dnia 26.04.2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.

reagowania kryzysowego¹⁴- działających na podstawie ustawy o stanie klęski żywiołowej). W ciągu minionych lat funkcjonowania ustawy nigdy nie został ogłoszony stan klęski żywiołowej na części lub całości kraju, mimo wielu zdarzeń zasługujących na to. Można tylko domniemywać, dlaczego. Ponieważ pojawiły się wątpliwości prawne związane ze współdziałaniem różnych zespołów na szczeblu krajowym, szczególnie w zakresie koordynacji działań Rada Ministrów w dniu 03.12.2002 r. wydała rozporządzenie regulujące sposoby tworzenia zespołów na poszczególnych szczeblach administracyjnych oraz funkcjonowania i działań tych zespołów w różnych fazach kryzysu¹⁵.



Rysunek 1. System zarządzania kryzysowego w czasie stanu klęski żywiołowej

¹⁴ Ustawa z dnia 24.08.1991 r. o ochronie przeciwpożarowej art.14, ust.4. zmieniony również po wejściu ustawy z dnia 26.04.2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.

¹⁵ Rozporządzenie RM z dnia 03.12.2002 r. w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania, Dz. U. 2002, nr 215, poz. 1818.

Opublikowanie w roku 2003 nowej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego (SBN)¹⁶ jest o tyle istotne, że pojawiły się w niej sformułowania dotyczące problematyki związanej z zarządzaniem kryzysowym. Nie zdefiniowano natomiast jednoznacznie strategicznej kwestii sposobu kierowania działaniami antykryzysowymi. Stąd brak w tej dziedzinie jednolitych uregulowań ustawowych. Powodem była zapewne niemożność uzgodnienia w ramach rządu jednolitego stanowiska w kluczowej dla organizacji zarządzania kryzysowego kwestii rozdziału zadań pomiędzy MSWiA a MON¹⁷, o których to była wzmianka wcześniej. Jednak opublikowanie SBN stało się przyczynkiem do intensywnych prac legislacyjnych związanych z przygotowaniem ustawy o zarządzaniu kryzysowym. W latach 2003-2006 opracowanych zostało 8 projektów ustaw regulujących kwestie zarządzania kryzysowego¹⁸. Dopiero ostatni projekt uzyskał akceptację Sejmu.

2. System zarządzania kryzysowego

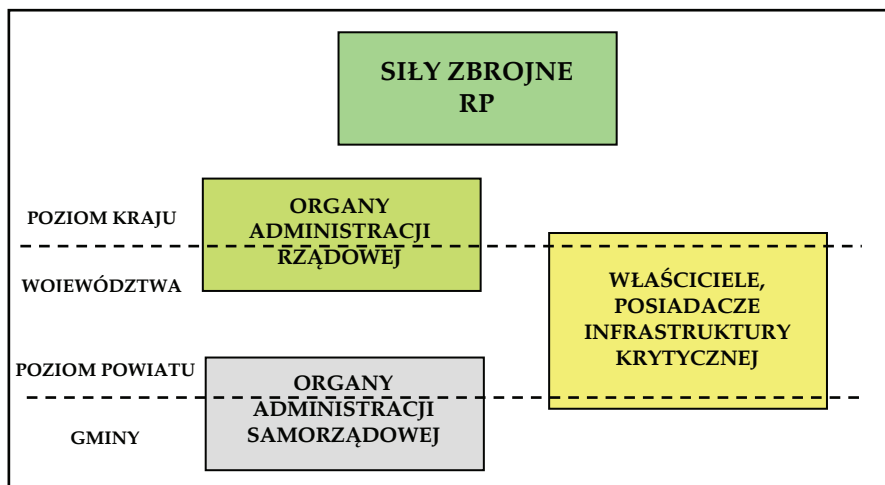
W dniu 26 kwietnia 2007 Sejm Rzeczypospolitej Polski przyjął ustawę o zarządzaniu kryzysowym¹⁹. Po raz pierwszy w historii naszego Państwa pojawił się dokument kompleksowo regulujący problematykę zarządzania kryzysowego. Pojawiła się definicja zarządzania kryzysowego, sytuacji kryzysowej, czy też infrastruktury krytycznej. Określone zostały organy, siły i środki biorące udział w zarządzaniu kryzysowym. (rys. 2.). Powołano na stałe Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego kierowany bezpośrednio przez Prezesa Rady Ministrów (lub wyznaczonego przez niego zastępcę) i odpowiednio: wojewódzkie, powiatowe i gminne zespoły zarządzania kryzysowego, czyli kierowniczą część systemu oraz część wykonawczą w postaci Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (RCB) i regionalnych, lokalnych centrów zarządzania

¹⁶ Strategia Bezpieczeństwa Narodowego została zatwierdzona 22 lipca 2003 przez Radę Ministrów, a 08.09.2003 r. przez Prezydenta RP:
<http://www.ms.gov.pl/index.php?page=1131800000>.

¹⁷ A. Podolski, *Polska Strategia Bezpieczeństwa Narodowego jako praktyczna implementacja Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa – między teorią a praktyką*, Raporty i analizy 1/05, CSM, Warszawa 2005.

¹⁸ J. Gryz, W. Kitler, *op. cit.*

¹⁹ Ustawa z dnia 26.04.2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. 2007, nr 89, poz.590).



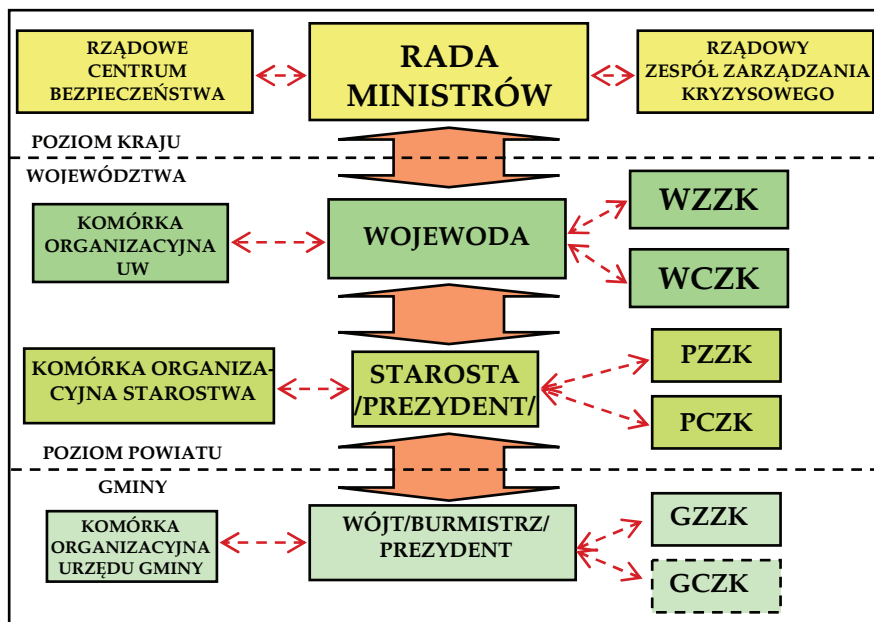
Rysunek 2. Organy, siły i środki biorące udział w zarządzaniu kryzysowym

kryzysowego²⁰. RCB otrzymało zadanie zapewniania Prezesowi Rady Ministrów, Radzie Ministrów oraz Rządowemu Zespołowi Zarządzania Kryzysowego niezbędnego wsparcia w procesie podejmowania decyzji dotyczących szeroko rozumianego bezpieczeństwa, poprzez dostarczanie merytorycznych opracowań i analiz. Powstanie RCB ma usprawnić i zoptymalizować proces zarządzania kryzysowego (cztery fazy procesu: zapobieganie, planowanie, reagowanie i usuwanie skutków)²¹. Stworzone zostały więc, podwaliny systemu zarządzania kryzysowego (rys.3.).

Określone zostało wyrażnie finansowanie z zakresu zarządzania kryzysowego na poziomie gminnym, powiatowym i wojewódzkim. Ma być uwzględnione przy planowaniu budżetów odpowiednio gmin, powiatów i samorządów województw w ramach zadań własnych. Na poziomie kraju – finansowanie tych zadań planuje się z budżetu państwa.

²⁰ Na szczeblu gminy, w miarę możliwości mogą być tworzone (zależy to tylko od stanu finansów i pośrednio potrzeb) gminne centra zarządzania kryzysowego.

²¹ RCB zaczęto tworzyć od 02.08.2008 r. – www.mswia.gov.pl - publikacja z dnia 2 sierpnia 2008 r.



Rysunek 3. System zarządzania kryzysowego

Osiągnięciu przez organy administracji publicznej właściwego poziomu przygotowania do działań w sytuacjach kryzysowych służyć ma planowanie cywilne. Planowanie cywilne to całokształt przedsięwzięć organizacyjnych, polegających na opracowywaniu planów reagowania kryzysowego, i programów, mających na celu optymalne wykorzystanie sił i środków w sytuacjach kryzysowych oraz w czasie stanów nadzwyczajnych i w czasie wojny. Planowanie cywilne musi przewidywać wsparcie dla wojska w razie jego użycia w sytuacjach kryzysowych²².

W ciągu dwóch lat obowiązywania przepisów ustawy zaistniało szereg okoliczności i zdarzeń zmuszających ustawodawcę do jej nowelizacji²³. Myślą przewodnią ustawodawcy było stworzenie efektywnego systemu zarządzania kryzysowego. Sprecyzowano pojęcie sytuacji kryzysowej. Ułatwiło to wyodrębnienie i kwalifikację zdarzeń kryzysowych.

²² Ł. Sobiech, *Zarządzanie kryzysowe w województwie, powiecie i gminie*, Gazeta Prawna Nr 148/2007 z dnia 2007-08-01.

²³ Ustawa z dnia 17.07.2009r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym. (Dz. U.2009. nr 131.poz.1076).

Jednoznacznie określono termin „infrastruktury krytycznej”. Kolejne novum ustawowe – upoważnienie samorządów powiatowych i gminnych do tworzenia centrów zarządzania kryzysowego dostosowanych do własnych, regionalnych potrzeb. Dzięki tej delegacji możliwe będzie tworzenie takich centrów na bazie właściwych służb czy inspekcji. Zmniejszy to w znacznym stopniu koszty utrzymania oraz skróci czas obiegu informacji i podejmowania decyzji. Teraz starosta będzie określał organizację, tryb pracy, sposób całodobowego alarmowania członków zespołu zarządzania kryzysowego oraz sposób obiegu informacji w sytuacjach kryzysowych. Zasada ta dotyczyć będzie wszystkich podmiotów zobowiązanych do utworzenia centrów. Uproszczone zostało też m.in. planowanie cywilne. Wprowadzono nowe definicje niezbędnych pojęć w procesie zarządzania kryzysowego – np. cykl planowania, siatka bezpieczeństwa, mapy zagrożenia, mapy ryzyka, zdarzenia o charakterze terrorystycznym. Zrezygnowano też z definiowania Narodowego Systemu Pogotowia Kryzysowego (NSPK), a to z uwagi na rozszerzenie definicji zarządzania kryzysowego. W sferze planistycznej zmieniono nazwy planów (reagowanie na zarządzanie) i uproszczono ich treść rezygnując z części analityczno-opisowej. Wzmocniona została rola RCB.

Kolejnym novum jest w ust. 2 punkt 6a zobowiązujący wojewodę do współdziałania z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, jako centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach rozpoznawania, zapobiegania i zwalczania zagrożeń godzących w bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw terroryzmu²⁴.

Należy uznać, że dokonana nowelizacja ustawy o zarządzaniu kryzysowym jest dobrym rozwiązaniem i kolejnym krokiem w doskonaleniu całości problematyki związanej z bezpieczeństwem narodowym.

Podsumowanie

W przedstawionym artykule dokonano próby przedstawienia wybranych elementów systemu zarządzania kryzysowego w naszym państwie. Ze względu na złożoność obszaru badań związanego z zarządzaniem kryzysowym poruszone zostały tylko wybrane elementy w celu przybliżenia ich aktualnego stanu. Zagrożenia bezpieczeństwa współczesnego świata, w tym naszego Państwa zmieniają się nie tylko wraz z rozwojem cywilizacji. Jedne, w odczuciu społecznym zanikają – np.

²⁴ www.ms.gov.pl/portal/pl/2/6835/Projekt_zmian_w_ustawie_o_zarzadzaniu_kryzysowym.html

polityczno-militarne, inne, nowe, pojawiają się – np. terroryzm, czy nieznane dotychczas w Polsce – anomalie pogodowe, takie jak: intensywne opady, wiatry, gwałtowne załamania pogody. Bez względu na zaistniałe sytuacje, pojawiające się zagrożenia, każdy z obywateli, chciałby czuć się bezpiecznym. Tylko ciągły rozwój i doskonalenie istniejących systemów bezpieczeństwa, tym systemu zarządzania kryzysowego może zapewnić bezpieczeństwo państwa, jego obywateli i ich mienia. Dlatego z tego powodu jego ciągły rozwój powinien być pod szczególną troską państwa i struktur do tego powołanych. Nie wszystko można przewidzieć, zaplanować, tak jak przygotować się do wszystkich niebezpieczeństw. Można jednak uczyć się na doznanych błędach, analizować przyczyny porażek i na ich podstawie wyciągać wnioski, które w bliskiej przyszłości posłużą doskonaleniu istniejącego stanu. Opracowywane wówczas odpowiednie rozwiązania prawne i wynikające z nich mechanizmy reagowania, procedury działania będą lepsze, mniej zawodne. Skuteczne i efektywne działanie w sytuacjach kryzysowych zależy bowiem tylko i aż od trzech warunków: posiadania kompetencji prawnych do sprawowania władzy w sytuacjach kryzysowych, posiadania pełnej informacji i w rezultacie podejmowania skutecznych decyzji oraz posiadania odpowiednich sił i środków umożliwiających realizację podjętych decyzji²⁵. Wprowadzenie tych warunków w życie, powinno pozwolić na zmianę dotychczasowego sposobu działania systemu zarządzania kryzysowego w wielu sytuacjach z biernego – inaczej nazywanego reakcją – na czynny – inaczej nazywany akcją. Albowiem misją powinno być dążenie do zapobiegania lub minimalizowania skutków zdarzeń wynikłych z powodu zaistniałych zagrożeń, natomiast celem jest prowadzenie operacji kryzysowych na rzecz ochrony (bezpieczeństwa) ludzi, mienia, środowiska i infrastruktury politycznej²⁶.

Literatura:

1. Gryz J., Kitler W., *System reagowania kryzysowego*, Wydawnictwo Marszałek, Toruń 2007.
2. Konstytucja Rzeczypospolitej Polski, Warszawa 1997.

²⁵ J. Gryz, W. Kitler, *op. cit.*

²⁶ E. Nowak, *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, AON, Warszawa 2007.

3. Laskowski P., *Zarządzanie wiedzą i informacją w jednostkach samorządu terytorialnego*, WWSZiP, Wałbrzych 2003.
4. Nowak E., *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, AON, Warszawa 2007.
5. Pala Z., *Problematyka zarządzania kryzysowego na przykładzie miasta Wałbrzych*, WSPTWP, Warszawa.
6. Podolski A., *Polska Strategia Bezpieczeństwa Narodowego jako praktyczna implementacja Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa – między teorią a praktyką*, Raporty i analizy 1/05, CSM, Warszawa 2005.
7. Sobiech Ł., *Zarządzanie kryzysowe w województwie, powiecie i gminie*, Gazeta Prawna Nr 148/2007 z dnia 2007-08-01.
8. Rozporządzenie RM z dnia 03.12.2002 r. w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania (Dz. U. 2002, nr 215, poz. 1818).
9. Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP z dnia 04.01.2000.
10. Strategia Bezpieczeństwa Narodowego z dnia 22 lipca 2003.
11. Tyrała P., *Zarządzanie kryzysowe*, Wydawnictwo Marszałek, Toruń 2002.
12. Urban A., *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, Wamp, Warszawa 2008.
13. Ustawa z dnia 18.04.2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. 2002, nr 62, poz. 558)
14. Ustawa z dnia 24.08.1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. 2002, nr 147, poz. 1229).
15. Ustawa z dnia 08.03.1990 r. o samorządzie gminnym, (Dz. U. 1990 r. nr 123, poz. 779).
16. Ustawa z dnia 05.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. 2001, nr 62, poz. 1590).
17. Ustawa z dnia 05.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592).
18. Ustawa z dnia 26.04.2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. 2007, nr 89, poz. 590).
19. Ustawa z dnia 17.07.2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. 2009. nr 131. poz. 1076).

20. www.mswia.gov.pl/portal/pl/2/6835/Projekt_zmian_w_ustawie_o_zarzadzaniu_kryzysowym.html.

Podmiot zarządzania publicznego i skutki w zarządzaniu operacyjnym – park narodowy

Wstęp

Wiedząc, że do kategorii organizacji publicznych zalicza się te organizacje, których misją jest realizowanie interesu publicznego, po przyjęciu długookresowej perspektywy rozwoju gospodarczego i uwzględnieniu wskazania zrównoważonego rozwoju do grupy tej zaliczyć należy również parki narodowe.

Uzasadnienie powyższego stanowi to, iż parki narodowe spełniają wszystkie cechy organizacji publicznych jakie zostały wyspecyfikowane w literaturze przedmiotu¹:

1. ich głównym zadaniem statutowym jest realizacja interesu publicznego (w aspekcie ochrony przyrody traktowanej jako dziedzictwo narodowe);
2. istnieją po to, aby wykonywać prawo (głównie realizacja zapisów ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody Dz. U. 2004, nr 92, poz. 880);
3. każdy element ich istnienia jest produktem władzy prawodawczej (parki narodowe powoływane są rozporządzeniem Rady Ministrów a ich działalność jest w pełni uzależniona od wytycznych ministerstwa właściwego do spraw środowiska);
4. są wyodrębnione z otoczenia – zarówno w sposób przestrzenny (granice parku), organizacyjny (park jest państwową jednostką budżetową);

¹ zob. A. Frączkiewicz-Wronka, *Poszukiwanie istoty zarządzania publicznego*, [w:] Frączkiewicz-Wronka A. (red.), *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2009, s. 31-32.

5. są powiązane z otoczeniem – stale występują interakcje pomiędzy parkiem a lokalną społecznością (najczęściej są to kontakty na linii zarządzający parkiem – przedstawiciele samorządów lokalnych).

Za zaliczeniem parków narodowych do kategorii organizacji publicznych przemawia dodatkowo fakt, iż parki narodowe borykają się z trudnościami kompleksowej oceny efektywności podejmowanych działań. W ochronie przyrody wartościowe mierniki efektywności ekonomicznej nie mają żadnego znaczenia.

1. Zarządzanie funkcją turystyczną realizowaną na terenie KPN

Karkonoski Park Narodowy (KPN) jest jednym z 23 polskich parków narodowych – miejsc w których prawa przyrody stawiane są ponad prawami życia gospodarczego². Tak jak wszystkie parki narodowe stale boryka się z trudnością pogodzenia na jednej przestrzeni dwóch wiodących funkcji: funkcji ochrony przyrody oraz funkcji turystycznej.

Wynosząca 55,80 km² powierzchnia Parku stanowi 0,27 % powierzchni województwa dolnośląskiego. Południowa granica Parku pokrywa się z granicą państwową i jednocześnie wyznacza początek powołanego w 1963 r. pod nazwą Krkonošski Národní Park (KRNP), obejmującego 385 km², czeskiego parku narodowego. Wynikająca z sąsiedztwa obu parków ciągłość ochrony jaką objęta jest przyroda Karkonoszy pozwala na podejmowanie kompleksowych działań, skłania zarządzających nimi do ścisłej współpracy, a także sprawia, że Karkonoski Park Narodowy jest organizacją publiczną o transgranicznym charakterze.

Charakterystyczną cechą omawianego obszaru jest szybki rozwój turystyki: „tym co zawsze wyróżniało Karkonosze spośród innych, nie tylko sudeckich pasm górskich, była niezwykła wprost popularność. Ich atrakcyjność krajobrazowa i skupienie dużej liczby osobliwości przyrody na niewielkiej powierzchni, niezbyt duża wysokość, położenie w pobliżu wielkich stolic europejskich Berlina, Pragi i Wiednia, dobra dostępność komunikacyjna – wszystkie te czynniki zadecydowały o modzie na Karkonosze jako miejsce wypadów turystycznych. Często można spotkać się z opinią, że właśnie Karkonosze stanowiły kolebkę nowoczesnej, komer-

² Pełen katalog obowiązujących na terenie Rzeczypospolitej Polskiej obszarowych form ochrony przyrody zawiera Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. 2004, nr 92, poz. 880).

cyjnej turystyki europejskiej”³. Mimo 50 rocznicy powołania Karkonoskiego Parku Narodowego wciąż poszukuje się odpowiedzi na następujące pytania: jak zarządzać parkiem narodowym, aby funkcja turystyczna i funkcja ochrony przyrody nie były wzajemnie wykluczające się? Oraz jak sprostać charakterystycznym cechom otoczenia organizacji publicznych jakim jest duże upolitycznienie oraz presja na krótkoterminowe wyniki?

Aktywność turystyczna na terenie parków narodowych podporządkowana jest głównemu celowi jakim jest ochrona zasobów przyrodniczych i krajobrazowych. Szlaki turystyczne wytyczone są w sposób pozwalający zobaczyć teren parku bez naruszania przepisów o ochronie przyrody. Karkonoski Park Narodowy obejmuje tereny górskie, których rozwój w znacznym stopniu zdeterminowany jest warunkami przyrodniczymi. Warunki te „decydują (...) o przebiegu granicy rolno-leśnej, kształtowaniu sieci osadniczej, infrastrukturze osiedlowej, przestrzennej i powiązaniach komunikacyjnych. Wpływają także na kierunki produkcji rolniczej, wyznaczając naturalne granice ekosystemów trawiastych i powierzchni uprawnej oraz określają poziom produkcji”⁴. Dodatkowym parametrem kształtującym życie gospodarcze na terenie parku narodowego są normy prawne właściwe dla tej formy ochrony przyrody.

Problemem karkonoskiej turystyki jest nierównomierne natężenie ruchu turystycznego zarówno pod względem czasu jak i przestrzeni. Na podstawie obserwacji można wyodrębnić ulubione przez turystów tzw. cele podstawowe: Śnieżka, okolice Samotni, Chojnik, Szklarka, Kamieńczyk jak i „zapomniane” wschodnie Karkonosze. Zjawisko nierównomierności natężenia ruchu turystycznego pogłębiają luki w szlakach turystycznych na terenie otuliny Parku – szczególnie dotkliwy jest brak szlaków łącznikowych. W efekcie otulina nie wykorzystuje w pełni zdolności do przejęcia części ruchu turystycznego i nie odciąża tym samym terenów Parku.

Popularność Karkonoszy stale rośnie. W ślad za tym coraz silniej ujawniają się bariery ograniczające ruch turystyczny, wśród których największe znaczenie ma: niedorozwój infrastruktury gospodarczo-technicznej połączony z niedorozwojem komunikacji na terenach przyle-

³ M. Woźniak, *Góry olbrzymie, góry wiecznie żywe*, „Sudety” nr 11/2004, s. 26.

⁴ K. Szara, M. Smoleń, *Przyrodnicze aspekty gospodarowania w gminie Baligród*, [w]: A. Boltromiuk (red.), *Gospodarowanie na obszarach chronionych*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2001, s. 144.

głych oraz próg chłonności obszaru na presję turystyczną. Wobec powyższego niezbędne jest:

- kreowanie zachowań turystów i dostosowanie modelu turystyki w Karkonoszach do specyficznego charakteru gór,
- zagospodarowanie przestrzenne Karkonoszy sposób zgodny z wymogami ochrony krajobrazu górskiego,
- deglomeracja ruchu turystycznego poprzez aktywizację zarówno otuliny Parku jak i terenów ościennych (Gór Izerskich i Rudaw Janowickich),
- zmodyfikowanie struktury obiektów noclegowych i wprowadzenie, zwłaszcza u podnóża Karkonoszy i na Pogórzu systemu powiązanych trasami (szlakami) turystycznymi obiektów o bardzo zróżnicowanych programach i standardach umożliwiających nie tylko tradycyjną turystykę, ale i organizację wypraw rowerowych czy konnych,
- usprawnienie systemu komunikacji publicznej w strefie Pogórza Karkonoskiego pozwalające znacznie ograniczyć indywidualny ruch samochodowy,
- zintegrowanie systemu zarządzania i administrowania bazą turystyczną i informacją turystyczną⁵.

2. Wpływ otoczenia na zarządzanie parkiem narodowym

Parki narodowe podlegają bezpośrednio ministrowi właściwemu do spraw środowiska. Rozwiązanie to znacznie ogranicza wpływ samorządów na sposób funkcjonowania parków narodowych. Zagrożenie jakie rodziłby nieograniczony wpływ samorządów na parki wynika głównie rozbieżnych perspektyw czasowych determinujących działania kadencyjnych, nastawionych na krótkookresowe, doraźne efekty działań samorządów, oraz długookresowych strategii ochrony przyrody.

Mimo powyższego parki narodowe – jak każda organizacja publiczna – „są systemami otwartymi, które w znaczącym stopniu podlegają zewnętrznym wpływom, bowiem ich naczelnym zadaniem jest reagowanie na pojawiające się potrzeby społeczne i zaspakajanie ich na jak

⁵ A. Jahn (red.), *Karkonosze polskie*, Wydawnictwo PAN, Wrocław 1985, s. 488-489.

najlepszym poziomie”⁶. Przykładem podlegania Karkonoskiego Parku Narodowego zewnętrznym wpływom jest – podjęta w związku z wieloletnimi monitami Gminy Szklarska Poręba – decyzja Ministra Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 10 lipca 1992 r. na podstawie której skorygowano granice obszarów objętych ochroną ścisłą i dokonano zmian w urządzaniu Karkonoskiego Parku Narodowego na powierzchni 17 ha⁷. Gmina Szklarska Poręba zyskała na mocy ww. decyzji prawo wycięcia około 13 ha drzewostanów i 2 ha porośniętych koso-drzewiną w celu gruntownej modernizacji i rozbudowy wyciągów narciarskich i nartostrad w rejonie Szrenicy i Łabskiego Szczytu⁸. Omawiany program⁹ zawierał rozwiązania zle z punktu widzenia realizowanej na terenie KPN funkcji ochronnej, ale pożądane z punktu widzenia krótko-okresowej perspektywy gestorów turystycznych i władz samorządowych. Dwoistość oceny wynika z tego, że realizacja programu godziłaby w założenia ochrony przyrody (główny cel istnienia Parku), ale jednocześnie zapewniałaby – przynajmniej teoretycznie – aktywizację ruchu turystycznego w sezonie zimowym, a przez to przyczyniałaby się do rozwoju lokalnego (główne zadanie samorządów). Sprzeciw KPN doprowadził do długoletniego konfliktu przestrzennego narażając tym samym zarządzających Parkiem na trudności w kontaktach z przedstawicielami miejscowych samorządów, a także na niechęć ze strony lokalnego społeczeństwa.

Obszary chronione stanowią dobro ogólnonarodowe – często jednak inaczej są postrzegane przez zarządzających nimi, a inaczej przez społeczeństwo lokalne. Wpływ otoczenia na parki narodowe ograniczany jest poprzez rangę planu ochrony – plan jest nadrzędny w stosunku do strategii rozwojowych gmin. Dokument ten wyznacza nie tylko sposoby ochrony przyrody, lecz także określa procedury udostępniania terenu parku celem realizacji pozostałych, przewidzianych prawem funkcji. Dzięki jawności ww. dokumentu podmioty zainteresowane działalnością na terenie parku lub jego otuliny mają dostęp do informacji charakteryzujących zakres potencjalnych możliwości inwestycyjnych. Plan ochrony

⁶ A. Frączkiewicz-Wronka, *Poszukiwanie istoty zarządzania publicznego*, [w:] A. Frączkiewicz-Wronka (red.), *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2009, s. 33.

⁷ Plan ochrony KPN, Operat generalny, s. 53.

⁸ R. Mochola, *Konflikt z parkiem drogą społeczno-gospodarczego rozwoju Szklarskiej Poręby? „Parki Narodowe” 1/2003*, s. 5.

⁹ Gmina Szklarska Poręba zmodyfikowała ostatecznie plan rozwoju infrastruktury narciarskiej.

nie ustrzega jednak od problemów związanych z zarządzaniem parkiem narodowym.

Analiza sporów pomiędzy Karkonoskim Parkiem Narodowym a jego bliskim otoczeniem pozwala wskazać główne przyczyny różnic w postrzeganiu obszarów chronionych, a tym samym różnic w poglądach na zarządzanie nimi. Zdaniem autorki przyczyny te można podzielić na pięć grup:

- edukacyjne,
- kulturowe,
- polityczne,
- ekonomiczne,
- prawne.

Wynikająca z braku tradycji edukacji ekologicznej niska kultura przyrodnicza społeczeństwa skutkuje niezrozumieniem potrzeb ochrony przyrody. Świadomość społeczna w zakresie szeroko pojętego dziedzictwa kulturowego kształtowana jest zasadniczo przez dwa czynniki – wspomnianą już edukację oraz stopień zrozumienia interesu grupowego. Następną grupą przyczyn wywołana jest niewielkim poszanowaniem prawa w naszym społeczeństwie oraz dominacją interesów jednostek (grup) nad interesem społecznym. Na intensyfikację obu wymienionych zjawisk wpływa niski status materialny społeczności graniczących terytorialnie z obszarem parku. Wiedząc, że – zgodnie z piramidą potrzeb Masłowa – człowiek wyraża zainteresowanie potrzebami wyższego rzędu dopiero po zaspokojeniu potrzeb podstawowych trudno oczekiwać, iż osoby o niskim statusie materialnym będą skłonne rezygnować z szybkiego choć krótkookresowego zysku na rzecz realizacji długookresowych koncepcji ochrony przyrody zapewniających rozwój życia gospodarczego w sposób mniej agresywny, ale za to w dłuższym okresie. Powyższa sytuacja bywa wykorzystywana w prowadzonej przez partie polityczne walce o wyborców. Populistyczne hasła tworzące miraż zysków płynących z gospodarczego wykorzystywania przyrody mogą silnie wpływać na powstanie lub zaostrzenie konfliktów pomiędzy parkami a lokalną społecznością. Fakt ten jest ściśle powiązany z przyczynami o charakterze ekonomicznym. Ostatnia grupa przyczyn wynika z uprawnień i obowiązków dyrektora parku dotyczących uzgadniania z samorządami zamierzeń gospodarczych realizowanych na terenie otuliny parku narodowego np. zabudowy terenu, budowy sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, budowy dróg itp. Wydanie decyzji akceptującej plany samorząd-

dów możliwe jest jedynie wówczas, gdy inwestycja nie wpływa negatywnie na przyrodę parku. W takiej sytuacji rola dyrektora jest niezauważalna. Diametralna zmiana występuje, gdy park zgłosi zastrzeżenia lub sprzeciw – niejako z automatu otrzymuje wówczas etykietkę blokującą jego rozwój, „hamulcowego” lokalnych inicjatyw.

Park poprzez swą działalność jest w stanie eliminować pierwszą i ostatnią grupę przyczyn różnic w postrzeganiu obszarów chronionych. Pierwszą poprzez prowadzoną edukację ekologiczną – ostatnią poprzez czynne włączanie się do tworzenia koncepcji ekorozwoju sąsiadujących gmin. Park narodowy jest najważniejszym czynnikiem ekorozwoju społeczności lokalnych, a ekorozwój tych społeczności jest najważniejszym czynnikiem zapewniającym powodzenie ochrony przyrody w parku. Ta symetria winna być podstawą działania obu stron.

Podsumowanie

Parki narodowe nie będą istniały bez ludzi – zarówno bez turystów jak i mieszkańców okolicznych terenów. Ale parki narodowe nie będą też istniały, jeśli będziemy myli pojęcie parku narodowego z narodowym lunaparkiem rozrywki. Rysuje się zatem potrzeba uwypuklenia relacji ekonomia – zarządzanie – środowisko pozwalającej właściwie umiejscowić na płaszczyźnie życia gospodarczego podmiot zarządzania publicznego jakim jest park narodowy. Trans graniczność Karkonoskiego Parku Narodowego podkreśla, że interes publiczny nie może być zawężany do interesów narodowych.

Literatura:

1. Frączkiewicz-Wronka A., *Poszukiwanie istoty zarządzania publicznego*, [w:] Frączkiewicz-Wronka A. (red.), *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2009.
2. Jahn A. (red.), *Karkonosze polskie*, Wydawnictwo PAN, Wrocław 1985.
3. Woźniak M., *Góry olbrzymie, góry wiecznie żywe*, „Sudety” nr 11/2004.
4. Plan ochrony KPN, Operat generalny.

5. Mochola R., *Konflikt z parkiem drogą społeczno-gospodarczego rozwoju Szklarskiej Poręby?*, „Parki Narodowe” 1/2003.
6. Szara K., Smoleń M., *Przyrodnicze aspekty gospodarowania w gminie Baligród*, [w:] Bołtromiuk A. (red.), *Gospodarowanie na obszarach chronionych*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2001.

Rola aktu normatywnego i aktu administracyjnego w funkcjonowaniu administracji publicznej

Przedmiotem niniejszej pracy jest akt normatywny, akt administracyjny i role jakie pełnią w administracji publicznej tj. administracji rządowej, administracji samorządu terytorialnego, spełniając rolę powszechnie obowiązującą, na podstawie Konstytucji¹ i innych źródłach prawa powszechnie obowiązującego.

Należy stwierdzić, że akty prawne nie powinny być zbudowane w oparciu o kategorie ekonomiczne, polityczne, nie mogą służyć tylko celom ekonomicznym, czy politycznym. Powinny być i są gwarantem ładu społecznego, porządku prawnego, dotyczącym rozwiązywania licznych problemów, w oparciu o administrację publiczną, która powinna być zbudowana na podstawie prawa powszechnie obowiązującego.

Aby akty prawne spełniały swoją rolę, muszą być prawidłowo interpretowane przez administrację publiczną, by zła interpretacja tych aktów nie prowadziła do obejścia i nadużywania prawa zarówno ze strony administracji publicznej, jak i odbiorców tych aktów, czyli obywateli.

W demokratycznym państwie prawa administracja publiczna i akty prawne powszechnie obowiązujące są i powinny być pod kontrolą niezawisłych sądów. Prawidłowa realizacja prawa administracyjnego przenosi się na sferę porządku prawnego w całym kraju, a nawet bezpieczeństwa prawnego w państwie.

Realizacja prawa administracyjnego może być i jest często wypożyczoną wiedzą prawną organu administracji publicznej. Najważniejszą cechą funkcjonowania administracji publicznej, a w nim aktów prawnych, są źródła prawa administracyjnego. Tą cechą administracji publicznej jak i nauki prawa administracyjnego odnajdujemy w rysie historycznym w okresie narodzin prawa administracyjnego w pierwszej połowie XIX

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483.)

w., kiedy to najważniejszą rolę odgrywały środowiska akademickie, wyodrębniając z prawa publicznego, prawo administracyjne. Nie ulega wątpliwości, że dziś w Polsce oprócz administracji rządowej rolę publiczną pełni administracja samorządowa przejmując część zadań, które pozwalają pełnić rolę administracji służebnej wobec obywateli, jako odbiorców prawa powszechnie obowiązującego.

W obecnej dobie źródłami prawa administracyjnego określającymi normy prawa, noszą nazwę aktów prawnych, aktów normatywnych są to:

Konstytucja, ratyfikowane umowy międzynarodowe, liczne ustawy, rozporządzenia z mocą ustawy, liczne akty prawa miejscowego, jak uchwały zarządzenia statuty i regulaminy. Z tego podziału wynika, że Konstytucja jest aktem normatywnym najwyższej rangi.

Wnioskować należy, a zarazem wynika, że Konstytucja ma pierwszeństwo przed niższymi aktami normatywnymi w procesie stosowani prawa. Znakomitym wydaniem naukowym i literackim jest komentarz² do Konstytucji Jana Bocia, oraz art. 87. Konstytucji³. W hierarchii źródeł prawa bezpośrednio po konstytucji aktem normatywnym jest ustawa. Analizując ten podział należy stwierdzić, że ustawa musi być zgodna z konstytucją i jest powszechnie obowiązująca. Obok aktów normatywnych, na podstawie, których działa administracja publiczna i finalizuje swe władcze jednostronne działania, znajdują się akty administracyjne.

Według definicji Jana Bocia⁴ „Akt administracyjny jest to sformalizowany (podjęty w wyniku postępowania) objaw woli organu administracyjnego podjęty na podstawie prawa i w granicach przysługujących temu organowi kompetencji, skierowany do zindywidualizowanego adresata, w konkretnej sprawie, wywołujący skutki prawne w sferze prawa administracyjnego, a niekiedy również w sferze innych źródeł prawa.”

J. Boć 1976”

Decyzje administracyjne są aktami administracyjnymi, najczęściej stosowanymi oraz najbardziej rozpowszechnionymi, których uregulo-

² J. Bocia (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997*, Wrocław 1998.

³ Art. 87 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483.).

⁴ J. Boć (red.), *Prawo administracyjne Koloni Limited*, Wrocław 2007, s. 320

wania znajdujemy w prawie administracyjnym na podstawie ustaw zgodnych z Konstytucją.

Mimo dobrego uregulowania prawnego na podstawie którego funkcjonuje administracja publiczna w oparciu o akt normatywny i akt administracyjny, występują trudności w funkcjonowaniu administracji publicznej, przyczyny to: braki w edukacji administracji, oraz braki w dofinansowaniu administracji.

Warto również wiedzieć, że mimo tych trudności w administracji publicznej musimy pamiętać o dobru wspólnym, a więc dobru obywatela, które jest najważniejszym elementem w funkcjonowaniu administracji publicznej, aby stwarzać warunki do stabilizacji w porządku prawnym państwa, lecz są sytuacje w których niezależnie od aktów administracyjnych w oparciu o akty normatywne, społeczeństwo ponosi koszty ekonomiczne, koszty polityczne i odpowiedzialność za błędy. Przykładem tego jest: w latach 1970-1990 wydanie decyzji administracyjnych w postaci pozwoleń budowlanych na budowę osiedli mieszkaniowych tzw. „wieżowców” w których zbudowano zsypy na śmieci, obecnie likwidowane, gdzie do dnia dzisiejszego pozostało siedlisko bakterii, grożące w przyszłości epidemią.

Formalnie do wydania decyzji administracyjnych w postaci pozwoleń na budowę osiedli, zostały spełnione zgodnie z ustawami, które obowiązywały, lecz tak naprawdę, czy przed wydaniem pozwolenia na budowę osiedli, ktoś się zastanowił, że w przyszłości może wystąpić katastrofa ekologiczna.

Następnym przykładem niech będzie z przed kilku lat katastrofa na Górnym Śląsku, wystawy gołębi w hali wystawienniczej, która była obiektem na budowę którego wydano pozwolenie na budowę, ale tak naprawdę, czy przed wydaniem pozwolenia na budowę, sprawdzono parametry tego obiektu, konstrukcji która powinna spełniać wszelkie wymogi bezpieczeństwa, a po wybudowaniu, czy zadbano o wszystko, by dopuszczenie do użytku, było bezpieczne, a jeżeli wystąpiły błędy konstrukcyjne, czy je usunięto.

Ostatnim przykładem niech będzie z przed kilku dni tragedia na Górnym Śląsku w jednej z kopalń, gdzie zginęło kilkanaście osób w wyniku porażenia.

Postawmy sobie pytanie ile jeszcze może wydarzyć się takich tragedii narodowych. Czy jesteśmy w stanie zadbać o wydanie takich aktów administracyjnych zgodnych z aktami normatywnymi by zlikwidować wszelkie niebezpieczne wydarzenia, które powinny nam uświadomić ile mamy wydanych decyzji administracyjnych, które mogą być zagroże-

niem dla obywateli, środowiska w którym żyjemy oraz ile jeszcze zostanie wydanych decyzji, pozwoleń, które w przyszłości mogą nam zagrażać.

Dlatego też należy stwierdzić, iż w prawidłowym działaniu, funkcjonowaniu administracji publicznej, w oparciu o akty normatywne i akty administracyjne są standardy etyczne, w tym wiedza, znajomość zagadnień, którymi urzędnik się zajmuje, winny one być respektowane, w oparciu o prawo powszechnie obowiązujące, powinny być konsekwentnie egzekwowane i poddane kontroli. Wyraz tego odnajdujemy w Konstytucji art. 7⁵: Organy administracji publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Należy stwierdzić, iż nie wszystkie obowiązki urzędników zostały uporządkowane i spisane, utrudniając w ten sposób egzekwowanie poleceń i zadań zleconych.

Jednym z najlepszych uregulowań prawnych w Polsce jest kodeks postępowania administracyjnego⁶, jest w nim tzw. ogólne postępowanie administracyjne, które reguluje i wskazuje na etyczne uregulowania urzędników administracji publicznej.

Oprócz strony etycznej w administracji publicznej, możemy również w marginalnym stopniu zauważyć patologie w działaniach administracji publicznej. Zjawiska takie są i mogą powstawać nie tylko z braku etyki, ale mogą powstawać z następujących przyczyn: braku prawidłowej kontroli, przez organy wyższego stopnia, brak wiedzy konkretnego zagadnienia, braki w doskonaleniu urzędników, braki w dofinansowaniu administracji.

Jak już wyjaśniłem administracja publiczna nie może być zbudowana w oparciu o kategorie ekonomiczne, czy polityczne. Funkcje jakie spełnia administracja publiczna, powinny być budowane o akty normatywne powszechnie obowiązujące, powinny mieć wpływ na ekonomię, zarządzanie i politykę gospodarczą w Polsce.

Muszę jednak stwierdzić, że zbyt często opinia publiczna, swoje przemyślenia gospodarcze i polityczne, chce przenieść ponad prawo powszechnie obowiązujące.

Dziś chciałbym zachęcić wszystkich, do wszelkich przemyśleń w dziedzinie prawa i funkcjonowania administracji publicznej, w oparciu

⁵ Art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483.)

⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98 poz. 1071.)

o akty normatywne i akty administracyjne, by w ten sposób sprzyjać budowaniu przyjaznej, sprawnej i mocno działającej administracji publicznej.

A skoro już dziś mówimy o Konstytucji naszego kraju, nie sposób pominąć Konstytucji Unii Europejskiej. Warto przeprowadzić dyskusję i zastanowić się, jaki jest wkład obywateli w tworzeniu prawa Unii Europejskiej. Czy akt konstytucyjny Unii Europejskiej spełnia rolę aktu normatywnego, czy odgrywa kierowniczą rolę w tworzeniu prawa. Tak się składa, że tego typu pogląd przedstawia w swoim wydaniu „Prawo europejskie” Matthias Herdegen⁷, który nadmienia, że: „Akt konstytucyjny jest z jednej strony wyrazem postulatów, takich jak silniejszy współdział obywatela unijnego w porządku prawnym Unii, wzmocnienie ochrony praw podstawowych, zabezpieczenie pewnych zasad (jak sprawiedliwości społecznej). Należy sobie zadać pytanie czy nie następuje tutaj przerost oczekiwań. Jest jednak oczywiste, że podnoszone w dyskusji głosy krytyczne, przestrzegające przed tym, że nowa konstytucja zahamuje dynamikę integracji dokonywanych w ramach Unii Europejskiej, okazały się absolutnie bezpodstawne”.

Z przedstawionego fragmentu wynika, że konstytucje spełniają swoją rolę, w tworzeniu i bez obaw możemy stwierdzić, że spełniają swoją przodującą pozycję wśród innych aktów normatywnych. Podsumowując, powstaje jeszcze do rozważenia bezpieczeństwo państwa. Fundamentalne znaczenie w sferze bezpieczeństwa nabrał moment przystąpienia Polski do NATO 12 marca 1999 r.

Dzięki członkostwu w NATO staliśmy się partnerem dla takich krajów jak: Stany Zjednoczone i krajów Unii Europejskiej, dlatego Polska jest dzisiaj krajem bezpiecznym. Mogę stanowczo stwierdzić, że Polska stając się członkiem Unii Europejskiej, stała się państwem bezpiecznym.

Przedstawiając powyższe zagadnienie, nie sposób pominąć sytuacji prawnej Polski w Unii Europejskiej. Trafnie to ujmuje Matthias Herdegen⁸ w swoje książce. „Prawo wspólnotowe jest natomiast samodzielnym systemem prawnym, który wiąże nie tylko państwa członkowskie jako takie, lecz także określa – bezpośrednio – prawa i obowiązki jednostki. Dotyczy to zarówno samych traktatów założycielskich Wspólnot (Traktat o Wspólnocie Europejskiej, Traktat o Europejskiej Wspólnocie Energii Atomowej – tzn. „pierwotne” prawo wspólnotowe) jak i prawa stanowionego przez organy wspólnotowe na podstawie tych traktatów

⁷ Dr Matthias Herdegen, *Prawo europejskie*, C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 305.

⁸ *Tamże*, s. 3.

(czyli, „wtórne”, „pochodne” prawo wspólnotowe). Decydujące znaczenie ma przy tym fakt, że państwa członkowskie przeniosły na te Wspólnoty niektóre swoje prawa suwerenne, a tym samym niejako pozwalają organom Wspólnot sprawować – poniekąd zamiast tych państw – władzę zwierzchnią w stosunku do jednostki”.

Uważam że przystąpienie Polski do Unii Europejskiej jeszcze bardziej spełnia wymogi budowania mocnego prawa w oparciu o administrację publiczną.

Diagnoza urzędu administracji samorządowej ze względu na warunki sprawnego zarządzania operacyjnego /Komunikat z badań/¹

Wstęp

Zarządzanie operacyjne w urzędzie administracji samorządowej (UAS) realizuje trzy wzajemnie współzależne zadania zapewniające:

- a/ sprawne i o odpowiedniej jakości bezpośrednio, bieżące wytwarzanie i dostarczanie dóbr i usług publicznych;
- b/ sprawną realizację strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego;
- c/ wzmacnianie potencjału jednostki administracji samorządowej.

Jest to zakres zadań łączących bieżącą działalność operacyjną samorządu terytorialnego z perspektywą wieloletniego nieprzerwanego wytwarzania i dostarczania usług publicznych.

Istotną rolę w procesie realizacji tych zadań ma do spełnienia diagnoza UAS, stanowiąca podstawę inspiracji do programowania modernizacji procesów zarządzania o charakterze operacyjnym. Podstawę diagnozy stanowi ocena stanu.

¹ Prezentowany materiał pozostaje w ścisłej współzależności z materiałem: Lucjan Kowalczyk, *Zarządzanie operacyjne w jednostkach samorządu terytorialnego*.

Struktura diagnozy²

A. Ocena cech UAS jako:

- 1/ systemu otwartego;
- 2/ organizacji inteligentnej;
- 3/ organizacji usługowej;
- 4/ środowiska pracy.

B. Ocena równowagi podaży i popytu zasobów na kluczowych stanowiska pracy.

Metodyka oceny:

Ad. A.

Poziom cech przyjęto określać w skali: 0 – brak cechy, 5 – „pełnia” cechy, ustalając średnią wartość jako wynik badań ankietowych. Składowe cech wyodrębniono w prezentacji wyników badań.

Ad. B.

Zakres zasobów dla kluczowego stanowiska pracy należy określić przez zakreślenie jednej wartości w skali od 1 do 10 w czterech poniższych zakresach:

² Inspirację teoretyczną do proponowanego podejścia do diagnozy stanowiły głównie pozycje literatury:

- 1/ A.K. Koźmiński, *Ujęcie systemowe*, w: *Współczesne teorie organizacji*, PWN, Warszawa 1983;
- 2/ D. Elsner, *Doskonalenie kierowania placówką oświatową. Wokół nowych pojęć i znaczeń*, Wydawnictwo MENTOR, Chorzów 1999;
- 3/ D. Kisperska-Moroń, E. Placzek, R. Liniecki, *Zarządzanie logistyczne w firmach usługowych*, Wydawnictwo AE w Katowicach, Katowice 2003;
- 4/ J. Fitz-enz, *Rentowność inwestycji w kapitał ludzki*, Oficyna Ekonomiczna Dom Wydawniczy ABC, Kraków 2001;
- 5/ R. Simons, *Jak projektować stanowiska pracy o maksymalnej efektywności*, [w:] Harvard Business Review, Wydawnictwo HELION, Gliwice 2007.

I. Zakres kontroli (ZK) nad dysponowanymi zasobami ludzkimi, informacyjnymi i aktywami:

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Gdzie:	1	–	Wąski zakres, mało dysponowanych zasobów							
	10	–	Szeroki zakres, dużo dysponowanych zasobów							

II. Zakres odpowiedzialności (ZO), cele do zrealizowania jako podstawa oceny i sposób pomiaru:

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Gdzie:	1	–	Wąski zakres - pozwala na małą kreatywność, cel wąsko ujęty, mała możliwość wykazania się							
	10	–	Szeroki zakres – pozwala na dużą kreatywność, cel szeroko ujęty, duże możliwości wykazania się							

III. Zakres wpływu (ZWpł) jako podstawa możliwości oddziaływania na pracę innych osób:

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Gdzie:	1	–	Wąski zakres – ograniczone możliwości oddziaływania w ramach organizacji							
	10	–	Szeroki zakres – duże możliwości oddziaływania w całej organizacji							

IV. Zakres wsparcia (ZWsp) – możliwości uzyskania pomocy pracowników z innego obszaru organizacyjnego:

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Gdzie:	1	–	Wąski zakres – brak zaangażowania i pomocy innych osób							
	10	–	Szeroki zakres – silne zaangażowanie i pomoc innych osób							

Podaż zasobów = ZK + ZWsp

Popyt zasobów = ZO + ZWpł

Organizacja badań

Ad. A.

Badania przeprowadzono w urzędzie administracji samorządowej (jako studium przypadku) w oparciu o kwestionariusz ankiety wypełniany anonimowo przez grupę pracowników (60 osób, co stanowiło około 25 % stanu zatrudnienia). Wyniki określono w wartościach średnich. Jednostka samorządu terytorialnego ma

strategię rozwoju, a UAS ma wdrożony system zarządzania jakością według norm ISO.

Ad. B.

Jako kluczowe stanowisko pracy zostało przyjęte stanowisko sekretarza UAS, przy czym w UAS jako studium przypadku stan równowagi podaży i popyty określono metoda bezpośredniego kontaktu. Natomiast do grupy 150 UAS kwestionariusz ankiety wysłano pocztą elektroniczną (zwrot wypełnionych kwestionariuszy otrzymano z 22 UAS).

PREZENTACJA WYNIKÓW BADAŃ

Ad. A.

1. Poziomu cech UAS jako systemu otwartego

- 1.1. *Zdolność do obserwacji otoczenia i określania jego potrzeb.....1,8*
- 1.2. *Zdolność oceny reakcji otoczenia na oferty usług /zmian/1,9*
- 1.3. *Zdolność do gromadzenia informacji o potrzebach i reakcji otoczenia na oferty usług /zmian/.....1,9*
- 1.4. *Zdolność do analizy informacji z otoczenia i szybkiego podejmowania decyzji o koniecznej reakcji na potrzeby1,9*
- 1.5. *Zdolność do elastycznego reagowania na decyzje kierownictwa i praktyczne możliwości autonomicznych reakcji pracowników.....2,1*
- 1.6. *Zdolność do pozyskiwania zasileń i sprawnej ich transformacji na efekty.....2,2*
- 1.7. *Zdolność do stosowania różnych sposobów działania zapewniających uzyskiwanie określonych efektów.....2,4*
- 1.8. *Zdolność do zapewnienia cykliczności sprawnych działań.....2,8*
- 1.9. *Zdolność do utrzymywania zwartości (spójności) organizacji2,4*
- 1.10. *Inne cechy systemowe posiadane przez UAS istotne dla zapewnienia świadczenia usług publicznych1,8*

2. Identyfikacja poziomu cech UAS jako organizacji „inteligentnej”

Podstawę identyfikacji cech stanowi dziewięć rodzajów inteligencji i związanych z nimi wskaźników składowych inteligencji. Wartości średnie wskaźników inteligencji podano w % w stosunku do możliwych punktów – 100% oraz ocenę średnią, natomiast składowe wskaźników – tylko w %.

2.1. Wskaźnik inteligencji kontekstualnej:..... 57 %/2,9

- 1.1. UAS zna i reaguje na opinie i aspiracje społeczności lokalnej/klientów..... 52,6 %
- 1.2. UAS zna i reaguje na opinie i aspiracje pracowników 38,5 %
- 1.3. UAS zna i stosuje prawo, spełnia oczekiwania władz..... 76,0 %
- 1.4. UAS aktywnie uczestniczy w sferze kultury i opieki społeczności lokalne 61,5 %

2.2. Wskaźnik inteligencji strategicznej:..... 54,4 %/2,7

- 2.1. Wizja i misja są znane wszystkim pracownikom 59,0 %
- 2.2. Istnieje trwały mechanizm aktualizowania strategii 49,3 %

2.3. Wskaźnik inteligencji akademickiej:..... 55,4 %/2,8

- 3.1. Wszyscy posiadają kwalifikacje właściwe do zajmowania stanowisk 60,0 %
- 3.2. Wszyscy swoje obowiązki wykonują na wysokim poziomie 60,0 %
- 3.3. Wszyscy dążą do osiągnięcia sukcesów, współpracują w tym zakresie 51,5 %
- 3.4. W UAS sukces jest postrzegany przez wszystkich pozytywnie i motywuje do współpracy 50,0 %

2.4. Wskaźnik inteligencji refleksyjnej – w UAS prowadzi się monitorowanie i ewaluację pracy, odczytywanie wyników, analiz, ich ocenianie i doskonalenie 46,6 %/2,3

2.5. Wskaźnik inteligencji pedagogicznej:..... 60,0 %/3,0

- 5.1. Pracownicy uczą się, potrafią i chcą to robić na miarę swojego indywidualnego rozwoju 70,0 %

- 5.2. Kierownicy wspierają swoich pracowników
w doskonaleniu się i samoocenie 50,5 %

2.6. Wskaźnik inteligencji kolegalnej:..... 52,0 %/2,6

- 6.1. Sukcesy UAS są wynikiem pracy zespołowej..... 67,0 %
6.2. Podejmowane przez zespoły zadania są wykonywane.... 67,0 %
6.3. Kierownictwo wypełnia swoje kompetencje działając
z zachowaniem demokratycznych procedur, jawnie..... 47,0 %
6.4. Nie ma w UAS „rozbiecia” na nieformalne frakcje 37,0 %
6.5. Polityka kadrowa uwzględnia działanie jednostek
w zespołach 37,0 %

2.7. Wskaźnik inteligencji emocjonalnej:..... 47,0 %/2,3

- 7.1. Występuje „dobre” napięcie emocjonalne 41,0 %
7.2. Źródła złych napięć są w porę postrzegane i
wygaszane 39,0 %
7.3. Są pozytywne reakcje na sukces 52,0 %
7.4. Podejmowana jest wyraźna reakcja na porażkę..... 57,0 %
7.5. W obliczu trudnej sytuacji pracownicy wzajemnie się
motywują 51,0 %

2.8. Wskaźnik inteligencji duchowej:..... 44,0 %/2,2

- 8.1. Klimat w UAS sprzyja dzieleniu się pracowników
swoimi odczuciami 43,0 %
8.2. W UAS istnieją warunki do wyrażania swoich odczuć
wobec bulwersujących faktów lub zjawisk 35,0 %
8.3. Istnieją w UAS przejawy bezinteresownej pomocy 53,0 %

2.9. Wskaźnik inteligencji etycznej:..... 62,0 %/3,1

- 9.1. UAS ma program/kodeks dotyczący zasad etycznego
postępowania..... 86,0 %
9.2. Kadra kierownicza daje przykład postępowania
etycznego..... 51,0 %
9.3. Prawo odczytywane jest i przestrzegane zgodnie
z jego duchem i literą 73,0 %
9.4. Panuje pełna jasność, co do kryteriów nagradzania
i innych umów 36,0 %

3. Identyfikacja poziomu cech UAS jako organizacji usługowej

3.1. Stała pewność działania	3,4
1.1. Świadczenie usługi dobrze za pierwszym razem	3,5
1.2. Przechowywanie prawidłowej informacji o klientach	3,0
1.3. Wykonywanie usług/podejmowanie decyzji w oznaczonym czasie	3,6
3.2. Gotowość pracowników do świadczenia usług.....	3,8
2.1. Punktualność	4,4
2.2. Szybki odwrotny kontakt	3,4
2.3. Natychmiastowe działanie w świadczeniu usługi	3,6
3.3. Kompetencje pracowników świadczących usługi	3,7
3.1. Wiedza i umiejętności pracowników bezpośredniego kontaktu z klientami usług publicznych	3,7
3.2. Wiedza i umiejętności personelu wspierającego.....	3,6
3.4. Dostępność gwarantująca łatwość kontaktów	3,4
4.1. Usługa jest łatwo dostępna na telefon.....	3,3
4.2. Usługa jest łatwo dostępna przez Internet.....	2,9
4.3. Krótki okres oczekiwania na wykonanie usługi	3,3
4.4. Dogodne godziny funkcjonowania.....	3,6
4.5. Dogodna lokalizacja punktów świadczenia usług.....	4,0
3.5. Uprzejmość, szacunek, wyrozumiałość, zrozumienie i przyjazność personelu	4,2
5.1. Szacunek dla klienta.....	4,2
5.2. Schludna i przyjemna prezentacja personelu.....	4,3
3.6. Komunikacja z klientami usług publicznych	3,8
6.1. Umiejętność wyjaśnienia istoty usługi	3,9
6.2. Wsparcie klienta w rozwiązywalności Jego problemu.....	3,7
3.7. Wiarygodność – zaufanie, szczerowość, znaczenie interesu klienta	3,4
7.1. Ogólna ocena reputacji organizacji w środowisku.....	2,9

7.2. Osobiste cechy pracowników obsługi bezpośredniej.....	3,6
7.3. Poziom zaangażowania pracowników w proces interakcji.....	3,6
3.8. Bezpieczeństwo dla klienta.....	3,8
8.1. Bezpieczeństwo fizyczne	3,7
8.2. Bezpieczeństwo finansowe	4,0
8.3. Poufność.....	3,9
3.9. Zrozumienie potrzeb klienta	2,9
9.1. Poznanie specjalnych potrzeb klienta	2,9
9.2. Poświęcanie indywidualnej uwagi klientom	3,4
9.3. Wyróżnianie regularnych klientów.....	2,3
3.10. Materialne dowody zapewnienia poziomu usługi.....	3,6
10.1. Wyposażenie obiektu świadczenia usługi.....	3,4
10.2. Prezentacja personelu	3,8
10.3. Narzędzia i sprzęt używane do realizacji usługi.....	3,6
10.4. Sposób prezentacji usługi (kompetencje metodyczne	3,6
4. Identyfikacja poziomu cech UAS ze względu na środowisko pracy sprzyjające motywacji pracowników	
4.1. Znajomość oczekiwań pracowników	2,2
4.2. Zapewnienie środków niezbędnych do wykonywania pracy	3,5
4.3. Zapewnienie wykonywania pracy adekwatnej dla danej osoby.....	3,1
4.4. Uznanie dla wartości wykonywanej pracy	2,4
4.5. Dbłość przełożonych o pracownika jako osobę.....	2,0
4.6. Troska o rozwój zawodowy pracowników	2,5
4.7. Liczenie się z opinią pracowników	1,7
4.8. Zapewnienie poczucia ważności wykonywanej pracy	2,4
4.9. Zapewnienie zaangażowanych współpracowników	2,5
4.10. Zapewnienie możliwości posiadania w pracy przyjaciół.....	2,4
4.11. Zapewnienie możliwości awansu	1,5
4.12. Zapewnienie możliwości uczenia się i osobistego rozwoju.....	2,6

Synteza wyników diagnozy UAS (wartości średnie, przy skali ocen 0 – 5)

Prosimy o zakreślenie jednej wartości dla stanowiska sekretarza w skali od 1 do 10 w czterech poniższych zakresach:

I. Zakres kontroli nad dysponowanymi zasobami ludzkimi, informacyjnymi i aktywami:

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Gdzie: 1 – Wąski zakres, mało dysponowanych zasobów
10 – Szeroki zakres, dużo dysponowanych zasobów

II. Zakres odpowiedzialności cele do zrealizowania jako podstawa oceny i sposób pomiaru:

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Gdzie: 1 – Wąski zakres - pozwala na małą kreatywność, cel wąsko ujęty, mała możliwość wykazania się
10 – Szeroki zakres - pozwala na dużą kreatywność, cel szeroko ujęty, duże możliwości wykazania się

III. Zakres wpływu jako podstawa możliwości oddziaływania na pracę innych osób:

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Gdzie: 1 – Wąski zakres - ograniczone możliwości oddziaływania w ramach organizacji
10 – Szeroki zakres - duże możliwości oddziaływania w całej organizacji

IV. Zakres wsparcia – możliwości uzyskania pomocy pracowników z innego obszaru organizacyjnego:

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Gdzie: 1 – Wąski zakres – brak zaangażowania i pomocy innych osób
10 – Szeroki zakres - silne zaangażowanie i pomoc innych osób

Wyniki badań wykorzystane będą jako dane do opracowania statystycznego i mają charakter anonimowy. Zostaną przedstawione w szerszym kontekście dotyczącym zarządzania operacyjnego na konferencji w Wałbrzyskiej Wyższej Szkole Zarządzania i Przedsiębiorczości 19 listopada 2009 roku

Szczegółowe informacje nt. konferencji na www.wwszip.pl.

Dziękujemy za wypełnienie kwestionariusza

Ocena równowagi podaży i popytu zasobów na kluczowym stanowisku pracy – sekretarza UAS w studium przypadku:

Podaż zasobów ($ZK + ZWsp = 13$) = Popyt zasobów ($ZO + ZWpł = 13$)

Warunki dodatkowe:

$ZK (6) < ZO (7); ZK (6) < ZWsp (7); ZO.(7) > ZWpł (6)$

Wniosek:

Diagnozowane stanowisko sekretarza UAS w minimalnym stopniu spełnia warunki równowagi podaży i popytu zasobów. Tworzy to minimalne warunki efektywności stanowiska pracy i stanowi podstawę twórczego zaangażowania sekretarza UAS w realizację zadań operacyjnych urzędu.

Ad. B./2 – Ocena równowagi podaży i popytu zasobów na stanowisku sekretarza UAS - wyniki badań ankietowych

Liczba wypełnionych ankiet – 22 (100%)

- 1/ Stan równowagi: Podaż = Popyt, stwierdzono w 4. UAS (18%), przy czym jednoczesne spełnianie warunków: $ZK < ZO$, $ZK < ZWsp$, $ZO > ZWpł$ występuje w 3. urzędach – stanowisko sekretarza urzędu ma zapewnione warunki efektywności i twórczego zaangażowania. Natomiast w jednym przypadku $ZK > ZWsp$, jest to częściowe spełnienie warunków równowagi – niedoceniane wsparcie z innych stanowisk.
- 2/ Stan: Popyt $>$ Podaż stwierdzono w 13 UAS (59%). Oznacza to przewagę zapotrzebowania na zasoby ($ZO + ZWpł$) nad stanem ich zapewnienia ($ZK + ZWsp$). Wynika to głównie ze wskazań niskich wartości $ZWsp$ – we wszystkich przypadkach $ZWsp$ jest niższy lub równy od ZK i $ZWpł$.
- 3/ Stan: Popyt $<$ Podaż miał miejsce w 3. przypadkach UAS. Pozostałe warunki również nie zostały spełnione (w zróżnicowanym stopniu). Teoretycznie jest to sytuacja przewagi posiadanych zasobów nad zapotrzebowaniem.
- 4/ Stan: Popyt = Podaż przy niespełnionych pozostałych warunkach stwierdzono w 2. przypadkach. Trudno też uznać tę sytuację

(z teoretycznego punktu widzenia) za sprzyjającą efektywności i zaangażowaniu sekretarza na tym stanowisku.

- 5/ Cechą charakterystyczną wynikającą z analizy wyników badań (bardzo ograniczonych) jest niedowartościowanie wskazań $ZW_{sp} > ZK$ – zaledwie w 4. (18%) przypadkach na taką sytuację wskazano (niedocenianie „miękkiej” podaży zasobów na kluczowym stanowisku pracy). Sądzę, że jest potwierdzenie dominacji w UAS struktur biurokratycznych.

Podsumowanie

- 1/ Podstawę pogłębionej analizy powinny stanowić stosunkowo niskie wartości średnie cech UAS oraz niska wartość zakresu zasobów wsparcia (ZW_{sp}) kluczowego stanowiska – sekretarza urzędu - i ustalenie przyczyn tego stanu jako podstawy programowania modernizacji procesów o charakterze operacyjnym.
- 2/ Proponowane i stosowane w praktyce dydaktycznej WWSZiP narzędzia diagnozy pozwalają urzeczywistniać (implementować) ogólne koncepcje teoretyczne w praktyce zarządzania operacyjnego, pełniąc jednocześnie funkcję aktywizującą studentów.
- 3/ Współczesna literatura z zarządzania nasycona jest wielością pomysłów o znaczeniu strategicznym, natomiast praktyka ich stosowania w sektorze publicznym i małych organizacjach biznesowych (szczególnie usługowych) na poziomie regionalnym (lokalnym) jest dość ograniczona. Stąd uczelnia regionalna (lokalna) w praktyce dydaktycznej powinna koncentrować uwagę na procesach zarządzania operacyjnego, czerpiąc z dorobku i pomysłów światowych oraz krajowych ośrodków o sztańdardowym znaczeniu, przygotowując absolwentów do aktywnego włączania się w ten proces.

Autorzy:

1. prof. dr hab. Ryszard Antoniewicz, Wałbrzyska Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości.
2. mgr Sylwester Baćko, Uniwersytet Wrocławski.
3. mgr inż. Bartosz Czernek, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu.
4. mgr Bogusława Czupryn, Urząd Miejski w Wałbrzychu.
5. dr Danuta Fjałkowska, Kolegium Karkonoskie w Jeleniej Górze
6. prof. dr hab. Andrzej Galecki, Uniwersytet Zielonogórski.
7. prof. dr hab. Zdzisław Jasiński, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu.
8. mgr Anna Juszczyszyn-Sroka, Starostwo Powiatowe w Wałbrzychu.
9. prof. dr hab. Lucjan Kowalczyk, Wałbrzyska Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości.
10. prof. dr hab. Rafał Krupski, Wałbrzyska Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości.
11. dr Alina Kulczyk-Dynowska, Wałbrzyska Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości.
12. dr inż. Karolina Mazur, Uniwersytet Zielonogórski.
13. prof. dr hab. Franciszek Mroczko, Wałbrzyska Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości.
14. mgr Michał Organa, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu.
15. mgr Sabina Ostrowska, Akademia Ekonomiczna w Katowicach.
16. dr Piotr Rogala, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu.
17. mgr Paweł Skowron, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu.
18. mgr inż. Maria Stańkowska, PWSZ w Sulechowie.
19. mgr Magdalena Starosta, Ogólnopolski Związek Zawodowy Górnictwa Naftowego i Gazownictwa w Wałbrzychu.
20. dr inż. Tadeusz Tabaczniuk, Uniwersytet Zielonogórski.
21. mgr Wojciech Topczewski, Biuro Usług Finansowych i Ubezpieczeniowych w Jeleniej Górze.
22. mgr inż. Wiesław Wasilewski, Uniwersytet Zielonogórski.