

**Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych
Uniwersytetu Jagiellońskiego**

OBSZARY ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO

Antoni Kozuch, Barbara Kozuch, Łukasz Sułkowski,
Ewa Bogacz-Wojtanowska, Mateusz Lewandowski,
Katarzyna Sienkiewicz-Małyjurek, Agnieszka Szczudlińska-Kanoś
Stanisława Jung-Konstanty

Kraków 2016

Autorzy tomu:

Ewa Bogacz-Wojtanowska, Stanisława Jung-Konstanty, Antoni Kożuch, Barbara Kożuch, Mateusz Lewandowski, Łukasz Sułkowski, Agnieszka Szczudlińska-Kanoś, Katarzyna Sienkiewicz-Małyjurek.

Recenzent:

Dr hab. Michał Flieger

Redakcja serii:

Redaktor Naczelny: prof. dr hab. Aleksander Noworól
Sekretarz: dr Wioleta Karna

Rada Naukowa:

prof. dr hab. Łukasz Sułkowski - przewodniczący
dr hab. Grzegorz Baran
dr hab. Ewa Bogacz-Wojtanowska
dr hab. prof. UJ Zbysław Dobrowolski
dr hab. Dariusz Grzybek
prof. dr hab. Barbara Kożuch
dr hab. prof. UJ Sławomir Magała
dr hab. Grzegorz Mazurkiewicz
prof. dr hab. Grażyna Praweńska-Skrzypek
dr hab. inż. arch. prof. UJ Krzysztof Skalski
prof. dr hab. Kazimierz Z. Sowa
prof. dr hab. Andrzej Szopa

© Instytut Spraw Publicznych UJ

ISBN: 978-83-65688-02-9 książka

ISBN: 978-83-65688-02-6 on-line pdf

Wydawca:

Instytut Spraw Publicznych UJ
ul. Prof. Łojasiewicza 4, 30-348 Kraków
tel. 12 664 55 44, fax 12 644 58 59
e-mail: monografia_isp@uj.edu.pl
www.isp.uj.edu.pl

SPIS TREŚCI

WSTĘP	4
ROZDZIAŁ 1	
Istota zarządzania publicznego	7
ROZDZIAŁ 2	
Zarządzanie w jednostkach samorządu terytorialnego	23
ROZDZIAŁ 3	
Zarządzanie w sektorze obywatelskim	39
ROZDZIAŁ 4	
Zarządzanie w systemie oświaty	56
ROZDZIAŁ 5	
Zarządzanie w szkolnictwie wyższym.....	71
ROZDZIAŁ 6	
Zarządzanie publiczne w systemie kultury	90
ROZDZIAŁ 7	
Zarządzanie w systemie ochrony zdrowia	108
ROZDZIAŁ 8	
Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym.....	122
BIBLIOGRAFIA.....	137

WSTĘP

Rosnące w naszym kraju zainteresowanie zarządzaniem w sektorze publicznym, zarówno ze strony świata nauki, jak i praktyki zarządzania, wywołuje zapotrzebowanie na aktualizację wiedzy z tego zakresu.

Niniejsza monografia poświęcona jest najważniejszym obszarom zarządzania publicznego, analizowanym głównie z perspektywy polskich realiów, z nawiązaniem do dorobku krajowego oraz do głównego nurtu badań reprezentowanego w obiegu międzynarodowym.

Podstawy teoretyczne prowadzonych rozważań zostały zaprezentowane w rozdziale pierwszym. Pozostałe części opracowania analizują problematykę przypisaną do poszczególnych obszarów współczesnego zarządzania publicznego.

W rozdziale pierwszym pt. „Istota zarządzania publicznego” omówione zostały kwestie związane z definiowaniem organizacji publicznych i zarządzania publicznego oraz instrumentami zarządzania organizacjami publicznymi. Wskazano podstawowe atrybuty organizacji publicznych oraz modele efektywności tych organizacji. W rezultacie prowadzonych rozważań zdefiniowano pojęcie zarządzania publicznego jako szczególny obszar zainteresowań, czyli sferę zarządzania badaną pod kątem prawidłowości i źródeł sprawności zorganizowanego działania zbiorowego oraz sprawnej realizacji interesu publicznego poprzez podejmowanie przedsięwzięć w powiązaniu ze specyfiką organizacji publicznych.

W rozdziale drugim pt. „Zarządzanie w jednostkach samorządu terytorialnego” skupiono się na głównych aspektach zarządzania publicznego w układzie terytorialnym, ze szczególnym uwzględnieniem istoty samorządu i jego cech, zadań własnych i zleconych jednostek samorządu, charakterystyki obszarów działania jednostek samorządu. W rozdziale tym przeanalizowano również właściwości skutecznego zarządzania w jednostkach samorządu, a także główne sfery zarządzania samorządowego. Na podstawie przeprowadzonych rozważań zdefiniowano zarządzanie samorządowe jako prowadzenie spraw publicznych w jednostce terytorialnej przy pomocy złożonego aparatu urzędniczego przy wykorzystaniu elementów nowoczesnych metod zarządzania. Wynika to ze szczególnej roli samorządu gminnego, jako podstawowej formy organizacji życia publicznego opartej na zasadach demokratyzmu i pluralizmu politycznego. Wyodrębniono zarządzanie w jednostkach samorządu terytorialnego obejmujące dwie główne sfery, tj. zarządzanie urzędem i zarządzanie jednostką terytorialną.

W rozdziale trzecim, zatytułowanym „Zarządzanie w sektorze obywatelskim”, czytelnik odnajdzie informacje o odmiennych od organizacji publicznych podmiotach zarządzania publicznego – organizacjach pozarządowych. W rozdziale zdefiniowano istotę organizacji obywatelskich oraz pokazano ich główne

formy organizacyjne. Zaprezentowano także najważniejsze funkcje i rolę organizacji pozarządowych we współczesnym świecie i wreszcie podstawowe problemy zarządzania tymi organizacjami.

W kolejnym rozdziale pt. „Zarządzanie w systemie oświaty” skupiono się na krajowej specyfice zarządzania analizowanym obszarem. Podkreślono bardzo ważną rolę edukacji w społeczeństwie, szczególnie jej zasadniczy wpływ na kształtowanie postaw, wartości oraz wykształcenia młodego człowieka. Wykazano, że ten obszar zarządzania publicznego silnie wpływa na poziom życia i rozwoju społeczeństwa. Przedmiotem prowadzonych rozważań uczyniono wprowadzanie ciągłych zmian w całym systemie edukacyjnym w Polsce. Dotyczą one zarówno organizacji procesu dydaktycznego, jak i wychowawczego. W rozdziale zwrócono także uwagę na politykę oświatową państwa oraz jej wpływ na kształtowanie lokalnej polityki edukacyjnej. Punktem odniesienia dokonanej analizy są wybrane modele zarządzania oświatą.

W rozdziale pt. „Zarządzanie w szkolnictwie wyższym” przedstawiona została misja kształcenia wyższego, jego wkład w rozwój dobra publicznego, kształtowanie postaw obywatelskich poprzez rozbudzanie humanistycznej świadomości. W ujęciu historycznym przywołane zostało porównanie uniwersytetu humboldtowskiego i przedsiębiorczego oraz transformacja modeli uniwersytetu na różnych płaszczyznach. Na koniec wskazano zagrożenia wynikające z urynkwienia instytucji uniwersytetu.

W rozdziale pt. „Zarządzanie w systemie kultury” podjęto próbę zarysowania ogólnej charakterystyki zarządzania publicznego w systemie kultury w odniesieniu do Polski. Zarządzanie publiczne w systemie kultury usytuowano jako część zarządzania w systemie kultury w ogóle. Wyróżniono cztery filary systemu kultury, oparte na najbardziej fundamentalnych prawach, normach i poglądach, umożliwiające trwanie kultury i zaspokajanie potrzeb kulturalnych społeczeństwa. Wskazano dziesięć podstawowych funkcji, jakie kultura pełni w rozwoju społeczno-gospodarczym. Przedstawiono także zasięg i stopień interwencjonizmu państwa w zarządzaniu w sektorze kultury. Pozwoliło to na zwięzłe scharakteryzowanie głównych narzędzi publicznego zarządzania kulturą, tj. polityki kulturalnej i zarządzania strategicznego.

Celem rozdziału pt. „Zarządzanie w systemie ochrony zdrowia” jest przedstawienie specyfiki funkcjonowania tego systemu oraz ukazanie konieczności i kierunku wprowadzenia zmian w zarządzaniu nim na poziomie centralnym. W Polsce potrzeba dostosowania systemu do popytu zgłaszanego przez obywateli wymusiła wdrożenie licznych reform, polegających m.in. na decentralizacji systemu i przekazywaniu obowiązków, zadań oraz kompetencji z centrum na niższe szczeble samorządu terytorialnego, oraz sprawiła, że niezbędne stało się stosowanie nowych, odpowiadających współczesnym wyzwaniom i problemom,

metod zarządzania prowadzonego na wielu poziomach – od centralnego, krajowego do lokalnego, obejmującego zarządzanie konkretnym zakładem opieki zdrowotnej. Zwrócono uwagę, że permanentna zmienność otoczenia implikuje konieczność poszukiwania kolejnych rozwiązań w obszarze zarządzania systemem ochrony zdrowia. Analizy składające się na ten rozdział zostały przeprowadzone zarówno z perspektywy teoretyków, jak i praktyków zajmujących się zarządzaniem publicznym, polityką społeczną i zdrowiem, a w szczególności osób starających się choćby w niewielkim stopniu udoskonalić ten bardzo ważny obszar.

W rozdziale zatytułowanym „Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym” skoncentrowano się na nowym podejściu do badanej problematyki, obejmującym zastosowanie współczesnych koncepcji zarządzania. W toku rozważań został scharakteryzowany zakres zarządzania bezpieczeństwem publicznym, zaproponowano też jego definicję i określenie celów. Następnie zidentyfikowano podstawowe procesy w badanym obszarze oraz opisano ich przebieg. Kolejnym krokiem było przedstawienie struktury zarządzania bezpieczeństwem publicznym w ujęciu szerokim i wąskim oraz rozpoznanie funkcji realizowanych w tym zakresie. Odnosząc się do zadań prowadzonych przez poszczególne grupy podmiotów, przeanalizowano zakres odpowiedzialności w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym, a także scharakteryzowano zasadę zwierzchnictwa i zespolenia aparatu administracyjnego. W rezultacie stwierdzono, że współpraca międzyorganizacyjna stanowi podstawę działań realizowanych w badanym obszarze.

Rezultaty badań zaprezentowane w niniejszej monografii mogą być przydatne w działalności wszystkich zainteresowanych podstawami teoretycznymi sprawnego zarządzania publicznego, w szczególności przedstawicieli nauki i dydaktyki szkół wyższych, studentów kierunków (i specjalności) zarządzania, ekonomii i administracji, a także praktyków na co dzień rozwiązujących problemy zarządzania organizacjami publicznymi.

ROZDZIAŁ 1

ISTOTA ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO

1.1. Fundamentalne cechy zarządzania publicznego

Tworzenie zarządzania publicznego w Polsce trwa dopiero od początku XXI w., zasady i warunki sprawnego funkcjonowania organizacji publicznych wciąż należą do słabo rozpoznanych, a wiedza o zarządzaniu nimi jest rozproszona oraz niekompletna. W końcowym okresie przedakcesyjnym i po wstąpieniu do Unii Europejskiej pojawiły się przesłanki rozwoju zarządzania publicznego z uwagi na to, że państwa członkowskie rozwijały tę dyscyplinę naukową i praktykę zarządzania od lat osiemdziesiątych i posiadały doświadczenia, z których nasz kraj mógł korzystać. Dużą rolę odegrała także dostępność funduszy unijnych, a przede wszystkim rygorzy związane z ich wykorzystaniem. Przede wszystkim jednak ważne jest to, że organy i organizacje Unii Europejskiej wykorzystują w swojej praktyce podstawy teoretyczne zarządzania publicznego oraz wspierają badania nad rozwojem tej dziedziny wiedzy.

Zatem w Polsce od ponad dziesięciu lat organizacje tworzące sektor publiczny coraz częściej stają się przedmiotem zainteresowania przedstawicieli nauk o zarządzaniu¹, co związane jest ze zwiększonym zapotrzebowaniem na podstawy teoretyczne zarządzania w tym sektorze oraz w jednostkach go tworzących.

Mimo że pojęcie organizacje publiczne jest często używane, to jednak całkowite rozumienie tego terminu często nastręcza trudności. Ważne zatem jest poznanie cech wyróżniających te organizacje spośród innych, gdyż zarządzanie nimi w bardzo dużym stopniu zależy od ich charakterystyk.

Organizacje publiczne wyróżnia to, że mają obowiązek świadczenia powszechnie dostępnych usług publicznych. Natomiast inne organizacje mogą być realizatorami tych usług. W żadnym wypadku nie oznacza to, że te inne organi-

¹ Niektóre fragmenty rozdziału stanowią usystematyzowanie i przeanalizowanie pod kątem najnowszych koncepcji zarządzania materiał zawarty w następujących publikacjach: B. Koźuch, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa 2004, s. 43–115; B. Koźuch, *Innowacyjność w zarządzaniu publicznym* [w:] A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Neliński, I. Zachariasz (red.), *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Liber, Warszawa 2010, s. 31–45; B. Koźuch, *Nauka o organizacji*, CeDeWu, Warszawa 2011, s. 11–29; B. Koźuch, *Skuteczne współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych*, ISP UJ, Kraków 2011, s. 13–23; B. Koźuch, Ł. Sułkowski (red.), *Instrumentarium zarządzania publicznego*, Difin, Warszawa 2015, s. 23–38; B. Koźuch, A. Koźuch, *Partycypacja publiczna a skuteczność zarządzania publicznego* [w:] B. Koźuch, J. Trippner-Hrabi (red.), *Aspekty koncepcji zarządzania humanistycznego w zarządzaniu publicznym*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2015, t. XVI, z. 12, cz. I, s. 122–125.

zacje świadczą usługi publiczne. One je tylko dostarczają bezpośrednio do obywateli. Publiczny charakter usług powstaje bowiem, gdy organizacje publiczne finansują konkretne usługi i biorą za nie odpowiedzialność przed obywatelami.

Organizacje publiczne charakteryzuje misja, zgodnie z którą zaspokajają one zbiorowe potrzeby publiczne za pomocą dóbr i usług publicznych w szerokim znaczeniu. Najistotniejsze jest przy tym, na ile organizacja publiczna zachowuje zdolność satysfakcjonowania odbiorców dóbr i usług publicznych.

Przed laty w Polsce dominował pogląd, że wystarczające jest analizowanie funkcjonowania organizacji publicznych na gruncie nauki administracji. Z czasem jednak dostrzeżono, iż organizacje takie jak szkoły, szpitale czy urzędy państwowe także powinny być zarządzane, a nie tylko administrowane stosownie do przepisów prawnych.

Jak w każdym pojęciu, w zarządzaniu publicznym można wyodrębnić to, co ogólne, czyli co łączy ten obszar badań z innymi uprawianymi w ramach dyscypliny nauki o zarządzaniu, a także to, co szczególne, czyli ukształtowane odmiennie niż przykładowo w zarządzaniu przedsiębiorstwami. Innymi słowy, gdy rozważania są prowadzone na wysokim poziomie ogólności, to różnice pomiędzy rodzajami organizacji i sposobami zarządzania nimi schodzą na dalszy plan. W praktyce oznacza to, że najbardziej ogólne prawidłowości i zasady nauk o zarządzaniu oraz praktyki zarządzania odnoszą się do zarządzania organizacjami publicznymi podobnie jak do innych rodzajów organizacji.

Nauki o zarządzaniu przedmiotem swojego zainteresowania uczyniły zjawiska i procesy zachodzące w organizacjach rozpatrywane pod kątem sprawności zarządzania nimi. O ile jednak nauki o zarządzaniu koncentrują się na wszystkich formach zorganizowanego działania, o tyle zarządzanie publiczne bierze pod uwagę tylko niektóre z nich, a mianowicie organizacje publiczne, czyli takie, które wytwarzają produkty i świadczą obywatelom usługi publiczne. Usługi te służą osiągnięciu celów wyższych wyprowadzanych z podzielanych w społeczeństwie wartości publicznych i stanowią o być albo nie być wspólnoty obywateli, czyli ukierunkowane są na realizację interesu publicznego (Kozuch, Kozuch 2011, s. 35). Wartości publiczne są zawarte w Konstytucji i w innych aktach prawnych.

Analizując istotę zarządzania publicznego, trafnie podkreśla się, że jest ono ściśle i nierozzerwalnie powiązane z polityką, prawem i szerzej – ze społeczeństwem obywatelskim oraz że dominuje w nim logika wyboru publicznego. Innymi słowy, zarządzanie to charakteryzuje uwzględnianie efektywności społecznej i politycznej oraz efektywności ekonomicznej wyborów dokonywanych w sektorze publicznym.

Obiektem badań zarządzania publicznego jako dyscypliny naukowej oraz praktyki zarządzania są:

- 1) państwowe instytucje działające w różnych sferach życia publicznego,
- 2) gospodarka narodowa oraz wyodrębnione jej części, np. gospodarka regionu,
- 3) państwo oraz bloki polityczne państw jako formy politycznej organizacji społeczeństwa.

Zarządzanie publiczne posiada jednocześnie występujące fundamentalne cechy:

- 1) określanie celów organizacyjnych ukierunkowanych na realizację interesu publicznego,
- 2) stosowanie specyficznych kryteriów efektywności organizacyjnej,
- 3) wykorzystywanie w powiązaniu z wyróżniającymi się warunkami działania organizacji publicznych, w tym zapewnianie pełnej zgodności podejmowanych działań z przepisami prawa.

Zatem zarządzanie publiczne należy definiować jako szczegółową dyscyplinę nauk o zarządzaniu zajmującą się badaniem sposobów i zakresu harmonizowania działań zarządczych zapewniających sprawne zarządzanie zorganizowanym działaniem ludzi, nakierowanym na kreowanie publicznych wartości i na realizację interesu publicznego w procesach świadczenia usług publicznych.

W literaturze przedmiotu można spotkać różne rozumienie zarządzania publicznego. Zaproponowane podejście pozwala podkreślić w sposób jasny i zwięzły, na czym polega istota zarządzania publicznego.

1.2. Specyfika celów organizacji publicznych

Organizacje publiczne mają własne cele organizacyjne, które prowadzą do urzeczywistniania wartości publicznych i służą społeczeństwu. Cele te są osiąganymi przede wszystkim dzięki specyficznym bezpośrednim bądź pośrednim związkom tych organizacji z otoczeniem, w którym to głównie powstaje zapotrzebowanie na usługi publiczne (np. zmiana stanu prawnego powoduje konieczność zaoferowania nowych usług).

Na określanie celów organizacji publicznych wpływa przede wszystkim to, że organizacje te charakteryzują się zestawem określonych cech, nazwanych publicznością organizacyjną. Dla niektórych termin „publiczność” jest mylący, gdyż częściej jest on synonimem audytorium lub innej grupy ludzi. W zarządzaniu publicznym jednak oznacza on powiązane ze sobą cechy organizacji publicznych. Na publiczność składają się atrybuty organizacji, do których zalicza się:

1. Działania na rzecz interesu publicznego, który mimo że jest nieco inaczej przedstawiany w różnych modelach zarządzania publicznego, to zawsze odnosi się do wartości wspólnych właściwych dla danego społeczeństwa, a w praktyce jest to interes wspólny dla większości obywateli i organizacji działających w państwie lub na jego rzecz. Można go nazwać interesem

- ogólnospołecznym. Z tego właśnie względu interes publiczny jest nadrzędny nad interesem indywidualnym oraz grup społecznych.
2. Aktywność w warunkach większej złożoności oraz politycznie i społecznie niestabilnych wpływów otoczenia. Odbiorcami dóbr i usług publicznych są różnorodne grupy społeczne. Rezultatami działań tych organizacji zainteresowane są inne organizacje oraz poszczególne grupy i osoby, czyli interesariusze tych organizacji. Ich duża liczebność i różnorodność powoduje, iż pod adresem organizacji publicznych zgłaszane są oczekiwania, które nierzadko pozostają ze sobą w sprzeczności. Działające tradycyjnie organizacje publiczne skupiają się jedynie na własnych celach organizacyjnych. Obecna praktyka pokazuje, że coraz częściej organizacje publiczne działają poprzez sieci organizacyjne. Mniej stabilne otoczenie organizacji publicznych spowodowane jest sytuacją polityczną, którą najczęściej cechują szybko następujące zmiany. Ponadto menedżerowie publiczni, podobnie jak politycy, wyraźnie preferują działania krótkookresowe, gdyż znajdują się oni pod stałą presją osiągnięcia szybkich rezultatów w ramach poszczególnych kadencji. Uzyskane rezultaty są traktowane jako dobry punkt wyjścia do starań mających na celu powiększenie wpływów, a zwłaszcza do ubiegania się o reelekcję.
 3. Wyróżniający się charakter celów organizacji publicznych. Istnieje powszechna zgodność, że takie cele, jak sprawiedliwość i rozliczalność przed obywatelami są nieobecne w świecie biznesu, inaczej niż ma to miejsce w wypadku organizacji publicznych. Ich cele bowiem mają swoje źródło we wspólnej własności tych organizacji i wynikającym stąd dążeniu do kontrolowania zachowań organizacji, co zapewnić ma realizację zbiorowych celów. W związku z tym menedżerowie organizacji publicznych muszą podołać realizacji wielorakich celów formułowanych w odpowiedzi na wyzwania artykułowane przez licznych interesariuszy. Wywołuje to zorientowanie na większą liczbę celów, co powoduje, że uwaga menedżerów organizacji publicznych w tym samym czasie kierowana jest w różne strony. W naturalny sposób prowadzi to do konfliktów. Dlatego głównym zadaniem menedżerów organizacji publicznych jest równoważenie wpływów różnych grup interesariuszy i rozwiązywanie powstałych konfliktów związanych bezpośrednio lub pośrednio z funkcjonowaniem organizacji publicznych. Inną wyróżniającą cechą celów organizacji publicznych jest ich mniejsza precyzyjność i niejednoznaczność. Przede wszystkim jednak źródłem wskazywanej niejednoznaczności jest dążenie do jednoczesnego usatysfakcjonowania różnorodnych grup interesariuszy, bez poparcia których organizacje publiczne w ogóle nie mogą egzystować. Doprecyzowanie celów mogłoby być przeszkodą w zawiązywaniu

szerokich koalicji, co w praktyce ma miejsce bardzo często. Przyczyną tego stanu rzeczy jest również mniejsza rola menedżerów organizacji publicznych w procesie formułowania większości celów strategicznych, gdyż faktycznie cele te wskazywane są przez polityków.

4. Sformalizowany charakter procesów podejmowania decyzji zapewniający ich prawomocność oraz przejrzystość funkcjonowania organizacji i jej rozliczalność przed obywatelami. Wpływa on na strukturę organizacyjną. Charakteryzują ją: bardziej sformalizowany charakter, rozwiązywanie problemów zarządzania w sposób charakterystyczny dla modelu biurowego, mniejsza autonomia menedżerów. Z jednej strony proces podejmowania decyzji w organizacjach publicznych obejmuje bardziej niż w biznesie sformalizowane procedury, a z drugiej charakteryzuje się mniejszą elastycznością oraz niewielką skłonnością do podejmowania ryzyka. Ten stan rzeczy ma kilka przyczyn. Chodzi tu np. o dążenie do monitorowania procesów decyzyjnych w celu rozliczenia menedżerów organizacji publicznych z odpowiedzialności, jaką mają wobec interesariuszy. Formalizacja procedur ma też znaczenie w kontekście mechanizmów kontroli. Większa biurokracja w organizacjach publicznych traktowana jest jako efekt uboczny rządzenia opartego na hierarchii. Polega ona na przywiązywaniu nadmiernego znaczenia do przestrzegania zasad i procedur zamiast koncentrowania się na rezultatach. Jednym z najbardziej zauważalnych jej objawów jest skłonność do tworzenia niezliczonych dokumentów, do nadmiernie formalnych sposobów załatwiania spraw, w praktyce wywołujących irytację osób korzystających z usług organizacji publicznych, spowodowaną licznymi opóźnieniami oraz brakiem postępu w dostosowywaniu funkcjonowania organizacji do potrzeb publicznych. Natomiast w organizacjach publicznych opierających prowadzenie spraw publicznych na podstawach teoretycznych zarządzania publicznego tradycyjna biurokracja jest zastępowana orientacją na klienta i obywatela.
5. Służebna rola menedżerów publicznych. Zarządzanie organizacjami publicznymi charakteryzuje mniejsza autonomia menedżerów. Menedżerowie organizacji publicznych wciąż funkcjonują w strukturach biurowych. Preferowane relacje pomiędzy menedżerami różnych szczebli oraz podległymi im pracownikami mają charakter subordynacji. Za istotne ograniczenie uznaje się sztywne zasady zatrudniania, awansowania i zwalniania pracowników organizacji publicznych. Widoczny jest tutaj negatywny skutek większego bezpieczeństwa zatrudnienia. Jednak w przypadku osób zatrudnionych w organizacjach realizujących interes publiczny można uznać to za uzasadnione. Obowiązujące procedury egzekwowania pracy wysokiej jakości oraz karania za nieodpo-

wiednie wykonywanie obowiązków są tak skomplikowane, że w praktyce niemalże całkowicie ograniczają pełnienie funkcji przywódczych. Cele organizacji publicznych i możliwości ich realizacji są często przedmiotem krytyki, ponieważ za punkt odniesienia bierze się cele organizacji biznesowych. Jednakże takie proste porównania nie znajdują uzasadnienia z uwagi na różne kryteria efektywności w sektorze publicznym i innych sektorach.

Ocena formułowania celów organizacji publicznych i ich realizacji wymaga uwzględnienia atrybutów tych organizacji, składających się na publiczność organizacyjną. Oznacza to uwzględnianie w analizowaniu sprawności organizacji publicznych obowiązku podejmowania działań na rzecz interesu publicznego, a nie z uwagi na interes ekonomiczny. Ponadto istnieje konieczność brania pod uwagę ogromnej złożoności oraz politycznie i społecznie niestabilnych wpływów otoczenia, wyróżniającego charakteru celów organizacji publicznych, sformalizowanego typu procesów podejmowania decyzji i służebnej roli menedżerów publicznych.

1.3. Kryteria efektywności organizacji publicznych

Kryteria efektywności organizacji publicznych różnią się od innego rodzaju organizacji. Różnice te wypływają z odmiennych celów organizacyjnych oraz warunków działania.

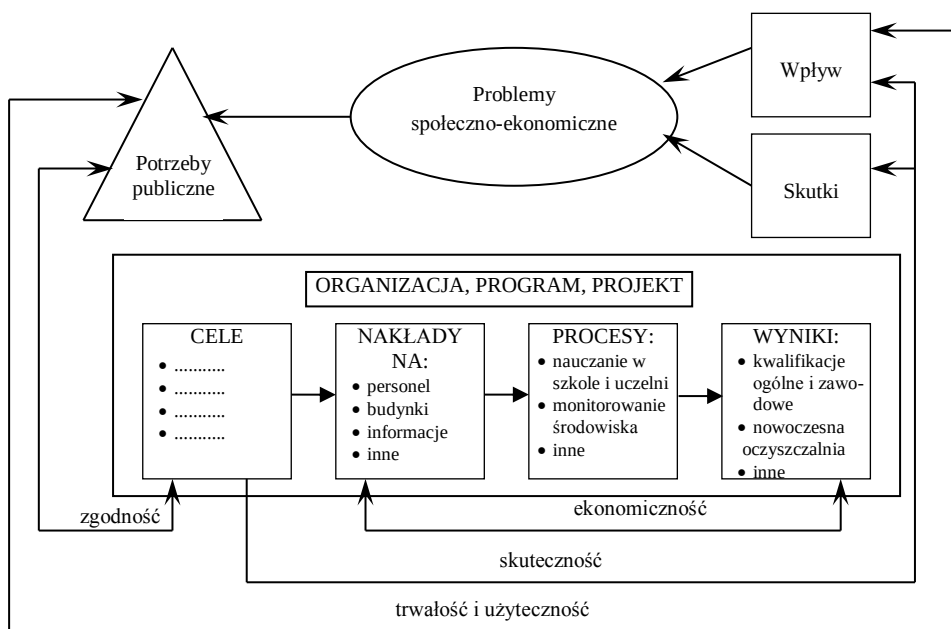
Organizacje publiczne powołane są do zaspokajania potrzeb publicznych związanych z występującymi problemami społeczno-ekonomicznymi, jak brak sprawiedliwości społecznej, różne rodzaje wykluczenia społecznego, potrzeba zachowania zrównoważonego rozwoju itp. Stosownie do istniejących możliwości zaspokojenia tych potrzeb formułowane są polityki publiczne zawierające wytyczne do formułowania celów poszczególnych organizacji.

W modelu ogólnej efektywności organizacyjnej w ujęciu nakładów i wyników, inaczej zasileń i efektów, cele reprezentują użyteczność spodziewaną, zaplanowaną, a wyniki użyteczność osiągniętą. Wyniki pośrednie są określane jako skutek, a wyniki ostateczne jako wpływ. Z kolei stosunek wyników do nakładów to ekonomiczność, czyli postać sprawności rozumiana jako wydajność lub oszczędność.

W analizowanym modelu uwagę zwraca nie tylko ogólnie pojmowana skuteczność, czyli stopień przybliżenia się do celu, ale przede wszystkim kategoria trwałości i skuteczności ogólnej, która informuje, na ile osiągnięte ostateczne rezultaty przyczyniają się do realizacji potrzeb publicznych. Jest to zupełnie odmienne ujęcie niż te, które są odnoszone do działalności nastawionej na zysk.

Zaprezentowany model dobrze odzwierciedla podstawowe zależności zarządzania publicznego oraz wyróżniające kryteria efektywności organizacyjnej.

Rys. 1. Ogólny model efektywności organizacyjnej zarządzania publicznego według nakładów i wyników



Źródło: Kożuch, Kożuch, 2015, s. 116, na podstawie: Kożuch, 2004, s. 78; Pollitt, Bouckaert; 2004, s. 106.

W analizowanym modelu uwagę zwraca nie tylko ogólnie pojmowana skuteczność, czyli stopień przybliżenia się do celu, ale przede wszystkim kategoria trwałości i skuteczności ogólnej, która informuje, na ile osiągnięte ostateczne rezultaty przyczyniają się do realizacji potrzeb publicznych. Jest to zupełnie odmienne ujęcie niż te, które są odnoszone do działalności nastawionej na zysk. Zaprezentowany model dobrze odzwierciedla podstawowe zależności zarządzania publicznego oraz wyróżniające kryteria efektywności organizacyjnej.

Nauki o zarządzaniu nie wyodrębniły jednego powszechnie akceptowanego zestawu szczegółowych kryteriów efektywności organizacyjnej. Główną przyczyną tego stanu rzeczy jest wielowymiarowość pojęcia „efektywność organizacyjna”. Wśród różnych podejść znajdują się następujące modele (Quinn, Faerman, Thompson, McGrath, 2007, s. 28; Bielski, 2002, s. 64; Robbins, 1998, s. 72): racjonalnego celu, systemowy, procesu wewnętrznego, grup interesu stosunków międzyludzkich i konkurujących wartości. Zwięzła charakterystyka tych modeli

obejmuje koncepcje organizacji charakterystyczne dla każdego z modeli, główne czynniki efektywności, przedstawicieli preferujących dany model (tab. 1).

Tabela 1. Ogólne modele efektywności organizacyjnej

Lp.	Model	Koncepcja organizacji	Czynniki efektywności	Przedstawiciele
1.	Celowościowy	Zestaw części składowych współdziałających dla realizacji określonych celów.	Precyzyjnie definiowane, mierzalne cele organizacji mające określone horyzonty czasowe.	A.W. Etzioni, L.B. Mohr, A.C. Bluedorn, J.L. Price, M.C. Jensen
2.	Systemowy	Otwarty system, dążący do integralności i rozwoju poprzez optymalizację wykorzystania zasobów i swojej pozycji w otoczeniu.	Optymalizacja wykorzystania zasobów w procesie transformacji zasileń w efekty (wejść w wyjścia) systemów organizacyjnych. Zasoby są połączone z efektami.	E. Yuchtman i S.E. Seashore, F. Friedlander i H. Pickle, J. Pfeffer i G.R. Salancik
3.	Procesów wewnętrznych	Zestaw procesów umożliwiających osiągnięcie celów organizacyjnych.	Doskonalenie procesów poprzez eliminację marnotrawstwa, tworzenie środowiska wysokiej wydajności, ład wewnętrzny; sprawna realizacja procesów informacyjnych. Procesy są połączone z efektami.	D.A. Nadler i M.L. Tushman, T.A. Mahoney i W. Weitzel, K.H. Roberts, G.H. Doty i W.H. Glick oraz G.P. Huber
4.	Grup interesu	Całościowy zestaw celów, perspektyw i ograniczeń tworzonych przez wewnętrznych i zewnętrznych interesariuszy organizacji.	Spełnienie oczekiwań wszystkich grup interesariuszy, przynajmniej w minimalnym stopniu.	T. Connolly i E.J. Conlon oraz S.J. Deutch, W.R. Scott, R.F. Zammuto, A.S. Tsui
5.	Stosunków międzyludzkich	System społeczny, w którym człowiek stanowi główny czynnik efektywności organizacyjnej.	Zaspokojenie potrzeb społecznych członków organizacji, stworzenie atmosfery współpracy.	E. Mayo, R.E. Miles, R.L. Likert, Ch. Argyris
6.	Konkurujących wartości	Zestaw rywalizujących wartości rozpatrywany pod kątem rodzajów celów i sposobów ich osiągnięcia, orientacji organizacji na zewnątrz i do wewnątrz, sposobu koordynacji	Orientacja na kluczowe wartości (cele) przy jednoczesnym, przynajmniej częściowym uwzględnieniu pozostałych wartości.	R.R. Quinn i J. Rohrbaugh, K.S. Cameron

Źródło: zaadaptowane z Ziębicki, 2014, s. 43.

Rozpatrzenie zagadnienia efektywności organizacji publicznych wymaga jednoczesnego uwzględnienia czterech modeli efektywności organizacyjnej (procesów wewnętrznych, stosunków międzyludzkich, systemu otwartego i racjonalnego celu) oraz głównych modeli zarządzania publicznego, takich jak model administrowania publicznego, nowego zarządzania publicznego oraz modelu współzrządzenia publicznego.

W modelu administrowania publicznego (Denhardt, Denhardt, 2003; Koźuch, 2011; Koźuch, 2011) najważniejsze cechy to neutralność i wysokie kompetencje urzędnicze oraz odpowiedzialność przed liderami politycznymi pochodzącymi z wyboru, a także tworzenie struktur zapewniających funkcjonowanie organizacji publicznych zgodne z prawem. Charakterystyczne także jest odróżnianie dziedzin polityki i administracji, bowiem problemy administracji nie są problemami politycznymi, a rolą polityki jest ustanawianie zadań dla administracji. Administrowanie ma swoje korzenie w teoriach nauki o polityce oraz nauki administracji pozostającej w ścisłych związkach z naukami prawnymi. U podstaw tego modelu leży założenie, że istnieje zgoda co do celów, polityk, programów i akcji niezbędnych do rozwiązywania określonych problemów. Zakładana jest również jednomyślność w identyfikowaniu i definiowaniu problemów. Prawo do definiowania interesu publicznego mają politycy, a adresatami działań są petenci i wyborcy. Podstawowa rola państwa to formułowanie i wdrażanie polityk skoncentrowanych na określonym politycznym celu, który jest realizowany przez istniejące lub specjalnie tworzone agencje rządowe. Odpowiedzialność zewnętrzna organizacji publicznych ma charakter pośredni – tylko przez demokratycznie wybranych polityków. Natomiast w relacjach wewnętrznych dominuje bezpieczeństwo zatrudnienia. Uprawnienia do podejmowania decyzji są ograniczone do zakresu udzielonego przez szczebel nadrzędny. Obowiązują biurokratyczne struktury góra – dół, a relacje zewnętrzne są kontrolowane lub regulowane.

Natomiast model nowego zarządzania publicznego (Izdebski, 2010; Koźuch, 2010) wywodzi się z teorii ekonomii instytucjonalnej oraz wyboru publicznego. Właściwy dla niego jest ekonomiczny model racjonalności i zachowań organizacyjnych. Interes publiczny jest artykułowany przez obywateli z pomocą menedżerów publicznych. Obejmuje on podzielane wartości oraz połączony w całość interes członków społeczeństwa. Ceniony jest duch przedsiębiorczości oraz dążenie do tzw. zmniejszania państwa poprzez różne formy urynkowania usług publicznych. Cele publiczne osiągane są głównie przez tworzenie mechanizmów i struktur wychodzących poza granice sektora publicznego. Istnieje wyraźnie definiowana odpowiedzialność zewnętrzna przed odbiorcami dóbr i usług lub przed obywatelami, a ocenie podlegają konkretne rezultaty. W modelu tym organizacje publiczne mają stosunkowo dużą swobodę w osiągnięciu przedsiębiorczych celów, a struktury są zdecentralizowane, przeważa ocena ustalonych procedur i mechanizmów kontroli wewnętrznej.

Z kolei model współrzędzenia publicznego (Pollitt, Bouckaert, 2000; Koźuch, 2010) stanowi reakcję na jednostronność rozwiązań stosowanych w innych modelach, głównie na nadmierne przywiązywanie uwagi do mechanizmu rynkowego w funkcjonowaniu sfery publicznej. W tym modelu organizacja publiczna jest traktowana jako wzorzec komunikowania się i wzajemnych relacji

w ramach istniejących grup. Dzięki temu informacje i podstawowe założenia organizacyjne oraz cele i postawy mają wpływ na podejmowane procesy decyzyjne. Uczestnicy organizacji tworzą określone standardy reagowania na sytuacje, z którymi się stykają, a organizacja jako całość ma wpływ na ich działania. Interes publiczny obejmuje podzielane wartości członków społeczeństwa. Adresatami podejmowanych działań są interesariusze zewnątrzni i wewnętrznymi, przed którymi organizacje publiczne ponoszą odpowiedzialność. Najważniejsze zasady współrzędzenia publicznego to: przejrzystość organizacyjna, partnerstwo w działaniach, zrównoważenie, uczciwe i sprawiedliwe postępowanie. W modelu tym istnieje stosunkowo duża swoboda menedżera publicznego w osiąganiu wytyczonych celów, ale towarzyszy jej ponoszenie osobistej odpowiedzialności za podjęte decyzje i działania. Występuje decentralizacja zarządzania oraz partycypacja społeczna z akcentem na tworzenie sieci powiązań publicznych i zarządzanie nimi. Rola państwa polega na koncentrowaniu się na tworzeniu warunków do uruchomienia procesów dostosowywania celów organizacji publicznych oraz możliwości ich urzeczywistniania do antycypowanych potrzeb otoczenia. Model ten koncentruje się na wewnętrznej organizacji sektora publicznego i instytucji wchodzących w jego skład, a także na relacjach zewnętrznych.

Zarządzanie publiczne w tym modelu polega głównie na tworzeniu koalicji publicznych, prywatnych i społecznych organizacji w celu zaspokojenia uzgodnionych potrzeb. Interes publiczny określany jest na podstawie wartości publicznych podzielanych przez członków społeczeństwa, a warunki jego realizacji są negocjowane z partnerami i grupami interesów. Za strategicznych interesariuszy uznaje się obywateli i ich samoorganizujące się grupy. Adresatami działań są obywatele, rola państwa polega na służeniu, pomaganiu poprzez negocjowanie i pośredniczenie na rzecz obywateli i grup społecznych oraz na kreowaniu wartości. Odpowiedzialność organizacji publicznych jest wielopłaszczyznowa, uwzględnia prawo, wartości narodowe, normy polityczne, standardy zawodowe, interesy obywateli. Uprawnienia decyzyjne są adekwatne do warunków uzasadnionych potrzebami, połączone z odpowiedzialnością, mimo że decyzje są podejmowane w ramach procesu współrzędzenia. Tworzone są struktury ułatwiające współdziałanie i przewodzenie w relacjach zewnętrznych. Rola państwa sprowadza się do tworzenia warunków sprawnej realizacji interesu publicznego i samoorganizacji społeczeństwa. Podstawowym mechanizmem osiągania wytyczonych celów strategicznych jest ukierunkowanie na innowacyjność, tworzenie warunków do współpracy międzyorganizacyjnej i międzysektorowej, a także międzynarodowej, do koordynacji polityk publicznych, programów i przedsięwzięć realizowanych z różnymi partnerami. W ramach modelu nowego współrzędzenia publicznego istnieją liczne nawiązania do modelu współrzędzenia publicznego, z tym że natężenie charakterystyk oraz zakres upodmiotowienia

obywateli jest znacznie większy. Model ten jest wzbogacony o innowacyjność w zarządzaniu publicznym. Dzięki temu jest w stanie odpowiadać na wyzwania XXI w., które cechuje coraz większa złożoność.

Zatem stosując oba rodzaje modeli do analizy efektywności organizacyjnej (Ziębicki, 2014, s. 153–156), można zauważyć, że współczesnemu administrowaniu publicznemu w największym stopniu odpowiada model procesów wewnętrznych, czyli preferowanie stabilności i kontroli za pomocą formalizacji, zarządzania informacją i komunikacją. W nieco mniejszym stopniu zwraca się przy tym uwagę na fachowość, rolę i spójność norm oraz morale, co jest właściwe dla modelu stosunków międzyludzkich.

Ukierunkowany na zewnątrz model efektywności organizacyjnej nowego zarządzania publicznego bazuje natomiast głównie na modelu racjonalnego celu, którym jest efektywność ekonomiczna oraz skuteczność. W metodach dominują: jasność celu, planowanie, ocena, ale też – podobnie, jak w administrowaniu – fachowość, rolę i spójność norm oraz morale.

Model współrzędzenia publicznego, zwanego także *public governance* lub partycypacyjnym zarządzaniem publicznym, jest ukierunkowany na zewnątrz. Można w nim zauważyć wykorzystywanie w największym stopniu celów i środków modelu otwartego systemu, w mniejszym modelu racjonalnego celu, a w najmniejszym modelu stosunków międzyludzkich. Głównym celem jest partycypacja zewnętrzna i innowacyjność, ale też kompetencyjność, zaangażowanie, komunikatywność, będące składnikami modelu stosunków międzyludzkich. Charakterystyczne metody to otwartość i elastyczność.

Współcześnie za najbardziej przydatny model efektywności organizacyjnej w zarządzaniu publicznym można uznać model współrzędzenia publicznego. Charakteryzuje się on największym poziomem złożoności, gdyż zagadnienia efektywności organizacyjnej w dużym stopniu zależą od współpracy międzyorganizacyjnej, i szerzej – od ukształtowanych relacji z interesariuszami.

1.4. Szczególne sposoby realizacji celów organizacyjnych w zarządzaniu publicznym

Cele organizacji publicznych mają wewnętrzny lub zewnętrzny charakter. Są one silnie ze sobą powiązane. Realizacja celów o charakterze wewnętrznym służy osiągnięciu takiego poziomu rozwoju organizacyjnego, by dana organizacja publiczna była w stanie odpowiadać na wyzwania jej otoczenia.

W realizacji celów wewnętrznych organizacje publiczne takie jak urząd, szkoła, szpital czy straż pożarna różnią się od innych rodzajów organizacji tym wszystkim, na co wpływa ich specyficzny podsystem celów i wartości. Podsystem ten posiada sobie właściwy charakter, głównie ukierunkowanie na zaspoko-

jenie potrzeb publicznych w kontekście dbałości o interes publiczny danego społeczeństwa. Zagadnienie to dobrze wyjaśnia pojęcie publiczności organizacyjnej odnoszone do organizacji publicznych działających w skali mikro.

W pozostałych kwestiach jednostki te traktowane są jak każda organizacja i dotyczą ich ogólne zasady i prawidłowości zarządzania. Łatwo to zauważyć w procesach adaptacji instrumentów zarządzania opracowanych z przeznaczeniem dla przedsiębiorstw. Adaptacja ta polega na uwzględnianiu specyfiki organizacji publicznych i zarządzania nimi.

Innymi słowy, przedstawiając rzecz w dużym uproszczeniu, zarządzanie organizacjami publicznymi działającymi w skali mikro jest podobne do zarządzania przedsiębiorstwami w skali mikro.

Inaczej proces zarządzania publicznego przebiega, gdy oddziaływanie menedżerów publicznych nakierowane jest na uczestników procesów wychodzących poza ramy pojedynczych organizacji. Przykładowo dzieje się tak w przypadku zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego, np. gminą, czy zarządzania określonymi sferami społeczno-gospodarczymi, np. bezpieczeństwem publicznym, a także sieciami organizacji publicznych lub organizacji pochodzących z różnych sektorów społeczno-gospodarczych.

W administrowaniu publicznym w rozwiązywaniu problemów społecznych i gospodarczych ograniczano się do sposobu funkcjonowania organizacji publicznych określonego w przepisach prawa i wymuszania jego przestrzegania głównie za pomocą nakazów i zakazów. Działo się to przede wszystkim w warunkach komunikowania woli politycznej i formułowania zgodnie z nią polityk publicznych powierzanych do realizacji aparatowi władzy. Wówczas aktywność obywateli była ograniczona do aktu wyborczego, często realizowanego formalnie. Nie istniała presja społeczna na sprawne zarządzanie zapewniające realizację zbiorowych potrzeb społecznych na miarę oczekiwań obywateli.

Po zapoczątkowaniu zmian cywilizacyjnych w kierunku tworzenia społeczeństwa obywatelskiego pojawiły się istotne zmiany w oczekiwaniach społecznych. Ważne stało się nie tylko formułowanie polityk i programów publicznych, ale przede wszystkim przyjęcie sposobów ich wdrażania przy współudziale obywateli. Znaczącą rangę zyskały zatem takie funkcje zarządzania organizacjami, jak: przewodzenie w układach zamkniętych i otwartych, organizacyjne komunikowanie się, koordynowanie wspólnych działań wychodzące poza granice organizacji i odnoszące się do takich struktur, jak cała gospodarka narodowa, region czy też gmina.

Ponownie rzecz upraszczając, można stwierdzić, że realizacja celów organizacji publicznych działających w skali mezo lub makro obejmuje realizację celów publicznych w ramach zarządzania relacjami z interesariuszami zewnętrznymi.

Zarządzanie publiczne – oprócz metod i technik właściwych naukom o zarządzaniu – wykorzystuje takie metody, jak mapa relacji, badająca procesy integracji środowisk lokalnych i społecznego aktywizowania obywateli, czy publiczne zarządzanie strategiczne oparte na więziach pozasłużbowych i specyficznych relacjach z odbiorcami dóbr i usług publicznych.

Do najważniejszych i tzw. rozwojowych metod i technik współczesnego zarządzania publicznego należą:

- zarządzanie sieciami organizacyjnymi,
- zarządzanie procesowe,
- zarządzanie partycypacyjne,
- zarządzanie programami i projektami publicznymi,
- zarządzanie innowacjami publicznymi,
- kooperacyjne zarządzanie publiczne,
- zarządzanie zaufaniem publicznym.

Partycypacja publiczna oznacza udział obywateli w życiu politycznym i działaniach organizacji publicznych, a istotą zarządzania partycypacyjnego w organizacjach publicznych jest zapobieganie nadmiernej koncentracji władzy i minimalizowanie negatywnych społecznych skutków centralizacji, umożliwianie wszechstronnego oglądu sytuacji, zwiększanie liczby krytycznych ocen, wzrost poziomu samomotywowania, podkreślanie podmiotowości wewnętrznych i zewnętrznych interesariuszy biorących udział w procesach partycypacji, zaspokajanie potrzeb wyższego rzędu (Kožuch, Kożuch, 2015, s. 135–149). Partycypacja publiczna obejmuje następujące kategorie uczestnictwa obywateli w życiu wspólnot: aktywność publiczną, angażowanie obywateli, partycypację wyborczą oraz partycypację obowiązkową. Aktywność publiczna oznacza tu działania inicjowane i kontrolowane przez władze w ramach wypełniania ich zadań statutowych, tak administracyjnych, jak i zarządczych. Celem tych działań jest doskonalenie procesu decyzyjnego i jakości usług publicznych.

O zarządzaniu sieciami organizacyjnymi jako hybrydowej formie organizacji można mówić w przypadku zaawansowania współpracy w ramach sieci. Jej cechy to: znaczący zakres informacji o partnerach współdziałania dostępny podmiotom sieci; koordynacja działań i dopasowanie w sferze procedur działania, technologii, struktury itd., czyli wnętrza organizacji; wspólne podejmowanie decyzji w sprawie zasobów w wyznaczonym obszarze współpracy; relacyjny charakter wymiany i współdziałanie obejmujące dłuższy horyzont czasowy (Łobos, 2005, s. 162). Z perspektywy współdziałania urzędów administracji samorządowej najczęściej tworzone są sieci społeczne. Sytuacja taka występuje, gdy dostarczanie usług publicznych bezpośrednio do gospodarstw domowych jest powierzane organizacjom pozarządowym. Znanym – chociaż już nie tak po-

wszechnym – typem sieci są sieci biurokratyczne, jak konsorcja, oraz sieci oparte na prawach własności, jak partnerstwo publiczno-prywatne.

Zarządzanie programami i projektami w zarządzaniu publicznym (Kożuch, 2015, s. 73–89) odgrywa szczególną rolę. Realizacja programów i projektów prowadzi do powstania dóbr i usług publicznych, tworząc nową jakość, z której pożytek mają wszyscy mieszkańcy danego obszaru, gdyż te dobra i usługi są przedmiotem konsumpcji łącznej i nikogo nie można z niej wykluczyć. Dla zarządzania programami charakterystyczne jest, że obejmuje ono koordynację powiązanych ze sobą projektów, która zapewnia osiągnięcie rezultatów i sposobu kontroli niemożliwych w warunkach, gdy każdy z projektów jest zarządzany indywidualnie.

Wdrażanie tej koncepcji pozwala przezwyciężyć niektóre niedostatki zarządzania publicznego. Kluczowe czynniki powodzenia projektów publicznych to (Wirick, 2009, s. 24): budowa metodyki projektowej dostosowanej do potrzeb projektów organizacji, uwzględniającej problematykę ryzyka projektu; interaktywny, realizowany w trakcie całego projektu dialog pomiędzy interesariuszami; szczegółowy proces identyfikacji odbiorców projektu oraz dodatkowych wymogów; menedżerskie wspomaganie procesów zarządzania projektami; kompetentna kadra managerów projektów, posiadająca zarówno kompetencje miękkie, jak i twarde.

Zarządzanie innowacjami publicznymi związane jest z zastępowaniem stosowanych metod rozwiązywania problemów zarządzania metodami nowymi, dotychczas niewykorzystywanymi w obrębie (1) zasad zarządzania organizacją, (2) systemu pracy oraz (3) zarządzania zewnętrznymi relacjami organizacji.

1. Innowacje w zasadach zarządzania daną organizacją obejmują wdrażanie nowego porządku i nowych procedur zarządzania pracą, np. wprowadzenie zasad organizacyjnego uczenia się i dzielenia się wiedzą w organizacji, ustalenie nowych procedur związanych z rozwojem pracowników, wdrożenie nowych koncepcji zarządzania, w szczególności zarządzania opartego na wynikach, zarządzania projektami, benchmarkingu, zarządzania jakością oraz zarządzania zasobami ludzkimi (zsl).
2. Innowacje w systemie pracy to ustalenie nowego podziału pracy, nowych form pracy, np. telepraca, uelastycznienie czasu pracy, a także wdrożenie nowych metod delegowania uprawnień i odpowiedzialności, jak np. wprowadzenie partycypacyjnego zarządzania, wzmocnienie i usamodzielnienie pracowników, wprowadzenie nowych form pracy zespołowej.
3. Innowacje w zarządzaniu zewnętrznymi relacjami organizacji obejmują wdrożenie nowych metod kształtowania relacji organizacyjnych z otoczeniem, np. znaczącą zmianę więzi między dostawcami i nabywcami w rezultacie tworzenia sieci międzyorganizacyjnych i uczestnictwo w niej

całej organizacji lub wyodrębnionych zespołów, rozbudowę powiązań relacyjnych.

Z przeprowadzonych analiz wynika, iż istota innowacji organizacyjnych polega na wdrożeniu zmian w organizacji charakteryzujących się znaczącym nowatorstwem w zakresie zasad zarządzania oraz kształtowania relacji wewnątrz organizacji i z jej otoczeniem.

Ogólnie rzecz biorąc, innowacje w zarządzaniu publicznym dotyczą przede wszystkim nowych usług, nowych polityk i programów, nowych podejść, nowych procesów świadczenia usług publicznych. W literaturze przedmiotu prezentowane są też inne podejścia (Ziębicki, 2014, s. 192), w większości jednak odnoszą się one do zarządzania publicznego w skali mikro, np. urzędu gminy.

Kooperacyjne zarządzanie publiczne (Bingham, O'Leary, 2008; Henton i in., 2005; Kapucu, Yuldashev, Bakiev, 2009) polega na uruchomieniu procesów ułatwiania realizacji i międzyorganizacyjnych uzgodnień w celu rozwiązania problemów, które nie mogą być rozwiązane wcale lub z dużą trudnością przez pojedyncze organizacje. Współpraca oznacza tu wspólne wykonywanie zadań w celu osiągnięcia wspólnych celów dzięki przekraczaniu granic organizacji i sektorów. Jest to proces, w którym zainteresowane strony przyczyniają się do powstania wydajnych i skutecznych rozwiązań problemów. Do jego rezultatów zalicza się także pojawienie się lepiej poinformowanych i bardziej zaangażowanych obywateli, włączanie większej grupy uczestników w procesy decyzyjne oraz więcej podmiotów zaangażowanych w partnerstwo społeczne, ulepszone metody deliberacji i większą odpowiedzialność oraz zaufanie do organizacji publicznych.

Zarządzanie zaufaniem publicznym stanowi pomost pomiędzy szerokim rozumieniem zaufania, odnoszonego do różnych sytuacji i aspektów aktywności ludzkiej, a koncentrowaniem się na znacznie węższym ujęciu, jakim jest zaufanie organizacyjne i jego odmiana – zaufanie publiczne rozumiane jako rodzaj relacji łączącej interesariuszy z organizacjami publicznymi w procesach świadczenia usług publicznych. W procesy te są zaangażowane organizacje publiczne, jako że w nich powstają usługi publiczne, których świadczenie odbywa się na styku organizacji publicznej i obywateli oraz klientów jako usługobiorców. Usługi publiczne wymagają bowiem zaufania publicznego, a obywatele mają prawo oczekiwać od menedżerów i pracowników organizacji publicznych służenia interesowi publicznemu w sposób uczciwy, właściwie wykorzystując środki publiczne.

Podsumowując przeprowadzone rozważania, można stwierdzić, że istotą zarządzania publicznego jest jego szczególny obszar zainteresowań, czyli sfera zarządzania badana pod kątem prawidłowości i źródeł sprawności zorganizowanego działania zbiorowego oraz sprawnej realizacji interesu publicznego poprzez po-

dejmowanie przedsięwzięć w powiązaniu ze specyfiką organizacji publicznych, obejmującą wyróżniające się cele organizacyjne i wartości publiczne, specyficzne kryteria efektywności organizacyjnej, a także szczególne sposoby osiągania celów organizacyjnych ukierunkowanych na realizację interesu publicznego.

Bibliografia

- Ackoff R.L., (1973), *O system pojęć systemowych*, „Prakseologia”, nr 2.
- Ackoff R.L., (1973), *Zasady planowania*, PWE, Warszawa.
- Bielski M., (1997), *Organizacje – istota, struktury, procesy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Denhardt R.B., (2011), *Theories of Public Organization*, Wadsworths Cengage Learning, Boston.
- Denhardt J.V., Denhardt R.B., (2003), *The New Public Service. Serving, not Steering*, M.E. Sharpe, Armonk, New York.
- Hausner J., (2008), *Zarządzanie publiczne*, Scholar, Warszawa.
- Izdebski H., (2007), *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 1.
- Izdebski H., (2010), *Nowe kierunki zarządzania publicznego a współczesne kierunki myśli politycznoprawnej* [w:] A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Liber, Warszawa.
- Kettl D.F., (2012), *The Politics of the Administrative Process*, Sage, Los Angeles.
- Kożuch B., (2004), *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa.
- Kożuch B., (2010), *Innowacyjność w zarządzaniu publicznym* [w:] A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Liber, Warszawa.
- Kożuch B., (2011), *Skuteczne współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych*, Jagiellonian University, Kraków.
- Kożuch B., (2011), *Zarządzanie w administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu”, nr 26.
- Kożuch B., Kożuch A., (2015), *Partycypacja publiczna a skuteczność zarządzania publicznego* [w:] B. Kożuch, J. Trippner-Hrabi (red.), *Aspekty koncepcji zarządzania humanistycznego w zarządzaniu publicznym*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, t. XVI, z. 12, cz. I.
- Modzelewski P., (2010), *System zarządzania jakością a skuteczność i efektywność administracji samorządowej*, CeDeWu, Warszawa.
- Noworól A., (2007), *Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej*, Wydawnictwo UJ, Kraków.

ROZDZIAŁ 2

ZARZĄDZANIE W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

2.1. Samorząd, samorządność

Pojęcie samorządu nie jest w literaturze przedmiotu jednoznacznie definiowane. Najczęściej przyjmuje się, że samorząd to wykonywanie władzy lub innej działalności organizacyjnej przez terytorialne lub zawodowe grupy ludności za pośrednictwem wybranych przez siebie organów i osób sprawujących władzę. Inaczej mówiąc, samorząd to prawem ustalony zakres kompetencji do samodzielnego rozstrzygania spraw określonej społeczności lokalnej, reprezentowanie jej interesów wobec organów państwa oraz wykonywanie zadań zleconych przez prawo, umowy lub porozumienia. Pojęcie to odnosi się do podejmowania decyzji przez grupy ludności w imię swoich interesów – politycznych, ekonomicznych i społeczno-kulturowych. Podstawową cechą samorządu jest członkostwo wynikające z mocy prawa, z racji zamieszkiwania na danym terytorium, np. samorząd terytorialny, lub z racji wykonywanego zawodu, np. samorząd adwokacki.

Samorząd określa się również jako zorganizowane, samorządne działanie członków, najczęściej mieszkańców lokalnego środowiska, oparte na uprawnieniach publicznoprawnych określonych ustawami oraz o własne, jak i przekazane przez państwo środki. Celem tej działalności jest lepsze zaspokojenie potrzeb ludności, realizacja i ochrona wspólnych, społecznie uzasadnionych interesów, kształtowanie stosunków społecznych na zasadzie sprawiedliwości oraz poprawa warunków społecznego i gospodarczego rozwoju danego terenu, stwarzanie szansy współuczestnictwa ludności w zarządzaniu. Samorząd jest formą stosunków między jednostkami w grupie, między grupami społecznymi oraz między grupami a państwem.

Na gruncie nauk prawnych samorząd definiuje się jako wyodrębnioną i określoną przez przepisy grupę społeczną, w której członkostwo powstaje z mocy prawa, powołaną do samodzielnego wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej, w formach właściwych dla administracji rządowej, posiadającą organizację ustawowo ustaloną, o charakterze przedstawicielskim, kontrolowaną

przez grupę podlegającą nadzorowi ze strony państwa, ponoszącą odpowiedzialność za swoje działania, wykonującą zadania własne i zlecone, posiadającą osobowość prawną i przysługujące jej prawo własności.

Samorząd to prawnie wydzielona grupa obywateli, połączonych wspólnym interesem i dysponujących przyznanymi im odpowiednimi aktami prawnymi uprawnieniami do działania we własnym imieniu, która samodzielnie zaspokaja swoje potrzeby. Wydzielenie jest tu oznaką uznania odrębności prawnej interesu lokalnego co najmniej w sferze zarządu własnymi sprawami, a zazwyczaj również uznania jego mocy wiążącej w niektórych przynajmniej sprawach o znaczeniu ogólnym (Kulesza, 1990, s. 25). Z powyższego wynika, że zasadniczym wymogiem jest powołanie samorządu z mocy prawa w celu wykonywania zadań i funkcji o charakterze publicznym. Duże znaczenie ma też potrzeba spełnienia dwóch wymogów zawartych w art. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który łączy terytorium z ludźmi go zamieszkującymi, wskazując jednocześnie, że przynależność mieszkańców do wspólnoty samorządowej jest obligatoryjna (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.).

Najbardziej powszechną formą decentralizacji administracji publicznej jest samorząd terytorialny, stanowiący wyodrębniony w strukturze państwa, powstały z mocy prawa związek lokalnego społeczeństwa, powołany do samodzielnego wykonywania zadań administracji publicznej, wyposażony w materialne środki umożliwiające realizację zadań (Ochendowski, 2002, s. 312). Istotą samorządu terytorialnego jest zarząd sprawami publicznymi przez samych zainteresowanych (Tarno, 2004, s. 22).

Podstawowe zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego precyzuje Europejska Karta Samorządu Lokalnego (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost.). Są one następujące:

- zasada samorządności lokalnej musi być uznana w prawie wewnętrznym oraz, w miarę możliwości, w Konstytucji,
- samorząd lokalny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców. Prawo to realizowane jest przez rady i zgromadzenia, w których skład wchodzi członkowie wybierani w wyborach wolnych, tajnych, równych, bezpośrednich i powszechnych i które mogą dysponować organami wykonawczymi im podlegającymi,
- podstawowe kompetencje organów społeczności lokalnych są określone w Konstytucji lub w ustawie, nie wyklucza to możliwości przyznania społecznościom lokalnym uprawnień niezbędnych do realizacji specyficznych zadań zgodnie z prawem,

- społeczności lokalne mają – w zakresie określonym prawem – pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z kompetencji ich organów lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów,
- społeczności lokalne mają prawo, w ramach narodowej polityki gospodarczej, do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień.

Konstytucja RP nie zawiera definicji samorządu terytorialnego ani ogólniejszej definicji samorządu, lecz podaje szereg elementów służących do sformułowania takiej definicji. Uznaje ona samorząd, głównie samorząd terytorialny za część składową władz publicznych. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, przysługujące mu zadania publiczne wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Konstytucja przyznaje ponadto samorządowi terytorialnemu osobowość prawną, samodzielność, w tym finansową, uprawnienie do wykonywania zadań publicznych niezastrzeżonych dla innych władz publicznych, prawo do wykonywania swoich zadań za pośrednictwem organów stanowiących, prawo do określania w granicach ustaw swojego ustroju wewnętrznego i stanowienia aktów prawa miejscowego, prawo do zrzeszania się z innymi jednostkami samorządu, podejmowania współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi oraz ochronę przed nadmierną, niezgodną z prawem ingerencją ze strony organów państwa (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Ustawa o samorządzie gminnym jednoznacznie stwierdza, że mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową, a organem stanowiącym i kontrolnym w gminie jest rada gminy. Rady gminy mogą spełniać rolę podstawowych ogniw samorządu, ponieważ:

- tylko one reprezentują ogół mieszkańców, podczas gdy inne formy samorządu obejmują mniejsze grupy społeczne,
- mają w swym składzie przedstawicieli organizacji społecznych i pozarządowych,
- utrzymują więź ze społeczeństwem i jego organizacjami, korzystają z ich inicjatywy i współdziałania i udzielają pomocy w realizacji ich zadań.

Do podstawowych cech samorządu zalicza się (Leoński, 2002, s. 6):

- 1) zrzeszeniowy (korporacyjny) charakter – zagwarantowanie prawnie grupom społecznym i wyłoniomym przez nie organom prawa do zarządzania swoimi sprawami,

- 2) obligatoryjny udział w wykonywaniu samorządu – członkiem samorządu zostaje się na mocy ustawy,
- 3) wykonywanie przez samorząd i jego organy zadań z zakresu administracji państwowej,
- 4) zarządzanie swoimi sprawami na zasadach samodzielności i decentralizacji, nadzór nad działalnością możliwy jest jedynie w formach przewidzianych ustawą.

Ważną cechą samorządu terytorialnego jest także to, że nie ma on prawa do samorozwiązania się i nie może być postawiony w stan upadłości. W pewnym stopniu uniezależnia się więc on od mieszkańców wspólnoty w ten sposób, że staje się odrębnym podmiotem prawa o szczególnej strukturze wewnętrznej (Izdebski, 2004, s. 16–21).

Kolejną cechą samorządu jest otwarte członkostwo, gdyż jest to otwarta organizacja, składająca się z wyodrębnionych subsystemów, które z kolei mogą należeć do wielu organizacji. Relacje między tymi subsystemami oparte są na więziach instytucjonalnych, charakteryzujących się otwartością, elastycznością i dużym zróżnicowaniem siły występujących więzi wewnątrzorganizacyjnych (Kozuch, 2005, s. 32–33). Samorząd przy braku hierarchicznego podporządkowania organom państwowym wykonuje zadania służące realizacji celów określanych przez społeczności lokalne (Kańduła, Przybylska, 2009, s. 9). Funkcjonowanie samorządu stanowi uzupełnienie lub współdziałanie w zakresie wykonywania usług publicznych. Zbieżność wielu zadań wymusza na państwie dążenie do regulowania działalności samorządów, np. w odniesieniu do najważniejszych celów polityki społecznej. Może to być postrzegane jako ograniczanie samodzielności samorządu, ale jednocześnie też działanie samorządu jest przejawem „demokratycznych tendencji ustrojowych, a w zakresie spraw przekazywanych do jego kompetencji i stopnia samodzielności – miernikiem podmiotowości politycznej obywateli i ich wolności politycznej w państwie” (Pająk, 2005, s. 73).

Jedną z najważniejszych cech samorządu jest ukierunkowanie na inicjatywy społeczne (Owsiak, 2005, s. 137–142). Współuczestniczenie w procesie podejmowania decyzji dotyczących alokacji zasobów daje poczucie odpowiedzialności oraz sprzyja działaniom kreującym rozwój społeczno-gospodarczy. Zdolność do samodzielnego i niezależnego zawiadywania własnymi sprawami, a także związane z tym przypisanie odpowiedzialności za realizację zadań, powoduje, że bardzo ważne jest posiadanie przez samorząd odpowiedniej autonomii, którą wyraża samodzielność i podlegająca ochronie sądowej osobowość prawna (art. 165 Konstytucji RP).

Samodzielność samorządu należy postrzegać w kilku aspektach. W ujęciu prawnym jest to nadanie osobowości prawnej, oznaczającej niezależność i moż-

liwość stanowienia o własnych sprawach. Aspekt polityczny jest wynikiem przyznania prawa wyboru kierunków działań. Aspekt gospodarczy wiąże się z realizacją zadań i prowadzeniem działalności, przy uwzględnieniu współczesnych realiów funkcjonowania tych organizacji, obejmujących w szczególności: wzrost znaczenia sektora publicznego, konieczność jego otwarcia na zmiany w technice, oddziaływanie reguł gospodarki rynkowej i globalizacji, potrzebę racjonalizacji wydatków na usługi publiczne itp. Natomiast względ organizacyjny wiąże samodzielność z zarządzaniem, a w szczególności z prawem do tworzenia własnych organów, jednostek organizacyjnych i do obsadzania stanowisk oraz decydowania o kierunkach alokacji zasobów i sposobach wykonywania zadań (Filipiak-Dylewska, 2002, s. 120–121).

2.2. Główne zadania jednostek samorządu terytorialnego

Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne gospodarcze, socjalne, kulturalne, administracyjne itd., niezastrzeżone dla organów innych władz publicznych. Przedmiotem tych zadań jest zaspokajanie różnorodnych zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej. W wąskim ujęciu są to zadania polegające na zaspokajaniu bezpośrednich, powtarzających się, typowych potrzeb społecznych, np. w zakresie oświaty. Szerokie ujęcie obejmuje natomiast zaspokajanie wszelkich potrzeb, w tym pośrednich.

Zgodnie z art. 166 Konstytucji RP wyróżnia się zadania własne oraz zadania zlecone. Zadaniem własnym jednostki samorządu są zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Zadania zlecone są to inne zadania publiczne zlecane ustawami, służące zaspokajaniu potrzeb całego społeczeństwa, jeśli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, np. zadania z zakresu administracji rządowej, realizowane jako część władztwa państwowego.

Zadania własne jednostki samorządu realizują w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność a ich finansowanie oparte jest na dochodach własnych, subwencjach ogólnych oraz dotacjach celowych z budżetu państwa. Zadania zlecone jednostki samorządu wykonują w imieniu i na rzecz zlecającego, a środki na ich realizację zapewnia podmiot zlecający. Podstawą realizacji zadań własnych może być ustawa, a także porozumienie jednostki samorządu z organami administracji rządowej lub porozumienia zawierane między jednostkami samorządu.

Wśród zadań własnych można wyróżnić zadania obligatoryjne i fakultatywne. Zadania obligatoryjne obejmują zadania o szczególnym znaczeniu społecznym. Wprowadzenie tej kategorii zadań zabezpiecza ich wykonanie oraz zapewnia mieszkańcom wspólnoty samorządowej określony poziom zaspokojenia potrzeb społecznych. Jest to prawny wyraz dążenia do równego dostępu do świadczeń, niezależnie od miejsca zamieszkania. Natomiast zadania fakultatywne

ne, zgodnie z zasadą pomocniczości, winny być wykonywane tylko wówczas, gdy zachodzi taka potrzeba. Są one realizowane wówczas gdy gminy posiadają środki na ich realizację.

Podstawowym składnikiem zadań samorządu i sensem jego istnienia są zadania własne. Zmuszają one jednostki samorządu do samodzielnego prowadzenia i rozwiązywania związanych z nimi problemów społecznych, co wpływa na efektywność oraz innowacyjność, a równocześnie jest wyrazem samodzielności, przejmowania odpowiedzialności za sprawy publiczne przez mieszkańców, sposobem realizacji państwa obywatelskiego (Borodo, 2004, s. 42). Zadania własne charakteryzują się następującymi cechami:

- mają charakter lokalny (regionalny),
- jednostki samorządu otrzymują je na zasadzie decentralizacji,
- są finansowane przez te jednostki,
- jednostki realizują je we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność i są one jej pozostawione do względnie samodzielnego wykonania,
- służą zaspokajaniu zbiorowych i indywidualnych potrzeb wspólnoty samorządowej.

Zadania własne gminy można podzielić na następujące kategorie:

- a) zadania z zakresu infrastruktury technicznej (drogi gminne, mosty, ulice, place, wodociągi, kanalizacja, usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych, utrzymywanie czystości, utrzymywanie urządzeń sanitarnych, wysypiska oraz utylizacja odpadów komunalnych, zaopatrzenie w energię elektryczną i ciepłą, komunalne budownictwo mieszkaniowe, lokalny transport zbiorowy, targowiska i hale targowe, gminne obiekty i urządzenia użyteczności publicznej oraz obiekty administracyjne),
- b) zadania dotyczące infrastruktury społecznej (ochrona zdrowia, pomoc społeczna, oświata, kultura, kultura fizyczna),
- c) zadania w zakresie porządku i bezpieczeństwa publicznego (organizacja ruchu drogowego, porządek publiczny i ochrona przeciwpożarowa, bezpieczeństwo sanitarne),
- d) zadania ze sfery ładu przestrzennego i ekologicznego (planowanie przestrzenne, gospodarka terenami, ochrona środowiska),
- e) zadania w zakresie promocji gminy i współpracy z organizacjami porządowymi, a także współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Jak wynika z powyższego wywodu, do zadań gminy należą sprawy z zakresu trzech podstawowych obszarów działalności:

- organizacja – uprawnienia do uchwalania statutu gminy, stanowienia o kierunkach działania organu wykonawczego,
- finanse – kompetencje rady do uchwalania budżetu gminy, przyjmowania sprawozdania z działalności finansowej gminy (organu wykonawczego), udzielania absolutorium, podejmowania uchwał w sprawach podatków i opłat, zaciągania pożyczek i emitowania obligacji,
- gospodarka lokalna – uprawnienia gmin do przygotowywania programów gospodarczych oraz kształtowania prognoz rozwoju poszczególnych dziedzin.

Konstytucja RP wyodrębnia również kategorię zadań zleconych. Problematyka ta jest regulowana przez samorządowe ustawy ustrojowe, które nakładają na gminę obowiązek wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej, a także z zakresu organizacji i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów. Zadania zlecone są wykonywane przez jednostki samorządu na mocy ustaw, gdy wynika to z potrzeb państwa. Sposób ich wykonania regulują stosowne ustawy. Zadania zlecone mogą być również realizowane na zasadzie porozumień z właściwymi organami administracji rządowej lub inną jednostką samorządu. Należy podkreślić, że zadania zlecone są to zadania publiczne niezaliczane do zadań służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej, a więc do zadań własnych.

2.3. Zarządzanie samorządowe – istota i zakres

Zarządzanie najczęściej definiowane jest jako skuteczne dysponowanie, wykorzystywanie i koordynowanie zasobów takich jak kapitał, urządzenia, materiały i praca dla osiągnięcia określonych celów. Z definicji tej wynika, że zarządzanie obejmuje wszelkie działania obejmujące planowanie, organizowanie, przewodzenie i kontrolowanie, nakierowane na koordynowanie wykorzystania zasobów organizacji dla skutecznego i efektywnego osiągnięcia jej celów. Na zarządzanie składają się trzy rodzaje procesów, tj. decyzyjne, wykonawcze i kontrolne. Powoduje to, że na poziomie ogólnym można wskazać jego następujące właściwości (Wojciechowski, 2003, s. 11–12):

- jest typowym procesem informacyjno-decyzyjnym,
- nosi charakter pracy kierowniczej i zespołowej,
- stanowi system działań regulujących zgodnie z przyjętymi celami,
- jest z istoty procesem koordynacyjnym, harmonizującym działania różnych osób, instytucji i podmiotów gospodarczych.

W literaturze przedmiotu spotyka się dwa podejścia do interpretacji pojęcia zarządzanie: 1) instytucjonalne – określa zarządzanie jako grupę osób, której

powierzono w organizacji uprawnienia do wydawania poleceń, 2) funkcjonalne – odnosi się do działań służących kierowaniu procesem pracy (Steinmann, Schreyögg, 2001, s. 20). W definiowaniu zarządzania najczęściej wskazuje się na powiązanie tego pojęcia ze zorganizowanym działaniem ludzi oraz podkreśla się podmiotową rolę człowieka w tym procesie. Zarządzanie jest procesem regulacyjnym, gdyż poprzez nie kształtowane są zachowania osób i całych organizacji. Zarządzanie jest również działaniem praktycznym – czyli świadomym i celowym zachowaniem się ludzi dążących do zmiany istniejącej rzeczywistości, która podlega nieustannym zmianom i modyfikacjom (Sudoł, 2007, s. 6).

Zarządzanie samorządowe polega na określeniu celów, czyli tych potrzeb, które może i powinna realizować organizacja, na podejmowaniu decyzji dotyczących zadań, środków i terminów realizacji. Ważnym elementem zarządzania jest kontrola wykonania ustalonych zadań. Członkowie zarządzają organizacją bezpośrednio lub za pośrednictwem organów samorządu reprezentujących ogół członków. W wielu przypadkach nie jest możliwe zarządzanie bezpośrednie i stosuje się zarządzanie pośrednie, przy czym powinno być ono również demokratyczne.

Podstawowe znaczenie w zarządzaniu samorządowym mają relacje między samorządem a społecznością lokalną i podmiotami gospodarczymi. W przypadku relacji między samorządem a społecznością lokalną polegają one na dostarczaniu usług publicznych i korzystaniu z nich przez mieszkańców. Natomiast w relacjach samorządu z podmiotami gospodarczymi chodzi o takie kształtowanie zachowań przedsiębiorstw, by były one zgodne z realizowanymi celami rozwoju gminy. Do najważniejszych elementów zarządzania w samorządzie należy zaliczyć ustrój samorządu, zasady finansowania samorządu oraz działania na rzecz rozwoju lokalnego (Snopko, 2013, s. 7).

Zarządzanie w jednostkach samorządu terytorialnego lokuje się między zarządzaniem publicznym i zarządzaniem w administracji publicznej. Podejmując się charakterystyki zarządzania w samorządzie terytorialnym, należy zauważyć, że jednostka samorządu terytorialnego oznacza terytorium wraz z zamieszkującymi je ludźmi, a zatem jednostki te są organizacjami terytorialnymi. Do atrybutów organizacji terytorialnej należy zaliczyć: własne terytorium, osobowość prawną, demokratycznie wybierane władze, własny budżet i majątek jako narzędzia zarządzania, realizowane przez władze polityczne i administrację publiczną zadania publiczne. Z powyższego wynika, że gmina, podobnie jak inne systemy terytorialne, posiada wymienione cechy (Noworól, 2007, s. 22; Rajca, 2009, s. 138–139; Wojciechowski, 2003, s. 68–69). Za doskonaleniem zarządzania w gminie przemawiają: największy zakres usług administracyjnych i komunalnych świadczony na rzecz obywateli, stosunkowo duża samodzielność gminy, bliskość władz lokalnych, większa możliwość wykorzystania instrumentów demokratycznego państwa przez społeczność lokalną, najwyższy poziom partycy-

pacji społecznej w procesach zarządzania gminą. Ponadto decentralizacja władzy najlepiej sprawdziła się w odniesieniu do gmin (Regulski, 2002, s. 2).

W procesie zarządzania gminą uczestniczą:

- samorząd terytorialny jako zbiorowość wyposażona w osobowość prawną oraz własne autonomiczne uprawnienia,
- rada gminy jako organ stanowiący wyłoniony w bezpośrednich i demokratycznych wyborach przez samorząd terytorialny,
- wójt (burmistrz) jako organ wykonawczy powołany do realizacji uchwał rady, bezpośrednio nadzorujący realizację zadań,
- jednostki organizacyjne gminy.

Organy samorządu działają w sposób kolegialny, co oznacza, że wszyscy członkowie danego organu są sobie równi. Uchwały są podejmowane większością głosów. Przewodniczący danego organu w sprawach merytorycznych ma pozycję równorzędną do pozycji pozostałych członków.

Zarządzanie samorządowe obejmuje (Jastrzębska, 1999, s. 7–10):

- określenie założeń polityki gminy zgodnie z wyznaczonymi celami ogólnego działania gminy,
- koordynowanie realizacji polityki lokalnej,
- monitorowanie wykorzystania zasobów i środków, którymi dysponuje gmina, weryfikowanie efektów działań związanych z realizacją polityki gminy.

Zarządzanie samorządowe jest procesem zachodzącym wewnątrz struktur samorządowych. Jego istota, zakres, intensywność i znaczenie uzależnione jest od wielu procesów kształtujących te struktury, np. od zakresu decentralizacji, liberalizacji, demokratyzacji, przekształceń własnościowych w gospodarce, polityki wdrażania rozwiązań proefektywnościowych w sektorze publicznym itp.

Specyfika funkcjonowania organizacji samorządowych powoduje, że dowolność działań jest ograniczona do wskazanych przepisami prawa oraz niezastrzeżonych dla innych podmiotów tego sektora (zasada legalności). Samorząd charakteryzuje się niższym poziomem samodzielności w relacji do podmiotów sektora prywatnego, przy czym największe uprawnienia posiadają samorządy gminne. Istotna jest również powinność wypełniania służebnej roli dla wspólnoty mieszkańców (Swianiewicz, 1997, s. 87). Jest ona naczelną regułą procesu zarządzania samorządowego, a zasadność tego procesu wynika z ukierunkowania działań na świadczenie usług publicznych dla ludności.

Działalność samorządu terytorialnego – podobnie jak wszystkich organizacji publicznych – zorientowana jest na realizację usług publicznych. Są one traktowane nadrzędnie. Powoduje to, że zarządzanie w samorządzie jest ukierunkowane na dbałość o realizację interesu publicznego, a zasadniczym problemem jest

prawidłowe określenie zgodnych z istotą funkcjonowania samorządu celów, które będą realizowane w trakcie zachodzących procesów realnych.

Obowiązek kierowania się interesem publicznym powoduje, że samorząd realizuje głównie cele ustalane przez mieszkańców – służące zaspokojeniu ich potrzeb. Poprawne określanie celu wymaga również uzupełnienia o założenia związane ze wzrostem liczebności ludności, postępem urbanizacyjnym, zagrożenia dotyczące środowiska naturalnego, chęcią zrównania poziomu życia mieszkańców miast i wsi itp. Wiązka celów podstawowych wynika z następujących cech wyróżniających samorządy spośród innych organizacji działających w regionie (Kozuch, 2002, s. 31):

- 1) są gospodarzami regionu i zajmują się wszystkimi elementami gospodarki niezależnie od charakteru i własności rozwiązań instytucjonalnych,
- 2) są odpowiedzialne za rozwój regionu, nie ograniczają się więc do działań doraźnych, lecz zajmują się także tworzeniem i realizacją strategii tego rozwoju,
- 3) realizują zadania, do których są powołane, nie tylko bezpośrednio, ale również za pośrednictwem podmiotów niezależnych.

Zarządzanie samorządowe z natury rzeczy dotyczy procesów, które wykraczają poza granice administracyjne. Wiąże się to z poszukiwaniem i tworzeniem nowych form instytucjonalnych, ukierunkowanych na wzajemne zaufanie i partnerstwo. Taką formą zarządzania jest zarządzanie regionami, które oznacza faktyczne współwładanie albo współpracę odnoszącą się do kooperacji subsystemów społecznych wyróżnionych ze względu na zasoby, grupy, funkcje społeczne, uznawane wartości, sposoby zachowań, itp. Takie zarządzanie we współpartnerstwie – realizowane na poziomie samorządu terytorialnego – sprzyja konkurencyjności, a jednocześnie zapewnia troskę o miejscowy dobrobyt i gotowość do wprowadzania partycypacyjnych metod zarządzania (Gawroński, 2010, s. 46).

Jednostki samorządowe wykonują zadania powierzone im w różnego rodzaju ustawach i aktach administracyjnych jednostek wyższego szczebla. Samodzielne podejmowanie określonych zadań jest w ich przypadku ograniczone zarówno przez obowiązek zapewnienia legalności uchwał, jak i wielkość środków finansowych charakteryzujących się znaczną samodzielnością wydatkową. W wielu przypadkach nie posiadają one wystarczających środków na zaspokajanie potrzeb grupowych wspólnoty, a więc realizację interesu społecznego. Uzależnienie od budżetu państwa i relatywnie niski poziom samodzielności finansowej powoduje, że podstawowym celem JST jest rozwój, zwiększanie potencjału wytwórczego i absorpcja nowych technologii realizacji usług publicznych. Skuteczne działania w tym zakresie pozwala na zaspokajanie potrzeb w przyszłych okresach działalności samorządu, w szczególności w sytuacji gdy dążenie do

maksymalizacji dobrobytu społecznego jest silnie powiązane ze sposobem reakcji na zmiany spowodowane wcześniejszą działalnością JST.

Zarządzanie jednostką samorządu terytorialnego dotyczy – w wielu przypadkach – procesów wykraczających poza ich terytorium. Ta zależność nakazuje, by uwzględnić ono nowe formy instytucjonalne oraz współdziałanie, w tym również pomiędzy sektorami. Jest to warunek konieczny dla zagwarantowania konkurencyjności, który jednocześnie zapewnia troskę o miejscowy dobrobyt i zwiększa gotowość do wprowadzania partycypacyjnych metod zarządzania.

Specyfika zarządzania samorządowego wynika również z przypisywania kontroli i oceny działalności JST różnego rodzaju interesariuszom. Brak kategorii zysku oraz zróżnicowanie cech podlegających ocenie, subiektywizm oceniających czy problemy z kwantyfikowaniem stopnia realizacji celów powodują trudności w procesach decyzyjnych. Dotyczy to w szczególności sytuacji, gdy brak jest uzasadnienia ekonomicznego przy jednoczesnej silnej presji społecznej lub politycznej. Sprawne działanie organizacji samorządowych i realizacja celów wymagają zatem stosowania mechanizmów rynkowych oraz współpracy z różnymi organizacjami.

Zarządzanie samorządowe jest procesem służącym działaniom proproceduralnym. Jest to warunek konieczny dla wdrażania współczesnych instrumentów zarządzania w JST, obejmujących m.in. obszary, które zapewnią poszerzenie zakresu usług publicznych i zwiększą sprawność samorządów.

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, można wskazać następujące najważniejsze obszary zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego (Zawicki i in., 2004, s. 11–24):

1. Zarządzanie strategiczne – obejmujące zagadnienia dotyczące realizacji sekwencji działania strategicznego odnoszącej się do strategii rozwoju jednostki, tj. sformułowanie wizji i misji rozwoju danej jednostki, przekształcenie wizji jednostki w cele i działania, wskazanie sposobów działania (planów operacyjnych), realizacja planów operacyjnych, monitoring oraz ocena rezultatów i przebiegu realizacji strategii i planów operacyjnych oraz aktualizowanie strategii.
2. Zarządzanie finansowe – służące perspektywicznemu i bieżącemu zapewnieniu środków, pozwalające skutecznie i ekonomicznie realizować zamierzenia wynikające ze strategii rozwoju jednostki poprzez: wyznaczanie zakresu możliwości finansowych w perspektywie wieloletniej, określanie standardów przygotowania programów i zadań do finansowania, z uwzględnieniem sposobów ich pomiaru, zestawianie rocznych i wieloletnich planów jako sumy projektów i zadań bilansujących się z możliwościami finansowania, zapewnianie realizacji celów rozwojowych zgodnie z priorytetami zapisanymi w strategii czy uzyskiwanie

- wysokiej skuteczności. Chodzi o właściwe zdefiniowanie potrzeb odbiorcy usługi oraz zapewnienie odpowiedniej jakości i efektywności kosztowej działań organizacji i funkcjonowania urzędu.
3. Zarządzanie zasobami ludzkimi – w tym obszarze chodzi o podejmowanie decyzji kierowniczych i realizację spójnych działań zmierzających do zapewnienia niezbędnego personelu w wymiarze ilościowym i jakościowym, w określonym miejscu i czasie oraz racjonalne wykorzystanie tego personelu zgodnie z misją i celem instytucji.
 4. Zarządzanie usługami publicznymi, w tym komunalnymi – doskonalenie zarządzania usługami publicznymi dokonuje się poprzez zwiększanie powszechnej dostępności oraz poprawę jakości usług świadczonych przez jednostki administracji publicznej. Powszechna dostępność oraz poprawa jakości jest efektem sprawnego zarządzania usługami przez jednostki administracji publicznej,
 5. Zarządzanie relacjami z interesariuszami – partycypacja społeczna i stymulowanie rozwoju społecznego. W obszarze partycypacji społecznej i stymulowania rozwoju społecznego kluczowymi wyzwaniami dla urzędu samorządowego są:
 - zapewnienie skutecznej komunikacji dwustronnej pomiędzy urzędem i obywatelem oraz obywatelem i urzędem,
 - kształtowanie zinstytucjonalizowanej współpracy trójstronnej między samorządem terytorialnym, organizacjami pozarządowymi oraz lokalnym biznesem,
 - wspieranie organizacji pozarządowych oraz grup obywatelskich w realizacji celów ważnych dla lokalnej wspólnoty.
 6. Stymulowanie rozwoju gospodarczego – oznacza podejmowanie przez podmioty administracji publicznej działań wpływających na wzrost aktywności gospodarczej i wzrost zatrudnienia. Skuteczność działań na rzecz wspierania rozwoju gospodarczego jest bardzo silnie skorelowana z ogólnym poziomem sprawności zarządzania w innych obszarach aktywności samorządu terytorialnego. Jakość zarządzania w innych obszarach często wywiera większy wpływ na rozwój gospodarczy niż działania bezpośrednie, a zakres przedmiotowy obszaru stymulowania rozwoju gospodarczego rozumiany jest jako podejmowanie działań bezpośrednio zorientowanych na rozwój.
 7. Zarządzanie programami i projektami – oznacza wykorzystywanie projektu do realizacji zadań samorządu terytorialnego, stosowanie regulacji wewnętrznych umożliwiających realizowanie projektów w sposób zorganizowany oraz doskonalenie umiejętności urzędniczych w zakresie zarzą-

dzania projektami. Celem rozwoju instytucjonalnego urzędu w omawianym obszarze jest doskonalenie zarządzania własnymi zasobami finansowymi, rzeczowymi i ludzkimi oraz zwiększenie udziału funduszy zewnętrznych w finansowaniu realizacji zadań samorządu. Doskonalenie umiejętności urzędniczych w zakresie zarządzania projektami dotyczy: umiejętności konstruowania projektów, umiejętności przełożenia strategii realizacji wypracowanych celów na format konkretnego projektu, umiejętności operacyjnego zarządzania projektami oraz umiejętności skutecznego pozyskiwania użytecznych informacji dotyczących źródeł finansowania projektów.

8. Organizacja i sprawne funkcjonowanie urzędu obejmuje organizację i funkcjonowanie urzędu w trzech wymiarach:
 - a) strukturę organizacyjno-formalną (organizację statyczną), rozumianą jako układ wzajemnie powiązanych komórek organizacyjnych (wydziałów) w urzędzie, z uwzględnieniem takich aspektów, jak:
 - podział uprawnień decyzyjnych pomiędzy organ stanowiący i wykonawczy oraz kierowników,
 - podział zadań i odpowiedzialności za rezultaty realizacji zadań między komórki organizacyjne urzędu,
 - b) procedury administracyjno-biurowe (organizację dynamiczną) niezbędne do realizacji zadań z uwzględnieniem:
 - realizowanych procesów (sekwencje działań i zakresy współpracy),
 - wykorzystania systemów informatycznych do realizacji procesów,
 - c) komunikację wewnętrzną w urzędzie, czyli niezbędne przepływy informacyjno-decyzyjne, umożliwiające realizację procedur i sprawną koordynację z uwzględnieniem:
 - komunikacji poziomej, tj. przepływu informacji pomiędzy komórkami realizującymi zadania,
 - komunikacji pionowej, tj. przepływu informacji niezbędnych do wzajemnego zaspokojenia potrzeb informacyjnych kierowników (decydentów) i wykonawców (urzędników na niższych szczeblach).

Podsumowując, należy podkreślić, że zarządzanie w jednostkach samorządu terytorialnego obejmuje dwie sfery, tj. zarządzanie urzędem i zarządzanie jednostką terytorialną. W związku z tym zarządzanie samorządowe zawiera elementy stylu partycypacyjnego w odniesieniu do zarządzania gminą i elementy zarządzania autorytarnego w odniesieniu do zarządzania zbiurokratyzowanym urzędem. Władze samorządowe narzucają własne koncepcje, a z drugiej strony muszą prowadzić otwartą politykę informacyjną. Skutkiem tego jest nawiązywanie dialogu z lokalną społecznością. Zarządzanie samorządowe musi respektować uregulowania prawne i dlatego w stylu zarządzania dominuje administrowanie, które często ogranicza się do wydawania poleceń i ogłaszania podejmowanych decyzji. Przyjęty styl zarządzania determinuje zachowania pracowników. Postawa biurokratyczna wiąże się z zapewnieniem bezpieczeństwa i poczucia władzy aparatu urzędniczego.

Natomiast w zakresie zarządzania finansami jednostki samorządowej można mówić o dwóch koncepcjach. Jedna z nich zakłada, że podatki powinny być wysokie, co pozwoli władzom na swobodny sposób zarządzania. Mankamentem tego rozwiązania jest to, że nie sprzyja ono efektywności wydatkowania środków publicznych, gdyż podejmowane decyzje mają głównie charakter polityczny i biurokratyczny. Druga formuła ukierunkowana jest na zmniejszenie podatków oraz urynkowienie usług publicznych. W konsekwencji prowadzi to do ich komercjalizacji i prywatyzacji.

W świetle przeprowadzonych rozważań model zarządzania w samorządzie można zdefiniować jako administrowanie jednostką terytorialną przy pomocy złożonego aparatu urzędniczego i przy wykorzystaniu nielicznych elementów nowoczesnych metod zarządzania. Wynika to ze szczególnej roli samorządu gminnego jako podstawowej formy organizacji życia publicznego opartej na zasadach demokratyzmu i pluralizmu politycznego.

Bibliografia

- Barczyk Z., Biniński J., Ochojski A., Szczupak B., (2001), *Przedsiębiorczość, samorządność, rozwój lokalny*, „Zeszyty Naukowe AE w Katowicach”, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice.
- Bielski M., (2002), *Podstawy teorii organizacji i zarządzania*, C.H. Beck, Warszawa.
- Bingham L.B., O’Leary R. (eds.), (2008), *Big Ideas in Collaborative Public Management*, M.E. Sharpe, Armonk, New York.
- Boć J., (2005), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław.
- Bończak-Kucharczyk E., Herbst K., Chmura K., (1998), *Jak władze lokalne mogą wspierać przedsiębiorczość*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Gospodarczych, Warszawa.
- Borodo A., (2004), *Samorząd terytorialny. System prawno-finansowy*, LexisNexis, Warszawa.

- Brol R., (1998), *Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego* [w:] M. Obrępałski (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe 785, Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, Wrocław.
- Czaputowicz J., (2005), *Zarządzanie w administracji publicznej w dobie globalizacji*, „Służba Cywilna”, nr 10.
- Dolnicki B., (2006), *Samorząd terytorialny*, Zakamycze, Kraków.
- Encyklopedia organizacji i zarządzania*, (1981), PWE, Warszawa.
- Filipiak-Dylewska B., (2002), *Procedury budowy strategii finansowania zadań własnych gminy*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Gawroński H., (2010), *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Izdebski H., (2004), *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Lexis Nexis, Warszawa.
- Jastrzębska M., (1999), *Zarządzanie finansami gmin – aspekty teoretyczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Kapucu N., Yuldashev F., Bakiev E., (2009), *Collaborative Public Management and Collaborative Governance: Conceptual Similarities and Differences*, „European Journal of Economic and Political Studies”, no. 2 (1), s. 39–60.
- Kańduła S., Przybylska J., (2008), *Organizacja działalności gospodarczej samorządu terytorialnego w Polsce*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
- Kosiedowski W. (red.), (2005), *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, Dom Organizatora TNOiK, Toruń.
- Kot J., (2003), *Zarządzanie rozwojem gminy a praktyka planowania strategicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Kożuch A., (2002), *Instytucjonalne formy wspierania obszarów wiejskich* [w:] A. Kożuch (red.), *Rozwój obszarów wiejskich – teoria i praktyka*, Wydawnictwo Akademii Podlaskiej, Siedlce.
- Kożuch B., (2005), *Specyficzne cechy organizacji publicznej* [w:] B. Kożuch, T. Markowski (red.), *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, Fundacja WZ, Białystok.
- Kulesza M., (1990), *Niektóre zagadnienia prawne definicji samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo”, z. 1.
- Leoński Z., (2002), *Samorząd terytorialny w RP*, C.H. Beck, Warszawa.
- Markowski T., (1999), *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Noworól A., (2007), *Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej*, Noworól A. & Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, wyd. I, Kraków.
- Ochendowski E., (2002), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Dom Organizatora TNOiK, Toruń.
- Owsiak S., (2005), *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, wyd. III, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Pająk K., (2005), *Rola samorządu w kształtowaniu rozwoju lokalnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.

- Parysek J.J., (1996), *Gospodarka lokalna w warunkach wolnego rynku i samorządowych struktur społecznych* [w:] J.J. Parysek (red.), *Rozwój lokalny i lokalna gospodarka przestrzenna*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Penc J., (2002), *Strategie zarządzania. Perspektywiczne myślenie i systemowe działanie*, Placet, Warszawa.
- Potoczek A., (2008), *Administracja lokalna w procesie świadczenia usług publicznych* [w:] B. Kożuch (red.), *Zarządzanie usługami publicznymi*, Towarzystwo Naukowe WZ, Kraków.
- Quinn R.E., Faerman S.R., Thompson M.P., McGrath M.R., St. Clair L.S., (2007), *Becoming a Master Manager: A Competing Values Approach*, John Wiley & Sons Inc., New Jersey.
- Rajca L., (2009), *Dysfunkcjonalne rozwiązania prawne w polskim samorządzie terytorialnym* [w:] A. Lutrzykowski (red.), *Samorząd terytorialny Ale jaki?*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Regulski J. (red.), (2002), *Samorząd i demokracja lokalna osiągnięcia, zagrożenia, dylematy*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa.
- Robbins S.P., (1998), *Zachowania ludzi w organizacjach*, PWE, Warszawa.
- Snopko J., (2013), *Zmiany w zarządzaniu a skuteczność jednostek samorządu terytorialnego*, praca doktorska, ISP UJ, Kraków.
- Steinmann H., Schreyögg G., (2001), *Zarządzanie. Podstawy kierowania przedsiębiorstwem. Koncepcje, funkcje przykłady*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław.
- Sudoł S., (2007), *Zarządzanie jako dyscyplina naukowa*, „Współczesne Zarządzanie”, nr 1.
- Swianiewicz P. (red.), (1997), *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, Municipium, Warszawa.
- Tarno J.P., (2004), *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego* [w:] J.P. Tarno (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce*, LexisNexis, Warszawa.
- Wojciechowski E., (2003), *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa.
- Zalewski A., (2005), *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego* [w:] A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, SGH, Warszawa.
- Zawicki M., Mazur S., Bober J. (red.), (2004), *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym. Najlepsze praktyki*, MSAP w Krakowie, MSWiA Warszawa, Kraków–Warszawa.

Akty prawne

- Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost.)
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.)
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)

ROZDZIAŁ 3

ZARZĄDZANIE W SEKTORZE OBYWATELSKIM

3.1. Organizacje pozarządowe – podstawowe definicje i typy organizacji

Od lat czterdziestych ubiegłego stulecia organizacje przypisuje się do trzech głównych sektorów społeczno-gospodarczych. Pierwszy z nich to sektor organizacji publicznych, których cele wiążą się z zaspokajaniem potrzeb obywateli zgodnie z przyjętymi zasadami prawnymi. Drugi sektor jest utożsamiany z biznesem, czyli przedsiębiorstwami w różnych formach prawnych, generalnie skoncentrowanych na realizacji zysku. Wreszcie trzeci sektor – zwany także obywatelskim, stanowi obszar zagospodarowany przez formalne i nieformalne inicjatywy i organizacje, których różnorodność celów wynika z reprezentacji mniejszych lub większych grup społecznych. Obywatelskość oznacza, że inicjatywy i organizacje mają zwykle charakter oddolny, zbudowany na aktywności i potrzebach ludzi, których łączy pewna wspólna idea i chęć działania, niezwiązana z generowaniem zysku.

Przez organizacje obywatelskie należy rozumieć specyficzne formy samoorganizacji społecznej, które posiadają trwałą tożsamość społeczną, mają prywatny charakter, angażują w dużej mierze do swych działań wolontariuszy, cechują się niezależnością, niekomercyjnością oraz powstają na podstawie dobrowolnych decyzji (Gliński, 2006, s. 17).

Rozszerzając tę definicję, należy podkreślić wieloaspektowe i interdyscyplinarne rozumienie organizacji pozarządowych – w szczególności na poziomach społecznym, organizacyjnym i politycznym (Bogacz-Wojtanowska, 2006a). Na poziomie społecznym są to organizacje działające dla wspólnego dobra, stanowiące pomost pomiędzy wolnością jednostki a powinnością społeczną, wyrażające postawy: zaufania, partycypacji, chęci wspólnego działania, dokonujące zmian społecznych, realizujące cele priorytetowe dla grup społecznych, a nie społeczeństwa jako całości i wreszcie stanowiące wyraz ochotniczego udziału we wspólnym działaniu.

W sferze organizacyjnej charakteryzuje je:

- formalny byt organizacyjny (odróżniający je od niesformalizowanych ruchów społecznych), ze skłonnością do tworzenia nieformalnych, płaskich i elastycznych struktur organizacyjnych,

- brak dystrybucji generowanych nadwyżek finansowych pomiędzy swoich założycieli i członków,
- posiadanie ciała zarządzającego, którego rolą jest kierowanie organizacją w poczuciu równowagi pomiędzy skupieniem na realizacji misji a pozyskiwaniem funduszy dla organizacji.

Na poziomie politycznym organizacje pozarządowe można określić jako:

- niezależne od organizacji publicznych i przedsiębiorstw,
- wykonujące zadania nierealizowane przez sektor publiczny (z racji niemożności wypełniania wszystkich oczekiwań obywateli), realizujące zadania zlecone przez organizacje publiczne (zwykle niewpływające na ich formalną niezależność) oraz próbujące oddziaływać na politykę publiczną i przedsiębiorstwa,
- samorządne – kontrolujące swą działalność samodzielnie, nieulegające wpływom i naciskom,
- będące elementem demokratycznego porządku – jako przedstawiciele mniejszości w świecie kształtowanym przez większość.

Sektor obywatelski, co należy podkreślić, tworzy też olbrzymia grupa ruchów społecznych, klubów, zrzeszeń, kół i innych nieformalnych podmiotów. Wiele z nich przez lata i intencjonalnie pozostaje poza sferą formalną z powodu rosnącej kontroli instytucji publicznych oraz odrzucania przez duże grupy społeczników i zaangażowanych obywateli coraz bardziej profesjonalizujących się i instytucjonalizujących organizacji pozarządowych.

Do formalnych typów organizacyjnych trzeciego sektora zaliczamy przede wszystkim:

- stowarzyszenia i związki stowarzyszeń,
- fundacje,
- organizacje o określonej strukturze powoływane oddzielnymi aktami prawnymi takie jak komitety społeczne,
- organizacje związane z kościołami (ale niebędące nimi), powoływane mocą ustaw odnoszących się do relacji państwa polskiego oraz kościołów i związków wyznaniowych,
- organizacje powoływane przez odrębne ustawy takie jak Związek Ochotniczej Straży Pożarnej, Polski Czerwony Krzyż, Polski Związek Łowiecki, Polski Związek Działkowców, Polski Komitet Pomocy Społecznej,
- organizacje pracodawców,
- organizacje samorządu gospodarczego i zawodowego (w skład których wchodzi kółka rolnicze i koła gospodyń wiejskich, cechy, izby gospodarcze i inne, oprócz organizacji, w których członkostwo jest

obowiązkowe z racji wykonywanego zawodu, takie jak izby lekarskie czy rady adwokackie),

- związki zawodowe,
- organizacje i związki sportowe.

Do organizacji pozarządowych w Polsce (inaczej niż w wielu krajach na świecie) nie zalicza się:

- partii politycznych,
- spółdzielni,
- szkół wyższych i placówek badawczych.

3.2. Funkcje organizacji pozarządowych

Funkcje i zadania organizacji pozarządowych mogą mieć charakter uświadomiony – organizacje wiedzą, co i dlaczego chcą realizować, bo wynika to z reprezentowanych przez nie interesów, z których z kolei wynikają ich cele statutowe – rzeczywiste i realizowane. Realizując swoje cele, organizacje pozarządowe odgrywają role w społeczeństwie, nie do końca intencjonalne. Są postrzegane i doceniane nie z perspektywy ich samych, ale społeczeństwa, organizacji publicznych oraz państwa.

Przegląd ról organizacji obywatelskich należy rozpocząć od perspektywy organizacyjnej. Powszechnie wykorzystywana do opisu celów organizacyjnych w naukach o zarządzaniu jest typologia C. Handy’ego (1992, s. 13–19), gdzie autor dzieli organizacje pozarządowe na samopomocowe, świadczące usługi i rzecznicze.

Organizacje samopomocowe to takie, które działają na rzecz jakiegoś problemu lub interesu i przybierają najczęściej formę zrzeszeń grupujących ludzi dla rozwiązania tego problemu. Do organizacji samopomocowych można zaliczyć także organizacje, w których jednostki chcą dzielić się pasjami i zainteresowaniami. Stąd funkcję samopomocową i ekspresyjną należy rozumieć dwojako. Po pierwsze, jako chęć rozwiązywania problemów określonej grupy, która powołała organizację, najczęściej w postaci zrzeszenia. Po drugie, funkcja ekspresyjna oznacza umożliwianie jednostkom wyrażania własnych pragnień, odczuć i opinii, spotkanie z ludźmi o podobnych zainteresowaniach. Istnienie klubów czytelniczych, towarzystw miłośniczych czy stowarzyszeń ludowych jest przejawem vitalności społeczeństwa i więzi międzyludzkich (Bogacz-Wojtanowska, 2013).

Jedną z najważniejszych funkcji współczesnych organizacji pozarządowych jest realizacja usług społecznych, które często są finansowane przez organizacje publiczne i mają charakter usług publicznych. Realizacja usług z perspektywy organizacji pozarządowych oznacza służbę i realizację zadań tam, gdzie organizacje publiczne nie są zainteresowane albo tam, gdzie nie działają lub czynią to

niesprawnie i nieskutecznie. Realizacja usług publicznych czy społecznych przez organizacje pozarządowe ma szeroki wymiar i dotyczy np.:

- ochrony zdrowia (szpitale, hospicja),
- pomocy społecznej (wsparcie osób niezamożnych, niepełnosprawnych, bezdomnych, uzależnionych, prowadzenie domów pomocy i opieki itd.),
- edukacji (prowadzenie szkół, przedszkoli i świetlic),
- opieki nad zwierzętami (utrzymanie schronisk), kultury i sztuki (tworzenie i prowadzenie muzeów, galerii itd.),
- sportu (kluby dla dzieci i młodzieży).

W niektórych obszarach działalności podkreśla się, że ich aktywność ma innowacyjny charakter – na przykład w obszarze pieczy nad osobami chorymi na AIDS, opieki hospicyjnej czy pogotowia dla osób bezdomnych (Salamon, 2003).

Trzecią kluczową rolę organizacji pozarządowych, wyróżnianą z perspektywy ich celów organizacyjnych, jest działanie w roli mecenasów czy promotorów ważnych społecznie spraw oraz aktywność strażnicza. Podejmują się one identyfikowania problemów i informowania o nich społeczeństwa w celu wywołania publicznej debaty, która ma doprowadzić do zmiany postaw i zachowań nie tylko organizacji publicznych czy przedsiębiorstw, ale także obywateli. Gdy działania w postaci różnorodnych kampanii społecznych zawodzą, mogą przybrać formę interwencji, w postaci protestów, lobbingu czy nacisku. Tradycyjne obszary aktywności strażniczej i adwokackiej to prawa człowieka, mniejszości i obywatelskie, ochrona środowiska.

Specjalną grupę stanowią organizacje pozarządowe typu watchdog, zwane w Polsce strażniczymi, które zajmują się obserwowaniem działań sektora publicznego, informowaniem o wykrytych nieprawidłowościach i podejmowaniem wysiłku, by te nieprawidłowości wyeliminować.

Podsumowując ten obszar aktywności organizacji pozarządowych, należy zauważyć w szczególności funkcję informacyjną, często opartą na solidnej i eksperckiej wiedzy, skierowaną zarówno do jednostek, jak i organizacji publicznych czy prywatnych, jak również funkcję interwencyjną w sytuacjach kryzysowych lub w przypadku łamania prawa. Istotna jest także funkcja zmiany społecznej, polegająca na stopniowym przekształcaniu postaw, opinii i poglądów jednostek.

Z perspektywy ludzi zaangażowanych w działania organizacji obywatelskich – jako członków, fundatorów, zarządzających, wolontariuszy czy pracowników – można także dostrzec różne funkcje organizacji pozarządowych. Dla pracowników organizacji będzie to funkcja pracodawców. Podkreśla się, że trzeci sektor

jako pracodawca charakteryzuje się dodatkowymi korzyściami dla zatrudnionych takimi jak (Bogacz-Wojtanowska, Rymsza, 2009):

- dobra atmosfera w pracy,
- przyjazne i heterogeniczne zespoły zadaniowe o zróżnicowanych kompetencjach, umożliwiające rozwój osobisty i zawodowy,
- możliwość realizacji zadań, za które pracownik bierze odpowiedzialność i często samodzielnie podejmuje decyzje,
- bezpośredni kontakt z beneficjentami pracy i widoczny efekt działań.

Z kolei wolontariuszom organizacje pozarządowe umożliwiają zaspokojenie ich własnych oczekiwań i potrzeb, czyli pozwalają na realizację osobistych motywacji do dobrowolnego działania (Clary, Snyder, 1999, s. 156–159):

- zaspokajają chęć niesienia pomocy innym i realizację postawy altruistycznej,
- pozwalają na zrozumienie świata, rozwój osobistych umiejętności i kompetencji,
- powodują podniesie poczucia wartości i docenianie samego siebie oraz innych,
- pozwalają na odnalezienie swojego miejsca w świecie i dopasowanie się do jakiejś grupy społecznej,
- umożliwiają poradzenie sobie z wewnętrznymi problemami i konfliktami.

Organizacje pozarządowe pełnią też różne role w sferze politycznej współczesnych państw. Przede wszystkim są one wyrazem stabilności porządku demokratycznego, kształtując u jednostek związanych z trzecim sektorem nawyk współdziałania i zaangażowania w sprawy społeczne (Putnam, 1995, s. 137). Mówiąc szerzej, funkcje organizacji pozarządowych, w szczególności zrzeszeń, polegają na umacnianiu demokracji i pluralizmu politycznego (Smith, Shen, 2003, s. 93–133). Umacnianie demokracji polega w szczególności na dostarczaniu informacji dla twórców polityki publicznej oraz redukcji politycznych nierówności powstałych wskutek istoty demokracji, czyli rządów większości (Turner, 2001). Pośród innych funkcji warto wskazać tworzenie podstaw dla efektywnej samorządności (Korten, 1980, s. 480–511) i propagowanie wartości społeczeństwa demokratycznego (Misztal, 2011, s. 134). Organizacje pozarządowe w perspektywie politycznej pełnią też rolę grup nacisku, co bywa dwójako postrzegane przez badaczy – jako ochrona przed tyranią większości (Tocqueville, 1976, s. 149–155), ale także osłabianie roli państwa (Migdal, 1987, s. 391–434).

Szczególną rolę odgrywają organizacje pozarządowe z punktu widzenia społeczeństwa, w którym i dla którego działają. Przede wszystkim są pomostem pomiędzy jednostką, jej autonomią i działaniem na swoją korzyść a powinnością

wobec grupy czy społeczności, w której funkcjonują. Innymi słowy, są pomostem pomiędzy indywidualizmem a solidarnością z innymi. Zwraca się uwagę na ich silny związek z kapitałem społecznym, gdyż jednostki uczą się zaufania i nabywają zdolności wspólnego działania. Dzięki aktywności organizacji pozarządowych tworzy się wspólne dobro, w oparciu o współpracę jednostek w zaufaniu, partycypacji oraz chęci wspólnego działania (Stewart-Weeks, 2000). Istotną funkcją organizacji pozarządowych jest także funkcja socjalizacyjna – nie tylko beneficjentów działań organizacji, ale także członków i wolontariuszy. P. Gliński (2001, s. 28) zwraca uwagę na funkcję stabilizacyjną w społecznościach lokalnych, dzięki artykulacji potrzeb i interesów różnych grup społecznych. Podsumowując, organizacje pozarządowe, zwłaszcza na poziomie lokalnym, pełnią funkcję spoiwa, które łączy interesy jednostek i większych grup, buduje więzi międzyorganizacyjne i międzyludzkie, zwiększa spójność społeczną oraz poczucie wspólnoty i tożsamości.

Coraz istotniejsza w ostatnich latach staje się niedoceniana przez badaczy ekonomiczna rola trzeciego sektora, oznaczająca uczestnictwo organizacji pozarządowych w rynku. Przejawia się ona w szczególności w prowadzeniu działalności gospodarczej oraz tworzeniu przedsiębiorstw społecznych. Funkcja ekonomiczna wiąże się z procesami, które nazywa się ekonomizacją, komercjalizacją czy marketyzacją organizacji pozarządowych. Najwłaściwsze dla zmian w funkcji trzeciego sektora jest pojęcie marketyzacji, oznaczające korzystanie ze strategii biznesowych dla pozyskania zasobów, z rynkowych metod i wartości w celu pozyskania kontraktów z sektora publicznego i rozwoju przedsiębiorczości społecznej, a wreszcie upodobnienie do przedsiębiorstw pod względem sposobów działania, tworzonych struktur i filozofii funkcjonowania (Eikenberry, Drapal Kluver, 2004, s. 132–140). J. Hausner (2012) zauważa, że rozwój przedsiębiorczości społecznej (jako jednego z obszarów marketyzacji trzeciego sektora) jest szansą na uniezależnienie się od finansowania sektora publicznego oraz unikanie jego patologii. Orientacja biznesowa dostrzegana w działaniach organizacji pozarządowych może jednak wpłynąć na spadek poparcia społecznego i w efekcie ograniczenie dostępu do zasobów. Może także przyczyniać się do spadku zaufania i rozluźnienia więzi między organizacją a jej kooperantami, osłabiać sieci społeczne, czyniąc je mniej trwałymi ze względu na większe zaangażowanie liderów i zarządów organizacji w biznesowe problemy organizacji, może też prowadzić do spadku zaangażowania wolontariuszy (Backman, Smith, 2000). Innymi słowy, rozwój funkcji ekonomicznej trzeciego sektora może prowadzić do osłabienia funkcji społecznych (Bogacz-Wojtanowska, 2013).

Na zakończenie tych rozważań warto przyjrzeć się jeszcze jednej roli, którą mogą pełnić organizacje pozarządowe w społeczeństwie i gospodarce, choć może ona budzić pewne wątpliwości. Chodzi o ekspresję wartości, czyli pod-

trzymywanie, kreowanie i ochronę wartości ważnych zarówno dla społeczeństwa jako całości, jak i pewnych grup społecznych albo bezinteresowne realizowanie społecznych zmian (Jeavons, 1992; Green, Dalton, 2007). Podkreśla się, że nastawienie na realizację i podtrzymywanie wartości jest cechą odróżniającą sektor pozarządowy od publicznego czy prywatnego (Leat, 1993, s. 53). Kluczowe wartości są negocjowane w organizacjach zarówno przez członków, jak i fundatorów czy liderów organizacji. Akcentuje się w szczególności realizację wartości takich jak (Paton, 1996, s. 29–44; Bogacz-Wojtanowska, 2006a, s. 61–68): solidarność społeczna, odpowiedzialność za siebie i innych, dobrowolność, spontaniczność, improwizacja, szybka reakcja, budowanie wspólnoty, transparentność, jawność, uczciwość, zaangażowanie, kompetencja, lojalność w stosunku do beneficjentów i społeczności, w której działają, miłosierdzie i miłość bliźniego (w przypadku organizacji mających korzenie chrześcijańskie). Jednocześnie należy zauważyć, że istnieje niewiele systematycznych badań nad tym, jakie wartości reprezentują i którym służą organizacje pozarządowe oraz czym się wyróżniają (Elson, 2006). Oczekiwanie co do posiadania i reprezentowania określonych wartości przez organizacje pozarządowe jest dość powszechne zarówno wśród samych organizacji, jak i społeczeństwa. Stąd częste w wielu krajach, także w Polsce, próby samoregulacji w tym zakresie. Jednocześnie, jak pokazują badania w Polsce, organizacje pozarządowe nie są wolne od nieetycznych, a nawet niezgodnych z prawem praktyk – takich jak brak transparentności i jawności działania, marnotrawstwo pozyskanych zasobów, słaba znajomość potrzeb klientów i obszarów działania, kreowanie konfliktów, partykularyzm i paternalizm czy korumpowanie organizacji (Bogacz-Wojtanowska, 2006, s. 61–68; Frączak, Skrzypiec, 2002, s. 7–12).

3.3. Podstawowe problemy zarządzania organizacjami pozarządowymi

Jeszcze w latach osiemdziesiątych ubiegłego wieku dość często ignorowano i trywializowano refleksję nad kwestiami zarządzania organizacjami pozarządowymi (Anheier, 2003, s. 13) bądź też uznawano ją za zupełnie niepotrzebną, właściwie zarezerwowaną dla przedsiębiorstw. Dla części działaczy czy praktyków mówienie o zarządzaniu było tożsame z mówieniem o utracie wartości, technicznym profesjonalizmie i utratą kontaktu z ludźmi. Tymczasem dziś z powodzeniem można powiedzieć, że dla większości współczesnych organizacji pozarządowych jakość zarządzania może być warunkiem przetrwania. Wydaje się to o tyle ważne, że ciekawy pomysł, ludzkie potrzeby, zaangażowanie członków, społeczne i instytucjonalne poparcie mogą nie wystarczyć, gdy zarządzający nie będą potrafili dobrze zaplanować działalności, tworzyć odpowiednich struktur, realizować usług czy dostarczać produktów satysfakcjonujących klientów. Jak

zauważają A. Koźmiński i D. Jemielniak (2011), na skutek braku wiedzy w dziedzinie zarządzania upada wiele wartościowych inicjatyw i organizacji, które świadczą potrzebne i wartościowe usługi, jak również zatrudniają pracowników. Inne, w tym samym czasie, w podobnych warunkach i obszarach działania, rozwijają się i rozkwitają. Stąd pogłębiona refleksja nad tym, jak skutecznie i sprawnie zarządzać organizacją pozarządową jest niezmiernie ważna. Poniżej przedstawiono najważniejsze obszary zarządzania organizacją pozarządową: ludzie w organizacji, zasoby finansowe i ich pozyskiwanie, przywództwo, planowanie, zarządzanie operacyjne i kontrola w organizacji pozarządowej i wreszcie pozyskiwanie i utrzymywanie legitymizacji społecznej.

Wybór problemów zarządzania organizacją pozarządowych należy rozpocząć od dwóch obszarów, których utrzymywanie we względnej stabilności i równowadze jest naczelnym zadaniem przywódcy organizacji pozarządowej czy menadżera. Chodzi o ludzi w organizacji i zasoby finansowe. Nadmierne skupienie na ludziach często oznacza trudności w realizacji celów z powodu kłopotów z pozyskiwaniu środków finansowych na ich realizację. Z kolei silne skupienie na finansach oznacza także trudności w realizacji celów z powodu odejścia od potrzeb ludzi, którzy cele organizacyjne realizują. Stąd utrzymanie równowagi pomiędzy ludźmi a finansami organizacji wydaje się najważniejszym problemem zarządczym w trzecim sektorze.

Status i funkcje ludzi w organizacjach pozarządowych są niepodważalne. Dotyczy to głównie wszystkich form zrzeszeniowych trzeciego sektora – kluczem ich powstania jest możliwość zrzeszania się, uznawana w demokratycznych krajach za podstawową wolność i chroniona przepisami prawnymi (np. w Polsce gwarantowana konstytucyjnie). W opisie członków organizacji pojawia się słowo „zaangażowanie” – kluczowe dla charakterystyki wszelkich typów zrzeszeń. Ludzie w organizacji zwani są także potencjałem społecznym organizacji. Stanowią go członkowie, wolontariusze, pracownicy, a także sympatycy organizacji, wspierający ją sporadycznie, ale w dłuższym okresie.

Prócz ilościowych wskaźników oceny potencjału społecznego organizacji pozarządowych, takich jak liczba zaangażowanych członków, pracowników i wolontariuszy oraz poziom ich fluktuacji, można go także charakteryzować i oceniać poprzez cechy i własności takie jak: wiedza, umiejętności praktyczne, predyspozycje, motywacja i zaangażowanie do pracy czy aktywnego działania na rzecz organizacji (Gableta, 1998, s. 9–18; Hall i in., 2003). Potencjał ludzi w organizacji pozarządowej należy też rozpatrywać w czasie i łączyć z jego odniesieniem do teraźniejszości i przyszłości. Dbanie o trwałość i ciągłość funkcjonowania członków oraz wolontariuszy jest niesłychanie ważnym aspektem działalności stowarzyszeń. Zmiany w sposobie życia, zakładanie rodzin i praca zarobkowa członków mogą w sposób istotny wpływać na aktywność w stowa-

rzyszeniu, stąd ciągle dbanie o napływ nowych członków jest umiejętnością, która urasta do jednej z najważniejszych w organizacjach pozarządowych typu zrzeszeniowego. Istotną rolę odgrywa również umiejętność przygotowania, przeprowadzenia i akceptacji zmian realizacji celów misji organizacji w czasie.

Współcześni badacze zwracają uwagę na takie cechy i własności zdolności ludzkich jak: kreatywność, umiejętność współdziałania, samodzielność, przejawianie inicjatywy i zaangażowanie (Pocztowski, 1993, s. 7–24). Stąd przywódcy i menadżerowie trzeciego sektora coraz częściej poszukują nie tylko ludzi do pracy w organizacji, ale także określonych kompetencji. Wynika to z zadań, jakie stawia otoczenie organizacjom obywatelskim, gdzie zaangażowanie i możliwość poświęcenia wolnego czasu nie jest wystarczająca. Warto zauważyć, że badania pokazują stosunkowo słabe umiejętności i kompetencje członków stowarzyszeń w obszarze zarządzania organizacją pozarządową, np. rzadko przechodzą do organizacji osoby z doświadczeniem w kierowaniu ludźmi i zarządzaniu działalnością operacyjną organizacji (Sharpe, 2006; Bogacz-Wojtanowska, 2006, 2011). Dlatego przykładowo w Polsce często bardzo poszukiwani są członkowie z kompetencjami w zakresie fundraisingu, rachunkowości organizacji, marketingu lub technologii informacyjnych. Ważni są także eksperci wyspecjalizowani w dziedzinach powiązanych z głównymi celami organizacji – lekarze w stowarzyszeniach pomagających chorym, artyści w stowarzyszeniach kulturalnych czy politycy społeczni w fundacjach pomocowych.

Choć nie ma organizacji pozarządowych bez zaangażowanych członków czy wolontariuszy, to praktyka pokazuje, że zasoby materialne, w szczególności środki finansowe na realizację celów, są równie ważnym obszarem zainteresowania zarządzających organizacjami.

Kondycja finansowa i majątkowa organizacji pozarządowych oraz pozyskiwanie zasobów z otoczenia to współcześnie dla polskich NGOs sprawa priorytetowa. Zasoby finansowe są wykorzystywane do realizacji misji i celów organizacji, jest to jej kapitał finansowy i generowane nadwyżki. Środki te (choćby niewielkie) są niezbędne do funkcjonowania, służą finansowaniu działalności bieżącej, a także rozwojowi. Zalicza się do nich gotówkę w kasie i pieniądze na rachunkach bankowych, zaciągnięte kredyty, papiery wartościowe. Posiadanie określonych zasobów finansowych jest świadectwem wiarygodności organizacji (Kozuch, 2007, s. 54), choć należy pamiętać, że w przypadku organizacji pozarządowych nie są one głównym elementem takiej oceny.

Problematyka finansów organizacji pozarządowej obejmuje działania zmierzające do pozyskania finansowych i materialnych zasobów, jak również ich skutecznej alokacji w organizacji, a także umiejętność zarządzania finansami organizacji dla osiągnięcia celów (Hall i in., 2003). Innymi słowy, na kwestie finansów organizacji pozarządowych składają się trzy komponenty:

- 1) zdolność do generowania przychodów organizacji,
- 2) zarządzanie zasobami finansowymi i materialnymi,
- 3) odpowiedzialność organizacji w stosunku do członków organizacji i otoczenia oraz satysfakcja interesariuszy w obszarze zarządzania finansami (w tym przejrzystość i transparentność przychodów i wydatków organizacji).

Istotne dla oceny sytuacji finansowej organizacji pozarządowej są także kompetencje do pozyskiwania środków (*fundraising*) i kwalifikacje do zarządzania finansami (Misener, Doherty, 2009, s. 462). Warto zauważyć, że dla stabilności zdolności finansowej organizacji istotne są te pierwsze kompetencje, gdyż zarówno w Polsce, jak i w krajach o bardziej rozwiniętym trzecim sektorze finansowanie aktywności organizacji ma charakter bardziej projektowy niż ogólnooorganizacyjny. Oznacza to finansowanie konkretnych projektów, a nie całej organizacji.

W obszarze finansów organizacji trzeciego sektora należy skoncentrować się przede wszystkim na twardych mierzalnych wskaźnikach, ilościowych danych i tych elementach działania organizacji, które mają wydzźwięk ekonomiczny (np. liczenie dochodów, kosztów, składników majątku trwałego). Kluczowy element oceny zdolności finansowej każdej organizacji pozarządowej stanowi bilans i plan finansowy organizacji (budżet). Na podstawie sporządzonego bilansu organizacja pozarządowa może dokonywać analizy swojej sytuacji finansowej (Bogacz-Wojtanowska, 2009).

Zarządzając swoimi finansami, organizacje pozarządowe muszą wyjść na przeciw:

- wspomnianemu wyżej częstszemu finansowaniu projektów, a nie całej organizacji, co utrudnia konstrukcję budżetu i planowanie przychodów i wydatków,
- kłopotom z dostępem do zasobów materialnych, co oznacza konieczność pozyskiwania używanych komputerów, drukarek czy wyposażenia,
- problemom z tworzeniem wieloletnich planów finansowych,
- zmianom w otoczeniu, które mogą zmniejszyć lub zwiększyć finansowanie działań organizacji.

Niezmierzalnie ważna z perspektywy organizacji pozarządowych jest kwestia przywództwa. Przywództwo oznacza, że w organizacji pozarządowej (Connolly, York, 2003, s. 20):

- liderzy, zarządy i menedżerowie organizacji inspirują i motywują pracowników, działaczy i wolontariuszy,
- ustawia się priorytetowe zadania,
- podejmowane są istotne decyzje,

- prezentuje się ważne osiągnięcia w celu zwiększenia atrakcyjności zarówno dla obecnych, jak i przyszłych fundatorów, klientów, a także wolontariuszy i członków.

Interesujące w trzecim sektorze jest to, że „kapitanem okrętu” są konkretne osoby, które nie mają silnych formalnych uprawnień do zarządzania. Dzieje się tak często w stowarzyszeniach, w których zarządzający pełniący przypisane im role menedżerskie muszą się liczyć z członkami organizacji. Należy dodać, że role zarządzające często wypełniają w organizacji pozarządowej ludzie pozbawieni właściwych kompetencji, czasem intuicyjnie wybrani w imieniu członków organizacji. Organizacje pozarządowe rzadko wynajmują płatnych menedżerów – dzieje się tak częściej w krajach o najbardziej rozwiniętym trzecim sektorze – w USA, Wielkiej Brytanii czy Australii. Innymi słowy, w trzecim sektorze częściej mamy do czynienia ze zdolnością prowadzenia za sobą ludzi niż z klasycznymi rolami menedżerskimi.

Rozwinięte przywództwo w organizacji pozarządowej powoduje skuteczną realizację misji, promowanie osiągnięć organizacji w otoczeniu, co wpływa na możliwość pozyskiwania kluczowych zasobów. Przywództwo organizacji pozarządowej należy także rozumieć jako umiejętność inspirowania, inicjowania i motywowania innych organizacji do podejmowania konkretnych funkcji lub zadań, np. tworzenia wartościowych dla wspólnot i społeczności porozumień, sieci czy partnerstw. Przekraczanie granic przywództwa organizacji ujawnia się w postaci przyjmowania takich ról jak: lider partnerstwa, jądro klastra czy animator sieci współpracy.

Każda sprawna organizacja pozarządowa powinna posiadać umiejętności planowania swojej działalności wyrażające się w tworzeniu planów, programów, projektów i propozycji przyszłej aktywności. Umiejętności te mogą dotyczyć nie tylko przyszłych celów i zadań całej organizacji skoncentrowanych w planach wieloletnich. Są one jednak rzadkością w polskich organizacjach pozarządowych, co tłumaczone jest przez ich liderów niestabilnością otoczenia i niemożnością tworzenia planów na dłużej niż rok (Bogacz-Wojtanowska, 2011). Zdarza się także tworzenie planów na życzenie różnych instytucji – np. wynikające z chęci pozyskania środków finansowych z instytucji publicznych, które oczekują długoterminowych planów organizacji. Plany mogą dotyczyć także tworzenia projektów, które organizacja chce wdrożyć i stara się pozyskać na nie środki finansowe. Organizacje w takich sytuacjach powinny umieć wskazać cele projektu, zaplanować konkretne działania, przydzielić do nich zasoby, jak również określić przyszłe rezultaty. Wbrew pozorom nie jest to powszechna umiejętność, na co wskazują np. badania polskiego trzeciego sektora. Małe organizacje (pod względem wielkości rocznego budżetu) rzadziej aplikują o środki Unii Europejskiej i jeszcze rzadziej je otrzymują. Z kolei duże organizacje mają dwukrotnie

większe szanse na wygranie projektu w każdym konkursie (Herbst, Przewłocka, 2011, s. 96–97).

Kolejna umiejętność w zakresie zarządzania organizacją pozarządową odnosi się do uruchamiania procesów realizacji zadań organizacji, czyli codziennej działalności operacyjnej (z wykorzystaniem posiadanej przez organizację technologii). Działalność operacyjna w organizacji pozarządowej zależy od jej celów – może to być realizacja usług opiekuńczych, edukacyjnych czy pomocowych dla zewnętrznych klientów, organizacja spotkań członków stowarzyszenia, tworzenie kampanii promujących ideę i główne wartości organizacji. To, jakie operacje wykonuje organizacja, zależy od funkcji i interesów, które reprezentuje. Zarządzanie operacyjne przejawia się w utrzymywaniu stałej siedziby i biura, w liczbie osób korzystających ze wsparcia organizacji oraz świadczy o tym, że w organizacji stale „coś się dzieje”. Zarządzanie operacyjne organizacji przejawia się w szczególności w stałości i ciągłości działania, bez przerw i czasowych zakłóceń.

Ostatnia kwestia dotyczy monitorowania, ewaluacji i kontroli planów, realizowanych projektów, jak również wprowadzania koniecznych korekt w zaplanowanych cyklach ich realizacji. Kontrola dotyczy całości działań i służy sprawdzeniu, czy organizacja realizuje swoje cele, jak również weryfikacji rezultatów realizowanych projektów. Warto tutaj dodać, że i ta umiejętność nie jest powszechna w trzecim sektorze – prowadzone w Polsce badania dowodzą, że dopiero pozyskiwanie środków unijnych wpłynęło na rozwijanie tej umiejętności przynajmniej na poziomie wystarczającym do realizacji projektów (Bogacz-Wojtanowska i in., 2010). Działania monitorujące i kontrolujące są także wymuszane instytucjonalnie przez konieczność składania corocznego sprawozdania z działalności – w Polsce jest to obowiązek:

- wykonania sprawozdania merytorycznego i finansowego dla organizacji pożytku publicznego, złożenia do ministra do spraw zabezpieczenia społecznego oraz publikacja na internetowej stronie sprawozdań – niedopilnowanie tego obowiązku skutkuje automatycznym skreśleniem z listy organizacji pożytku publicznego,
- wykonania sprawozdania merytorycznego i finansowego przez fundacje i złożenie go do właściwego ministra (wskazanego w statucie),
- złożenia zeznania podatkowego do urzędu skarbowego,
- złożenia dorocznego sprawozdania finansowego do Krajowego Rejestru Sądowego, gdy organizacja prowadzi działalność gospodarczą.

Z perspektywy kierowania organizacją pozarządową w taki sposób, aby spełniała założone funkcje, bardzo ważna jest legitymizacja społeczna, czyli zdobywanie i rozszerzanie poparcia społecznego. W literaturze wyróżnia się trzy typy

legitymizacji – normatywną, pragmatyczną i kognitywną (Suchman, 1995, s. 571–610). Legitymizacja normatywna jest rozumiana jako umiejętność odzwierciedlania przez organizację norm, standardów i wartości właściwych dla społeczności, w której działają. Oznacza ona ocenę spełniania przez organizację określonych norm i wartości. M. Suchman (1995, s. 579–582) identyfikuje cztery typy normatywnej legitymizacji – ocenę:

- wyników osiągniętych przez organizację,
- sposobów działania organizacji,
- struktur organizacyjnych,
- ludzi w organizacji, zwłaszcza liderów (pozytywna reputacja członków i lidera organizacji (Brinkerhoff, 2005, s. 3).

Legitymizacja pragmatyczna według M. Suchmana (1995) i D.W. Brinkerhoffa (2005) oznacza wypełnianie oczekiwań interesariuszy w stopniu, który będzie budził ich satysfakcję. Świadcząc usługi dla interesariuszy zgodnie z ich potrzebami, organizacja otrzymuje w zamian ich poparcie. Uzyskanie poparcia pragmatycznego może być skomplikowane dla organizacji pozarządowych, którym trudno wykazać konkretne i widoczne dla interesariuszy rezultaty ich działania.

Wreszcie legitymizacja kognitywna oznacza poparcie społeczne dla tych organizacji pozarządowych, których wartości, cele i rezultaty działania są akceptowane przez interesariuszy rozumiejących sens działania organizacji. Na przykład organizacja pozarządowa, która uruchamia sklep z produktami lokalnych rolników i producentów, może mieć poparcie społeczne w zależności od tego, czy te działania są rozumiane i mają sens dla społeczności, której ten sklep jest dedykowany. Dla większości Polaków poparcie aktywności Fundacji Wielkiej Orkiestry Świątecznej Pomocy ma sens, gdyż wartości ważne dla społeczeństwa dotyczą rodziny i dzieci. Organizacje te wypełniają oczekiwania społeczne, ich działalność jest rozumiana i akceptowana. Inny sposób rozumienia kognitywnego poparcia społecznego wynika z sytuacji, gdy organizacja pozarządowa i jej działania oprócz tego, że są akceptowane, są częścią struktury społecznej, elementem świata, w którym żyją ludzie, i wspieranie tej organizacji jest oczywistością, należy do społecznie wypracowanych wspólnych norm. Przykładem legitymizacji kognitywnej w tym rozumieniu jest wsparcie dla organizacji religijnych działających lokalnie (Brinkerhoff, 2005).

Należy zauważyć, że legitymizację można traktować także jako zasób organizacyjny w świetle teorii instytucjonalnej (Hatch, 2002). Brak tego zasobu, rozumiany jako kwestionowanie istnienia organizacji, może mieć skutek podobny do braku zasobów finansowych – oznacza to nie tylko brak możliwości rozwoju organizacji, ale i przetrwania. Umiejętność pozyskiwania poparcia społecznego w ramach sfery normatywnej i pragmatycznej oznacza:

- poznanie oczekiwań interesariuszy, czego przykładem może być prowadzenie lub korzystanie z różnych badań, analiz i materiałów własnych lub innych organizacji,
- komunikowanie interesariuszom obecnym i potencjalnym własnych osiągnięć w obszarze realizacji celów, dowodzenie, że organizacja zajmuje się właściwymi sprawami,
- informowanie o sposobach działania, które są nie tylko akceptowalne, ale także wykraczają ponad normy przyjęte przez społeczeństwo,
- pozyskiwanie licencji, potwierdzeń i akredytacji świadczących o jakości działania,
- kreowanie i podtrzymywanie pozytywnego wizerunku lidera organizacji, a także członków organizacji.

Z kolei pozyskanie kognitywnej legitymizacji oznacza wejście organizacji w struktury społeczne, uznanie jej za swoją i wspólną, wreszcie umiejętność współtworzenia wspólnoty.

Zarysowane wyżej problemy zarządzania organizacjami obywatelskimi są dziś coraz lepiej rozpoznawane przez badaczy zarówno w Polsce, jak i na świecie. Stopniowo rozwija się teoria zarządzania organizacjami pozarządowymi, wspomagana od wielu lat przez licznych praktyków, dostarczających interesujących przykładów (Bogacz-Wojtanowska, 2013). Dzieje się tak przede wszystkim dlatego, że z nierynkowej kontrkultury w ciągu ponad dwudziestu lat organizacje pozarządowe stały się istotnym graczem nie tylko w obszarze lokalnych wspólnot, ale także państw i organizacji międzynarodowych. Paradoksalnie dziś to w organizacjach pozarządowych pokłada się największą nadzieję na rozwiązywanie problemów grup defaworyzowanych, tworzenie innowacji społecznych czy nawet podnoszenie poziomu zatrudnienia. Powierza się im coraz większe zasoby, stąd refleksja nad sprawnością i skutecznością zarządzania organizacjami pozarządowymi będzie rozwijać się jeszcze dynamiczniej.

Bibliografia

- Anheier H.K., (2005), *Nonprofit Organizations. Theory, Management, Policy*, Routledge, London and New York.
- Backman E.V., Smith S.R., (2000), *Healthy Organizations, Unhealthy Communities?*, „Nonprofit Management and Leadership”, vol. 10, no. 4, s. 355–373.
- Bogacz-Wojtanowska E., (2006), *Zarządzanie organizacjami pozarządowymi na przykładzie stowarzyszeń krakowskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Bogacz-Wojtanowska E., (2006a), *O etyce i odpowiedzialności w działaniach organizacji pozarządowych*, „Kwartalnik Trzeci Sektor”, nr 11, s. 61–68.

- Bogacz-Wojtanowska E., Rymśa M., (2009), *Wzory zatrudnienia w trzecim sektorze. Wnioski i rekomendacje* [w:] E. Bogacz-Wojtanowska, M. Rymśa (red.), *Nie tylko społecznie. Zatrudnienie i wolontariat w organizacjach pozarządowych*, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, s. 275–292.
- Bogacz-Wojtanowska E., (2011), *Współdziałanie organizacji pozarządowych i publicznych*, Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Bogacz-Wojtanowska E., (2013), *Zdolności organizacyjne a współdziałanie organizacji pozarządowych*, Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Bogacz-Wojtanowska E., Dudkiewicz M., Górniak K., Makowski G., Stokowska A., (2010), *Raport cząstkowy nt. współpracy międzysektorowej, na podstawie wstępnych badań jakościowych. Materiał przygotowany w ramach projektu „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy”*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Brinkerhoff D.W., (2005), *Organisational Legitimacy, Capacity and Capacity Development*, European Centre for Development Policy Management, Discussion paper No 58A, Maastricht.
- Clary E.G., Snyder M., (1999), *The Motivations to Volunteer: Theoretical and Practical Considerations*, „Current Directions in Psychological Science”, vol. 8, no. 5, s. 156–159.
- Connolly P., York P., (2003), *Building the Capacity of Capacity Builders. A Study of Management Support and Field-Building Organizations in the Nonprofit Sector*, The Conservation Company, http://www.makingadifferenceinternational.org/web_documents/36_capacity_building_and_infrastructure2004paullight.pdf (dostęp: 10.07.2015).
- Eikenberry A.M., Drapal Kluver J., (2004), *The Marketization of the Nonprofit Sector: Civil Society at Risk?*, „Public Administration Review”, vol. 64, no. 2, s. 132–140.
- Elson P.R., (2006), *Ties that Bind? An Empirical Exploration of Values in The Voluntary Sector: Value Importance, Hierarchy and Consensus in Independent Hospices in The UK*, The London School of Economics and Social Science, Centre for Civil Society, Voluntary Sector Working Paper, no. 2.
- Frączak P., Skrzypiec R., (2002), *Główne mechanizmy korupcjogenne występujące w działalności organizacji pozarządowych* [w:] *Przejrzysta gmina. Organizacje pozarządowe. Korupcja*, Biblioteka Aktywności Lokalnej, vol. 1, Warszawa, s. 5–16.
- Gableta M., (1998), *Potencjał pracy i jego znaczenie* [w:] M. Gableta (red.), *Potencjał pracy w przedsiębiorstwie. Kształtowanie i wykorzystanie*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, Wrocław.
- Gliński P., (2001), *Dziesięć lat współpracy sektora publicznego i obywatelskiego: stan posiadania* [w:] M. Warowicki (red.), Z. Woźniak, *Aktywność obywatelska w rozwoju społeczności lokalnej*, Municipium, Warszawa, s. 22–37.
- Gliński P., (2006), *Style działań organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego?*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa.
- Green J., Dalton B., (2007), *Values and Virtues or Qualifications and Experience? An Analysis of Non-Profit Recruitment Advertising in Australia*, „Employment Relations Record”, vol. 7, no. 2, s. 1–13.

- Hall M.H. (ed.), (2003), *The Capacity to Serve: A Qualitative Study of The Challenges Facing Canada's Nonprofit and Voluntary Organizations*, Canadian Centre for Philanthropy, Toronto.
- Handy C., (1992), *Types of Voluntary Organizations* [w:] J. Batsleer, C. Cornforth, R. Paton (eds.), *Issues in Voluntary and Non-profit Management*, Addison-Wesley Publishing Company, s. 13–19.
- Hausner J., (2012), *Ekonomia społeczna a państwo* [w:] M. Frączek, J. Hausner, S. Mazur (red.), *Wokół ekonomii społecznej*, MSAP, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków, s. 111–123.
- Hatch M.J., (2002), *Teoria organizacji*, PWE, Warszawa.
- Herbst J., Przewłocka J., (2011), *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2010*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa.
- Jeavons T.H., (1992), *When Management is The Message: Relating Values to Management Practice in Non-Profit Organizations*, „Nonprofit Management & Leadership”, vol. 2, no. 4, s. 403–417.
- Korten D.C., (1980), *Community Organization and Rural Development: A Learning Process Approach*, „Public Administration Review”, vol. 40, no. 5, s. 480–511.
- Kożuch B., (2007), *Nauka o organizacji*, Wydawnictwa Fachowe CeDeWu, Warszawa.
- Koźmiński A.K., Jemielniak D., (2011), *Zarządzanie od podstaw*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Leat D., (1993), *Managing Across Sectors: Similarities and Differences Between For Profit and Voluntary Non-Profit Organizations*, VOLPROF City University Business School, London.
- Migdal J.S., (1987), *Strong States, Weak States: Power and Accommodation* [w:] M. Weiner, S.P. Huntington, G.A. Almond (eds.), *Understanding Political Development: An Analytic Study*, Little, Brown, Boston, s. 391–434.
- Misener K., Doherty A., (2009), *A Case Study of Organizational Capacity in Nonprofit Community Sport*, „Journal of Sport Management”, vol. 23, no. 4, s. 457–482.
- Misztal W., (2011), *Dialog obywatelski we współczesnej Polsce*, Wydawnictwo UMCS, Lublin.
- Paton R., (1996), *How Are Values Handled in Voluntary Agencies?* [w:] D. Billis, M. Harris (eds.), *Voluntary Agencies: Challenges of Organisation and Management*, Macmillan Press LTD London, s. 29–44.
- Pocztowski A., (1993), *Rozwój potencjału pracy jako problem zarządzania zasobami ludzkimi w przedsiębiorstwie*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Kraków.
- Putnam R., (1995), *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Społeczny Komitet Wydawniczy Znak, Fundacja im. S. Batorego, Kraków–Warszawa.
- Salamon L.M., (2003), *The Resilient Sector: The State of Nonprofit America*, Brookings Institution Press, Washington, D.C.
- Sharpe E., (2006), *Resources at the Grassroots of Recreation: Organizational Capacity and Quality of Experience in a Community Sport Organization*, „Leisure Sciences”, vol. 28, no. 4, s. 385–401.

- Smith D. H., Shen C., (2002), *The Roots of Civil Society: A Model of Voluntary Association Prevalence Applied to Data on Larger Contemporary Nations*, „International Journal of Comparative Sociology”, vol. 43, no. 2, s. 93–133.
- Stewart-Weeks M., (2000), *Voluntary Associations: Social Capital at Work or Post-modern Romance?*, „Social Capital”, s. 85–114.
- Suchman M.C., (1995), *Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches*, „The Academy of Management Review”, vol. 20, no. 3, s. 571–610.
- Tocqueville A., (1976), *O demokracji w Ameryce*, PIW, Warszawa.
- Turner B.S., (2001), *The Erosion of Citizenship*, „British Journal of Sociology”, vol. 52, no. 2, s. 189–209.

ROZDZIAŁ 4

ZARZĄDZANIE W SYSTEMIE OŚWIATY

4.1. Ukierunkowanie na zmiany

Dynamiczne zmiany, zarówno ekonomiczne, jak i polityczne, rozwój nowoczesnych technologii skutkujący szybkością przepływu informacji oraz globalizacja i wielokulturowość powodują, że współczesny młody człowiek czuje się nieraz bezradny. Szybkość zmian społecznych i kulturowych przy szerokim otwarciu na świat zwiększają negatywne skutki globalizacji (Bauman, 2006, s. 6), powodując m.in. narastanie napięć i niebezpieczeństw. Pojawiają się poważne problemy związane zarówno z miejscem, jak i rolą młodzieży we współczesnym świecie. Dotyczy to szczególnie odpowiedzialności w życiu prywatnym i publicznym oraz umiejętności i odwagi przy podejmowaniu decyzji. Dzisiejszy absolwent powinien więc umieć odnaleźć się w nieznanych sytuacjach, dokonywać szybkich, ale trafnych wyborów, wciąż pokonywać trudności i rozwiązywać problemów. W całym procesie przygotowującym młodego człowieka do życia, do odnalezienia się w tym turbulentnym otoczeniu, ważną rolę odrywa system oświaty. Należy podkreślić, że głównym zadaniem edukacji jest przede wszystkim pomoc każdej jednostce w rozwijaniu jej zdolności, przy czym nabywaniu konkretnych umiejętności i kompetencji powinno towarzyszyć kształtowanie charakteru, otwarcie kulturowe i przebudzenie odpowiedzialności społecznej oraz rozumienie zmian i przystosowywanie się do nowej sytuacji i warunków (Komisja Europejska, 1996, s. 26–27). Edukacja powinna zatem wynikać z wizji przyszłości i zarazem w oparciu o teraźniejszość kształtować obraz świata. Musi rozwijać konieczność rozumienia zmian zachodzących w świecie (Toffler, 2000, s. 401–403). Należy jednak pamiętać, że aby osiągnąć odpowiedni poziom efektywności danej zmiany, nie wystarczy tylko samo wyposażenie w wiedzę o tej zmianie (Predy, 1997, s. 132).

Edukacja jest świadomym działaniem w obszarze wychowania i kształcenia, polegającym na wywoływaniu pożądaných, zaprojektowanych i zaplanowanych zmian w osobowościach osób lub grupach osób (Kojs, 2010, s. 38–39). Współczesna edukacja powinna zatem nie tylko przygotowywać jednostkę do zachodzących zmian, ale – a może przede wszystkim – stymulować rozwój ucznia, rozwijać jego zdolności, kreatywność oraz kształtować takie cechy osobowości,

które w przyszłości umożliwią mu samodzielne i odpowiedzialne społeczne życie (Brezinka, 2007, s. 27). Kształcenie stanowi zatem jedno z najważniejszych wyzwań, przed którym stoją społeczeństwa wiedzy. Warunkuje istotny system selekcji i kształtowania ludzi, wpływa bowiem na budowanie opinii, poglądów, zarobki oraz status społeczny ludzi (Denek, 2010, s. 17). W dzisiejszym świecie, w dobie społeczeństwa informatycznego edukacja staje się także najważniejszym wskaźnikiem kapitału ludzkiego. To od wykształcenia społeczeństwa zależy sukces gospodarczy, polityczny czy intelektualno-moralny kraju (Włoch, 2010, s. 80).

Wykształcenie, a konkretnie posiadana wiedza, staje się więc jednym z istotnych, dominujących i poszukiwanych zasobów na rynku pracy. Można zatem powiedzieć, że rozwój współczesnego społeczeństwa, określanego jako społeczeństwo wiedzy, zależy od poziomu edukacji, która stanowiąc integralną, niezbywalną część indywidualnego i społecznego funkcjonowania, staje się istotnym warunkiem decydującym o jakości życia obywateli. Należy nadmienić, że edukacja kształtuje także intelektualną, emocjonalną, społeczną, moralną, estetyczną i fizyczną sferę życia poszczególnych osób oraz grup społecznych, rozwija ich kulturalną, naukową, techniczną, gospodarczą, społeczną, prawną, obronną, zdrowotną i religijną aktywność (Kojas, 2010, s. 38–39). Konieczność uczenia się człowieka przez całe życie wymaga ciągłego i aktywnego poszukiwania wiedzy, zdobywania kompetencji, po to, aby wiedzieć, działać i przeżywać, prowadzi więc do wyższego stopnia rozwoju człowieka – jego wielowymiarowości i wyższej świadomości (Włoch, 2010, s. 80).

4.2. Polityka oświatowa państwa

Polityka oświatowa obejmuje działania państwa ukierunkowane na formowanie systemu oświaty i wychowania odpowiednio do potrzeb rozwoju kraju (Nowa encyklopedia powszechna, 1996, s. 963). Określa przede wszystkim cele, zasady, warunki rozwoju i funkcjonowania oświaty, kształcenia nauczycieli, organizacji i zarządzania oświatą oraz kształtowania sieci szkół (Stankiewicz, 1999, s. 82).

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej miało istotny wpływ na budowanie systemu polskiej oświaty. Przynależność do Wspólnoty wymagała dostosowania polskiego systemu oświaty do standardów wypracowanych przez Unię. Chodziło głównie o to, by obywatele wszystkich państw członkowskich mieli równe szanse rozwoju. W ramach tych działań umożliwiono także międzynarodową wymianę kadr oświatowych i uczniów oraz porównywanie systemów oświatowych poszczególnych krajów członkowskich – jakości kształcenia absolwentów i rozwiązań organizacyjnych (*Educations and Training in Europe...*, 2002; Williams,

Oxford 1991). Realizowana polska polityka oświatowa, a także przygotowana przez Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu strategia polityki oświatowej na lata 2007–2013 wpisywała się we wspólną politykę oświatową krajów członkowskich. Dotyczyła ona czterech głównych obszarów (Ćwikliński, 2010, s. 57):

1. Obszar *równości szans edukacyjnych* – w ramach tego obszaru szczególną uwagę zwrócono na dzieci narażone na wykluczenie społeczne, a zatem starano się pomóc uczniom niepełnosprawnym poprzez propagowanie idei tworzenia szkół integracyjnych. Ponadto opracowany przez Unię Europejską program Helios umożliwiał uzyskanie osobom niepełnosprawnym informacji m.in. na temat możliwości kształcenia czy otrzymania pomocy społecznej (Vaniscotte, 1989, s. 171). Kolejnym problemem, na który zwrócono uwagę w tym obszarze, była sytuacja dzieci dotkniętych uzależnieniami lub żyjących w rodzinach patologicznych. Podejmowane w tym zakresie działania miały zapobiegać agresji i frustracji, wywołanej uzależnieniami u dzieci i młodzieży, w więc zwiększać poziom ochrony zdrowia i życia uczniów (Dziewulak, 1995, s. 93–97).
2. Obszar *podniesienia jakości kształcenia* – to jeden z celów strategicznych przyjętych przez Unię Europejską (*Education and Training in Europe...*, 2002, s. 12), a zarazem jeden z głównych celów w strategii oświatowej państwa (*Strategia rozwoju edukacji...*, 2005, s. 5–6, 26). Chodziło w nim o zwrócenie uwagi na poprawę funkcjonowania systemu oświaty oraz wykorzystywania w procesie nauczania nowoczesnych metod dydaktycznych. Standardy te kładą nacisk na rozwój osobowości ucznia poprzez wychowanie dla wartości, przygotowanie do korzystania z mediów, ukierunkowanie na nauki przyrodnicze oraz znajomość języków obcych. Wychowanie ku wartościom staje się zatem ważnym wyzwaniem oraz zadaniem stojącym przez każdą współczesną szkołą (Czaja, 2010). Szkoła, zwracając uwagę na wartości, powinna jednocześnie pamiętać, że wartości mocne to te, które mają istotne znaczenie dla zdrowia, życia i bezpieczeństwa, a wartości wysokie to osobiste cnoty człowieka (Denek, 1998, s. 40). Placówki oświatowe, mając na względzie fakt, że nauczanie i wychowanie są integralnie ze sobą powiązane, mogą wprowadzać w ramach kształcenia z poszczególnych przedmiotów jako „kolejny filar programu wychowawczego szkoły” program wychowawczy poszczególnych przedmiotów (Chalas, 2003, s. 75). Szkoły oprócz funkcji edukacyjnej realizują w tym obszarze także ważne zadanie w zakresie wyrównywania braków związanych z pochodzeniem (*Strategia rozwoju edukacji...*, s. 12). W ramach tego obszaru są zobowiązane do wprowadzania nowoczesnych technologii informacyjnych, mają-

cych przygotować młodzież do samodzielnej pracy oraz ustawicznego kształcenia (Dziewulak, 1997, s. 142).

3. Obszar *modelowania nowoczesnego systemu kształcenia nauczycieli*, w którym chodzi głównie o stworzenie jakościowo nowego modelu nauczyciela. Powinien on „mieć wykształcenie wyższe, umieć uczyć innowacyjnie, a równocześnie być zdolnym do kształtowania tej umiejętności u swoich uczniów, sprawować nie tylko funkcję kształceniową, lecz również opiekuńczą, orientującą, selekcyjną i koordynującą, szybko i racjonalnie reagować na wszystko, co postępowe i twórcze” (Kupisiewicz, 1987, s. 186). Zwrócono zatem uwagę na konieczność ciągłego doskonalenia zawodowego nauczycieli. To od nauczyciela, ważnej postaci w szkole, od posiadanych przez niego cech i wyznawanych wartości, inaczej ujmując – od jego kompetencji, teoretycznej i praktycznej wiedzy, rozwoju osobowości, predyspozycji, postaw oraz świadomości wielkiej roli, jaką odgrywa w życiu ucznia – zależy kształtowanie postaw, zachowania oraz budowania u młodzieży pozytywnych relacji wśród kolegów i w otoczeniu (Włoch, 1999, s. 32–33).
4. Obszar *kształtowania poprzez wychowanie osobowości Europejczyka* to kształtowanie określonego wzoru osobowościowego człowieka, którego warto naśladować. Chodzi o wpajanie uczniom takich wartości jak: tolerancja religijna, rasowa i społeczna, poszanowanie odmiennych opinii, uznanie praw człowieka, demokracja, solidarność, odpowiedzialność oraz otwartość na poznawanie innych kultur. To również działania w kierunku nauki języków obcych, tworzenia sieci informatycznych oraz międzyszkolnej wymiany młodzieży, rozwijanie ciekawości świata i chęci nawiązywania przyjaźni. Możliwość nieograniczonego poruszania się po Europie czy świecie i nieblokowany dostęp do informacji stwarza młodzieży możliwość współpracy z rówieśnikami z całego globu (Wensierski, 2010, s. 154–155).
5. Obszar *rozwijania współpracy* pomiędzy placówkami edukacyjnymi i przedsiębiorstwami, jak też rozwój wymiany informacji i doświadczeń w tym zakresie (Rabczuk, 1994, s. 70–72).

Osiągnięcie przyjętych założeń strategii rozwoju edukacji, a przede wszystkim wynikające z niej opracowane i przyjęte do realizacji zadania zawarte w strategiach rozwoju lokalnego systemu oświaty, będą mogły być zrealizowane tylko i wyłącznie wtedy, gdy cały system oświaty będzie sprawnie zarządzany. Przy czym, jak zauważa Ministerstwo Polityki Społecznej, dobre zarządzanie w tym obszarze powinno opierać się na zaangażowaniu i współpracy jednostek samorządowych wszystkich szczebli, uczelni, instytucji rynku pracy, służb so-

cialnych, pracodawców, związków zawodowych oraz organizacji pozarządowych (*Strategie zmian systemowych...*, 2005, s. 8).

4.3. Lokalna polityka oświatowa

Polityka oświatowa tworzona na poziomie różnych szczebli jednostek samorządu terytorialnego, w literaturze zwana często lokalną polityką oświatową, nie powinna odbiegać od polityki oświatowej państwa w zakresie przyjętych głównych kierunków i priorytetów rozwoju oświaty. Musi jednak dodatkowo uwzględniać oczekiwania społeczności lokalnej oraz potrzeby rozwojowe lokalnych placówek oświatowych. Samorząd, tworząc politykę oświatową, nie może przy tym pomijać kluczowych partnerów w tym obszarze, a mianowicie: dyrektorów szkół, nauczycieli czy rodziców uczniów, pamiętając przy tym, że głównym odbiorcą tej polityki są uczniowie (Wlazło, 1999, s. 38).

Jednostka samorządowa wspólnie z społecznością lokalną oraz osobami i instytucjami zainteresowanymi rozwojem oświaty dokonuje diagnozy stanu oświaty, określa potrzeby, możliwości rozwoju i podejmuje decyzje o organizacji sieci szkół oraz pracy placówek oświatowych na swoim terenie. Zaangażowanie społeczności lokalnej w proces decyzyjny kreujący politykę oświatową jest związane z poczuciem współodpowiedzialności za tworzenie lokalnej polityki oświatowej, a w literaturze z zarządzania oświatą bywa nazywane partnerstwem edukacyjnym (Przyszczykowski, 2008, s. 49).

Podstawowymi dokumentami stanowiącymi podstawy prawne tworzenia polityki oświatowej przez jednostki samorządu terytorialnego są:

- ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2156 z późn. zm.),
- ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 191 z późn. zm.),
- ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 z późn. zm.),
- ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1502 z późn. zm.).

Nawiązując do zadań wskazanych przez państwo, organy samorządowe odpowiedzialne za politykę oświatową w ramach zadań w zakresie edukacji powinny m.in.:

- zapewnić wszystkim grupom społecznym równy dostęp do każdego etapu edukacyjnego,
- monitorować oraz korygować sieć placówek edukacyjnych,
- utrzymać bardzo dobry stan techniczny budynków,

- zapewnić wysoki poziom nauczania i wychowania,
- zabezpieczyć nowoczesny sprzęt dydaktyczny,
- stworzyć warunki do ciągłego doskonalenia się kadry dydaktycznej,
- zbudować dobry system zarządzania oświatą,
- tworzyć dobre relacje ze środowiskiem lokalnym.

Realizując zatem politykę oświatową państwa, samorząd województwa w ramach zadań własnych jest zobowiązany m.in. do zakładania i prowadzenia:

- publicznych zakładów kształcenia i placówek doskonalenia nauczycieli,
- bibliotek pedagogicznych,
- szkół o znaczeniu regionalnym i ponadregionalnym.

Samorząd na poziomie powiatu w zakresie polityki oświatowej odpowiada za zakładanie i prowadzenie:

- publicznych szkół podstawowych i gimnazjów specjalnych,
- szkół ponadgimnazjalnych, w tym z oddziałami integracyjnymi,
- szkół sportowych i mistrzostwa sportowego,
- placówek oświatowo-wychowawczych, w tym szkolnych schronisk młodzieżowych, umożliwiających rozwijanie zainteresowań i uzdolnień oraz korzystanie z różnych form wypoczynku i organizacji czasu wolnego,
- placówek kształcenia ustawicznego, placówek kształcenia praktycznego oraz ośrodków dokształcania i doskonalenia zawodowego,
- placówek artystycznych – ognisk artystycznych umożliwiających rozwijanie zainteresowań i uzdolnień artystycznych,
- poradni psychologiczno-pedagogicznych,
- młodzieżowych ośrodków wychowawczych, młodzieżowych ośrodków socjoterapii, specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych,
- placówek zapewniających opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania.

Zadaniem samorządu gminy w zakresie polityki oświatowej jest m.in. zakładanie i prowadzenie:

- przedszkoli, w tym oddziałów integracyjnych oraz przedszkoli specjalnych,
- szkół podstawowych,
- gimnazjów, w tym z oddziałami integracyjnymi, z wyjątkiem szkół specjalnych, szkół artystycznych oraz szkół przy zakładach karnych, zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich.

W myśl ustawy o systemie oświaty każdy organ prowadzący i odpowiadający za szkołę lub placówkę oświatową odpowiada m.in. za:

- stworzenie warunków działania szkoły i placówki, w tym bezpieczeństwo i higienę w obszarze nauki, wychowania i opieki,
- wykonywanie remontów w podległych placówkach edukacyjnych,
- prowadzenie zadań inwestycyjnych w zakresie funkcjonowania szkół i placówek oświatowych,
- obsługę ekonomiczną, administracyjną i organizacyjną szkoły i placówki oświatowej,
- wyposażenie szkoły lub placówki oświatowej w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do realizowania programów nauczania i wychowawczych oraz poprawnego przeprowadzania egzaminów zewnętrznych.

W obszarze zarządzania lokalną polityką oświatową bardzo ważnym zadaniem samorządu jest „uczynienie z niej dobra wspólnego postrzeganego w kategoriach potencjału rozwojowego dla środowiska lokalnego”, przy czym trzy ważne jej cechy, a mianowicie kompleksowość, komplementarność i wspólnotowość, stają się tutaj podstawowymi kategoriami (Przyszczykowski, 2008, s. 54).

4.4. Modele zarządzania oświatą

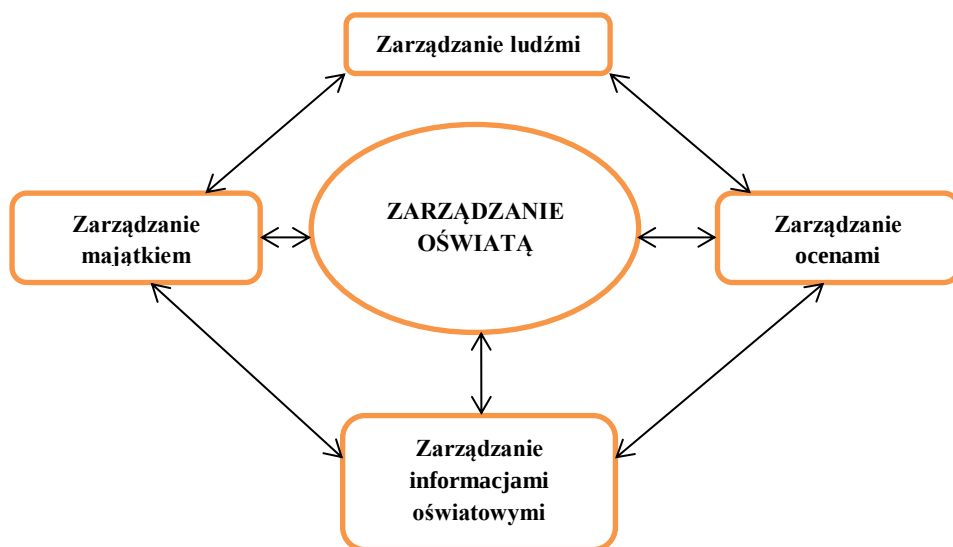
Dynamiczne zmiany, a w szczególności kształtowanie się nowego typu społeczeństwa opartego na wiedzy i informacji, stawiając przed oświatą bardzo poważne zadania, jednocześnie wymagają dobrego zarządzania w tym obszarze. Począwszy od roku 1990, czyli początku wprowadzania zmian w systemie polskiej edukacji, aż do obecnych czasów trwa burzliwa publiczna dyskusja dotycząca wypracowania odpowiedniego uniwersalnego modelu zarządzania oświatą. Pojawiają się pytania, jak powinien funkcjonować system kształcenia w Polsce, żeby z jednej strony tworzył uczniom jak najlepsze warunki do rozwoju, z drugiej zaś – przygotował młodych ludzi do wymagań stawianych przez społeczeństwo, państwo, a przede wszystkim przyszłych pracodawców, a także jakie powinny mieć kompetencje i w jakim zakresie powinny ponosić odpowiedzialność poszczególne organy odpowiedzialne za zarządzanie system oświaty: administracja rządowa, władze samorządu i dyrektor szkoły, oraz jak powinna być zarządzana szkoła, pojmowana jako podstawowa placówka oświatowa, żeby nie stała się czynnikiem hamującym i zniewalającym ucznia, czyli miejscem, gdzie zabija się jego ciekawość, zmysł krytyczny i twórczy (Włoch, 2010 s. 82). Literatura przedmiotu omawia wiele nurtów i modeli związanych z organizacją i kierowaniem oświatą, ale dla potrzeb niniejszego rozdziału wybrano osiem modeli zarządzania oświatą, przy czym dwa pierwsze oparte są na przesłankach psychologicznych.

Przyjmując za K.M. Czarneckim, że zarządzanie oświatą polega na organizowaniu warunków, „procesu i wyników upowszechniania wykształcenia i kultury

społeczeństwa” oraz biorąc pod uwagę zarządzanie oświatą z dwóch poziomów, czyli od strony administracji rządowej i samorządowej, wyróżniono hipotetyczny i realistyczny model zarządzania oświatą (Czarnecki, 2008, s. 107–119).

Hipotetyczny model zarządzania oświatą traktuje oświatę jako jeden z wielu obszarów gospodarki i kultury narodowej. Czarnecki wyróżnił w nim cztery obszary zarządzania, które obrazuje rys. 1.

Rysunek 1. Hipotetyczny model zarządzania oświatą



Opracowanie własne na podstawie: Czarnecki, 2008, s. 108.

Wyodrębniając zarządzanie majątkiem jako pierwszy składnik tego modelu, przywołany autor uważa, że w zarządzaniu oświatą w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na warunki, w których uczą się dzieci. Nowoczesne technologie, dobre wyposażenie w pomoce dydaktyczne oraz czyste, zadbane, wyremontowane wnętrza szkół, a także posiadanie odpowiednich, niezagrażających bezpieczeństwu dzieci obiektów sportowych pozwala na lepszy i szybszy rozwój uczniów. Czarnecki mocno akcentuje przy tym, aby zawsze rozpatrywać poniesione nakłady z uwzględnieniem interesu ucznia, a nie – jak często bywa w praktyce zarządzania – tylko z ekonomicznego punktu widzenia. Uważa bowiem, że inwestowanie w oświatę jest najbardziej opłacalną inwestycją (Czarnecki, 2008, s. 109).

Kolejnym składnikiem, który wyróżniono w prezentowanym modelu, jest zarządzanie pracownikami oświaty. Autor tego modelu zwraca uwagę na hierarchiczny układ zarządzania ludźmi, uznając za najważniejsze układy: minister – nauczyciel oraz nauczyciel – uczeń i sugerując, że nauczyciel powinien być bez-

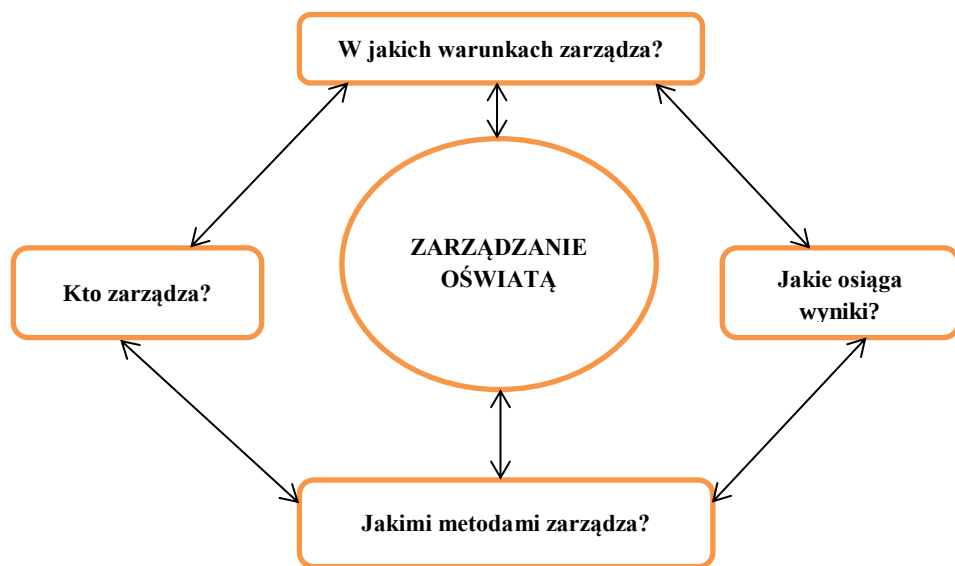
pośrednio podległy ministrowi, a uczeń w szkole – wyłącznie nauczycielowi wychowawcy (Czarnecki, 2008, s. 109).

Trzeci element dotyczący zarządzania informacjami oświatowymi, pojmowanymi w modelu jako „wieloszczeblowy układ przekazywania informacji”, dotyczy sposobu komunikowania się między innymi na linii: Ministerstwo Edukacji Narodowej – kuratorium, kuratorium – wizytatorzy, wizytator – szkoła. Taki sposób komunikowania, zauważa Czarnecki, wymaga zmiany, ponieważ z jednej strony opóźnia przekaz informacji, z drugiej – może ulec zniekształceniu (Czarnecki, 2008, s. 116).

Zarządzanie ocenami oświatowymi to ostatni, a jednocześnie bardzo ważny element hipotetycznego modelu zarządzania. Autor modelu podkreśla, że to właśnie oświata jest najczęściej ocenianym obszarem. Ciągłej ocenie podlega nie tylko sama organizacja systemu oświaty, jej struktura, proces edukacyjny oraz warunki nauczania, ale także – poprzez egzaminy zewnętrzne – wyniki pracy pedagogicznej szkoły.

Ukonkretnienie hipotetycznego modelu zarządzania stanowi *realistyczny model zarządzania oświatą*. Model ten, integralnie powiązany z modelem prezentowanym wyżej, umożliwia rozpatrywanie zarządzania oświatą na poziomach oświaty wojewódzkiej, powiatowej oraz gminnej. Obejmuje cztery składniki i pozwala odpowiedzieć na pytania: kto zarządza oświatą, w jakich warunkach, jakimi metodami oraz jakie osiąga wyniki. Omawiany model prezentuje rys. 2.

Rysunek 2. Realistyczny model zarządzania oświatą



Opracowanie własne na podstawie: Czarnecki, 2008, s. 118.

Zadając poszczególne pytania, na każdym poziomie zarządzania oświatą można dowiedzieć się:

1. Kto zarządza oświatą? Jakiego jest jego wykształcenie oraz jakie posiada doświadczenie w zarządzaniu oświatą?
2. W jakich warunkach zarządza? Czy posiada zaufanie i poparcie przełożonych, współpracowników i społeczności lokalnej?
3. Jakimi metodami rządzi? Czy ma praktykę, czy rządzi apodyktycznie czy demokratycznie?
4. Jakiego osiąga wyniki? Czy są to wyniki ilościowe (liczba uczniów otrzymujących promocje do następnej klasy, liczba uczniów zdających bardzo dobrze egzaminy zewnętrzne) czy jakościowe (wysokie osiągnięcia uczniów i nauczycieli w aktywności społecznej, wiedzy, umiejętnościach czy kulturze zachowania) (Czarnecki, 2008, s. 119)?

Kolejne modele zbudowano na podstawie analizy wyników badań dotyczących zarządzania oświatą w samorządach. Efekty tych badań umożliwiły opisanie sytuacji oraz pozwoliły zidentyfikować następujące typy modeli zarządzania w oświacie (Sysko-Romańczuk, Zaberek, Niedźwiecka, 2013, s. 25–43).

Model menedżerski cechuje posiadanie przez samorząd odrębnego dokumentu strategicznego dotyczącego polityki oświatowej, który pokazuje m.in. wysoką rangę oświaty na danym obszarze oraz wskazuje poziom koordynacji grup interesariuszy. Dużą rolę przypisano tu dyrektorowi szkoły, postrzeganemu jako menedżer, który odpowiada za rozwój szkoły. Przesunięcie obsługi administracyjno-księgowej do szkół, stosowanie systemu samooceny oraz częste wykorzystywanie elektronicznego arkusza organizacyjnego umożliwia szybki dostęp do danych, analiz, interpretacji wskaźników efektywnościowych oraz monitoringu na poziomie szkoły. Dokonywana jest coroczna nowelizacja regulaminów wynagradzania nauczycieli, mająca wymiar motywacyjny i zapobiegająca konfliktom. Coroczne przygotowanie planów finansowych szkół dokonywane jest na podstawie arkuszy organizacyjnych szkół lub wykorzystania formuły bonu oświatowego. Prowadzenie zajęć pozalekcyjnych jest finansowane ze środków samorządu. W klasach uczy się dużo uczniów, co z kolei przekłada się na wysoką przeciętną liczbę uczniów przypadającą na jednego nauczyciela. Prowadzona przez samorząd polityka oświatowa jest zorientowana na współpracę między szkołami.

Model przedsiębiorczy charakteryzuje brak odrębnego dokumentu strategicznego oświaty, która ujęta jest w ogólnej strategii rozwoju jednostki samorządowej. Podobnie jak w poprzednim modelu dyrektora postrzega się jako menedżera odpowiadającego za rozwój szkoły. Również planowanie finansowe prowadzone jest w oparciu o arkusze organizacyjne szkoły lub w formule bonu oświatowego. W modelu tym obsługa administracyjno-księgowa została przesunięta

do szkoły, a regulaminy wynagradzania nauczycieli są corocznie nowelizowane. Zajęcia pozalekcyjne są finansowane z projektów (funduszy unijnych), co daje możliwość opracowania szerokiej oferty programowej i zajęć pozalekcyjnych. Polityka oświatowa, podobnie jak w modelu menedżerskim, jest nastawiona na współpracę między szkołami.

Model konkurencyjny nie posiada żadnych zapisów dotyczących polityki oświatowej w postaci odrębnego dokumentu ani też nie ujmuje oświaty w ogólnej strategii rozwoju. W prezentowanym modelu dyrektor szkoły oprócz pełnienia funkcji menedżera odpowiadającego za rozwój szkoły, posiadającego pełną samodzielność przy podejmowaniu decyzji dotyczących wykorzystywania dodatkowych środków pieniężnych, pełni rolę nauczyciela, który odpowiada za prowadzony przez szkołę proces dydaktyczny. Wszystkie godziny pozalekcyjne finansowane są ze środków unijnych w ramach prowadzonych projektów, a planowania finansowego szkół dokonuje się na zarówno wykorzystując arkusze organizacyjne szkół lub formułę bonu oświatowego, jak i na podstawie planu finansowego z poprzedniego roku. Nie dokonuje się także corocznej nowelizacji uchwały, która dotyczy regulaminów wynagradzania nauczycieli. Obsługa administracyjno-księgową jest zorganizowana przy samorządzie. Samorząd, podejmując działania pozwalające utrzymać wysoką jakość nauczania, prowadzi politykę oświatową zorientowaną na potrzeby rywalizacji szkół.

Model demokratyczny, odznaczający się wysokim stopniem decentralizacji zarządzania oświatą, jest kolejnym modelem, w którym samorząd nie zapisuje polityki oświatowej w jakimkolwiek dokumencie obrazującym kierunki działania w zakresie jej rozwoju. Na uwagę zasługuje jednak fakt, iż samorządy w tym modelu dały większą samodzielność poszczególnym szkołom. Dyrektor pełni rolę przede wszystkim nauczyciela, a w dalszej kolejności menedżera. Plan finansowy jest przygotowywany wyłącznie na podstawie planów roku poprzedniego, a wszystkie zajęcia pozalekcyjne są finansowane ze środków własnych samorządu, przy bardzo niskiej absorpcji funduszy unijnych. Wykorzystywanie do finansowania dodatkowych zajęć tylko środków samorządowych powoduje, iż szkoły te cechuje uboga oferta dydaktyczna. Pomimo braku strategii rozwoju oświaty, która wskazywałaby główne priorytety w ramach realizacji samorządowej polityki oświatowej, samorząd stawia na współpracę, która najczęściej odbywa się na poziomie kontaktów międzyszkolnych.

Model scentralizowany polega na skupieniu funkcji zarządczych w głównym ośrodku samorządu. Przejawem takiego działania jest po pierwsze umieszczenie oświaty w głównej strategii rozwoju i usytuowanie obsługi administracyjno-księgowej w samorządzie, po drugie ograniczenie samodzielności dyrektorów poprzez pozbawienie możliwości decydowania m.in. o wykorzystaniu dodatkowych środków pieniężnych. Dyrektor szkoły pełni rolę nauczyciela, a w dalszej

kolejności – menedżera. W przedstawionym modelu samorząd poprzez przyjęcie systemu celów i wskaźników ogólnie koordynuje i kontroluje realizowaną politykę oświatową. Model ten jest wykorzystywany przez te samorzady, które posiadają rozproszoną sieć małych szkół, o niewielkiej liczbie uczniów, bardzo małej absorpcji środków unijnych, niskiej subwencji oświatowej, a z wysokim udziałem kosztów oświatowych we własnym budżecie.

Model nieingerujący występuje w samorządach, w których zarządzanie oświatą odbywa się „na wyczucie”, gdyż osoby odpowiadające za politykę oświatową, zdaniem badaczy, nie są świadome istnienia konkretnych modeli zarządzania, a decyzje o konfiguracji systemu zarządzania oświatą podejmowały w sposób cząstkowy, opierając się głównie na dostępności i ograniczeniach lokalnych zasobów. Samorząd wprawdzie posiada odrębny dokument o tematyce oświatowej, ale nie uwzględnia go w innych dokumentach strategicznych. Dyrektor, traktowany jako menedżer odpowiadający za rozwój szkoły, ma znacznie ograniczone możliwości skutecznego i efektywnego działania. Przykładem może być tu przygotowywanie planu finansowego szkoły, który nie uwzględnia jej potrzeb rozwojowych, opiera się bowiem na planie finansowym roku poprzedniego oraz przewidywanej zmianie budżetu, a także zorganizowanie obsługi administracyjno-księgowej w samorządzie. Wprawdzie przeprowadzana jest coroczna nowelizacja regulaminów wynagradzania nauczycieli, ale nie stanowi ona kluczowego narzędzia w motywowaniu pracowników oświaty. Samorząd finansuje dodatkowe zajęcia pozalekcyjne z tzw. godzin karcianych, co w konsekwencji powoduje, iż szkoły przedstawiają ubogą ofertę zajęć dodatkowych. Dzieje się tak, ponieważ w omawianym modelu samorząd nie przyjmuje oferty dodatkowych programów i zajęć jako kluczowego kryterium jakości nauczania.

Zaprezentowane modele zarządzania oświatą stanowią bardzo ważny dorobek w obszarze zarządzania oświatą i mogą pomóc organom odpowiadającym za prowadzenie polityki oświatowej na różnych poziomach zarządzania i odpowiedzialności. Zawierają koncepcje skutecznego zarządzania (Zimniewicz, 1990, s. 124), które mogą być przydatne w bieżącym zarządzaniu oświatą oraz przyczynić się do skonstruowania nowego, uniwersalnego modelu zarządzania.

Mając na względzie duże znaczenie oświaty i jej rolę w wychowaniu nowego pokolenia, które przygotowuje do życia w dość skomplikowanym układzie globalnym, warto podkreślić, że wszystkie działania ukierunkowane na poprawę jakości kształcenia i wychowania, a przede wszystkim zarządzania systemem oświaty, zasługują na pochwałę.

Oświata stała się przedmiotem ogólnospołecznej debaty, w której mogli zabrać głos wszyscy zainteresowani jej rozwojem na danym obszarze. Coraz czę-

ściej koncentruje się nie tylko na zapewnieniu środków finansowych czy określeniu potrzeb, ale – a może przede wszystkim – na problemach z zakresu dydaktyki, wychowania i kultury, uwzględniając przy tym nie tylko potrzeby uczniów i nauczycieli, ale biorąc pod uwagę oczekiwania całego środowiska lokalnego. Takie podejście do zarządzania oświatą przyczynia się do ciągłego wzmocnienia roli szkoły jako czasem jednego działającego na danym terenie centrum edukacyjno-kulturalnego, będącego motorem rozwoju całego regionu.

Należy również zwrócić podkreślić, że duże znaczenie dla rozwoju polskiej oświaty miało przystąpienie Polski do UE, które przyniosło wiele korzyści. Po pierwsze, umożliwiło lepszy dostęp do literatury specjalistycznej i pozwoliło nawiązać współpracę na płaszczyźnie edukacyjnej z wieloma instytucjami oświatowymi. Stworzyło także możliwości wymiany naukowej, a wykorzystywanie wiedzy już istniejącej oraz weryfikacja własnego doświadczenia stały się ważnym obszarem współpracy w dziedzinie oświaty. Akcesja Polski do UE dała również dodatkową możliwość nawiązania kontaktów edukacyjnych na każdym poziomie kształcenia z zagranicznymi instytucjami oświatowymi. Wzrosła możliwość pozyskiwania dodatkowych środków finansowych przeznaczonych na rozwój oświaty poprzez udział szkół w różnych międzynarodowych projektach (np. Comenius) oraz pozyskiwanie środków z funduszy strukturalnych. Przynależność do UE stworzyła też możliwość zwiększenia mobilności polskich nauczycieli poprzez udział w europejskiej przestrzeni edukacyjnej. Wielu nauczycieli miało możliwość doskonalenia się poprzez zaangażowanie w programy edukacyjne (Arion, Comenius, Grundvig). Niestety poważną barierą w tym procesie okazała się słaba znajomość języka angielskiego. Pojawiła się również szansa dla uczniów. Podobnie jak nauczyciele mogli oni skorzystać z różnych form wymiany międzyszkolnej.

Pomimo licznych działań sprzyjających rozwojowi oświaty w Polsce praktyka dostarcza wielu przykładów takiego sterowania administracyjnego całym procesem nauczania, które zakłada ciągle oszczędzanie na oświacie, skutkujące stale pogarszającymi się warunkami pracy zarówno nauczycieli, jak i uczniów. Wprowadzanie nieprzemyślanych zmian oraz koncentrowanie się wyłącznie na rankingach jako wskaźnikach podnoszenia jakości kształcenia prowadzą do sytuacji, w której całkowicie pomija się ucznia, jego zdolności, rozwój i umiejętności. Problem ten pojawia się coraz częściej w licznych dyskusjach na temat oświaty prowadzonych w mediach czy na konferencjach. Badacze próbują sobie odpowiedzieć na pytanie „O czym zapomniała dziś szkoła?”, podejmując także starania, by zbudować jeden uniwersalny model zarządzania nowoczesną szkołą, który mógłby być wykorzystywany przez praktyków.

Bibliografia

- Bauman Z., (2006), *Globalizacja: i co z tego dla ludzi wynika*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa.
- Brezinka W., (2007), *Wychowywać dzisiaj. Zarys problematyki*, Wydawnictwo WAM, Kraków.
- Chalas K., (2003), *Wychowanie ku wartościom*, Wydawnictwo Jedność, Lublin–Kielce.
- Czaja E., (2010), *Wpływ metod waloryzacyjnych na poziom rozumienia pojęć wartości uczniów gimnazjum* [w:] K. Denek, A. Kamińska, W. Kojs, P. Oleśniewicz (red. nauk.), *Edukacja jutra. Edukacja w społeczeństwie wiedzy*, Wyższa Szkoła Humanitas, Sosnowiec.
- Czarnecki K.M., (2008), *Psychologiczne modele zarządzania oświatą* [w:] C. Plewka, H. Bednarczyk (red.), *Menedżer i kreator edukacji*, Instytut Technologii Eksploatacji – Państwowy Instytut Badawczy, Radom.
- Ćwikliński A., (2010), *Potrzeba proeuropejskiej orientacji w polskiej edukacji* [w:] K. Denek, A. Kamińska, W. Kojs, P. Oleśniewicz (red. nauk.), *Edukacja jutra. Edukacja w społeczeństwie wiedzy*, Wyższa Szkoła Humanitas, Sosnowiec.
- Denek K., (1998), *O nowy kształt edukacji*, Wydawnictwo Edukacyjne Akapit, Warszawa.
- Denek K., (2010), *Sterowny czynnik rozwoju społeczeństwa* [w:] K. Denek, A. Kamińska, W. Kojs, P. Oleśniewicz (red. nauk.), *Edukacja jutra. Edukacja w społeczeństwie wiedzy*, Wyższa Szkoła Humanitas, Sosnowiec.
- Denek K., Kamińska A., Kojs W., Oleśniewicz P. (red. nauk.), (2010), *Edukacja jutra. Edukacja w społeczeństwie wiedzy*, Wyższa Szkoła Humanitas, Sosnowiec.
- Dziewulak D., (1995), *Polityka oświatowa Wspólnoty Europejskiej*, Wydawnictwo Akademickie „Żak”, Warszawa.
- Dziewulak D., (1997), *Systemy szkolne Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Akademickie „Żak”, Warszawa.
- Education and Training in Europe: Diverse Systems, Shared Goals for 2010*, Luksemburg 2002.
- Kojs W., (2010), *Systemy edukacji i ich teorie a pedagogika* [w:] K. Denek, A. Kamińska, W. Kojs, P. Oleśniewicz (red. nauk.), *Edukacja jutra. Edukacja w społeczeństwie wiedzy*, Wyższa Szkoła Humanitas, Sosnowiec.
- Komisja Europejska, (1996), *Nauczanie i uczenie się*, Warszawa.
- Kupisiewicz C., (1987), *Szkolnictwo w okresie przebudowy*, WSiP, Warszawa.
- Nowa encyklopedia powszechna PWN*, (1996), t. IV, PWN, Warszawa.
- Predy M., (1997), *Kierowanie zmianą utrwaloną* [w:] D. Ekiert-Grabowska (red.), *Współczesne tendencje w kierowaniu zmianą edukacyjną*, Ośrodek Kształcenia i Doskonalenia Kadr Instytutu Technologii Eksploatacji Radom.
- Przyszczykowski K., (2008), *Oświata samorządowa w perspektywie raportów – stan i perspektywy zmian*, <http://www.modn.opole.pl> (dostęp: 7.01.2015).
- Rabczuk W., (1994), *Polityka edukacyjna Unii Europejskiej na tle przemian w szkolnictwie krajów członkowskich*, IBE, Warszawa.
- Stankiewicz L., (1999), *Słownik organizacji i kierowania w oświacie*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.

Strategia rozwoju edukacji na lata 2007–2013, (2005), Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu, Warszawa.

Strategie zmian systemowych w zarządzaniu w sektorze edukacji na szczeblu gminy/powiatu, (2005), Ministerstwo Polityki Społecznej, Kielce.

Sysko-Romańczuk S., Zaborek P., Niedźwiecka A., (2013), *Modele zarządzania oświatą w polskich samorządach* [w:] M. Herbst (red.), *Zarządzanie oświatą*, Biblioteczka oświaty samorządowej 2, Wydawnictwo ICM, Warszawa.

Toffler A., (2000), *Szok przyszłości*, Warszawa.

Vaniscotte F., (1989), *70 milions d'eleves: L'Europe de l'education*, Hatier, Paris.

Wensierski P., (2010), *Proces kształtowania się polityki młodzieżowej w Unii Europejskiej* [w:] K. Denek, A. Kamińska, W. Kojs, P. Oleśniewicz (red. nauk.), (2010), *Edukacja jutra. Edukacja w społeczeństwie wiedzy*, Wyższa Szkoła Humanitas, Sosnowiec.

Williams A.M., (1991), *The European Community. The Contradiction of Integration*, Oxford.

Wlazło S., (1999), *Polityka oświatowa w gminie* [w:] *Zarządzanie oświatą – poradnik dla gmin*, cz. I, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych School of Education (University of Birmingham), Brytyjski Fundusz Know-How, Warszawa.

Włoch S., (1999), *Kształcenie nauczycieli w szkołach wyższych* [w:] E. Smak (red.), *Uniwersyteckie kształcenie nauczycieli wobec założeń europejskiej polityki edukacyjnej*, Uniwersytet Opolski, Opole.

Włoch S., (2010), *Edukacja jaka? – szansą czy zagrożeniem rozwoju osobowości ucznia* [w:] K. Denek, A. Kamińska, W. Kojs, P. Oleśniewicz (red. nauk.), *Edukacja jutra. Edukacja w społeczeństwie wiedzy*, Wyższa Szkoła Humanitas, Sosnowiec.

Zimniewicz K., (1990), *Nauka o organizacji i zarządzaniu*, PWN, Warszawa–Poznań.

Akty prawne

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1502 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 191 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2156 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r., o samorządzie powiatu (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1445 z późn. zm.).

ROZDZIAŁ 5

ZARZĄDZANIE W SZKOLNICTWIE WYŻSZYM

5.1. Edukacja wyższa jako dobro publiczne

Na misję uniwersytetu składa się rozwijanie nauki oraz kształcenie wyższe. Nauka, w jej klasycznym rozumieniu, znanym jako normy CUDOS, jest przykładem dobra publicznego (Merton, 1973). Korzyści z rozwoju nauki są dostępne dla wszystkich, zasoby wiedzy są niewyczerpywalne, niewyłączne i niekonkurencyjne. Jednak uniwersytety nie mają monopolu na rozwój nauki. Rozwój badań przemysłowych pokazuje, że istnieją alternatywne w stosunku do uniwersytetów ośrodki tworzenia wiedzy. Przykładem ich spektakularnych sukcesów może być Humane Genome Project, prowadzony z udziałem firmy Craiga Ventera, który pokazuje, że mogą one być nawet skuteczniejsze w rozwijaniu niektórych badań. Ilustrują one jednak również problem upubliczniania rezultatów badań, które mogą zostać zawłaszczone przez prywatne podmioty (*The Bermuda Principles*, 1996).

Trzeba jednak dostrzec, że nauka przemysłowa ztraca walor dobra publicznego, a staje się dobrem prywatnym. Dokonuje się przemiana Mertonowskiego ideału nauki CUDOS w ideał nauki sprywatyzowanej PLACE sformułowany przez J. Zimana (Merton, 1973; Ziman, 1996).

Edukacja, a w szczególności kształcenie wyższe, są postrzegane przez ekonomistów zarówno jako dobro prywatne, jak i publiczne (Dill, McMahon, 2009). Rozwój koncepcji kapitału ludzkiego, zainicjowany przez M. Friedmana, G. Beckera i J. Mincera, doprowadził do analizy wartości wykształcenia wyższego zarówno z punktu widzenia indywidualnego, jak i społecznego (Becker, 1994). Większość badaczy kładzie jednak akcent na uzyskiwanie korzyści indywidualnych, związanych chociażby z możliwościami kariery i potencjalnych przyszłych zarobków. Jak uważają D.E. Bloom, M. Hartley i H. Rosovsky, współczesna teoria, skoncentrowana przede wszystkim na korzyściach prywatnych i w pewnym stopniu społecznych, pomija istotny aspekt korzyści publicznych wynikających z kształcenia wyższego (Bloom, Hartley, Rosovsky, 2006, s. 293). Autorzy ci wskazują na potrzebę rewitalizacji teorii korzyści publicznych w odniesieniu do edukacji wyższej. Wyrażne jest również przesuwanie się opinii, szczególnie w USA, w stronę koncepcji „prywatnych korzyści” z edukacji

wyższej (Bloom, Hartley, Rosovsky, 2006, s. 297–298). Koresponduje to z intensywnym spadkiem zaangażowania finansowego w działalność szkół wyższych. Bloom, Hartley i Rosovsky opisują szereg korzyści publicznych płynących z sektora szkolnictwa wyższego, które obejmują zarówno sferę ekonomiczną, jak i społeczną. Jak wynika z badań, wykształcenie wyższe daje wiele korzyści publicznych o charakterze ekonomicznym dotyczących przychodów państwa, produktywności, konsumpcji i mobilności siły roboczej. Wśród publicznych korzyści edukacji wyższej o charakterze społecznym udowodnione zostały związki z zaangażowaniem obywatelskim, mniejszą przestępczością i lepszą spójnością społeczną (por. tab. 1).

Tabela 1. Obszar korzyści z wyższego kształcenia

	Publiczne	Prywatne
Ekonomiczne	Zwiększone wpływy z podatków	Wyższe zarobki i dochody
	Większa produktywność	Zatrudnienie
	Wzrost konsumpcji	Wyższy poziom oszczędności
	Zwiększona elastyczność siły roboczej	Lepsze warunki pracy
	Zmniejszone zaufanie do rządowych programów wsparcia	Prywatna i zawodowa mobilność
Spoleczne	Zmniejszony poziom przestępczości	Lepszy poziom zdrowia i przewidywanej długości życia
	Zwiększony poziom dobroczynności – wyższy poziom zaangażowania w służbę społeczną	Wyższy poziom życia dla potomstwa
	Większe poczucie obywatelskości	Podejmowanie lepszych decyzji konsumenckich
	Wyższy poziom spójności społecznej i akceptacji różnorodności	Wyższy status
	Wyższy poziom adaptacji do nowych technologii	Więcej hobby i rozrywek

Źródło: Bloom, Hartley, Rosovsky 2006, s. 293.

Łącząc rozumienie edukacji wyższej jako dobra publicznego i dobra prywatnego, można odwołać się do postrzegania uniwersytetu jako wspólnoty komunikacyjnej sfery publicznej zaproponowanego przez Habermasa lub jako instytucjonalnego obszaru racjonalnego sporu Pussera (Habermas, 1989; Pusser, 2006). Wyższe wykształcenie i uniwersytety odgrywają kluczową rolę w humanistycznej transformacji ludzkości. Wystarczy przytoczyć przykłady ruchu praw społecznych (*civil rights movement*), ruchu feministycznego i gejowskiego, działalności proekologicznej i ruchów alterglobalistów. Uniwersytety mają zatem potencjał krytycyzmu i sprzeciwu, który jest konieczny dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego (Marginson, Simon, 2011, s. 411–433).

5.2. Tradycja uniwersytecka

Słowo „uniwersytet” pochodzi od łacińskiego *universitas*, oznaczającego wszystko, całość, wszechświat, ale także grupę osób, stowarzyszenie (Lewis, Short, 1966). Uniwersytety należą do najbardziej długowiecznych organizacji. W XXI w. Uniwersytet Boloński będzie obchodził milenijną rocznicę założenia. Długa historia wymaga chronologicznego spojrzenia na rozwój uczelni wyższych w poszukiwaniu najważniejszych etapów przemian. Różni badacze proponują własne podziały na historyczne etapy rozwoju i modele. H. Perkin sugeruje następującą chronologię uniwersytetów:

1. Wzrost kosmopolitycznego, europejskiego uniwersytetu i jego rola w destrukcji średniowiecznego świata (od XII w. do 1530 r.).
2. „Nacjonalizacja” uniwersytetów przez wyłaniające się państwa narodowe w czasach wojen religijnych i jego schyłek podczas Oświecenia w XVIII w. (lata 1530–1789).
3. Odnowienie uniwersytetu po rewolucji francuskiej oraz jego transformacji w epoce społeczeństwa industrialnego (lata 1789–1939).
4. Migracja uniwersytetów do świata poza Europą i ich adaptacja do potrzeb rozwijających się społeczeństw oraz reakcja na ruchy antykolonialne (lata 1538–1960).
5. Transformacja od uniwersytetu elitarnego do egalitarnego (masowego) oraz jego roli w społeczeństwie postindustrialnym (od 1945 do czasów obecnych) (Perkin, 2006, s. 161).

Oczywiście możliwe jest jeszcze głębsze sięgnięcie do historii i wskazanie na silne związki uniwersytetów ze średniowiecznymi gildiami, arabskimi i bizantyjskimi szkołami typu uniwersyteckiego, a nawet akademią platońską. Niemniej jednak jeżeli przyjmiemy kryterium ciągłości oraz autonomii akademickiej, to początki uniwersytetów tkwią w głębokim Średniowieczu (Tight, 1988).

Cezurą w rozwoju idei uniwersytetu było wdrożenie modelu uniwersytetu humboldtowskiego w Berlinie w pierwszej połowie XIX w. Ten historyczny punkt odniesienia pozwala na stworzenie bardzo uproszczonej chronologii etapów rozwoju uniwersytetów uwzględniającej jedynie trzy etapy:

- uniwersytet prehumboldtowski (średniowieczny),
- uniwersytet humboldtowski (oświeceniowy),
- posthumboldtowski (współczesny i przyszły).

Chociaż typ humboldtowski stał się wzorcem rozwoju uniwersytetu, to był on adaptowany do warunków funkcjonowania różnych kultur, tradycji i systemów prawnych. Przykładem może być model anglosaski, który różni się od kontynentalnego silniejszą orientacją na studenta oraz na kontakt z otoczeniem biznesowym (Kwiek, 2010, s. 108). Uproszczony sposób patrzenia na chronolo-

gię rozwoju współczesnego uniwersytetu pozwala przeanalizować najważniejszą oś dokonującej się transformacji, uwzględniając jednocześnie krytyczne stanowiska zarówno wobec „neoliberalnych” zmian, jak i anachronizmu modelu humboldtowskiego (Sabour, 2015, s. 243–259; Josephson, Karlsohn, Östling, 2014; Pechar, 2012, s. 6).

5.3. Uniwersytet typu humboldtowskiego

Instytucja uniwersytet typu humboldtowskiego ukształtowana została pod wpływem oświeceniowych koncepcji w Berlinie w pierwszej połowie XIX w. Według wielu badaczy ten typ uczelni rozpowszechnił się na całym świecie i całkowicie wyparł poprzednią, wywodzącą się jeszcze ze średniowiecza formację uniwersytetu I typu (Nybom, 2007, s. 55–80). Przy całym zróżnicowaniu uniwersytetów związanym z kontekstem społecznym, gospodarczym i kulturowym ich funkcjonowania w różnych krajach odnaleźć można wspólny rdzeń wartości instytucji edukacyjnej, której zręby opisał i wdrożył W. von Humboldt (Hohendorf, von Humboldt, 2000). Poszukując fundamentów konstytuujących uniwersytet, można dostrzec pięć zasad:

- jedności wiedzy i nauki,
- jedności badań i kształcenia,
- jedności profesorów i studentów (Zakowicz, 2012),
- wolności i autonomii akademickiej,
- jedności ducha narodowego.

Jedność wiedzy postulowała przedsięwzięcie poznawcze służące poznaniu prawdy i emancypacji człowieka. W zamyśle von Humboldta centralną rolę w dociekaniach naukowych miały odgrywać wydziały filozoficzne i historyczne, które integrowały gmach wiedzy. Jednak nauka widziana była jako zintegrowana całość, rozwija się wraz emancypacją ducha ludzkości. Wraz z rozwojem przyrodoznawstwa i podążającą za nim ewolucją epistemologii coraz większą rolę zaczęły odgrywać nauki przyrodnicze, które w XX w. stały się rdzeniem działalności badawczej. Przypieczętowaniem tej zmiany był rozwój empiryzmu logicznego (Koło Wiedeńskie), który przez „jedność wiedzy” rozumiał oparcie całej konstrukcji nauki na przyrodoznawstwie, któremu towarzyszyłoby wyrugowanie dyskursu metafizycznego poza naukę. Radykalny projekt neopozytywistyczny nie dokonał głębokiej zmiany kulturowej instytucji uniwersytetu, w którym zasada jedności wiedzy obejmuje nie tylko nauki przyrodnicze, jednak przyczynił się do wzmocnienia pozycji nauk ścisłych. W XX w. obok nauk humanistycznych i przyrodniczych w uczelniach wyższych rozwijały się również nauki stosowane, i to zarówno techniczne, jak i medyczne (obecne w uniwersytetach od Średniowiecza), a nawet społeczne. W sferze epistemologicznej nauki

stosowane są integralną częścią przedsięwzięcia poznawczego, ponieważ stanowią swoiste zamknięcie cyklu społecznego nauki, który rozpoczyna badanie podstawowe (teoria), a kończy jego aplikacja (praktyka). W obszarze instytucjonalnym nauki te znalazły swoje miejsce w istniejących wydziałach, rozwinęły się w nowe uniwersyteckie wydziały, powstały nawet wyspecjalizowane uczelnie koncentrujące się na naukach stosowanych (np. politechniki, uczelnie artystyczne, wojskowe i medyczne).

Idea jedności wiedzy znajdująca odzwierciedlenie w instytucji uniwersytetu uległa znacznym przekształceniom w XX w. Wśród ważniejszych tendencji można dostrzec: wzrost specjalizacji, zwiększające się podziały między dziedzinami nauki oraz powstanie nowych dyscyplin. Pogłębiła się zarówno specjalizacja, jak i w konsekwencji podział pomiędzy naukami przyrodniczymi i społeczno-humanistycznymi, co znalazło odzwierciedlenie w charakterystyce „dwóch kultur” P. Snowa (1963). Pojawiło się wiele nowych dyscyplin naukowych, które zrodziły się z potrzeb poznawczych, badawczych, jak i praktycznych. Straciły na znaczeniu dyscypliny będące sercem nauki w XIX w., a więc filozofia, historia i szeroko pojęta humanistyka, a jednocześnie wzrosło znaczenie wielu nauk społecznych mających szerokie zastosowanie praktyczne takich jak ekonomia, psychologia czy socjologia. Jednak pomimo wielu tendencji odśrodkowych idea jedności wiedzy nie uległa dezintegracji. Jedną z ważniejszych przyczyn trwania tego trudnego aliansu wielu obszarów badań i działalności wdrożeniowej w obrębie instytucji społecznie interpretowanej jako nauka jest właśnie jej nierozłączne powiązanie z ideą uniwersytetu.

Jedność badań i kształcenia oznaczała nierozłączność procesów naukowych i dydaktycznych, które miały zapewniać rozwój nauki i profesorów, a jednocześnie poszerzanie horyzontów intelektualnych i przygotowanie do pracy naukowej studentów. Model kształcenia miał charakter elitarny, ponieważ nabywanie wiedzy miało być z założenia procesem twórczym i doskonalącym, który wymagał relacji mistrz – uczeń. Prowadzenie badań naukowych było obowiązkiem zarówno profesorów, jak i studentów, ponieważ uniwersytet przygotowywał do pracy naukowej.

Humboldt krytycznie odnosił się do pruskiego uniwersytetu, w którym nacisk położony był na dyscyplinę i bierne przekazywanie wiedzy, oraz kierował się założeniem rozwijania krytycyzmu i aktywnego uczestnictwa studentów w procesie badawczym i edukacyjnym. Idea jedności profesorów i studentów była ściśle związana z zintegrowanym spojrzeniem na naukę oraz kształcenie i konstytuowała zasady krytycznej wspólnoty badaczy. Zatem profesorowie przekazywali i tworzyli wiedzę wraz ze studentami, w procesie otwartej dyskusji. Nikt nie miał monopolu na prawdę, lecz była ona zbiorowym dziełem społeczności naukowej (Pritchard, 1990).

Wolność i autonomia prowadzenia badań akademickich zostały zapewnione poprzez uczynienie nauki i kształcenia przedsięwzięciem publicznym, które podlegało bardzo ograniczonej kontroli państwa i innych instytucji. Wolność i autonomia prowadzenia badań miała być podstawowym warunkiem postępu wiedzy, rozwoju nauki, ale również kształcenia wysokiej jakości. Mechanizmami zapewniającymi autonomię i swobodę badań były: niezależność prawna, samostanowienie i samorządność, zapewnienie finansowania państwowego oraz nominowanie profesorów przez państwo. Uniwersytet był ufundowany i finansowany przez państwo, które zobowiązane było strzec autonomii i wolności akademickiej. Służyło to dobru, bowiem pozwalało na kształcenie elit i intelektualistów rozwijających wspólnotę narodową. Mechanizm nominacji profesorów przez państwo powodował, że byli oni bardziej niezależni, bowiem w mniejszym stopniu podlegali naciskowi własnej korporacji.

W sferze wartości uniwersytet miał łączyć myśl idealistów niemieckich z dziedzictwem Oświecenia. Uniwersytet wedle Humboldta miał stanowić „wierzchołek, gdzie zbiega się wszystko to, co dzieje się bezpośrednio w interesie moralnej kultury narodu”, a więc miał spełniać kluczową funkcję kulturotwórczą (Wittrock, 1993, s. 317). Skupiała się ona na budowaniu tożsamości narodowej, która jednak była w zamyśle inkluzyjna i powiązana z uniwersalnymi ideałami nauki. Uniwersytet stawał się instytucją publiczną, z misją mającą jednoczyć naród poprzez wartości zakorzenione w tradycji i historii wspólnoty, a także wokół doskonalenia ducha i mądrości reprezentowanego przez filozofię oraz naukę.

Uniwersytet formacji humboldtowskiej jest typem idealnym, pozwalającym na odnalezienie źródeł wartości i norm współczesnych instytucji edukacyjnych. Ze względu na daleko idące uogólnienie typ idealny nie oddaje znacznego zróżnicowania kultur uniwersytetów, będącego skutkiem zarówno zróżnicowania wartości założycielskich oraz kontekstu kulturowego, jak i dywersyfikacji w procesie historycznym. E. Solska wskazuje, że uniwersytet stworzony przez Wilhelma von Humboldta, oparty na koncepcji *Bildung* (rozumianego zarówno jako kultura, jak i kształcenie), nawiązywał do myśli idealistów niemieckich – Fichtego i Schleiermachera, a także Kanta. W anglosaskim kręgu kulturowym dominowała raczej idea uniwersytetu kulturowego, stworzona przez J.H. Newmana, która opierała się na XVIII-wiecznej filozofii liberalnej, a więc myśli Huma, Locka i Smitha (Solska, 2008, s. 76). Jeszcze więcej różnic można znaleźć, analizując wielość typów uniwersytetów w różnych krajach. S. Guri-Rosenbilitz wyróżnia kilka typów narodowych uniwersytetu, m.in. angielski, szkocki, francuski i niemiecki (Guri-Rosenblit, 2006). Niewątpliwie znaczną odrębność od modelu humboldtowskiego wykazywały również tworzone od XIX w. uniwersytety północnoamerykańskie (Solska, 2008, s. 83–84). Uniwer-

syntety typu humboldtowskiego dążył do rozwoju badań naukowych z jednej strony i do krytycznego kształcenia studentów z drugiej w ramach ściśle hierarchicznej struktury (Guri-Rosenblit, 2006). Jedną z pozostałych typowych cech modelu humboldtowskiego i jego odmiany napoleońskiej stanowi hierarchiczność systemu, którą charakteryzuje znaczne zróżnicowanie pomiędzy stanowiskami profesorskimi a młodszymi (Enders, 2006, s. 13).

Opisując uniwersytet w modelu humboldtowskim, warto zauważyć, że jest to koncepcja kulturowa i etosowa. Jego rdzeniem są wartości, a więc opisane wcześniej: wolność nauki, autonomia uniwersytetu i naukowca, wspólnota profesorów i studentów oraz kulturotwórcza i narodowa rola uczelni. Pochodną tych wartości są instytucje społeczne, normy, wzory kulturowe i ideały, do których dąży uniwersytet. Przyczyną tego priorytetu wartości jest koncepcja uniwersytetu osadzona w idealizmie niemieckim, który koncentruje się na sferze ducha wspólnoty i jego doskonalenia w procesie historycznym (Habermas, Blazek, 1987, s. 3–22).

5.4. Transformacje uniwersytetu

Przekształcenia uczelni wyższych dokonują się pod wpływem głębokiej zmiany kulturowej, społecznej i ekonomicznej we współczesnym świecie. Fundamentalną zmienną, wywierającą wpływ na uczelnie wyższe, jest właśnie presja demograficzna oraz wzrastająca konkurencyjność w działalności edukacyjnej. Fundamentalnymi obszarami zmian są procesy uczenia, doskonalenia się i zdobywania wiedzy oraz prowadzenia badań naukowych. Wyzwaniem związanym z tą transformacją jest wypracowanie skutecznych rozwiązań w sferze zarządzania uczelnią wyższą, w tym w szczególności doskonalenia jakości kształcenia. Dokonująca się erozja klasycznego modelu uniwersytetu może bowiem skutkować obniżaniem jakości kształcenia oraz prowadzenia badań naukowych w uczelniach wyższych. Najważniejszym pytaniem, na które poszukuje się odpowiedzi, jest wskazanie kierunków zmian oraz nowego modelu uczelni wyższej na świecie i w Polsce.

Dlaczego tradycyjna forma uniwersytetu nie może zostać zachowana? Wpływ na to ma m.in. coraz częstsza rezygnacja z finansowania uczelni przez państwo, ale także biurokratyzacja uczelni, komercjalizacja nauki, większa dostępność kształcenia wyższego, możliwa również dzięki rozwojowi konkurencyjnych instytucji.

Współczesne społeczeństwa, choć zbudowane zostały na dorobku nauki i techniki, dokonują głębokiej transformacji ideału oraz instytucji nauki. Jednym z ważnych elementów zmiany jest erozja akademickiego etosu nauki prowadzą-

ca do degradacji roli uniwersytetu. Przyczyn tego stanu rzeczy jest wiele. Wśród najważniejszych można wymienić:

- problem z państwowym finansowaniem uniwersytetów,
- rozwój konkurencyjnych, rynkowych instytucji edukacyjnych,
- umasowienie i egalitaryzację kształcenia wyższego,
- biurokratyzację uniwersytetów,
- komercjalizację współczesnej nauki.

Publiczne szkoły doświadczają problemów z finansowaniem kształcenia, czego przyczyny leżą i po stronie uniwersytetów, i na zewnątrz. Trudności instytucji publicznych wiążą się z odejściem od modelu państwa opiekuńczego i dążeniem do minimalizowania kosztów – dotyczy to również nauki.

Kolejną zmianę stanowi wzrost liczby uczelni niepublicznych i pozostałych instytucji edukacyjnych, które mogą osiągać sukcesy w realizacji naukowych i badawczych celów (obserwujemy to na przykładzie Stanów Zjednoczonych). Zdarza się, że uczelnie niepubliczne dominują na rynku szkolnictwa wyższego w danym kraju. Jest to związane z popularyzacją kształcenia na poziomie wyższym, co podwyższa zapotrzebowanie na usługi edukacyjne. Może to również wiązać się z wyborem politycznym, jeżeli mówimy o prywatyzacji nauczania. W wielu krajach rozwój edukacji jest uwarunkowany korzystaniem z prywatnych źródeł finansowania. Warto tu przywołać Japonię lub Indonezję, gdzie 90% założycieli uczelni to podmioty niepaństwowe (Tilak, 2008). Jeżeli spojrzymy na sytuację w Polsce, okaże się, że większość uczelni to uczelnie prywatne, choć te również dotyka niż demograficzny, wielu uczelniom grozi bankructwo. Do prywatyzacji wyższych uczelni najszybciej dochodzi w Afryce, na Bliskim Wschodzie, w Europie Środkowo-Wschodniej czy w Ameryce Południowej, w krajach rozwijających się. Tworzy się nowe uczelnie prywatne, aby wyjść naprzeciw popytowi na studia zawodowe w takich specjalizacjach, dzięki którym możliwe będzie rentowne kształcenie. Z rankingów *excellence* wynika, że większość tych uczelni kształci, ale nie koncentruje się na prowadzeniu badań naukowych, zatem następuje odejście od klasycznego uniwersytetu na rzecz nauczania dostosowanego do potrzeb rynku pracy. Ukazany powyżej konkurencyjny model nie proponuje połączenia dydaktyki z pracą badawczą, idzie wyrażnie w stronę samego kształcenia. Co więcej, działalność naukowo-badawcza nie stanowi już domeny uczelni, gdyż inne podmioty doradcze i gospodarcze również prowadzą komercyjne badania wykorzystywane w ekonomii i przemyśle.

Zmieniły się również same uniwersytety, mające wcześniej elitarny charakter. W wyniku transformacji powstały podporządkowane wymogom biurokracji instytucje, których celem jest wykształcenie specjalistów potrzebnych na rynku pracy – i jedynie niewielki procent ma na swoim koncie badawcze osiągnięcia

naukowe. Badania prowadzi się również często w celach przemysłowych, choć nie oznacza to jednocześnie rezygnacji z osiągania celów poznawczych. Istnieje także niewielka, ale doceniana grupa uczelni, której udaje się połączyć nauczanie z pracą badawczą (przykłady z Europy, Ameryki oraz Japonii). Skierowanie się w stronę masowego kształcenia spowodowało zanik relacji mistrz – uczeń, a kształcenie zaczęło być procesem jednokierunkowym. Ponadto zmodyfikowana została sama struktura uniwersytetów, które zaadaptowały rozwiązania korporacyjne (Czarniawska, Mazza, 2013, s. 124–129).

Jeżeli przyjrzymy się rozwojowi masowego kształcenia, a co za tym idzie, także uczelni prywatnych, można wysnuć wniosek, że XXI w. będzie wiekiem dominacji szkół prywatnych. W związku z ograniczonym budżetem państwa można założyć, że będzie rosła popularność samofinansowania się uniwersytetów, a w konsekwencji studiów odpłatnych. Z tego względu studia wyższe mogą zmierzać w stronę usług rynkowych, a student zostanie klientem. Trzeba zauważyć, że w wielu krajach przyjmuje się pełna lub częściowa płatność za naukę (Teixeira, Johnstone, Rosa, Vossensteyn, 2006).

W sytuacji gdy państwo obniża dotacje na uczelnie wyższe, uczelnie muszą same poszukiwać innych sposobów finansowania działalności, które B. Clark nazywa „trzecim strumieniem” (Clark, 2004). Do tych sposobów należy działalność gospodarcza, skupiająca się na innowacjach, współpracy z przemysłem, wdrażaniu nowych gospodarczych przedsięwzięć – np. tzw. spin-offy (Johnstone, 1998).

Prywatyzacja oraz urynkowanie uczelni powodują odejście od orientacji na kadrę naukowo-dydaktyczną. Coraz większą uwagę przywiązuje się do koncentracji na studentach, wspiera się uczelniane systemy motywowania i kontroli nie tylko samej jakości nauczania, ale i działalności badawczej pracowników. Skierowanie uwagi na studenta to zresztą cecha uniwersytetów anglosaskich, w odróżnieniu od kontynentalnych (Kwiek, 2011, s. 85).

Przeobrażenia są również widoczne w obszarze zarządzania uczelniami. Coraz częściej szkoły są zakładane nie przez państwo, a np. przez stowarzyszenia, kościoły, pozostałe podmioty trzeciego sektora. Aby zarządzanie uczelnią było bardziej efektywne, sięga się po rozwiązania menedżerskie i korporacyjne, które zastępują kontynentalny wzór „demokracji profesorskiej”.

Nacisk na coraz większą efektywność uczelni powoduje zmniejszenie autonomii kadry oraz uniwersytetu jako instytucji. Zakładana w modelu Humboldta autonomia akademicka i związane z nią wolność badawcza oraz limitowana ingerencja władz, profesorów i innych interesariuszy zmniejszają się stopniowo, na co wpływają przywoływane wcześniej systemy kontrolne, ale też czynniki zewnętrzne, np. polityka państwa. Uczelnie wyższe podlegają akredytacji i certyfikacji zewnętrznej. W bardzo wielu krajach tytuł profesora wiąże się ze sto-

sunkiem pracy, a nie mianowaniem państwowym. Systemy prawne coraz częściej przyjmują menedżersko-założycielski model zarządzania uczelniami zamiast demokracji profesorskiej. To drugie rozwiązanie pochodzi z obszaru *corporate governance*, ciało kolegialne wybiera zarządzającego na określony czas. Na ciało kolegialne składają się członkowie kadry naukowo-dydaktycznej (profesorowie dominują proporcjonalnie). Z kolei drugi model, menedżersko-założycielski, bywa stosowany przez uczelnie amerykańskie. Organ założycielski nominuje zwykle prezydenta, który stoi na czele uczelni. Zauważa się, iż uczelnie prywatne częściej funkcjonują w ramach modelu założycielsko-menedżerskiego, a państwowe jako „demokracje profesorskie”. Przewiduje się jednak dominację modelu przyjętego przez uczelnie niepubliczne.

Orientacja na konkurencję powoduje również zmianę misji i wizji uczelni, które skazane są na dostosowanie do rynku pracy. Tradycyjny uniwersytet stawia na tworzenie wspólnego dobra, czyli nauki, zaś „uniwersytet przedsiębiorczy” bierze pod uwagę takie aspekty, jak: przychody, liczba studentów czy pozycja konkurencyjna (Clark, 2004). Uniwersytety jako instytucje, a także poszczególne wydziały i pracownicy podążają w stronę określonej działalności (albo badawczej, albo edukacyjnej). Nie są już instytucjami narodowymi, ale międzynarodowymi czy globalnymi, choć w dalszym ciągu wspierają narodową tożsamość, kształcą profesjonalistów wyspecjalizowanych w wybranej dziedzinie. Te tendencje wzmacnia dynamika rozwoju kształcenia za granicą, jak również mobilność kadry oraz studentów.

Etos akademickiej nauki przekształca się w naukę „korporacyjną”, która później staje się intelektualnym kapitałem organizacji (tab. 2).

Tabela 2. Przekształcenia modeli uniwersytetu

Kryteria	Przeszłość	Teraźniejszość	Przyszłość
Finansowanie uniwersytetu	Finansuje państwo	Różne źródła finansowania	Samofinansowanie lub współfinansowanie
Dominujące struktury założycielskie	Instytucja publiczna	Przewaga uniwersytetów, wzrost udziału uczelni prywatnych	Przewaga uczelni prywatnych, w tym nastawionych na zysk
Istota edukacji uniwersyteckiej	Edukacja jako dobro publiczne	Edukacja jako dobro prywatne oraz usługa publiczna	Edukacja jako dobro prywatne i usługa prywatna
Odpłatność za studia	Brak opłat za studia	Model mieszany, część studiów odpłatnych	Studia płatne lub częściowo płatne
Rola studenta	Student – członek wspólnoty akademickiej	Student staje się kluczowym interesariuszem	Student jako klient, nabywca usług edukacyjnych
Rola kadry naukowo-dydaktycznej	Koncentracja na kadrze naukowo-dydaktycznej	Koncentracja na kadrze naukowo-dydaktycznej, ale też na studentach	Koncentracja na studentach i innych klientach
Autonomia uniwersytetu	Autonomia instytucji i kadry	Ograniczona autonomia instytucji i kadry	Odejście od autonomii (system korporacyjny)

Model rządzenia (<i>governance</i>)	Model kolegialny, „demokracja profesor- ska”	Model mieszany, demo- kratyczno-menedżerski	Model zarządzania menedżersko- korporacyjny
Związek dydaktyki z nauką	Związek nauczania z badaniami	Zróżnicowanie aspektów badawczych i dydaktycz- nych	Specjalizacja w dzia- łalności badawczej i dydaktycznej
Upowszechnienie edukacji wyższej	Elitarny model edukacji	Egalitarny i masowy model edukacji	Permanentny, po- wszechny model edukacji
Misja uniwersytetu	Misja i wizja społeczna	Misja społeczna, posiada- jąca elementy rynkowe	Misja i wizja rynkowa
Konkurencja pomiędzy uczelniami	Brak konkurencji na rynku (quasi-monopol regionalny)	Rynek, ograniczona konkurencja	Wolny rynek i konku- rencja
Zasięg i rola uniwersy- tetu	Instytucja narodowa i kulturotwórcza	Instytucja ponadnarodowa, kulturotwórcza	Instytucja globalna, profesjonalistyczna
Etos nauki	Akademicki etos nauki	Erozja tradycyjnego akademickiego etosu nauki	Nauka korporacyjna
Orientacja na teorię lub na praktykę	Orientacja na teorię	Orientacja na teorię i praktykę	Orientacja na praktykę
Absolwent uniwersytetu	Wykształcenie intelek- tualisty, orientacja na kształcenie naukowe	Kształcenie profesjona- listy, orientacja na kształ- cenie zawodowe i nau- kowe	Kształcenie specjali- sty, orientacja na kształcenie zawodowe
Generalna orientacja	Podejście uniwersali- styczne	Podejście partykulary- styczne	Podejście pragmatyczne

Źródło: opracowanie własne.

Podsumowując, uniwersytety odchodzą od koncepcji *universitas* na rzecz koncepcji praktycznej i zawodowej, która oznacza wyjście naprzeciw zapotrzebowaniu na usługi edukacyjne. Trzeba nadmienić, że wzrasta także poziom skolaryzacji społeczeństw – w związku z rozwojem gospodarki zorientowanej na wiedzę (Scott, 1999). Zamiast elitarnego kształcenia intelektualistów promuje się specjalistyczne i egalitarne nauczanie, podporządkowane mechanizmom rynkowym, w którym biorą udział podmioty niepubliczne.

5.5. Uniwersytet przedsiębiorczy

Wielu badaczy wskazuje na zróżnicowane kierunki rozwoju współczesnych uniwersytetów (Readings, 1997). Dominuje pogląd o transformacji uniwersytetu w gospodarczą organizację rynkową, realizującą koncepcje „nowego zarządzania publicznego” (De Boer, Jürgen, Schimank, 2007; Hood, 1995, s. 93–109). Wówczas uczelnie stają się „producentami” edukacyjnych usług na konkurencyjnym rynku, co stanowi realizację podejścia ekonomicznego i komercyjnego zarazem. Dotyczy to uczenia studentów, ale w równym stopniu pracy badawczej zatrudnionej kadry dydaktycznej. Ostateczny kształt nowego modelu nie jest jeszcze ustalony, choć zdaniem R. Burnetta pozwoli on wskrzesić organizację nazywaną uniwersytetem (Burnett, 2000).

B. Sporn wymienia trzy generalne podejścia do zarządzania uczelniami wyższymi: nowe zarządzanie publiczne (*new public management*), przedsiębiorczość (*entrepreneurialism*) oraz kapitalizm akademicki (*academic capitalism*). Jak uważa Sporn, NPM – w odniesieniu do uczelni wyższych w UE – skoncentrował się na tworzeniu i wzmacnianiu systemów zarządzania jakością kształcenia, opartych na TQM. Jest to przykład zarówno Wielkiej Brytanii, jak i krajów skandynawskich. Inne metody zarządzania zastosowane w uczelniach wyższych i motywowane NMP to chociażby zarządzanie projektami, zarządzanie kontraktami, ewaluacja, audyt i akredytacja, jak również instytucjonalna autonomia i rachunkowość (Sporn, 2006, s. 145).

„Przedsiębiorczy uniwersytet” to koncepcja rozwinięta i spopularyzowana przez Clarka. Badając pięć uniwersytetów i ich zdolność do reagowania na wyzwania z otoczenia, wyodrębnił on pięć zmiennych. „Przedsiębiorczy uniwersytet” cechuje:

- silny rdzeń kierowniczy i przywódczy,
- zintegrowana kultura przedsiębiorczości,
- zróżnicowane pochodzenie funduszy uczelnianych,
- rozwijające się, ekspansywne obszary peryferyjne,
- stymulujące jądro działalności akademickiej (Clark, 1998).

Silny rdzeń kierowniczy i przywódczy oznacza wysoki stopień autonomii organizacyjnej, której towarzyszy rozdział pomiędzy profesjonalnymi menedżerami i administratorami a strukturą akademicką. Kultura przedsiębiorczości jest źródłem identyfikacji dla pracowników uniwersytetu, którzy łączą autonomię indywidualną i instytucjonalną. Zróżnicowane finansowanie instytucji kształcenia wyższego prowadzi do wzmacniania autonomii, niezależności, ale również bezpieczeństwa ekonomicznego. „Przedsiębiorcze uniwersytety” w coraz większym stopniu inwestują w nowe technologie, start-upy i spin-offy. Wszystkie te aspekty przedsiębiorczego uniwersytetu rozwijają się na wysokiej jakości bazie w postaci działalności edukacyjnej i badawczej uniwersytetu (Sporn, 2006, s. 145).

Kształcenie wyższe staje się w coraz większym stopniu działalnością biznesową, w której kluczową rolę odgrywa konkurencyjność (Sporn, 2006, s. 145). Zmiany te wzmacniają działalność zespołu zarządzającego (*executive committee*), na który składają się liderzy poszczególnych jednostek (Sporn, 2006, s. 148). Powstaje również grupa profesjonalnych menedżerów i administratorów w działalności edukacyjnej (Sporn, 2006, s. 153).

Postępujące zmiany we współczesnym zarządzaniu uczelniami wyższymi można opisać przy pomocy trzech tendencji: dzielone zarządzanie (*shared management*), korporacyjne i przedsiębiorcze podejście (*corporate/entrepreneurial*

approach), elastyczna i ucząca się architektura (*flexible/learning architectures*) (Sporn, s. 149).

Tabela 3. Zestawienie cech uniwersytetu liberalnego i przedsiębiorczego

Wyszczególnienie	Uniwersytet liberalny Humboldta	Uniwersytet przedsiębiorczy Clarka
Rola centrum sterującego	Silna pozycja państwa. Słabe centrum uczelni, uniwersytet korporacją uczonych, organy kolegialne dominują nad jednoosobowymi. Kierownicy katedr podejmują kluczowe decyzje. Kierowanie uczelnią w warunkach słabej autonomii formalnej i silnej autonomii merytorycznej.	Samodzielność uniwersytetu. Rola centrum sterującego jest wzmocniona przy utrzymaniu znaczenia konsultacji z ciałami kolegialnymi oraz równowagi w codziennej współpracy uczonych i administracji uczelni. Organy kolegialne pełnią wyłącznie funkcję doradczą, a nie decyzyjną. Na wszystkich szczeblach administracja zorientowana jest na zmiany. Autonomia równa się samodzielności uniwersytetu.
Struktura organizacyjna uczelni	Organizacja sztywna, katedra podstawową jednostką przypisaną do profesora.	Elastyczna, odejście od jednostek organizacyjnych (wydziałów) zorientowanych na dyscypliny na rzecz centrów badawczych i dydaktycznych. Struktura jest tworzona <i>ad hoc</i> .
Relacje uczelni z otoczeniem	Brak relacji, badania podstawowe są uważane za prawdziwą naukę. W procesie kształcenia dominuje wiedza teoretyczna.	Celem tworzonych organizacji peryferyjnych jest budowanie związków z otoczeniem. Badania stosowane i wdrożenia nabierają znaczenia. W procesie kształcenia przekazywana jest wiedza praktyczna i teoretyczna.
Finansowanie	Państwo.	Dywersyfikacja finansowania.
Stymulujące centrum akademickie	Siła uniwersytetu budowana jest na pozycji profesorów-kierowników katedr.	Siła uniwersytetu jest budowana na sile jednostek organizacyjnych – zespołów badawczych i dydaktycznych. Transformacja uczelni wymaga konsensusu, nie może być narzucona.
Kultura przedsiębiorczości, wartości akademickie	Brak elementów kultury przedsiębiorczości, wartości akademickie R. Merona.	Zintegrowana kultura przedsiębiorczości oparta na wspólnej wizji, ideach, zwyczajach, symbolach, tradycji i wartościach akademickich według R. Merona i J. Zimana.

Źródło: Leja, 2013, s. 73.

5.6. Uniwersytet producentem „dóbr prywatnych”?

Tradycyjnie wyższe wykształcenie było postrzegane jako dobro publiczne, a więc wartość zarówno dla jednostek, jak i dla całego społeczeństwa. Współcześnie jednak ten pogląd jest kwestionowany i zaczyna przeważać interpretacja, że wykształcenie wyższe jest dobrem prywatnym, za które trzeba płacić. Przyczyna-

mi odchodzenia od orientacji na dobro publiczne jest transformacja uniwersytetu obejmująca kilka aspektów zmiany (Jandhyala, Tilak, 2008, s. 449–466):

- Wprowadzenie neoliberalnej polityki edukacyjnej i rozwiązań *new public management*, obciążającej studentów kosztami kształcenia, a uniwersytety wprowadzającej na ścieżkę samofinansowania działalności.
- Prywatyzacja edukacji wyższej związana z stworzeniem możliwości prawnych i szybkim rozwojem prywatnego szkolnictwa wyższego.
- Rynkową przemianę uniwersytetów w kierunku wzorców quasi-korporacyjnych zarządzania uniwersytetem, idącą w kierunku modelu producenta usług edukacji wyższej i działalności naukowej.
- Globalizację usług edukacji wyższej poprzez liberalizację i regulację zasad konkurencji międzynarodowej wprowadzaną porozumieniami WTO (*World Trade Organization*) i GATS (*General Agreement on Trade and Services*), w ramach której kształcenie uniwersyteckie traktowane jest jak produkt handlu międzynarodowego oraz dobro prywatne (Altbach 2015a i 2015b; Knight, 2015).

Taka głęboka przemiana misji uniwersytetu, od tworzenia dobra publicznego w postaci kształcenia i nauki dla rozwoju cywilizacji do sprzedaży dobra prywatnego, a więc edukacji i dyplomu uczelni potrzebnego do rozwoju kariery, ma poważne konsekwencje, które warto rozważyć.

5.7. Krytyka „prywatyzacji” misji uniwersytetu

Odpowiedzialność społeczna uniwersytetu polega na prowadzeniu rzetelnych badań i kształceniu na odpowiednim poziomie dla dobra publicznego. Jest to publiczna misja uczelni wyższej, która jest współcześnie w kryzysie. Uniwersytety publiczne poddane presji rynkowej i borykające się z problemami finansowymi, znajdujące się w permanentnej restrukturyzacji często zatracają orientację na realizację misji publicznej na rzecz troski o przetrwanie. W przypadku uczelni prywatnych zazwyczaj od samego początku przeważa orientacja biznesowa, a więc rozwój i generowanie nadwyżek finansowych z działalności (Balán, 2015).

W przeciwieństwie do istotnej części literatury ekonomicznej ocena zmian „neoliberalnych” dokonujących się we współczesnym uniwersytecie przeprowadzana przez przedstawicieli humanistyki, w tym socjologów, pedagogów, politologów i antropologów, jest generalnie krytyczna. Jest to krytyka pochodząca przeważnie z wewnątrz uniwersytetów i koncentrująca się właśnie na odejściu uczelni od misji publicznej na rzecz prywatyzacji misji i edukacji wyższej w ogóle (Calhoun, 2006; Dill, 2012).

Krytyka „akademickiego kapitalizmu” opiera się koncepcjach będących poza ekonomią neoklasyczną, czerpiących z neokeynizmu, a często z radykalniej-

szych koncepcji, takich jak teoria krytyczna, *critical management studies* (Slaughter, Rhoades, 2004). „Reprodukcja” P. Bourdieu i J.C. Passeron stanowi empiryczną analizę szeroko pojętego procesu edukacji, obejmującego zarówno formalne, jak i nieformalne aspekty kształcenia. Edukacja jest wehikułem władzy, której transfer dokonuje się poprzez instytucje kształcenia, przede wszystkim na poziomie wyższym. Zakamuflowane struktury władzy przenoszą się w schematach kulturowych podtrzymywanych i utrwalanych w procesie edukacyjnym. W ten sposób dokonuje się właśnie reprodukcja całego systemu społeczno-kulturowego z jego relacjami podporządkowania i dominacji (Bourdieu, Pierre, Passeron, 1990). M. Carnoy opisuje globalną edukację jako dialektykę imperializmu i oporu. M. Alvesson uważa, że edukacja wyższa produkuje złudzenia dla studentów i absolwentów, stanowiąc dla nich nierealną obietnicę kariery, a jednocześnie narażając ich na wysokie koszty kształcenia (Alvesson, 2014). Marginson podkreśla, że dominująca w kształceniu wyższym myśl neoliberalna stanowi dominujące wyobrażenie i wizję świata społecznego, która skutecznie tłumi alternatywy, a współcześnie pozwala na przeprowadzenie głębokiej transformacji uniwersytetów, które całkowicie odchodzą od koncepcji dobra publicznego (Marginson, Simon, 2011).

Rozwój „kultury przedsiębiorczości” i restrukturyzacji w kształceniu wyższym doprowadził do koncentracji na interesach samej instytucji edukacyjnej, a nie realizacji misji publicznej. Wydaje się, że jest to duża strata, ponieważ prowadzi do utraty ważnych wartości społecznych, demokratycznych i obywatelskich, które uniwersytet reprezentował w przeszłości. Po pierwsze, erozji ulega funkcja ograniczania niesprawiedliwości społecznej, która pomagała grupom defaworyzowanym znaleźć się na rynku pracy i w życiu społecznym. Wyównywanie szans życiowych, działanie w kierunku ideałów równości, a także pomoc utalentowanym jednostkom niezależnie od ich pochodzenia i dochodów wydawała się być silną stroną uniwersytetu wiodącą w kierunku sprawiedliwszego społeczeństwa. Oczywiście dostęp do bezpłatnej edukacji wyższej sam w sobie nie eliminuje nierówności i tylko w pewnym stopniu wpływa na kształtowanie stratyfikacji społecznej, niemniej jednak może stanowić ważną część strategii wzmacniania sprawiedliwości społecznej zmniejszającej liczbę osób wykluczonych. Po drugie, polityka sterowania inwestycjami w naukę zagraża rozwojowi dziedzin humanistycznych. Koncentracja na finansowaniu wyłącznie aplikacyjnych i podatnych na komercjalizację pól badawczych może prowadzić do uwiadu myślenia humanistycznego, a w konsekwencji do dehumanizacji kształcenia i życia społecznego w ogóle. Utrzymanie równowagi w rozwoju różnych dziedzin nauki jest również potrzebne, ponieważ trudno przewidywać ich produktywność w przyszłości i warto stworzyć warunki rozwoju różnym obszarom nauki. Dlatego polityka wyłącznie doraźnych, instrumentalnych i wymier-

nych inwestycji w naukę może być długofalowo niebezpieczna dla rozwoju nauki. Trzeci argument jest związany z wieloma wiekami doświadczeń ludzkości, której potrzebna jest różnorodność kształcenia, ponieważ dla stabilnego rozwoju społecznego konieczni są zarówno inżynierowie czy przedsiębiorcy, jak i filozofowie oraz poeci. W interesie społecznym leży zatem kształcenie w szerokiej palecie kompetencji, zajęć i zawodów, które będzie pozwalało na rozwój twórczości w różnych obszarach. Czwarta kwestia odnosi się do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, które jest podtrzymywane przez krytyczną świadomość społeczną pochodzącą z uniwersytetów będących rzeczywistymi wspólnotami komunikacyjnymi badaczy i studentów. Całkowite odejście od ideału dobra publicznego zmienia organizacje w quasi-korporacje, które tracą potencjał krytycyzmu i sprzeciwu oraz odchodzą całkowicie od kształcenia inteligencji i intelektualistów na rzecz specjalistów (Altbach, Philip, 2007). Możliwą konsekwencją jest zagrożenie społeczeństwa obywatelskiego, które powinno składać się ze świadomych, zaangażowanych i krytycznych obywateli, dojrzałych do dokonywania wyborów politycznych (Singh, Mala, 2001).

W procesach restrukturyzacyjnych w obszarze szkolnictwa wyższego i funkcjonowania uczelni wyższych należy pamiętać o ich pierwotnej misji, działaniu dla dobra publicznego i kluczowej roli w humanistycznym rozwoju ludzkości, który jest niezbędny dla budowania świadomego społeczeństwa obywatelskiego.

Więcej rozważań na temat transformacji współczesnych uniwersytetów można odnaleźć w książce Łukasza Sułkowskiego *Kultura akademicka – koniec utopii?*

Bibliografia

- Altbach P., (2015a), *Knowledge and Education as International Commodities*, „International Higher Education”, no. 28.
- Altbach P., (2015b), *Perspectives on Internationalizing Higher Education*, „International Higher Education”, no. 27.
- Altbach P.G., (2007), *Tradition and Transition: The International Imperative in Higher Education*, Chestnut Hill: CIHE Boston College, Boston.
- Alvesson M., (2014), *The Triumph of Emptiness, Introduction, Zero-sum Games, Grandiosity, and Illusion Tricks*, Oxford.
- Balán J., (2015), *The Crisis of the Public Mission in Higher Education*, Center for International Higher Education, Champion Hall, Boston College, Chestnut Hill, Boston, no.80, Spring.
- Becker G.S., (1994), *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*, 3rd ed., The University of Chicago Press, Chicago.

- Bloom D.E., Hartley M., Rosovsky H., (2006), *Beyond Private Gain: The Public Benefits of Higher Education* [w:] J.J.F. Forest, P.G. Altbach (eds.), *International Handbook of Higher Education*, Springer.
- Bourdieu P., Passeron J.C., (1990), *Reproduction in Education*, „Society and Culture”, vol. 4, Sage.
- Burnett R., (2000), *Realizing the University in an Age of Supercomplexity*, Open University Press.
- Calhoun C., (2006), *The University and the Public Good*, „Thesis Eleven”, no. 84 (1).
- Clark B., (1998), *Creating Entrepreneurial Universities. Organizational Pathways of Transformation*, Pergamon Press, New York.
- Clark B., (2004), *Sustaining Change in Universities*, Open University Press, Maidenhead.
- Czarniawska B., Mazza C., (2013), *Consulting University: A Reflection from Inside*, „Financial Accountability and Management”, no. 29 (2).
- De Boer H., Jürgen E., Schimank U., (2007), *On the Way towards New Public Management? The Governance of University Systems in England, the Netherlands, Austria and Germany*, Springer, Netherlands.
- Dill D.D., (2012), *Assuring the Public Good in Higher Education: Essential Framework Conditions and Academic Values*, UNC College of Art and Sciences, The University of North Carolina, no. 11 (8).
- Dill D. D., McMahon W.W., (2009), *Assuring the Public Good in Higher Education: Essential Framework Conditions and Academic Values, Higher Learning, Greater Good: The Private and Social „Benefits of Higher Education”*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Enders J., (2006), *The Academic Profession* [w:] J.J.F Forest, P.G. Altbach (eds.), *International Handbook of Higher Education*, Springer.
- Guri-Rosenblit S., (2006), *Wiele idei „uniwersytetu” i ich różnorodne przejawy*, Otwarty Uniwersytet Izraela, marzec.
- Habermas J., (1989), *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*, trans. by T. Burger with the assistance of F. Lawrence, MA: The MIT Press, Cambridge, first published in Germany in 1962.
- Habermas J., Blazek J.R., (1987), *The Idea of the University: Learning Processes*, „New German Critique”, no. 41, Spring–Summer.
- Hohendorf G., von Humboldt [w:] C. Kupisiewicz (red.), (2000), *Mysliciele o wychowaniu*, t. 2, Polska Oficyna Wydawnicza BGW, Warszawa.
- Hood Ch., (1995), *The „New Public Management” in the 1980s: Variations on a Theme*, „Accounting, Organizations and Society”, February.
- Jandhyala B., Tilak G., (2008), *Higher Education: A Public Good or a Commodity, for Trade? Commitment to Higher Education or Commitment of Higher Education to Trade*, „Prospects”, vol. 38, iss. 4, December.
- Johnstone D.B., (1998), *The Financing and Management of Higher Education: A Status Report on Worldwide Reforms*, Raport z UNESCO World Conference on Higher Education, Paryż 5–9 października 1998 r.

- Josephson P., Karlsohn T., Östling J. (eds.), (2014), *The Humboldtian Tradition: Origins and Legacies*, vol. 12, Brill.
- Knight J., (2015), *Trade Creep: Implications of GATS for Higher Education Policy*, „International Higher Education”, no. 28.
- Kwiek M., (2011), *Co to znaczy atrakcyjny uniwersytet? Różne konsekwencje transformacji instytucjonalnych dla różnych interesariuszy* [w:] C. Kościelniak, J. Makowski (red.), *Wolność. Równość. Uniwersytet*, Instytut Obywatelski, Warszawa.
- Kwiek M., (2010), *Transformacje uniwersytetu. Zmiany instytucjonalne i ewolucje polityki edukacyjnej w Europie*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań.
- Leja K., (2013), *Zarządzanie uczelnia. Koncepcje i współczesne wyzwania*, wyd. II uaktualnione, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa.
- Lewis Ch.T., Short Ch., (1966), *A Latin Dictionary*, Clarendon Press, Oxford.
- Marginson S., (2011), *Higher Education and Public Good*, „Higher Education Quarterly”, no. 65.4.
- Merton R.K., (1942), *The Normative Structure of Science* [w:] R.K. Merton, *The Sociology of Science: Theoretical and Empirical Investigation*, University of Chicago Press, Chicago.
- Nybohm T., (2007), *A Rule-Governed Community of Scholars: The Humboldt Vision in the History of the European University* [w:] P. Maassen, J.P. Olsen (eds.), *University Dynamics and European Integration*, Springer, Netherlands.
- Pechar H., (2012), *The Decline of an Academic Oligarchy. The Bologna Process and 'Humboldt's Last Warriors'* [w:] A. Curaj, P. Scott, L. Vlasceanu, L. Wilson (eds.), *European Higher Education at the Crossroads. Between the Bologna Process and National Reforms Crossroads*, Springer, Netherlands.
- Perkin H., (2006), *History of Universities* [w:] J.J.F Forest, P.G. Altbach (eds.), *International Handbook of Higher Education*, Springer.
- Pritchard R.M.O., (1990), *The End of Elitism? The Democratization of the West German University System*, Berg Publishers.
- Pusser B., (2006), *Reconsidering Higher Education and the Public Good: The Role of Public Spheres* [w:] W. Tierney (ed.), *Governance and the Public Good*, Albany, SUNY Press, New York.
- Readings B., (1997), *University in Ruins*, Harvard University Press.
- Sabour M., (2015), *The Impact of Globalisation on the Mission of the University* [w:] *Second International Handbook on Globalisation, Education and Policy Research*, Springer, Netherlands.
- Scott P., (1999), *Globalization and the University*, „CRE-Action”, no. 15.
- Singh M., (2001), *Re-Inserting the „Public Good” into Higher Education Transformation*, „KAGISANO Higher Education Discussion Series”, no. 1.
- Slaughter S., Rhoades G., (2004), *Academic Capitalism and the New Economy*, MD: The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Snow Ch.P., (1963), *Two Cultures*, New American Library.
- Solska E., (2008), *Zmierzch kultury uniwersytetu?* [w:] K. Leja (red. nauk.), *Spoleczna odpowiedzialność uczelni*, Politechnika Gdańska, Gdańsk.

Sporn B., (2006), *Governance and Administration: Organizational and Structural Trends* [w:] J.J.F Forest, P.G. Altbach (eds.), *International Handbook of Higher Education*, Springer.

Sułkowski Ł. (2016), *Kultura akademicka – koniec utopii?*, PWN, Warszawa.

Teixeira P., Johnstone D.B., Rosa M.J., Vossensteyn H. (eds.), (2006), *Cost-sharing and Accessibility in Higher Education: A Fairer Deal?*, Springer, Dordrecht.

Tight M., (1988), *So What is Academic Freedom and Academic Freedom and Responsibility*, Open University Press.

Tilak J.B.G., (2008), *Current Trends in Private Higher Education in Asia*, tekst prezentowany na konferencji „Privatization in Higher Education”, Haifa, Samuel Neemen Institute, The Technion, 7 stycznia 2008 r.

The Bermuda Principles, First International Strategy Meeting on Human Genome Sequencing (Bermuda, 25–28 February 1996), www.ornl.gov/sci (dostęp: 10.02.2016).

Wittrock B., (1993), *The Modern University: The Three Transformations* [w:] S. Rothblatt, B. Wittrock (eds.), *The European and American University since 1800*, Cambridge University Press, Cambridge.

Zakowicz I., (2012), *Idea uniwersytetu Wilhelma von Humboldta – kontynuacja czy zmierzch?*, „Ogrody Nauk i Sztuk”, nr 2.

Ziman J., (1996), „*Postacademic Science*”. *Constructing Knowledge with Networks and Norms*, „Science Studies”, no. 1.

ROZDZIAŁ 6

ZARZĄDZANIE PUBLICZNE W SYSTEMIE KULTURY

6.1. System kultury i jego główne elementy

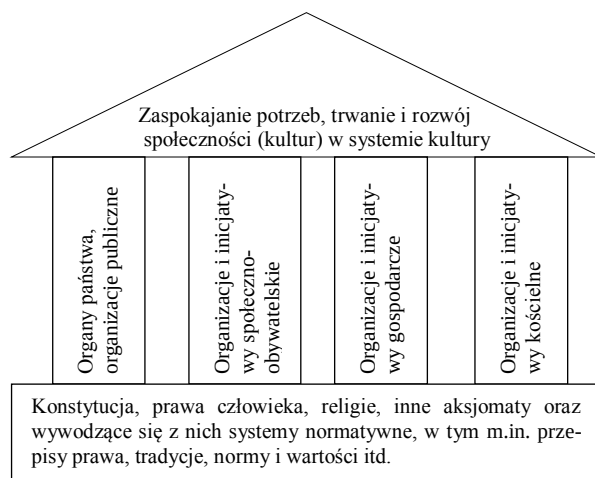
Charakterystykę zarządzania publicznego w systemie kultury należy zacząć od określenia, czym jest kultura i system kultury. Pojęcie „kultura” jest jednym z najbardziej skomplikowanych wyrażen w języku angielskim, a jego znaczenie nieustannie się rozszerza, zmienia i ulega rozproszeniu, bywa ono nawet określane jako „słowo przeklęte” (Williams, 1976, cyt. za Burszta, 2008, s. 9). Jednocześnie pojęcie kultury jest określane jako „niemal równie złe jak ważne (i do tego przewrotne)” (Geertz, 2003, s. 22). Kroeberg i Kluckhohn w pracy z 1952 r. wskazali 168 definicji kultury, dzieląc je na sześć kategorii (wyliczające, historyczne, normatywne, psychologiczne, strukturalistyczne, genetyczne) (Kłoskowska, 2007, s. 22). Przywołane opinie sygnalizują, że system kultury jest niezwykle złożony i skomplikowany, wobec czego zarządzanie nim musi stwarzać wiele wyzwań.

Podstawowy problem wiąże się z rozumieniem kultury, ponieważ trzeba zdefiniować to, czym będzie się zarządzało. W związku z tym, że istnieją dziesiątki różnych definicji kultury, trzeba wybrać taką, która jest odpowiednia, czyli obejmuje elementy obecne w wielu definicjach. Taką powszechnie akceptowaną definicję zaproponował Sztompka (2003), który definiuje kulturę jako „całościowy sposób życia charakterystyczny dla danej zbiorowości, na który składa się wszystko to, co ludzie robią, myślą i posiadają jako członkowie społeczeństwa (wzory działania, myślenia i wyposażenia materialnego)”. Obejmuje ona to, co składa się na kulturę, podkreśla jej symboliczny charakter oraz wyznacza granice w obrębie wspólnoty i społeczności. Można w niej wyraźniej wyróżnić jeszcze to, co ludzi odczuwają jako członkowie wspólnoty (*Mexico...*, 1982). Takie ujęcie integruje inne podejścia do kultury (Taylor, 1896, s. 13, cyt. za Sokolewicz, 1969; Sokolewicz, 1969, s. 14; Sapir, 1978, s. 171–175). Należy jednak zaznaczyć, że istnieją różne krytyczne, polemiczne i czasem sprzeczne głosy w dyskusji o kulturze (Kłoskowska, 2007; Golka, 1992).

Przyjmując powyższą definicję kultury, należy podkreślić, że społeczności oraz elementy je definiujące i spajające mogą być rozpatrywane w skali makro (np. członkowie Unii Europejskiej, naród, obywatele państwa, członkowie kościoła), mezzo (członkowie wspólnot lokalnych lub regionalnych, np. mieszkańcy miasta lub wsi, mniejszości etniczne i narodowe, subkultury młodzieżowe) lub mikro (np. członkowie organizacji lub jej części, grupy rówieśnicze itd.). Podział ten jest umowny i nieostry, gdyż w rzeczywistości ludzie są jednocześnie członkami bardzo wielu społeczności, które przenikają się wzajemnie. Każda społeczność tworzy własną kulturę (podsystem kultury), a suma wszystkich kultur składa się na system kultury.

W systemie kultury prowadzona jest działalność kulturalna ukierunkowana na zapewnienie trwania i rozwoju społeczności (kultur) oraz zaspokojenie indywidualnych i zbiorowych potrzeb członków społeczności. Działalność ta stanowi filary społeczności i ma swoje fundamentalne podstawy wyznaczone m.in. przez konstytucję, prawa człowieka, religie oraz inne aksjomaty będące podstawowymi wartościami i założeniami danej społeczności. Ilustruje to rys. 1.

Rysunek 1. Metafora systemu kultury jako budowli



Źródło: opracowanie własne.

W ramach każdego z filarów można wyróżnić trzy płaszczyzny systemu kultury: normatywno-regulacyjną, instytucjonalno-organizacyjną, a także inicjatyw i działań (tab. 1). Podane w tabeli 1 przykłady obrazują różnorodność i rozległość systemu kultury, nie można jednak uznać ich za wyczerpujące i kompletne.

Tabela 1. Różnorodność elementów systemu kultury

Plaźczy- zny/filary systemu kultury	Organy państwa, organizacje publiczne	Organizacje i inicjatywy społeczno- obywatelskie	Organizacje i inicjatywy gospodarcze	Organizacje i inicjatywy kościelne*
Normatywne, regulacyjne	Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej Ustawy o samorządach Ustawa o bibliotekach Statuty i regulaminy organizacyjne	Prawo o zgromadzeniach Ustawa o języku polskim Ustawa o opłatach abonamentowych Statuty i regulaminy organizacji pozarządowych Tradycja Formalne umowy Nieformalne uzgodnienia	Prawo gospodarcze Kodeks pracy Kodeks spółek handlowych Kodeks cywilny Formalne umowy Statuty i regulaminy organizacyjne Kultura organizacyjna Prawo podatkowe	Regulacje w sprawie uboju rytualnego Prawo kościelne Katechizmy Wierzenia
Instytucjonalno-organizacyjne	Instytucje kultury Instytucje dyplomacji kulturalnej Ministerstwa Urzędy wojewódzkie Jednostki samorządu terytorialnego	Rodzina Organizacje pozarządowe Zrzeszenia nieformalne Grupy rówieśnicze Subkultury młodzieżowe	Przedsiębiorstwa Twórcy zawodowi Związki zawodowe Komercyjne galerie sztuki	Parafie i biskupstwa lub inne, adekwatnie do religii Grupy oazowe Chóry kościelne Kościelne organizacje charytatywne
Inicjatywy i działania	Programy MKiDN Projekty kulturalne instytucji kultury Upamiętnianie wydarzeń historycznych Obchodzenie świąt państwowych Usługi instytucji kultury	Projekty społeczne i kulturalne Amatorski ruch artystyczny i kulturalny Uczestnictwo w kulturze Codzienne wychowanie Imprezy urodzinowe	Sprzedaż towarów i usług kulturalnych Targi Reklama towarów i usług e-commerce Handel sztuką	Msze święte Święta kościelne Zbiórki kościelne na cele dobroczynne Wycieczki parafialne Pielgrzymki Inne inicjatywy adekwatne do religii

* Kwestie kościelne przedstawiono głównie na przykładzie Kościoła katolickiego, ze względu na wiedzę autora, ale dotyczą one każdej religii lub systemu światopoglądowego.
Źródło: opracowanie własne.

Trwanie i rozwój kultur, a także zaspokajanie potrzeb indywidualnych i zbiorowych członków społeczności (kultur) stanowią nadrzędne i wielokryterialne cele systemu kultury. Obejmują one nie tylko to, co zwykle się rozpatrywać w celowościowym i systemowym ujęciu sprawności zarządzania, ale także inne aspekty wskazane w ujęciach wielokryterialnych (Bielski, 1996, s. 103–123;

Kieżun, 1977, s. 38–55). Sprawność zarządzania systemem kultury musi więc uwzględniać nie tylko różnorodne kryteria typowe dla oceny instytucji kultury (Reevs, 2002; Turbide, Laurin, 2009; Praweńska-Skrzypek, 2000, 2001, 2003, s. 147–193), infrastruktury gwarantującej funkcjonowanie kultury (Burakowski, 1979), ale przede wszystkim wpisywać się w trend uwzględniania potrzeb i interesów różnych interesariuszy (Connolly, Conlon, Deutsch, 1980; Lewandowski, 2011a). Takie podejście powinno uwzględniać, także w zakresie mierników efektów, szeroki wachlarz funkcji, które pełnią elementy kultury (Lewandowski 2013a, 2014). Funkcje te zilustrowano na rys. 2.

Rysunek 2. Przykładowe funkcje kultury dla członków społeczności



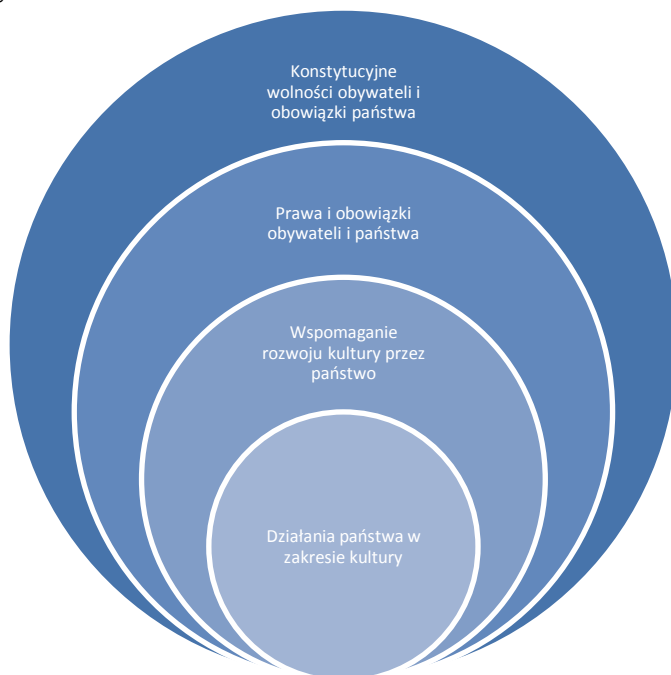
Źródło: opracowane na podstawie Lewandowski, 2010, 2011b, s. 31–34; Szczepaniak, 2011.

Zapewnienie przez państwo trwania kultury i realizacji jej głównych funkcji w systemie społecznym wynika z Konstytucji. Tym samym ustawa zasadnicza wyznacza podstawowe role państwa w systemie kultury.

6.2. Role państwa w systemie kultury

W zarządzaniu publicznym w systemie kultury można wyróżnić cztery podstawowe obszary, według zasięgu oddziaływania i stopnia interwencji państwa w działalność kulturalną (rys. 3).

Rysunek 3. Zasięg i stopień interwencjonizmu państwa w zarządzaniu w sektorze kultury



Źródło: opracowanie własne.

W najszerszym zakresie, charakteryzującym się najmniejszym interwencjonizmem, państwo polskie gwarantuje swoim obywatelom pewne wolności oraz przyjmuje na siebie określone obowiązki w zakresie kultury. Są one zawarte w Konstytucji RP i obejmują m.in.:

- stwarzanie warunków upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury,
- zapewnianie wolności tworzenia i działania m.in. stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji,
- zapewnianie wolności prasy i innych środków społecznego przekazu,
- zapewnianie obywatelom polskim należącym do mniejszości narodowych i etnicznych wolności zachowania i rozwoju własnego języka, zachowania obyczajów i tradycji oraz rozwoju własnej kultury,

- zapewnianie wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy,
- zapewnianie mniejszościom narodowym i etnicznym prawa do tworzenia własnych instytucji edukacyjnych, kulturalnych i instytucji służących ochronie tożsamości religijnej oraz do uczestnictwa w rozstrzyganiu spraw dotyczących ich tożsamości kulturowej,
- zapewnianie każdemu wolności twórczości artystycznej, badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników, wolność nauczania, a także wolności korzystania z dóbr kultury.

Wolności te są jednak pośrednio lub bezpośrednio ograniczone przez szczególne akty prawne, nakładające prawa i obowiązki na obywateli oraz na państwo. Regulacje te są bardzo liczne i różnorodne, co powoduje, że na wiele sposobów oddziałują na uczestnictwo obywateli w kulturze. Można podać kilka przykładów, które to ilustrują:

- każda jednostka samorządu terytorialnego ma obowiązek prowadzenia biblioteki,
- poziom płacy minimalnej, rent i emerytur warunkuje wielkość domowego budżetu przeznaczanego na kulturę,
- stawki podatków wpływają na rozwój przedsiębiorstw działających w sektorze kultury,
- poziom stóp procentowych zachęca albo do oszczędzania, albo do zwiększenia konsumpcji, w tym także w zakresie kultury,
- obowiązek szkolny i określone podstawy programowe pełnią fundamentalną rolę w rozwoju systemu kultury,
- zakaz spożywania alkoholu w miejscach publicznych wpływa np. na kulturę spożywania posiłków i obchodzenie różnego rodzaju uroczystości,
- ochrona praw autorskich i własności intelektualnej reguluje korzystanie z twórczości,
- państwo dba o infrastrukturę transportu publicznego i telekomunikacji,
- zakaz znieważania uczuć religijnych ogranicza np. wolność wypowiedzi artystycznej,
- prawo wymaga przestrzegania zasad organizowania imprez masowych, w tym kulturalnych, sportowych itp.

Te dwa obszary działań państwa stanowią najbardziej ogólne instrumenty polityki kulturalnej i dają podstawy do wszelkich form organizowania działalności kulturalnej, zarówno przez organizacje publiczne, jak i organizacje wszystkich pozostałych sektorów (porównaj tab. 1).

Węższy zakres działań państwa obejmuje działania wspomagające inne podmioty prowadzące działalność kulturalną. Większy stopień interwencjonizmu państwa przejawia się w tym, że jednostki administracji publicznej decydują, jakie inicjatywy i osoby wspierać, w jakim zakresie, stopniu i pod jakimi warunkami. Dobrym przykładem jest tu udzielanie dofinansowania z budżetu miejskiego na wybrane przez przedstawicieli władz miasta projekty kulturalne realizowane przez organizacje pozarządowe.

Ostatnim i najważniejszym obszarem są działania państwa podejmowane bezpośrednio w zakresie kultury, charakteryzujące się największym interwencjonizmem państwa. W tym obszarze administracja publiczna sama wyznacza cele i dobiera wszystkie instrumenty dla ich realizacji. Kluczowym narzędziem są narodowe i samorządowe instytucje kultury, a także niektóre programy i projekty Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz jednostek samorządu terytorialnego. Działania podejmowane przez aparat państwa we wszystkich czterech obszarach składają się na politykę kulturalną.

6.3. Polityka kulturalna

Polityka kulturalna jest różnie definiowana, jednak w większości państw europejskich formowana jest dla realizacji podstawowych celów, takich jak zachowanie tożsamości kulturowej narodu, zapewnienie równego dostępu do kultury, promocji twórczości i dóbr i usług kultury, a także zróżnicowania oferty kulturalnej w takim stopniu, aby każda grupa społeczna miała warunki dogodne do uczestnictwa w kulturze (Wojciechowski, 2004, s. 103; Orzechowski, 2004, s. 56–57; Prawelska-Skrzypek, 2003, s. 16–24).

Państwo polskie realizuje politykę kulturalną poprzez zagwarantowanie praw i stworzenie warunków dla rozwoju i uczestnictwa w kulturze. Najważniejsze założenia i cele w tym zakresie zawarte zostały w Konstytucji RP oraz ustawach. Polityka kulturalna jest realizowana i koordynowana przez specjalnie do tego powołane organy i instytucje, w tym m.in. przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, jednostki samorządu terytorialnego, a także państwowe i samorządowe instytucje kultury.

Ustawodawca wskazał podstawowe formy prowadzenia działalności kulturalnej, w tym m.in. teatry, opery, operetki, filharmonie, orkiestry, instytucje filmowe, kina, muzea, biblioteki, domy kultury, ogniska artystyczne, galerie sztuki oraz ośrodki badań i dokumentacji w różnych dziedzinach kultury. Sformułował także zasady zarządzania, w tym m.in. w zakresie planowania, finansowania i organizowania, nawiązywania stosunków pracy, organizacji pracy i wypłaty wynagrodzeń i dodatków (a więc motywowania), kontrolowania, zarządzania ryzykiem (przepisy ustawy o finansach publicznych, ustawy o organi-

zowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, ustawy o muzeach, ustawy o bibliotekach oraz innych ustaw).

W ustawach szczegółowych doprecyzowane zostały podstawowe zadania państwa oraz aspekty zarządzania systemem kultury. Przed jednostkami, które prowadzą działalność w zakresie upowszechniania kultury, ustawodawca postawił następujące zadania (ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej):

- edukacja kulturalna i wychowanie przez sztukę,
- sprawowanie opieki nad zabytkami,
- tworzenie warunków dla rozwoju amatorskiego ruchu artystycznego oraz zainteresowania wiedzą i sztuką,
- tworzenie warunków dla rozwoju folkloru, a także rękodzieła ludowego i artystycznego, rozpoznawanie, rozbudzanie i zaspokajanie potrzeb oraz zainteresowań kulturalnych.

Bardziej szczegółowe zadania państwo postawiło przed muzeami (ustawa o muzeach) oraz przed bibliotekami (ustawa o bibliotekach). Do podstawowych zadań muzeów należą m.in.:

- gromadzenie oraz trwała ochrona dóbr naturalnego i kulturalnego dziedzictwa ludzkości o charakterze materialnym i niematerialnym,
- informowanie o wartościach i treściach gromadzonych zbiorów,
- upowszechnianie podstawowych wartości historii, nauki i kultury polskiej oraz światowej,
- kształtowanie wrażliwości poznawczej i estetycznej,
- umożliwianie korzystania ze zgromadzonych zbiorów.

Z kolei do podstawowych zadań bibliotek ustawodawca zaliczył przede wszystkim:

- gromadzenie, opracowywanie, przechowywanie i ochronę materiałów bibliotecznych,
- obsługę użytkowników, przede wszystkim udostępnianie zbiorów, oraz
- prowadzenie działalności informacyjnej, informowanie o zbiorach własnych, innych bibliotek, muzeów i ośrodków informacji naukowej, a także współdziałanie z archiwami w tym zakresie.

Organizowanie działalności kulturalnej jest uwarunkowane licznymi przepisami innych ustaw, związanych z prawem pracy, rachunkowością i podatkami, prawem gospodarczym, prawem autorskim, prawem budowlanym i wieloma innymi.

Polityka kulturalna państwa dotyczy regulowania i wspierania przedsiębiorców działających w obszarze przemysłów kultury i przemysłów kreatywnych,

w tym także rozwoju klasy kreatywnej (Szomburg, 2002; Smoleń, 2003; Florida, 2010; Gwóźdź, 2010; Gałuszka, 2009; Kowalski, 2008).

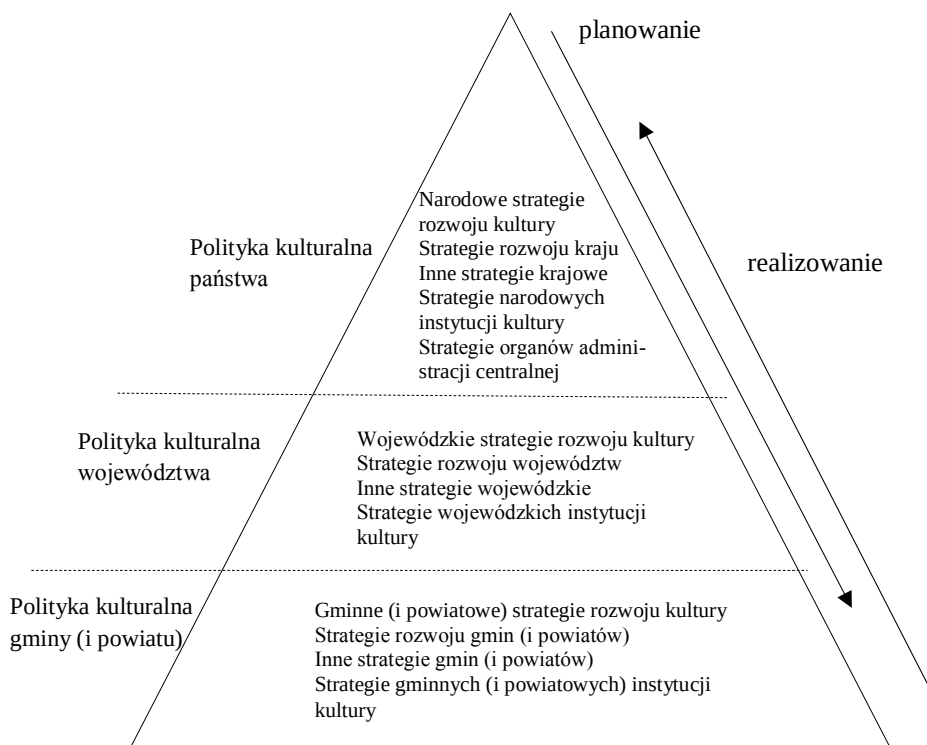
Na szczeblu rządowym niezmiennie ważnym narzędziem jest ponadto dyplomacja kulturalna, rozumiana jako „poczynania rządów w sferze międzynarodowych stosunków kulturalnych” (Haigh, 2001, s. 93) lub „wymiana idei, informacji, wartości, systemów, tradycji, wierzeń i innych aspektów kultury w intencji wzajemnego rozwoju i zrozumienia” (Szczepaniak, 2011, s. 198). Dyplomacja kulturalna jest prowadzona częściowo przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, które powołało Instytut Adama Mickiewicza dla promocji kultury polskiej za granicą, a częściowo przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych, które zawiaduje pracą ambasad i konsulatów (w tym pracą attaché kulturalnych) i organizuje sieć instytutów polskich za granicą (np. Instytut Polski w Tokio).

Jednym z kluczowych narzędzi zarządzania w systemie kultury jest gromadzenie, przetwarzanie i analizowanie informacji o kulturze i o funkcjonowaniu systemu kultury. Ważną rolę w tym względzie pełnią obserwatoria kultury oraz Główny Urząd Statystyczny (Plebańczyk, 2010; Nowińska, 2015; Wojciechowski, 2004, s. 182–185), a także kompleksowe badania diagnozujące stan kultury w Polsce, prowadzone w ramach odbywających się co kilka lat Kongresów Kultury Polskiej (*Raporty o stanie kultury...*). Należy tu także zaliczyć analizy strategiczne robione na potrzeby strategii samorządów i instytucji kultury.

Strategie te są głównymi planami wykonawczymi polityk kulturalnych. Zarządzanie strategiczne, jako przedłużenie i zoperacjonalizowanie polityki kulturalnej, odbywa się na trzech głównych poziomach:

- państwowym, na którym realizowana jest Narodowa Strategia Rozwoju Kultury na lata 2004–2013, zaktualizowana o Uzupełnienie Narodowej Strategii Rozwoju Kultury na lata 2004–2020,
- regionalnym, na którym realizowane są regionalne strategie rozwoju, w których znajdują się założenia dotyczące kultury, a także regionalne strategie rozwoju kultury, będące ich uzupełnieniem lub szczegółowym rozwinięciem,
- gminnym, na którym realizowane są gminne strategie rozwoju, w których znajdują się założenia dotyczące kultury, a także gminne strategie rozwoju kultury, będące ich uzupełnieniem lub szczegółowym rozwinięciem.

Niekiedy przygotowywane są także powiatowe strategie rozwoju kultury (np. w powiecie tarnogórskim), jednak dzieje się tak dużo rzadziej, gdyż powiaty realizują stosunkowo mało zadań publicznych w zakresie kultury. Wzajemne relacje tych strategii przedstawia rys. 4.

Rysunek 4. Powiązania między polityką kulturalną i strategiami

Źródło: opracowanie własne.

Na wszystkich szczeblach polityki kulturalnej niezwykle ważną rolę odgrywają instytucje kultury, jako główne podmioty wykonawcze odpowiedzialne za wprowadzenie w życie założeń zawartych w regulacjach prawnych i strategiach.

6.4. Zarządzanie strategiczne w systemie kultury

Wprowadzenie zarządzania strategicznego w systemie kultury jest związane z ogólną tendencją formułowania strategii rozwoju w jednostkach samorządu terytorialnego i administracji rządowej (Bartosz i in., 2009, s. 31; Praweńska-Skrzypek, 2003). Tendencja ta jest skutkiem adaptacji teorii zarządzania strategicznego w organizacjach biznesowych na potrzeby sektora publicznego, co wpłynęło na specyfikę zarządzania strategicznego w sektorze publicznym (Bryson, 1988), a także w publicznych instytucjach kultury (Lewandowski, 2013b; Varbanova, 2012).

Do celów zarządzania strategicznego w instytucjach kultury zalicza się (Dragićević-Šešić, Dragojević, 2005, s. 82; Raussner, 2007, s. 149):

- osiąganie stabilności i bezpieczeństwa dla instytucji,
- większą elastyczność i lepsze przygotowanie do spontanicznych zmian,
- zwiększoną gotowość do reakcji na nieoczekiwane zagrożenia ze strony otoczenia zewnętrznego,
- lepszą pozycję negocjacyjną,
- większą wiarygodność i lepszą rozpoznawalność organizacji w środowisku,
- poprawę jakości programu,
- skuteczniejsze realizowanie misji.

Elementy składające się na strategię instytucji kultury obejmują (Wróblewski, 2012; Dragičević-Šešić, Stojković, 2011, s. 62; Matt, 2006, s. 44):

- misję i wizję,
- cele strategiczne,
- powiązane z celami strategicznymi cele operacyjne i taktyczne (często w formie programów i projektów),
- segmentację rynku,
- decyzje o alokacji zasobów.

Elementy te są połączeniem ogólnych komponentów właściwych dla strategii organizacji sektora publicznego i biznesowego. Świadczą one o pewnej dwoistości natury działalności kulturalnej, umacnianej przez system finansowania kultury ze środków publicznych, który zapewnia pokrycie tylko części kosztów bieżącej działalności instytucji kultury. W takiej sytuacji instytucje te muszą pozyskiwać brakujące środki z innych źródeł, jak działalność komercyjna i sponsorzy. Powoduje to konieczność segmentacji rynku i konkurowanie o zasoby.

Instytucje kultury stosują więc nie tylko strategie typowe dla organizacji kulturalnych (Dragičević-Šešić, Dragojević, 2005), ale także strategie biznesowe i marketingowe (Wróblewski, 2012; Sobocińska, 2008; Barańska, 2004, s. 131–133). Istnieje jednak kilka istotnych ograniczeń możliwości i sensowności implementacji strategii biznesowych:

1. Instytucje kultury realizują zadania publiczne, często precyzyjnie zdefiniowane w ustawach, co ogranicza dowolność wyboru rodzajów działań. Przykładowo muzea muszą gromadzić zbiory, biblioteki muszą gromadzić i opracowywać książki, czasopisma itd.
2. Oferta instytucji kultury nie zawsze może być ukierunkowana na zaspokojenie potrzeb wybranych grup odbiorców. Przykładowo muzea mają obowiązek zapewnienia wszystkim obywatelom nieodpłatnego dostępu do dóbr kultury, ponieważ są one dobrami publicznymi.
3. Nie zawsze istnieje dowolność w kształtowaniu polityki cenowej. Przykładem jest wspomniany obowiązek nieodpłatnego udostępniania

zbiorów przez muzea publiczne, a także nieodpłatne udostępnianie książek i czasopism przez biblioteki.

W realizacji założeń strategii kluczową rolę odgrywa zarządzanie projektami i programami (Orankiewicz, 2014; Hagoort, 1996, s. 122–136; Barańska, 2004, s. 115–117, 2001, s. 11–21; Zboromirska, 2001, s. 169–177; Siwiak, 2009, s. 107; Jedlewska, Skrzypczak, 2009, s. 14; Sternal, 2000, s. 95). Zarządzanie strategiczne w instytucjach kultury wspomagane jest także przez zastosowanie innych instrumentów zarządzania, zarówno adaptowanych z sektora biznesowego na potrzeby publicznego sektora kultury, jak również stworzonych specjalnie dla potrzeb tego sektora.

6.5. Inne instrumenty zarządzania publicznego w systemie kultury

W literaturze przedmiotu wskazano (poza wymienionymi już w tym rozdziale) wiele instrumentów zarządzania publicznego, które są stosowane w systemie kultury. Do kompleksowych narzędzi można zaliczyć Strategiczną Kartę Wyników (*Balanced Scorecard*) (Lewandowski, 2008b, s. 116–148, 2006), a także zarządzanie jakością, w tym oparte na normach ISO lub filozofii TQM (Głowacka, 2002a, 2000). Istnieje też wiele instrumentów związanych z poszczególnymi funkcjami i obszarami zarządzania publicznego w systemie kultury (tab. 2).

Jednak niezależnie od tego, które instrumenty zarządzania są używane, istnieją pewne ogólne uwarunkowania zarządzania w instytucjach kultury.

Tabela 2. Wybrane instrumenty zarządzania w systemie kultury

Funkcje i obszary zarządzania	Instrumenty zarządzania
Podjęmowanie decyzji i planowanie	analiza finansowa analiza SWOT biznesplan <i>SERVQUAL</i> schemat kariery artysty <i>repertory grid analysis</i> <i>walk-through audit</i> mapa strategii
Organizowanie	struktury organizacyjne kontraktowy system zatrudnienia (artystów i menedżerów) mieszany (etatowo-kontraktowy) system zatrudnienia równoważony czas pracy łączenie instytucji kultury
Motywowanie i przywództwo	style przywódcze czynniki higieny i motywatory
Kontrola	systematyczne oceny pracy controlling zestawy wskaźników efektywności i skuteczności z norm ISO benchmarking kontrola zarządza i zarządzanie ryzykiem
ZZL	planowanie kariery pracowników, szkolenia i inne formy podnoszenie wiedzy, kwalifikacji i umiejętności samoocena, z uwzględnieniem CAF (<i>Common Assessment Framework</i>)

Marketing	metody portfelowe zarządzanie serwisem internetowym marketing bezpośredni <i>part time marketing</i> marketing partnerski metamarketing i strategie marketingowe segmentacja rynku i instrumenty marketingu-mix zarządzanie marką <i>public relations</i>
Kształtowanie relacji z otoczeniem	sponsoring komunikacja kolaboracyjna (<i>collaborative communication</i>) mecenat uczestnictwo w sieciach, np. ENCATC, CIRCLE outsourcing przedsięwzięcie wspólne (<i>joint events</i>) lobbying klastry partnerstwo wewnątrzsektorowe i konsorcja partnerstwo międzysektorowe, w tym m.in. partnerstwo lokalne, lokalne grupy działania Centra Aktywności Lokalnej (CAL) partnerstwo publiczno-prywatne
Innowacje	innowacje produktowe, marketingowe, menedżerskie, funkcjonalne, kulturalne

Źródło: opracowanie na podstawie Lewandowski (2015a, 2015b, 2011b, 2013b, 2008a).

6.6. Uwarunkowania zarządzania instytucjami kultury

Specyfika zarządzania publicznymi instytucjami kultury została określona na podstawie czynników wpływających na realizację podstawowych funkcji menedżerskich (tab. 3).

Tabela 3. Wybrane uwarunkowania realizacji głównych funkcji zarządzania w publicznych instytucjach kultury

Funkcje zarządzania	Zagadnienia określające specyfikę zarządzania publicznymi instytucjami kultury
Planowanie i podejmowanie decyzji	roczne planowanie budżetowe w warunkach niepewności, dylemat – kultura wysoka czy niska, zlecanie dodatkowych zadań przez organizatora
Organizowanie	niskie dotacje ze środków publicznych, konieczność pozyskiwania dofinansowania z alternatywnych źródeł, choroba kosztów Baumola, współorganizowanie, powierzenie i łączenie instytucji kultury, konieczność różnych form organizacji czasu pracy, różne formy zatrudnienia dyrektora, obowiązek stosowania prawa o zamówieniach publicznych, brak działania w sieciach
Motywowanie i przewodzenie	niskie pensje i gwarancja zatrudnienia, ograniczona władza dyrektora, demotywuujący wizerunek instytucji kultury, duża rola przywództwa, brak systemu motywacyjnego kadry zarządzającej

Kontrolowanie	trudności w realizacji funkcji kontrolnej, statystyczne podobieństwo nieporównywalnych wydarzeń kulturalnych, nieuwzględnianie złożoności ról instytucji kultury, sprawozdawczość finansowa i z działalności podstawowej
---------------	---

Źródło: Lewandowski, 2011b, s. 25.

Inny zestaw kryteriów charakteryzujących zarządzanie instytucjami kultury stanowią cechy odróżniające organizacje publiczne od biznesowych. Cechy te składające się na publiczność organizacyjną (*organisational publicness*) i są podzielone na cztery wymiary (Kożuch, 2004, s. 90). Specyfikę publiczności organizacyjnej instytucji kultury przedstawiono w tabeli 4.

Tabela 4. Charakterystyka instytucji kultury przez pryzmat wymiarów publiczności organizacyjnej

Wymiar i jego cechy szczególne		Specyfika instytucji kultury
Otoczenie	większa złożoność wpływów otoczenia, większa otwartość na wpływy otoczenia, funkcjonowanie w mniej stabilnym otoczeniu, mniejsza presja (lub jej brak) ze strony konkurentów	silny wpływ organizatora, odbiorców i związków zawodowych, różne oczekiwania przedstawicieli kadencyjnych organów JST, uzależnienie od dotacji organizatora, niepewność wysokości dotacji także w trakcie roku budżetowego, konkurencja w zakresie ubiegania się o środki publiczne, częściowe konkurowanie z przedsiębiorcami o odbiorcę albo brak konkurencji w przypadku niektórych usług
Cele	wyróżniający charakter celów organizacji publicznych, zorientowanie na większą liczbę celów, niejednoznaczność celów organizacji publicznych	realizacja zadań ustawowych i statutowych, mających na względzie interes społeczny, np. ochrona dziedzictwa kultury, rozwój amatorskiego ruchu artystycznego, rzeczywista realizacja wielu funkcji kultury, realizacja dodatkowych celów narzuconych przez organizatora, np. promocja gminy, prowadzenie lokalnej gazety, organizowanie imprez sportowych, częsta rozbieżność osobistych celów pracowników i celów instytucji, np. brak zgody etatowych artystów na okresową ocenę umiejętności
Struktura	bardziej sformalizowany charakter organizacji, rozwiązywanie problemów zarządzania w sposób charakterystyczny dla modelu biurokratycznego, mniejsza autonomia menedżerów	stosowanie klasycznych rozwiązań w regulaminach organizacyjnych, brak partycypacji pracowników w określaniu kierunków rozwoju instytucji, ograniczenie władzy dyrektora na rzecz organizatora, dyrektor często funkcjonuje jak menedżer średniego szczebla
Wartości	mniejsze znaczenie motywacji materialnej, częstsze zorientowanie na działanie w interesie publicznym, mniejsze zaangażowanie w działania organizacyjne	mocno ograniczony budżet, ograniczenia ustawowe w zakresie ustalania wysokości wynagrodzenia, duża rola satysfakcji z realizacji projektów mających znaczenie dla społeczności, brak inicjatywy wielu dyrektorów i pracowników we wprowadzaniu nowych rozwiązań programowych i organizacyjnych

Źródło: Lewandowski, 2011b, s. 26.

System kultury jest bardzo złożony i skomplikowany, a jego podsystemy przenikają wszystkie dziedziny życia społecznego. Zarządzanie tym systemem rodzi wiele wyzwań i obejmuje liczne subdyscypliny zarządzania. Zarządzanie publiczne w systemie kultury występuje w podwójnej roli. W szerszym ujęciu jest nadrzędne wobec wszystkich działań w sferze kultury, zarówno tych podejmowanych przez obywateli, jak i tych podejmowanych przez organy państwa, bowiem realizuje zapisy konstytucyjne. Ten interwencjonizm państwa stopniowo zmniejsza swój zasięg, ale zwiększa siłę oddziaływania.

W węższym ujęciu zarządzanie publiczne w sektorze kultury odbywa się poprzez planowanie i realizowanie polityki kulturalnej oraz monitorowanie jej różnorodnych efektów. Do wprowadzenia w życie założeń polityki kulturalnej wykorzystuje się zarządzanie strategiczne na poziomie kraju, samorządów terytorialnych oraz instytucji kultury. Ponadto na wszystkich szczeblach wykorzystuje się całą gamę instrumentów zarządzania właściwych dla realizacji poszczególnych funkcji menedżerskich lub dla obszarów zarządzania. Proces zarządzania odbywa się w specyficznych warunkach, które odzwierciedla teoria publiczności organizacyjnej.

Bibliografia

- Barańska K., (2004), *Muzeum etnograficzne. Misje, struktury, strategie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Bartosz A., Karlińska M., Markiel K., (2009), *Zarządzanie usługami w zakresie kultury przez jednostki samorządu terytorialnego*, http://jst.org.pl/eog/files/library/lib_kultura_ok.pdf (dostęp: 4.09.2012).
- Bielski M., (1996), *Organizacje – istota, struktury, procesy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Bryson J.M., (1988), *A Strategic Planning Process for Public and Non-profit Organizations*, „Long Range Planning”, vol. 21, no. 1.
- Burakowski Z., (1979), *Ekonomiczne instrumenty sterowania kulturą*, COMUK, Warszawa.
- Burszta W., (2008), *Świat jako więzienie kultury. Pomyślenia*, PIW, Warszawa.
- Connolly T., Conlon E.J., Deutsch S.J., (1980), *Effectiveness: Organizational Multiple-Constituency Approach*, „The Academy of Management Review”, no. 5 (2).
- Dragičević-Šešić M., Dragojević S., (2005), *Arts Management in Turbulent Times. Adaptable Quality Management*, European Cultural Foundation, Amsterdam.
- Dragičević-Šešić M., Stojković B., (2011), *Kultura: zarządzanie, animacja, marketing*, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa.
- Florida R., (2010), *Narodziny klasy kreatywnej*, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa.
- Gałaszka P., (2009), *Biznes muzyczny*, Placet, Warszawa.
- Geertz C., (2003), *Zastane światło. Antropoliczne refleksje na tematy filozoficzne*, Universitas, Kraków.

- Głowacka E., (2000), *Kompleksowe zarządzanie jakością (TQM) w sferze usług biblioteczno-informacyjnych*, „EBIB”, nr 8 (16), <http://www.oss.wroc.pl/biuletyn/ebib16/glowacka.html> (dostęp: 27.11.2010).
- Głowacka E., (2002a), *Wprowadzenie do QA i TQM w odniesieniu do instytucji biblioteczno-informacyjnych*, „EBIB” nr 30, <http://ebib.oss.wroc.pl/2002/30/glowacka.php> (dostęp: 27.11.2010).
- Golka M., (1992), *Kultura jako system*, Ośrodek Wydawnictw Naukowych, Poznań.
- Gwóźdź A. (red.), (2010), *Od przemysłu kultury do kreatywnej gospodarki*, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa.
- Hagoort G., (1996), *Przedsiębiorczość w kulturze. Wprowadzenie do zagadnień zarządzania w kulturze*, Kraków.
- Haigh A., (2001), *Co to jest polityka kulturalna?* [w:] C. Lewandowski (red.), *Międzynarodowe stosunki kulturalne. Wybór dokumentów i literatury*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Jedlewska B., Skrzypczak B., (2009), *Z tradycją w przyszłość – droga polskich domów kultury w XXI wiek* [w:] B. Jedlewska, B. Skrzypczak (red.), *Dom kultury w XXI wieku – wizje, niepokoje, rozwiązania*, Centrum Edukacji i Inicjatyw Kulturalnych w Olsztynie, Olsztyn.
- Kieżun W., (1977), *Podstawy organizacji i zarządzania*, Książka i Życie, Warszawa.
- Kłóskowska A., (2007), *Socjologia kultury*, PWN, Warszawa.
- Kowalski T., (2008), *Między twórczością a biznesem. Wprowadzenie do zarządzania w mediach i rozrywce*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.
- Kożuch B., (2004), *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa.
- Lewandowski M., (2006), *Zmiany w sposobach zarządzania a pomiar efektywności zarządzania w instytucjach kultury*, „Zarządzanie w Kulturze”, t. 7.
- Lewandowski M., (2008a), *Schemat kariery artysty jako narzędzie w planowaniu strategicznym na przykładzie Fundacji Artots*, „Zeszyty Naukowe Towarzystwa Doktorantów UJ”, Seria Ekonomia i Zarządzanie, z. 2 (5), Kraków.
- Lewandowski M., (2008b), *An Exploration of the Possible Uses of Strategic Management Tools for Art and Cultural Activities Focused on Disadvantaged Groups at Krakow City History Museum* [w:] J. Laycock (ed.), *Enabling the creators*, Oxford Brookes University, Oxford.
- Lewandowski M., (2010), *W poszukiwaniu znaczenia zarządzania kulturą*, „Zarządzanie w Kulturze”, t. 11.
- Lewandowski M., (2011a), *Sprawność zarządzania z perspektywy humanistycznej*, „Współczesne Zarządzanie”, nr 1.
- Lewandowski M., (2011b), *Innowacje w zarządzaniu instytucjami kultury*, Wydawnictwo Con Arte, Katowice.
- Lewandowski M., (2013a), *Sprawność zarządzania instytucjami kultury. Studia ekonomiczne*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, nr 168.
- Lewandowski M., (2013b), *Zarządzanie strategiczne w instytucjach kultury*, Wydawnictwo Con Arte, Katowice.

- Lewandowski M., (2014), *Operacjonalizacja modelu sprawności w zarządzaniu strategicznym instytucjami kultury* [w:] Ł. Wróblewski (red.), *Zarządzanie w instytucjach kultury*, CeDeWu, Warszawa.
- Lewandowski M., (2015a), *Types of Innovations in Cultural Organizations*, „International Journal of Contemporary Management”, no. 14 (1).
- Lewandowski M., (2015b), *Effects of Innovations with Regard to Cultural Services Across Cultural Institutions*, „Forum Scientiae Oeconomia”, no. 3 (1).
- Matt G., (2006), *Muzeum jako przedsiębiorstwo. Łatwo i przystępnie o zarządzaniu instytucją kultury*, Fundacja Aletheia, Warszawa.
- Mexico City Declaration on Cultural Policies*, (1982), http://portal.unesco.org/culture/en/files/12762/11295421661mexico_en.pdf/mexico_en.pdf (dostęp: 17.07.2015).
- Nowińska N., (2015), *Przegląd źródeł danych statystycznych na temat kultury w Polsce* [w:] T. Kukołowicz (red.), *Statystyka kultury w Polsce i Europie. Aktualne zagadnienia*, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa, http://nck.pl/media/attachments/313583/Statystyka%20kultury%20raport_oWV5leL.pdf (dostęp: 15.01.2016).
- Orankiewicz A., (2014), *Warunki skutecznego zarządzania projektem w kulturze* [w:] Ł. Wróblewski (red.), *Zarządzanie w instytucjach kultury*, CeDeWu, Warszawa.
- Orzechowski E. (red.), (2004), *Arte et ratione. Dziesięć lat Szkoły Zarządzania Kulturą Uniwersytetu Jagiellońskiego*, Kraków.
- Prawelska-Skrzypek G., (2000), *Pogłębiona analiza efektywności funkcjonowania jednostek i instytucji kultury w Krakowie*, „Zarządzanie w Kulturze”, t. 1.
- Prawelska-Skrzypek G., (2001), *Analiza efektywności funkcjonowania wybranych muzeów, instytucji teatralnych, muzycznych i wystawienniczych w Krakowie*, „Zarządzanie w Kulturze”, t. 2.
- Prawelska-Skrzypek G., (2003), *Polityka kulturalna polskich samorządów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Plebańczyk K., (2010), *Obserwatorium kultury – idee, pomysły, możliwości*, „Zarządzanie w Kulturze”, t. 11.
- Wojciechowski J.S., (2004), *Kultura i polityki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Wróblewski Ł., (2012), *Strategie marketingowe w instytucjach kultury*, PWE, Warszawa.
- Raussner E.M., (2007), *Strategic Management for Visitor-oriented Museums. A Change of Focus* [w:] R. Sandell, R.R. Janes (eds.), *Museum Management and Marketing*, Routledge, Abingdon.
- Raporty o stanie kultury*, cykl raportów opracowanych na zlecenie Ministerstwa Kultury i dziedzictwa narodowego na potrzeby Kongresu Kultury Polskiej w 2009. Raporty dostępne na stronie http://www.kongreskultury.pl/title,Raporty_o_stanie_kultury,pid,135.html (dostęp: 10.12. 2015).
- Reeves M., (2002), *Measuring the Economic and Social Impact of the Arts: A Review*, The Arts Council of England, <http://www.artscouncil.org.uk/media/uploads/documents/publications/340.pdf> (dostęp: 20.10.2010).
- Sapir E., (1978), *Kultura, język, osobowość*, Warszawa, s. 171–175.

- Siwiak A., (2009), *Projekt kultura* [w:] J. Sójka, P. Kieliszewski, P. Landsberg, M. Poprawski (red.), *Instytucje kultury w czasach kryzysu*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Smoleń M., (2003), *Przemysły kultury. Wpływ na rozwój miast*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Sobocińska M., (2008), *Zachowania nabywców na rynku dóbr i usług kultury*, PWE, Warszawa.
- Sokolewicz Z. (red.), (1969), *Etnologia*, Warszawa.
- Sternal M., (2000), *Zarządzanie projektem w sferze kultury* [w:] E. Orzechowski, R. Kardzis (red.), *Zarządzanie w kulturze*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Szczepaniak R., (2011), *Soft power w relacjach międzynarodowych. Dyplomacja kulturalna – redefinicja pojęcia (z doświadczeń kulturoznawcy)*, „Horyzonty Polityki”, no. 2 (3).
- Szomburg J. (red.), (2002), *Kultura i przemysły kultury szansą rozwojową dla Polski*, IbnGR, Gdańsk.
- Sztompka P., (2003), *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Kraków.
- Taylor E., (1896), *Cywilizacja pierwotna*, Warszawa.
- Turbide J., Laurin S., (2009), *Performance Measurement in the Arts Sector: The Case of the Performing Arts*, „International Journal of Arts Management”, vol. 11, no. 2.
- Williams R., Keywords A., (1976), *Vocabulary of Culture and Society*, Fontana, Glasgow.
- Varbanova L., (2012), *Strategic Management in the Arts*, Routledge, New York.
- Zboromirska C., (2001), *Realizacja projektu kulturalnego – organizacja inauguracyjnego spektaklu gdańskiej opery marionetek La serva padrona pergolesiego w reżyserii Lesława Piecki – przez Nadbałtyckie Centrum Kultury w Gdańsku* [w:] E. Orzechowski, K. Barańska, K. Plebańczyk (red.), *Zarządzanie w kulturze*, t. 2, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 406 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach, tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 987 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach, tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 642 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.

ROZDZIAŁ 7

ZARZĄDZANIE W SYSTEMIE OCHRONY ZDROWIA

7.1. Polityczno-ekonomiczny spór dotyczący polityki ochrony zdrowia

Opieka zdrowotna jest niezwykle ważnym elementem funkcjonowania każdego państwa, a reformy sektora zdrowotnego w większości krajów są najtrudniejsze do przeprowadzenia. Współcześnie systemy ochrony zdrowia stają wobec coraz większych wyzwań, wynikających głównie z rosnącej zmiany potrzeb czy wymagań społeczeństw dotyczących jakości i dostępności usług zdrowotnych oraz z finansowych możliwości realizacji tych oczekiwań. Do elementów najbardziej zwiększających problemy systemów opieki zdrowotnej w wielu krajach można zaliczyć czynniki:

- demograficzne – starzenie się społeczeństw, spadek dzietności, jak i wzrost przeciętnej długości trwania życia ludzkiego,
- społeczne – zmiana wymagań oraz stylu życia często wynikająca ze wzrostu dochodów,
- informacyjno-techniczne – rozwój wiedzy i technologii medycznej niejednokrotnie powodujący zmiany świadomości co do możliwości oraz dostępności korzystania z usług opieki zdrowotnej i wpływający na pojmowanie jej w kategoriach prawa obywatelskiego.

Poza czynnikami zewnętrznymi mającymi wpływ na kłopoty systemu ochrony zdrowia istnieją również przyczyny wewnętrzne. O ile determinanty zewnętrzne są w zasadzie niemożliwe do ograniczenia (wyjątek stanowią tu czynniki demograficzne, jednak zatrzymanie niekorzystnej tendencji starzenia się społeczeństw wymaga ogromnych funduszy oraz podjęcia długoterminowych działań wielu podmiotów, instytucji funkcjonujących m.in. w obszarze szeroko rozumianej polityki społecznej czy polityki rynku pracy), o tyle niekorzystne czynniki wewnątrzsektorowe, wewnątrzorganizacyjne (m.in. nieprecyzyjny podział zakresu kompetencji i odpowiedzialności pracowników czy instytucji sektora opieki zdrowotnej, niezadowalająca jakość usług, brak dostępu do leczenia specjalistycznego, nieefektywne finansowanie, nieodpowiednia kultura or-

ganizacyjna) można stopniowo eliminować poprzez odpowiednie zarządzanie całym systemem ochrony zdrowia oraz poszczególnymi jego jednostkami.

Zdrowie społeczeństwa, a także indywidualnych jednostek zależy od dostępności i jakości świadczonych usług zdrowotnych, które z kolei są zdeterminowane poziomem zamożności obywateli oraz całego państwa realizującego politykę ochrony zdrowia. Przyjęta przez Światową Organizację Zdrowia (WHO) definicja mówi, iż zdrowie to „nie tylko całkowity brak choroby czy kalectwa, ale także stan pełnego, fizycznego, umysłowego i społecznego dobrostanu (dobrego samopoczucia)” (Biuro Światowej Organizacji Zdrowia w Polsce). W kwestiach zdrowia jednostki i społeczeństwa nie powinny jedynie koncentrować się na chorobach oraz ich zwalczaniu (por. Svensson, 1980, s. 25–55), ale muszą brać pod uwagę również jego wzmacnianie.

Pomimo braku zgody co do bezpośredniego przekładania się sytuacji gospodarczej i finansowej krajów na jakość i rozległość oddziaływania polityki społecznej bezsporny jest fakt, że niezależnie od funkcjonującego w krajach modelu polityki społecznej polityka zdrowotna zawsze wchodzi w jej obszar oddziaływania i stanowi jej odzwierciedlenie. W tym miejscu należy także wyjaśnić niejednokrotnie błędne zrównywanie polityki społecznej z polityką socjalną, co wynikać może m.in. z braku rozróżnienia pojęć „społeczny” i „socjalny” (*social*) w języku angielskim. Należy przyjąć, iż pojęcie polityki społecznej jest szersze, a polityka socjalna w polskich warunkach odnosi się raczej do świadczeń z zakresu pomocy społecznej.

Według klasycznej definicji J. Auleytnera „polityka społeczna to działalność państwa, samorządu i organizacji pozarządowych, której celem jest wyrównywanie drastycznych różnic socjalnych między obywatelami, dawanie im równych szans i asekurowanie ich przed skutkami ryzyka socjalnego” (Auleytner, Głębicka, 2000, s. 16; Auleytner, 2000). Biorąc jednak pod uwagę obserwowane w ostatnich latach, a nawet już dekadach zmiany w rozwoju społeczno-gospodarczym oraz idące za nimi modyfikacje potrzeb społeczeństw, należałoby zastanowić się, czy takie pojmowanie polityki społecznej – przez pryzmat opiekuńczości – odpowiada współczesnym wyzwaniom. Nowe problemy wymagają nowoczesnej polityki społecznej, rozumianej jako system instytucji i podmiotów publicznych, która poprzez wykorzystanie nowych narzędzi i metod, przy zaangażowaniu trzeciego sektora, sektora prywatnego oraz współudziale obywateli i liderów społecznych stara się jak najlepiej odpowiadać na zdiagnozowane wcześniej, jakże różnorodne kwestie społeczne poprzez dostarczanie odpowiednich usług i dochodu.

Nowoczesna polityka społeczna to polityka aktywna, włączająca, nakierowana nie tylko na grupy wykluczone społecznie czy też zagrożone wykluczeniem, ale otwarta na potrzeby wszystkich obywateli. To polityka pozytywnie wpływa-

jąca na rozwój społeczeństw i indywidualnych jednostek, tworząca warunki do dojrzewania społeczeństwa obywatelskiego.

Obecnie realizacja celów polityki społecznej jest zwykle w sposób tradycyjny oceniana za pomocą twardych wskaźników, np. wysokości środków wydanych na konkretne usługi społeczne (w tym m.in. zdrowotne, edukacyjne, kulturalne, mieszkaniowe, z zakresu bezpieczeństwa publicznego czy pomocy społecznej), ilość placówek świadczących takie usługi (np. ilość szkół, szpitali, komisariatów policji) czy za pomocą wskaźnika wzrostu gospodarczego. Pojawiają się już jednak opinie, iż mogłaby być rozpatrywana i oceniana również poprzez poparcie dla poszczególnych polityków, partii, ugrupowań rządzących, opozycji rządowej, wynik nacisków grup interesu, wzrost i rozwój wiedzy i doświadczenia w administracji (zob. Helco, 2010, s. 285–286) oraz ogólne zadowolenie społeczności z poziomu i jakości życia.

Z punktu widzenia tematyki niniejszego rozdziału należy zastanowić się, jaki związek występuje pomiędzy polityką społeczną a zarządzaniem. Cele szeroko rozumianej polityki społecznej są osiągane przy odpowiednim wykorzystaniu teorii i praktyki zarządzania publicznego, a poszukiwanie sposobów na zwiększanie efektywności działania organizacji publicznych, w tym świadczących usługi opieki zdrowotnej, jest ich właściwym realizowaniem. Kwestią sporną wśród ekonomistów, politologów, specjalistów od zarządzania oraz polityków pozostaje jednak wpływ polityki społecznej na rozwój gospodarczy. Pogląd, w myśl którego nie można prowadzić efektywnej polityki ekonomicznej bez właściwej polityki społecznej, przeciwstawiany jest spojrzeniu odwrotnemu – iż polityka społeczna wykorzystuje i eksploatuje wzrost gospodarczy (Frączkiewicz-Wronka, 2010, s. 22, 31).

Brak zgody co do słuszności prowadzenia dalekosiężnej i wielostronnej polityki społecznej, podobnie jak w przypadku dyskusji o roli państwa w gospodarce, stanowi główną przyczynę występowania odmienności w jej postrzeganiu, funkcjonowaniu i prowadzeniu. Na realizowanie konkretnego modelu polityki społecznej w państwach wpływa oczywiście jeszcze wiele innych czynników – m.in. historycznych czy kulturowych, ale chcąc przedstawić tę problematykę w jak najbardziej przystępny sposób, trzeba podkreślić, iż spór toczy się o doktryny, wartości, społeczne uwarunkowania oraz rzecz jasna finanse. Podstawowy problem dotyczy więc zakresu gwarantowanych przez państwo usług, świadczeń i wyznaczenia granicy wsparcia.

W zależności od sprawującej władzę w danym kraju opcji politycznej, której przedstawiciele wybierani są niejednokrotnie w demokratycznych wyborach, obserwuje się przewagę poglądów i modeli skrajnie liberalnych lub socjalnych oraz – zdecydowanie częściej – pośrednich. W modelu marginalnym, liberalnym postuluje się niemalże całkowite odejście od działalności socjalnej. Przedstawi-

ciele liberalizmu oraz podobnych poglądów uważają, że potrzeby społeczeństwa powinny być zaspokajane w ramach rynku prywatnego i ewentualnie rodziny. Zdaniem przedstawiciela libertarianizmu R. Nozicka, zwolennika państwa minimalnego, państwo nie powinno wychodzić poza funkcje ochrony życia i własności. W modelu tym, nazywanym również (m.in. przez M. Książepolskiego, 2012, s. 13–37) rezydualnym, polityka społeczna może być stosowana jako rozwiązanie doraźne. Podkreśla się tu jednak znaczenie trzeciego sektora¹.

W kolejnym, motywacyjnym (służebnym, korporacyjnym) modelu polityka społeczna ma znacznie szerszy zakres. Akcentuje się jej dużą rolę we wspieraniu rozwoju gospodarczego, równocześnie dostrzegając przywileje dla osób pracujących oraz istotność rozwiązań ubezpieczeniowych, w tym składki na ubezpieczenie zdrowotne.

W innym modelu – instytucjonalno-redystrybucyjnym – polityka społeczna uważana jest za integralną część systemu, a instytucje publiczne (a nie jednostka czy zakład pracy) są odpowiedzialne za dobrobyt obywateli. Gwarancja powszechności oraz dostępności do świadczeń i usług publicznych determinowana jest faktem zamieszkania w danym państwie (nawet nie posiadania obywatelstwa) i nie wynika z warunków pracy. Środki finansowe przekazywane na realizację takiej polityki w państwach nazywanych państwami opiekuńczymi, dobrobytu czy *welfare states* w bardzo dużej części pochodzą z wysokich podatków.

Zdaniem L. Balcerowicza formowanie się państw dobrobytu w ostatnich dekadach było możliwe dzięki gwałtownemu rozwojowi gospodarczemu po II wojnie światowej oraz znacznie bardziej niż w chwili obecnej korzystnej sytuacji demograficznej, z przewagą pracujących młodych ludzi. Współcześnie państwa redystrybucyjne, czyli wypłacające duże transfery socjalne, są narażone na kryzysy zadłużeniowe. Podobne zdanie prezentuje m.in. estoński polityk M. Laar, podkreślający, że „model państwa opiekuńczego jest w pewnym sensie podobny do państwa komunistycznego – uzależnia ludzi” (Świder, 2010), niszczy przedsiębiorczość oraz etos pracy, a w dłuższej perspektywie jest niemożliwy do realizacji.

Jak już wcześniej zostało zaznaczone, w skład polityki społecznej, stanowiącej zbiór licznych tzw. polityk szczegółowych, wchodzi m.in. polityka ochrony zdrowia. Jest ona definiowana jako wszelka aktywność państwa, a w szczególności podmiotów polityki społecznej, mająca na celu poprawienie stanu zdrowia obywateli lub niedopuszczenie do jego pogorszenia się (Włodarczyk, 1992),

¹ Doskonałym przykładem państwa, które jeszcze kilka lat temu realizowało typowy model liberalny także w odniesieniu do ochrony zdrowia, są Stany Zjednoczone, ale nawet tam zdecydowano, że od roku 2014 dotychczas dobrowolne ubezpieczenie zdrowotne będzie obowiązkowe. System zdrowotny w USA uznawany jest za jeden z najbardziej dynamicznych pod względem modyfikacji.

w której dziś szczególną rolę należałoby przypisać edukacji, profilaktyce oraz długoterminowej opiece, w Polsce jeszcze nie do końca uregulowanej prawnie. Aby osiągnąć ten główny cel, Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) określiła pięć kluczowych elementów, które współcześnie powinny stać się drogowskazem we wprowadzanych reformach. Zaliczono do nich:

- ograniczenie wykluczenia i nierówności społecznych w zakresie zdrowia (reformy upowszechniające dostęp do usług zdrowotnych),
- organizację usług zdrowotnych wokół potrzeb i oczekiwań społecznych (reformy dotyczące dostarczania usług),
- zintegrowanie działań wszystkich sektorów na rzecz poprawy zdrowia,
- realizację polityki zdrowotnej w oparciu o dialog, wzmacnianie przywództwa,
- zwiększenie udziału zainteresowanych stron w polityce zdrowotnej (*Primary Health Care...*).

7.2. Znaczenie modeli opieki zdrowotnej w zarządzaniu systemem ochrony zdrowia

Za system ochrony zdrowia WHO uznaje wszystkie organizacje, instytucje, nakłady i zasoby, których podstawowym założeniem jest wygenerowanie działań skierowanych na poprawę, utrzymanie i odbudowę stanu zdrowia. Właściwie funkcjonujący system dostarcza wysokiej jakości usługi zdrowotne dla wszystkich ludzi, zawsze kiedy ich potrzebują (*Health Systems...*). Inna definicja, autorstwa S. Poździocha oraz C. Włodarczyka, traktuje system ochrony zdrowia jako „wyodrębnioną całość złożoną z wielu różnorodnych elementów, które są połączone różnorodnymi więzami (między którymi zachodzą różnorodne relacje), realizującą cel związany ze zdrowiem” (Włodarczyk, Poździoch, 2001, s. 14). System ochrony zdrowia składa się z kilku elementów mających wpływ na realizację polityki zdrowotnej. Zaliczyć do nich należy: służbę zdrowia (świadczeniodawcę), odpowiadającą za realizację świadczeń medycznych, instytucje administrujące i finansujące służbę zdrowia, spełniające w głównej mierze funkcję kontrolną, oraz tradycyjne działania zdrowia publicznego (Kęsy, 2012, s. 12).

Poprzez właściwie zorganizowany i zarządzany system ochrony zdrowia państwo, rozumiane szeroko jako zbiór podmiotów instytucji różnych szczebli, w kategoriach budowania instytucji, kalkulowania i opracowywania taktyki (por. Foucault, 1991, s. 95), powinno dbać o stan zdrowia obywateli, czuwać nad warunkami ich życia i pracy oraz zapobiegać zjawiskom groźnym czy szkodliwym (zob. Frączkiewicz-Wronka i in., 2004, s. 30–32).

Analiza literatury przedmiotu pokazuje, że istnieją liczne klasyfikacje funkcji, jakie państwo może pełnić w zakresie ochrony zdrowia. W szczególności odpowiada za określenie wizji i strategii systemu ochrony zdrowia, a więc za wybór (całości lub wybranych elementów) pewnego modelu systemu ochrony zdrowia. Ponadto do zadań państwa należy: gwarantowanie, iż cała konstrukcja i organizacja systemu jest połączona z celami w zakresie zdrowia, wpływanie na inne sektory gospodarki, aby również dążyły do poprawy stanu zdrowia populacji, zarządzanie systemem ochrony zdrowia w sposób zgodny z obowiązującymi wartościami, gromadzenie, kompilowanie, rozpowszechnianie oraz odpowiednie wykorzystywanie zebranych informacji, a także ulepszanie instrumentów finansowych i prawnych (zob. Veillard i in., 2011, s. 191–199).

Systemy opieki zdrowotnej oraz zakresy usług świadczonych w ich ramach są odmienne w różnych zakątkach świata, bowiem każdy opracowuje swój własny model zarządzania oraz swoisty sposób realizacji celów polityki zdrowotnej. Bezsporny jednak jest fakt, iż dobrze działające systemy opierają się na solidnych i stabilnych mechanizmach finansowania, zapewnieniu właściwie wyszkolonych, odpowiednio opłacanych pracowników, wiarygodnych informacjach, na których mogą bazować osoby decyzyjne oraz politycy, a także dobrze utrzymanych urządzeniach, koniecznych do dostarczania wysokiej jakości leków, nowoczesnej technologii oraz na właściwym zarządzaniu (*Health Systems...*). Narodowe systemy zdrowia, mimo instytucjonalno-organizacyjnych różnic, pełnią jednak zbliżone funkcje (zob. Włodarczyk, 1996, s. 105–106):

- zarządzania i odpowiedzialności, tzw. *stewardship*,
- kreowania zasobów,
- dostarczania usług i świadczeń,
- finansowania systemu (zob. Zybala, 2009, s. 30–31).

Cele reform tych systemów są również podobne i w większości przypadków koncentrują się na wyrównywaniu dostępu różnych grup społecznych do usług zdrowotnych, zaspokajaniu potrzeb i oczekiwań pacjentów oraz na zwiększaniu efektywności i polepszaniu jakości świadczeń (Preker, Harding, 2003, s. XI–XII). Bardzo ogólnie rzecz ujmując, systemy zawsze mają za zadanie utrzymać społeczeństwa w zdrowiu, leczyć chorych oraz minimalizować ryzyko ruiny finansowej jednostek i całych gospodarstw domowych z tytułu opłat za usługi opieki zdrowotnej. Cel ten osiągają poprzez wykorzystywanie rozwiązań charakterystycznych dla klasycznych modeli systemów zdrowotnych.

W literaturze istnieje kilka kryteriów klasyfikacji modeli opieki zdrowotnej. Biorąc pod uwagę kryterium historyczno-porównawcze, do podstawowych zaliczyć można cztery główne, niejednokrotnie odmiennie nazywane modele: niemiecki model Bismarcka (ubezpieczeniowy, ustawowego ubezpieczenia choro-

bowego), brytyjski model Beveridge’a (budżetowy, model służby zdrowia), amerykański model rynkowy (komercyjnego ubezpieczenia zdrowotnego) oraz rosyjski, nazywany modelem Siemaszki (zob. Jończyk, 2010).

Model ubezpieczeniowy funkcjonuje od lat osiemdziesiątych XIX w., kiedy to w Niemczech uchwalono tzw. ustawy bismarckowskie, które wprowadzały świadczenia gwarantowane przez państwo na wypadek choroby (1883 r.), wypadków przy pracy (1884 r.) oraz inwalidztwa, starości i śmierci (1889 r.). Industrializacja oraz związana z nią masowość wypadków i chorób, przy jednoczesnym osłabieniu więzi rodzinnych i lokalnych, spowodowała, że kasy fabryczne, pomocy wzajemnej czy związków zawodowych przestały być wystarczające dla klasy robotniczej (Szpor, 2009, s. 28–29). Obecnie główne założenie modelu polega na tym, że prawo do świadczeń ma charakter podmiotowy i wynika z akceptowanej umowy ubezpieczeniowej. Świadczenia zdrowotne finansowane są głównie z funduszy pochodzących od pacjentów, a przekazywanych za pomocą obowiązkowej składki (różnej wysokości), płaconej obowiązkowo przez pracodawców, pracowników lub przez obu łącznie. W państwach, gdzie występuje system zbieżny w wielu elementach z bismarckowskim (np. Niemcy, Austria, Belgia, Francja, Holandia, Polska oraz Szwajcaria), tworzone są specjalne kasy i zakłady ubezpieczeniowe, które z kolei zawierają umowy z wytwórcami usług zdrowotnych – np. indywidualnie z lekarzami czy całymi placówkami. Państwo określa precyzyjne ramy prawne dla funkcjonowania systemu, a po przez swoje organy sprawuje nad nim nadzór.

W pierwszej połowie XX w. model ubezpieczeniowy stawał się coraz bardziej powszechny, nie tylko w krajach Europy, ale i całego świata. Jednakże skutki II wojny światowej oraz ogłoszony w 1942 r. plan Beveridge’a, którego celem było eliminowanie niedostatku, wpłynęły na pojawienie się nowego modelu opieki zdrowotnej – budżetowego. Model ten zakłada gwarancję bezpieczeństwa socjalnego dla wszystkich obywateli, a jedynym kryterium stosowanym przy udzielaniu świadczeń jest potrzeba zdrowotna. Podmiotem odpowiedzialnym za zarządzanie oraz realizację uniwersalnego dostępu do świadczeń jest państwo oraz państwowa służba zdrowia (zob. Włodarczyk, 2010, s. 45–46). Środki finansowe przeznaczone na ochronę zdrowia pochodzą głównie z podatków i wchodzi w skład budżetu centralnego, z którego są wydzielane, by następnie trafić do budżetów regionalnych, lokalnych, zarządzanych przez odpowiednie jednostki samorządu terytorialnego. Wart podkreślenia jest fakt, iż w modelu tym, charakterystycznym m.in. dla krajów skandynawskich, Anglii, Irlandii czy Włoch, wpływ państwa na zarządzanie oraz sposób funkcjonowania placówek opieki zdrowotnej jest znikomy, bowiem jednostki te są niezależne.

W modelu rynkowym, nazywanym także rezydualnym lub liberalnym, przyjmuje się zasadę odpowiedzialności indywidualnej, gdzie to obywatel pono-

si tzw. ryzyko związane z utratą zdrowia. Ochroną sektora publicznego objęte są wyłącznie osoby w bardzo złej sytuacji finansowej, osoby starsze, a także potrzebujące pomocy matki oraz ich dzieci. W modelu tym sektor ochrony zdrowia jest rynkiem zbytu, na którym główną rolę odgrywa popyt i podaż, a pacjent jest klientem. Rządowa kontrola nad rozmieszczeniem zasobów i wydatkowaniem środków finansowych jest minimalizowana.

Model centralnie planowany – Siemaszki – jest charakterystyczny dla państw Europy Środkowo-Wschodniej, a kraje takie jak m.in. Czechy, Litwa, Węgry i Polska przyjęły go po zakończeniu II wojny światowej i funkcjonowały w oparciu o niego do czasów transformacji ustrojowych. W tym historycznym modelu istniał pełen pakiet świadczeń i usług całkowicie bezpłatnych – finansowanych z budżetu. Główne i typowe elementy tego systemu to centralizacja organizacji i finansowania sektora ochrony zdrowia oraz związana z tym pełna kontrola państwa nad systemem. Co charakterystyczne – państwo było „właścicielem” wszystkich zakładów opieki zdrowotnej, a pracownicy sektora ochrony zdrowia traktowani byli jak urzędnicy państwowi (Kęsy, 2012, s. 13–14).

Z punktu widzenia zarządzania istotne jest jeszcze choćby krótkie przedstawienie innej klasyfikacji, w której poza klasycznymi znajdują się inne modele, w nowszej literaturze coraz bardziej zauważane i doceniane. W szczególności mowa o następujących modelach:

- model rynku opieki zdrowotnej, w którym pacjenci z własnych środków finansowych płacą za usługi opieki zdrowotnej prywatnym świadczeniodawcom. Rola państwa ogranicza się do tworzenia regulacji prawnych;
- model publicznej opieki zdrowotnej, gdzie finansowanie usług następuje ze środków publicznych – metodą budżetową lub przy niewystarczającej ilości środków finansowych – metodą ubezpieczenia społecznego. Dla tego modelu charakterystyczne jest występowanie różnych stopni centralizacji czy decentralizacji zarządzania, aczkolwiek nie jest to zdeterminowane zastosowaniem którejkolwiek z metod. W modelu tym wyróżnia się trzy typy: model zintegrowany, kontraktu publicznego oraz refundacji poniesionych kosztów;
- model profesjonalnej samoregulacji – w którym kontrolę nad systemem opieki zdrowotnej sprawują lekarze oraz organizacje zrzeszające profesjonalistów medycznych. Rola państwa jest ograniczona do egzekwowania podjętych przez specjalistów decyzji;
- model demokratyczny – gdzie każdy obywatel (bezpośrednio lub za pomocą przedstawicieli) ma prawo, a nawet obowiązek uczestniczyć w procesie zarządzania systemem opieki zdrowotnej. Jest to możliwe

dzięki stworzeniu warunków (głównie za pomocą technologii teleinformatycznych) do formułowania potrzeb zdrowotnych, priorytetów, problemów i sposobów ich rozwiązywania (Rutkowski, 2009, s. 229–236).

Podstawowe różnice, które wyraźnie widać w przedstawionych powyżej modelach, widoczne są w kilku aspektach – w zakresie roli państwa i różnych kombinacjach przynależności podmiotów do sektorów gospodarki, sposobie i źródłach finansowania oraz ogólnej koncepcji zarządzania. Należy jednak mieć na uwadze fakt, iż współcześnie funkcjonujące w Unii Europejskiej modele są w różnym stopniu wzorowane na modelu niemieckim i angielskim, a źródła finansowania (zob. Golinowska, Tambor, 2014, s. 205–217) to odpowiednio składka ubezpieczeniowa lub podatki. Pomimo licznych zmian ustrojowych, jakie dokonywały się w krajach Europy Środkowo-Wschodniej w latach dziewięćdziesiątych XX w., umacniającej się myśli liberalnej i ciągłych finansowych problemów systemu ochrony zdrowia, w państwach rozwiniętych nie nastąpiło ograniczenie publicznego charakteru tego sektora. Jedyne odstępstwa od aksjologicznych zasad powszechności, solidarności i bezwarunkowości korzystania ze świadczeń polegają na zastosowaniu ulg podatkowych dla osób korzystających z prywatnej opieki zdrowotnej czy możliwości wycofania się z opieki publicznej, z czym w Polsce nie mamy jednak do czynienia (Rutkowski, 2009, s. 236–238).

7.3. Zarządzanie polskim systemem opieki zdrowotnej

W okresie powojennym polski system opieki zdrowotnej wzorowany był na modelu Siemaszki. Do podstawowych jego założeń zaliczyć należy centralizację i hierarchiczny układ organizacyjny, silną pozycję administracji, skuteczną kontrolę oraz finansowanie głównie z budżetu centralnego. Już w okresie Polski Ludowej model ten był przekształcany, jednak zasadnicza zmiana systemu nastąpiła w końcu lat dziewięćdziesiątych XX w. Reforma wprowadzona 1 stycznia 1999 r. w istotny sposób zmieniła strukturę finansowania służby zdrowia. System budżetowy zastąpiono nowym modelem ubezpieczeniowo-budżetowym, ale wdrożone powszechne ubezpieczenia zdrowotne i tak nie zwolniły państwa z obowiązku przekazywania środków finansowych na system opieki zdrowotnej. Z budżetu centralnego nadal płacono bowiem m.in. na programy profilaktyczne, szczepienia ochronne, kształcenie personelu medycznego, badania naukowe i różnego rodzaju programy polityki zdrowotnej. Ponadto w ramach reformy z 1999 r. utworzono instytucję kas chorych, będących dysponentem publicznych środków pochodzących ze składek. Kasy te były instytucjonalnie rozdzielone od świadczeniodawców, a instrumentem finansowania usług stały się kontrakty zawierane między nimi. Dzięki reformie pacjenci uzyskali swobodę wyboru

świadczeniodawcy (w myśl koncepcji o wolnym rynku i korzyściach płynących z konkurencji, zob. Janik, 2012, s. 38–43), a lekarze rodzinni, którzy mieli pełnić funkcję „filtra”, zaczęli sprawować podstawową opiekę zdrowotną.

Kolejne zmiany organizacyjne wprowadzono już po czterech latach funkcjonowania kas chorych, czyli w 2003 r., kiedy to przekształcono je w Narodowy Fundusz Zdrowia (NFZ). Nowe przepisy spowodowały, że zaprzestano regulacji przepływu środków finansowych pomiędzy poszczególnymi oddziałami za pomocą rozliczeń międzykasowych, promes czy wyrównań finansowych. Wprowadzona reforma, pomimo iż wniosła do systemu nowe rozwiązania, okazała się niekonstytucyjna. Główne zarzuty dotyczyły braku zagwarantowania obywatelom prawa równego dostępu do świadczeń oraz nieprawidłowości w konstrukcji prawnej NFZ, jego wewnętrznej organizacji i kontroli. Trybunał Konstytucyjny nakazał wdrożenie działań naprawczych, co w efekcie doprowadziło do powstania kolejnej, obowiązującej do dziś, chociaż często nowelizowanej, ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

W latach dziewięćdziesiątych XX w. w reformowaniu polskiego systemu opieki zdrowotnej bardzo istotne stało się również przejęcie przez nowo utworzone, będące efektem reformy administracyjnej jednostki samorządu terytorialnego (gminę, powiat, województwo) funkcji organu założycielskiego zakładów opieki zdrowotnej oraz ich obligatoryjne przeformowanie z jednostek budżetowych w samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej.

W chwili obecnej polski system opieki zdrowotnej nadal oparty jest na modelu ubezpieczeniowym, w którym państwo odpowiada za realizację celów polityki zdrowotnej. W szczególności za zarządzanie odpowiadają podmioty rządowe i samorządowe. Administracja rządowa, korzystając m.in. ze wsparcia naukowców, konsultantów krajowych w różnych dziedzinach medycyny czy ekspertów z instytutów naukowo-badawczych, opracowuje plany i zamieszcza je w strategicznych dokumentach rozwoju kraju. Na szczeblu rządowym główne prace planistyczne dotyczące zdrowia prowadzone są w Ministerstwie Zdrowia przy porozumieniu z Ministerstwem Finansów. Poza wypełnianiem funkcji planistycznej Ministerstwo Zdrowia jest również odpowiedzialne za finansowanie i wdrażanie programów zdrowotnych, finansowanie wybranych, uregulowanych prawnie świadczeń wyspecjalistycznych, przekazywanie środków finansowych na badania naukowe oraz kształcenie kadr zawodów medycznych. Ponadto pełni liczne funkcje nadzorcze, a w stosunku do wybranych podmiotów również bezpośrednie funkcje kierownicze.

Oprócz Ministerstwa Zdrowia funkcje zarządcze, nadzorcze i kontrolne w ramach rozdzielonych kompetencji pełni również inne podmioty, m.in. Narodowy Fundusz Zdrowia (NFZ) oraz samorządy terytorialne. Fundusz, jako państwowa jednostka organizacyjna podległa Ministerstwu Zdrowia, a w spra-

wach gospodarki finansowej – Ministerstwu Finansów, wypełnia funkcję płatnika. Ze środków pochodzących z obowiązkowych składek ubezpieczenia zdrowotnego NFZ refunduje leki, finansuje świadczenia zdrowotne udzielane ubezpieczonym oraz kontraktuje je z publicznymi i niepublicznymi świadczeniodawcami.

Zadania władz publicznych w zakresie zapewnienia równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej reguluje ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Zadania te obejmują w szczególności: tworzenie warunków funkcjonowania systemu ochrony zdrowia, analizę i ocenę potrzeb zdrowotnych oraz czynników powodujących ich zmiany, promocję zdrowia i profilaktykę, mające na celu tworzenie warunków sprzyjających zdrowiu, finansowanie w trybie i na zasadach określonych ustawą świadczeń opieki zdrowotnej.

Samorządy terytorialne funkcjonujące na wszystkich poziomach w zakresie ochrony zdrowia pełnią także szereg funkcji, które regulują liczne akty prawne. Główną rolą jednostek samorządu terytorialnego jest wypełnianie funkcji organizatora ochrony zdrowia, właściciela, nadzorcy i zarządcy publicznych zakładów opieki zdrowotnej. W szczególności działania samorządu terytorialnego obejmują:

- tworzenie ogólnej strategii i planowania polityki ochrony zdrowia na danym terenie. Na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego władze odpowiadają za tworzenie swojej strategii rozwojowej, a rola koordynatora przypada szczeblowi wojewódzkiemu,
- podejmowanie działań z zakresu zdrowia publicznego i indywidualnego,
- podejmowanie działań z zakresu promocji zdrowia.

Jak już wyżej zaznaczono, środki finansowe na ochronę zdrowia w większości pochodzą ze składek ubezpieczonych przekazywanych do NFZ-u przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) i Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS). Za ściąganie składek zdrowotnych ZUS i KRUS pobierają od NFZ-u opłatę. W chwili obecnej (od 1 stycznia 2007 r.) składka wynosi 9% podstawy wymiaru. Jest ona miesięczna oraz niepodzielna i opłacana wyłącznie przez pracownika. Składka na ubezpieczenie zdrowotne podlega odliczeniu z każdego źródła przychodów. Obowiązek opłacania składki posiadają m.in. osoby zatrudnione i pobierające świadczenia socjalne, pracownicy służb mundurowych, posłowie, senatorowie, sędziowie, prokuratorzy oraz emeryci i renciści. Osoby nieobjęte powszechnym obowiązkiem ubezpieczenia mogą przystąpić do niego dobrowolnie. Warunkiem objęcia takim ubezpieczeniem jest posiadanie miejsca zamieszkania na terytorium Polski.

Współcześnie istniejący w Polsce system ochrony zdrowia oparty na modelu ubezpieczeniowym ma wiele wad. Jednakże przeprowadzane w innych krajach reformy pokazują, że prosta zmiana modelu czy jego elementów, a nawet zwiększenie finansowania nie jest i nie będzie panaceum na wszelkie istniejące kłopoty, tym bardziej, że liczne i zmieniające się cele oraz wyzwania, przed jakimi staje ochrona zdrowia, powodują, że jej modyfikacje są nieuchronne i jawią się jako proces ciągły, niezakończony. Należy więc robić wszystko, aby system ochrony zdrowia w jak największym stopniu odpowiadał na potrzeby obywateli.

Ramy rozdziału oraz jego przeznaczenie nie pozwalają na omówienie wszystkich wad systemu, a tym bardziej na podjęcie dyskusji o sposobach ich rozwiązywania.

Nowe modele systemu ochrony zdrowia oraz cele, jakie przed nimi stają, wskazują na fakt, iż istnieje obecnie potrzeba włączenia obywateli do zarządzania systemem opieki zdrowotnej. W ochronie zdrowia, podobnie jak w innych organizacjach sektora publicznego, prywatnego czy pozarządowego, w praktyce przestały sprawdzać się metody jednostronnego, centralnego administrowania, a obywatele coraz częściej chcą uczestniczyć w podejmowaniu ważnych decyzji (zob. Szczudlińska-Kanoś, 2015, s. 1851–1857) zgodnie z ich przekonaniami i wartościami, w tym w tworzeniu polityki zdrowotnej. Konieczne jest więc ich wysłuchiwanie, włączanie w system zarządzania, a następnie podejmowanie prób wprowadzenia systemu nowej jakości, uwzględniającego przede wszystkim stopień zaspokajania oczekiwań pacjentów.

M.E. Porter oraz T.H. Lee proponują, aby wykorzystać potencjał społeczeństw i odejść od reformowania skoncentrowanego wokół tego, co powinny zrobić władze, lekarze i personel medyczny do reformowania opartego na potrzebach pacjentów. Zdaniem naukowców należy zmienić punkt ciężkości – z koncentracji na procedurach i rentowności świadczonych usług do koncentracji na mierzeniu korzyści osiąganych przez pacjentów. Obecne zarządzanie rozdrobnionym systemem, w którym większość jednostek oferujących usługi opieki zdrowotnej świadczy ich szeroki, a nawet pełny zakres w niskiej jakości, należy zmienić na zorganizowanie systemu bardziej zogniskowanego, w którym świadczenie usług skupione zostanie we właściwych miejscach, a opieka charakteryzować się będzie wysoką jakością.

Pierwszy etap realizacji przedstawionej zmiany powinien polegać na określeniu odpowiedniego celu reformy. Zdaniem M.E. Portera i T.H. Lee zbyt wąski cel polegający wyłącznie na poprawie dostępu do opieki i zmniejszeniu kosztów jest błędny, bowiem dostęp do opieki zdrowotnej niskiej jakości nie może być celem, a w odniesieniu do jakości nie zmniejsza nawet kosztów. Zwiększenie zysków musi być konfrontowane z oczekiwaniami i zadowoleniem pacjentów. Przeprowadzenie takiej transformacji nie jest jednak zadaniem prostym i w głów-

nej mierze zależy od usługodawców – lekarzy (zob. Lee, 2015; Frączkiewicz-Wronka, Austen-Tynda, 2009), ale także od władz opracowujących plany działania, pracodawców i samych pacjentów (Porter, Lee, 2015).

Bibliografia

- Auleytner J., (2000), *Polityka społeczna. Teoria i organizacja*, WSP TWP, Warszawa.
- Auleytner J., Głębicka K., (2000), *Polityka społeczna pomiędzy opiekuńczością a pomocniczością*, WSP TWP, Warszawa, s. 16.
- Biuro Światowej Organizacji Zdrowia w Polsce, <http://www.who.un.org.pl> (dostęp: 25.07.2015).
- Foucault M., (1991), *Governmentality* [w:] G. Burchell, C. Gordon., P. Miller, *The Foucault Effect*, University of Chicago Press, Chicago, s. 95.
- Frączkiewicz-Wronka A., (2010), *Nowoczesna koncepcja świadczenia usług publicznych – zmiana kierunku nowego zarządzania publicznego* [w:] A. Frączkiewicz-Wronka (red.), *Pomiar efektywności organizacji publicznych na przykładzie sektora ochrony zdrowia*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice, s. 22, 31.
- Frączkiewicz-Wronka A., Austen-Tynda A. (red.), (2009), *Przywództwo w ochronie zdrowia. Idee i instrumenty*, Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Frączkiewicz-Wronka A., Jasłowski J., Owcorz-Cydzik B., Sobusik D., (2004), *Samorządowa polityka zdrowotna*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice, s. 30–32.
- Golinowska S., Tambor M., (2014), *Źródła finansowania opieki zdrowotnej*, „Zdrowie Publiczne i Zarządzanie”, nr 3, s. 205–217.
- Health Systems, http://www.who.int/topics/health_systems/en/ (dostęp: 30.07.2015).
- Helco H., (2010), *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, European Consortium for Political Research Press, s. 285–286.
- Janik W., (2012), *Sytuacja finansowa szpitali w warunkach kryzysu systemu opieki zdrowotnej w Polsce* [w:] R. Lewandowski (red.), *Zarządzanie kosztami, informacją i jakością w ochronie zdrowia*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, t. XIII, Łódź, s. 38–43.
- Jończyk J., (2010), *Zasady i modele ochrony zdrowia*, „Państwo i Prawo”, z. 8.
- Kęsy M., (2012), *Relacje i komunikacja w świecie medycznym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków, s. 12.
- Księżopolski M., (2012), *Skuteczność modeli polityki społecznej w rozwiązywaniu problemów ludzi starych*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje”, nr 7, s. 13–37.
- Lee T.H., (2010), *Turning Doctors into Leaders*, „Harvard Business Review”, April, <https://hbr.org/2010/04/turning-doctors-into-leaders/ar/1> (dostęp: 29.07.2015).
- Porter M.E., T.H. Lee, (2013), *The Strategy That Will Fix Health Care*, „Harvard Business Review”, October, <https://hbr.org/2013/10/the-strategy-that-will-fix-health-care> (dostęp: 27.07.2015).
- Preker A.S., Harding A. (red.), (2003), *Innovations in Health Service Delivery. The Corporatization of Public Hospitals*, The World Bank, Washington, s. XI–XII, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/15145> (dostęp: 29.07.2015).

- Primary Health Care*, WHO, www.who.int/topics/primary_health_care/en/ (dostęp: 26.07.2015).
- Rutkowski W., (2009), *Współczesne państwo dobrobytu. Ekspansja, kryzys, spory*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, s. 229–238.
- Svensson P.G., (1980), *The Concept of Health. Some Comments from a Social Science Perspective*, „Scandinavian Journal of Social Medicine”, no. 18, s. 25–55.
- Szczudlińska-Kanoś A., (2015), *Participatory Democracy to the Contemporary Problems of Polish Social Policy*, „International Scholarly and Scientific Research & Innovation”, Kopenhaga, s. 1851–1857.
- Szpor G. (red.), (2009), *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, Lexis Nexis, Warszawa, s. 28–29.
- Świder J., (2010), *Państwo opiekuńcze nie jest sprawiedliwe*, „Dziennik Polski”, 20 maja 2010 r., www.dziennikpolski24.pl/ (dostęp: 24.07.2015).
- Veillard J.H.M., Brown A.D., Bariş E., Permanand G., Klazinga N.S., (2011), *Health System Stewardship of National Health Ministries in the WHO European Region: Concepts, Functions and Assessment Framework*, „Health Policy”, no. 103, s. 191–199, za: J. Klich, (2012), *Państwo w systemach ochrony zdrowia: kierunki i perspektywy*, „Zdrowie Publiczne i Zarządzanie”, nr 10, s. 135–144.
- Włodarczyk W.C., (1992), *Wartości a nowa polityka zdrowotna państwa*, „Polityka Społeczna”, nr 10.
- Włodarczyk W.C., (1996), *Polityka zdrowotna w społeczeństwie demokratycznym*, Uniwersyteckie Wydawnictwo Medyczne „Vesalius”, Łódź–Warszawa–Kraków, s. 105–106.
- Włodarczyk W.C., Poździej S., (2001), *Systemy zdrowotne. Zarys problematyki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków, s. 14.
- Włodarczyk W.C., (2010), *Wprowadzenie do polityki zdrowotnej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, s. 45–46.
- Zybała A. (red.), (2009), *Wyzwania w systemie ochrony zdrowia – zasoby ludzkie i zasoby organizacyjne w centralnych instytucjach*, raport wykonany na zlecenie Światowej Organizacji Zdrowia, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2009, s. 30–31, http://ksap.gov.pl/ksap/sites/default/files/publikacje/raport_who.pdf (dostęp: 28.07.2015).

Akty prawne

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 581 z późn. zm.

ROZDZIAŁ 8

ZARZĄDZANIE BEZPIECZEŃSTWEM PUBLICZNYM

Bezpieczeństwo publiczne jest jednym z podstawowych fundamentów zasobnego i dobrze funkcjonującego społeczeństwa (Choenni, Leertouwer, 2010, s. 234). Stanowi pochodną realizowanej polityki państwa, jest elementem zarządzania publicznego (Kozuch, 2004, s. 60; Frączkiewicz-Wronka, 2009, s. 24). Jego szeroki zakres podmiotowy dotyczy zarówno organizacji państwowej, jak i pojedynczych osób na danym obszarze administracyjnym. Obejmuje zabezpieczenie przed zamachami na życie, zdrowie i mienie, bezpieczeństwo w transporcie i komunikacji, sanitarno-epidemiologiczne, pożarowe, prawne, informacyjne, architektoniczne, środowiskowo-technologiczne, obyczajowe oraz imprez masowych i zgromadzeń (Fehler, 2009, s. 37). Odnosi się do środowiska, w jakim funkcjonuje dana społeczność. Zgodnie z art. 5 Konstytucji RP zapewnienie bezpieczeństwa jest podstawowym zadaniem państwa i jego organów.

Tradycyjne podejście do problematyki bezpieczeństwa publicznego koncentruje się na osiąganiu pożądanego stanu poprzez formułowanie odpowiedniej polityki publicznej. Tymczasem obecne uwarunkowania wymagają podejścia nowego, przywiązującego wagę do zagadnień zarządzania. Współcześnie w kształtowaniu bezpieczeństwa publicznego biorą udział nie tylko prawnicy i znawcy nauk administracji, ale również specjaliści z zakresu zarządzania, socjologii, ekonomii, nauk politycznych, nauk technicznych itd. (Kozuch, Sienkiewicz-Małyjurek, 2014, s. 473).

Co więcej, bezpieczeństwo publiczne jest najczęściej występującym rodzajem bezpieczeństwa (Pieprzny, 2007, s. 89). Jednakże zakres badań prowadzonych w tym obszarze, potwierdzony publikacjami w literaturze naukowej, jest skromny (Tomasino, 2011, s. 1350; Strömgren, Andersson, 2010, s. 288). Istnieje zatem luka badawcza, która stwarza potrzebę rozszerzenia zakresu badań w zakresie bezpieczeństwa publicznego. Niniejszy rozdział stanowi próbę wypełnienia tej luki badawczej poprzez przedstawienie specyfiki, procesu, struktury i odpowiedzialności w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym, a także wykazanie, że współpraca międzyorganizacyjna stanowi podstawę działań realizowanych w tym obszarze. Przedstawione rozważania zostały przeprowadzone

w ramach projektu naukowego pt. „Koordynacja, komunikowanie i zaufanie jako czynniki skutecznej współpracy międzyorganizacyjnej w systemie zarządzania bezpieczeństwem publicznym”, sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji nr DEC-2012/07/D/HS4/00537.

8.1. Zakres zarządzania bezpieczeństwem publicznym

W ujęciu ogólnym zarządzanie bezpieczeństwem obejmuje praktykę działania oraz zadania i odpowiedzialność za podejmowanie działań w celu kontroli zagrożeń i ryzyka w systemach społeczno-technicznych (Reiman, Rollenhagen, 2011, s. 1264; Vinodkumar, Bhasi, 2011, s. 499). Jego zadaniem jest niedopuszczenie do przekroczenia akceptowalnego poziomu ryzyka wystąpienia zagrożeń i utraty kontroli nad nimi. Badania literaturowe przeprowadzone przez G. Grote pozwoliły wyłonić podstawowe elementy zarządzania bezpieczeństwem. Obejmują one (Grote, 2012, s. 1984): politykę bezpieczeństwa, środki bezpieczeństwa i odpowiedzialność, identyfikację i ograniczanie ryzyka, standardy i procedury, czynnik ludzki jako podstawę struktury systemu, szkolenia, monitorowanie wyników w zakresie bezpieczeństwa, zgłaszanie i badanie wypadków, audyt, ciągle doskonalenie i zarządzanie zmianą. Przedstawione elementy stanowią standardowy zakres zarządzania bezpieczeństwem, jednak ich implementacja w organizacji zależy od charakteru działania i otoczenia organizacji.

W przypadku bezpieczeństwa publicznego zarządzanie dotyczy zbiorowości ludzkich w określonych obszarach społecznych, a także przedstawicieli tych zbiorowości w administracji publicznej, resortach siłowych, innych jednostkach wykonawczych i w sferze prywatnej. Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym stanowi „zorganizowane działanie z wykorzystaniem zasobów kadrowych, finansowych, technicznych oraz informacyjnych, w celu zmniejszania potencjalnych zagrożeń, zapewnienia niezakłóconego przebiegu życia społecznego, a także ochrony zdrowia i życia ludzi oraz mienia i środowiska” (Sienkiewicz-Małyjurek, 2010, s. 127). Ukierunkowane jest na zapobieganie i zwalczanie zagrożeń, do których może dojść w wyniku (art. 18 ust. 1 ustawy o Policji):

- niebezpieczeństwa powszechnego dla życia, zdrowia lub wolności obywateli,
- bezpośredniego zagrożenia dla mienia w znacznych rozmiarach,
- bezpośredniego zagrożenia obiektów lub urządzeń,
- zagrożenia przestępstwem o charakterze terrorystycznym bądź jego dokonania w stosunku do obiektów mających szczególne znaczenie dla bezpieczeństwa lub obronności państwa, bądź mogącym skutkować niebezpieczeństwem dla życia ludzkiego.

Zagrożenia bezpieczeństwa publicznego obejmują przekroczenie norm ustawowych, a także niepisanych zasad obowiązujących w danych społecznościach, tzw. zachowań społecznych. Dotyczą również zagrożeń generowanych przez rozwój cywilizacyjny, w grupie których można wymienić zagrożenia techniczne (np. awarie chemiczne, jądrowe, katastrofy budowlane), a także klęski naturalne o rosnącej intensywności i skali. Zatem obszar zainteresowania zarządzania bezpieczeństwem publicznym jest szeroki i rozciąga się od polityki społecznej, poprzez politykę regionalną, kryminalną, aż do zarządzania kryzysowego (Tomasiński, 2011, s. 1351; Williams i in., 2009, s. 14).

Celem zarządzania bezpieczeństwem publicznym jest zapobieganie wystąpieniu zagrożeń, a w przypadku ich zaistnienia podjęcie odpowiednich działań minimalizujących skutki. Skuteczność realizacji działań w zarządzaniu bezpieczeństwem w sektorze publicznym zależy od wielu czynników. Podstawowe znaczenie spośród nich mają (Hołyst, 2009, s. 1109): indywidualizacja, kompleksowość, systematyczność, prognozowanie i koordynacja działań. Zasady te wskazują na przewagę procesów związanych z zapobieganiem nad działaniami ukierunkowanymi na zwalczanie istniejących zagrożeń. Podkreślają znaczenie dostosowania metod działań do rodzaju i miejsca zagrożenia, a także uwypuklają rolę istniejących relacji międzyorganizacyjnych.

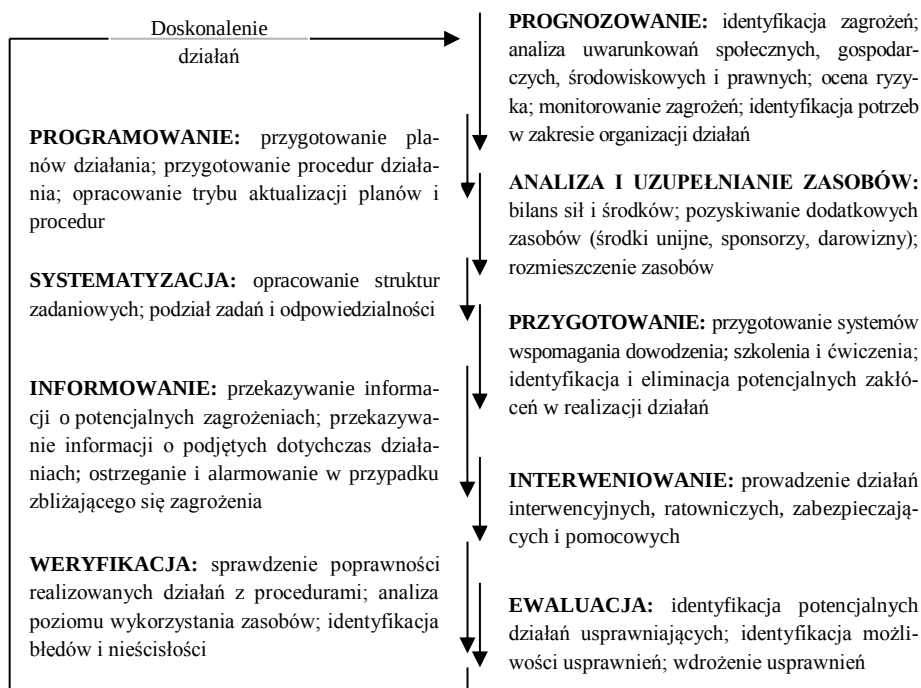
8.2. Proces zarządzania bezpieczeństwem publicznym

Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym jest procesem społecznym mającym na celu zapewnienie optymalnego poziomu bezpieczeństwa przy istniejących możliwościach i ograniczeniach oraz uwzględnieniu dynamiki otoczenia. Procesy te podlegają ciągłej analizie i doskonaleniu, czego rezultatem jest dostosowanie działań do zmieniających się warunków. Podstawowe procesy realizowane w bezpieczeństwie publicznym to: prognozowanie, programowanie, analiza i uzupełnianie zasobów, systematyzacja, przygotowanie, informowanie, interweniowanie, weryfikacja i ewaluacja (Kozuch, Sienkiewicz-Małyjurek, 2015a, s. 405). Procesy te są powiązane relacjami przyczynowo-skutkowymi i stanowią etapy zarządzania bezpieczeństwem publicznym. Przedstawiono je na rys. 1.

Każda jednostka uczestniczy w realizacji przedsięwzięć zgodnie z zadaniami ustawowymi i posiadanymi kompetencjami. W przypadku zagrożeń o charakterze społecznym w pierwszej kolejności identyfikowane są potencjalne przyczyny i konsekwencje wystąpienia tych zagrożeń (zarówno społeczne, gospodarcze, jak i polityczne), a następnie oceniane jest ryzyko ich wystąpienia. Na tej podstawie opracowuje się koncepcje działań, np. przygotowywane są programy prewencyjne czy też plany służby. Kierunki działań zostają określone w odniesieniu do posiadanych zasobów i możliwości ich zwiększenia, np. w poprzez

dofinansowywanie działań służb, inspekcji i straży przez samorządy, poszukiwanie sponsorów, zgłaszanie projektów krajowych i europejskich. W następnym kroku opracowane koncepcje wdrażane są do praktyki działania, a ich celem jest ukształtowanie optymalnego poziomu bezpieczeństwa publicznego. Podobnie w przypadku zagrożeń naturalnych i technicznych pierwszym krokiem jest identyfikacja i analiza potencjalnych zagrożeń wraz z oceną ryzyka ich wystąpienia. Następnie podejmowane są przedsięwzięcia, których celem jest eliminacja lub redukcja możliwości wystąpienia zagrożeń i ich skutków. Działania te polegają m.in. na planowaniu strategicznym, planowaniu zagospodarowania przestrzennego, modernizacji obiektów i realizacji inwestycji zwiększających bezpieczeństwo, przygotowywaniu planów i procedur działania oraz na szkoleniach. W przypadku wystąpienia zagrożenia następuje mobilizacja sił i środków i wdrożenie zaplanowanych działań. Podejmowane przedsięwzięcia podlegają weryfikacji i ocenie, co stanowi podstawę ich modyfikacji i doskonalenia.

Rysunek 1. Podstawowe procesy realizowane w bezpieczeństwie publicznym



Źródło: opracowano na podstawie: Kozuch, Sienkiewicz-Małyjurek, 2015a, s. 405.

Regulacje prawne obligują organy administracji publicznej do podejmowania działań w sytuacji wystąpienia określonego zagrożenia, wyznaczają ich obo-

wiązki i zakres uprawnień. Wytaczają tym samym ramy potencjalnych interwencji, a także obligują do podejmowania przedsięwzięć zgodnie z określonymi procedurami. Jednakże na zarządzanie bezpieczeństwem publicznym oprócz aspektów prawnych oddziałują również uwarunkowania organizacyjne, społeczne i sytuacyjne. Czynniki organizacyjne wpływają na możliwości pozyskiwania zasobów i koordynację działań, a społeczne budują relacje wewnątrz- i międzyorganizacyjne oraz wpływają na mobilizację. Z kolei uwarunkowania sytuacyjne wynikają z niepewności i zmian w środowisku operacyjnym, możliwości interakcji i kumulacji zagrożeń, a także różnic w przebiegu i intensywności nawet tego samego typu zagrożeń. Wymienione uwarunkowania sprawiają, że w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym ma zastosowanie dynamiczne zarządzanie procesami, które jest źródłem elastyczności systemów organizacyjnych i zapewnia szybkość reakcji (Grajewski, 2012, s. 67).

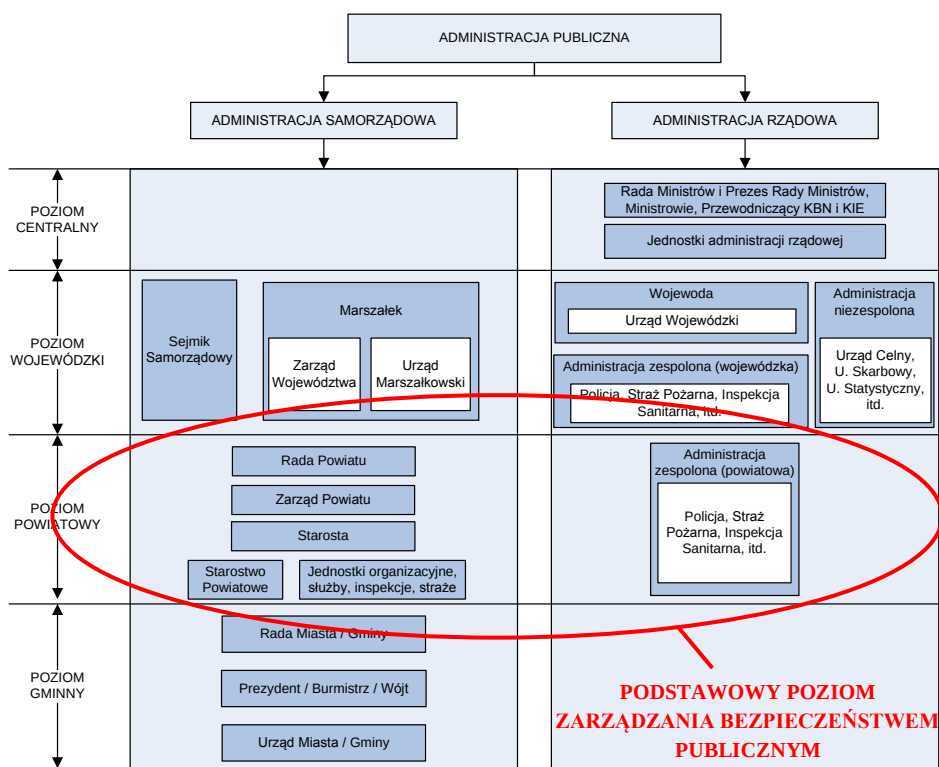
8.3. Struktura zarządzania bezpieczeństwem publicznym

Struktura zarządzania bezpieczeństwem publicznym jest zbieżna ze strukturą podziału władzy w Polsce, która funkcjonuje na dwóch obszarach: rządowym (centralnym) i samorządowym. Jednakże problematyka zapewnienia bezpieczeństwa publicznego jest domeną przede wszystkim powiatów, przy wsparciu samorządów regionalnych. Jak pisze M. Kulesza, „znaczną część przedsięwzięć w dzisiejszym świecie można podjąć jedynie przy skali 50–150 tysięcy mieszkańców. Dopiero taka skala wytwarza warunki demograficzne, organizacyjne, intelektualne, instytucjonalne, także gospodarcze do zarządzania. (...) System powiatowy, gdzie jest kilka, kilkanaście gmin wiejskich i jedno, dwa, trzy miasta, to jest pewien kosmos, w którym już dziś występuje wszystko, co potrzebne do życia zbiorowego lokalnej społeczności” (Kulesza, 2008, s. 354). Strukturę organizacji administracji publicznej wraz z zaznaczonym podstawowym obszarem zarządzania bezpieczeństwem publicznym zaprezentowano na rys. 2.

Grupy podstawowych podmiotów biorących udział w procesie zarządzania bezpieczeństwem publicznym obejmują (Sienkiewicz-Małyjurek, Kożuch, 2015; Kożuch, Sienkiewicz-Małyjurek, 2015a; Kożuch, Sienkiewicz-Małyjurek, 2015b): samorząd terytorialny, jednostki interwencyjno-ratownicze, społeczności lokalne i przedsiębiorstwa funkcjonujące na danym obszarze terytorialnym, media, organizacje pozarządowe oraz jednostki badawczo-rozwojowe. Jednostki te tworzą system bezpieczeństwa publicznego w ujęciu szerokim. Jednakże kwintesencja bezpieczeństwa publicznego obejmuje *stricte* działania podejmowane przez wyspecjalizowane jednostki (np. policję, państwową straż pożarną, ratownictwo medyczne itd.) w zakresie zapobiegania zagrożeniom i ich zwalczania. Jednostki te są odpowiednio przygotowane, wyszkolone, posiadają od-

powiednie umiejętności i wiedzę oraz dysponują środkami i narzędziami adekwatnymi do sytuacji. Wspecjalizowane jednostki funkcjonują równolegle i tworzą system bezpieczeństwa publicznego w ujęciu wąskim (Kožuch, Sienkiewicz-Małyjurek, 2014, s. 474).

Rysunek 2. Struktura administracji w Polsce wraz z zaznaczonym podstawowym obszarem zarządzania bezpieczeństwem publicznym



Źródło: opracowanie własne.

Każda jednostka biorąca udział w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym spełnia określone funkcje. Podstawową rolę w zakresie działań interwencyjnych i ratowniczych pełnią: Policja, Straż Pożarna (państwowa i ochotnicza) i ratownicy medyczni. Jednostki te najczęściej jako pierwsze podejmują odpowiednie działania. W zależności od rodzaju zagrożenia angażowane są również inne podmioty. Bezpośrednie działania może wspomagać m.in. straż gminna, wojsko czy też organizacje pozarządowe (np. OSP, WOPR, GOPR itp.). Z kolei inspekcja ochrony środowiska, inspekcja sanitarna, inspekcja nadzoru budowlanego czy pracownicy pomocy społecznej mogą pełnić rolę doradczą i wspomagać podejmowanie decyzji, służąc wiedzą specjalistyczną. W zapobieganiu zagroże-

niom bezpieczeństwa publicznego priorytetową rolę odgrywa edukacja, wychowanie i przygotowanie do przeciwstawienia się trudnym sytuacjom. Funkcje te realizowane są przede wszystkim przez oświatę, media, organizacje pozarządowe i samorządy w ramach kształtowania kultury i tożsamości narodowej. Również Policja i Państwowa Straż Pożarna przygotowują programy prewencyjne mające na celu niedopuszczenie do wystąpienia zagrożeń. Reasumując, podmioty uczestniczące w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym można pogrupować następująco, zgodnie z realizowanymi funkcjami:

- funkcje zapobiegawcze: administracja publiczna, Policja, Państwowa Straż Pożarna i inne jednostki w ramach swoich zadań ustawowych,
- podstawowe funkcje interwencyjno-ratownicze: Policja, Straż Pożarna (państwowa i ochotnicza), Ratownictwo Medyczne,
- funkcje wspierające bezpośrednie działania (wspomaganie realizacji działań oraz służenie wiedzą specjalistyczną): Straż Graniczna, Straż Gminna, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Służba Celna, Straż Ochrony Kolei, Inspekcja Transportu Drogowego, Żandarmeria Wojskowa, Inspekcja Nadzoru Budowlanego, Inspekcja Sanitarna, Lekarz Weterynarii, Lasy Państwowe, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, Inspekcja Farmaceutyczna, formacje ochronne i in.,
- funkcje koordynacyjno-kontrolne: administracja publiczna (koordynacja pozioma), poziom nadrzędny służb, inspekcji i straży (koordynacja pionowa),
- funkcje edukacyjno-informacyjne: samorządy, oświata, media, kościoły, organizacje pozarządowe.

Podstawowe znaczenie dla zarządzania bezpieczeństwem publicznym mają kompetencje poszczególnych jednostek i zakres ich odpowiedzialności.

8.4. Odpowiedzialność w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym

Odpowiedzialność w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa publicznego spoczywa na państwie i właściwych organach władzy państwowej (art. 5, 31, 74, 126, 135, 146 i 163 Konstytucji RP). Wynika to z reformy, która scedowała na samorządy odpowiedzialność za rozwój administrowanego obszaru, w tym za bezpieczeństwo publiczne. Samorządy rozpoznają zagrożenia u źródeł, planują i przygotowują przedsięwzięcia oraz odpowiadają za taktyczne przygotowanie działań. Mogą oddziaływać na poziom bezpieczeństwa publicznego poprzez podejmowanie odpowiednich inicjatyw (np. wdrażając programy prewencyjne, utrzymując magazyny przeciwpowodziowe), wspierając formacje działające na rzecz bezpieczeństwa (np. poprzez dofinansowywanie działań), poprzez rozwój

infrastruktury (np. kształtowanie bezpiecznych przestrzeni publicznych) czy też polityki społecznej (np. przeciwdziałanie bezrobociu, promocja i ochrona zdrowia, pomoc społeczna, polityka prorodzinna, edukacja i kultura) (Sienkiewicz-Małyjurek, 2010). Analiza ustawowych zadań samorządów wskazuje jednak, że nie tylko bezpośrednio wpływają one na poziom bezpieczeństwa publicznego. Poprzez realizację swoich pozostałych zadań kształtują warunki życia w regionie, przez co pośrednio oddziałują na bezpieczeństwo.

Samorządy pełnią swoje zadania samodzielnie, a administracja rządowa ma możliwość nadzoru i koordynacji ich działań w ramach obowiązujących przepisów prawa (ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, ustawa o samorządzie powiatowym, ustawa o samorządzie województwa, ustawa o samorządzie gminnym, ustawa o zarządzaniu kryzysowym). Poziom centralny odgrywa również ważną rolę w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym, odpowiada bowiem za zarządzanie strategiczne i ciągłość funkcjonowania całej administracji, spełnia rolę ustawodawczą, monitoruje i koordynuje przebieg przedsięwzięć, a w razie potrzeby przejmuje dowodzenie nad realizowanymi działaniami.

Sprawowanie władzy ogólnej wiąże się z ponoszeniem odpowiedzialności za rezultat działania całej administracji na danym poziomie organizacji państwa i opiera się w Polsce na zasadzie zwierzchnictwa i zasadzie zespolenia aparatu administracyjnego. Zwierzchnictwo polega na wykonywaniu działań w imieniu organów władzy publicznej, jednak na własny rachunek. Z kolei zespolenie administracyjne to sposób organizacji aparatu administracyjnego państwa. Przebiega ono na poziomie województwa i powiatu i polega na przyjęciu zwierzchnictwa organu władzy publicznej nad wybranymi organami terenowymi. Podstawowym zamysłem zespolenia administracyjnego jest stworzenie właściwych relacji między danym organem administracji a kierownikami jednostek organizacyjnych służb, inspekcji i straży. Normatywnym umocnieniem tej zależności jest przyznanie organom administracyjnym statutu właściwych w danej dziedzinie, a kierownikom służb, inspekcji i straży zlecenie wykonywania działań w imieniu i pod zwierzchnictwem danego organu administracji publicznej.

Organami administracji zespolonej na terenie województwa są: Komendant Wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej, Komendant Wojewódzki Policji, Kurator Oświaty, Wojewódzki Inspektor Farmaceutyczny, Wojewódzki Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego, Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego, Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska, Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej, Wojewódzki Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Wojewódzki Inspektor Sanitarny, Wojewódzki Lekarz Weterynarii. Wymienione służby, inspekcje i straże funkcjonują pod zwierzchnictwem wojewody, którego

zadaniem jest zapewnienie warunków do ich sprawnego działania i który ponosi odpowiedzialność za wyniki przedsięwzięć administracji zespolonej. Z kolei na poziomie powiatu administracja zespolona funkcjonuje pod zwierzchnictwem cywilnym starosty. Tworzą ją (art. 33b ustawy o samorządzie powiatowym):

- starostwo powiatowe,
- powiatowy urząd pracy, będący jednostką organizacyjną powiatu,
- jednostki organizacyjne stanowiące aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży.

Do powiatowych służb, inspekcji i straży zaliczane są (Dolnicki, 2009, s. 121):

- komenda powiatowa Policji,
- komenda powiatowa Państwowej Straży Pożarnej,
- powiatowy inspektorat nadzoru budowlanego.

W gminie nie występuje zespolenie administracyjne, a wójt, jako kierownik urzędu gminy, wykonuje jedynie uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (art. 33 ustawy o samorządzie gminnym). Prowadzenie wspólnych działań ze jednostkami działającymi w zakresie utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego możliwe jest na bazie umów i porozumień. Ponadto w celu wykonywania swoich zadań gmina może tworzyć inne jednostki organizacyjne (art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym), jak np. gminne (miejskie) zawodowe straże pożarne lub straże gminne.

Odpowiedzialność w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym została zatem ustawowo przypisana jednostkom administracji publicznej. Jednak odpowiedzialność ta wynika również z rezultatów działań podejmowanych przez poszczególne służby, inspekcje i straże funkcjonujące na danym terenie administracyjnym. Z tego względu rola samorządów w głównej mierze polega na planowaniu i przygotowywaniu działań w taki sposób, aby zapewnić sprawność i ciągłość działań. W ten sposób oraz poprzez zwierzchnictwo nad służbami, inspekcjami i strażami samorządy wpływają na przebieg działań w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym. Jednakże sama realizacja zaplanowanych przedsięwzięć leży w kompetencjach właściwych służb, inspekcji i straży. Jednostki te są odpowiednio przygotowane operacyjnie, posiadają odpowiednie umiejętności, wiedzę i kompetencje oraz dysponują środkami i narzędziami adekwatnymi do sytuacji.

8.5. Współpraca międzyorganizacyjna – wymóg konieczny w procesie realizacji działań w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym

Realizowane procesy, struktura organizacyjna oraz odpowiedzialność w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym wskazują, że działania podejmowane w badanym obszarze opierają się na uzupełniających się rolach i kompetencjach wielu jednostek, właściwie skoordynowanej ich pracy oraz ich skutecznym komunikowaniu się. Z tego względu podstawą zarządzania bezpieczeństwem publicznym jest współpraca międzyorganizacyjna (Waugh, Streib, 2006; Berlin, Kapucu i in., 2010; Carlström, 2011), a jednostki biorące w nim udział realizują działania równoległe, wzajemnie się uzupełniając. W tym obszarze działanie w pojedynkę nie jest możliwe, ale liczy się praca zespołowa. Jak pisze M. Kulesza, „policja, straż pożarna, inspekcje nie działają dla siebie, tylko działają na konkretnym obszarze, w konkretnych warunkach społecznych, przestrzennych, urbanistycznych itd. i nie zrobią nic bez współdziałania (...). Tworzy się więc węzeł zależności – współdziałania i wiedzy” (Kijowski i in., 2005, s. 40). Potwierdzają to badania przeprowadzone w Słowenii, które wskazują, że policja jest w stanie wykonać nie więcej niż 30% swoich zadań bez współdziałania z innymi podmiotami (Gorenak, Gorenak, 2009, s. 447).

Możliwości współpracy w zakresie bezpieczeństwa publicznego w Polsce stworzyła reforma administracji państwa wprowadzona na początku 1999 r., która pozwoliła na szersze zaangażowanie wspólnot samorządowych w tym zakresie. W rezultacie organy ścigania i jednostki ratownicze są dla samorządów partnerami, którzy reagują na potrzeby społeczności lokalnych. Ważną rolę odgrywają również inne podmioty, jak np. formacje ochronne, media i organizacje pozarządowe. Współdziałanie w obszarze bezpieczeństwa publicznego przebiega w oparciu o istniejące uregulowania prawne, przyjęte programy bezpieczeństwa i podpisane porozumienia. Zakres wspólnych działań obejmuje m.in. wspieranie inicjatyw i koordynowanie działań w zakresie popularyzacji zagadnień bezpieczeństwa, organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym, organizację działalności służącej koordynacji działań jednostek ochrony przeciwpożarowej, ratownictwo, ochronę ludności, pomoc ofiarom katastrof i klęsk żywiołowych, pomoc rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej, przeciwdziałanie uzależnieniom itd. Współpraca międzyorganizacyjna w bezpieczeństwie publicznym polega przede wszystkim na (§ 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad współpracy specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych z Policją, jednostkami ochrony przeciwpożarowej, obrony cywilnej i strażami gminnymi (miejskimi), § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw

Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad kierowania i współdziałania jednostek ochrony przeciwpożarowej biorących udział w działaniu ratowniczym):

- wymianie informacji o powstałych zagrożeniach oraz wymaganych środkach ochrony,
- wzajemnej pomocy w celu zachowania ciągłości działania,
- wprowadzeniu na teren chronionych obszarów i obiektów jednostek ratowniczych,
- współdziałaniu przy przeprowadzaniu bezpiecznej ewakuacji ludzi i mienia,
- wzajemnym wsparciu logistycznym prowadzonych działań,
- zabezpieczeniu miejsc po pożarze, klęsce żywiołowej lub innym miejscowym zagrożeniu, w tym uratowanego mienia.

W celu stworzenia podstaw do podjęcia wspólnych działań w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego na poziomie powiatu tworzona jest komisja bezpieczeństwa i porządku. Stanowi ona obligatoryjny organ doradczy, odgrywający rolę opiniodawczą i wytyczającą kierunki działań. Tworzą ją (art. 38a ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym):

- starosta jako przewodniczący komisji,
- dwóch radnych delegowanych przez radę powiatu,
- trzy osoby powołane przez starostę spośród osób wyróżniających się wiedzą o problemach będących przedmiotem prac komisji oraz cieszących się wśród miejscowej społeczności osobistym autorytetem i zaufaniem publicznym, w szczególności przedstawicieli samorządów gminnych, organizacji pozarządowych, pracowników oświaty, a także instytucji zajmujących się zwalczaniem zjawisk patologii społecznych i zapobieganiem bezrobociu,
- dwóch przedstawicieli delegowanych przez komendanta powiatowego (miejskiego) Policji.

W pracach komisji uczestniczy również prokurator, a ponadto w roli doradców mogą w niej brać też udział funkcjonariusze i pracownicy innych niż Policja służb, inspekcji i straży oraz pracownicy innych organów administracji publicznej, których zakres zadań obejmuje porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli. W przypadku graniczących miasta na prawach powiatu i powiatu w drodze porozumienia mogą być tworzone wspólne komisje. Komisjom takim współprzewodniczy prezydent miasta i starosta. Do zadań komisji należy (art. 38a ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym):

- ocena zagrożeń porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu,

- opiniowanie pracy Policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży, a także jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli,
- przygotowywanie projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli,
- opiniowanie projektów innych programów współdziałania Policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli,
- opiniowanie projektu budżetu powiatu,
- opiniowanie projektów aktów prawa miejscowego i innych dokumentów w sprawach związanych z wykonywaniem zadań,
- opiniowanie, zleconych przez starostę zagadnień dotyczących porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.

Powołanie komisji bezpieczeństwa i porządku stwarza podstawy do współpracy organów administracji publicznej, jednostek interwencyjno-ratowniczych i społeczności lokalnych. Pozwala zbudować trwałe relacje pomiędzy podmiotami zaangażowanymi w przygotowanie i prowadzenie działań, a w rezultacie daje możliwości rozwiązywania wielu problemów w drodze wspólnie realizowanych przedsięwzięć.

W niniejszym rozdziale usystematyzowano wiedzę z zakresu zarządzania bezpieczeństwem publicznym, które jest jednym z podstawowych zadań państwa, co potwierdzają przepisy Konstytucji i ustaw szczegółowych. Działania podejmowane w tym zakresie ukierunkowane są na zwalczanie zagrożeń o charakterze społecznym, technicznym i naturalnym. Dotyczą zarówno bezpośrednich (np. prewencja kryminalna, kontrola gotowości operacyjnej), jak i pośrednich działań (np. edukacja, polityka społeczna, zagospodarowanie przestrzenne). W takim ujęciu poziom bezpieczeństwa publicznego kształtowany jest w wyniku przedsięwzięć podejmowanych przez wiele podmiotów, w tym organy administracji publicznej, służby, inspekcje i straże, organizacje pozarządowe, media, a także sektor prywatny.

Stwierdzono, że zarządzanie bezpieczeństwem publicznym realizowane jest przede wszystkim w samorządach przy wsparciu administracji centralnej. Polega ono na realizacji określonych przedsięwzięć i oddziaływaniu na podmioty funkcjonujące na danym obszarze administracyjnym, które pozwolą utrzymać bezpieczeństwo publiczne na optymalnym poziomie, akceptowanym przez społeczność lokalną, a w razie wystąpienia zagrożeń – podjąć odpowiednie działania

interwencyjne. Zaznaczono ponadto, że rolą samorządów w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym jest w głównej mierze planowanie i przygotowywanie działań oraz zwierzchnictwo nad służbami, inspekcjami i strażami na danym obszarze administracyjnym. Realizacja zaplanowanych przedsięwzięć leży w kompetencjach właściwych służb, inspekcji i straży. Jednostki te są przygotowane operacyjnie, posiadają odpowiednie umiejętności i wiedzę oraz dysponują środkami i narzędziami adekwatnymi do określonej sytuacji.

Ustalono również, że skuteczność działań w obrębie zarządzania bezpieczeństwem publicznym opiera się na współpracy międzyorganizacyjnej, gdyż zadania i kompetencje poszczególnych podmiotów uzupełniają się. Podejmowaniu wspólnych przedsięwzięć służą rozwiązania prawne, a w tym zespolenie administracyjne i powołanie komisji bezpieczeństwa i porządku w powiecie. Rozwiązania te stanowią fundament współpracy w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym, a codzienna praktyka pozwala na wzmocnienie relacji pomiędzy poszczególnymi organizacjami.

Bibliografia

- Berlin J.M., Carlström E.D., (2011), *Why is Collaboration Minimised at the Accident Scene? A Critical Study of a Hidden Phenomenon*, „Disaster Prevention and Management”, no. 20 (2), s. 159–171.
- Choenni S., Leertouwer E., (2010), *Public Safety Mashups to Support Policy Makers* [w:] K.M. Andersen, E. Francesconi, A.G.T.M. van Engers (eds.), *Electronic Government and the Information Systems Perspective, First International Conference, EGOVIS 2010, Bilbao, Spain, August 31–September 2, 2010*, Springer-Verlag, Berlin–Heidelberg, s. 234–248.
- Dolnicki B., (2009), *Samorząd terytorialny*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa.
- Fehler W., (2009), *Bezpieczeństwo publiczne*, „Społeczeństwo i Polityka”, nr 4/21, s. 30–39.
- Frączkiewicz-Wronka A., (2009), *Poszukiwanie istoty zarządzania publicznego* [w:] A. Frączkiewicz-Wronka (red.), *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice.
- Gorenak I., Gorenak V., (2009), *An Assessment of the Cooperation of Governmental Agencies with the Criminal Investigation Department in Criminal Investigations: The Case of Slovenia*, „International Journal of Police Strategies & Management”, no. 32 (3), s. 446–458.
- Grajewski P., (2012), *Procesowe zarządzanie organizacją*, PWE, Warszawa.
- Grote G., (2012), *Safety Management in Different High-risk Domains – All the Same?*, „Safety Science”, no. 50 (10), s. 1983–1992.
- Hołyst B., (2009), *Kryminalistyka*, PWN, Warszawa.

- Kapucu N., Arslan T., Demiroz F., (2010), *Collaborative Emergency Management and National Emergency Management Network*, „Disaster Prevention and Management”, no. 19 (4), s. 452–468.
- Kijowski D., Kulesza M., Misiąg W., Prutis S., Stec M., Szlachta J., Zaleski J., (2005), *Bariery prawne efektywnego i skutecznego funkcjonowania lokalnej i regionalnej administracji publicznej oraz propozycje ich likwidacji lub ograniczenia*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1–2.
- Kożuch B., (2004), *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Wydawnictwo Placet, Warszawa.
- Kożuch B., Sienkiewicz-Małyjurek K., (2014), *New Requirements for Managers of Public Safety Systems*, „Procedia – Social and Behavioral Sciences”, no. 149, s. 472–478.
- Kożuch B., Sienkiewicz-Małyjurek K., (2015a), *Collaborative Performance in Public Safety Management Process* [w:] A. Frunza, T. Ciulei, A. Sandu (eds.), *Transdisciplinary and Communicative Action, Proceedings of the 5th International Conference Lu-men 2014, Targoviste, Romania, 21–22 November 2014*, Medimond SRL, Bologna, s. 401–409.
- Kożuch B., Sienkiewicz-Małyjurek K., (2015b), *Mapowanie procesów współpracy międzyorganizacyjnej na przykładzie działań realizowanych w bezpieczeństwie publicznym*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 3 (31), s. 237–253.
- Kulesza M., (2008), *Budowanie samorządu*, Municipium, Warszawa.
- Pieprzny S., (2007), *Źródła zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego (wybrane zagadnienia administracyjno-prawne)*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Rzeszowskiej, Zarządzanie i Marketing”, z. 11 (245), s. 87–100.
- Reiman T., Rollenhagen C., (2011), *Human and Organizational Biases Affecting the Management of Safety*, „Reliability Engineering & System Safety”, no. 96 (10), s. 1263–1274.
- Sienkiewicz-Małyjurek K., Kożuch B., (2015), *System zarządzania bezpieczeństwem publicznym w ujęciu teorii złożoności. Opracowanie modelowe*, „Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza”, nr 37 (1), s. 33–43.
- Sienkiewicz-Małyjurek K., (2010), *Rola samorządów lokalnych w kształtowaniu bezpieczeństwa publicznego*, „Samorząd Terytorialny”, nr 7–8, s. 123–139.
- Strömgren M., Andersson R., (2010), *The Usage of Safety Management Tools in Swedish Municipalities*, „Safety Science”, no. 48 (3), s. 288–295.
- Tomasino A.P., (2011), *Public Safety Networks as a Type of Complex Adaptive System* [w:] H. Sayama, A. Minai, D. Braha, Y. Bar-Yam (eds.), *Unifying Themes in Complex Systems*, volume VIII: *Proceedings of the Eighth International Conference on Complex Systems*, New England Complex Systems Institute Series on Complexity (NECSI), Knowledge Press.
- Vinodkumar M.N., Bhasi M., (2011), *A Study on the Impact of Management System Certification on Safety Management*, „Safety Science”, no. 49 (3), s. 498–507.
- Waugh W.L., Streib G., (2006), *Collaboration and Leadership for Effective Emergency Management*, „Public Administration Review”, no. 66, s. 131–140.
- Williams C.B., Dias M., Fedorowicz J., Jacobson D., Vilvovsky S., Sawyer S., Tyworth M., (2009), *The Formation of Inter-Organizational Information Sharing Net-*

works in Public Safety: Cartographic Insights on Rational Choice and Institutional Explanations, „International Journal of Government & Democracy in the Information Age”, no. 14 (1/2), s. 13–29.

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 z późn. zm.

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 355 z późn. zm.

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 191 z późn. zm.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1383 z późn. zm.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1445 z późn. zm.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1392 z późn. zm.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad współpracy specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych z Policją, jednostkami ochrony przeciwpożarowej, obrony cywilnej i strażami gminnymi (miejskimi), Dz. U. Nr 161, poz. 1108 z późn. zm.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad kierowania i współdziałania jednostek ochrony przeciwpożarowej biorących udział w działaniu ratowniczym, tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 709 z późn. zm.

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1166 z późn. zm.

Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 525 z późn. zm.

BIBLIOGRAFIA

- Ackoff R.L., (1973), *O system pojęć systemowych*, „Prakseologia”, nr 2.
- Ackoff R.L., (1973), *Zasady planowania*, PWE, Warszawa.
- Altbach P., (2015a), *Knowledge and Education as International Commodities*, „International Higher Education”, no. 28.
- Altbach P., (2015b), *Perspectives on Internationalizing Higher Education*, „International Higher Education”, no. 27.
- Altbach P.G., (2007), *Tradition and Transition: The International Imperative in Higher Education*, Chestnut Hill: CIHE Boston College, Boston.
- Alvesson M., (2014), *The Triumph of Emptiness, Introduction, Zero-sum Games, Grandiosity, and Illusion Tricks*, Oxford.
- Anheier H.K., (2005), *Nonprofit Organizations. Theory, Management, Policy*, Routledge, London and New York.
- Auleytner J., (2000), *Polityka społeczna. Teoria i organizacja*, WSP TWP, Warszawa.
- Auleytner J., Głębicka K., (2000), *Polityka społeczna pomiędzy opiekuńczością a pomocniczością*, WSP TWP, Warszawa, s. 16.
- Backman E.V., Smith S.R., (2000), *Healthy Organizations, Unhealthy Communities?*, „Nonprofit Management and Leadership”, vol. 10, no. 4, s. 355–373.
- Balán J., (2015), *The Crisis of the Public Mission in Higher Education*, Center for International Higher Education, Champion Hall, Boston College, Chestnut Hill, Boston, no. 80, Spring.
- Barczyk Z., Biniński J., Ochojski A., Szczupak B., (2001), *Przedsiębiorczość, samorządność, rozwój lokalny*, „Zeszyty Naukowe AE w Katowicach”, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice.
- Bauman Z., (2006), *Globalizacja: i co z tego dla ludzi wynika*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa.
- Barańska K., (2004), *Muzeum etnograficzne. Misje, struktury, strategie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Bartosz A., Karlińska M., Markiel K., (2009), *Zarządzanie usługami w zakresie kultury przez jednostki samorządu terytorialnego*, http://jst.org.pl/eog/files/library/lib_kultura_ok.pdf (dostęp: 4.09.2012).
- Becker G.S., (1994), *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*, 3rd ed., The University of Chicago Press, Chicago.
- Berlin J.M., Carlström E.D., (2011), *Why is Collaboration Minimised at the Accident Scene? A Critical Study of a Hidden Phenomenon*, „Disaster Prevention and Management”, no. 20 (2), s. 159–171.
- Bielski M., (1996), *Organizacje – istota, struktury, procesy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Bielski M., (2002), *Podstawy teorii organizacji i zarządzania*, C.H. Beck, Warszawa.
- Bingham L.B., O’Leary R. (eds.), (2008), *Big Ideas in Collaborative Public Management*, M.E. Sharpe, Armonk, New York.
- Biuro Światowej Organizacji Zdrowia w Polsce*, <http://www.who.un.org.pl> (dostęp:

25.07.2015).

Bloom D.E., Hartley M., Rosovsky H., (2006), *Beyond Private Gain: The Public Benefits of Higher Education* [w:] J.J.F. Forest, P.G. Altbach (eds.), *International Handbook of Higher Education*, Springer.

Boć J., (2005), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław.

Bogacz-Wojtanowska E., (2006), *Zarządzanie organizacjami pozarządowymi na przykładzie stowarzyszeń krakowskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.

Bogacz-Wojtanowska E., (2006a), *O etyce i odpowiedzialności w działaniach organizacji pozarządowych*, „Kwartalnik Trzeci Sektor”, nr 11, s. 61–68.

Bogacz-Wojtanowska E., Rymśa M., (2009), *Wzory zatrudnienia w trzecim sektorze. Wnioski i rekomendacje* [w:] E. Bogacz-Wojtanowska, M. Rymśa (red.), *Nie tylko społecznie. Zatrudnienie i wolontariat w organizacjach pozarządowych*, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, s. 275–292.

Bogacz-Wojtanowska E., (2011), *Współdziałanie organizacji pozarządowych i publicznych*, Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.

Bogacz-Wojtanowska E., (2013), *Zdolności organizacyjne a współdziałanie organizacji pozarządowych*, Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.

Bogacz-Wojtanowska E., Dudkiewicz M., Górniak K., Makowski G., Stokowska A., (2010), *Raport cząstkowy nt. współpracy międzysektorowej, na podstawie wstępnych badań jakościowych. Materiał przygotowany w ramach projektu „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy”*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.

Bończak-Kucharczyk E., Herbst K., Chmura K., (1998), *Jak władze lokalne mogą wspierać przedsiębiorczość*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Gospodarczych, Warszawa.

Borodo A., (2004), *Samorząd terytorialny. System prawno-finansowy*, LexisNexis, Warszawa.

Bourdieu P., Passeron J.C., (1990), *Reproduction in Education*, „Society and Culture”, vol. 4, Sage.

Brinkerhoff D.W., (2005), *Organisational Legitimacy, Capacity and Capacity Development*, European Centre for Development Policy Management, Discussion paper No 58A, Maastricht.

Brezinka W., (2007), *Wychowywać dzisiaj. Zarys problematyki*, Wydawnictwo WAM, Kraków.

Brol R., (1998), *Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego* [w:] M. Obrępański (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe 785, Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, Wrocław.

Bryson J.M., (1988), *A Strategic Planning Process for Public and Non-profit Organizations*, „Long Range Planning”, vol. 21, no. 1.

Burakowski Z., (1979), *Ekonomiczne instrumenty sterowania kulturą*, COMUK, Warszawa.

Burnett R., (2000), *Realizing the University in an Age of Supercomplexity*, Open University Press.

- Burszta W., (2008), *Świat jako więzienie kultury. Pomyślenia*, PIW, Warszawa.
- Calhoun C., (2006), *The University and the Public Good*, „Thesis Eleven”, no. 84 (1).
- Chalas K., (2003), *Wychowanie ku wartościom*, Wydawnictwo Jedność, Lublin–Kielce.
- Choenni S., Leertouwer E., (2010), *Public Safety Mashups to Support Policy Makers* [w:] K.M. Andersen, E. Francesconi, A.G.T.M. van Engers (eds.), *Electronic Government and the Information Systems Perspective, First International Conference, EGOVIS 2010, Bilbao, Spain, August 31–September 2, 2010*, Springer-Verlag, Berlin–Heidelberg, s. 234–248.
- Clark B., (1998), *Creating Entrepreneurial Universities. Organizational Pathways of Transformation*, Pergamon Press, New York.
- Clark B., (2004), *Sustaining Change in Universities*, Open University Press, Maidenhead.
- Clary E.G., Snyder M., (1999), *The Motivations to Volunteer: Theoretical and Practical Considerations*, „Current Directions in Psychological Science”, vol. 8, no. 5, s. 156–159.
- Connolly T., Conlon E.J., Deutsch S.J., (1980), *Effectiveness : Organizational Multiple-Constituency Approach*, „The Academy of Management Review”, no. 5 (2).
- Connolly P., York P., (2003), *Building the Capacity of Capacity Builders. A Study of Management Support and Field-Building Organizations in the Nonprofit Sector*, The Conservation Company, http://www.makingadifferenceinternational.org/web_documents/36_capacity_building_and_infrastructure2004paullight.pdf (dostęp: 10.07.2015).
- Czaja E., (2010), *Wpływ metod waloryzacyjnych na poziom rozumienia pojęć wartości uczniów gimnazjum* [w:] K. Denek, A. Kamińska, W. Kojs, P. Oleśniewicz (red. nauk.), *Edukacja jutra. Edukacja w społeczeństwie wiedzy*, Wyższa Szkoła Humanitas, Sosnowiec.
- Czaputowicz J., (2005), *Zarządzanie w administracji publicznej w dobie globalizacji*, „Służba Cywilna”, nr 10.
- Czarnecki K.M., (2008), *Psychologiczne modele zarządzania oświatą* [w:] C. Plewka, H. Bednarczyk (red.), *Menedżer i kreator edukacji*, Instytut Technologii Eksploatacji – Państwowy Instytut Badawczy, Radom.
- Czarniawska B., Mazza C., (2013), *Consulting University: A Reflection from Inside*, „Financial Accountability and Management”, no. 29 (2).
- Ćwikliński A., (2010), *Potrzeba proeuropejskiej orientacji w polskiej edukacji* [w:] K. Denek, A. Kamińska, W. Kojs, P. Oleśniewicz (red. nauk.), *Edukacja jutra. Edukacja w społeczeństwie wiedzy*, Wyższa Szkoła Humanitas, Sosnowiec.
- De Boer H., Jürgen E., Schimank U., (2007), *On the Way towards New Public Management? The Governance of University Systems in England, the Netherlands, Austria and Germany*, Springer, Netherlands.
- Denek K., (1998), *O nowy kształt edukacji*, Wydawnictwo Edukacyjne Akapit, Warszawa.
- Denek K., (2010), *Sterowny czynnik rozwoju społeczeństwa* [w:] K. Denek, A. Kamińska, W. Kojs, P. Oleśniewicz (red. nauk.), *Edukacja jutra. Edukacja w społeczeństwie wiedzy*, Wyższa Szkoła Humanitas, Sosnowiec.
- Denek K., Kamińska A., Kojs W., Oleśniewicz P. (red. nauk.), (2010), *Edukacja jutra. Edukacja w społeczeństwie wiedzy*, Wyższa Szkoła Humanitas, Sosnowiec.
- Denhardt R.B., (2011), *Theories of Public Organization*, Wadsworths Cengage Learning, Boston.

- Denhardt J.V., Denhardt R.B., (2003), *The New Public Service. Serving, not Steering*, M.E. Sharpe, Armonk, New York.
- Dill D.D., (2012), *Assuring the Public Good in Higher Education: Essential Framework Conditions and Academic Values*, UNC College of Art and Sciences, The University of North Carolina, no. 11 (8).
- Dill D. D., McMahon W.W., (2009), *Assuring the Public Good in Higher Education: Essential Framework Conditions and Academic Values, Higher Learning, Greater Good: The Private and Social „Benefits of Higher Education”*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Dolnicki B., (2006), *Samorząd terytorialny*, Zakamycze, Kraków.
- Dolnicki B., (2009), *Samorząd terytorialny*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa.
- Dragičević-Šešić M., Dragojević S., (2005), *Arts Management in Turbulent Times. Adaptable Quality Management*, European Cultural Foundation, Amsterdam.
- Dragičević-Šešić M., Stojković B., (2011), *Kultura: zarządzanie, animacja, marketing*, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa.
- Dziewulak D., (1995), *Polityka oświatowa Wspólnoty Europejskiej*, Wydawnictwo Akademickie „Żak”, Warszawa.
- Dziewulak D., (1997), *Systemy szkolne Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Akademickie „Żak”, Warszawa.
- Education and Training in Europe: Diverse Systems, Shared Goals for 2010*, Luksemburg 2002.
- Eikenberry A.M., Drapal Kluwer J., (2004), *The Marketization of the Nonprofit Sector: Civil Society at Risk?*, „Public Administration Review”, vol. 64, no. 2, s. 132–140.
- Elson P.R., (2006), *Ties that Bind? An Empirical Exploration of Values in The Voluntary Sector: Value Importance, Hierarchy and Consensus in Independent Hospices in The UK*, The London School of Economics and Social Science, Centre for Civil Society, Voluntary Sector Working Paper, no. 2.
- Encyklopedia organizacji i zarządzania*, (1981), PWE, Warszawa.
- Enders J., (2006), *The Academic Profession* [w:] J.J.F Forest, P.G. Altbach (eds.), *International Handbook of Higher Education*, Springer.
- Fehler W., (2009), *Bezpieczeństwo publiczne*, „Społeczeństwo i Polityka”, nr 4/21, s. 30–39.
- Filipiak-Dylewska B., (2002), *Procedury budowy strategii finansowania zadań własnych gminy*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Florida R., (2010), *Narodziny klasy kreatywnej*, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa.
- Foucault M., (1991), *Governmentality* [w:] G. Burchell, C. Gordon., P. Miller, *The Foucault Effect*, University of Chicago Press, Chicago, s. 95.
- Frączak P., Skrzypiec R., (2002), *Główne mechanizmy korupcjogenne występujące w działalności organizacji pozarządowych* [w:] *Przejrzysta gmina. Organizacje pozarządowe. Korupcja*, Biblioteka Aktywności Lokalnej, vol. 1, Warszawa, s. 5–16.
- Frączkiewicz-Wronka A., (2009), *Poszukiwanie istoty zarządzania publicznego* [w:] A. Frączkiewicz-Wronka (red.), *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice.

- Frączkiewicz-Wronka A., (2010), *Nowoczesna koncepcja świadczenia usług publicznych – zmiana kierunku nowego zarządzania publicznego* [w:] A. Frączkiewicz-Wronka (red.), *Pomiar efektywności organizacji publicznych na przykładzie sektora ochrony zdrowia*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice, s. 22, 31.
- Frączkiewicz-Wronka A., Austen-Tynda A. (red.), (2009), *Przywództwo w ochronie zdrowia. Idee i instrumenty*, Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Frączkiewicz-Wronka A., Jasłowski J., Owcorz-Cydzik B., Sobusik D., (2004), *Samorządowa polityka zdrowotna*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice, s. 30–32.
- Gableta M., (1998), *Potencjał pracy i jego znaczenie* [w:] M. Gableta (red.), *Potencjał pracy w przedsiębiorstwie. Kształtowanie i wykorzystanie*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, Wrocław.
- Gałuszka P., (2009), *Biznes muzyczny*, Placet, Warszawa.
- Gawroński H., (2010), *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Geertz C., (2003), *Zastane światło. Antropoliczne refleksje na tematy filozoficzne*, Universitas, Kraków.
- Gliński P., (2001), *Dziesięć lat współpracy sektora publicznego i obywatelskiego: stan posiadania* [w:] M. Warowicki (red.), Z. Woźniak, *Aktywność obywatelska w rozwoju społeczności lokalnej*, Municipium, Warszawa, s. 22–37.
- Gliński P., (2006), *Style działań organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego?*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa.
- Głowacka E., (2000), *Kompleksowe zarządzanie jakością (TQM) w sferze usług biblioteczno-informacyjnych*, „EBIB”, nr 8 (16), <http://www.oss.wroc.pl/biuletyn/ebib16/glowacka.html> (dostęp: 27.11.2010).
- Głowacka E., (2002a), *Wprowadzenie do QA i TQM w odniesieniu do instytucji biblioteczno-informacyjnych*, „EBIB” nr 30, <http://ebib.oss.wroc.pl/2002/30/glowacka.php> (dostęp: 27.11.2010).
- Golinowska S., Tambor M., (2014), *Źródła finansowania opieki zdrowotnej*, „Zdrowie Publiczne i Zarządzanie”, nr 3, s. 205–217.
- Golka M., (1992), *Kultura jako system*, Ośrodek Wydawnictw Naukowych, Poznań.
- Gorenak I., Gorenak V., (2009), *An Assessment of the Cooperation of Governmental Agencies with the Criminal Investigation Department in Criminal Investigations: The Case of Slovenia*, „International Journal of Police Strategies & Management”, no. 32 (3), s. 446–458.
- Grajewski P., (2012), *Procesowe zarządzanie organizacją*, PWE, Warszawa.
- Green J., Dalton B., (2007), *Values and Virtues or Qualifications and Experience? An Analysis of Non-Profit Recruitment Advertising in Australia*, „Employment Relations Record”, vol. 7, no. 2, s. 1–13.
- Grote G., (2012), *Safety Management in Different High-risk Domains – All the Same?*, „Safety Science”, no. 50 (10), s. 1983–1992.
- Guri-Rosenblit S., (2006), *Wiele idei „uniwersytetu” i ich różnorodne przejawy*, Otwarty Uniwersytet Izraela, marzec.

- Gwóźdź A. (red.), (2010), *Od przemysłu kultury do kreatywnej gospodarki*, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa.
- Habermas J., (1989), *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*, trans. by T. Burger with the assistance of F. Lawrence, MA: The MIT Press, Cambridge, first published in Germany in 1962.
- Habermas J., Blazek J.R., (1987), *The Idea of the University: Learning Processes*, „New German Critique”, no. 41, Spring–Summer.
- Hagoort G., (1996), *Przedsiębiorczość w kulturze. Wprowadzenie do zagadnień zarządzania w kulturze*, Kraków.
- Haigh A., (2001), *Co to jest polityka kulturalna?* [w:] C. Lewandowski (red.), *Międzynarodowe stosunki kulturalne. Wybór dokumentów i literatury*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Hall M.H. (ed.), (2003), *The Capacity to Serve: A Qualitative Study of The Challenges Facing Canada's Nonprofit and Voluntary Organizations*, Canadian Centre for Philanthropy, Toronto.
- Handy C., (1992), *Types of Voluntary Organizations* [w:] J. Batsleer, C. Cornforth, R. Paton (eds.), *Issues in Voluntary and Non-profit Management*, Addison–Wesley Publishing Company, s. 13–19.
- Hausner J., (2008), *Zarządzanie publiczne*, Scholar, Warszawa.
- Hausner J., (2012), *Ekonomia społeczna a państwo* [w:] M. Frączek, J. Hausner, S. Mazur (red.), *Wokół ekonomii społecznej*, MSAP, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków, s. 111–123.
- Hatch M.J., (2002), *Teoria organizacji*, PWE, Warszawa.
- Health Systems*, http://www.who.int/topics/health_systems/en/ (dostęp: 30.07.2015).
- Helco H., (2010), *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, European Consortium for Political Research Press, s. 285–286.
- Herbst J., Przewłocka J., (2011), *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2010*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa.
- Hohendorf G., von Humboldt [w:] C. Kupisiewicz (red.), (2000), *Myśliciele o wychowaniu*, t. 2, Polska Oficyna Wydawnicza BGW, Warszawa.
- Hołyst B., (2009), *Kryminalistyka*, PWN, Warszawa.
- Hood Ch., (1995), *The „New Public Management” in the 1980s: Variations on a Theme*, „Accounting, Organizations and Society”, February.
- Izdebski H., (2007), *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 1.
- Izdebski H., (2004), *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Lexis Nexis, Warszawa.
- Izdebski H., (2010), *Nowe kierunki zarządzania publicznego a współczesne kierunki myśli politycznoprawnej* [w:] A. Bosiacki, H. Indebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Liber, Warszawa.
- Jandhyala B., Tilak G., (2008), *Higher Education: A Public Good or a Commodity, for Trade? Commitment to Higher Education or Commitment of Higher Education to Trade*, „Prospects”, vol. 38, iss. 4, December.

- Janik W., (2012), *Sytuacja finansowa szpitali w warunkach kryzysu systemu opieki zdrowotnej w Polsce* [w:] R. Lewandowski (red.), *Zarządzanie kosztami, informacją i jakością w ochronie zdrowia*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, t. XIII, Łódź, s. 38–43.
- Jastrzębska M., (1999), *Zarządzanie finansami gmin – aspekty teoretyczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Jeavons T.H., (1992), *When Management is The Message: Relating Values to Management Practice in Non-Profit Organizations*, „Nonprofit Management & Leadership”, vol. 2, no. 4, s. 403–417.
- Jedlewska B., Skrzypczak B., (2009), *Z tradycją w przyszłość – droga polskich domów kultury w XXI wiek* [w:] B. Jedlewska, B. Skrzypczak (red.), *Dom kultury w XXI wieku – wizje, niepokoje, rozwiązania*, Centrum Edukacji i Inicjatyw Kulturalnych w Olsztynie, Olsztyn.
- Johnstone D.B., (1998), *The Financing and Management of Higher Education: A Status Report on Worldwide Reforms*, Raport z UNESCO World Conference on Higher Education, Paryż 5–9 października 1998 r.
- Josephson P., Karlsohn T., Östling J. (eds.), (2014), *The Humboldtian Tradition: Origins and Legacies*, vol. 12, Brill.
- Jończyk J., (2010), *Zasady i modele ochrony zdrowia*, „Państwo i Prawo”, z. 8.
- Kapucu N., Arslan T., Demiroz F., (2010), *Collaborative Emergency Management and National Emergency Management Network*, „Disaster Prevention and Management”, no. 19 (4), s. 452–468.
- Kapucu N., Yuldashev F., Bakiev E., (2009), *Collaborative Public Management and Collaborative Governance: Conceptual Similarities and Differences*, „European Journal of Economic and Political Studies”, no. 2 (1), s. 39–60.
- Kańduła S., Przybylska J., (2008), *Organizacja działalności gospodarczej samorządu terytorialnego w Polsce*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
- Kettl D.F., (2012), *The Politics of the Administrative Process*, Sage, Los Angeles.
- Kęsy M., (2012), *Relacje i komunikacja w świecie medycznym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków, s. 12.
- Kieżun W., (1977), *Podstawy organizacji i zarządzania*, Książka i Życie, Warszawa.
- Kijowski D., Kulesza M., Misiąg W., Prutis S., Stec M., Szlachta J., Zaleski J., (2005), *Bariery prawne efektywnego i skutecznego funkcjonowania lokalnej i regionalnej administracji publicznej oraz propozycje ich likwidacji lub ograniczenia*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1–2.
- Kłoskowska A., (2007), *Socjologia kultury*, PWN, Warszawa.
- Knight J., (2015), *Trade Creep: Implications of GATS for Higher Education Policy*, „International Higher Education”, no. 28.
- Kojs W., (2010), *Systemy edukacji i ich teorie a pedagogika* [w:] K. Denek, A. Kamińska, W. Kojs, P. Oleśniewicz (red. nauk.), *Edukacja jutra. Edukacja w społeczeństwie wiedzy*, Wyższa Szkoła Humanitas, Sosnowiec.
- Komisja Europejska, (1996), *Nauczanie i uczenie się*, Warszawa.
- Korten D.C., (1980), *Community Organization and Rural Development: A Learning Process Approach*, „Public Administration Review”, vol. 40, no. 5, s. 480–511.

- Kosiedowski W. (red.), (2005), *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, Dom Organizatora TNOiK, Toruń.
- Kot J., (2003), *Zarządzanie rozwojem gminy a praktyka planowania strategicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Kowalski T., (2008), *Między twórczością a biznesem. Wprowadzenie do zarządzania w mediach i rozrywce*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.
- Kożuch A., (2002), *Instytucjonalne formy wspierania obszarów wiejskich* [w:] A. Kożuch (red.), *Rozwój obszarów wiejskich – teoria i praktyka*, Wydawnictwo Akademii Podlaskiej, Siedlce.
- Kożuch B., (2004), *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa.
- Kożuch B., (2005), *Specyficzne cechy organizacji publicznej* [w:] B. Kożuch, T. Markowski (red.), *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, Fundacja WZ, Białystok.
- Kożuch B., (2007), *Nauka o organizacji*, Wydawnictwa Fachowe CeDeWu, Warszawa.
- Kożuch B., (2010), *Innowacyjność w zarządzaniu publicznym* [w:] A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Liber, Warszawa.
- Kożuch B., (2011), *Skuteczne współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych*, Uniwersytet Jagielloński, Kraków.
- Kożuch B., (2011), *Zarządzanie w administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu”, nr 26.
- Kożuch B., Kożuch A., (2015), *Partycypacja publiczna a skuteczność zarządzania publicznego* [w:] B. Kożuch, J. Trippner-Hrabi (red.), *Aspekty koncepcji zarządzania humanistycznego w zarządzaniu publicznym*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, t. XVI, z. 12, cz. I.
- Kożuch B., Sienkiewicz-Małyjurek K., (2014), *New Requirements for Managers of Public Safety Systems*, „Procedia – Social and Behavioral Sciences”, no. 149, s. 472–478.
- Kożuch B., Sienkiewicz-Małyjurek K., (2015a), *Collaborative Performance in Public Safety Management Process* [w:] A. Frunza, T. Ciulei, A. Sandu (eds.), *Transdisciplinary and Communicative Action, Proceedings of the 5th International Conference Lumen 2014, Targoviste, Romania, 21–22 November 2014*, Medimond SRL, Bologna, s. 401–409.
- Kożuch B., Sienkiewicz-Małyjurek K., (2015b), *Mapowanie procesów współpracy międzyorganizacyjnej na przykładzie działań realizowanych w bezpieczeństwie publicznym*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 3 (31), s. 237–253.
- Koźmiński A.K., Jemielniak D., (2011), *Zarządzanie od podstaw*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Księżopolski M., (2012), *Skuteczność modeli polityki społecznej w rozwiązywaniu problemów ludzi starych*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje”, nr 7, s. 13–37.
- Kulesza M., (1990), *Niektóre zagadnienia prawne definicji samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo”, z. 1.
- Kulesza M., (2008), *Budowanie samorządu*, Municipium, Warszawa.
- Kupisiewicz Cz., (1987), *Szkolnictwo w okresie przebudowy*, WSiP, Warszawa.

- Kwiek M., (2011), *Co to znaczy atrakcyjny uniwersytet? Różne konsekwencje transformacji instytucjonalnych dla różnych interesariuszy* [w:] C. Kościelniak, J. Makowski (red.), *Wolność. Równość. Uniwersytet*, Instytut Obywatelski, Warszawa.
- Kwiek M., (2010), *Transformacje uniwersytetu. Zmiany instytucjonalne i ewolucje polityki edukacyjnej w Europie*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań.
- Leat D., (1993), *Managing Across Sectors: Similarities and Differences Between For Profit and Voluntary Non-Profit Organizations*, VOLPROF City University Business School, London.
- Lee T.H., (2010), *Turning Doctors into Leaders*, „Harvard Business Review”, April, <https://hbr.org/2010/04/turning-doctors-into-leaders/ar/1> (dostęp: 29.07.2015).
- Leja K., (2013), *Zarządzanie uczelniami. Koncepcje i współczesne wyzwania*, wyd. II uaktualnione, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa.
- Leoński Z., (2002), *Samorząd terytorialny w RP*, C.H. Beck, Warszawa.
- Lewandowski M., (2006), *Zmiany w sposobach zarządzania a pomiar efektywności zarządzania w instytucjach kultury*, „Zarządzanie w Kulturze”, t. 7.
- Lewandowski M., (2008a), *Schemat kariery artysty jako narzędzie w planowaniu strategicznym na przykładzie Fundacji Artots*, „Zeszyty Naukowe Towarzystwa Doktorantów UJ”, Seria Ekonomia i Zarządzanie, z. 2 (5), Kraków.
- Lewandowski M., (2008b), *An Exploration of the Possible Uses of Strategic Management Tools for Art and Cultural Activities Focused on Disadvantaged Groups at Krakow City History Museum* [w:] J. Laycock (ed.), *Enabling the creators*, Oxford Brookes University, Oxford.
- Lewandowski M., (2010), *W poszukiwaniu znaczenia zarządzania kulturą*, „Zarządzanie w Kulturze”, t. 11.
- Lewandowski M., (2011a), *Sprawność zarządzania z perspektywy humanistycznej*, „Współczesne Zarządzanie”, nr 1.
- Lewandowski M., (2011b), *Innowacje w zarządzaniu instytucjami kultury*, Wydawnictwo Con Arte, Katowice.
- Lewandowski M., (2013a), *Sprawność zarządzania instytucjami kultury. Studia ekonomiczne*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, nr 168.
- Lewandowski M., (2013b), *Zarządzanie strategiczne w instytucjach kultury*, Wydawnictwo Con Arte, Katowice.
- Lewandowski M., (2014), *Operacjonalizacja modelu sprawności w zarządzaniu strategicznym instytucjami kultury* [w:] Ł. Wróblewski (red.), *Zarządzanie w instytucjach kultury*, CeDeWu, Warszawa.
- Lewandowski M., (2015a), *Types of Innovations in Cultural Organizations*, „International Journal of Contemporary Management”, no. 14 (1).
- Lewandowski M., (2015b), *Effects of Innovations with Regard to Cultural Services Across Cultural Institutions*, „Forum Scientiae Oeconomia”, no. 3 (1).
- Lewis Ch.T., Short Ch., (1966), *A Latin Dictionary*, Clarendon Press, Oxford.
- Marginson S., (2011), *Higher Education and Public Good*, „Higher Education Quarterly”, no. 65.4.
- Markowski T., (1999), *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

- Matt G., (2006), *Muzeum jako przedsiębiorstwo. Łatwo i przystępnie o zarządzaniu instytucją kultury*, Fundacja Aletheia, Warszawa.
- Merton R.K., (1942), *The Normative Structure of Science* [w:] R.K. Merton, *The Sociology of Science: Theoretical and Empirical Investigation*, University of Chicago Press, Chicago.
- Mexico City Declaration on Cultural Policies, (1982), http://portal.unesco.org/culture/en/files/12762/11295421661mexico_en.pdf/mexico_en.pdf (dostęp: 17.07.2015).
- Migdal J.S., (1987), *Strong States, Weak States: Power and Accommodation* [w:] M. Weiner, S.P. Huntington, G.A. Almond (eds.), *Understanding Political Development: An Analytic Study*, Little, Brown, Boston, s. 391–434.
- Misener K., Doherty A., (2009), *A Case Study of Organizational Capacity in Nonprofit Community Sport*, „Journal of Sport Management”, vol. 23, no. 4, s. 457–482.
- Misztal W., (2011), *Dialog obywatelski we współczesnej Polsce*, Wydawnictwo UMCS, Lublin.
- Modzelewski P., (2010), *System zarządzania jakością a skuteczność i efektywność administracji samorządowej*, CeDeWu, Warszawa.
- Nowa encyklopedia powszechna PWN, (1996), t. IV, PWN, Warszawa.
- Nowińska N., (2015), *Przegląd źródeł danych statystycznych na temat kultury w Polsce* [w:] T. Kukołowicz (red.), *Statystyka kultury w Polsce i Europie. Aktualne zagadnienia*, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa, [http://nck.pl/media/attachments/313583/Statystyka %20kultury%20raport_oWV5leL.pdf](http://nck.pl/media/attachments/313583/Statystyka%20kultury%20raport_oWV5leL.pdf) (dostęp: 15.01.2016).
- Noworól A., (2007), *Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej*, Wydawnictwo UJ, Kraków.
- Nybohm T., (2007), *A Rule-Governed Community of Scholars: The Humboldt Vision in the History of the European University* [w:] P. Maassen, J.P. Olsen (eds.), *University Dynamics and European Integration*, Springer, Netherlands.
- Ochendowski E., (2002), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Dom Organizatora TNOiK, Toruń.
- Orankiewicz A., (2014), *Warunki skutecznego zarządzania projektem w kulturze* [w:] Ł. Wróblewski (red.), *Zarządzanie w instytucjach kultury*, CeDeWu, Warszawa.
- Orzechowski E. (red.), (2004), *Arte et ratione. Dziesięć lat Szkoły Zarządzania Kulturą Uniwersytetu Jagiellońskiego*, Kraków.
- Osborne S.P., (2010), *The (New) Public Governance: A Suitable Case for Treatment?* [w:] S.P. Osborne (ed.), *The New Public Governance?*, Routledge, London.
- Owsiak S., (2005), *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, wyd. III, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Pająk K., (2005), *Rola samorządu w kształtowaniu rozwoju lokalnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
- Parysek J.J., (1996), *Gospodarka lokalna w warunkach wolnego rynku i samorządowych struktur społecznych* [w:] J.J. Parysek (red.), *Rozwój lokalny i lokalna gospodarka przestrzenna*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Paton R., (1996), *How Are Values Handled in Voluntary Agencies?* [w:] D. Billis, M. Harris (eds.), *Voluntary Agencies: Challenges of Organisation and Management*, Macmillan Press LTD London, s. 29–44.

- Pechar H., (2012), *The Decline of an Academic Oligarchy. The Bologna Process and 'Humboldt's Last Warriors'* [w:] A. Curaj, P. Scott, L. Vlasceanu, L. Wilson (eds.), *European Higher Education at the Crossroads. Between the Bologna Process and National Reforms Crossroads*, Springer, Netherlands.
- Penc J., (2002), *Strategie zarządzania. Perspektywiczne myślenie i systemowe działanie*, Placet, Warszawa.
- Perkin H., (2006), *History of Universities* [w:] J.J.F Forest, P.G. Altbach (eds.), *International Handbook of Higher Education*, Springer.
- Peters B.G., (2010), *The Politics of Bureaucracy*, Routledge, London, New York.
- Pieprzny S., (2007), *Źródła zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego (wybrane zagadnienia administracyjno-prawne)*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Rzeszowskiej, Zarządzanie i Marketing”, z. 11 (245), s. 87–100.
- Plebańczyk K., (2010), *Obserwatorium kultury – idee, pomysły, możliwości*, „Zarządzanie w Kulturze”, t. 11.
- Pocztowski A., (1993), *Rozwój potencjału pracy jako problem zarządzania zasobami ludzkimi w przedsiębiorstwie*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Kraków.
- Pollitt Ch., Bouckaert G., (2000), *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford.
- Porter M.E., T.H. Lee, (2013), *The Strategy That Will Fix Health Care*, „Harvard Business Review”, October, <https://hbr.org/2013/10/the-strategy-that-will-fix-health-care> (dostęp: 27.07.2015).
- Potoczek A., (2008), *Administracja lokalna w procesie świadczenia usług publicznych* [w:] B. Koźuch (red.), *Zarządzanie usługami publicznymi*, Towarzystwo Naukowe WZ, Kraków.
- Prawelska-Skrzypek G., (2000), *Pogłębiona analiza efektywności funkcjonowania jednostek i instytucji kultury w Krakowie*, „Zarządzanie w Kulturze”, t. 1.
- Prawelska-Skrzypek G., (2001), *Analiza efektywności funkcjonowania wybranych muzeów, instytucji teatralnych, muzycznych i wystawienniczych w Krakowie*, „Zarządzanie w Kulturze”, t. 2.
- Prawelska-Skrzypek G., (2003), *Polityka kulturalna polskich samorządów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Preddy M., (1997), *Kierowanie zmianą utrwaloną* [w:] D. Ekiert-Grabowska (red.), *Współczesne tendencje w kierowaniu zmianą edukacyjną*, Ośrodek Kształcenia i Doskonalenia Kadr Instytutu Technologii Eksploatacji Radom.
- Preker A.S., Harding A. (red.), (2003), *Innovations in Health Service Delivery. The Corporatization of Public Hospitals*, The World Bank, Washington, s. XI–XII, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/15145> (dostęp: 29.07.2015).
- Pritchard R.M.O., (1990), *The End of Elitism? The Democratization of the West German University System*, Berg Publishers.
- Primary Health Care*, WHO, www.who.int/topics/primary_health_care/en/ (dostęp: 26.07.2015).
- Pusser B., (2006), *Reconsidering Higher Education and the Public Good: The Role of Public Spheres* [w:] W. Tierney (ed.), *Governance and the Public Good*, Albany, SUNY Press, New York.

- Putnam R., (1995), *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Społeczny Komitet Wydawniczy Znak, Fundacja im. S. Batorego, Kraków–Warszawa.
- Przyszczykowski K., (2008), *Oświata samorządowa w perspektywie raportów – stan i perspektywy zmian*, <http://www.modn.opole.pl> (dostęp: 7.01.2015).
- Quinn R.E., Faerman S.R., Thompson M.P., McGrath M.R., St. Clair L.S., (2007), *Becoming a Master Manager: A Competing Values Approach*, John Wiley & Sons Inc., New Jersey.
- Rabczuk W., (1994), *Polityka edukacyjna Unii Europejskiej na tle przemian w szkolnictwie krajów członkowskich*, IBE, Warszawa.
- Rajca L., (2009), *Dysfunkcyjne rozwiązania prawne w polskim samorządzie terytorialnym* [w:] A. Lutrzykowski (red.), *Samorząd terytorialny Ale jaki?*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Raussner E.M., (2007), *Strategic Management for Visitor-oriented Museums. A Change of Focus* [w:] R. Sandell, R.R. Janes (eds.), *Museum Management and Marketing*, Routledge, Abingdon.
- Raporty o stanie kultury*, cykl raportów opracowanych na zlecenie Ministerstwa Kultury i dziedzictwa narodowego na potrzeby Kongresu Kultury Polskiej w 2009. Raporty dostępne na stronie http://www.kongreskultury.pl/title,Raporty_o_stanie_kultury,pid,135.html (dostęp: 10.12.2015).
- Readings B., (1997), *University in Ruins*, Harvard University Press.
- Reeves M., (2002), *Measuring the Economic and Social Impact of the Arts: A Review*, The Arts Council of England, <http://www.artscouncil.org.uk/media/uploads/documents/publications/340.pdf> (dostęp: 20.10.2010).
- Reiman T., Rollenhagen C., (2011), *Human and Organizational Biases Affecting the Management of Safety*, „Reliability Engineering & System Safety”, no. 96 (10), s. 1263–1274.
- Regulski J. (red.), (2002), *Samorząd i demokracja lokalna osiągnięcia, zagrożenia, dylematy*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa.
- Robbins S.P., (1998), *Zachowania ludzi w organizacjach*, PWE, Warszawa.
- Rutkowski W., (2009), *Współczesne państwo dobrobytu. Ekspansja, kryzys, spory*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, s. 229–238.
- Salamon L.M., (2003), *The Resilient Sector: The State of Nonprofit America*, Brookings Institution Press, Washington, D.C.
- Sabour M., (2015), *The Impact of Globalisation on the Mission of the University* [w:] *Second International Handbook on Globalisation, Education and Policy Research*, Springer, Netherlands.
- Sapir E., (1978), *Kultura, język, osobowość*, Warszawa, s. 171–175.
- Scott P., (1999), *Globalization and the University*, „CRE-Action”, no. 15.
- Sienkiewicz-Małyjurek K., (2010), *Rola samorządów lokalnych w kształtowaniu bezpieczeństwa publicznego*, „Samorząd Terytorialny”, nr 7–8, s. 123–139.
- Sienkiewicz-Małyjurek K., Kożuch B., (2015), *System zarządzania bezpieczeństwem publicznym w ujęciu teorii złożoności. Opracowanie modelowe*, „Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza”, nr 37 (1), s. 33–43.

- Singh M., (2001), *Re-Inserting the „Public Good” into Higher Education Transformation*, „KAGISANO Higher Education Discussion Series”, no. 1.
- Siwiak A., (2009), *Projekt kultura* [w:] J. Sójka, P. Kieliszewski, P. Landsberg, M. Poprawski (red.), *Instytucje kultury w czasach kryzysu*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Sharpe E., (2006), *Resources at the Grassroots of Recreation: Organizational Capacity and Quality of Experience in a Community Sport Organization*, „Leisure Sciences”, vol. 28, no. 4, s. 385–401.
- Slaughter S., Rhoades G., (2004), *Academic Capitalism and the New Economy*, MD: The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Smith D. H., Shen C., (2002), *The Roots of Civil Society: A Model of Voluntary Association Prevalence Applied to Data on Larger Contemporary Nations*, „International Journal of Comparative Sociology”, vol. 43, no. 2, s. 93–133.
- Smoleń M., (2003), *Przemysły kultury. Wpływ na rozwój miast*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Snopko J., (2013), *Zmiany w zarządzaniu a skuteczność jednostek samorządu terytorialnego*, praca doktorska, ISP UJ, Kraków.
- Snow Ch.P., (1963), *Two Cultures*, New American Library.
- Sobocińska M., (2008), *Zachowania nabywców na rynku dóbr i usług kultury*, PWE, Warszawa.
- Sokolewicz Z. (red.), (1969), *Etnologia*, Warszawa.
- Solska E., (2008), *Zmierzch kultury uniwersytetu?* [w:] K. Leja (red. nauk.), *Spoleczna odpowiedzialność uczelni*, Politechnika Gdańska, Gdańsk.
- Sporn B., (2006), *Governance and Administration: Organizational and Structural Trends* [w:] J.J.F Forest, P.G. Altbach (eds.), *International Handbook of Higher Education*, Springer.
- Stankiewicz L., (1999), *Słownik organizacji i kierowania w oświacie*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Steinmann H., Schreyögg G., (2001), *Zarządzanie. Podstawy kierowania przedsiębiorstwem. Koncepcje, funkcje przykłady*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław.
- Sternal M., (2000), *Zarządzanie projektem w sferze kultury* [w:] E. Orzechowski, R. Kardzis (red.), *Zarządzanie w kulturze*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Stewart-Weeks M., (2000), *Voluntary Associations: Social Capital at Work or Post-modern Romance?*, „Social Capital”, s. 85–114.
- Strategia rozwoju edukacji na lata 2007–2013*, (2005), Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu, Warszawa.
- Strategie zmian systemowych w zarządzaniu w sektorze edukacji na szczeblu gminy/powiatu*, (2005), Ministerstwo Polityki Społecznej, Kielce.
- Strömgren M., Andersson R., (2010), *The Usage of Safety Management Tools in Swedish Municipalities*, „Safety Science”, no. 48 (3), s. 288–295.
- Stiglitz J.E. Sudoł S., (2007), *Zarządzanie jako dyscyplina naukowa*, „Współczesne Zarządzanie”, nr 1.

- Suchman M.C., (1995), *Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches*, „The Academy of Management Review”, vol. 20, no. 3, s. 571–610.
- Sudoł S., (2007), *Zarządzanie jako dyscyplina naukowa*, „Współczesne Zarządzanie”, nr 1.
- Sułkowski Ł. (2016), *Kultura akademicka – koniec utopii?*, PWN, Warszawa.
- Sudoł S., Kożuch B., (2010), *Rozszerzyć nauki o zarządzaniu o zarządzanie publiczne jako ich subdyscyplinę* [w:] S. Lachiewicz, B. Nogalski (red.), *Osiągnięcia i perspektywy nauk o zarządzaniu*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Swianiewicz P. (red.), (1997), *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, Municipium, Warszawa.
- Sysko-Romańczuk S., Zaborek P., Niedźwiecka A., (2013), *Modele zarządzania oświatą w polskich samorządach* [w:] M. Herbst (red.), *Zarządzanie oświatą*, Biblioteczka oświaty samorządowej 2, Wydawnictwo ICM, Warszawa.
- Szczepaniak R., (2011), *Soft power w relacjach międzynarodowych. Dyplomacja kulturalna – redefinicja pojęcia (z doświadczeń kulturoznawcy)*, „Horyzonty Polityki”, no. 2 (3).
- Szczudlińska-Kanoś A., (2015), *Participatory Democracy to the Contemporary Problems of Polish Social Policy*, „International Scholarly and Scientific Research & Innovation”, Kopenhaga, s. 1851–1857.
- Szomburg J. (red.), (2002), *Kultura i przemysły kultury szansą rozwojową dla Polski*, IbnGR, Gdańsk.
- Szpor G. (red.), (2009), *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, Lexis Nexis, Warszawa, s. 28–29.
- Sztompka P., (2003), *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Kraków.
- Svensson P.G., (1980), *The Concept of Health. Some Comments from a Social Science Perspective*, „Scandinavian Journal of Social Medicine”, no. 18, s. 25–55.
- Świder J., (2010), *Państwo opiekuńcze nie jest sprawiedliwe*, „Dziennik Polski”, 20 maja 2010 r., www.dziennikpolski24.pl/ (dostęp: 24.07.2015).
- Tarno J.P., (2004), *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego* [w:] J.P. Tarno (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce*, LexisNexis, Warszawa.
- Teixeira P., Johnstone D.B., Rosa M.J., Vossensteyn H. (eds.), (2006), *Cost-sharing and Accessibility in Higher Education: A Fairer Deal?*, Springer, Dordrecht.
- Tight M., (1988), *So What is Academic Freedom and Academic Freedom and Responsibility*, Open University Press.
- Tilak J.B.G., (2008), *Current Trends in Private Higher Education in Asia*, tekst prezentowany na konferencji „Privatization in Higher Education”, Haifa, Samuel Neemen Institute, The Technion, 7 stycznia 2008 r.
- The Bermuda Principles*, First International Strategy Meeting on Human Genome Sequencing (Bermuda, 25–28 February 1996), www.ornl.gov/sci/ (dostęp: 10.02.2016).
- Tocqueville A., (1976), *O demokracji w Ameryce*, PIW, Warszawa.
- Toffler A., (2000), *Szok przyszłości*, Warszawa.
- Tomasino A.P., (2011), *Public Safety Networks as a Type of Complex Adaptive System* [w:] H. Sayama, A. Minai, D. Braha, Y. Bar-Yam (eds.), *Unifying Themes in Complex Systems*, volume VIII: *Proceedings of the Eighth International Conference on Complex Systems*, New England Complex Systems Institute Series on Complexity (NECSI), Knowledge Press.

- Turner B.S., (2001), *The Erosion of Citizenship*, „British Journal of Sociology”, vol. 52, no. 2, s. 189–209.
- Vaniscotte F., (1989), *70 milions d’eleves: L’Europe de l’éducation*, Hatier, Paris.
- Veillard J.H.M., Brown A.D., Barış E., Permanand G., Klazinga N.S., (2011), *Health System Stewardship of National Health Ministries in the WHO European Region: Concepts, Functions and Assessment Framework*, „Health Policy”, no. 103, s. 191–199, za: J. Klich, (2012), *Państwo w systemach ochrony zdrowia: kierunki i perspektywy*, „Zdrowie Publiczne i Zarządzanie”, nr 10, s. 135–144.
- Vinodkumar M.N., Bhasi M., (2011), *A Study on the Impact of Management System Certification on Safety Management*, „Safety Science”, no. 49 (3), s. 498–507.
- Waugh W.L., Streib G., (2006), *Collaboration and Leadership for Effective Emergency Management*, „Public Administration Review”, no. 66, s. 131–140.
- Wensierski P., (2010), *Proces kształtowania się polityki młodzieżowej w Unii Europejskiej* [w:] K. Denek, A. Kamińska, W. Kojs, P. Oleśniewicz (red. nauk.), (2010), *Edukacja jutra. Edukacja w społeczeństwie wiedzy*, Wyższa Szkoła Humanitas, Sosnowiec.
- Williams A.M., (1991), *The European Community. The Contradiction of Integration*, Oxford.
- Williams C.B., Dias M., Fedorowicz J., Jacobson D., Vilovsky S., Sawyer S., Tyworth M., (2009), *The Formation of Inter-Organizational Information Sharing Networks in Public Safety: Cartographic Insights on Rational Choice and Institutional Explanations*, „International Journal of Government & Democracy in the Information Age”, no. 14 (1/2), s. 13–29.
- Wittrock B., (1993), *The Modern University: The Three Transformations* [w:] S. Rothblatt, B. Wittrock (eds.), *The European and American University since 1800*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Wlazło S., (1999), *Polityka oświatowa w gminie* [w:] *Zarządzanie oświatą – poradnik dla gmin*, cz. I, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych School of Education (University of Birmingham), Brytyjski Fundusz Know-How, Warszawa.
- Włoch S., (2010), *Edukacja jaka? – szansą czy zagrożeniem rozwoju osobowości ucznia* [w:] K. Denek, A. Kamińska, W. Kojs, P. Oleśniewicz (red. nauk.), *Edukacja jutra. Edukacja w społeczeństwie wiedzy*, Wyższa Szkoła Humanitas, Sosnowiec.
- Włoch S., (1999), *Kształcenie nauczycieli w szkołach wyższych* [w:] E. Smak (red.), *Uniwersyteckie kształcenie nauczycieli wobec założeń europejskiej polityki edukacyjnej*, Uniwersytet Opolski, Opole.
- Włodarczyk W.C., (1992), *Wartości a nowa polityka zdrowotna państwa*, „Polityka Społeczna”, nr 10.
- Włodarczyk W.C., (1996), *Polityka zdrowotna w społeczeństwie demokratycznym*, Uniwersyteckie Wydawnictwo Medyczne „Vesalius”, Łódź –Warszawa–Kraków, s. 105–106.
- Włodarczyk W.C., Poździej S., (2001), *Systemy zdrowotne. Zarys problematyki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków, s. 14.
- Włodarczyk W.C., (2010), *Wprowadzenie do polityki zdrowotnej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, s. 45–46.
- Wróblewski Ł., (2012), *Strategie marketingowe w instytucjach kultury*, PWE, Warszawa.

- Wojciechowski E., (2003), *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa.
- Wojciechowski J.S., (2004), *Kultura i polityki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Taylor E., (1896), *Cywilizacja pierwotna*, Warszawa.
- Turbide J., Laurin S., (2009), *Performance Measurement in the Arts Sector: The Case of the Performing Arts*, „International Journal of Arts Management”, vol. 11, no. 2.
- Williams R., Keywords A., (1976), *Vocabulary of Culture and Society*, Fontana, Glasgow.
- Varbanova L., (2012), *Strategic Management in the Arts*, Routledge, New York.
- Zakowicz I., (2012), *Idea uniwersytetu Wilhelma von Humboldta – kontynuacja czy zmierzch?*, „Ogrody Nauk i Sztuk”, nr 2.
- Zalewski A., (2005), *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego* [w:] A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, SGH, Warszawa.
- Zawicki M., Mazur S., Bober J. (red.), (2004), *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym. Najlepsze praktyki*, MSAP w Krakowie, MSWiA Warszawa, Kraków–Warszawa.
- Ziman J., (1996), „*Postacademic Science*”. *Constructing Knowledge with Networks and Norms*, „Science Studies”, no. 1.
- Zimniewicz K., (1990), *Nauka o organizacji i zarządzaniu*, PWN, Warszawa–Poznań.
- Zboromirska C., (2001), *Realizacja projektu kulturalnego – organizacja inauguracyjnego spektaklu gdańskiej opery marionetek La serva padrona pergolesiego w reżyserii Lesława Piecki – przez Nadbałtyckie Centrum Kultury w Gdańsku* [w:] E. Orzechowski, K. Barańska, K. Plebańczyk (red.), *Zarządzanie w kulturze*, t. 2, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Zybała A. (red.), (2009), *Wyzwania w systemie ochrony zdrowia – zasoby ludzkie i zasoby organizacyjne w centralnych instytucjach*, raport wykonany na zlecenie Światowej Organizacji Zdrowia, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2009, s. 30–31, http://ksap.gov.pl/ksap/sites/default/files/publikacje/raport_who.pdf (dostęp: 28.07.2015)