

# **NOWE ZARZĄDZANIE PUBLICZNE**



# NOWE ZARZĄDZANIE PUBLICZNE

**Aspekty teoretyczne i praktyczne**

Redakcja naukowa  
**Kazimierz Pająk**



Recenzent  
**prof. dr hab. Jan Lichtarski**

Wydawca  
**Magdalena Ścibor**

Koordynator produkcji  
**Mariola Iwona Keppel**

Zdjęcie na okładce  
**sylverarts/123RF**

Projekt stron tytułowych  
**Przemysław Spiechowski**

Skład  
**Poligrafia Komputerowa i Programowanie**  
**Krzysztof Świstak**

Projekt realizowany  
z Narodowym Bankiem Polskim  
w ramach programu edukacji ekonomicznej

**NBP** Narodowy Bank Polski

Opinie wyrażone w niniejszej publikacji są opiniami autorów i nie przedstawiają stanowiska organów Narodowego Banku Polskiego.



Copyright © by Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, 2018.

ISBN: 978-83-01-20123-4

Wydawnictwo Naukowe PWN SA  
tel. 22 69 54 321; faks 22 69 54 288  
infolinia 801 33 33 88  
e-mail: [pwn@pwn.com.pl](mailto:pwn@pwn.com.pl)  
[www.pwn.pl](http://www.pwn.pl)

# Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	7
<b>Piotr Bartkowiak, Marianna Krzakiewicz</b> Samorząd gminny i jego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej w kontekście zrównoważonego rozwoju .....	9
<b>Michał Chomicki, Paweł Mielcarek</b> Adaptacja koncepcji modelu biznesowego w podmiotach zarządzających Orlikami .....	23
<b>Szymon Cyfert, Igor Nazarkiewicz</b> Uwarunkowania i kryteria oceny efektywności przedsięwzięć PPP .....	36
<b>Monika Dobska</b> Reorientacja zarządzania w podmiotach leczniczych .....	46
<b>Henryk Dźwigol, Mariola Dźwigol-Barosz</b> Menedżer we współczesnych innowacyjnych przedsiębiorstwach .....	61
<b>Juliusz Engelhardt</b> Ewolucja organizacji zarządzania publicznym transportem kolejowym w Polsce w latach 1990-2018 .....	77
<b>Bernard Kimel</b> Zarządzanie finansami w administracji publicznej – wybrane aspekty .....	94
<b>Janusz Kraśniak, Karol Hofman</b> Zarządzanie wiedzą w instytucji administracji publicznej. Aspekty praktyczne ....	104
<b>Danuta Mierzwa, Sławomir Jankiewicz, Magdalena Tomasiewicz</b> Reorientacja polityki finansowania obronności państwa .....	115
<b>Radosław Miśkiewicz</b> Zarządzanie przedsiębiorstwem we współczesnej gospodarce .....	127

**Kazimierz Pająk, Kazimierz Krzakiewicz**

Zarządzanie bezpieczeństwem energetycznym – uwagi metodologiczne . . . . . 145

**Kazimierz Rogoziński**

W stronę usług. Przyczynek do teorii zarządzania publicznego . . . . . 168

**Hubert Witczak**

Tożsamość systemu zarządzania publicznego . . . . . 183

## WSTĘP

---

Konsekwencją zmian wywołanych transformacją polskiej (i globalnej) gospodarki jest permanentne doskonalenie zarządzania w administracji publicznej, co najogólniej związane jest z TQM. Wskazują na to między innymi: W. Morawski, R. W. Griffin, J. Lichtarski, K. Pająk, S. Sudoł i inni. W prowadzonym dyskursie naukowym szczególnym podmiotem wszelkich analiz jest państwo, które posiada przymioty władzy i podejmuje decyzje administracyjne na rzecz swoich obywateli, często przy ich szerokiej partycypacji. Wszystkie te elementy tworzą model zarządzania publicznego. Warto zatem zauważyć, że transformacja struktur państwa w kierunku sieciowym, wielopodmiotowym i kultura zarządzania następują niemal równoległe z rozwojem i pluralizacją poglądów teoretycznych w tym zakresie. Odnosi się to także do pojęcia sektor publiczny, na co zwracają uwagę P. Kotler, N. Lee, W. Kieżun, J. Stiglitz i inni, sugerując, iż bez względu na jego definiowanie tworzą go podmioty gospodarki narodowej, grupujących własność państwową, samorządową oraz osób prawnych z własnością mieszaną. Z kolei J. Hausner i M. Luterek uważają, że istotną rolę w tworzeniu polityki publicznej powinno przypisywać się agendum rządowym oraz władzom samorządowym.

Zatem zarządzanie sprawami publicznymi, organizacjami publicznymi, cywilizacyjnymi i technologicznymi jest wyzwaniem współczesności. Wskazują na to B. Kożuch, K. Krzakiewicz, S. Cyfert, R. Hausner, J. Lichtarski, St. Sudoł i inni. Co ciekawe w prowadzonym naukowym dyskursie nie stawiają jednoznacznie znaku równości między zarządzaniem organizacjami biznesowymi (gospodarczymi) a zarządzaniem organizacjami sektora publicznego. Wskazują też różnice i odnoszą je między innymi do prawa własności, partykularnych celów określonej organizacji, realizacji zadań w drodze aktów administracyjnych i innych. Nic więc dziwnego, że samo pojęcie zarządzania publicznego transferuje co powoduje kształtowanie nowych koncepcji jego funkcji. Odnieść to można do rozważań H. Fayola, M. Webera, P. de Gaya, G. Stokera, Ch. Hooda, A. Giddensa, C. Offa i innych. Badania oparte na nieskorumpowaniu, przejrzystości, odpowiedzialności, zorientowaniu na dobro wspólne, partycypacyjności wskazują, że nowe zarządzanie publiczne, jego koncepcje są otwarte na wszelkie sugestie upiększające. W dłuższej perspektywie przynosi ono wiele korzyści nie tylko podmiotom funkcjonującym w sferze gospodarczej. Widoczny jest też proces odchodzenia od hierarchicznych struktur tworzonych przez aparat administracyjny, który dotychczas

miał wyłączność w decydowaniu i realizowaniu określonej przez siebie polityki. W zmiany te wpisuje się w coraz szerszym zakresie bezpośrednio zaangażowanie obywateli. Coraz powszechniejsza staje się właściwa kultura organizacji publicznych odnosząca się do różnych wartości, przekonań, norm, etyki i społecznej odpowiedzialności za rozwój prowadząca w kierunku większego podziału i pluralizmu sprawowania władzy. To powoduje, że coraz częściej wykorzystuje się metody przeniesione z praktyki zarządzania przedsiębiorstwami do administracji publicznej. Ale jest też wyzwaniem wskazującym na konieczność rozwoju nauki administracji oraz podejścia menedżerskiego do administracji publicznej, co podkreślali W. Wilson, M. Cook, H. Taylor, M. Weber i inni.

Warto w tym miejscu zauważyć analizując proces nowego zarządzania publicznego wartości, które wskazuje R.A. Rhodes w swojej koncepcji rozwoju public governance. Są nimi: otwartość, partycypacja, efektywność, skuteczność, rozliczalność i spójność. Wpisują się one w rozwiązania Komisji Europejskiej w tym względzie. Wartości te w większym bądź mniejszym zakresie rozwinięte zostały w niniejszej monografii *Nowe zarządzanie publiczne. Aspekty teoretyczne i praktyczne*.



## SAMORZĄD GMINNY I JEGO PRZEDSIĘBIORSTWA UŻYTECZNOŚCI PUBLICZNEJ W KONTEKŚCIE ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

---

### Wprowadzenie

Żadne państwo na przestrzeni swojego rozwoju nie mogło być zarządzane na wszystkich szczeblach działalności w sposób scentralizowany. Dlatego dla pewnych obszarów funkcjonowania państwa rozpoczęto proces decentralizacji. Utworzono szereg podmiotów, które dla właściwego wykonywania powierzonych zadań otrzymały również szereg uprawnień. Stały się więc one reprezentantem administracji centralnej. Taki system delegacji uprawnień pozwolił na zbudowanie sieci aparatu administracyjnego. Powstała więc organiczna całość, która jest jednocześnie strukturą wewnętrznie zróżnicowaną. Jednak podstawy genealogiczne współczesnej koncepcji samorządu terytorialnego, który obowiązuje w Europie, w tym i w Polsce można odnaleźć w hasłach głoszonych w czasie Rewolucji Francuskiej. W jej wyniku następowało przekształcanie państw policyjnych w państwa konstytucyjne. Dlatego, jak pisał w 1926 roku o samorządzie J. Panejko w książce pt. „Geneza i podstawy samorządu terytorialnego” – „ani wieki średnie nie mogły wyjaśnić nam istoty samorządu w znaczeniu nowożytnym, gdy pojęcie samorządu nie było wówczas zupełnie znane. Samorząd nie był w owych czasach ani przedmiotem urządzeń politycznych danych państw, ani nie był przedmiotem dążeń politycznych”<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Katedra Inwestycji i Nieruchomości, Wydział Zarządzania, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu.

<sup>2</sup> Katedra Inwestycji i Nieruchomości, Wydział Zarządzania, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu.

<sup>3</sup> M. Szypliński, 2004, *Organizacja, zadania i funkcjonowanie samorządu terytorialnego*, Dom Organizatora, Toruń, s. 9.

Delegowanie uprawnień w pierwszym okresie przyczyniło się do pełnej hierarchizacji struktur organizacyjnych. Polegała ona na tym, że decyzje niższej wagi podejmowane były na niższym szczeblu, a na najwyższym szczeblu zarządczym zapadały decyzje kluczowe dla całego systemu. Układ taki wytworzył również pełne podporządkowanie struktur organizacyjnych, które zlokalizowane były w różnych częściach Polski. Z czasem można było zauważyć ograniczenie centralizacji na rzecz decentralizacji. Chociaż te dwa pojęcia z punktu znaczeniowego wzajemnie się wykluczają, to w przypadku funkcjonowania samorządu można wskazać różne jego stopnie scentralizowania i zdecentralizowania. Niewątpliwie z uwagi na hierarchizację struktury organizacyjnej zachodzą zależności w obsadzie kadrowej i ich podporządkowaniu. Oznacza to, że osoby funkcyjne pełniące swoje obowiązki na różnym szczeblu są organizacyjnie i kompetencyjnie uzależnione od osób w organach nadrzędnych o takim samym charakterze zadaniowym. W związku z tym dostrzec należy brak swobody zadaniowej i kompetencyjnej na niższych poziomach decyzyjnych.

Część teoretyków zajmujących się zagadnieniami funkcjonowania administracji wskazuje na trzy istotne źródła zdecentralizowanej struktury tego typu organizacji<sup>4</sup>:

- społeczno-polityczne – udział obywateli (przez swoich reprezentantów) we współdecydowaniu i współuczestniczeniu w funkcjonowaniu administracji,
- ekonomiczne – efektywne zarządzanie całym majątkiem państwowym,
- techniczne – korzystne dla obywateli świadczenie niektórych zadań o charakterze użyteczności publicznej.

Charakter tak określonych źródeł zdecentralizowania świadczy o zrozumieniu wagi problemu, jaki był udziałem administracji centralnej, w utrzymaniu jednolitego i jednostopniowego zarządzania.

### **1. Zadania z zakresu użyteczności publicznej realizowane przez administrację rządową i samorządową**

Administracja rządowa w zorganizowany i celowy sposób przekazywała zadania podmiotom, które otrzymawszy środki prawne, techniczne i ekonomiczne przyjmowały odpowiedzialność za sprawne funkcjonowanie zdecentralizowanych obszarów. Ustawy określały formę i sposób wykonywania powierzonych zadań wraz z przydziałem środków na ten cel. Nie sankcjonowały jednak w żaden sposób hierarchiczności w stosunku do administracji rządowej. Nie oznacza to również uzależnienia wykonywanych zadań od polityki państwa. Z tegoż powodu podmioty,

<sup>4</sup> Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, 2003, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Dom Organizatora, Toruń, s. 22.

którym umożliwiono świadczenie obywatelom wcześniej wskazanych zadań pozostają w tym obszarze pod kontrolą państwa<sup>5</sup>. W tym właśnie momencie można mówić o hierarchiczności, czyli pewnej centralizacji podmiotów w zdecentralizowanym układzie. Kontrola ta jednak wynika z analizy jakości oraz prawidłowości jej wykonania, a nie z innego jej charakteru. Przecież podmiot realizujący przypisane zadanie, jak już wskazano, ma pełną samodzielność i niezależność w zakresie jego realizacji. Z tego ostatniego zdania wynika, że samodzielność wystąpi wówczas, gdy administracja centralna zagwarantuje odpowiednie środki finansowe, a podmiotowi wykonującemu owo zadanie zostanie pozostawiona swoboda w ich dysponowaniu. Z tego też powodu można stwierdzić, że decentralizacja zadań administracji rządowej poprzez ustawowo określone kompetencje realizowana jest w sposób samodzielny. Podlega jednak w zakresie realizacji zadań nadzorowi właściwych i kompetentnych organów<sup>6</sup>.

Niewątpliwie z punktu widzenia poznawczego zasadniczym obszarem rozważań stają się więc zadania, jakie administracja samorządowa wypełnia w zakresie szeroko rozumianej użyteczności publicznej. Szczegółowo określa je art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym<sup>7</sup>, w którym to ustawodawca prezentuje podmiot, który jest adresatem owych zadań, czyli wspólnotę. Nosi ona nazwę wspólnoty samorządowej i tworzą ją z mocy prawa mieszkańcy gminy (art. 1, ust. 1). W oparciu o to sformułowanie można zaryzykować stwierdzenie, że gmina jest terytorialnie wydzieloną jednostką organizacyjną państwa, na terenie której zamieszkuje wspólnota samorządowa. W zależności od wielkości wspólnoty, gminy mogą mieć charakter wiejski lub miejski. Ustawodawca nie precyzuje jednak, jakimi cechami powinna wyróżniać się gmina wiejska od gminy miejskiej. Jedynym elementem, który ma charakter formalny jest zapis mówiący o nadaniu gminie lub miejscowości statusu miasta (art. 4a). Konsekwencją prawną tej formuły jest odpowiednie nazewnictwo organów gminy. Przykładem tego niech będzie określenie nazwy organu sterującego i kontrolnego, jakim jest rada gminy czy rada miasta (art. 15).

<sup>5</sup> P. Bartkowiak, 2010, *Scope of activity of communal self-government as the basic unit of local self-government in Poland and other European Union Countries*, w: R. Borowiecki, T. Rojek (red.), *Challenges for the Contemporary Enterprise under Globalization*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków, s. 181–191.

<sup>6</sup> J. Boć (red.), 2005, *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław, s. 138.

<sup>7</sup> Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 września 2017 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017, poz. 1875).

## 2. Wyzwania współczesnych gmin miejskich

Postfordowski system gospodarczy po II wojnie światowej przyczynił się do szybkiego rozwoju miast, tak pod względem przestrzennym, jak i w kontekście zróżnicowania strukturalnego tkanki miejskiej<sup>8</sup>. Zjawisko rozlewania się miasta, z ang. *urban sprawl*, wydaje się obecnie najpilniejszym pod względem znalezienia i wdrożenia działań minimalizujących jego skutki. Proces przestrzennej ekspansji miasta – suburbanizacja, który w przypadku polskich miast zachodzi z około 20-letnim opóźnieniem względem miast Europy Zachodniej, pociąga za sobą łańcuch niekorzystnych zjawisk przyczyniających się do pogorszenia jakości życia przeciętnego mieszkańca gminy miejskiej<sup>9</sup>.

W przypadku tego typu gmin w Polsce tempo rozwoju obszarów zabudowanych jest zdecydowanie szybsze aniżeli tempo rozwoju lokalnej infrastruktury. W dobie dominacji samochodu osobowego, jako środka transportu przyczynia się to do eskalacji problemu nadmiernego zatłoczenia miast. Związany jest z tym istotny problem, dotyczący w szczególności miast o wysokiej gęstości zabudowy, mianowicie wzrost zanieczyszczenia powietrza w obszarach centralnych i wzdłuż głównych ciągów komunikacyjnych<sup>10</sup>.

Dlatego też współczesny niekontrolowany rozwój gmin miejskich przyczynia się do utraty znaczenia centrów miejskich, które do tej pory stanowiły najbardziej atrakcyjną część miast.

Wyzwania współczesnych miast (tabela 1) prezentują szerokie spektrum zagadnień związanych z ich funkcjonowaniem, które stawiane są przed obecnymi włodarzami i w perspektywie kilkunastu najbliższych lat będą determinowały politykę rozwojową, w wielu przypadkach w duchu zrównoważonego i zintegrowanego rozwoju. Wyraźne widoczne jest przenikanie się poszczególnych problemów. W związku z tym ich przypisanie tylko jednemu obszarowi często nie jest możliwe w jednoznaczny sposób. Dlatego też gminy miejskie realizując określone działania w zakresie użyteczności publicznej zobowiązane są do szczególnej wrażliwości społecznej i najwyższego poziomu świadczenia tych usług.

<sup>8</sup> J. Parysek, 2008, *Urbanizacja i niektóre współczesne idee, koncepcje i modele planowania rozwoju miast*, w: J. Słodczyk, M. Śmigielska, *Współczesne kierunki i wymiary procesów urbanizacji*, Uniwersytet Opolski, Opole, s. 17–19.

<sup>9</sup> E. Litwińska, 2008, *Zjawisko urban sprawl – jeden z wymiarów współczesnych procesów urbanizacji*, w: J. Słodczyk, M. Śmigielska, *Współczesne kierunki...*, op. cit., s. 37–40

<sup>10</sup> P. Bartkowiak, M. Koszel, 2013, *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju miast jako nowy paradigmat w zarządzaniu*, w: W.M. Gaczek (red.), *Dynamika, cele i polityka zintegrowanego rozwoju regionów: aspekty teoretyczne i zarządzanie w przestrzeni*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań, s. 175–190.

**Tabela 1.** Główne wyzwania rozwojowe współczesnych gmin miejskich

Aspekt	Wyzwania
Przyrodniczy	<ul style="list-style-type: none"> <li>– zapewnienie wysokich standardów jakości środowiska naturalnego,</li> <li>– racjonalna gospodarka wodna,</li> <li>– racjonalna gospodarowanie odpadami,</li> <li>– racjonalne zarządzanie energią i dostawami energii,</li> <li>– zachowanie równowagi pomiędzy terenami zabudowanymi a terenami zieleni.</li> </ul>
Społeczny	<ul style="list-style-type: none"> <li>– likwidacja dysproporcji w rozwoju i warunkach życia,</li> <li>– przeciwdziałanie niekorzystnym trendom demograficznym,</li> <li>– powstrzymanie pogłębiającego się rozwarstwienia społecznego,</li> <li>– zatrzymanie szerzenia się zjawisk patologicznych a następnie sanacja,</li> <li>– przeciwdziałanie rozwojowi chorób cywilizacyjnych,</li> <li>– zagwarantowanie bezpieczeństwa mieszkańcom,</li> <li>– zapewnienie odpowiednich warunków mieszkańców i sanitarnych,</li> <li>– współpraca różnych instytucji przy opracowywaniu strategii rozwoju.</li> </ul>
Gospodarczy	<ul style="list-style-type: none"> <li>– sprostanie wzrastającej, międzynarodowej konkurencji,</li> <li>– rozwój nowych dziedzin życia społecznego i gospodarczego,</li> <li>– organizacja wydajnego i efektywnego ekonomicznie systemu transportu publicznego,</li> <li>– rozwiązywanie problemów finansowych powstałych w wyniku coraz wyższych kosztów utrzymania.</li> </ul>
Przestrzenny	<ul style="list-style-type: none"> <li>– dbanie o ład przestrzenny – dążenie do stanu ładu rzeczywistego,</li> <li>– racjonalna gospodarka terenem,</li> <li>– powstrzymanie rozlewania się miasta,</li> <li>– jednorodność stylu architektonicznego,</li> <li>– wzrost funkcjonalności terenu,</li> <li>– wzrost poziomu czystości i estetyki,</li> <li>– reurbanizacja oraz rekultywacja terenów zdegradowanych,</li> <li>– powstrzymanie postępującej dekapitalizacji najcenniejszych obiektów w strukturze miejskiej,</li> <li>– zagospodarowanie dysfunkcyjnych części śródmiejskich,</li> <li>– częściowa gentryfikacja części śródmiejskich.</li> </ul>

Źródło: L. Mierzejewska, 2010, *Rozwój zrównoważony miasta. Zagadnienia poznawcze i praktyczne*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań, s. 77.

### 3. Elementy polityki prośrodowiskowej przedsiębiorstw użyteczności publicznej

Zarządzanie przedsiębiorstwem użyteczności publicznej ma specyficzny charakter. Wymusza je sama gmina i rola jaką pełni w strukturze administracji samorządowej. Decyzje podejmowane w tego typu podmiotach mogą być rozpatrywane z dwóch poziomów. Z jednej strony gmina, jako wspólnota mieszkańców, ma za zadanie realizować cele społeczne, a z drugiej strony gmina prowadząc działalność gospo-

darczą spółki prawa handlowego, jako osoba prawna, powinna działać na rzecz tej spółki. Przyczyn tego faktu należy poszukiwać w:

- braku jednoznaczności pod względem instytucjonalnym i obszarowym w pojmowaniu przedsiębiorstw użyteczności publicznej,
- monopoli naturalnym dóbr komunalnych mających siećową infrastrukturę przesyłu (np. energia cieplna, woda),
- społecznym, czyli niedochodowym charakterze świadczenia usług komunalnych<sup>11</sup>.

Podejmowane przez organy i władze gminy decyzje są pochodną realizacji w większości przypadków polityki makroekonomicznej państwa i rządu. Obecnie może być ona realizowana w oparciu o pięć zasad zrównoważonego rozwoju zaproponowanych przez A. Prakasha i K. Kollmana<sup>12</sup>:

- zasada nakazuj i kontroluj (*command and control*),
- zasady rynkowe np. sprzedaż praw do emisji,
- zasada ujawniania informacji (*mandatory information disclosures*),
- zasada partnerstwa między rządem a biznesem w obszarze działań proekologicznych (*business – government – partnership*),
- zasada dobrowolnych wewnętrznych regulacji (np. normy ISO 14000, zarządzanie środowiskiem, EMAS).

Nie są one jednak wśród tego typu przedsiębiorstw obligatoryjne. O ile ich realizacja uzależniona jest od uregulowań prawnych – cztery pierwsze zasady, to w przypadku zasady ostatniej, istotny wpływ mają możliwości finansowe poszczególnych jednostek.

Do niedawna na świecie prowadzono politykę wynikającą z filozofii „końca rury”, czyli ograniczania odprowadzanych zanieczyszczeń poprzez montaż kosztowych urządzeń oczyszczających. Obecnie strategia przedsiębiorstwa powinna dążyć do likwidacji zanieczyszczeń, ale u źródła. Na przestrzeni wielu lat następowała więc stopniowa ewolucja w myśleniu i strategii działania w dziedzinie ochrony środowiska. Jej następstwem było wiele strategii poczynając od 1960 roku i strategii filtracji – lata 1961–1980 (filtry do zatrzymywania pyłów), strategii czystej produkcji od 1981 roku (ograniczanie zanieczyszczeń powstających w procesach produkcyjnych), a kończąc, poczynając od 1993 roku, na strategii zarządzania środowiskowe-

<sup>11</sup> L. Rozenberg, 1997, *Gospodarka komunalna a rynek finansowy (szanse i zagrożenia – niezależne regulatory rynku)*, w: *Firma na rynku finansowym*, Zeszyty Naukowe Zachodniopomorskiej Szkoły Biznesu nr 4, Szczecin, s. 51.

<sup>12</sup> A. Prakash, K. Kollman, 2004, *Policy modes, firms and the natural environment*, *Business Strategy and the Environment*, vol. 13, no 2, s. 107–128 za: A. Chodyński, 2007, *Wiedza i kompetencje ekologiczne w strategiach rozwoju przedsiębiorstw*, Difin, Warszawa, s. 123.

go (zintegrowany z ogólnym systemem zarządzania jednostką system zarządzania środowiskowego)<sup>13</sup>.

W związku z tym polityka makroekonomiczna determinuje często funkcjonowanie przedsiębiorstwa użyteczności publicznej poprzez:

- uzależnienie celów własnych od decyzji politycznych,
- częstą zmianę celów strategicznych i priorytetów wynikającą z braku ciągłości programowej organów władzy centralnej i lokalnej,
- uzależnienie działalności od instrumentów polityki finansowej<sup>14</sup>.

Istotną jednak cechą każdego podmiotu gospodarczego jest jego celowość funkcjonowania. Same cele w zorganizowanej działalności dotyczą przetrwania lub przetrwania i rozwoju. Dlatego spełniają cztery funkcje<sup>15</sup>:

- wytyczającą – nadają wszelakim działaniom ludzkim jednolity kierunek,
- planującą – umożliwią zorganizowanie działań,
- motywacyjną – źródło działania zorganizowanego i wydajniejszego,
- kontrolną – porównują wyniki z założonymi celami.

#### 4. Sprawnościowe kryteria celów przedsiębiorstwa użyteczności publicznej

W trakcie, jak przedsiębiorstwo rozwija zakres świadczonych usług lub proces produkcyjny należy uaktualniać jego cel działalności. Z uwagi na złożoność celu głównego, w skład, którego wchodzi cel jednostkowy, mogą występować trudności w jego określeniu i skwantyfikowaniu. Skonstruowanie celów związane jest z oczekiwanym zaspokojeniem potrzeb w przyszłości. W literaturze przedmiotu obowiązuje przekonanie, że zysk i jego maksymalizacja jest tą kategorią ekonomiczną, która w największym stopniu determinuje funkcję celu przedsiębiorstwa. Neoklasyczny model podmiotu gospodarczego uznający właśnie maksymalizację zysku pomija oddziaływanie i relacje rozkładu dochodów w czasie, przepływ gotówki i ryzyko<sup>16</sup>. Jednak ujęcie neoklasyczne ma pewną wadę, gdyż z uwagi na duże zróżnicowanie przedsiębiorstw nie dostrzega się ich różnorodności form (przedsiębiorstwo produkcyjne, usługowe, użyteczności publicznej) oraz sposobu zarządzania kapitałem

<sup>13</sup> R. Miłaszewski, E. Broniewicz, J. Ejdys, 1999, *Zarządzanie środowiskowe w przedsiębiorstwie użyteczności publicznej*, w: R. Miłaszewski (red.), *Strategia zarządzania środowiskowego w przedsiębiorstwie i gminie*, Wydawnictwo Politechniki Białostockiej, Poznań-Białystok, s. 103.

<sup>14</sup> T. Dobrowolski, A. Hetko, 2004, *Znów o gminach i ich zadaniach*, Wokół Energetyki, nr 2 (18), s. 60.

<sup>15</sup> J.D. Antoszkiewicz, 1998, *Firma wobec zagrożeń. Identyfikacja problemów*, Poltext, Warszawa, s. 79–80.

<sup>16</sup> P. Bartkowiak, 2009, *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w funkcji celów przedsiębiorstwa komunalnego*, w: K. Zimmiewicz (red.), *Instrumenty zarządzania we współczesnym przedsiębiorstwie – nowe kierunki*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu nr 129, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań, s. 27–35.

i odpowiedzialności majątkowej właścicieli. Dlatego bliższym przedsiębiorstwu użyteczności publicznej jest ujęcie behawioralne, w którym podmiot traktowany jest, jako struktura wieloelementowa, z których każda ma własną sferę działalności wynikającą z przypisanych kompetencji. W odniesieniu do zysku, to w tym modelu nie jest on celem samym w sobie. Podmiot, jako monopolista naturalny dąży jedynie do osiągnięcia efektów w tych płaszczyznach, do których określono kompetencje, czyli poziomu maksymalizacji przeciętnych dochodów. Tym różni się ta forma działalności od podmiotów, które maksymalizują zysk<sup>17</sup>.

Cele w działalności przedsiębiorstwa użyteczności publicznej mogą również być sformułowane, jako *potrzeba*, która jest obiektywnym odzwierciedleniem sytuacji determinującej trwanie i rozwój oraz, jako *działanie* będące stanem pożądania rzeczy, do których podąża w określonym czasie przedsiębiorstwo<sup>18</sup>.

Oczywiście ta „potrzeba” i „działanie”, jako cele stanowią podstawę do określenia sprawnościowych kryteriów celów sklasyfikowanych ze względu na<sup>19</sup>:

- celowość działania – cele główne pierwszoplanowe i uboczne drugoplanowe,
- spontaniczność wyboru celów – własne i zadane,
- hierarchiczność – cele końcowe i cele pośrednie,
- zakres – cele indywidualne, partykularne oraz instytucjonalne,
- zgodność – cele współrzędne, konkurencyjne i alternatywne.

Tym efektywnościowym kryteriom według P.F. Druckera można przypisać cele formalne i ich zakres (tabela 2).

Jednym z celów jest zakres odpowiedzialności publicznej. Odpowiedzialność ta obejmuje między innymi ochronę środowiska i rozwój zrównoważony. Ochrona środowiska jest więc jednym z celów nowoczesnego przedsiębiorstwa. Cele te dzieli się na formalne i rzeczowe. Cel formalny to taki, który występuje oficjalnie wraz z innymi w strukturze całościowych celów przedsiębiorstwa, a cel rzeczowy związany jest z produkcją lub jej organizacją, która ma charakter prośrodowiskowy. Tak pojmując cel środowiskowy i wpisując go w świadczenie usług, które w gospodarce komunalnej są pierwszoplanowym celem działalności przedsiębiorstwa uzyskuje się dwie kategorie podmiotów. Jedną grupę stanowią przedsiębiorstwa, których celem jest tylko świadczenie usług, a drugą równorzędne świadczenie usług i ochrona środowiska<sup>20</sup>. Wynika to z istoty celu formalnego i rzeczowego.

<sup>17</sup> W. Janasz, 1994, *Funkcje celu w działalności przedsiębiorstw*, w: *Przedsiębiorstwo w gospodarce rynkowej*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 127, Szczecin, s. 15–21.

<sup>18</sup> K. Fabiańska, J. Rokita, 1986, *Planowanie rozwoju przedsiębiorstwa*, PWE, Warszawa, s. 16.

<sup>19</sup> B.R. Kuc, 1999, *Zarządzanie doskonale*, Oskar-Master of Biznes, Warszawa, s. 74–75.

<sup>20</sup> K. Zimniewicz, (1999), *Współczesne koncepcje i metody zarządzania*, PWE, Warszawa, s. 173–174.



**Tabela 2.** Zakres celów według P.F. Druckera

<b>Cel</b>	<b>Zakres celów</b>
rentowność	analiza ze względu na poniesione nakłady
pozycja rynkowa	udział w obrotach, ceny, sieć dystrybucyjna, wizerunek firmy
produktywność	udoskonalanie relacji uzyskanych wyników do poniesionych nakładów
środki finansowe	zakres ustalania zapotrzebowania i pozyskiwanie środków na działalność
innowacje	techniczne, technologiczne, organizacyjne i ekonomiczne
efektywność i możliwość rozwoju kadry menedżerskiej	kontrakty menedżerskie, system płac
wzrost wydajności pracowników	poprawa warunków pracy, bhp, różne sposoby motywacji
zakres odpowiedzialności publicznej	zadania wobec otoczenia, ochrona środowiska, rozwój zrównoważony

Źródło: opracowanie własne na podstawie P.F. Drucker, 1955, *The Practice of Management*, Heinemann, London, s. 355 za: H. Bieniok, J. Rokita, 1980, *Struktura organizacyjna przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice, s. 25.

## 5. Kształtowanie optymalnej orientacji celów w działalności przedsiębiorstwa użyteczności publicznej realizującego zrównoważony rozwój

Dokonując łącznej analizy celu środowiskowego z prowadzoną polityką wobec ochrony środowiska (pasywna i aktywna) można skonstruować dwuwymiarową macierz (rys. 1). W każdym polu macierzy został zlokalizowany odpowiedni typ przedsiębiorstwa, oznaczony literami A, B, C lub D.

W polach C oraz D znajdują się przedsiębiorstwa, w których ochrona środowiska została zapisana, jako cel i przedmiot polityki przedsiębiorstwa. W szczególowym zapisie przedsiębiorstwo typu C charakteryzuje się ochroną środowiska, jako endogenicznym celem rzeczowym, a podmioty typu D ochroną środowiska, jako endogenicznym celem formalnym i dodatkowym postulatem normatywnym. Dlatego ochrona środowiska w podmiotach typu C jest wewnętrznym celem przedsiębiorstwa oraz elementem składowym strategii produkt – rynek. Przejawia się to w dobrowolnym podejmowaniu różnych przedsięwzięć mających wpływ na oszczędzanie zasobów środowiska naturalnego, a także na wykorzystaniu w procesie technologicznym technologii przyjaznych środowisku. Jeszcze silniejsze oddziaływanie i zapobieganie zagrożeniom środowiska poprzez wprowadzanie bezpiecznych i czystych technologii, procesów i wyrobów zaobserwować można w przedsiębiorstwach typu D. W tej grupie priorytetowym celem działalności oprócz świadczenia usługi

jest ochrona środowiska. Dzieje się to poprzez formalne definiowanie celów środowiskowych, które są częścią składową strategii działania.<sup>21</sup>

**Rysunek 1.** Macierz celu i polityki ochrony środowiska

Polityka na rzecz środowiska \ Cele	świadczenie usług	świadczenie usług i ochrona środowiska
Pasywna	<b>Przedsiębiorstwo typu A</b>	<b>Przedsiębiorstwo typu B</b>
Aktywna	<b>Przedsiębiorstwo typu C</b>	<b>Przedsiębiorstwo typu D</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie E. Frese, J. Kloock, 1989, *Internes Rechnungswesen und Organisation aus der Sicht Umweltschutzes*, Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis, nr 1, s. 7, za: K. Zimniewicz, 1999, *Wspólczesne koncepcje i metody zarządzania*, PWE, Warszawa, s. 174.

W przypadku przedsiębiorstw zaliczanych do grupy A i B z uwagi na pasywny charakter prowadzonej polityki w zakresie ochrony środowiska należy stwierdzić, że wszystkie z tym związane działania podyktowane są zewnętrznymi wymogami wynikającymi z przepisów prawa. Dlatego w polu wskazanym dla przedsiębiorstw typu A ochrona środowiska, jako egzogeniczny cel rzeczowy, wymuszana jest przepisami, normami i standardami, zaś podmioty typu B ochronę środowiska formułują w postaci celów rzeczowych, jako przedmiot public relations<sup>22</sup>.

Orientacja prośrodowiskowa celów przedsiębiorstw użyteczności publicznej jest coraz bardziej widoczna. Sprzyjają temu instrumenty oddziaływania bezpośredniego (*command and control* – CAC), które mają charakter nakazowy, kontrolny i zakazowy. Prowadzi to w działalności przedsiębiorstw użyteczności publicznej do wyznaczenia przepisów regulujących ilościowe ograniczenia emisji zanieczyszczeń, gospodarowanie przestrzenią, a także możliwością korzystania i użytkowania zasobów środowiska. Obecnie obowiązującymi normami objęte zostały takie obszary, jak:

- wielkość emisji – dopuszczalny poziom zanieczyszczenia emitowanego do środowiska,
- wielkość emisji – poziom stężenia polutantów w środowisku,
- technologie,
- regulacje w procedurze działalności gospodarczej – np. uzyskanie pozwoleń emisyjnych<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> J. Adamczyk, T. Nitkiewicz, (2007), *Programowanie zrównoważonego rozwoju przedsiębiorstw*, PWE, Warszawa, s. 53.

<sup>22</sup> J. Adamczyk, 2001, *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków, s. 57.

<sup>23</sup> K. Giordano, 2005, *Planowanie zrównoważonego rozwoju gminy w praktyce*, Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin, s. 25.

Konieczność zrównoważonego rozwoju przedsiębiorstwa użyteczności publicznej w kategorii możliwych celów strategicznych powinna być rozpatrywana, jako wypadkowa wag trzech możliwości:

- zysku w odniesieniu do bezpieczeństwa i wzrostu,
- wzrostu w odniesieniu do bezpieczeństwa i zysku,
- bezpieczeństwa w odniesieniu do zysku i wzrostu<sup>24</sup>.

Wybór każdej z tych możliwości pozwala w sposób odmienny realizować wymagania strategiczne, ale nie mogą być one, szczególnie w przypadku przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, pozbawione silnej relacji z otoczeniem.

Tym najbliższym otoczeniem jest gmina, jako instytucja, która w stosunku do przedsiębiorstwa użyteczności publicznej pełni teoretycznie trzy funkcje<sup>25</sup>:

- podmiotu kształtującego politykę w zakresie prowadzonej działalności,
- podmiotu pośrednio prowadzącego działalność gospodarczą związaną z świadczonymi usługami,
- odbiorcy usług.

W rzeczywistości funkcje te często wzajemnie się nakładają, uzupełniają i polaryzują, głównie w sytuacji, gdy gmina samodzielnie realizuje wszystkie obowiązki, które wynikają z tych funkcji. W związku z tym przedsiębiorstwo użyteczności publicznej dla prawidłowej realizacji idei zrównoważonego rozwoju powinno przeprowadzać systematyczne analizy różnych czynników. Grupa tych analiz obejmowałaby<sup>26</sup>:

- zakres społeczny,
- ocenę ekonomiczną możliwości rozwoju przedsiębiorstwa użyteczności publicznej,
- politykę środowiskową i prawną (w zależności od typu świadczonych usług),
- technologię,
- wielkość zapotrzebowania na określoną usługę,
- marka przedsiębiorstw w otoczeniu i pozycja w sektorze,
- konkurencyjność innych usługodawców.

<sup>24</sup> P. Banaszyk, 1998, *Formułowanie celów strategicznych w zarządzaniu polskimi przedsiębiorstwami*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Zeszyty Naukowe – Seria II, Prace habilitacyjne, z. 152, Poznań, s. 74.

<sup>25</sup> B. Kasprzyk, 2004, *Planowanie energetyczne w gminach – uprawnienie czy obowiązek?*, Wokół Energetyki, nr 1(17), s. 21.

<sup>26</sup> W. Wohinz, M. Moor, 1986, *Betriebliches Energiemanagement*, Institut für Wirtschafts- und Betriebswissenschaften, Technische Universität Graz, Graz, s. 3.13.

## Podsumowanie

W zakresie działalności przedsiębiorstw użyteczności publicznej istotne staje się określenie, na jakim poziomie gminy powinny być uwzględnione elementy, aby można było mówić o zrównoważonym rozwoju. Należy więc określić obszar, w którym zapewnienie zrównoważonego rozwoju wymaga działań gminy. W skład tego obszaru wchodzi lokalna społeczność, ze swym dorobkiem kulturowym, użytkowaniem środowiska naturalnego, a w szczególności funkcjonowanie i produktywność podstawowych ekosystemów oraz możliwości rozwoju gospodarczego. Drugim elementem mającym istotny wpływ na zrównoważony rozwój jest sposób równoważenia tegoż rozwoju na płaszczyźnie gospodarczej, środowiskowej i społecznej oraz równoważenie wydatków na inwestycyjne i pozainwestycyjne formy rozwoju. Ostatnim elementem triady jest sam rozwój podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, który powinien w ujęciu długoterminowym, nie ograniczać rozwoju obecnego i przyszłych pokoleń<sup>27</sup>.

W tak pojmowany rozwój zrównoważony całej gminy wpisuje się funkcjonowanie przedsiębiorstwa użyteczności publicznej. W związku z tym dla efektywnego i skutecznego realizowania wszystkich jego funkcji muszą zostać sprecyzowane standardy dotyczące norm ekonomicznych, norm społecznych i norm ekologicznych, w których przedsiębiorstwo użyteczności publicznej prowadzi swoją działalność (tabela 3).

**Tabela 3.** Normy i ich cechy w rozwoju zrównoważonym przedsiębiorstwa użyteczności publicznej

Rodzaj normy	Podstawowy cel	Korzyści
Ekonomiczny	– wzrost wydajności – osiąganie bezpieczeństwa interesów – bezpieczeństwo dla odbiorców	– równowaga w otoczeniu – wzrost reputacji – wzrost dobrobytu odbiorców
Społeczny	– zadowolenie odbiorców – konkurencyjność w stosunku do innych usługodawców – umocnienie marki	– wzrost zapotrzebowania na produkty – pewność dostaw usług
Ekologiczny	– ograniczenie emisji zanieczyszczeń – przestrzeganie przyznanych limitów ekologicznych – produkcja przyjazna środowisku i mieszkańcom	– mniejsze kary środowiskowe – możliwość wzrostu zysku – wzrost wartości firmy i reputacji

Źródło: opracowanie własne na podstawie P. Bøgelund, 2007, *Making green discourses matter in policy-making: Learning from discursive power struggles within the policy area of car taxation*, Ecological Economics, vol. 63, no. 1, s. 81.

<sup>27</sup> K. Giordano, 2005, *Planowanie zrównoważonego rozwoju...*, op. cit., s. 33.

Najbardziej optymalnym rozwiązaniem w przypadku realizacji celów przedsiębiorstwa użyteczności publicznej jest zachowanie relacji ekonomii i ekologii. Wprowadzając dodatkowe standardy zostanie zapewniona koherencja przedsiębiorstwa użyteczności publicznej ze społecznością lokalną. Efekt addytywny dla rozwoju zrównoważonego będzie wysoce korzystny, zarówno dla tego typu przedsiębiorstw, władz gminy, jak i dla samych mieszkańców.

## Bibliografia

- Adamczyk J., 2001, *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków.
- Adamczyk J., Nitkiewicz T., 2007, *Programowanie zrównoważonego rozwoju przedsiębiorstw*, PWE, Warszawa.
- Antoszkiewicz J.D., 1998, *Firma wobec zagrożeń. Identyfikacja problemów*, Poltext, Warszawa.
- Banaszyk P., 1998, *Formułowanie celów strategicznych w zarządzaniu polskimi przedsiębiorstwami*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Zeszyty Naukowe – Seria II, Prace habilitacyjne, Zeszyt 152, Poznań.
- Bartkowiak P., 2009, *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w funkcji celów przedsiębiorstwa komunalnego*, w: K. Zimmewicz, *Nowe trendy w zarządzaniu*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, nr 129, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań.
- Bartkowiak P., 2010, *Scope of activity of communal self-government as the basic unit of local self-government in Poland and other European Union Countries*, w: R. Borowiecki, T. Rojek (red.), *Challenges for the Contemporary Enterprise under Globalization*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków.
- Bartkowiak P., Koszel M., 2013, *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju miast jako nowy paradygmat w zarządzaniu*, w: W.M. Gaczek (red.), *Dynamika, cele i polityka zintegrowanego rozwoju regionów: aspekty teoretyczne i zarządzanie w przestrzeni*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Bieniok H., Rokita J., 1980, *Struktura organizacyjna przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice.
- Boć J. (red.), 2005, *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław.
- Bøgelund P., (2007), *Making green discourses matter in policy-making: Learning from discursive power struggles within the policy area of car taxation*, *Ecological Economics*, vol. 63, no. 1.
- Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P., 2003, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Dom Organizatora, Toruń.
- Chodyński A., 2007, *Wiedza i kompetencje ekologiczne w strategiach rozwoju przedsiębiorstw*, Difin, Warszawa.
- Dobrowolski T., Hetko A., 2004, *Znów o gminach i ich zadaniach*, Wokół Energetyki, nr 2(18).
- Drucker P.F., 1955, *The Practice of Management*, Heinemann, London.

- Fabiańska K., Rokita J., 1986, *Planowanie rozwoju przedsiębiorstwa*, PWE, Warszawa.
- Frese E., Kloock J., 1989, *Internes Rechnungswesen und Organisation aus der Sicht Umweltschutzes*, Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis, nr 1.
- Giordano K., 005), *Planowanie zrównoważonego rozwoju gminy w praktyce*, Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin.
- Janasz W., 1994, *Funkcje celu w działalności przedsiębiorstw*, w: *Przedsiębiorstwo w gospodarce rynkowej*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 127, Szczecin.
- Kasprzyk B., 2004, *Planowanie energetyczne w gminach – uprawnienie czy obowiązek? Wokół Energetyki*, nr 1(17).
- Kuc B.R., 1999, *Zarządzanie doskonale*, Oskar-Master of Biznes, Warszawa.
- Litwińska E., 2008, *Zjawisko urban sprawl – jeden z wymiarów współczesnych procesów urbanizacji*, w: J. Słodczyk, M. Śmigielska, *Współczesne kierunki i wymiary procesów urbanizacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole.
- Mierzejewska L., 2010, *Rozwój zrównoważony miasta. Zagadnienia poznawcze i praktyczne*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań.
- Miłaszewski R., Broniewicz E., Ejdyś J., 1999, *Zarządzanie środowiskowe w przedsiębiorstwie użyteczności publicznej*, w: R. Miłaszewski (red.), *Strategia zarządzania środowiskowego w przedsiębiorstwie i gminie*, Wydawnictwo Politechniki Białostockiej, Poznań-Białystok.
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 września 2017 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017, poz. 1875).*
- Parysek J., 2008, *Urbanizacja i niektóre współczesne idee, koncepcje i modele planowania rozwoju miast*, w: J. Słodczyk, M. Śmigielska, *Współczesne kierunki i wymiary procesów urbanizacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole.
- Prakash A., Kollman K., 2004, *Policy modes, firms and the natural environment*, Business Strategy and the Environment, vol. 13, no 2.
- Rozenberg L., 1997, *Gospodarka komunalna a rynek finansowy (szanse i zagrożenia – niezależne regulatory rynku)*, w: *Firma na rynku finansowym*, Zeszyty Naukowe Zachodniopomorskiej Szkoły Businessu nr 4, Szczecin.
- Szypliński M., 2004, *Organizacja, zadania i funkcjonowanie samorządu terytorialnego*, Dom Organizatora, Toruń.
- Wohinz W., Moor M., 1986, *Betriebliches Energiemanagement*, Institut für Wirtschafts – und Betriebswissenschaften, Technische Universität Graz, Graz.
- Zimmiewicz K., 1999, *Współczesne koncepcje i metody zarządzania*, PWE, Warszawa.

## ADAPTACJA KONCEPCJI MODELU BIZNESOWEGO W PODMIOTACH ZARZĄDZAJĄCYCH ORLIKAMI

---

### Wprowadzenie

W tradycyjnym ujęciu działań sektora publicznego administracja pełniła rolę pasywną – bieżącego administrowania zasobami publicznymi, pozyskiwania środków finansowych w drodze podatków, które finansowały jej działalność oraz realizowania zadań na rzecz ludności. Począwszy od lat 80. XX w. zaobserwowano rozwój kadry zarządzającej w sektorze publicznym oraz wzrostem orientacji przedsiębiorczej w administracji rządowej<sup>3</sup> co przełożyło się na bardziej aktywne podejście do zadań sektora publicznego. Jak wskazuje W. Szumowski<sup>4</sup> okres ten stanowił zmianę paradygmatu – przejście od „administrowania” do „zarządzania” (nazywanego obecnie Nowym Zarządzaniem Publicznym). G. Gruening<sup>5</sup> wśród efektów tej zmiany wyróżnił m.in.: cięcia budżetowe, orientację na sprawność działania, przyjęcie „konceptji klienta” w stosunku do dotychczasowych petentów, decentralizację, wprowadzenie planowania strategicznego, wdrożenie systemów informatycznych, odseparowanie administracji od polityków, uelastycznienie zarządzania czy przyjmowanie relacji konkurencyjnych w efekcie urynkowienia usług. Podstawą przyjętych zmian były:

- konieczność ograniczenia wydatków przy jednoczesnym zachowaniu zastanego poziomu zakresu i jakości usług – imperatyw efektywności kosztowej,
- rozszerzenie oferty usługowej – imperatyw optymalnego wykorzystania dostępnych zasobów,

---

<sup>1</sup> Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, e-mail: [michal.chomicki@ue.poznan.pl](mailto:michal.chomicki@ue.poznan.pl).

<sup>2</sup> Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, e-mail: [pawel.mielcarek@ue.poznan.pl](mailto:pawel.mielcarek@ue.poznan.pl), tel. 508074538.

<sup>3</sup> G. Gruening, 2001, *Origin and theoretical basis of New Public Management*, International Public Management Journal, no. 4, s. 1–25.

<sup>4</sup> W. Szumowski, 2014, *Zarządzanie publiczne – próba systematyzacji koncepcji*, Nauki o Zarządzaniu, nr 4(21), s. 86–98.

<sup>5</sup> G. Gruening, 2001, *Origin and theoretical basis...*, op. cit.

- zwiększenie postrzeganej jakości usług i obsługi klienta – imperatyw konkurencyjny.

Z uwagi na wprowadzenie orientacji rynkowej w sektorze publicznym, zgodnie z obserwacjami G. Grueninga, istotnym procesem stało się planowanie strategiczne. Dyskusja nad różnicami oraz mocnymi i słabymi stronami różnych instrumentów planowania strategicznego w kontekście podmiotów zarządzania publicznego pozostaje poza ramami niniejszego opracowania. Chcielibyśmy jednak wskazać na kilka cech koncepcji modeli biznesowych, które dają im przewagę nad instrumentami takimi jak biznes plan czy pełnowartościowa analiza strategiczna, której wynikiem jest strategia działania w formie planu:

- przejrzystość – poprawnie wykonany model biznesowy cechuje się wysokim poziomem czytelności przy zachowaniu wysokiego poziomu wartości informacyjnej, co sprzyja szybkości działania i skupieniu się na kluczowych elementach.
- adaptacyjność – koncepcja modelu biznesowego wyznacza pewne zalecenia co do elementów, które należy uwzględnić przy modelowaniu biznesu, co jednak nie ogranicza możliwości jego ewolucji zgodnie z potrzebami analizowanego przypadku, np. poprzez uwzględnienie czynników środowiskowych i społecznych<sup>6</sup>.
- orientacja na wartość – modele biznesowe w syntetyczny sposób ukazują wpływ wielu zmiennych na propozycję wartości. Odpowiednio zaadaptowany system wskaźników opartych na elementach modelu może szybko uświadomić zarządzającym miejsca, w których znajdują się zagrożenia dla wartości oferowanej klientom, a w konsekwencji zagrożenia dla możliwości kontynuowania działalności organizacji.

Celem głównym niniejszego opracowania jest przedstawienie propozycji adaptacji modelu biznesowego podmiotów zarządzających obiektami sportowymi wybudowanymi w ramach programu „Moje Boisko Orlik – 2012” ze szczególnym uwzględnieniem lokalnych uwarunkowań rozwoju oraz realizacji potrzeb różnych grup interesariuszy. Do wyboru problematyki przyczynił się fakt, że program budowy Orlików był jednym z większych przedsięwzięć tego typu w Polsce po 1989 r. W okresie jego realizacji w latach 2008-2012 powstało 2604 obiektów sportowych<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> A. Joyce, R.L. Paquin, 2016, *The triple layered business model canvas: a tool to design more sustainable business models*, Journal of Cleaner Production, [https://www.researchgate.net/publication/280044131\\_The\\_triple\\_layered\\_business\\_model\\_canvas\\_a\\_tool\\_to\\_design\\_more\\_sustainable\\_business\\_models](https://www.researchgate.net/publication/280044131_The_triple_layered_business_model_canvas_a_tool_to_design_more_sustainable_business_models).

<sup>7</sup> Ministerstwo Sportu i Turystyki, 2015, *Informacja Ministra Sportu i Turystyki na temat realizacji programów Moje Boisko – Orlik 2012 i Biały Orlik w latach 2008–2012*, Warszawa, <https://bip.msit.gov.pl/bip/moje-boisko-orlik-2012/1506,Informacja-na-temat-realizacji-programow-Moje-Boisko-Orlik-2012-i-Bialy-Orlik-w-.html>, s. 2.



Po etapie inwestycji rozpoczął się okres użytkowania infrastruktury, który w świetle prowadzonych badań oceniany jest umiarkowanie pozytywnie – 43% respondentów uważa że Orlik nie spełnia założonej funkcji<sup>8</sup>. Powyższe przesłanki pozwalają na rozpoczęcie dyskusji co do kierunków dalszego rozwoju modeli biznesowych Orlików.

## 1. Istota koncepcji modelu biznesowego

Zmiany otoczenia wywołują konieczność nieciągłych i skokowych reakcji przedsiębiorstwa, które w dłuższej perspektywie budują presję na zapewnienie zdolności organizacji do dostosowywania modelu biznesowego (dalej w tekście jako MB). Konieczność zmian modelu biznesowego może również wynikać z działań proaktywnych, w tym decyzji o wprowadzeniu innowacji i zastosowaniu nowych rozwiązań<sup>9</sup>. Zarówno reaktywne, jak i proaktywne działania, pomimo towarzyszącego im ryzyka, podejmowane są w celu rekonfiguracji potencjału konkurencyjnego organizacji i dążenia do poprawy uzyskiwanych rezultatów. Jednym z istotniejszych przejawów dopasowania modelu biznesowego do otoczenia jest zapewnienie kreowania i dostarczania wartości dla klientów. Jednakże równocześnie proces ten ograniczany jest przez warunki brzegowe wynikające z konieczności osiągania wartości dla biznesu. Z punktu widzenia realizacji celów organizacji, zapewnienie efektywności ekonomicznej nie ogranicza się wyłącznie do osiągania wymogów stawianych przez udziałowców, w tym osiągania zysku.

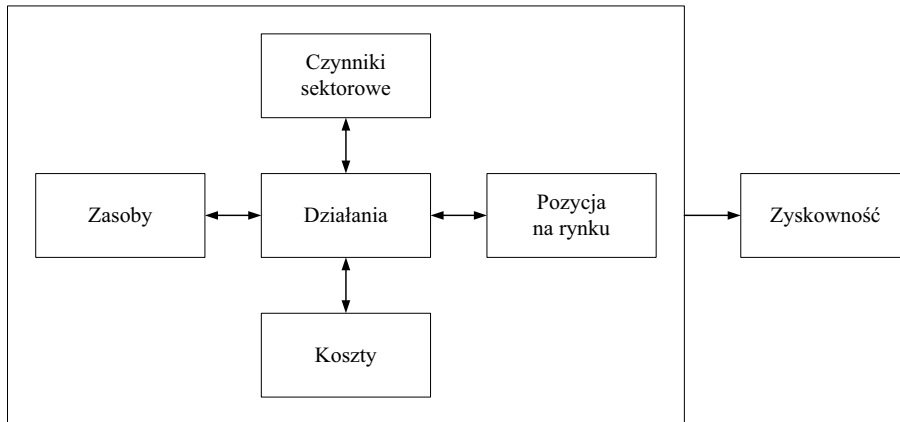
Zatem działanie przedsiębiorstwa można postrzegać przez pryzmat trzech wyborów, sprowadzających się do następujących pytań<sup>10</sup>: 1) Jakie działania przedsiębiorstwo zamierza wykonywać? 2) W jaki sposób wybrane działania mają być wykonywane? 3) Kiedy wybrane działania mają być wykonywane? Realizacja tych wyborów determinowana jest przez konfigurację pięciu elementów tworzących model biznesowy (zob. rys. 1). Natomiast pożądanym rezultatem końcowym jest tworzenie ponadprzeciętnej wartości dla klientów oraz zajęcie pozycji rynkowej zapewniającej przechwytywanie znacznej części wartości, czyli osiągania ponadprzeciętnych zysków<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> Krajowa Sieć Konsultacyjna Liderów, 2014, *Czym jest orlik dla społeczności lokalnej? Raport z badania*, Warszawa. [http://kskl.eu/wp-content/uploads/2014/11/KSKL\\_Orliki\\_raport.pdf](http://kskl.eu/wp-content/uploads/2014/11/KSKL_Orliki_raport.pdf), s. 9.

<sup>9</sup> M. Duczowska-Piasecka (red.), 2012, *Model biznesu w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, SGH, Warszawa. s. 184.

<sup>10</sup> A. Afuah, 2004, *Business Models. A Strategic Management Approach*, McGraw-Hill-Irwin, New York, s. 9.

<sup>11</sup> M. Wierziński, 2015, *Model biznesowy a strategia i zarządzanie strategiczne*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 398, s. 486.

**Rysunek 1.** Model biznesowy wg A. Afuah

Źródło: A. Afuah, 2004, *Business Models. A Strategic Management Approach*, McGraw-Hill-Irwin, New York, s. 10.

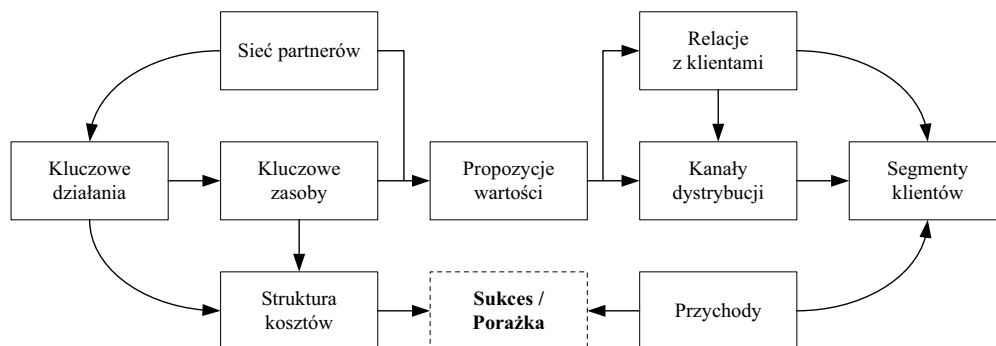
W powyższej propozycji modelu biznesowego zakłada się, że osiągnane rezultaty wynikają z uzyskanej przewagi konkurencyjnej wynikającej z konfiguracji działań składających się na łańcuch wartości M. E. Portera. Rozszerzonym ujęciem, kontekstowego postrzegania modelu biznesowego w ujęciu mikrootoczenia jest propozycja H. Chesbrougha i R.S. Rosenbloom, którzy swoją koncepcję opisali poprzez zbiór funkcji obejmujących<sup>12</sup>:

- wytworzenie wartości dla klientów poprzez dostarczenie odpowiedniej technologii składającej się na produkt/usługę,
- wyznaczenie segmentów rynku, dla których kierowana będzie propozycja wartości wraz ze zdefiniowaniem sposobu osiągnięcia przychodów,
- wskazanie kompozycji łańcucha wartości zapewniającego kreowanie i dystrybucję proponowanych wartości do wskazanych segmentów rynku wraz z określeniem zasobów komplementarnych niezbędnych do zapewnienia i utrzymania pozycji przedsiębiorstwa w ramach łańcucha wartości,
- oszacowanie struktury kosztów i potencjalnych zysków,
- wskazanie pozycji w sieci wartości uwzględniającej dostawców i klientów oraz innych zaangażowanych kooperantów,
- opracowanie strategii konkurencyjnej, która zapewni osiągnięcie i utrzymanie przewagi konkurencyjną na rynku.

<sup>12</sup> H. Chesbrough, R.S. Rosenbloom, 2002, *The role of the business model in capturing value from innovation: evidence from Xerox corporation's technology spin-off companies*, *Industrial and Corporate Change*, vol. 11, no. 3, s. 529–555.

Nieco inną propozycję stanowi koncepcja A. Osterwaldera, w której autor wskazuje na dziewięć komponentów składających się na model biznesowy: segmenty klientów, propozycje wartości, kanały dystrybucji, kluczowe działania, kluczowe zasoby, sieć partnerów, struktura kosztów i przychody (zob. rys. 2).

**Rysunek 2.** Składniki modelu biznesowego według A. Osterwaldera



Źródło: J. Gordijn, A. Osterwalder, Y. Pigneur, 2005, *Comparing two Business Model Ontologies for Designing e-Business Models and Value Constellations*, 18th bled eConference “eIntegration in action”, June 6–8, Bled, Slovenia, s. 4.

Przedstawione na powyższym rysunku dynamiczne zależności pomiędzy składnikami modelu biznesowego są odzwierciedleniem strategii, której realizacja opiera się na interakcjach struktury, procesów i systemu zarządzania. Podejście to może być utożsamiane z czynnościowym ujęciem zjawiska, w którym model biznesowy jest połączeniem strategii, taktyki i działań operacyjnych składających się na sposób osiągania sukcesu dla określonej grupy biznesów<sup>13</sup>.

## 2. Koncepcja modeli biznesowych w obszarze zarządzania publicznego

Przegląd literatury wskazuje, że koncepcja modeli biznesu stanowi instrument o istotnej użyteczności dla podmiotów sektora publicznego. W szczególności istotna okazuje się aplikacja tej koncepcji w celach analitycznych – identyfikacji i interpretacja elementów składających się na propozycję wartości. Zespół A. Ranerup<sup>14</sup> przeprowadził badania nad modelami biznesu stosowanymi w ramach platform usług publicznych (*Public Service Platforms*), stanowiących narzędzia informatyczne kojarzenia usług publicznych oraz finansowanych ze publicznych ze stroną popytową – klientami. Zespół ten przeanalizował cztery branże: 1) edukacyjną, 2) zdrowotną, 3) opieki nad osobami starszymi oraz 4) emerytalną. Na pod-

<sup>13</sup> J. Niemczyk, 2010, s. 203

<sup>14</sup> Ranerup, Henriksen, Hedman, 2016, s. 6–14.

stawie 14 studiów przypadków stwierdzono, iż propozycja wartości platform usług publicznych w ramach Nowego Zarządzania Publicznego jest oparta na umożliwieniu podjęciu wyboru konkretnego usługodawcy (np. konkretnej szkoły lub zakładu opieki zdrowotnej) na podstawie neutralnych informacji, choć zdarzały się przypadki dyskretnego sugerowania wyboru placówek publicznych z konkretnego obszaru terytorialnego.

Analiza modeli biznesowych w zarządzaniu publicznym może również służyć zidentyfikowaniu czynników wpływających na zrównoważenie (sustainability) interesów społecznych, ekonomicznych i środowiskowych. C. Gauthier i B. Gilomen<sup>15</sup> przeprowadziły badania nad efektywnością energetyczną obszarów zurbanizowanych i wskazały, że propozycja wartości zawarta w ramach zrównoważonego modelu biznesu (*Business Models for Sustainability*) powinna uwzględniać szerokie spektrum korzyści i opierać się na czynnikach innych niż finansowe. N. Abdelkafi i K. Täuscher<sup>16</sup> również przedstawili determinanty proponowanego zrównoważonego modelu biznesu z perspektywy dynamiki systemów, uwzględniając przy tym konieczność zachowania odnawialności zasobów naturalnych dla przyszłych pokoleń.

Na kluczowe różnice w aplikacji modeli biznesowych między sektorem publicznym a prywatnym wskazali A. Najmaei i Z. Sadeghinejad<sup>17</sup>. Autorzy ci zaznaczyli, że:

1. Efektywność działania podmiotu sektora publicznego nie może zostać wyrażona w wartościach ekonomicznych. Niezależnie od faktu, iż podmioty te działają w warunkach rynkowych lub quasi-rynkowych, podmioty sektora publicznego nie otrzymują sygnału zwrotnego z rynku (zysk/strata) o ich efektywności.
2. Podmioty sektora publicznego muszą brać pod uwagę inny zestaw czynników kształtujących ich model biznesowy niż podmioty prywatne, którymi kierują zadowolenie klienta i bogactwo właścicieli.
3. Podmioty sektora publicznego zmuszone są do brania pod uwagę także własny cykl koniunkturalny – cykl wyborczy, wraz z którym zmianie ulegają priorytety polityczne oraz często kadra zarządzająca.

<sup>15</sup> C. Gauthier, B. Gilomen, 2016, *Business Models for Sustainability: Energy Efficiency in Urban Districts*, *Organization & Environment*, vol. 29(1), s. 124–144.

<sup>16</sup> N. Abdelkafi, K. Täuscher, 2016, *Business Models for Sustainability from a System Dynamics Perspective*, *Organization & Environment*, vol. 29(1), s. 74–96.

<sup>17</sup> A. Najmaei, Z. Sadeghinejad, 2016, *Toward a Theory of Business Models and Business Modeling in Public Entrepreneurship*, w: *New Perspectives on Research, Policy & Practice in Public Entrepreneurship*, Published online: 23 May, s. 77–102.

4. Modele biznesowe w przypadku podmiotów sektora publicznego mogą być tworzone w celu 1) wdrożenia nowych polityk pozwalających na sprawniejszą dystrybucję dóbr i zasobów publicznych, 2) ustanowienia nowych instytucji wspomagających sprawność działania całego sektora publicznego, 3) wprowadzeniu i promowaniu innowacyjnego i bardziej efektywnego wykorzystania zasobów publicznych, 4) rozwoju pomostów między organizacjami publicznymi i prywatnymi podmiotami gospodarczymi umożliwiającymi eliminowanie przeszkód w prowadzeniu działalności gospodarczej.
5. Podmioty sektora publicznego działają w ramach powiązań administracyjnych lub quasi-rynków, co wymusza uwzględnienie tych okoliczności w procesie modelowania biznesu.
6. Podmioty publiczne i podmioty prywatne wykorzystują zasoby o różnym charakterze, przez co ich cele mają dywergentny charakter – podmioty prywatne mogą opierać się na wiązce celów finansowych, a podmioty publiczne na efektywności wykorzystania zasobów (niezależnie od opłacalności).

Biorąc pod uwagę powyższe spostrzeżenia i różnice na tle obszarów wykorzystania koncepcji modeli biznesu w dalszej części niniejszego opracowania przedstawiono próbę zagospodarowania wspomnianej koncepcji dla podmiotów zarządzających obiektami Orlik 2012. Dla uporządkowania uwagi w kolejnej sekcji przedstawiono założenia programu Orlik.

### 3. Orlik – podstawowe informacje. Percepcja społeczna programu

Budowa infrastruktury sportowej pod nazwą „Moje Boisko – Orlik 2012” był rządowym projektem mającym na celu wybudowanie przy współudziale samorządów, a następnie przekazanie władzom lokalnym nowoczesnych obiektów sportowych. Zbudowane boiska posiadają nawierzchnię sztuczną o wymiarach 30 × 62 m, są oświetlone minimum ośmioma słupami oświetleniowymi, ogrodzone siatką oraz wyposażone w budynki sanitarno-gospodarcze.

Istotnym efektem realizacji tego projektu miała być poprawa dostępu do bezpłatnych i nowoczesnych boisk, aktywizacja społeczności lokalnej oraz wyrównanie dysproporcji w zakresie rozwoju infrastruktury sportowej w ujęciu międzyregionalnym. Program był finansowany przez budżet państwa, samorządy wojewódzkie oraz ze środków własnych inwestorów (samorządów gminnych). Było to jedno z większych przedsięwzięć tego typu w Polsce po 1989 r. Łącznie w latach 2008–2012 powstało 2604 obiektów sportowych, z czego wartość dofinansowania z budżetu Państwa wyniosła 970 mln zł<sup>18</sup>. W pierwszych latach funkcjonowania programu

<sup>18</sup> Ministerstwo Sportu i Turystyki, 2015, *Informacja Ministra Sportu i Turystyki...*, op. cit., s. 2.

maksymalny poziom dofinansowania z budżetu mógł wynieść 33% wartości kosztów kwalifikowanych, przy czym nie więcej niż 333 tys. zł, analogicznie kolejne 33% przypadło na samorządy wojewódzkie a reszta na inwestora, czyli samorząd gminny. W kolejnych latach najmniej zamożne gminy mogły liczyć na dofinansowanie z budżetu do poziomu 47% a następnie 80%, przy czym stanowiło to kwoty nie większe niż 500 tys. zł i 833 tys. zł. Warunkiem uzyskania dofinansowania było zapewnienie bezpłatnego dostępu do infrastruktury w okresie pięciu lat od momentu wybudowania. Najwięcej boisk wybudowano w województwie Wielkopolskim (299 boisk) i Mazowieckim (259) a najmniej w Lubuskim (87) i Opolskim (57)<sup>19</sup>. Po zakończeniu realizacji projektu liczba gmin posiadających boiska Orlik wahała się od 40,2% w województwie Świętokrzyskim do 88,9% w województwie Wielkopolskim, przy czym około 33% gmin w Polsce nie posiada Orlików<sup>20</sup>. Osobą odpowiedzialną za organizację i funkcjonowanie Orlika jest animator, który w okresie zatrudnienia (marzec-listopad) odpowiedzialny jest za kształtowanie oferty, prowadzenie zajęć, realizację działań promocyjnych, utrzymanie stanu technicznego oraz sprawowanie nadzoru nad obiektem<sup>21</sup>.

W oparciu o wyniki badań przeprowadzonych na grupie 47 podmiotów przez Krajową Sieć Konsultacyjną Liderów można stwierdzić, że 57% ankietowanych uważa, że Orlik spełnia założone funkcje, przy czym aż 93% uważa, że boiska te wywierają pozytywny wpływ na życie mieszkańców<sup>22</sup>. Szczególnie istotne jest fakt, że aż 43% respondentów uważa, że funkcje Orlika mogłyby być lepiej realizowane. Wśród obszarów wymagających doskonalenia lokalni mieszkańcy wskazują głównie kwestie związane z dostępnością do obiektów<sup>23</sup>:

1. Zbyt duży udział zajęć prowadzonych przez szkoły powoduje mniejszą dostępność Orlików dla innych grup społecznych.
2. Kolejną przyczyną jest rezerwacja najatrakcyjniejszych godzin funkcjonowania na zajęcia odpłatne, najczęściej jest to piłka nożna uprawiana przez mężczyzn.
3. Pojawiają się przypadki zbyt intensywnego wykorzystania boisk przez kluby piłkarskie, które traktują Orliki jako uzupełnienie własnej infrastruktury.
4. Wczesne zamykanie obiektów, lub regulowane godziny funkcjonowania z obawy przed dewastacją lub uciążliwością oświetlania Orlika dla lokalnych mieszkańców w godzinach wieczornych.

<sup>19</sup> Ibidem, s. 8.

<sup>20</sup> Ibidem, s. 12–14.

<sup>21</sup> Krajowa Sieć Konsultacyjna Liderów, 2014, *Czym jest orlik...*, op. cit., s. 8.

<sup>22</sup> Ibidem, s. 9.

<sup>23</sup> Ibidem.

Powyższe spostrzeżenia wskazują na potrzebę wypracowania nowych rozwiązań w zakresie funkcjonowania obiektów sportowych Orlik. Próbę adaptacji istniejącego modelu biznesowego do potrzeb zgłaszanych przez interesariuszy przedstawiono w kolejnej części tekstu.

#### 4. Adaptacja modelu biznesowego Orlika

W dalszej części tekstu zaproponowano zmiany modelu biznesowego Orlików zakładające dopasowanie zakresu i sposobu ich funkcjonowania do wymagań interesariuszy. Punktem wyjścia dla dalszych rozważań były wyniki badań z 2014 r. dotyczące przeznaczenia Orlików obejmujące trzy modele. Model A – Orlik w całości zarządzany i utrzymywany jest przez samorząd lokalny. Model B – samorząd pokrywa koszty utrzymania Orlika oraz współfinansuje wraz z Ministerstwem Sportu i Turystyki wynagrodzenia osób zatrudnionych do obsługi. Oferta Orlika podlega częściowej regulacji ze strony Ministerstwa. Model C samorząd finansuje utrzymanie Orlika, natomiast za ofertę odpowiedzialna jest organizacja pozarządowa wyłaniana w drodze ogólnopolskiego lub regionalnego konkursu<sup>24</sup>.

Blisko połowa respondentów opowiedziała się za modelem C zarówno w kwestii organizacji sposobu funkcjonowania oraz rozwoju jego społecznych funkcji. Równocześnie niemal jedna trzecia badanych podmiotów skazała na potrzebę wypracowania innego modelu rozwoju usług społecznych<sup>25</sup>. Kierując się imperatywem wynikającym z modelu C – powierzenie bieżącego zarządzania obiektem organizacji pozarządowej – postanowiono wskazać na dwa warianty tego modelu:

1. Model C1 – ukierunkowany na zaspokajanie szerokiego wachlarza potrzeb społeczności lokalnej, które w dużej mierze przyjmują pozasportowy charakter. Model rekomendowany jest dla małych miejscowości i gmin wiejskich.
2. Model C2 – zorientowany na rynek i komercjalizację usług. Należy jednak wskazać na konieczność uwzględnienia uwag przedstawionych w ramach modelu C1 ze względu na cel utworzenia programu „Orlik 2012”. Model C2 rekomendowany jest dla średnich i dużych miejscowości.

<sup>24</sup> Ibidem, s. 10.

<sup>25</sup> Ibidem, s. 11.

**Tabela 1.** Zestawienie wariantów modeli biznesowych: zorientowanych prospołecznie oraz na komercjalizację usług

<b>Element modelu biznesowego</b>	<b>Charakterystyka modelu C1 – orientacja prospołeczna</b>	<b>Charakterystyka modelu C2 – orientacja na rynek i komercjalizację usług</b>
Propozycja wartości	Współwystępowanie funkcji sportowej oraz innych potrzeb społeczności lokalnej w zależności od specyfiki i oczekiwań interesariuszy. Na funkcję sportową przeznaczane minimum 70% dostępnego czasu. Funkcja pozasportowa obejmuje zagospodarowanie infrastruktury do organizacji spotkań, festynów dla dzieci i młodzieży oraz imprez o charakterze komercyjnym (np. koncerty, targowiska).	Osoby prywatne: możliwość aktywnego spędzenia czasu w gronie znajomych. Pracodawcy: zbudowanie postawy drużynowej wśród pracowników. Kluby sportowe: dostęp do infrastruktury. Wynajęcie obiektu może mieć charakter jednorazowy lub abonamentowy.
Kluczowe działania	Istotne jest zapewnienie dostępności obiektu dla różnych grup społecznych i organizacji. Transparentność w kwestii wyłaniania operatora, zarządzania obiektem oraz właściwego dostępu do informacji o sposobie i zakresie funkcjonowania Orlika. Utrzymaniem stanu technicznego i stały rozwój infrastruktury (np. nagłośnienia).	Utrzymywanie obiektu w odpowiednim stanie, wysoki standard obsługi klienta, reklama w lokalnych mediach, organizacja spotkań prezentacyjnych, utrzymanie optymalnego poziomu obłożenia obiektu, utrzymanie balansu między zapewnieniem dostępu do darmowej infrastruktury dla młodzieży, a komercyjnym wynajmowaniem obiektu.
Kluczowe zasoby	Infrastruktura obiektu oraz aktywa wniesione lub darowane przez sponsorów, NGO oraz inne podmioty.	Infrastruktura sportowa składająca się na obiekt wybudowany w ramach programu „Orlik 2012”.
Sieć partnerów	Obejmuje kluczowych aktorów lokalnej społeczności – organizacje samorządowe, instytucje kulturalne i sportowe, NGO, lokalne środowisko biznesu w tym sponsorzy, szkoły, wspólnoty religijne, lokalne media.	Obejmuje kluczowych aktorów lokalnej społeczności – organizacje samorządowe, centra kultury i sportu, lokalne organizacje pozarządowe, lokalne zrzeszenia pracodawców, szkoły, wspólnoty religijne, lokalne media.
Kanały dystrybucji	Komunikacja wielokanałowa: lokalne instytucje sportowe, szkoły (nauczyciele wychowania fizycznego) i media oraz kontakt bezpośredni poprzez przedstawicieli operatora Orlika.	Lokalne media, internetowa platforma zarządzania rezerwacjami, wydarzenia publiczne (np. festyny), kontakt bezpośredni, szkoły.



<b>Element modelu biznesowego</b>	<b>Charakterystyka modelu C1 – orientacja prospołeczna</b>	<b>Charakterystyka modelu C2 – orientacja na rynek i komercjalizację usług</b>
Segmenty klientów	W ramach podstawowej funkcji sportowej osoby prywatne – są to użytkownicy, którzy spędzają czas na grze w piłkę nożną lub inne sporty drużynowe, w szczególności dzieci i młodzież ale również inne grupy społeczne (np. seniorzy, osoby niepełnosprawne, itd.). W ramach funkcji pozasportowej przedstawiciele społeczności lokalnej oraz inni interesariusze.	Osoby prywatne – użytkownicy, którzy prywatnie zechcą spędzić czas ze znajomymi na wspólnej grze w piłkę nożną lub inne sporty drużynowe. Pracodawcy – przedsiębiorstwa, które wykorzystują aktywny wypoczynek jako element systemu motywacyjnego. Kluby sportowe – amatorskie i pół-profesjonalne drużyny bez własnej infrastruktury.
Relacje z klientami	Obsługa klienta odbywa się za pośrednictwem przedstawicieli operatora, pracowników samorządu oraz nauczycieli wychowania fizycznego w szkołach podstawowych, gimnazjach i liceach.	Obsługa klienta następuje na poziomie osobistym oraz pośrednio przy wykorzystaniu sieci partnerów i wskazanych kanałów dystrybucji, w tym także przez internetową platformę zarządzania rezerwacjami.
Przychody	Finansowanie z budżetu samorządu – przeznaczone na techniczne utrzymanie obiektu. Przychody operatora z komercjalizacji usług – przeznaczone wg parytetów na rozwój oferty, inwestycje w infrastrukturę oraz zysk. Dotacje z Ministerstwa, od sponsorów oraz wolontariat.	Finansowanie z budżetu samorządu – przeznaczone na techniczne utrzymanie obiektu. Przychody operatora z komercjalizacji usług – przeznaczone na utrzymanie optymalnego obciążenia obiektu przez odbiorców komercyjnych (utrzymanie klientów) oraz rozwój obiektu.
Struktura kosztów	Utrzymanie obiektu – remonty, wymiana zużytego wyposażenia, opłaty za media (w szczególności energię elektryczną). Dofinansowanie operatora (głównie w zakresie wynagrodzeń). Rozwój obiektu – zakup wyposażenia i rozbudowa infrastruktury w celu poszerzenia oferty usług.	Utrzymanie obiektu – remonty, wymiana zużytego wyposażenia, opłaty za media (w szczególności energię elektryczną). Utrzymanie klientów – działania o charakterze marketingowym. Rozwój obiektu – podnoszenie standardu obiektu, w miarę możliwości zakup wyposażenia i rozbudowa infrastruktury w celu poszerzenia oferty usług.

Źródło: opracowanie własne.

## Podsumowanie

Celem głównym artykułu było przedstawienie propozycji adaptacji modelu biznesowego podmiotów zarządzających obiektami sportowymi wybudowanymi w ramach programu „Moje Boisko Orlik – 2012” ze szczególnym uwzględnieniem lokalnych uwarunkowań rozwoju oraz realizacji potrzeb różnych grup interesariuszy. Zaproponowano dwa modele: zorientowany na realizację potrzeb społeczności lokalnej rekomendowany dla małych miejscowości i gmin wiejskich oraz model nastawiony na komercjalizację rekomendowany dla średnich i dużych miejscowości. Należy tutaj podkreślić, że są to rekomendacje zastosowania modeli a nie obligatoryjne wskazania. W związku z tym istnieje możliwość płynnego przechodzenia od jednego modelu do drugiego w tej samej gminie w zależności od zmieniających się warunków funkcjonowania i potrzeb.

Dokonując oceny zaproponowanych modeli można wskazać na szereg zalet i wad obu koncepcji. W przypadku modelu zorientowanego prospołecznie efektem pozytywnym jest poprawa dostępności i wykorzystania infrastruktury przez różne grupy użytkowników oraz wzrost zaangażowania społeczności lokalnej. Pewnym zagrożeniem jest uzależnienie osiągniętych efektów od działań operatora i zaangażowania społeczności, co w przypadku niskiej aktywności i braku środków na inwestycje może doprowadzić do zaniku aktywności oraz degradacji obiektu. Innym negatywnym efektem może być rozmycie charakteru Orlików i odejście od percepcji jako obiektów o przeznaczeniu sportowym w kierunku miejsca spotkań i integracji społeczności lokalnej, co z czasem może zagrozić podstawowej funkcji obiektu.

W przypadku modelu zorientowanego rynkowo zaletą jest wzrost poziomu przychodów i inwestycji, rozwój oferty oraz nakierowanie na poprawę satysfakcji klienta. Działania te mogą jednak generować pewne koszty i niekorzystne efekty, takie jak ograniczenie dostępności do obiektu w szczególności dla niekomercyjnego wykorzystania oraz mniej zasobnych użytkowników. Intensywna eksploatacja będzie się też wiązała z koniecznością częstszych napraw, inwestycji. Ponadto rosnące wymagania klientów będą wywierały presję na rozwój oferty. Biorąc pod uwagę ograniczoną powierzchnię samego obiektu i jego zaplecza, może okazać się to trudne w realizacji a w konsekwencji, w porównaniu z innymi obiektami sportowymi o komercyjnym przeznaczeniu, oznaczać może mniej atrakcyjną ofertę. Rezultatem trudności w rozwoju może być odpływ klientów oraz rotacja operatorów administrujących obiektem.

Zaproponowane modele biznesowe stanowią punkt wyjścia w dalszej dyskusji co do kierunków rozwoju i wykorzystania infrastruktury powstałej w ramach programu Orlik 2012. Z pewnością przedstawione propozycje należy poddać ocenie w postaci konsultacji społecznych a w dalszej kolejności zweryfikować je poprzez ich implementację.

## Bibliografia

- Abdelkafi N., Täuscher K., 2016, *Business Models for Sustainability from a System Dynamics Perspective*, Organization & Environment, vol. 29(1).
- Afuah A., 2004, *Business Models. A Strategic Management Approach*, McGraw-Hill-Irwin, New York.
- Chesbrough H., Rosenbloom R.S., 2002, *The role of the business model in capturing value from innovation: evidence from Xerox corporation's technology spin-off companies*, Industrial and Corporate Change, vol. 11, no. 3.
- Duczowska-Piasecka M. (red.), 2012, *Model biznesu w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, SGH, Warszawa.
- Gauthier C., Gilomen B., 2016, *Business Models for Sustainability: Energy Efficiency in Urban Districts*, Organization & Environment, vol. 29(1).
- Gordijn J., Osterwalder A., Pigneur Y., 2005, *Comparing two Business Model Ontologies for Designing e-Business Models and Value Constellations*, 18<sup>th</sup> bled eConference "eIntegration in action", June 6–8, Bled, Slovenia.
- Gruening G., 2001, *Origin and theoretical basis of New Public Management*, International Public Management Journal, no. 4.
- Joyce A., Paquin R.L., 2016, *The triple layered business model canvas: a tool to design more sustainable business models*, "Journal of Cleaner Production", [https://www.researchgate.net/publication/280044131\\_The\\_triple\\_layered\\_business\\_model\\_canvas\\_a\\_tool\\_to\\_design\\_more\\_sustainable\\_business\\_models](https://www.researchgate.net/publication/280044131_The_triple_layered_business_model_canvas_a_tool_to_design_more_sustainable_business_models) [dostęp: marzec 2018].
- Krajowa Sieć Konsultacyjna Liderów, 2014, *Czym jest orlik dla społeczności lokalnej? Raport z badania*, Warszawa. [http://kskl.eu/wp-content/uploads/2014/11/KSKL\\_Orliki\\_raport.pdf](http://kskl.eu/wp-content/uploads/2014/11/KSKL_Orliki_raport.pdf) [dostęp: marzec 2018].
- Ministerstwo Sportu i Turystyki, 2015, *Informacja Ministra Sportu i Turystyki na temat realizacji programów Moje Boisko – Orlik 2012 i Biały Orlik w latach 2008-2012*, Warszawa. <https://bip.msit.gov.pl/bip/moje-boisko-orlik-2012/1506,Informacja-na-temat-realizacji-programow-Moje-Boisko-Orlik-2012-i-Bialy-Orlik-w-.html> [dostęp: marzec 2018].
- Najmaei A., Sadeghinejad Z., 2016, *Toward a Theory of Business Models and Business Modeling in Public Entrepreneurship*, w: *New Perspectives on Research, Policy & Practice in Public Entrepreneurship*, Published online: 23 May.
- Niemczyk J., 2010, *Modele biznesowe w: Zarządzanie. Kanony i trendy*, M. Morawski, J. Niemczyk, Perechuda K., Stańczyk-Hugiet E. Warszawa: C.H. Beck, s. 203.
- PDF | DYNAMIKA MODELI BIZNESU W ŚRODOWISKU SIECIOWYM. Available from: [https://www.researchgate.net/publication/312173220\\_DYNAMIKA\\_MODELI\\_BIZNESU\\_W\\_SRODOWISKU\\_SIECIOWYM](https://www.researchgate.net/publication/312173220_DYNAMIKA_MODELI_BIZNESU_W_SRODOWISKU_SIECIOWYM) [accessed Jun 29 2018].
- Ranerup, A., Zinner Henriksen, H., Hedman, J., 2016, *An Analysis of Business Models in Public Service Platforms*, w: *Government Information Quarterly*, vol. 33, no. 1.
- Szumowski W., 2014, *Zarządzanie publiczne – próba systematyzacji koncepcji*, Nauki o Zarządzaniu, nr 4(21).
- Wierzbński M., 2015, *Model biznesowy a strategia i zarządzanie strategiczne*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego We Wrocławiu, nr 398.

## UWARUNKOWANIA I KRYTERIA OCENY EFEKTYWNOŚCI PRZEDSIĘWZIĘĆ PPP

---

### Wprowadzenie

W literaturze przedmiotu partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) traktowane jest w kategoriach mechanizmu realizacji polityki państwa, pozwalającego na zapewnienie efektywności rozwiązywania istotnych problemów społeczno-ekonomicznych, przy czym wysoka efektywność programów PPP, jako formy współpracy państwa i prywatnego biznesu, znajduje potwierdzenie w praktyce realizacji projektów w różnych sektorach<sup>3</sup>. Uzasadniając celowość realizacji przedsięwzięć w formule PPP dowodzi się, iż prowadzenie dużych projektów wymagających konieczności ponoszenia znaczących nakładów na inwestycje w zasoby, w rezultacie integracji działań prywatnego biznesu i podmiotów publicznych, pozwala na redukcję poziomu ryzyka przy zapewnieniu optymalnego poziomu ekonomiczności przedsięwzięć.

W opracowaniu Autorzy, wskazując na rozwiązania pozwalające na obniżenie negatywnego wpływu problemów pojawiających się w procesie realizacji PPP, podejmują próbę włączenia się w dyskusję odnoszącą się do uwarunkowań efektywności i kryteriów oceny projektów partnerstwa publiczno-prywatnego.

### 1. Istota przedsięwzięć PPP

Określając strukturę procesu zarządzania przedsięwzięciem PPP w opracowaniu przyjęto, w modelowym rozwiązaniu składa się z:

- podmiotu zarządzającego, którym może być podmiot publiczny, bądź podmiot prywatny uczestniczący w PPP,

---

<sup>1</sup> Katedra Teorii Organizacji i Zarządzania, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu.

<sup>2</sup> Lwowski Narodowy Uniwersytet im. I. Franki.

<sup>3</sup> M. Słodowa-Helpa, 2014, *Zagraniczne doświadczenia w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego – inspiracje i rekomendacje dla Polski*, Studia BAS nr 3(39), s. 9–50, K. Brzozowska, 2006, *Partnerstwo publiczno-prywatne: przesłanki, możliwości, bariery*, CeDeWu, Warszawa.

- obiektu zarządzania, składającego się zarówno z elementów infrastrukturalnych, jak i mechanizmów zarządzania, pozwalających na optymalizację działań i realizację procesów oceny,
- zewnętrznego i wewnętrznego środowiska realizacji przedsięwzięcia PPP, narzucającego określone uwarunkowania prowadzenia działalności i wymuszającego konieczność przyjęcia określonych wzorców zachowań,
- mechanizmów oddziaływania podmiotu zarządzającego na obiekt zarządzania PPP,
- zestawu korzyści możliwych do zdyskontowania w wyniku realizacji przedsięwzięcia PPP.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, iż podstawą optymalizacji poziomu efektywności przedsięwzięć PPP, w których do realizacji publicznych zadań włączane są podmioty prywatne, powinna być ocena korzyści z widzenia interesu publicznego, co wymaga określenia i wyceny wartości, jakie mogą zostać wygenerowane w rezultacie realizacji przedsięwzięcia<sup>4</sup>. Część badaczy dowodzi jednak, że najważniejszym czynnikiem wpływającym na poziom efektywności przedsięwzięć w sektorach monopolistycznych (w których to najczęściej realizowane są projekty PPP) jest jakość i stabilność regulacji, podczas gdy kwestie związane z własnością mają drugorzędne znaczenie. Dzieje się tak, ponieważ z racji ułomności mechanizmów rynkowych w sektorach monopolistycznych, działalność przedsiębiorstw w tych sektorach jest regulowana centralnie, co oznacza, że optymalizacja poziomu efektywności wykorzystania zasobów wymaga przede wszystkim poprawy regulacji, i tam, gdzie jest to możliwe, zwiększenia poziomu konkurencyjności, a niekoniecznie przekazywania działalności prywatnemu partnerowi<sup>5</sup>.

Podjmując próbę identyfikacji uwarunkowań efektywności i kryteriów oceny partnerstwa publiczno-prywatnego, należy zauważyć, iż problematyka PPP stanowi przedmiot licznych opracowań. Organizacje międzynarodowe, ośrodki analityczne, czy też naukowcy prowadzący badania nad zagadnieniami z obszaru PPP, formułują propozycje oceny efektywności zarządzania przedsięwzięciami PPP odwołując się do warunków normatywnych, zmiennych organizacyjnych, czy też czynników ekonomicznych. Owa wielość propozycji skłoniła autorów opracowania do podsumowania prowadzonych dyskusji i do wskazania kryteriów i czynników, których wykorzystanie mogłoby mieć przełożenie na efektywność realizacji przedsięwzięć PPP.

---

<sup>4</sup> A. Kopańska, A. Bartczak, J. Siwińska-Gorzela, 2008, *Partnerstwo publiczno-prywatne: podmioty prywatne w realizacji zadań publicznych sektora wodno-kanalizacyjnego*, CeDeWu, Warszawa, s. 7.

<sup>5</sup> Ibidem, s. 14.

## 2. Uwarunkowania efektywności przedsięwzięć PPP

Próbę syntezy dyskusji nad uwarunkowaniami efektywności przedsięwzięć PPP należy rozpocząć od określenia uwarunkowań normatywnych, wyznaczających granice legislacyjne dla prowadzonych działań w ramach przedsięwzięć PPP. W Unii Europejskiej regulacje prawne, opisujące założenia instytucjonalnego środowiska PPP, określone zostały w:

- Wytycznych Komisji Europejskiej dotyczące PPP (marzec 2003),
- Zielonej Księdze zamówień publicznych i koncesji (maj 2004),
- Decyzji Eurostatu odnoszącej się do PPP i długu sektora publicznego (luty 2004),
- Księdze studiów przypadków PPP (czerwiec 2004).

Natomiast stanowisko Komisji Europejskiej prezentowane jest w procedurach udzielania zamówień publicznych w oparciu o:

- Dyrektywę w sprawie udzielania koncesji (2014/23/UE z 26 lutego 2014 r.),
- Dyrektywę w sprawie zamówień publicznych (2014/24/UE z 26 lutego 2014 r.),
- Dyrektywę w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych (2014/25/UE z 26 lutego 2014 r.).

Oprócz dyrektyw narzuconych przez regulacje Unii Europejskiej mechanizmy i zasady realizacji przedsięwzięć PPP regulują także przepisy prawa krajowego, a nawet lokalne uwarunkowania i zalecenia, które muszą być uwzględniane przy ocenie możliwości i zasadności realizacji projektu. Dla przykładu Miejski Konserwator Zabytków w Poznaniu w piśmie z dnia 8 sierpnia 2012 roku wskazał, że położone na historycznych terenach nieruchomości podlegają ochronie archeologicznej, przez co wszystkie inwestycje na takich terenach należy poprzedzić badaniami archeologicznymi oraz historyczno-architektonicznymi, na które należy uzyskać stosowne pozwolenie, przez co wyniki przeprowadzonych badań mają bezpośredni wpływ na ostateczną formę zagospodarowania terenu.

Konieczność uwzględniania regulacji prawnych na różnych poziomach decyzyjności wymusza konieczność wbudowania w system zarządzania PPP mechanizmu koordynacji działań między lokalnymi i państwowymi władzami zaangażowanymi w realizację projektów PPP, co należy uznać za jeden z kluczowych czynników efektywnej realizacji przedsięwzięć PPP. Dodatkowo można wskazać na następujący zbiór czynników, warunkujących wysoki poziom efektywności realizacji przedsięwzięć PPP:

- zrozumienie przez państwo korzyści związanych z realizacją przedsięwzięć publiczno-prywatnych,
- możliwość pobierania opłat za korzystanie z infrastruktury, co wpływa na zmniejszenie obciążeń finansowych partnera publicznego, związanych z koniecznością zwrotu części wydatków poniesionych przez prywatnych partnerów,
- utrwalenie w stosunkach umownych „interesu publicznego”,
- długoterminowy charakter relacji,
- przekazanie prywatnemu partnerowi części ryzyka w procesie realizacji partnerstwa publiczno-prywatnego.

W szczególności, krytycznymi czynnikami warunkującymi wysoki poziom efektywności realizacji przedsięwzięć PPP są: długoterminowe planowanie budżetu, zapewnienia gwarancji państwowych, a także zapewnienie możliwości zmiany prywatnego partnera w przypadku upadłości (rozwój wtórny rynku PPP).

W Polsce i na Ukrainie podmioty publiczne, zarówno państwowe jak i samorządowe, podejmują szereg działań nakierowanych na przyciągnięcie prywatnych inwestorów do uczestnictwa w przedsięwzięciach PPP, jednak zainteresowanie ze strony tych ostatnich jest relatywnie niewielkie. Stan taki jest konsekwencją zarówno wysokiego poziomu złożoności przedsięwzięć PPP, konieczności ponoszenia wysokich nakładów na inwestycje, jak i nadmiernej formalizacji i przeregulowania działań oraz silnego uzależnienia od decyzji organów państwowych. Oznacza to, że wzrost liczby przedsięwzięć PPP wymaga od podmiotów publicznych wyraźnego zdefiniowania zestawu potencjalnych korzyści, które mogą zostać przejęte przez prywatnych partnerów. Korzyściami takimi mogą być<sup>6</sup>:

- subsydiowanie działalności,
- wniesienie majątku trwałego przez partnera publicznego,
- udzielanie przez podmiot publiczny pożyczki inwestycyjnej,
- dopłaty udzielane partnerowi publicznemu na pokrycie niedoborów bieżących przychodów z tytułu eksploatacji.

Konstrukcja zestawu korzyści możliwych do zdyskontowania uzależniony jest od sektora, w którym realizowany będzie projekt, czasu realizacji projektu, modelu finansowania projektu, czy też zastosowanych rozwiązań projektowych. Na przykład, zgodnie z wytycznymi EUROSTAT, aktywa zaangażowane w przedsięwzięcie realizowane w formie umowy o PPP powinny być księgowane poza bilansem jed-

---

<sup>6</sup> A. Bronikowska, M. Kurzyński, 2009, *Projekty PPP w świetle pomocy publicznej i finansów publicznych*, w: *Partnerstwo publiczno-prywatne w praktyce: przemysł, przygotuj, przeprowadź*, C.H. Beck, Warszawa, s. 60.

nostki sektora finansów publicznych, gdy spełnione są kumulatywnie następujące warunki<sup>7</sup>:

- partner prywatny ponosi ryzyko związane z budową,
- partner prywatny ponosi ryzyko związane z dostępnością lub z popytem.

Oczywiście, nie każdy prywatny podmiot będzie charakteryzował się wyższym poziomem efektywności od podmiotu publicznego i tym samym nie każdy projekt PPP będzie w wyższym stopniu efektywny niż projekt realizowany wyłącznie przez podmiot publiczny lub projekt realizowany przy zastosowaniu klasycznej umowy. Aby PPP mógł wygenerować określoną wartość dodaną muszą zostać spełnione określone warunki<sup>8</sup>:

- po pierwsze, wybór członków konsorcjum zaangażowanych w realizację przedsięwzięcia PPP powinien odbywać się przy zachowaniu warunków konkurencji, przez co podmioty prywatne będą zmuszone do optymalizacji poziomu kosztów, przy jednoczesnym położeniu silnego nacisku na wysoki poziom innowacyjnych rozwiązań,
- po drugie, ryzyko powinno być rozproszone pomiędzy podmioty publiczne i prywatne w taki sposób, aby zmaksymalizować stosunek efektów projektu do jego kosztów,
- po trzecie, należy zapewnić wysoki poziom rzetelności i transparentności potencjalnych alternatyw realizacji projektu.

W partnerstwie publiczno-prywatnym wskazać można na trzy podstawowe mechanizmy płatności, które mogą być ze sobą w różny sposób powiązane<sup>9</sup>:

- płatność za dostępność, zasadzająca się na płaceniu partnerowi prywatnemu wynagrodzenia za świadczenie określonego standardu usług, bez względu na liczbę osób które z usług korzystają,
- opłaty bezpośrednie, czyli wynagrodzenie, którego wysokość uzależniona będzie wyłącznie od poziomu utylizacji świadczonej usługi po określonej cenie,
- ukryte myto, w którym wynagrodzenie dla partnera prywatnego uzależnione od liczby podmiotów korzystających ze świadczonych usług wypłacane

<sup>7</sup> Decyzja 18/2004 EUROSTAT z dnia 11.02.2004 r. dotycząca wpływu przedsięwzięć typu PPP na dług i deficyt publiczny oraz wprowadzenie Części IV do Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych i Regionalnych (ESA 95) [https://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/rn\\_statystyka\\_sektora.pdf](https://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/rn_statystyka_sektora.pdf) (data 15/03/2018).

<sup>8</sup> D. Grimsey, M. Lewis, 2005, *Are Public Private Partnerships value for money? Evaluating alternative approaches and comparing academic and practitioner views*, Accounting Forum, vol. 29, s. 374.

<sup>9</sup> M. Rytel, 2009, *PPP metoda zamówienia publicznego czy sposób finansowania?*, w: *Partnerstwo publiczno-prywatne w praktyce...*, op. cit., s. 11.



przez zamawiającego podmiot publiczny, przez co usługa może być bezpłatna lub płatna częściowo.

Płatności w projekcie PPP mogą być wnoszone przez (1) użytkowników usług na rzecz partnera prywatnego, (2) partnera państwowego i prywatnego partnera, lub (3) mogą stanowić kombinację dwóch wymienionych powyżej mechanizmów. W praktyce wybór mechanizmu płatności zależy przede wszystkim od rozkładu ryzyka w projekcie. I tak, jeżeli projekt przewiduje przejście przez prywatnego partnera ryzyka związanego z zapewnieniem odpowiedniego poziomu zapotrzebowania na produkty bądź usługi, będące rezultatem realizacji projektu PPP, optymalnym mechanizmem będzie wnoszenie przez użytkowników usług opłat na rzecz partnera prywatnego. Natomiast w przypadku istnienia gwarancji stałego popytu, przekładającego się na relatywnie niski poziom ryzyka, bardziej efektywny będzie mechanizm pokrywania opłat przez państwo, co może obejmować, wynagrodzenie za dostępność lub opłatę za użytkowanie. W takim przypadku partner prywatny powinien być zainteresowany utrzymaniem obiektu infrastruktury w jak najlepszym stanie, tak aby poziom jego dostępności i użycia był relatywnie wysoki.

Dokonując wyboru optymalnego, z punktu widzenia przyjętego celu przedsięwzięcia, mechanizmu płatności, należy mieć na uwadze przyjęty model finansowy, który<sup>10</sup>:

- określa przychody i koszty generowane przez projekt,
- pozwala oszacować przepływy pieniężne w całym okresie życia projektu,
- umożliwia optymalizację zaangażowanego kapitału,
- udowadnia instytucjom finansującym, że projekt wygeneruje wystarczające środki do spłaty zadłużenia,
- pozwala oszacować zyski z projektu oraz oczekiwaną stopę zwrotu dla akcjonariuszy.

Analiza procesów zarządzania przedsięwzięciami PPP, pozwala na sformułowanie wniosku, że liczba i skuteczność realizowanych projektów PPP zależy w dużej mierze od zapewnienia korzystnego otoczenia instytucjonalnego, a mianowicie dostępności: podstawowych struktur zapewniających niezbędny porządek w PPP, oraz zdefiniowania „reguł gry”, opisujących relacje między podmiotami gospodarczymi i zapewniających równowagę korzyści i kosztów między podmiotami gospodarczymi.

Rola podmiotów publicznych zaangażowanych w realizację projektów PPP jest szczególnie ważna, ponieważ z jednej strony sektor publiczny działa jako gwarant

<sup>10</sup> D. Giziński, 2009, *Finansowanie projektów PPP*, w: *Partnerstwo publiczno-prywatne w praktyce...*, op. cit., s. 98.

realizacji kontraktów, z drugiej zaś strony, będąc właścicielem, staje się podmiotem stosunków umownych.

Jedną z najbardziej aktywnych międzynarodowych instytucji finansowych zaangażowanych w rozwój PPP jest Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOR), który uczestniczył bezpośrednio w około 45 projektach PPP, pożyczając prawie 3 miliardy euro i wykorzystując jednocześnie ponad 13 miliardów euro w ramach dodatkowego finansowania prywatnego. EBOR jest zainteresowany poszerzeniem poziomu wykorzystania PPP nie tylko na poziomie centralnym ale także regionalnym i odgrywa aktywną rolę w procesach angażowania kapitału prywatnego.

Wśród wspólnych czynników sprzyjających wysokiej efektywności PPP, z punktu widzenia EBOR, są: stabilność prawna, bezpieczeństwo instytucjonalne, wola polityczna, zdolność rynkowa, wypłacalność, stabilność finansowa, finansowanie i możliwości lokalnego sektora prywatnego<sup>11</sup>.

### 3. Kryteria oceny efektywności przedsięwzięć PPP

W naukach ekonomicznych wypracowano szereg metod ocen działań inwestycji wspieranych ze środków publicznych, możliwych do wykorzystania na różnych poziomach procesu realizacji przedsięwzięć, począwszy od fazy kształtowania polityk, poprzez tworzenie instrumentów ich realizacji, a skończywszy na działaniach i inwestycjach, wspieranych ze środków publicznych. Zasadniczo metody te można przypisać do jednej z trzech grup<sup>12</sup>:

1. analizy kosztów i korzyści społecznych (*Cost-Benefit Analysis*, CBA).
2. analizy efektywności kosztowej (*Cost-Effectiveness Analysis*, CEA).
3. analizy wielokryterialnych (*Multigoal Analysis*).

Dwie pierwsze metody wykorzystują jako bazowe kryterium efektywności, przy czym analiza kosztów i korzyści społecznych odnosi się do efektywności ekonomicznej, natomiast analiza efektywności kosztowej, jak wskazuje nazwa, odnosi się do efektywności kosztowej. Ostatnia z wymienionych metod – analiza wielokryterialna – nie jest umocowana w teorii ekonomii, a zastosowana w niej procedura oceny odwołuje się do wiedzy eksperckiej i subiektywnego systemu wartości decydentów.

Dokonując oceny waloru „dobroci” metod analizy efektywności, należy odnieść się do zmiennych, w istotny sposób warunkujących powodzenie przedsięwzięć PPP.

<sup>11</sup> *Public-private partnerships*, <http://www.ebrd.com/infrastructure/infrastructurePPPs.com> (data 15/03/2018).

<sup>12</sup> A. Kopańska, A. Bartczak, J. Siwińska-Gorzelać, 2008, *Partnerstwo publiczno-prywatne...*, op. cit., s. 28.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że kluczowymi czynnikami sukcesu przygotowania do realizacji projektów PPP, po stronie podmiotów publicznych, są<sup>13</sup>:

- wysoki poziom staranności przygotowania odpowiednich analiz,
- wykształcenie odpowiednich kompetencji wewnątrz podmiotu bądź zatrudnienie doświadczonych doradców,
- zapewnienie odpowiedniego czasu na przygotowanie projektu,
- określenie racjonalnych kryteriów wyboru partnera prywatnego,
- zapewnienie odpowiedniego poziomu stabilności politycznej,
- efektywny PR projektu,
- właściwe zrozumienie idei PPP oraz zapewnianie odpowiedniego wsparcia (w tym kadrowego) po stronie publicznej.

Przedstawiony powyżej zbiór zmiennych, stanowi podstawę do sformułowania wniosku, że w procesie realizacji przedsięwzięci PPP istotne są nie tylko wymierne korzyści ekonomiczne, ale także korzyści o charakterze jakościowym, co oznacza, że system oceny efektywności przedsięwzięć PPP powinien być skonstruowany z mierników odwołujących się zarówno do kryteriów ilościowych, jak i kryteriów jakościowych. Konieczność odwoływania się w ocenie efektywności przedsięwzięć PPP do kryteriów ilościowych i jakościowych, jest także pochodną specyfiki tego typu przedsięwzięć, w których to wykorzystuje się rozwiązania i narzędzia organizacyjne, prawne, finansowe i ekonomiczne.

Można przy tym zauważyć, że o ile mierniki odwołujące się do kryterium ilościowego stanowią przedmiot licznych opracowań w literaturze przedmiotu, o tyle brak jest szerszej dyskusji nad miernikami jakościowymi. Stan taki jest konsekwencją zarówno problemów z dostępnością danych do pomiaru mierników jakościowych, subiektywizmu ocen formułowanych na podstawie uzyskiwanych wyników, problemów z porównywalnością otrzymanych rezultatów, jak i relatywnie wysokich kosztów wykorzystania mierników jakościowych. Przykładowe mierniki jakościowe, możliwe do zastosowania w procesie oceny efektywności projektów PPP, przedstawione zostały w poniższej tabeli.

**Tabela 1.** Jakościowe kryteria i wskaźniki oceny przedsięwzięć PPP

Lp.	Kryterium	Wskaźniki
1	Doświadczenie instytucji publicznej w dziedzinie PPP	liczba i skuteczność projektów PPP zrealizowanych przez podmiot publiczny we współpracy z partnerami prywatnymi
2	Zainteresowanie prywatnych partnerów projektem i ich doświadczenie	Liczba aplikacji od partnerów prywatnych, posiadających odpowiednie doświadczenie w realizacji projektów PPP

<sup>13</sup> A. Sarnacka, 2009, *Proces przygotowania transakcji PPP*, w: *Partnerstwo publiczno-prywatne w praktyce...*, op. cit., s. 43–44.

Lp.	Kryterium	Wskaźniki
3	Analiza korzyści pozafinansowych	Poziom zadowolenia interesariuszy.
4	Ocena ryzyka projektu	Wysokość poziomu ryzyka w stopie dyskontowej projektu
5	Możliwość wykonalności projektu	Poziom zabezpieczenia projektu w niezbędne zasoby (w tym doświadczenie niezbędne do realizacji projektu)
6	Złożoność projektu	Termin, skala i poziom ryzyka projektu
7	Strategiczne znaczenie projektu	Poziom konkurencyjności, jakość usług, uzyskanie efektów synergicznych z wdrożenia projektu (np. wzrost inwestycyjnej atrakcyjności regionu)
8	Integracja sektora publicznego	Poziom zaangażowania i wsparcia projektu przez podmiot publiczny

Źródło: opracowanie własne.

Poczynione spostrzeżenie, że wykorzystanie w procesie oceny przedsięwzięć PPP mierników jakościowych może przełożyć się na poprawę jakości i skuteczności procesów monitorowania, oznacza, że w długim okresie zastosowanie mierników jakościowych będzie miało także pozytywne implikacje dla poprawy efektywności zarządzania projektami PPP. Dlatego też, pomimo zarysowanych powyżej problemów, związanych zarówno z możliwością użycia mierników jakościowych, jak i z wyprowadzeniem na ich podstawie wniosków, autorzy opracowania za celowe uznają odwoływanie się w procesie oceny efektywności przedsięwzięć PPP do mierników ilościowych i jakościowych.

## Podsumowanie

Przeprowadzona dyskusja pozwala na sformułowanie wniosku, iż problemy, uniemożliwiające efektywne wykorzystanie mechanizmów PPP wynikają zarówno z braku odpowiednich uregulowań prawnych, jak i instytucjonalnej słabości rynków kapitałowych. Konsekwencją zasygnalizowanych problemów może być w krótkim okresie wzrost poziomu ryzyka realizacji projektów w formule PPP, natomiast w długim okresie, spadek zaufania do PPP. Dążenie do eliminacji negatywnego wpływu zdiagnozowanych problemów i tym samym zapewnienie wzrostu poziomu wykorzystania przedsięwzięć PPP, wymaga odpowiedniej polityki ze strony podmiotów państwa, ograniczenia funkcji regulacyjnych i koncentracji na promowaniu korzyści związanych z uczestnictwem w partnerstwie publiczno-prywatnym.

Jednocześnie w opracowaniu zwrócono uwagę na znaczenie mierników jakościowych w ocenie efektywności przedsięwzięć PPP, których poziom wykorzystania, ze względu na możliwość ujęcia krytycznych dla przedsięwzięć PPP zagadnień, powinien stopniowo wzrastać.

## Bibliografia

- Bailey S., 1999, *Local government economics, principles and practice*, McMillan, UK.
- Bronikowska A., Kurzyński M., 2009, *Projekty PPP w świetle pomocy publicznej i finansów publicznych*, w: *Partnerstwo publiczno-prywatne w praktyce: przemysł, przygotuj, przeprowadź*, C.H. Beck, Warszawa.
- Brzozowska K., 2006, *Partnerstwo publiczno-prywatne: przesłanki, możliwości, bariery*, Ce-DeWu, Warszawa.
- Decyzja 18/2004 EUROSTAT z dnia 11.02.2004 r. dotycząca wpływu przedsięwzięć typu PPP na dług i deficyt publiczny oraz wprowadzenie Części IV do Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych i Regionalnych (ESA 95) [https://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/rn\\_statystyka\\_sektora.pdf](https://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/rn_statystyka_sektora.pdf) (data 15/03/2018).
- Giziński D., 2009, *Finansowanie projektów PPP*, w: *Partnerstwo publiczno-prywatne w praktyce: przemysł, przygotuj, przeprowadź*, C.H. Beck, Warszawa.
- Grimsey D., Lewis M., 2005, *Are Public Private Partnerships value for money? Evaluating alternative approaches and comparing academic and practitioner views*, *Accounting Forum*, vol. 29.
- Kopańska A., Bartczak A., Siwińska-Gorzela J., 2008, *Partnerstwo publiczno-prywatne: podmioty prywatne w realizacji zadań publicznych sektora wodno-kanalizacyjnego*, Ce-DeWu, Warszawa.
- Public-private partnerships <http://www.ebrd.com/infrastructure/infrastructurePPPs.com> (data 15/03/2018).
- Rytel M., 2009, *PPP metoda zamówienia publicznego czy sposób finansowania?*, w: *Partnerstwo publiczno-prywatne w praktyce: przemysł, przygotuj, przeprowadź*, C.H. Beck, Warszawa.
- Sarnacka A., 2009, *Proces przygotowania transakcji PPP*, w: *Partnerstwo publiczno-prywatne w praktyce: przemysł, przygotuj, przeprowadź*, C.H. Beck, Warszawa.
- Słodowa-Hełpa M., 2014, *Zagraniczne doświadczenia w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego – inspiracje i rekomendacje dla Polski*, *Studia BAS* nr 3(39).

## REORIENTACJA ZARZĄDZANIA W PODMIOTACH LECZNICZYCH

---

### Wprowadzenie

Przeobrażenia zachodzące w podmiotach leczniczych w ciągu ostatniej dekady, w związku z procesami prywatyzacyjnymi i decentralizacyjnymi doprowadziły do daleko idących zmian w zakresie restrukturyzacji. Najczęściej zmiany dotyczyły restrukturyzacji operacyjnej (pojęcie wyjaśnione w dalszej części rozważań) i organizacyjnej. Ta ostatnia dotyczyła w szczególności<sup>2</sup>:

- połączenia komórek lub zakładów – do połączenia dochodziło wówczas, gdy wprowadzona w nich działalność symbolicznie pokrywała koszty funkcjonowania, przynosiła jedynie minimalne zyski lub generowała straty, ale z punktu widzenia pracy pozostałych komórek organizacyjnych jej istnienie było pożądane; łączenie mogło polegać na jednoczeniu dwóch lub większej liczby komórek w jedną strukturę (np. oddział wewnętrzny i oddział kardiologiczny połączone w oddział internistyczno-kardiologiczny);
- likwidacji komórek lub zakładów - likwidację podejmowano wówczas, gdy: (1) zadłużenie zakładu czy komórki pogłębiało się, (2) brakowało odbiorców usług oferowanych przez tę jednostkę, (3) liczba odbiorców usług systematycznie spadała, (4) pojawiła się lub prężnie rozwijała się konkurencja, (5) współczesne metody leczenia nie uzasadniały bytu takiej komórki, (6) w miejsce „zarabiającej na siebie” aktywności wprowadzana mogła być inna, dająca nadzieję na większe zyski;
- rozszerzania wykonywanych zadań, co stanowiło przeciwieństwo likwidacji (na przykład powstanie w ramach zakładu radiologii, pracowni tomogra-

---

<sup>1</sup> Katedra Badań Rynku i Usług, Wydział Zarządzania, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu.

<sup>2</sup> M. Mikietyński, 2008, *Restrukturyzacja ochrony zdrowia w wymiarze regionalnym i lokalnym*, w: M. Dobska, K. Rogoziński (red.), *Podstawy zarządzania zakładem opieki zdrowotnej*, WN PWN, Warszawa, s. 168–169.

fii komputerowej) – w tym wypadku dobrze lub bardzo dobrze prosperująca komórka lub zakład, wzbogacone zostawały o nowoczesne technologie lub umiejętności pracowników; rozpoczynało się prowadzenie nowej działalności, co wpływało na rozszerzenie zadań;

- ograniczenia w realizacji zadań – najczęściej wiązało się to z odchodzeniem od stosowanych dotychczas metod leczenia, z nieopłacalnością świadczenia określonych usług, z koniecznością dokonywania inwestycji, tak aby działalność przynosiła zyski, na co zakład nie miał wystarczających środków, oraz z innymi przeobrażeniami w strukturze leczonych pacjentów, które spowodowały zmniejszanie się popytu na określone usługi;
- dzielenia komórek lub zakładów – polegało to na wyodrębnieniu z jednej struktury dwóch lub więcej mniejszych komórek, działających niezależnie od siebie, nabywających prawo do własnych pomieszczeń, sprzętu i kadry (na przykład wyodrębnienie dwóch oddziałów z oddziału chirurgicznego: chirurgii ogólnej i torakochirurgii);
- zmiany funkcji i zakresu działalności – najczęściej było to dokonywane za pomocą: przekształceń dotychczasowych zadań (na przykład oddział przyjmujący pacjentów w trybie ostrym zostawał przekształcony w oddział opieki długoterminowej), przenoszenia zadań z jednej komórki do drugiej (na przykład organizowanie centralnych bloków operacyjnych), łączenia funkcji będących dotychczas w kompetencjach dwóch różnych komórek (na przykład dział kadr stawał się odpowiedzialny za naliczanie płac, chociaż dotychczas część tego zadania wykonywała księgowość).

Na przełomie 2012 i 2013 roku zostały przeprowadzone własne badania empiryczne, odnoszące się do problematyki stosowanych metod zarządzania w procesie przekształceń własnościowych i działań restrukturyzacyjnych<sup>3</sup>.

W większości badanych podmiotów leczniczych przeprowadzana została restrukturyzacja operacyjna (85,7%). W jej ramach najczęściej wymienianymi działaniami prowadzonymi przez podmioty publiczne były restrukturyzacje oddziałów szpitalnych poprzez likwidację oddziałów nierentownych lub wprowadzanie oddziałów nowych. Najczęściej zakłady koncentrowały się na tworzeniu zakładów opiekuńczo-leczniczych czy też przekształceniu oddziałów w hospicja lub

---

<sup>3</sup> Badania własne M. Dobskiej, z wykorzystaniem kwestionariusza Zarządzanie podmiotami leczniczymi w procesie przekształceń własnościowych przeprowadzone w okresie październik 2012 – styczeń 2013. Z ogólnej populacji 826 podmiotów metodą losową wybrano 30 podmiotów z czego: 33% stanowiły szpitale kliniczne, 28 % szpitale wojewódzkie i specjalistyczne, 39% szpitale powiatowe. Szerzej na temat problematyki badawczej oraz wyników badania w monografii M. Dobska, 2013, *Reorientacja w zarządzaniu przekształconym podmiotem leczniczym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań.

oddziały opieki paliatywnej. Coraz większe zapotrzebowanie na opiekę nad chorymi w stanach terminalnych spowodował, że usługi te zostały wprowadzone nawet jako dodatkowe, bez konieczności likwidacji czy przekształcenia dotychczasowych. W ramach restrukturyzacji operacyjnej zakłady podejmowały działania odnoszące się do poprawy jakości. Oprócz zadań związanych z wypracowywaniem procedur klinicznych zarówno pielęgniarских, jak i lekarskich wskazywano na wdrażanie działań z zakresu zarządzania jakością. W ramach restrukturyzacji operacyjnej prowadzona była także modernizacja i wymiana aparatury medycznej. Działania te były najczęściej związane z pozyskiwaniem środków z funduszy strukturalnych na zakup sprzętu

Podmioty lecznicze wskazały także na wprowadzanie usprawnień działalności służb pomocniczych – i tutaj najczęściej wymieniano outsourcing. Badanie dowiodło, że outsourcing anektuje coraz to nowe obszary w opiece zdrowotnej. Analiza procesów związanych z outsourcingiem objęła ocenę prowadzonych działań w zakresie sfery medycznej i niemedycznej. W badaniu przyjęto powyższy podział, ze względu na to, że takie kryteria przedstawiane są w literaturze<sup>4</sup>, co wydaje się całkowicie zrozumiałe w praktyce podmiotów leczniczych. Ważną przesłanką do podjęcia decyzji o outsourcingu były wysokie koszty, jakie generowały takie usługi, jak: sprzątanie, usługi żywieniowe, utylizacja odpadów, ochrona mienia. Oprócz kosztów wynagrodzeń i narzutów na wynagrodzenia znaczna część kosztów dotyczyła zakupu materiałów i środków niezbędnych do realizacji usługi. W ramach działalności niemedycznej ponad 80% badanych podmiotów wskazało na zlecenie na zewnątrz usługi pralniczej, a prawie 63% osób zarządzających na kupno usług z zakresu żywienia. Najczęściej stosowanymi w podmiotach leczniczych usługami będącymi przedmiotem wydzielenia były: żywienie pacjentów hospitalizowanych, utrzymanie czystości, usługi pralnicze, ochrona osób i mienia.

W stosunku do outsourcingu działalności medycznej częściej niż w co piątym podmiocie leczniczym ta forma realizowania świadczeń, objęła diagnostykę obrazową, histopatologię i konsultacje specjalistyczne. Badani wskazywali, że outsourcing szczególnie jest korzystny w odniesieniu do uzyskania dostępu do wiedzy specjalistycznej z danej dziedziny. Ponad 20% badanych podmiotów wprowadziło to rozwiązanie. Mimo większego deklarowanego zainteresowania, odsetek stosowania tej usługi nie był największy, co może być spowodowane jeszcze małą liczbą specjalistów (w odniesieniu do faktycznych potrzeb rynkowych), zwłaszcza z dziedzin niszowych na rynku. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest limitowanie miejsc specjalizacyjnych lekarzy.

<sup>4</sup> M. Trocki (red.), 2002, *Nowoczesne zarządzanie w opiece zdrowotnej. Zarządzanie w zakładach opieki zdrowotnej*, Instytut Przedsiębiorczości i Samorządności, Warszawa, s. 84–98.



Prawie 62% osób zarządzających stwierdziło, że w ich zakładach opieki zdrowotnej przeprowadzona została restrukturyzacja majątkowa, przy czym odsetek podmiotów niebędących przedsiębiorstwami wynosił ponad 68%. W ramach restrukturyzacji majątkowej realizacja polegała na zagospodarowaniu majątku nieproduktywnego oraz zapewnieniu lepszego wykorzystania posiadanego wyposażenia. Wskazywano też na poprawę administrowania majątkiem.

Działania z zakresu restrukturyzacji organizacyjnej podjęło 66,7% zakładów, przy czym odsetek podmiotów niebędących przedsiębiorcami, w których miała miejsce omawiana restrukturyzacja, wynosił 73,7%. Działania restrukturyzacyjne dotyczyły usprawnienia organizacji istniejących komórek organizacyjnych, unowocześnienia systemu zarządzania oraz informatyzacji podmiotów. W co drugim badanym podmiocie wykonującym działalność leczniczą miała miejsce restrukturyzacja finansowa. W podmiotach niebędących przedsiębiorstwami wskazano, że podjęto działania związane z redukcją kosztów oraz pozyskiwano nowe formy finansowania. Redukcja kosztów w podmiotach wynikała nie tylko z lepszej gospodarki lekami, ale także częściowo z outsourcingu.

Prawie 48% osób zarządzających potwierdziło wprowadzenie restrukturyzacji rynkowej. Przez restrukturyzację rynkowa rozumiano: rozszerzenie dotychczasowych rynków zbytu czy też rozwój nowych usług. Co znamienne w polskich warunkach to nie pacjenci kształtują rynek poprzez wyrażanie swoich potrzeb, a raczej płatnik występujący w ich imieniu. Nie jest to czynnikiem motywującym zakłady do dalszych działań zmieniających zakres świadczonych usług w obawie o brak możliwości finansowania przedsięwzięcia. Jedynym momentem, który w sposób rynkowy zmusza podmioty do zmiany wachlarza świadczonych usług, jest moment likwidacji zakładu lub połączenia, w którym to istnieje możliwość kreowania profilu świadczonych usług. Przekształcenie lub też prywatyzacja zakładów może się także stać momentem, gdy usługi zaczną być świadczone w ramach odpłatności bezpośredniej pacjentów. Ze względu to, że powyższe wyniki mają na celu wskazanie jedynie kierunku, w jakim prowadzone były działania restrukturyzacyjne, powyżej przedstawiono wyniki wybranych działań restrukturyzacyjnych.

W ramach podjętych działań restrukturyzacyjnych zmierzających do poszukiwania poprawy jakości i efektywności świadczonych usług istotną rolę ogrywa zarządzanie. Stąd też w przeprowadzonym badaniu dokonano przeglądu stosowanych metod zarządzania podmiotem leczniczym. Ponad połowa badanych podmiotów uzyskała certyfikat systemu zarządzania jakością zgodną z normą ISO 9001:2008, a 14,3% badanych zakładów opieki zdrowotnej poddało się akredytacji, tj. ocenie bazującej na jawnych i ustalonych kryteriach.

Rzecz charakterystyczna, że wśród badanych podmiotów leczniczych żaden nie wskazał na zarządzanie marketingowe, choć szczątkowe elementy przynajmniej

działań z zakresu marketingu można znaleźć przy ubieganiu się o status jednostki akredytowanej czy certyfikat ISO 9001. Ze względu na to, że w tym zakresie nie przeprowadzono dodatkowych weryfikacji, można jedynie uznać, że jest to spowodowane przede wszystkim niezrozumieniem, na czym polega zarządzanie marketingowe, lub nawet problemem zdefiniowania tego terminu. Marketing jest często utożsamiany z reklamą, a ponieważ ta jest zakazana przepisami ustawy o działalności leczniczej, menadżerowie nie wskazują, że posiadają, nawet szczątkowo, taki obszar zarządzania. W dalszym ciągu nie jest widoczna rola marketingu w kreowaniu relacji między profesjonalistą a pacjentami.

W odniesieniu do zagadnień z zakresu jakości, jako metody zarządzania, podmioty lecznicze mają możliwość wdrażania akredytacji i normy ISO 9001:2015. Podkreślenia wymaga fakt, iż systemy te nie wykluczają się, lecz wręcz przeciwnie – mogą się wzajemnie uzupełniać. Należy jednak wskazać trudność wdrożenia, ze względu na różny ich rodowód. Akredytacja jest systemem, który nie tylko wyrósł z podmiotów leczniczych, ale został dla nich opracowany, natomiast normy ISO mają korzenie przemysłowe, choć zostały przy nowelizacji tak skonstruowane, aby mogły być z powodzeniem wprowadzane do przedsiębiorstw świadczących usługi. To pierwsze porównanie można by uznać za przesłankę korzystną dla wdrożenia akredytacji na szerszą skalę. Tak jednak nie jest. Mimo że standardy zostały przygotowane przez kadrę medyczną, doskonale przygotowaną do implementacji wzorów zachodnich na polski rynek, to jednak wysokie wymagania w zakresie spełnienia standardów medycznych powodują, że osoby zarządzające, obawiając się trudu wdrożenia oraz kosztów, w mniejszym stopniu decydują się na uzyskanie statusu jednostki akredytowanej w pierwszym okresie wdrażania strategii projakościowej. Najczęściej wybór pada na systemy ISO-wskie, a dopiero po sukcesie certyfikacyjnym i weryfikacji praktycznej zaczynają ambitniej podchodzić do systemu, zwracając uwagę przede wszystkim na efektywność działania i monitorowanie go pod kątem wskaźników klinicznych. Ponadto system zapewnienia jakości zgodny z normą ISO 9001 zapewnia kompleksowe podejście, w którym to standardy akredytacyjne mogą stanowić uzupełnienie.

Ocena wyników przeprowadzonego badania może zależeć od punktu widzenia badacza: (1) ocena minimalistyczna – jeśli badacz uzna, że każda zmiana w zakładzie jest pozytywna, zwłaszcza że w sposób istotny poprawia skuteczność działania i jest punktem wyjścia do zapewnienia rozwoju; (2) ocena większościowa – jeśli badacz, dostrzegając duży odsetek podmiotów leczniczych, które mają strategię projakościową (w postaci akredytacji czy też systemu zarządzania jakością zgodnego z normą ISO 9001), wskaże na poprawę organizacji pracy, obniżenie kosztów, zabezpieczenie na wypadek postępowania sądowego w razie pozwów ze strony pacjentów i ich rodzin; w swoich ocenach uzna taki stan rzeczy za satysfakcjonujący

i wystarczający; (3) ocena maksymalistyczna – jeśli badacz uzna, że dotychczasowe wyniki są jedynie punktem wyjścia do dalszego doskonalenia zarządzania podmiotem leczniczym; orientacja na pacjenta i pojawiający się przykład holenderskiego konsumeryzmu kieruje organizację z zarządzania jakością na marketingowe zarządzanie organizacją usługową.

Niepowodzenia restrukturyzacyjne jednak są bardzo często odzwierciedleniem braku skutecznej polityki zdrowotnej. Błędy popełniane są na wszystkich szczeblach. W ujęciu instytucjonalnym można przedstawić je następująco:

- a) Ministerstwo Zdrowia. Analizując politykę zdrowotną w zakresie projektowania i wdrażania działań, które kształtują system opieki zdrowotnej, należy zidentyfikować braki w następujących obszarach:
  - rozwiązań legislacyjnych oraz aktów wykonawczych, w sposób równoprawny odnoszących się do podmiotów prowadzących działalność leczniczą,
  - zdefiniowania odpowiedzialności za koordynację systemu opieki zdrowotnej, a tym samym podmiotu i zakresu nadzoru nad świadczeniodawcami i stroną redystrybuującą środki finansowe, w zakresie ewentualnych nadużyć przy wykorzystywaniu środków publicznych,
  - dbałości o politykę zdrowotną w zakresie ochrony zdrowia – profilaktyki w kontekście zjawiska starzejącego się społeczeństwa; brak koordynacji opieki, programów wspierających osoby starsze (na przykład poprzez podatek pielęgnacyjny), doinwestowania domów opieki społecznej, opieki długoterminowej czy terminalnej,
  - wprowadzenia alternatywnych ubezpieczeń, powodujących decentralizację systemu,
  - determinacji w eliminowaniu szarej strefy, poprzez na przykład ulgi podatkowe – koszt świadczenia mógłby obniżyć podstawę opodatkowania,
  - nadzoru nad właścicielami publicznych zakładów opieki zdrowotnej, w sytuacji dalszego zadłużania zakładu czy niewłaściwego wykorzystania środków publicznych,
  - kształcenia zawodowego kadr medycznych (zarówno pielęgniarских, jak i lekarzy – konieczność ciągłego doksztalcania; w przypadku personelu pielęgniarского nie ma takiej konieczności, jeśli osoba nie predystynuje do zajmowania stanowisk kierowniczych, wystarczają szkolenia wewnątrzodziałowe), kształcenia menadżerskiego dla wszystkich osób zajmujących kierownicze stanowiska w zakładzie; konieczność wprowadzenia zmian w systemie kształcenia,
  - pozyskiwania z większą determinacją środków z funduszy strukturalnych na doinwestowanie zakładów oraz kształcenie kadr,

- zmniejszania nierówności w dostępie do świadczeń zdrowotnych (brak gromadzenia danych o osobach nisko uposażonych niekorzystających z usług lub po 65. roku życia, które także z różnych przyczyn z nich nie korzystają); brak gwarancji dostępu do świadczeń dla osób ubezpieczonych,
  - prowadzenia kampanii informacyjnej - zarówno dla świadczeniodawców, jak i dla pacjentów i ich bliskich o możliwości skorzystania z programów profilaktycznych pomocy socjalnej; przeciwdziałanie kampaniom (poprzez akcje informacyjne) przedstawiającym w negatywnym świetle procesy prywatyzacji w kontekście obawy społecznej, ograniczenia dostępu do bezpłatnych usług medycznych,
  - biurokracji i niejasności w zakresie programów rozliczeniowych, zbierania danych z rynku na temat zapotrzebowania na świadczenia i ich kosztów, niewiedza co do historii choroby pacjenta (brak na przykład elektronicznych kart zdrowia),
  - pomiaru efektów jakościowych, a nie ilościowych prowadzonych działań przez Ministerstwo Zdrowia.
- b) Narodowy Fundusz Zdrowia. Jako podmiot redystrybuujący środki finansowe nie ma wystarczających danych na temat zapotrzebowania na usługi. Mechanizm ryczałtu nie zachęca zakładów do inwestowania w systemy jakościowe czy kwalifikacje kadry.
- c) Usługodawcy:
- przedsiębiorcy – tendencja do obniżania kosztów prowadzonej działalności, przerzucania kosztów na sferę publiczną, brak motywacji do podnoszenia kwalifikacji kadry czy spełniania norm zatrudnienia; w przypadku usług świadczonych na zasadach komercyjnych ryzyko podnoszenia kosztów ponoszonych przez pacjenta oraz wystąpienia zjawiska: *popytu indukowanego podażą* w sytuacji, gdy wynagrodzenie dla podmiotu i lekarza będzie zależało od liczby przyjęć,
  - podmioty lecznicze niebędące przedsiębiorcami: brak motywacji do przekształcania zakładu, negatywne nastawienie związków zawodowych do zmian, narażenie na korupcję, poprzez system wydłużonego oczekiwania, brak lub niewystarczające kwalifikacje osób zarządzających.
- d) Właściciel – w przydatku przedsiębiorcy zarzuty wymienione wyżej, natomiast w przypadku jednostek samorządu terytorialnego – pojawienie się ryzyka słabości organu założycielskiego do wprowadzenia zmian, braku wiedzy z zakresu możliwości wprowadzania zmian/ niezrozumienie czasami właściwych intencji kierownika podmiotu, upolitycznienie organu założycielskiego

- e) PACJENT – brak jednoznacznej odpowiedzi, jaka instytucja/osoba reprezentuje interesy pacjenta. Wszystko wskazuje na to, że system został skonstruowany dla organu nadzorującego (Ministerstwa Zdrowia), a nie dla dobra pacjenta.

W konkluzji powyższych stwierdzeń, należy wskazać, że konieczne jest wprowadzenie do podmiotów leczniczych paradygmatu marketingu relacyjnego. Interpretacja jakości w usługach powinna przyjąć następujący kontekst: zarządzanie jakością usług jest zarządzaniem marketingowym i musi mieć wymiar strategiczny. Jakości usług nie da się wyjaśnić bez odniesienia do wartości, a odpowiedzialność za doskonalenie obsługi nabywcy ponosi personel<sup>5</sup>. Istotne więc wydaje się nie tylko zwrócenie uwagi na proces projektowania świadczenia usługi, aby jakość w tym zakresie była jak najwyższa, ale także umiejętne kształtowanie nowych marketingowych umiejętności pracowników profesjonalistów.

Zintegrowane systemy zarządzania jakością coraz częściej wdrażane do podmiotów leczniczych, stanowią podstawowe rozwiązanie systemowe do uporządkowania procesów i wyznaczania celów jakościowych. W programach tych brakowało utożsamienia strategii projakościowej ze strategią marketingową, a przecież:

- a) z istoty usługowego świadczenia wynika znacząca/współdecydująca rola usługobiorcy, już nie tylko nabywcy, ale weryfikatora jakości;
- b) jakość w normach ISO zdefiniowana jest jako korelat satysfakcji i zaspokojenia; przy takim podejściu szanse na zniwelowanie różnicy między jakością normatywną a jakością subiektywną są znikome; standardy jakościowe mogą się stać wytyczną do działania, natomiast dążenie do perfekcyjności może zapewnić proces obsługi nabywcy;
- c) to właśnie marketing usług określa standardy (wymagania) obsługi nabywcy;
- d) nie chodzi o jednorazową akcję zapewnienia jakości, ale o długotrwały strategiczny cel osiągany dzięki doskonaleniu obsługi nabywcy;
- e) obsługę nabywcy doskonalić można tylko dzięki wykorzystaniu zarządzania marketingowego.

Podkreślenia wymaga fakt, iż wprowadzenie do podmiotów leczniczych zarządzania przez jakość w interpretacji marketingu relacyjnego powinno skutkować: (1) przeformułowaniem pojęcia jakości z wewnętrznej (normatywnej), określonej za pomocą norm przyjętych i wypracowanych przez świadczeniodawcę, na jakość zewnętrzną, tożsamą z jakością pacjenta, (2) sformułowaniem synkretycznej definicji jakości usług dzięki marketingowi relacyjnemu, (3) rozpoznaniem i uszeregowaniem kryteriów wykorzystywanych przez nabywców w formułowanych ocenach jakości.

---

<sup>5</sup> K. Rogoziński, 1998, *Nowy marketing usług*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań, s. 219–220.

Ocena jakości to wymiar, który musi uwzględniać zarówno opinie pacjenta jak i pracodawcy. Przy czym jednostkowe sądy wartościujące powodują, że tyle, ile jest osób, tyle jest opinii dotyczących preferencji. Odrzucając zabieg polegający na prostym przeciwstawieniu jakości obiektywnej (profesjonalisty) jakości subiektywnej (pacjenta), można dokonać próby wypracowania synkretycznego podejścia do jakości usług. Biorąc pod uwagę te zupełnie odmienne perspektywy, istotne staje się przede wszystkim przewyższenie subiektywistycznych ocen pacjentów. Jest to zadanie niezwykle trudne. Zdaniem K. Rogozińskiego, tym, co niejako od samego początku ustawia eksplikację kategorii jakości, jest takie znaczenie, jakie uzyskuje ona dzięki od początku wyróżniającej ją ważności. Z tego, czym w istocie jest preferowanie i stawianie wyżej, wyprowadzona zostaje ewaluacja. Im wyższa wartość, tym głębszy sposób jej odczuwania. W ten sposób można uzyskać szansę przewyższenia jednostronnej metody badania zachowań i preferencji nabywcy osadzonej na pomiarze satysfakcji<sup>6</sup>. Nie jest więc istotne badanie satysfakcji pacjenta, a wyróżnienie kryteriów ocen jakościowych – ważności/istotności danej cechy w opinii pacjenta. Metodą, która tutaj może być przydatna, jest metoda SERVQUAL. Należy podkreślić, że dla pacjenta ogólną wartością, która jest wyznacznikiem jego działań, jest zdrowotność. Oczywiście, stan zdrowia będzie uzależniony od: cech indywidualnych pacjenta, uwarunkowań związanych z przynależnością do wspólnot, które determinują zachowania pacjentów, relacji międzyludzkich oraz możliwości skorzystania z opieki zdrowotnej w ramach systemu ochrony zdrowia.

Przewyższeniem trudności związanej ze zobiektywizowaniem subiektywnych opinii może się stać, przekazywanie wiedzy poprzez komunikowanie innym (poziom II – poziom komunikowania). Należy przy tym zauważyć, że profesjonalista nie potrzebuje norm i standardów, aby uwiarygodnić jakość. Normy te staną się jedynie instrumentem, a imperatywem doskonalenia jakości obsługi będzie dążenie do perfekcji wykonania. Dzięki jakości w relacjach możliwe stanie się wypracowanie obszaru kompromisu i wzajemnego akceptowania odmiennych punktów widzenia na jakość. W efekcie takiego rozumienia będzie możliwe wypracowanie synkretycznej definicji jakości usług medycznych określającej poziom jakości świadczenia. Wymaga to odpowiednich dla niej nowych mierników, powstałych wyłącznie na gruncie marketingu relacyjnego, dzięki czemu otwarta zostanie perspektywa aksjologiczna. Przeprowadzając marketingową eksplikację pojęcia jakości w usługach medycznych, uzyskujemy takie znaczenie, które doprowadza do wypracowania jakości jako kategorii kompromisowej (model luk w celu zniwelowania

<sup>6</sup> K. Rogoziński, 2012, *Zarządzanie wartością z klientem*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa, s. 216.

rozbieżności), wspólnej wartości wypracowanej zarówno przez profesjonalistę, pacjenta, jak i zespół osób, które przyczyniają się do organizacji procesu świadczenia usługi (rysunek 1).

W związku z powyższymi konstatacjami, konieczne staje się wbudowanie jakości w projektowanie usługowego produktu i postrzeganie pełnego cyklu obsługi – poziom III. Pojęcie cyklu aktywności nabywcy (CLAN) zostało wprowadzone do polskiej literatury przedmiotu jako autorska propozycja K. Rogozińskiego. Cykl aktywności nabywcy podkreśla, że nabywca jest rzeczywiście aktywny, a aktywności są danymi wyjściowymi dla usługodawców, a więc do nich musi dostosować swoje działania i zachowania; następuje dowartościowanie fazy nabywania. Poczynając od fazy nabywania, klient zaczyna doświadczać momentów prawdy, tzn. świadomie wchodzi w relacje z reprezentantem usługodawcy w fazie świadczenia. Nabywca ma do spełnienia trzy kluczowe zadania, a mianowicie: jest współprojektantem usługowego produktu, współwytwórcą, a także jest ekspertem od jakości usług. Istotnym elementem jest poznanie kryterium prawdy, gdzie prawda usługodawcy staje się prawdą usługobiorcy<sup>7</sup>. Projektowanie procesu świadczenia usługi powinno być oparte na usługowych kompetencjach profesjonalistów. Kompetencjach rozumianych nie tylko w kategoriach obowiązków zawodowych, ale też jako powołanie do wykonania odpowiednich społecznie wyróżnionych zadań. Oznacza to nie tylko poprawność czy też bezbłądność świadczenia, ale przemyślane kształtowanie jego wewnętrznych składowych, odpowiednich proporcji między rdzeniem a elementami tworzącymi obudowę produktu usługowego, materialnymi i niematerialnymi komponentami. Atrybutami obudowy produktu stają się kryteria ocen jakościowych. W takim kontekście interpretacyjnym odrębnego znaczenia nabiera możliwość samorealizacji usługodawcy, która prowadzi do autentycznego mistrzostwa. Dla wykonawcy doskonalenie obsługi nabywcy może być jednocześnie drogą i formą samorealizacji, przy stałej weryfikacji kompetencji oraz wzbogacenia wiedzy o istnieniu (szczególnym sposobie bycia) nabywcy<sup>8</sup>. Zdaniem B. Filipiak i A. Panasiuka, z istoty procesów wynikają następujące implikacje: proces ma swoją strukturę (zasoby, działania, zadania, zdarzenia, które są ze sobą we wzajemnym związku), ma charakter dynamiczny i aktywny (z jednej strony dynamika oznacza, że proces jest zbiorem działań, które odbywają się w czasie, z drugiej – pojęcie procesu w naturalny sposób jest związane z działaniem), jest działaniem celowym

<sup>7</sup> K. Rogoziński, 2000, *Nowy marketing usług*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań, s. 94–99.

<sup>8</sup> K. Rogoziński, 2012, *Zarządzanie wartością z klientem...*, op. cit., s. 216.

(celem jest wytworzenie określonej wspólnej wartości)<sup>9</sup>. Do tego momentu wywodu klient był traktowany jako jednostka – pacjent (choć pacjent nie jest jedynym przedstawicielem grupy klientów zewnętrznych podmiotu leczniczego). Istotne jest, jak w stosunku do pacjenta rozkłada się wartość. Można ją rozumieć w trojaki sposób. Wartość klienta mierzona jest najczęściej jego siłą nabywczą oraz poziomem lojalności. Za sprawą marketingu relacyjnego w szacowaniu wartości klienta uwzględnia się także perspektywę dłuższej współpracy, czyli wartość klienta jest jego wartością finansową oszacowaną z uwzględnieniem potencjału współpracy. Klient staje się wartością dla podmiotu. Wartość dla klienta powinna być także wartością dla wytwórcy. Wartość w rozumieniu klienta to rozpoznanie tego, co ma wartość dla klienta, co przez preferowanie za wartość uznaje, w czym, jego zdaniem, wartość się zapośrednicza lub na jakie jakości się przekłada<sup>10</sup>.

Tak jak wymiary wartości można odnieść do pacjenta, podobnie mogą one stać się wymiarami wartości dla pracownika (jako klienta wewnętrznego), na przykład są to wartość pracownika wraz z kapitałem intelektualnym czy wartość dla pracownika, wartość w rozumieniu pracownika. Przy tym nie można mylić: u pacjenta bezwładu (konieczności korzystania) z lojalnością, u pracownika: konieczności związanej z podejmowaniem aktywności zawodowej z zaangażowaniem w proces świadczenia usługi.

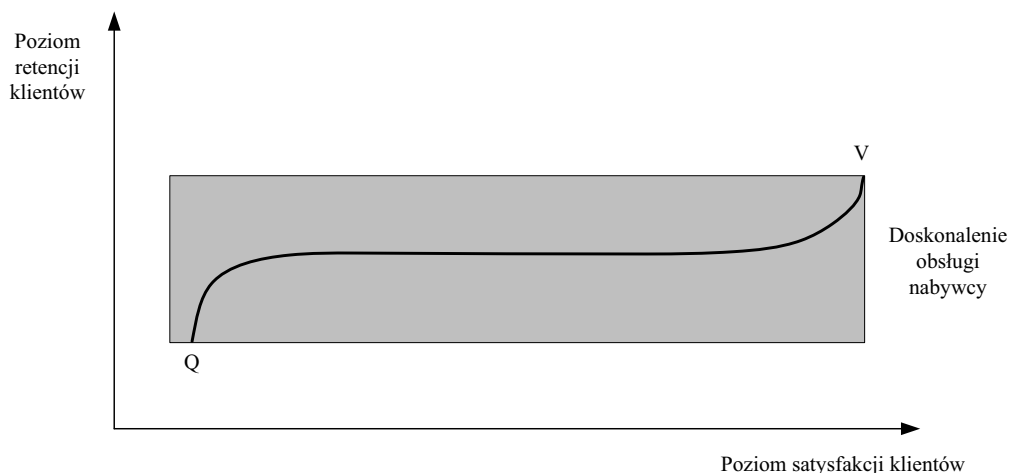
Na ostatnim poziomie IV, tak skonstruowany usługowy produkt staje się obiektywnym dobrem. Staje się wartością. Kategoria dobra jest jednym z trzech wymiarów w aksjologicznym podejściu do wartości. Wymiary te stanowią: prawda, dobro i piękno. Prawda ujawnia taki byt, jakim jest, ale odsłania również Dobro, jakim powinno być. Staje się także niezbędnym warunkiem rozpoznania wspólnego dobra. Prawda pozwala człowiekowi rozpoznać Dobro. Dobro natomiast jest powszechnie stosowanym synonimem wartości. Jest nim to, czego wszyscy pożądają. Dobro jednak przejawia się tylko w człowieku i poprzez człowieka, tym bardziej że nie tylko wprowadza ono kontekst etyczny, ale też otwiera człowieka na inny wymiar rzeczywistości. Natomiast Piękno można interpretować w kategoriach: estetycznych oraz jako kategoria tworząca zwieńczenie pozostałych dóbr TRIADY. Piękne może być również czyjeś zachowanie albo też sposób wyrażania myśli<sup>11</sup>. Oczywiście, pełna wartość rzadko objawia się w momencie zakończenia świadczenia, implikowana będzie dłuższą współpracą pomiędzy usługodawcami a usługobiorcami (rysunek 3).

<sup>9</sup> B. Filipiak, A. Panasiuk, 2008, *Przedsiębiorstwo usługowe*, WN PWN, Warszawa, s. 40.

<sup>10</sup> K. Rogoziński, 2012, *Zarządzanie wartością z klientem...*, op. cit., s. 278.

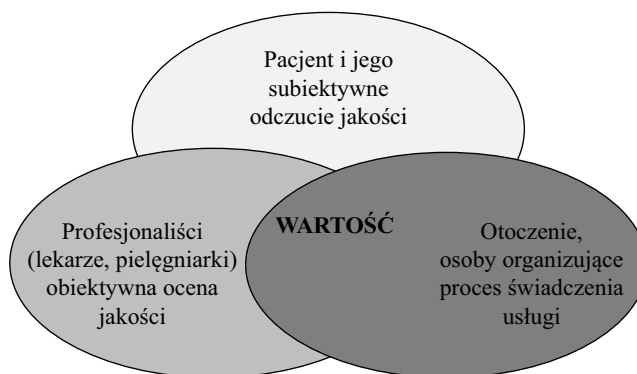
<sup>11</sup> Ibidem, s. 69–71.



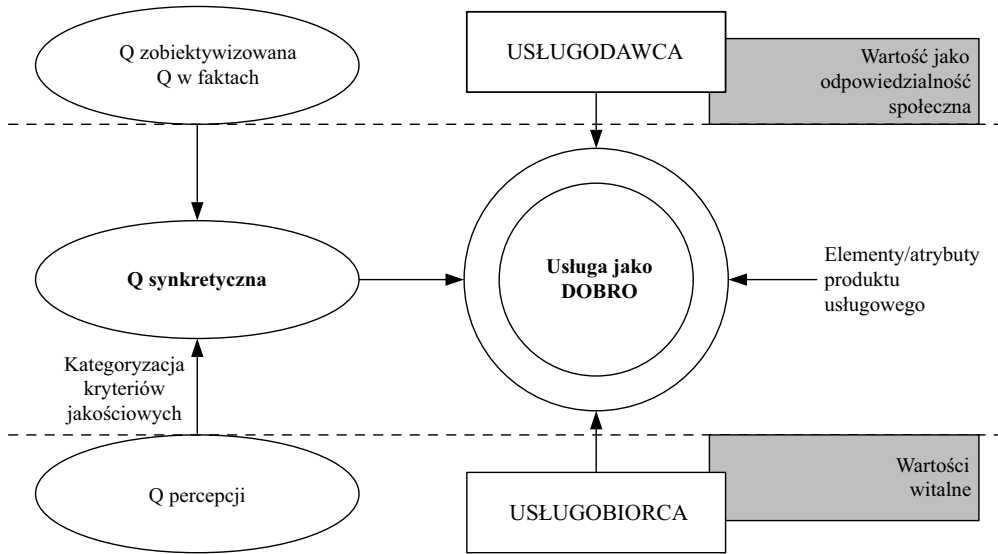
**Rysunek 1.** Przejście od jakości (Q) do wartości (V)

Źródło: K. Rogoziński, 2012, *Zarządzanie wartością z klientem...*, op. cit., s. 224.

W takim wypadku nabywca z arbitra oceniającego jakość przekształca się w wartościującego nabywcę – od współarbitra do współkreatora procesu. Dobrem staje się odzyskane zdrowie, wartością - zdrowie jako stan równowagi. Przejście od jakości do wartości, z uwzględnieniem stopnia zatrzymania klientów i jednocześnie poziomem jego satysfakcji, pokazuje rysunek 1.

**Rysunek 2.** Próba synkretycznego ujęcia jakości w usługach medycznych w ramach podmiotu leczniczego

Źródło: opracowanie własne.

**Rysunek 3.** Proces kreacji usługowego produktu jako dobra

Źródło: opracowano na podstawie dyskusji na seminarium naukowym w Poznaniu prowadzonym przez K. Rogozińskiego, styczeń 2013 rok.

Na bazie jakości cząstkowych można zarysować możliwość przejścia od jakości subiektywnej do wspólnie wypracowanej wartości, która będzie zwińczeniem współpracy. Wartość będzie więc funkcją jakości profesjonalisty, relacji i jakości subiektywnej pacjenta.

### Podsumowanie

Jako podsumowanie można przytoczyć K. Rogozińskiego, który uważa, że człowieka w organizacji usługowej należy potraktować nie tylko jako twórcę wartości (był nim *homo oeconomicus* postrzegający wartość z utylitarnej perspektywy), ale też jako współtwórcę Wartości<sup>12</sup>. Pojawia się wówczas *homo capax* (obdarzony zdolnościami), który jest człowiekiem wezwanym i ustanowionym, by swoimi zdolnościami mógł sprostać wyzwaniu skierowanemu od innego Ty lub rozbudzonemu w wyniku przyciągającego oddziaływaniu Wartości<sup>13</sup>.

Przejście z kategorii jakości do kategorii wartości w procesie świadczenia usługi wiąże się z:

- przechodzeniem z poziomu sensualnych i subiektywnych doznań na poziom wartości rozumianej jako kategoria zobiektywizowana,

<sup>12</sup> Wielka litera w słowie Wartość, oznacza, że wychodzimy poza wartość użytkową i wymienną.

<sup>13</sup> Ibidem, s. 427.

- w ramach intersubiektywnej komunikacji, następuje konfrontacja stanowisk doprowadzająca do jakości synkretycznej na gruncie marketingu relacyjnego. Wymaga to odpowiednich dla niej nowych mierników, dostosowanych do jakości cząstkowych, dzięki czemu otwarta zostanie perspektywa aksjologiczna. Przeprowadzając marketingową eksplikację pojęcia jakości również w usługach medycznych, dochodzimy do wypracowania jakości jako kategorii nie tylko kompromisowej (model luk w celu zniwelowania rozbieżności), ale i zobiektywizowanej. Możliwa jest symetria relacji. W kreowaniu wartości nabywcy należy rozróżnić: wartość klienta, wartość dla klienta, wartość w rozumieniu klienta.
- projektowaniem usługowego produktu – kryteria ocen jakościowych stają się elementami/atributami usługowego produktu,
- usługowy produkt jako autentyczne dobro dla nabywcy – staje się wartością.

Kształtowanie natomiast nowych kompetencji personelu medycznego jest szansą na:

- przełamanie wszystkich dysproporcji, asymetrii odnoszącej się nie tylko do informacji, ale także do relacji usługowej; autonomia pacjenta powinna doprowadzić do traktowania go jako partnera współodpowiedzialnego za przebieg leczenia; indywidualny człowiek jest zawsze drogą i celem medycyny,
- zmianę relacji z otoczeniem poprzez: usługową kulturę organizacji, znaczący wpływ reprezentacji społeczności na zarządzanie podmiotem leczniczym; oddolne artykułowanie celów polityki zdrowotnej, ich weryfikację na szczeblu podmiotu leczniczego.

Pamiętać bowiem należy, że skoro organizacja usługowa (jaką jest podmiot leczniczy sektora publicznego) jest wspólnotą ludzi (którzy realizują swoje cele), to kultura organizacji usługowej może być tylko emanacją ich osobowości, a więc każda organizacja usługowa, w tym podmiot leczniczy, będzie nie tylko odzwierciedleniem kultury osobowości profesjonalistów.

## Bibliografia

- Dobska M., 2013, *Reorientacja w zarządzaniu przekształconym podmiotem leczniczym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań.
- Filipiak B., Panasiuk A., 2008, *Przedsiębiorstwo usługowe*, WN PWN, Warszawa.
- Mikietyński M., 2008, *Restrukturyzacja ochrony zdrowia w wymiarze regionalnym i lokalnym*, w: M. Dobska, K. Rogoziński (red.), *Podstawy zarządzania zakładem opieki zdrowotnej*, WN PWN, Warszawa.

- Trocki M. (red.), 2002, *Nowoczesne zarządzanie w opiece zdrowotnej. Zarządzanie w zakładach opieki zdrowotnej*, Instytut Przedsiębiorczości i Samorządności, Warszawa.
- Rogoziński K., 1998, *Nowy marketing usług*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
- Rogoziński K., 2000, *Nowy marketing usług*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
- Rogoziński K., 2012, *Zarządzanie wartością z klientem*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa.

## MENEDŻER WE WSPÓŁCZESNYCH INNOWACYJNYCH PRZEDSIĘBIORSTWACH

---

### Wprowadzenie

Zarządzanie we współczesnych przedsiębiorstwach ma najczęściej charakter czasowy i koncentruje się na innowacyjności. Tworzy innowację wartości będącą strategią obejmującą cały system działań przedsiębiorstwa, a udoskonalenia mogą być dokonywane również na poziomie poszczególnych obszarów ich działalności.

Innowacyjne projekty realizowane są w ramach procesów, będących zestawem zadań występujących w określonej sekwencji czasowej, a poszczególne jego etapy są efektem interakcji pomiędzy zaangażowanymi w ten proces osobami. Każda innowacja, co podkreśla J. Korkosz-Gębska jest inna i wymaga indywidualnego podejścia oraz zaangażowania w nią odpowiednich osób, pełniących określone role. W literaturze osoby te postrzegane były jako:

- aktywatorzy (ang. *activators*), czyli osoby inicjujące proces innowacji, ale nie zajmujące się potem jego poszczególnymi fazami i etapami.
- badacze (ang. *browsers*), czyli eksperci w dziedzinie wyszukiwania informacji, których głównym zadaniem było dostarczanie pozostałym członkom organizacji niezbędnych informacji (wiedzy), nie zaś tworzenie czegoś nowego.
- kreatorzy (ang. *creators*), których zadaniem było wychodzenie z pomysłami w całym procesie innowacji.
- deweloperzy (ang. *developers*), przekładający otrzymane pomysły na gotowe rozwiązania, nadają kształt koncepcjom. Ich zadaniem było przejście od pomysłu do realizacji (ang. *invention*), czyli przełożenie pomysłu w coś materialnego, co można sprzedać.
- egzekutorzy (ang. *executors*), których zadaniem była implementacja opracowywanej innowacji w samej organizacji i na rynek. Zajmowali się zatem

---

<sup>1</sup> Wydział Organizacji i Zarządzania, Politechnika Śląska.

<sup>2</sup> Wydział Organizacji i Zarządzania, Politechnika Śląska.

wszystkim, co miało związek z wdrażaniem pomysłów i ich realizacją. Wreszcie wraz z rozwojem innowacyjnych przedsiębiorstw pojawili się:

- facylitatorzy (ang. *facilitators*), zarządzający procesem i zapobiegający utknięciu w martwym punkcie. Ich misją była instrumentacja procesu innowacji<sup>3</sup>.

W nowej gospodarce rynkowej zaczęły dominować te podmioty, które dzięki technologiom informacyjnym są w stanie zbudować sieć wirtualnych powiązań pomiędzy pracownikami dostawcami, akcjonariuszami i klientami. Tu istotnym narzędziem w rywalizacji konkurencyjnej są innowacje i czas – im krótszy od powstania pomysłu do jego implementacji, tym większe są szanse na uzyskanie przewagi konkurencyjnej. Słusznie więc zakładają M.W. Grudzewski, I.K. Hejduk, A. Sankowska, M. Wańtuchowicz, że duże znaczenie przypada pracownikom kreującym i wdrażającym nowe pomysły. Innowacyjność bowiem stanowi podstawowe źródło przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstw. Dotyczy to przede wszystkim organizacji sieciowych, których przesłanki tworzenia ściśle wynikają z cech gospodarki opartej na wiedzy i z dążenia do tworzenia większych wartości wynikających z integracji biznesowej i procesu organizacyjnego uczenia się<sup>4</sup>.

W tych okolicznościach co zauważa M. Wawer<sup>5</sup> pojawia się koncepcja interim management jako elastycznej formy zatrudnienia kadry zarządzającej, rozumiane jest jako czasowe, zdefiniowane co do celu i zakresu działanie wewnątrz organizacji, realizowane przez osobę fizyczną (interim menedżera), nakierowane na osiągnięcie konkretnych, ustalonych rezultatów biznesowych. Oparte na współpracy i partycypacji w ryzyku oraz zysku w odniesieniu do zamierzonego efektu. To wysoko wykwalifikowany menedżer do rozwiązania złożonego problemu w firmie. Taka osoba określana jest często terminem menedżer do zadań specjalnych. Jego usługa ukierunkowana jest na wyjątkowe sytuacje, które oznaczają konieczność pozyskania przez firmę odpowiedniego kapitału ludzkiego w odpowiednim czasie (ang. *just in time*) jedynie na ograniczony okres niezbędny do ich rozwiązania<sup>6</sup>. Zatrudnienie interim menedżera umożliwia dokonywanie oceny efektywności działań przy wykorzystaniu oraz łączeniu takich kryteriów, jak czas, koszt i jakość.

<sup>3</sup> J. Korkosz-Gębska, 2014, *Kreatywność i innowacje w zarządzaniu nowoczesnym przedsiębiorstwem*, Oficyna Wydawnicza Polskiego Towarzystwa Zarządzania Produkcją, Warszawa, s. 956–966.

<sup>4</sup> W.M. Grudzewski, I.K. Hejduk, A. Sankowska, M. Wańtuchowicz, 2010, *Sustainability w biznesie czyli przedsiębiorstwo przyszłości. Zmiany paradygmatów i koncepcji zarządzania, Ekonomia i gospodarka*, POLTEX, Warszawa, s. 18; Z. Pierścioneck, 2011, *Zarządzanie strategiczne w przedsiębiorstwie*, WN PWN, Warszawa, s. 397–404.

<sup>5</sup> M. Wawer, 2016, *Interim management – nowy trend w zatrudnianiu menedżerów w przedsiębiorstwach*, Roczniki ekonomii i zarządzania, t. 8(44), nr 1, s. 243 i n.

<sup>6</sup> P. Lewicki, 2013, *Polityka rynku pracy na tle zjawisk migracyjnych zasobów pracy*, w: W. Harasim (red.), *Człowiek i organizacja XXI wieku*, Wyższa Szkoła Promocji, Warszawa, s. 172.

## 1. Zarządzanie przedsiębiorstwem w zmieniającym się otoczeniu

W efekcie skutecznego wdrożenia zintegrowanego systemu zarządzania można spodziewać zrównoważonego rozwoju firmy w jej działaniach zewnętrznych i wewnętrznych oraz uzyskiwania dodatkowych korzyści dla otoczenia i pracowników. Uzyskane wartości zewnętrzne przedsiębiorstwa to między innymi:

- zwiększenie efektywności procesów i w efekcie wzrost konkurencyjności firmy,
- zwiększenie prestiżu, postrzeganie firmy przez klientów jako organizacji rozwijającej się i reagującej na potrzeby klientów,
- zwiększenie zaufania klientów do produkowanych wyrobów i realizowanych usług,
- postrzeganie firmy przez udziałowców jako wiarygodnej i zapewniającej im dochody.

Wśród korzyści wewnętrznych przede wszystkim można wyróżnić:

- jasne określenie podziału odpowiedzialności i kompetencji poszczególnych pracowników,
- usprawnienie w komunikacji pomiędzy poszczególnymi działami i pracownikami wewnątrz przedsiębiorstwa,
- ciągłą kompleksową poprawę realizowanych procesów,
- możliwość szacowania ryzyka związanego z prowadzoną działalnością zarówno w aspekcie jakości i niezawodności wyrobów, bezpieczeństwa pracy oraz ochrony środowiska,
- pozytywne postrzeganie firmy przez pracowników<sup>7</sup>.

Korzyści ekonomiczne przedsiębiorstwa to między innymi: zmniejszenie kosztów związanych z brakiem jakości wyrobów i usług, zmniejszenie kosztów dotyczących odszkodowań związanych z wypadkami przy pracy i chorobami zawodowymi, zmniejszenie kosztów związanych z użytkowaniem środowiska i ewentualnymi karami. Korzyści dla otoczenia to: spełnienie wymagań prawnych w zakresie bezpieczeństwa wyrobów i usług, prawa pracy oraz ochrony środowiska, zmniejszenie lub likwidacja uciążliwości dla okolicznych mieszkańców, zmniejszenie ilości odpadów oraz redukcja zużycia surowców. Korzyści dla pracowników to przede wszystkim: praca w stabilnym przedsiębiorstwie, satysfakcja z wykonywanej pracy, systematyczny i określony zakres działania oraz możliwość podnoszenia kwalifikacji. Rola systemów zarządzania i potrzeba ich integracji znacząco się zwiększyła

<sup>7</sup> S. Stańczyk, 2017, *Od rutyn organizacyjnych do zdolności dynamicznych*, w: K. Krzakiewicz, S. Cyfert (red.), *Strategiczny wymiar dynamicznych zdolności polskich przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań, s. 46–59.

i będzie sukcesywnie rozszerzana o dalsze obszary zarządzania, takie jak zarządzanie informacją<sup>8</sup>.

Jaki styl, podejście czy system zarządzania zastosować, aby dostosować się do wymogów dynamicznych zmian zachodzących w otoczeniu? Ale należy uwzględnić fakt, iż system zarządzania jest nadrzędny w stosunku do pozostałych systemów i odpowiada za ich działanie, regulując przy tym swoje funkcjonowanie. Samoregulacja systemu zarządzania przejawia się poprzez koncentrowanie się kierownictwa organizacji na zagadnieniach prospektywnych oraz na projektowaniu i aktualizacji podsystemów, których zadaniem jest regulacja wykonawstwa na niższych szczeblach. Sprawne funkcjonowanie systemu zarządzania oznacza, że w organizacji zachodzą procesy informacyjno-decyzyjne. Na szczeblu naczelnego kierownictwa ustala się jedynie ogólne zasady dotyczące treści ról organizacyjnych i ich koordynacji przy określonych funkcjach w organizacji. Dotyczy to ogólnych zasad wyboru kanałów i środków przekazu informacji oraz metod podejmowania kluczowych decyzji. Istotnym zadaniem naczelnego kierownictwa jest stały nadzór nad zapewnieniem organizacji niezbędnej elastyczności, umożliwiającej jej adaptację do zmieniających się warunków działania, a w ostatecznym rozrachunku przetrwanie i prawidłowy rozwój.

Współcześnie istnieje pilna konieczność zbudowania nowego, dynamicznego podejścia do zarządzania strategicznego i operacyjnego. Umożliwiłoby to przejście od epoki industrialnej do epoki wiedzy, gdzie budowa strategii opiera się na szansach oraz innowacjach<sup>9</sup>. Dotychczasowa koncepcja planowania strategicznego wymaga uzupełnienia poprzez procesy tworzenia i utrzymania przewagi konkurencyjnej. Efektywna realizacja przyjętej strategii obliguje do pogodzenia ze sobą trzech głównych elementów: strategii organizacji, pracowników i systemów zarządzania. Pełna harmonizacja możliwa jest głównie w warunkach silnego przywództwa. Wymienione ogniwa są koniecznym, ale niewystarczającym warunkiem definiującym skuteczność realizacji przyjętej strategii. Razem tworzą pewną platformę pozwalającą na realizację skutecznego procesu zarządzania<sup>10</sup>.

Budowa nowego kierunku rozwoju organizacyjnego obejmuje wspólnie podzielane przez naukowców oraz menedżerów zasady poznania i opisywania

<sup>8</sup> M. Zastępowski, 2017, *Innowacje organizacyjne polskich małych i średnich przedsiębiorstw*, w: K. Krzakiewicz, S. Cyfert (red.), *Strategiczny wymiar...*, op. cit., s. 239–253.

<sup>9</sup> J. Rokita, 2006, *Dylematy stojące przed zarządzaniem strategicznym*, w: J. Rokita, W.M. Grudzewski (red.), *Strategie korporacji działających w skali ponadnarodowej*, Górnos Śląska Wyższa Szkoła Handlowa, Katowice, s. 93–103; K. Szatkowski, 2016, *Zarządzanie innowacjami i transferem technologii*, WN PWN, Warszawa, s. 237 i n.

<sup>10</sup> R.S. Kaplan, D.P. Norton, 2011, *Dopasowanie w biznesie. Jak stosować strategiczną kartę wyników*, ALIGNMENT. Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk, s. 343; A. Hamrol, 2017, *Zarządzanie i inżynieria jakości*, WN PWN, Warszawa, s. 179 i n.



rzeczywistości organizacyjnej, a także zasady formułowania metod poznawczych i metod pragmatycznych oraz wytycznych kształtujących kompetencje menedżerów. Nie zmienia to jednak faktu, że w gospodarce światowej występują sprawdzone koncepcje związane z zarządzaniem przedsiębiorstwem, do których między innymi zalicza się: zrównoważony rozwój i zrównoważone przedsiębiorstwo, odpowiedzialny biznes, partnerstwo, elastyczność, zmienność zachowań i rozwiązań organizacyjnych, kapitał intelektualny i wiedza, przedsiębiorczość<sup>11</sup>.

Ciągłe zmiany zachodzące w otoczeniu i sztywny hierarchiczny system zarządzania wymuszają zbudowanie nowego paradygmatu, opartego na nowych regułach, zasadach i sposobach funkcjonowania przedsiębiorstwa. Budowa przedsiębiorstwa przyszłości wymaga przebudowy struktury zarządzania, zasad gromadzenia informacji oraz bardziej efektywnego wykorzystania zasobów. Współcześnie o rozwoju przedsiębiorstwa decyduje przykładowo: umiejętność wyprzedzania zmian, koncentracja na procesach funkcjonowania, dostosowanie metod zarządzania do nowych warunków realizacyjnych, skuteczne zarządzanie procesem zmian, koncentracja na tworzeniu efektywnych postaw i zachowań pracowników, koncentracja na tworzeniu efektywnych procesów<sup>12</sup>.

Posiadanie statusu nowoczesnego przedsiębiorstwa wiąże się z nabyciem umiejętności poruszania się w świecie niepewności i ciągłych, dynamicznych zmian skokowych. Co oznacza współczesne sformułowanie „nowoczesne przedsiębiorstwo”? To, co dzisiaj jest tradycją, kiedyś było nowoczesnością. Zarządzanie przedsiębiorstwem, niektóre techniki, metody czy koncepcje w ramach „nowoczesności” podlegają pewnym modom. Uleganie im, zarówno przez naukowców, jak i praktyków, świadczy jedynie o krótkowzroczności<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> B. Nogalski, R. Rutka, 2007, *Kluczowe kwestie współczesnego rozwoju nauk o zarządzaniu w Polsce*, w: *Współczesne kierunki nauk o zarządzaniu. Księga jubileuszowa z okazji 50-lecia pracy naukowej i dydaktycznej Profesora Jerzego Rokity*, Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa w Katowicach, Katowice, s. 47–48; B. Nogalski, P. Niewiadomski, 2017, *Elastyczność – atrybut przedsiębiorstwa wytwórczego tworzący i wzmacniający jego zdolności dynamiczne*, w: K. Krzakiewicz, S. Cyfert (red.), *Strategiczny wymiar...*, op. cit., s. 162–203.

<sup>12</sup> Z. Malara, 2006, *Przedsiębiorstwo w globalnej gospodarce. Wyzwania współczesności*, WN PWN, Warszawa, s. 11; K. Ziemięwicz, 2007, *Od Taylora do postmodernizmu*, *Współczesne Zarządzanie*, nr 1, s. 25.

<sup>13</sup> E. Wszendybył-Skulska, 2014, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, w: M. Bednarczyk, M. Najda-Janoszka (red.), *Innowacje w turystyce – regionalna przestrzeń współpracy w makroregionie południowym Polski*, CeDeWu, Warszawa, s. 123–144; J. Rifkin, 2016, *Spółczesność zerowych kosztów krańcowych. Internet przedmiotów. Ekonomia współdzielenia. Zmierzch kapitalizmu*, Wydawnictwo Studio Emka, Warszawa, s. 30 i n.; D. Śładkiewicz, 2015, *Wartość przedsiębiorstwa w świetle teorii zasobowej*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego*, nr 399, Wrocław, s. 419–427.

## 2. Nowe style zarządzania przedsiębiorstwem

Przedsiębiorczość organizacyjna, traktowana jako proces, nakierowana jest w dużej mierze na szansę, zwłaszcza te innowacyjne i realizowane bez względu na poziom kontroli zasobów. Współcześnie przewaga konkurencyjna nie może być utrzymywana na drodze ochrony i doskonalenia dotychczasowych rodzajów działalności. Uwzględniając niepewność otoczenia, ułomność metod oraz bariery informacyjne, możliwości rozwoju przedsiębiorstwa poszukuje się w jego czynnikach wewnętrznych, co umożliwi traktowanie go jako zbioru zasobów i kompetencji. Istotą staje się tutaj umiejętne zarządzanie poszczególnymi jego zasobami<sup>14</sup>. Bardzo ważnym zasobem, z punktu widzenia minimalizacji niepewności funkcjonowania, jest wiedza, pojmowana jako zdolność do rozwiązywania problemów, którą przedsiębiorstwo pozyskuje w procesie uczenia się i gromadzenia doświadczeń. We współczesnym zarządzaniu uwagę skupiamy na bogactwie i różnorodności zasobów niematerialnych, tj. wiedzy, kulturze organizacyjnej, reputacji, marce produktów, sieci relacji z partnerami czy prawach do własności kapitału.

Nie zmienia to faktu, że w gospodarce światowej występują „cenione” koncepcje związane z zarządzaniem przedsiębiorstwem, do których możemy zaliczyć:

- zrównoważony rozwój i zrównoważone przedsiębiorstwo,
- odpowiedzialny biznes, partnerstwo,
- elastyczność i zmienność zachowań i rozwiązań organizacyjnych,
- kapitał intelektualny i wiedza,
- przedsiębiorczość<sup>15</sup>.

Kształtowanie innowacyjnego przedsiębiorstwa przyszłości wymaga przebudowy jego struktury zarządzania, zasad gromadzenia informacji oraz bardziej efektywnego wykorzystania zasobów. Stąd w literaturze przedmiotu wskazuje się w tym procesie na: umiejętność wyprzedzania zmian, koncentracja na procesach funkcjonowania, dostosowanie metod zarządzania do nowych warunków realizacyjnych, skuteczne zarządzanie procesem zmian, koncentracja na tworzeniu efektywnych postaw i zachowań pracowników, koncentracja na tworzeniu efektywnych procesów<sup>16</sup>. Stały się też w perspektywie czasu co zauważa E. Wojnicka, K. Firlej, D. Żmija<sup>17</sup> podstawą budowy a następnie ewolucji modeli innowacji takich jak:

<sup>14</sup> B. Bojewska (red.), 2015, *Innowacyjność organizacji sieciowych w gospodarce opartej na wiedzy*, SGH, Warszawa, s. 170 i n.

<sup>15</sup> R. Miśkiewicz, 2018, *Wiedza w procesie konsolidacji przedsiębiorstw przemysłowych*, TNOiK, Toruń, s. 123 i n.; H. Dźwigoł, 2013, *Zarządzanie przedsiębiorstwem w warunkach XXI wieku*, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice, s. 27 i n.

<sup>16</sup> B. Nogalski, R. Rutka, 2007, *Kluczowe kwestie...*, op. cit., s. 43–44.

<sup>17</sup> E. Wojnicka, 2011, *Popytowe podejście do innowacji – charakterystyka koncepcji*, [http://pi.gov.pl/PARPFiles/file/INNOWACYJNA\\_FIRMA/KIP/Prezentacje/E\\_Wojnicka\(1\).pdf](http://pi.gov.pl/PARPFiles/file/INNOWACYJNA_FIRMA/KIP/Prezentacje/E_Wojnicka(1).pdf), s.

- model podażowy (*technology push*), który rozwijał się w latach 50.–60. XX wieku, innowacje rozumiane były jako efekt procesów związanych z postępem w nauce,
- model popytowy (*market pull*), lata 60.–70. XX wieku, innowacje są związane z rozwojem koncepcji zarządzania jakością i stanowią rezultat wzrastających wymagań klientów,
- modele popytowo-podażowe, połowa lat 70. do początku lat 80. XX wieku, uwzględniające zmiany zachodzące na rynku oraz rozwój wiedzy i nauki,
- modele zintegrowane, druga połowa lat 80. i lata 90., oparte na badaniach japońskiego rynku innowacji, podkreślające sekwencyjny przepływ informacji,
- modele sieciowe, uwzględniające znaczenie sieciowania dla rozwoju przedsiębiorstw, koncepcja możliwa do wprowadzenia na skutek zmian zachodzących na rynku teleinformatycznym,
- koncepcja innowacji otwartych, podkreślająca współpracę i wymianę wiedzy o innowacjach między poszczególnymi podmiotami funkcjonującymi na rynku<sup>18</sup>.

Postępujący proces globalizacji, permanentne zmiany na rynku powodują konieczność wypracowania innych podejść do procesu zarządzania, uwzględniających przejście od polityki wzrostu krótkoterminowego do długoterminowego – zrównoważonego. We współczesnym przedsiębiorstwie nie wystarczy podnosić wydajność w zależności od potrzeb. Należy podnosić wartość przedsiębiorstwa poprzez ciągłe usprawnianie funkcjonowania obszarów działalności tj. zasobów i podsystemów funkcjonalnych oraz diagnozowanie kompetencji. Warto też zauważyć, iż zmiany dotyczą też struktury organizacyjnej coraz częściej odchodzi się od biurokratyzowania i hierarchii, procesy gospodarcze przebiegają w sieciach międzyorganizacyjnych. Są one tworzone czasowo do realizowania projektów, gdzie szczególnego znaczenia nabierają koncepcje organizacji inteligentnej, wirtualnej, organicznej (sieciowej i gronowej), relacyjnej<sup>19</sup>.

---

6–20 [02–07–2015]; K. Firlej, D. Żmija, 2014, *Transfer wiedzy i dyfuzja innowacji jako źródło konkurencyjności przedsiębiorstw przemysłu spożywczego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków, s. 25 i n.

<sup>18</sup> A. Misztal, 2017, *Otwarte innowacje w polskich przedsiębiorstwach – ewaluacja*, Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie, t. 33, nr 1, Tarnów, s. 27–37.

<sup>19</sup> J. Lichtarski, 2015, *O złożoności i zawodności decyzji menedżerskich w procesie przygotowania zmiany organizacyjnej*, *Przedsiębiorczość i Zarządzanie*, t. XVI, z. 3, cz. 2, Wydawnictwo SAN, Łódź, Warszawa, Ostrów Wielkopolski, s. 33–43; M. Trocki, 2016, *Projektowanie organizacji projektowej*, w: M. Trocki, E. Bukłaha (red.), *Zarządzanie projektami – wyzwania i wyniki badań*, SGH, Warszawa, s. 59–71.

Zastosowanie powyższych koncepcji wymaga rozwinięcia jednego z najistotniejszych zasobów przedsiębiorstwa jakim jest wiedza, czyli wszystko to co pracownicy wiedzą o mechanizmach jego funkcjonowania. Umiejętne zarządzanie wiedzą, wybranie wiedzy najistotniejszej z punktu widzenia przedsiębiorstwa będzie decydowało o uzyskaniu przewagi konkurencyjnej.

O sukcesie przedsiębiorstwa dzisiaj decydują przede wszystkim wybitne jednostki zdolne do wykorzystywania szans i potrafiących zarządzać swoimi zasobami.

„Nowi kierownicy muszą nauczyć się być trenerami, graczami w zespole, zarządzającymi zasobami ludzkimi, wizjonerami, przywódcami, przedsiębiorcami”.

### 3. Interim management moda czy konieczność

Interim management co podkreślają M. Buchajska-Wróbel, R. Wendt, E. Rytko, J. Gasparski, K. Gajda<sup>20</sup> jest odpowiedzią na zmiany biznesowe zachodzące w otoczeniu. Czynniki determinujące powstanie tego podejścia lub koncepcji zarządzania są następujące:

- rosnąca presja konkurencji, wynikająca z globalizacji rynków przy jednoczesnym znoszeniu barier dostępu – chociażby w Unii Europejskiej,
- rosnąca niepewność jutra, będąca rezultatem wzrostu ryzyka: operacyjnego, finansowego, politycznego itp. Utrata bezpieczeństwa ekonomicznego w biznesie.
- rosnący wpływ i rola konsumentów – dostęp do informacji poprzez wykorzystanie internetu,
- rosnąca rola innowacji i elastyczności procesów gospodarczych,
- dynamiczne zmiany zachodzące w otoczeniu ekonomicznym i biznesowym przedsiębiorstw.

Interim management to pojęcie mające wiele interpretacji i definicji np.:

- to wykorzystanie kadry kierowniczej wyższego szczebla do osiągnięcia znaczących rezultatów w określonych obszarach lub w zakresie realizacji określonych celów, za określone wynagrodzenie i w oparciu o kontrakt terminowy,
- to czasowe zapewnienie zasobów i umiejętności z dziedziny zarządzania. Traktowane również jako wsparcie doświadczonego menedżera do zadań specjalnych w zarządzaniu okresem przejściowym, kryzysem lub zmianą wewnątrz przedsiębiorstwa,
- jest formą wykorzystania kompetencji menedżerskich, polegającą na czasowym zatrudnieniu kadry kierowniczej zazwyczaj wynajmowanej do rozwiązania konkretnego problemu,

<sup>20</sup> M. Buchajska-Wróbel, R. Wendt, E. Rytko, J. Gasparski, K. Gajda, 2011, *Menedżer do zadań specjalnych. Czasowe zarządzanie przedsiębiorstwem*, Helion, Gliwice, s. 18 i n.

- to czasowe zarządzanie przedsiębiorstwem lub jego częścią, które realizuje wybrany interim manager,
- to czasowe, zdefiniowane co do celu i zakresu działanie wewnątrz przedsiębiorstwa, realizowane przez osobę fizyczną, nakierowane na osiągnięcie konkretnych ustalonych rezultatów biznesowych i oparte na współpracy oraz partycypacji w ryzyku i zysku w odniesieniu do zamierzonego efektu<sup>21</sup>,
- to czasowe oddanie przedsiębiorstwa lub jego części w zarządzanie przez wybranego menedżera do zadań specjalnych w celu dokonania zmian w poszczególnych lub wszystkich obszarach jego działalności<sup>22</sup>.

Interim management wykorzystuje narzędzia wypracowane przez metodę zarządzania projektami tj.: czas trwania projektu, budżet projektu i zasoby przedsiębiorstwa.

Dlatego przedsiębiorcy coraz częściej korzystają z tego typu rozwiązania. Można wymienić kilka czynników, a mianowicie:

- koncentracja na kluczowych kompetencjach,
- rosnące zapotrzebowanie na efektywność, skuteczność podejmowanych działań,
- dążenie do ograniczenia ryzyka związanego z wypracowanym zyskiem,
- nacisk na innowacyjność<sup>23</sup>.

Z dostępnych danych wynika, że interim managerowie zatrudniani są najczęściej w przemyśle, usługach IT, bankowości itp. Szczegółowy rozkład branż prezentuje tabela 1.

Interim manager posiada wieloletnie udokumentowane doświadczenie w swojej branży i w danej dziedzinie aktywności zawodowej. Menedżer do zadań specjalnych zostaje wynajęty przez przedsiębiorstwo w celu realizacji określonego projektu w określonym czasie. Jest rozliczany w zależności od powodzenia realizowanego projektu i realizacji ustalonych wyników. Interim management to rozwiązanie, po które sięga się w sytuacjach kryzysowych wymagających bardzo trudnych decyzji związanych głównie z restrukturyzacją przedsiębiorstwa<sup>24</sup>. Wyniki kolejnych badań, które przytacza R. Loranc<sup>25</sup>, potwierdzają, iż firmy najczęściej zatrudniają

<sup>21</sup> R. Wendt, 2011, *Zrozumieć interim management*, w: M. Buchajska-Wróbel, R. Wendt, E. Rytka, J. Gasparski, K. Gajda, 2011, *Menedżer do zadań specjalnych...*, op. cit., s. 19 i n.

<sup>22</sup> Dźwigoł H., 2013, *Zarządzanie przedsiębiorstwem...*, op. cit., s. 193 i n.

<sup>23</sup> M. Buchajska-Wróbel, R. Wendt, E. Mądra, K. Niesiobędzka-Rogatko, G. Sobiecki, 2014, *Metodyka Interim Management*, Ofdruk, Warszawa, s. 11 i n.

<sup>24</sup> M.B. Król, 2013, *Kompetencje interpersonalne i cechy innowacyjnego menedżera projektów*, w: B. Kożuch (red.), *Współczesne zarządzanie*, Kwartalnik Środowisk Naukowych i Liderów Biznesu, nr 2, Kraków, s. 190–200.

<sup>25</sup> R. Loranc, 2015, *Istota usług interim management*, Economics and Management, nr 1, s. 80.

interim managerów przy restrukturyzacji przedsiębiorstwa, usprawnieniu realizowanych w nich procesów czy wdrożeniu nowych struktur organizacyjnych. Rozkład zleczanych im zadań obrazuje tabela 2.

**Tabela 1.** Branże w jakich zatrudniani są interim managerowie w Europie

Branża	Liczba odpowiedzi
Przemysł / produkcja	501
IT / Telekomunikacja	204
Bankowość / usługi finansowe	110
Służba zdrowia / farmacja	84
Handel detaliczny / dystrybucja	81
Budownictwo / nieruchomości	69
Transport / logistyka	65
Media / reklama / rozrywka	51
Usługi specjalistyczne	50
Sektor publiczny	44
Zasoby naturalne	38
Turystyka / rekreacja	26
Działalność non profit i charytatywna	11

Źródło: Executives Online Group (2014), *Euro Interim Management Report*, <http://www.executivesonline.co.uk/en/about-us/our-credentials/reports.pdf> [02.04.2014].

**Tabela 2.** Sytuacje, w jakich firma powinna skorzystać z usług interim managerów, a w jakich skorzystała

Zadania do zrealizowania	Powinno się skorzystać z interim managementu [%]	Skorzystano z interim managementu [%]
Restrukturyzacja przedsiębiorstwa	76	46
Kryzys w firmie	62	24
Przyśpieszenie realizacji projektów, wzmocnienie zespołu	62	35
Usprawnienie procesów w firmie	63	41
Zastępstwo na czas nieobecności etatowego menedżera	54	19
Wykonanie niepopularnych posunięć	51	22
Wsparcie wiedzą i doświadczeniem menedżerów w firmie	46	19
Zbudowanie i wdrożenie nowych struktur	41	35
Zdefiniowanie kierunków rozwoju	30	19
Projektowanie systemów	24	16

Źródło: HResearch (2010), *Badanie stanu IM w Polsce*, <http://www.stowarzyszenieim.org/page/logowanie.pdf> [05.05.2013].

Należy podkreślić, iż menedżer do zadań specjalnych bierze bezpośrednią odpowiedzialność za efekty wykonanej pracy. Dotyczy to także ryzyka. Mogą jednak wystąpić czynniki na, które interim manager nie miał wpływu, a zatem konstrukcja umowy z pracodawcą musi posiadać element elastyczności w tym zakresie.

Doświadczenie uczy, że dużym zagrożeniem dla powodzenia realizowanego projektu przez interim managera jest brak współpracy lub niekonsekwencja w działaniu zarządu przedsiębiorstwa. Można również temu zaradzić umocowując odpowiednio interim managera co do zakresu kompetencji w obszarze zarządzania przedsiębiorstwem. W końcu nie mamy tutaj do czynienia z konsultingiem wykonywanym przez wynajętą osobę, a z kupieniem człowieka z określoną wiedzą i doświadczeniem po to, aby przynieść wartość dodaną. Warto w tym miejscu zauważyć, iż w Polsce z interim managerów najczęściej korzystają: przemysł, usługi dla firm, usługi finansowe, petrochemia, handel telekomunikacja, transport. Najmniej edukacja, przemysł motoryzacyjny, media, turystyka, sektor publiczny<sup>26</sup>.

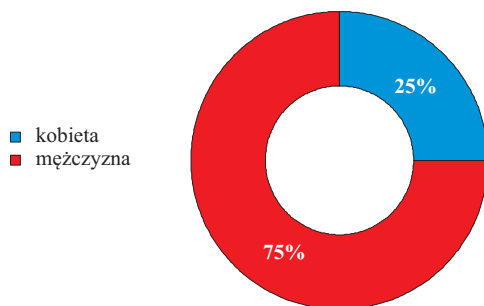
Na podkreślenie zasługuje fakt, że aby funkcjonować jako interim manager, nie wystarczy realizować projekty z zakresu zarządzania. Konieczne jest przewartościowanie swojego podejścia do kariery zawodowej, realizowanych zadań i pracodawcy, który od tej pory jest dla nas klientem. Koniecznym jest również posiadanie niezależności finansowej zapewniającej bezpieczeństwo ekonomiczne sobie i rodzinie. Interim managerem nie może być każdy chociażby ze względu na ponoszone ryzyko. Wiemy, że zysk płynący z unikania ryzyka jest często mniejszy niż to co mógłbyś osiągnąć, podejmując ryzyko.

Interim manager powinien posiadać duże doświadczenie zawodowe, co umożliwia zastosowanie u klienta sprawdzonych metod. Powinien posiadać ustabilizowaną sytuację życiową, dzięki czemu stanie się mniej podatny na różnego typu zachowania. Być gotowy do rozszyfrowywania wyzwań technologicznych i organizacyjnych. Te pożądane cechy interim managera to komunikacja, wiara w siebie i własne możliwości, odporność na stres, zdolność do zmian, samodyscyplina, podejście projektowe, wiedza i doświadczenie, skuteczność w działaniu<sup>27</sup>.

Co ciekawe – widać, iż aktywność kobiet w tej grupie zawodowej jest w Polsce znacznie wyższa niż za granicą, (25% w Polsce vs. 10% średnia europejska). Jedynie w Wielkiej Brytanii, jednym z najbardziej rozwiniętych europejskich rynków interim managementu, udział kobiet jest na porównywalnym poziomie jak w Polsce (28%).

<sup>26</sup> Ibidem, s. 81.

<sup>27</sup> H. Dźwigoł, 2013, *Zarządzanie przedsiębiorstwem...*, op. cit., s. 193; M. Dźwigoł-Barosz, 2017, *Kształtowanie kompetencji z obszaru inteligencji emocjonalnej w procesie sukcesji w spółczesnych przedsiębiorstwach rodzinnych*, WN PWN, Warszawa, s. 40 i n.

**Rysunek 1.** Struktura płci interim managementu

Źródło: Institute of Interim Management, 2014, *IIM Interim Management Survey*.

Do ciekawych wniosków doszła też M. Dźwigoł-Barosz<sup>28</sup>. Prowadząc liczne badania z tej problematyki zauważa, że wizerunek kobiet ograniczony jest macierzyństwem, sprawami rodzinnymi. Ale też postrzegane są w przeciwieństwie do mężczyzn jako bardziej emocjonalne. Opinię tę potwierdza aż 50% badanych respondentów. Kobiety wybrałoby jedynie 7% badanych, natomiast 36% uważa, że płeć nie ma dla nich znaczenia na stanowisku kierowniczym. Dla 6% respondentów trudno wyrazić opinię względem badanego zagadnienia. Badania, które przeprowadzono w latach 2013–2014, objęło 228 respondentów reprezentujących 14 przedsiębiorstw z 7 różnych branż. Według badanych, kobiety wcale nie są zbyt miłe i uczuciowe, nie odczuwają też drażliwości w sytuacji, gdy kobieta jest lepsza i potrafią cenić mężczyzn w pracy. Ich zdaniem lepiej znoszą porażki niż mężczyźni, przywiązują większą wagę do wysokich wyzwań i satysfakcji z pracy niż samego awansu. Mimo, że respondenci nie zgadzają się z opinią, że biznes nadal pozostaje światem stworzonym przez mężczyzn dla mężczyzn to ostatecznie i tak wybierają mężczyznę jako swojego przełożonego.

Według badań Komisji Europejskiej, w Polsce udział kobiet w zarządach największych spółek wynosi 11,8%. Godzi się też zauważyć, iż co czwarta duża firma ma zarząd składający się wyłącznie z mężczyzn, a w ponad połowie z nich jest tylko jedna kobieta. Nie jest to wynikiem braku kompetencji, lecz często wyborem między czynnym uczestnictwem w życiu zawodowym a założeniem rodziny. Istotną rolę odgrywa też niezależność finansowa, która niekiedy przekreśla wiele planów. Z dostępnych badań

Kariera kobiet przypomina bowiem piramidę albo szklaną górę, na którą nie sposób się wspiąć, a perspektywy, na które wskazują trendy ostatnich lat nie wydają się być optymistyczne. Wprawdzie w Polsce kobiety częściej zostają menedżerami niż średnio w krajach UE (jest ich na tych stanowiskach o 6 punktów procentowych

<sup>28</sup> M. Dźwigoł-Barosz, *ibidem*, s. 50 i n.



więcej), to powoli dochodzimy do niskiego średniego poziomu UE, gdyż w ciągu ostatnich 5 lat liczba kobiet menedżerów spadła o 3%. Jest to wymuszone często okolicznością, gdy o wysokie stanowisko kierownicze ubiega się zarówno kobieta i mężczyzna. Aby wygrać konkurs, musi być dwa razy lepsza niż mężczyzna. Występowanie „szklanego sufitu” odczuwa wiele kobiet – menedżerów w Stanach Zjednoczonych.

Należy podkreślić, że rynek interim managementu w Polsce rozwija się powoli. Składa się na to wiele powodów, w wśród nich: brak informacji i świadomości co do istnienia tego typu rozwiązania, brak gotowości do zaakceptowania innowacyjnego produktu, złożony system prawny, niejednoznaczne przepisy podatkowe, wysokie ryzyko, które musi zostać zaakceptowane przez obie strony<sup>29</sup>.

Doświadczenie i wiedza interim managera pozwala ocenić kompetencje pracowników, możliwości realizacji projektu własnymi siłami przedsiębiorstwa. Jego szerokie kompetencje w zakresie przede wszystkim zarządzania projektami, kontrolingu, budżetowania kosztów, finansów, przepływów pieniężnych pozwala na bardziej elastyczne podejście oraz możliwość szybszego przewidywania potrzeb wynikających z realizacji nowych zadań. Zarządzanie projektami jest ściśle związane z zarządzaniem projektem interimowym. Ważną jego częścią jest stały monitoring zaawansowania realizacji projektu.

Czy interim manager będzie słuchany w przedsiębiorstwie? Będzie pod warunkiem odpowiedniego umocowania jego osoby w zależności od charakteru realizowanego projektu. Zatrudnianie interim managerów zazwyczaj odbywa się na podstawie umów cywilnoprawnych tj. umowy-zlecenia. Jest człowiekiem od „brudnej roboty”, który pozwala zarządowi przedsiębiorstwa na zrzucenie części odpowiedzialności wynikającej z podejmowania niepopularnych decyzji dotyczących chociażby redukcji zatrudnienia. Niezwykle istotnym w procesie realizowanych projektów jest wyszkolenie następcy. Wyszkolenie następcy gwarantuje kontynuację wybranego kierunku tym bardziej, iż następcą nie jest dla interima zagrożeniem, gdyż jego rola jest tylko czasowa. A zatem interim manager może przy okazji wypełnić lukę kompetencyjną w przedsiębiorstwie.

## Podsumowanie

Zarządzanie czasowe przedsiębiorstwem opiera się na metodzie zarządzaniu projektami polegającej na przyjęciu zasady rozpatrywania przedsiębiorstwa w podziale na „autonomiczne” projekty, wyposażone w pełną efektywnościową charakterystykę.

<sup>29</sup> R. Wendt, 2015, *Interim management. Nowoczesne rozwiązanie ułatwiające pracę HR*, Personel Plus, nr 3, s. 67–71.

Współczesne podejście do zarządzania przedsiębiorstwem powinno opierać się na przedsięwzięciach krótkookresowych, odradzających się często z nagromadzonych kapitałów w innej formie, korzystających z zasobów obcych i z pracy wykonywanej przez podmioty przede wszystkim z otoczenia, a nie z wnętrza przedsiębiorstwa.

Przedstawione rozwiązanie pozwala również na przyjęcie strategii dającej możliwość różnicowania wartości pozwalającej na zdobywanie przewagi konkurencyjnej poszczególnych obszarach działalności przedsiębiorstwa, które mogą być traktowane jako autonomiczne jednostki biznesowe.

Konkurencja nie jest Twoim prawdziwym wrogiem – jest nim lęk. Wybranie drogi bezpieczeństwa może Cię kosztować utratę szans, które mogą być o wiele większe niż potencjalne straty, jakie mogą Cię spotkać na bardziej ryzykownej ścieżce. Trzymanie się strategii z przeszłości często może być szkodliwe dla interesów. Świat nieustannie się zmienia – myśl o dzisiaj i jutrze zamiast o wczoraj.

Poszukiwanie bardziej dynamicznego zarządzania staje się zatem koniecznością. W panujących obecnie warunkach, w których mamy do czynienia z czynnikami dużej niepewności zapotrzebowanie na planowanie strategiczne, jest, zwłaszcza w wydaniu scenariuszowym, bardzo istotne.

Umiejętne zarządzanie wiedzą, wybranie informacji najistotniejszych z punktu widzenia przedsiębiorstwa, będzie decydowało o uzyskaniu przewagi konkurencyjnej. O sukcesie przedsiębiorstwa decydują dzisiaj przede wszystkim wybitne jednostki, zdolne do wykorzystywania szans i potrafiące zarządzać zasobami.

## Bibliografia

- Bojewska B. (red.), 2015, *Innowacyjność organizacji sieciowych w gospodarce opartej na wiedzy*, SGH, Warszawa.
- Buchajska-Wróbel M., Wendt R., Rytka E., Gasparski J., Gajda K., 2011, *Menedżer do zadań specjalnych. Czasowe zarządzanie przedsiębiorstwem*, Helion, Gliwice.
- Buchajska-Wróbel M., Wendt R., Mądra E., Niesiobędzka-Rogatko K., Sobiecki, G., 2014, *Metodyka Interim Management*, Ofdruk, Warszawa.
- Dźwigoł H., 2013, *Zarządzanie przedsiębiorstwem w warunkach XXI wieku*, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice.
- Dźwigoł-Barosz M., 2017, *Kształtowanie kompetencji z obszaru inteligencji emocjonalnej w procesie sukcesji współczesnych przedsiębiorstw rodzinnych*, WN PWN, Warszawa.
- Firlej K., Żmija D., 2014, *Transfer wiedzy i dyfuzja innowacji jako źródło konkurencyjności przedsiębiorstw przemysłu spożywczego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków.
- Grudzewski W.M., Hejduk I.K., Sankowska A., Wańtuchowicz M., 2010, *Sustainability w biznesie czyli przedsiębiorstwo przyszłości. Zmiany paradygmatów i koncepcji zarządzania, Ekonomia i gospodarka*, POLTEX, Warszawa.

- Hamrol A., 2017, *Zarządzanie i inżynieria jakości*, WN PWN, Warszawa.
- HRResearch (2010), *Badanie stanu IM w Polsce*, <http://www.stowarzyszenieim.org/page/lo-gowanie.pdf> [05.05.2013]
- Institute of Interim Management, 2014, IIM Interim Management Survey
- Kaplan R.S., Norton D.P., 2011, *Dopasowanie w biznesie. Jak stosować strategiczną kartę wyników*. ALIGNMENT. Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk.
- Korkosz-Gębska J., 2014, *Kreatywność i innowacje w zarządzaniu nowoczesnym przedsiębiorstwem*, Oficyna Wydawnicza Polskiego Towarzystwa Zarządzania Produkcją, Warszawa.
- Król M.B., 2013, *Kompetencje interpersonalne i cechy innowacyjnego menedżera projektów*, w: B. Koźuch (red.), *Współczesne zarządzanie*, Kwartalnik Środowisk Naukowych i Liderów Biznesu, nr 2, Kraków.
- Lewicki P., 2013, *Polityka rynku pracy na tle zjawisk migracyjnych zasobów pracy*, w: W. Harasim (red.), *Człowiek i organizacja XXI wieku*, Wyższa Szkoła Promocji, Warszawa.
- Lichtarski J., 2015, *O złożoności i zawodności decyzji menedżerskich w procesie przygotowania zmiany organizacyjnej*, *Przedsiębiorczość i Zarządzanie*, t. XVI, z. 3, cz. 2, Wydawnictwo SAN, Łódź, Warszawa, Ostrów Wielkopolski,
- Loranc R., 2015, *Istota usług interim management*, *Economics and Management*, nr 1.
- Malara Z., 2006, *Przedsiębiorstwo w globalnej gospodarce. Wyzwania współczesności*, WN PWN, Warszawa.
- Misztal A., 2017, *Otwarte innowacje w polskich przedsiębiorstwach – ewaluacja*, *Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie*, t. 33, nr 1, Tarnów.
- Miśkiewicz R., 2018, *Wiedza w procesie konsolidacji przedsiębiorstw przemysłowych*, TNOiK, Toruń.
- Nogalski B., Niewiadomski P., 2017, *Elastyczność – atrybut przedsiębiorstwa wytwórczego tworzący i wzmacniający jego zdolności dynamiczne*, w: K. Krzakiewicz, S. Cyfert (red.), *Strategiczny wymiar dynamicznych zdolności polskich przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań.
- Nogalski B., Rutka R., 2007, *Kluczowe kwestie współczesnego rozwoju nauk o zarządzaniu w Polsce*, w: *Współczesne kierunki nauk o zarządzaniu. Księga jubileuszowa z okazji 50-lecia pracy naukowej i dydaktycznej Profesora Jerzego Rokity*, Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa w Katowicach, Katowice.
- Pierścionek Z., 2011, *Zarządzanie strategiczne w przedsiębiorstwie*, WN PWN, Warszawa
- Rifkin J., 2016, *Spółczesność zerowych kosztów krańcowych. Internet przedmiotów. Ekonomia współdzielenia. Zmierzch kapitalizmu*, Wydawnictwo Studio Emka, Warszawa.
- Rokita J., 2006, *Dylematy stojące przed zarządzaniem strategicznym*, w: J. Rokita, W.M. Grudzewski (red.), *Strategie korporacji działających w skali ponadnarodowej*, Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa, Katowice
- Sładkiewicz D., 2015, *Wartość przedsiębiorstwa w świetle teorii zasobowej*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego*, nr 399, Wrocław.

- Stańczyk S., 2017, *Od rutyn organizacyjnych do zdolności dynamicznych*, w: K. Krzakiewicz, S. Cyfert, (red.), *Strategiczny wymiar dynamicznych zdolności polskich przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań.
- Szatkowski K., 2016, *Zarządzanie innowacjami i transferem technologii*, WN PWN, Warszawa.
- Trocki M., 2016, *Projektowanie organizacji projektowej*, w: M. Trocki, E. Bukłaha, (red.), *Zarządzanie projektami – wyzwania i wyniki badań*, SGH, Warszawa.
- Wawer M., 2016, *Interim management – nowy trend w zatrudnianiu menedżerów w przedsiębiorstwach*, Roczniki ekonomii i zarządzania, t. 8(44), nr 1.
- Wendt R., 2011, *Zrozumieć interim management*, w: M. Buchajska-Wróbel, R. Wendt, E. Rytka, J. Gasparski, K. Gajda, *Menedżer do zadań specjalnych. Czasowe zarządzanie przedsiębiorstwem*, Helion, Gliwice.
- Wendt R., 2015, *Interim management. Nowoczesne rozwiązanie ułatwiające pracę HR*, Personel Plus, nr 3,
- Wojnicka E., 2011, *Popytowe podejście do innowacji – charakterystyka koncepcji*, [http://pi.gov.pl/PARPFiles/file/INNOWACYJNA\\_FIRMA/KIP/Prezentacje/E\\_Wojnicka\(1\).pdf](http://pi.gov.pl/PARPFiles/file/INNOWACYJNA_FIRMA/KIP/Prezentacje/E_Wojnicka(1).pdf). [02-07-2015].
- Wszendybył-Skulska E., 2014, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, w: M. Bednarczyk, M. Najda-Janoszka (red.), *Innowacje w turystyce – regionalna przestrzeń współpracy w makroregionie południowym Polski*, CeDeWu, Warszawa.
- Zastępowski M., 2017, *Innowacje organizacyjne polskich małych i średnich przedsiębiorstw*, w: K. Krzakiewicz, S. Cyfert (red.), *Strategiczny wymiar dynamicznych zdolności polskich przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań.
- Ziemięwicz K., 2007, *Od Taylora do postmodernizmu*, Współczesne Zarządzanie, nr 1.

## EWOLUCJA ORGANIZACJI ZARZĄDZANIA PUBLICZNYM TRANSPORTEM KOLEJOWYM W POLSCE W LATACH 1990-2018

---

### Wprowadzenie

Publiczny transport zbiorowy to pojęcie stosunkowo niedawno zdefiniowane w polskim prawodawstwie transportowym i oznacza ono „powszechnie dostępny regularny przewóz osób wykonywany w określonych odstępach czasu i po określonej linii komunikacyjnej, liniach komunikacyjnych lub sieci komunikacyjnej”<sup>2</sup>. Tak rozumiany transport zbiorowy może być realizowany z zastosowaniem całego spektrum istniejących współcześnie środków transportu: kolei, metra, tramwajów, autobusów, trolejbusów, statków żeglugi śródlądowej i samolotów.

Tytuł referatu wskazuje, że przedmiotem rozważań będzie jedynie niewielka, chociaż bardzo istotna, część całego polskiego publicznego transportu zbiorowego, którą jest transport kolejowy, natomiast drugim ograniczeniem jest koncentracja tylko na problematyce ewolucji i zmian w organizacji zarządzania kolejowym transportem pasażerskim na przestrzeni lat 1990–2018. Takie ograniczenia pozwolą w tekście referatu wskazać na drogę zmian, którą przeszedł kolejowy transport pasażerski w Polsce od rozpoczęcia transformacji systemowej w 1990 r. aż po czasy współczesne.

### 1. Zarządzanie publicznym transportem kolejowym w latach 1990-2000

W momencie rozpoczęcia transformacji systemowej w Polsce<sup>3</sup> władze centralne nie miały skonkretyzowanego i formalnie przyjętego programu reform transportu kolejowego.

---

<sup>1</sup> Uniwersytet Szczeciński, Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2011, nr 5, poz. 13).

<sup>3</sup> Za moment rozpoczęcia tego procesu niekiedy uważa się datę 12 września 1989 r., kiedy został powołany przez Sejm pierwszy niekomunistyczny rząd T. Mazowieckiego. Natomiast faktycznie proces transformacji rozpoczął się od wejścia w życie 1 stycznia 1990 r. pakietu 10 ustaw uchwalonych przez Sejm 28 grudnia 1989 r., nazwanych później „Planem Balcerowicza”.

wego. Cały pasażerski transport kolejowy pozostawał wówczas w przedsiębiorstwie PKP. Obowiązywały dwie ustawy określające ustrój i sposób działania polskiego kolejnictwa, a mianowicie: ustawa z dnia 2 grudnia 1960 r. o kolejach<sup>4</sup> oraz ustawa z dnia 27 kwietnia 1989 r. o przedsiębiorstwie państwowym „Polskie Koleje Państwowe”<sup>5</sup>. Przywołana ustawa o kolejach z 1960 r. wprowadzała podział kolei na „koleje użytku publicznego”<sup>6</sup> i „koleje użytku niepublicznego”<sup>7</sup>. Natomiast w drugiej z wymienionych ustaw, w art. 1, ustawodawca zapisał: „Przedsiębiorstwo państwowe „Polskie Koleje Państwowe” zwane dalej „PKP”, jest utworzone do wykonywania przewozu osób i rzeczy kolejami użytku publicznego w komunikacji krajowej i międzynarodowej w celu zaspokajania potrzeb ludności i gospodarki narodowej, a także obronności i bezpieczeństwa państwa”<sup>8</sup>. Przytoczone przepisy dawały przedsiębiorstwu PKP faktyczny monopol na wszelką działalność w zakresie transportu kolejowego. Przedsiębiorstwo to podlegało wówczas bezpośrednio ministrowi transportu, który powoływał i odwoływał Dyrektora Generalnego PKP i jego zastępców a także zatwierdzał statut PKP, przy czym takie jednostki organizacyjne PKP jak Dyrekcja Generalna oraz Dyrekcje Okręgowe były wskazane w ustawie, przesadzając główne elementy wewnętrznego systemu zarządzania tym przedsiębiorstwem.

Ogólnie biorąc, można stwierdzić, że w pierwszych latach transformacji systemowej przedsiębiorstwo PKP pozostawało nie tylko sektorowym monopolistą w zakresie transportu kolejowego<sup>9</sup>, ale było też zarządzane przez władze państwowe w systemie bezpośrednim, charakterystycznym dla okresu gospodarki planowej<sup>10</sup>. W systemie tym zarządzany był, zatem cały publiczny kolejowy transport pasażer-

<sup>4</sup> Dz.U. z 1989 r., nr 52, poz. 310.

<sup>5</sup> Dz.U. z 1989 r., nr 26, poz. 138.

<sup>6</sup> Przez koleje użytku publicznego rozumie się koleje przeznaczone do publicznego przewozu osób i przesyłek. Ustawa o kolejach..., op. cit.

<sup>7</sup> Przez koleje użytku niepublicznego rozumie się koleje służące do wyłącznego użytku eksploatujących je jednostek. Ibidem.

<sup>8</sup> Ibidem.

<sup>9</sup> Monopol PKP próbowano złamać. W 1991 r. z inicjatywy władz regionalnych Województwa Lubuskiego utworzono pierwszą w Polsce kolej lokalną pod nazwą „Lubuska Kolej Regionalna”(LKR), która w okresie maj 1993 – luty 1994 wykonywała kolejowe przewozy pasażerskie w Województwie Lubuskim (głównie na liniach, które PKP planowały zamknąć). Próba ta nie powiodła się ze względu na trudności z dofinansowaniem deficytowych przewozów pasażerskich. W końcu 1997 r. LKR została zlikwidowana.

<sup>10</sup> Zdaniem autora, stąd właśnie bierze się źródło trwającego do czasów współczesnych przekonania dużej części społeczeństwa oraz większości przedstawicieli mediów, że w przypadku, gdy mają miejsce zakłócenia w ruchu kolejowym, np. opóźnienia pociągów, niedogodności w rozkładzie jazdy, tłok w pociągach, odwoływanie pociągów, itp., krytykę kieruje się pod adresem ministra transportu, ponieważ uważa się, że to właśnie minister zarządza koleją, co oczywiście od dawna nie ma miejsca.

ski, przy czym za pociągi dalekobieżne (typu intercity i ekspresowe) oraz międzynarodowe odpowiadała Dyrekcja Generalna PKP a za pozostałe pociągi pasażerskie Dyrekcje Okręgowe Kolei Państwowych (DOKP)<sup>11</sup>. Specyficzny był też sposób finansowania kolejowego transportu pasażerskiego, który wynikał z cytowanej ustawy o PKP. Zgodnie z art. 13 ust. 3 tejszy historycznej już ustawy „budowa, modernizacja i utrzymanie infrastruktury kolejowej, w części dotyczącej przewozu osób, są finansowane z budżetu państwa w formie dotacji podmiotowej, w wysokości 50% wydatków ponoszonych na budowę, modernizację i utrzymanie infrastruktury kolejowej”<sup>12</sup>. Natomiast kolejny akapit tego artykułu stanowił, że: „różnica między wpływami uzyskiwanymi z opłat określonych w krajowej taryfie za przewozy osób a kosztami przewozu wraz z narzutem zysku jest finansowana dotacją podmiotową z budżetu państwa, udzielaną z uwzględnieniem dotacji, o której mowa w ust. 3”<sup>13</sup>.

Powyższe przepisy zakładające niezwykle szczodre dofinansowanie kolejowych przewozów pasażerskich w praktyce, w latach dziewięćdziesiątych, nigdy nie były stosowane. Polityką ówczesnych rządów było, bowiem ograniczanie wszelkich dotacji na fali walki z inflacją i ogólnych trudności gospodarczych charakterystycznych dla pierwszego okresu transformacji systemowej. W tej sytuacji, przy utrzymującym się permanentnie deficycie w kolejowych przewozach pasażerskich przedsiębiorstwo PKP zmuszone było do częściowego, co najmniej, pokrywania tego deficytu z nadwyżki uzyskiwanej w przewozach towarowych. Było to zjawisko gospodarczo bardzo szkodliwe, ponieważ taryfy towarowe utrzymywały się na zawyżonym poziomie, a to z kolei obniżało konkurencyjność transportu kolejowego względem transportu drogowego<sup>14</sup>. Nie mniej jednak władze państwowe akceptowały taką sytuację aż do 2001 r.

W 1995 r. Sejm uchwalił nową ustawę o PKP<sup>15</sup> pozostawiając je dalej przy formule organizacyjno – prawnej przedsiębiorstwa państwowego, ale zmieniając jego ustrój wewnętrzny oraz zasady dofinansowania deficytowej działalności w zakresie

<sup>11</sup> W połowie lat dziewięćdziesiątych minionego stulecia PKP uruchomiały dobowo ok. 5200 pociągów pasażerskich. Zdecydowaną większość stanowiły pociągi regionalne i w aglomeracjach miejskich o niezbyt wysokich standardach jakościowych. Warto jednak odnotować, że w 1992 r. uruchomiono, nowoczesną na owe czasy, kompleksową ofertę pociągów kwalifikowanych o standardzie EC (EuroCity – 3 połączenia międzynarodowe) i IC (InterCity – 12 połączeń krajowych), którą uzupełniała sieć 30 krajowych połączeń Ex (ekspresowych) oraz 6 połączeń pociągami hotelowymi. Oferta ta miała relatywnie wysoką akceptację społeczną. Szerzej na ten temat, zob.: J. Engelhardt, 1998, *Transport kolejowy w Polsce w warunkach transformacji gospodarki*, t. II, *Działalność przedsiębiorstwa PKP*, Kolejowa Oficyna Wydawnicza, Warszawa, s. 48–52.

<sup>12</sup> Ibidem.

<sup>13</sup> Ibidem.

<sup>14</sup> Szerzej na ten temat, zob.: Ibidem, s. 41–44.

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 6 lipca 1995 r. o przedsiębiorstwie państwowym „Polskie Koleje Państwowe”(Dz.U. z 1995 r., nr 95, poz. 474).

kolejowych przewozów pasażerskich z budżetu państwa. Do wewnętrznego systemu zarządzania wprowadzono, na wzór spółek handlowych, dwa organy kolegialne, a mianowicie Radę PKP i Zarząd PKP, co zwiększyło autonomię decyzyjną PKP względem Ministra Transportu (część kompetencji ministra przejęła Rada PKP). Przyjęty w tej ustawie sposób dofinansowania kolejowych przewozów pasażerskich był – jak na owe czasy – dość nowatorski. Zakładał on, że: „budżet państwa wyrównuje PKP, w formie dotacji przedmiotowej, różnicę między sumą uzasadnionych kosztów krajowych przewozów pasażerskich z narzutem zysku a kwotą przychodów uzyskanych za te przewozy”<sup>16</sup>. Kwota dotacji należnej PKP miała być określana na podstawie sieci połączeń kolejowych realizowanej w przewozach krajowych przez PKP i uzgodnionej z rządem w ramach umowy zawieranej pomiędzy Skarbem Państwa (Ministrem Transportu) a Zarządem PKP. W momencie uchwalania ustawy przedsiębiorstwo PKP nadal pozostawało sektorowym monopolistą w zakresie wykonywania w Polsce kolejowych przewozów pasażerskich.

Nowe zasady dofinansowania kolejowych przewozów pasażerskich określone w ustawie o PKP z 1995 r. nigdy nie znalazły odzwierciedlenia w praktyce. Ówczesne Ministerstwo Finansów nigdy ich nie akceptowało i nadal przyjmowało w ustawach budżetowych kwoty dotacji znacznie niższe niż wynikałoby to z przepisów ustawowych. Nigdy też nie doszło do podpisania umowy pomiędzy Ministrem Transportu reprezentującym Skarb Państwa a Zarządem PKP w sprawie ustalenia sieci połączeń kolejowych i należnych z tego tytułu dotacji. W rezultacie, pod rządami nowej ustawy system zarządzania kolejowymi przewozami pasażerskimi nie uległ istotnym zmianom.

W drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych pojawiły się jednak nowe elementy związane z polityką transportową państwa, które najpierw w gremiach kierowniczych PKP a później w Ministerstwie Transportu wywoływały dyskusję o potrzebie podjęcia bardziej radykalnych reform całego PKP, w tym segmentu działalności związanej z kolejowymi przewozami pasażerskimi. Polska od 1991 miała podpisaną umowę stowarzyszeniową z Unią Europejską. Perspektywa pełnego członkostwa była wówczas jeszcze dość odległa, ale już wtedy rząd był zobowiązany uwzględniać w prawodawstwie wewnętrznym zalecenia dyrektyw unijnych odnoszących się do sektora kolejowego, a w szczególności były to: dyrektywa 91/440 w sprawie rozwoju kolei wspólnoty<sup>17</sup>, dyrektywa 95/18 dotycząca wydawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym<sup>18</sup> oraz dyrektywa 95/19 dotycząca alokacji potencjału infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za infrastrukturę<sup>19</sup>. Zawierały one kilka

<sup>16</sup> Ibidem.

<sup>17</sup> Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich 1991, L 237/25.

<sup>18</sup> Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich 1995, L 143/70.

<sup>19</sup> Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich 1995, L 143/75



grup fundamentalnych zaleceń dla państw członkowskich (oraz stowarzyszonych), które można określić, jako filary nowego ładu rynkowego w europejskim sektorze kolejowym. Chodziło między innymi o zagwarantowanie niezależności zarządzania przedsiębiorstwami kolejowymi oraz uzdrowienie struktury finansowej przedsiębiorstw kolejowych (rozumiane, jako oddłużenie i zapewnienie odpowiedniego poziomu dofinansowania bieżącej działalności deficytowej), o oddzielenie funkcji zarządzania infrastrukturą kolejową od funkcji eksploatacji (wykonywania przewozów) w przedsiębiorstwach kolejowych oraz o wdrożenie zasady odpłatnego korzystania z usług dostępu do infrastruktury kolejowej.

Na fali dyskusji inspirowanych perspektywą wejścia do Unii Europejskiej, w przedsiębiorstwie PKP oraz w Ministerstwie Transportu zrodziła się idea przekształcenia PKP w holding spółek. Wymagało to w pierwszej kolejności odejścia od obszarowej organizacji zarządzania wewnętrznego w PKP poprzez DOKP na rzecz wprowadzenia struktury dywizjonalnej zarządzanej według wyodrębnionych sektorów lub pionów działalności i ostatecznie w 1998 r., po likwidacji okręgów kolei, utworzono w PKP Sektor Przewozów Pasażerskich. Zmiana ta nie była jednak dostrzegalna z zewnątrz, z punktu widzenia całego otoczenia PKP, ale stanowiła swoiste preludium do dalszych, bardziej radykalnych zmian.

W latach 1999-2000 w Ministerstwie Transportu trwały prace nad ustawą, która całkowicie przekształciła istniejące przedsiębiorstwo państwowe PKP w holding spółek. Oznaczało to, że zarządzanie publicznym transportem kolejowym w następnych latach ulegnie zasadniczym zmianom.

## **2. Zarządzanie publicznym transportem kolejowym w latach 2001-2008**

Holding pod umowną nazwą „Grupa PKP S.A.” powstał w wyniku realizacji przepisów ustawy z 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”<sup>20</sup> (dalej: ustawa restrukturyzacyjna). Przepisy ustawy przewidywały przekształcenie PKP w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa, utworzenie spółki pod nazwą „PKP Polskie Linie Kolejowe Spółka Akcyjna” (PKP PLK S.A.) do prowadzenia działalności w zakresie zarządzania liniami kolejowymi, utworzenie spółek przewozowych do prowadzenia działalności w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich i towarowych mających kontynuować działalność przewozową PKP oraz utworzenie spółek do prowadzenia innej działalności.

Wymienione grupy rodzajowe spółek kolejowych podjęły działalność w pełnym zakresie od 1 października 2001 r. W tej grupie znalazły się dwie spółki pasażerskie, a mianowicie PKP Intercity i PKP Przewozy Regionalne. Wcześniej, w połowie

<sup>20</sup> Dz.U. z 2000 r., nr 84 poz. 948 z późniejszymi zmianami.

2001 r. podjęły działalność dwie inne wyodrębnione w PKP spółki, będące typowymi kolejami aglomeracyjnymi, tj. Warszawska Kolej Dojazdowa – WKD i Szybka Kolej Miejska w Trójmieście – SKM.

W przywołanej wyżej ustawie znalazły się bardzo ważne przepisy nowelizujące art. 22 ustawy o transporcie kolejowym z 1997 r.<sup>21</sup> zgodnie, z którymi:

- organizowanie i dotowanie regionalnych przewozów pasażerskich należało do zadań własnych Samorządu Województwa, a środki finansowe na te zadania określać miała corocznie ustawa budżetowa,
- regionalne przewozy pasażerskie mogły być dofinansowywane z budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
- organizowanie i dotowanie kolejowych przewozów pasażerskich o zasięgu międzywojewódzkim, z wyjątkiem przewozów kwalifikowanych, należało do zadań ministra właściwego do spraw transportu, działającego w tym zakresie w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych a środki finansowe na te zadania miała określać corocznie ustawa budżetowa, do czasu osiągnięcia rentowności tych przewozów.

Ogólnie można stwierdzić, że od 2001 r. w wyniku realizacji ustawy restrukturyzacyjnej rząd stworzył całkowicie nowy model organizacji zarządzania publicznym transportem kolejowym, który miał następujące cechy:

- instytucjonalne rozdzielenie pomiędzy działalnością w zakresie kolejowych przewozów towarowych a działalnością w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich,
- komercjalizacja działalności w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich, w wyniku utworzenia 4 spółek kolejowych, które powinny finansować swoją działalność z przychodów przewozowych oraz z dotacji, która jest zrównana z przychodami ze sprzedaży usług,
- wyróżnienie kolejowych przewozów międzywojewódzkich i kolejowych przewozów regionalnych,
- rozdział pomiędzy działalnością niedotowaną z budżetów publicznych a działalnością dotowaną – kolejowe przewozy międzywojewódzkie kwalifikowane, tj. pociągi dalekobieżne o podwyższonym standardzie ekspresowe oraz intercity, zostały wyłączone spod możliwości wsparcia finansowego,
- podział zadań w zakresie obowiązku organizowania i finansowania kolejowych przewozów pasażerskich w taki sposób, że za organizowanie i finansowanie regionalnych przewozów pasażerskich odpowiadać mają Samorządy Województw (tzw. zadanie własne) a za organizowanie i finansowanie kole-

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 1997 r., nr 96, poz. 591). Ustawa ta zastąpiła przestarzałą ustawę o kolejach z 1960 r.

jowych przewozów międzywojewódzkich odpowiadać ma minister właściwy do spraw transportu,

- Samorządy Województw na wykonanie swojego zadania własnego otrzymywać będą z budżetu centralnego środki finansowe, corocznie określone w ustawach budżetowych.

Należy ponadto podkreślić, że w przywołanej ustawie restrukturyzacyjnej ustawodawca podjął pewne zobowiązania finansowe zapewniając, że na dofinansowanie kolejowych przewozów regionalnych będą w latach 2001-2005 wyasygnowane odpowiednio następujące kwoty: w roku 2001 – 300 mln zł, w roku 2002 – 500 mln zł, w roku 2003 – 800 mln zł a w latach 2004-2005, co najmniej 800 mln zł rocznie. Kwoty te, jako dotacja centralna miały być dzielone na poszczególne Województwa, przy czym po jej podziale, samorządy miały przeznaczać nie mniej niż 10% kwot dotacji centralnej na zakupy kolejowych pojazdów szynowych a szczególności autobusów szynowych.

Wprawdzie przepisy ustawy restrukturyzacyjnej zmieniając w sposób istotny organizację zarządzania publicznym transportem kolejowym oraz wprowadzając nowe zasady dofinansowania kolejowych przewozów regionalnych i międzywojewódzkich napawały pewnym optymizmem, co do najbliższej przyszłości tego rodzaju przewozów kolejowych, ale rzeczywistość polityczna okazała się dość brutalna. W kolejnych latach budżet państwa nie wywiązał się ze zobowiązania do wyasygnowania określonych w ustawie kwot na dofinansowanie kolejowych przewozów regionalnych i przeznaczał na ten cel tyle, co w roku 2001, czyli 300 mln zł.

W sytuacji drastycznych ograniczeń finansowych w zakresie dofinansowania kolejowych przewozów regionalnych nieunikniony był kryzys finansowy spółki PKP Przewozy Regionalne, którego pierwsze symptomy pojawiły się już w 2002 r. Systematycznie rosło jej zadłużenie wobec innych spółek grupy PKP S.A., gdyż finansowała się głównie i z konieczności wzrostem zobowiązań bieżących, nie płacąc za usługi wewnętrzne (usługi udostępniania infrastruktury, usługi lokomotyw i druzyn trakcyjnych, dostawy energii elektrycznej, usługi telekomunikacyjne). Apogeum tego kryzysu nastąpiło wiosną 2003 roku, kiedy to spółka PKP Przewozy Regionalne, w związku z brakiem dofinansowania ogłosiła i zamierzała wdrożyć program redukcji 1050 pociągów regionalnych, w celu poprawy swojej niezwykle trudnej sytuacji ekonomicznej. Program ten – co oczywiste – został oprotestowany przez kolejowe związki zawodowe i różne instancje władz samorządowych, co w rezultacie doprowadziło do jego zawieszenia.

Od 2004 r., po wejściu w życie ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>22</sup> sytuacja w zakresie kolejowych przewozów

<sup>22</sup> Dz.U. z 2003 r., nr 203, poz. 1966.

regionalnych uległa pewnym zmianom. Założeniem dalszej reformy przewozów regionalnych było zlikwidowanie od 2004 r. straty spółki PKP Przewozy Regionalne, między innymi w wyniku zwiększenia dofinansowania ze strony samorządów województw dzięki zwiększonym udziałom w dochodach z podatków PIT i CIT a także dostosowywania oferty przewozowej PKP Przewozy Regionalne do potrzeb lokalnych. Dotychczasowa dotacja centralna na dofinansowanie kolejowych przewozów regionalnych została zlikwidowana i od tego momentu Samorzady Województw dofinansowują te przewozy z dochodów własnych. Zmiana ta nie przyczyniła się jednak do istotnego zredukowania deficytu kolejowych przewozów regionalnych. Straty spółki PKP Przewozy Regionalne w 2004 r. nie zostały wyeliminowane, chociaż ich poziom został zmniejszony.

1 maja 2004 r. Polska stała się pełnoprawnym członkiem Unii Europejskiej. W całym sektorze transportu pojawiły się pewne symptomy poprawy sytuacji, ze względu na dopływ środków unijnych. Uruchomiono Sektorowy Program Operacyjny Transport (SPOT) na lata 2004-2006. Rząd rozważał wówczas dalsze kierunki zmian w sektorze kolejowym, szczególnie ze względu na rosnące zadłużenie i pogarszający się stan finansów spółki PKP Przewozy Regionalne. Rozpoczęły się dyskusje o tzw. „usamorządowieniu” kolejowych przewozów regionalnych rozumianym, jako przekazanie Samorządom Województw nie tylko obowiązku organizowania i finansowania przewozów regionalnych, ale również, jako przekazanie władzy właścicielskiej nad spółką PKP Przewozy Regionalne lub nad jej zorganizowanymi częściami.

Pionierską rolę w takim podejściu do kolejowych przewozów regionalnych odegrał samorząd Województwa Mazowieckiego. W połowie 2004 r. została utworzona spółka „Koleje Mazowieckie – KM”, w której 51% udziałów objęło Województwo Mazowieckie a 49% spółka PKP Przewozy Regionalne. Koleje Mazowieckie rozpoczęły działalność przewozową 1 stycznia 2005 r. dzierżawiąc wyodrębniony ze spółki PKP Przewozy Regionalne Zakład Mazowiecki tej spółki. W 2007 roku Zakład Mazowiecki został sprzedany spółce KM a na początku 2008 roku samorząd Województwa Mazowieckiego odkupił od spółki PKP Przewozy Regionalne pozostałe 49% udziałów w spółce KM, stając się jej 100% właścicielem.

Równolegle do Kolei Mazowieckich tworzona była spółka kolejowa pod nazwą „Szybka Kolej Miejska, sp. z o.o., Warszawa”. Spółka ta została utworzona w celu zorganizowania, uruchomienia i zarządzania systemem przewozów pasażerów w formule *park&ride* w oparciu o istniejące w aglomeracji warszawskiej linie kolejowe. Właścicielem 100% udziałów w spółce prowadzącej działalność przewozową od 2005 r. jest miasto Warszawa.

W toku dyskusji nad „usamorządowieniem” w latach 2005-2007 niektóre Województwa (np. wielkopolskie, dolnośląskie, śląskie) zgłaszały gotowość

utworzenia – wzorem Mazowska – własnych spółek do wykonywania kolejowych przewozów regionalnych, przy czym wzorcem postępowania miały być Koleje Mazowieckie (tworzenie nowych spółek na bazie majątku i zatrudnienia spółki PKP Przewozy Regionalne).

W 2007 r. pojawił się ponadto pierwszy na polskim rynku prywatny kolejowy przewoźnik pasażerski, którym była spółka międzynarodowego holdingu Arriva PCC. Spółka ta wygrała wówczas przetarg na obsługę ok. 40% pasażerskich linii kolejowych w województwie kujawsko-pomorskim<sup>23</sup>.

W latach 2005-2007 sytuacja spółki PKP Przewozy Regionalne nadal pogarszała się, czego wyrazem był wzrost zadłużenia do poziomu ok. 2,2 mld zł i permanentny brak płynności finansowej. Powstało zagrożenie destabilizacji finansowej całego polskiego sektora kolejowego, ponieważ wierzycielami spółki były inne spółki kolejowe, takie jak PKP Cargo, PKP PLK, PKP Energetyka. W tej sytuacji rząd przyjął dokument pt.: „Strategia dla transportu kolejowego do roku 2013”<sup>24</sup> na podstawie, którego przeprowadził pod koniec 2008 r. złożoną operację „usamorządowienia” spółki PKP Przewozy Regionalne, którego ostatecznym rezultatem było oddłużenie spółki na kwotę 2160 mln zł i przekazanie przez Skarb Państwa udziałów w spółce PKP Przewozy Regionalne do Samorządów Województw.

Pomimo wielu kontrowersji związanych całym procesem „usamorządowienia”, należy podkreślić, że był on bardzo korzystny z punktu widzenia Samorządów Województw, ponieważ jego efektem był znaczny dopływ środków z budżetu centralnego oraz z funduszy unijnych do tych jednostek samorządowych. Rząd pozostawił wprawdzie nadal dofinansowanie działalności operacyjnej spółki Przewozy Regionalne w ramach umów o świadczenie usług publicznych, jako zadanie własne samorządów województw – zgodnie z przyjętymi już w 2004 r. rozwiązaniami modelowymi – ale udzielił samorządom istotnego wsparcia finansowego w tym zakresie (dodatkowy odpis w podatku CIT, możliwość dofinansowania napraw taboru kolejowego ze środków budżetowych). Z drugiej strony rząd zapewnił finansowanie wielkiego programu inwestycyjnego w zakresie taboru służącego do realizacji kolejowych przewozów regionalnych – łączna wartość deklarowanego programu w latach 2009-2020 wynosiła ok. 7,5 mld zł, z czego 3,5 mld zł miało być zrealizowane do 2015 r. Można dodać, że w tym przypadku w kolejnych latach po „usamorządowieniu” rząd wywiązał się ze swoich zobowiązań finansowych wobec Samorządów Województw, z dużą nadwyżką, dzięki czemu kolejowe przewozy regionalne obsługiwane są przez nowoczesny tabor.

<sup>23</sup> Spółka Arriva PCC była joint – venture z polsko – niemiecką spółką kolejową PCC Rail. W 2010 r. została przejęta przez niemieckie koleje państwowe Deutsche Bahn AG.

<sup>24</sup> Rada Ministrów przyjęła „Strategię ...” wraz z odpowiednimi projektami ustaw w dniu 5 kwietnia 2007 roku.

Należy też podkreślić, że ugruntowany ostatecznie w 2004 r. model organizacji zarządzania publicznym transportem kolejowym nie ulegał dalszym zmianom aż do wejścia w życie przepisów przywołanej już we wprowadzeniu ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym. W latach 2005-2008 pojawili się na polskim rynku kolejowym nowi przewoźnicy pasażerscy. Były to spółki: Koleje Mazowieckie, Szybka Kolej Miejska w Warszawie, Arriva PCC. Spółka PKP Przewozy Regionalne w końcu 2008 r. wyszła z Grupy PKP i zmieniła nazwę na Przewozy Regionalne.

### **3. Publiczny transport kolejowy w latach 2009 – 2018**

Okres lat 2009-2018 w publicznym transporcie kolejowym charakteryzuje się kilkoma wyróżnikami:

1. powstają kolejne spółki tworzone przez Samorzady Województw z zadaniem obsługi przewozów kolejowych w regionach,
2. występuje szereg problemów na tle funkcjonowania spółki Przewozy Regionalne,
3. władze państwowe decydują się na formalno – prawne uregulowanie zagadnień związanych z organizacją zarządzania publicznym transportem zbiorowym.

#### **Ad 1.**

Już w grudniu 2008 r. podjęła działalność spółka „Koleje Dolnośląskie”, która początkowo prowadziła działalność przewozową w niewielkim zakresie, ale w kolejnych latach przejęła wszystkie przewozy na liniach niezelektryfikowanych w Województwie Dolnośląskim oraz część przewozów na liniach zelektryfikowanych.

W 2010 r. została utworzona spółka „Koleje Śląskie”, która początkowo prowadziła niewielką działalność pozostając jednak w konflikcie z Zakładem Śląskim spółki Przewozy Regionalne (2011). W czerwcu 2012 r. Województwo Śląskie ostatecznie wypowiedziało umowę ze spółką Przewozy Regionalne i podjęło decyzję o przejściu całości przewozów regionalnych w województwie przez własną spółkę „Koleje Śląskie” od grudnia 2012 r.

W 2011 r. podjęty działalność „Koleje Wielkopolskie”. Spółka ta przejęła wszystkie przewozy regionalne na liniach niezelektryfikowanych w Wielkopolsce a także, po zakupie 22 pociągów zespolonych „Elf”, dużą część przewozów na liniach zelektryfikowanych.

W tym samym roku Samorząd Województwa Łódzkiego utworzył spółkę „Łódzka Kolej Aglomeracyjna” z zamiarem powierzenia jej części przewozów aglomeracyjnych.

W 2014 r. podjęła działalność spółka „Koleje Małopolskie” utworzona przez Samorząd Województwa Małopolskiego, która w pierwszym etapie swojego rozwoju przejęła przewozy pasażerskie na trzech podkrakowskich liniach kolejowych.

W końcu 2016 r. działalność przewozową na polskim rynku prowadziło 12 kolejowych przewoźników pasażerskich.

## **Ad. 2.**

Na skutek wystąpienia w latach 2009–2014 wyraźnej tendencji bądź to do tworzenia własnych przewoźników kolejowych w województwach, bądź to do ogłaszania otwartych przetargów na wykonywanie przewozów regionalnych, w których zwyciężcą nie była spółka Przewozy Regionalne zaczęto dość głośno podważać sens dalszego istnienia tej spółki, ale słabsze Samorzady Województw, których nie stać na utworzenie własnego przewoźnika kolejowego, bądź mają inną koncepcję organizacji rynku przewozów regionalnych, sprzeciwiły się takim zamiarom.

W latach 2009–2013 spółka Przewozy Regionalne traciła rynek i ponownie zadłużała się, a Marszałkowie Województw, jako jej współwłaściciele nie mogli wdrożyć jej skutecznej restrukturyzacji. Dopiero z początkiem 2014 r. Zarząd spółki podjął starania i działania na rzecz jej dalszej restrukturyzacji, zarówno na płaszczyźnie wewnętrznej jak i zewnętrznej. Ówczesny rząd zadeklarował wsparcie procesu restrukturyzacji i oddłużenia spółki Przewozy Regionalne, uznając, że w procesie restrukturyzacji finansowej spółki konieczny jest udział Agencji Rozwoju Przemysłu (ARP). W rezultacie negocjacji z partnerami spoęcznymi i prac przygotowawczych przyjęto wariant swoistej re-nacjonalizacji spółki Przewozy Regionalne i we wrześniu 2015 roku Agencja Rozwoju Przemysłu SA i Przewozy Regionalne podpisały umowę jej dokapitalizowania<sup>25</sup>. W praktyce oznaczało to, że ARP objęła 1 540 607 udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym spółki Przewozy Regionalne (50% + 1 udział), pokrywając je gotówką w kwocie 770,3 mln zł. Decyzję o dokapitalizowaniu Przewozów Regionalnych poprzedziło przygotowanie przez spółkę planu restrukturyzacji na lata 2015-2018, który zakłada odzyskanie przez Przewozy Regionalne długoterminowej rentowności. Oznaczało to ponowne przejęcie przez rząd kontroli właścicielskiej nad spółką Przewozy Regionalne a także kolejne, czwarte już duże oddłużenie tej spółki. Na realizację tego projektu ARP otrzymała środki publiczne i dlatego jednym z warunków dokapitalizowania jest notyfikacja pomocy publicznej w Komisji Europejskiej.

<sup>25</sup> ARP objęła większościowy pakiet udziałów w Przewozach Regionalnych, [www.rynek-kolejowy.pl](http://www.rynek-kolejowy.pl), 30.09.2015.

**Ad. 3.**

Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (dalej ustawa o PTZ) weszła w życie w marcu 2011 r., za wyjątkiem niektórych przepisów. Jednym z czynników skłaniających rząd do wniesienia tej ustawy pod obrady sejmiku było wejście w życie w grudniu 2009 r. rozporządzenia nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego<sup>26</sup>, które szczegółowo określa szereg kwestii związanych z zasadami organizowania przetargów na usługi publicznego transportu zbiorowego, warunki tzw. bezpośredniego udzielania zamówień (bez przetargów) oraz zasady rekompensowania operatorom publicznego transportu zbiorowego poniesionych kosztów.

Przyjęta ustawa o PTZ, określa „zasady organizacji i funkcjonowania regularnego przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym realizowanego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz w strefie transgranicznej, w transporcie drogowym, kolejowym, innym szynowym, linowym, linowo-terenowym, morskim oraz w żegludze śródlądowej”<sup>27</sup> a także „zasady finansowania regularnego przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym, w zakresie przewozów o charakterze użyteczności publicznej, realizowanego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej...”<sup>28</sup>. Wynika stąd, że przepisy ustawy stosuje się do publicznego transportu kolejowego. Z tego powodu ustawodawca przeniósł do ustawy o PTZ szereg przepisów, które poprzednio znajdowały się w ustawie z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym<sup>29</sup>, a dotyczyły zagadnień organizowania i dofinansowania kolejowych przewozów regionalnych i międzywojewódzkich.

Ustawa o PTZ definiuje, w niektórych elementach dość szczegółowo, obowiązujący obecnie model organizacji zarządzania całym publicznym transportem zbiorowym, w tym transportem kolejowym.

Organizatorami publicznego transportu kolejowego na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w wojewódzkich przewozach pasażerskich są Województwa a na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozach pasażerskich minister właściwy do spraw transportu. Do zadań organizatora należy:

1. Planowanie rozwoju transportu,
2. Organizowanie publicznego transportu zbiorowego,
3. Zarządzanie publicznym transportem zbiorowym.

<sup>26</sup> Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 2007 L 315/1.

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym..., op. cit.

<sup>28</sup> Ibidem.

<sup>29</sup> Dz.U. z 2003 r., nr 86 poz. 789.



Organizatorzy transportu mają obowiązek opracowywania planów zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, z zachowaniem zasady ich hierarchiczności. Czynności i działania obejmujące organizowanie i zarządzanie publicznym transportem zbiorowym, jak również ogólne zasady jego funkcjonowania zostały wyspecyfikowane w ustawie – zob. tabela 1.

Ustawa o PTZ określa również zasady finansowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej, które może polegać na:

1. pobieraniu przez operatora lub organizatora opłat w związku z realizacją usług świadczonych w zakresie publicznego transportu zbiorowego, lub
2. przekazaniu operatorowi rekompensaty z tytułu:
  - a) utraconych przychodów w związku ze stosowaniem ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym, lub
  - b) utraconych przychodów w związku ze stosowaniem uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym ustanowionych na obszarze właściwości danego organizatora, o ile zostały ustanowione, lub
  - c) poniesionych kosztów w związku ze świadczeniem przez operatora usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, lub
3. udostępnianiu operatorowi przez organizatora środków transportu na realizację przewozów w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

Odrębny rozdział ustawy o PTZ został poświęcony zasadom zawierania umów o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Jest to jednak zagadnienie głównie o charakterze prawnym, niewchodzące w zakres tematyczny referatu. Warto jedynie wskazać, że organizatorzy transportu dokonują wyboru operatorów przewozów albo w trybie przetargowym wynikającym z dwóch polskich ustaw<sup>30</sup> albo w trybie bezpośrednim (bez przetargu) w przypadkach określonych w ustawie lub na podstawie przepisu odsyłającego do zasad określonych w cytowanym rozporządzeniu unijnym 1370/2007.

## Podsumowanie

System organizacji i zarządzania publicznym transportem kolejowym w latach 1990-2018 uległ znaczącej ewolucji. Na obecnym etapie, po wejściu w życie ustawy o PTZ jest on już dość precyzyjnie określony oraz uregulowany szczegółowymi przepisami. Nie oznacza to jednak, że w najbliższych latach nie będzie podlegał

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2017 r., poz. 1579) albo Ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. z 2016 r., poz. 1920).

**Tabela 1.** Czynności organizowania, zarządzania i ogólne zasady funkcjonowania publicznego transportu kolejowego

<b>Czynności organizowania publicznego transportu kolejowego (zbiorowego)</b>	<b>Czynności zarządzania publicznym transportem kolejowego (zbiorowego)</b>	<b>Ogólne zasady funkcjonowania publicznego transportu kolejowego (zbiorowego)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- badanie i analiza potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym, z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej;</li> <li>- podejmowanie działań zmierzających do realizacji istniejącego planu transportowego albo do aktualizacji tego planu;</li> <li>- zapewnienie odpowiednich warunków funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, w szczególności w zakresie:               <ul style="list-style-type: none"> <li>a) standardów dotyczących przystanków oraz dworców, b) korzystania z przystanków komunikacyjnych oraz dworców,</li> <li>c) funkcjonowania zintegrowanych węzłów przesiadkowych, d) funkcjonowania zintegrowanego systemu taryfowo-biletowego, e) systemu informacji dla pasażera;</li> </ul> </li> <li>- określanie sposobu oznakowania środków transportu wykorzystywanych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej;</li> <li>- określanie przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego, udostępnionych dla operatorów i przewoźników oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- negocjowanie i zatwierdzanie zmian do umowy z operatorem;</li> <li>- ocenia i kontrola realizacji przez operatora i przewoźnika usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego;</li> <li>- kontrola nad przestrzeganiem przez operatora i przewoźnika zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego;</li> <li>- współpraca przy aktualizacji rozkładów jazdy w celu poprawy funkcjonowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej;</li> <li>- analiza realizacji zaspokajania potrzeb przewozowych wynikających z wykonywania przewozów na podstawie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego;</li> <li>- dokonywanie zmian w przebiegu istniejących linii komunikacyjnych;</li> <li>- zatwierdzanie rozkładów jazdy oraz dokonywanie ich aktualizacji w przypadku przewozów wykonywanych na podstawie potwierdzenia zgłoszenia przewozu;</li> <li>- administrowanie systemem informacji dla pasażera;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- przewóz osób odbywa się środkami transportu przystosowanymi do przewozu osób, odpowiadającymi wymaganym ze względu na rodzaj przewozu warunkom technicznym;</li> <li>- środki transportu, którymi są wykonywane usługi w zakresie publicznego transportu zbiorowego, powinny być oznakowane w sposób widoczny dla pasażera,</li> <li>- rozkłady jazdy środków transportu poszczególnych operatorów i przewoźników są podawane do publicznej wiadomości na wszystkich wymienionych w rozkładzie jazdy przystankach komunikacyjnych oraz dworcach z wyłączeniem przystanków komunikacyjnych przeznaczonych wyłącznie dla wysiadających pasażerów;</li> <li>- rozkłady jazdy są poddawane aktualizacji, o której mowa w odpowiednich przepisach;</li> <li>- cennik opłat lub taryfa są podawane do publicznej wiadomości na dworcu, przy czym cennik opłat w przewozach o charakterze użyteczności publicznej powinien także zawierać ceny biletów ulgowych wynikające z obowiązujących przepisów;</li> </ul>

<b>Czynności organizowania publicznego transportu kolejowego (zbiorowego)</b>	<b>Czynności zarządzania publicznym transportem kolejowego (zbiorowego)</b>	<b>Ogólne zasady funkcjonowania publicznego transportu kolejowego (zbiorowego)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- określanie przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym nie jest jednostka samorządu terytorialnego, udostępnionych dla wszystkich operatorów i przewoźników oraz informowaniu o stawce opłat za korzystanie z tych obiektów;</li> <li>- przygotowanie i przeprowadzenie postępowania prowadzącego do zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego;</li> <li>- zawieranie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego;</li> <li>- ustalanie opłat za przewóz oraz innych opłat, za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego, zgodnie z obowiązującymi przepisami;</li> <li>- ustalanie sposobu dystrybucji biletów za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego;</li> <li>- wykonywanie zadań, o których mowa w art. 7 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- wykonywanie zadań, o których mowa w art. 7 ust. 1 i 3 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007;</li> <li>- wykonywaniu zadań, określonych w odpowiednich przepisach ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym.</li> <li>- zarządzanie publicznym transportem zbiorowym przez organizatora w zakresie linii komunikacyjnych oraz rozkładów jazdy w ramach transportu kolejowego odbywa się we współpracy z zarządcą infrastruktury kolejowej w zakresie określonym przepisami ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym.</li> <li>- zarządca infrastruktury kolejowej, uwzględnia potrzeby przewoźowe wynikające z realizacji przewozów przez operatora, ujęte w planie transportowym obowiązującym na obszarze właściwości organizatora</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- operator uwzględnia uprawnienia pasażerów do ulgowych przejazdów określone w przepisach;</li> <li>- w przewozach o charakterze użyteczności publicznej mogą być ustanawiane przez operatora uprawnienia do ulgowych przejazdów w uzgodnieniu z organizatorem;</li> <li>- środki transportu udostępnione operatorowi przez organizatora mogą być wykorzystywane wyłącznie do realizacji przewozów na podstawie zawartej z organizatorem umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego</li> </ul>

Źródło: Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2011 r., nr 5 poz. 13).

on zmianom. Należy przewidywać, bowiem że w związku z wdrażaniem przez Unię Europejską zasad tzw. czwartego pakietu kolejowego, w następujących kilkunastu latach szczególnie silnie będą artykułowane dążenia Komisji Europejskiej do stworzenia całkowicie konkurencyjnego rynku kolejowych przewozów pasażerskich w ramach polityki budowy Jednolitego Europejskiego Obszaru Kolejowego. Komisja Europejska już od wielu lat eksponuje konieczność odejścia w całej Unii Europejskiej od tzw. bezpośredniego udzielania zamówień na kolejowe przewozy pasażerskie na rzecz ogłaszania otwartych, międzynarodowych przetargów na te przewozy. Dążenie to koliduje z sytuacją w niektórych województwach w Polsce, gdzie samorządy są właścicielami kolejowych spółek pasażerskich i udzielają im zamówień, jako tzw. podmiotom wewnętrznym, w trybie bezpośrednim (bez przetargów). Ponieważ przepisy czwartego pakietu kolejowego przewidują długie okresy przejściowe i obecnie można jeszcze zawierać w trybie bezpośrednim umowy o świadczenie usług publicznych na okresy 10 lat, kwestia niemożności bycia jednocześnie organizatorem publicznego transportu zbiorowego, podmiotem finansującym te usługi publiczne oraz właścicielem spółki kolejowej, której zleca się tego rodzaju przewozy, stanie się istotna ok. 2030 r.

## Bibliografia

- ARP objęła większośćowy pakiet udziałów w Przewozach Regionalnych*, [www.rynek-kolejowy.pl](http://www.rynek-kolejowy.pl), 30.09.2015.
- Dyrektywa 91/440 w sprawie rozwoju kolei wspólnoty, Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich 1991, L 237/25.
- Dyrektywa 95/18 dotycząca wydawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym, Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich 1995, L 143/70.
- Dyrektywa 95/19 dotycząca alokacji potencjału infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za infrastrukturę, Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich 1995, L 143/75.
- Rozporządzenie nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 2007 L 315/1.
- Strategia dla transportu kolejowego do roku 2013*, Ministerstwo Infrastruktury.
- Engelhardt J., 1998, *Transport kolejowy w Polsce w warunkach transformacji gospodarki*, t. II, *Działalność przedsiębiorstwa PKP*, Kolejowa Oficyna Wydawnicza, Warszawa.
- Ustawa z dnia 2 grudnia 1960 r. o kolejach, Dz.U. z 1989 r., nr 52, poz. 310.
- Ustawa z dnia 6 lipca 1995 r. o przedsiębiorstwie państwowym „Polskie Koleje Państwowe”, Dz.U. z 1995 r., nr 95, poz. 474.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 1989 r. o przedsiębiorstwie państwowym „Polskie Koleje Państwowe”, Dz.U. z 1989 r., nr 26, poz. 138.

- Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym, Dz.U. z 1997 r., nr 96, poz. 591.
- Ustawa z 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”, Dz.U. z 2000 r., nr 84 poz. 948.
- Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, Dz.U. z 2003 r., nr 86, poz. 789.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. z 2003 r., nr 203, poz. 1966.
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, Dz.U. z 2017 r., poz. 1579.
- Ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi, Dz.U. z 2016 r., poz. 1920.
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, Dz.U. z 2011 r., nr 5, poz. 13.

Bernard Kimel<sup>1</sup>

## ZARZĄDZANIE FINANSAMI W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ – WYBRANE ASPEKTY

---

### Wprowadzenie

Zagadnienia dotyczące sprawności funkcjonowania administracji publicznej mają kluczowe znaczenie dla prawidłowego działania państwa. Administracja uczestniczy bowiem w wielu procesach zachodzących w państwie i ma wpływ na ich przebieg. Niezmiernie zatem istotne jest stałe podnoszenie efektywności zarządzania finansami w jednostkach administracji publicznej. Doskonalenie zarządzania może przebiegać m.in. poprzez zastosowanie zarządzania procesowego. Zmieniające się warunki funkcjonowania jednostek administracji publicznej skłoniły autora do przeprowadzenia analizy efektywnych i skutecznych metod zarządzania finansami.

### 1. Sektor publiczny i administracja publiczna

W ujęciu klasycznym gospodarkę tworzą dwa sektory – publiczny i prywatny. Od dawna istnieje problem z jednoznacznym zdefiniowaniem sektora publicznego. Dzieje się tak ze względu na złożoność i niejednorodność organizacji i funkcji państwa w różnych krajach oraz czynników oddziałujących na sektor publiczny, które sprawiają, że sektor ten nieustannie się rozwija. Przesłanki te powodują, że istniejące definicje sektora publicznego nie są na tyle doskonałe, aby mogły mieć zastosowanie do każdego organizmu państwowego lub administracyjnego.

Przez administrację publiczną rozumie się zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach. Jest to definicja mieszana, czyli obejmująca jednocześnie aspekt przedmiotowości i podmiotowości. Aspekt przedmiotowości wyraża pierwszy człon definicji, tj. „zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego”.

---

<sup>1</sup> Zakład Ubezpieczeń Społecznych, I Oddział w Poznaniu.

Interes publiczny, który wprawdzie jest terminem mało precyzyjnym, stanowi kategorię nadrzędną i tożsamą z dobrem wspólnym oraz jest kluczowy do zrozumienia współczesnej administracji publicznej. Innymi słowy, interes publiczny określa ramy dopuszczalnej działalności administracji publicznej. Z kolei aspekt podmiotowości przytoczonej definicji, a więc „różne podmioty, organy i instytucje” oznacza, że wykonywanie administracji znajduje się w gestii rozczłonkowanej struktury organizacyjnej sektora publicznego<sup>2</sup>.

## 2. Zarządzanie finansami w jednostkach administracji publicznej

W literaturze podaje się wiele definicji finansów publicznych. Przyjmuje się, że przedmiotem finansów publicznych są zjawiska i procesy związane z gromadzeniem i rozdysponowaniem pieniężnych środków publicznych zapewniających funkcjonowanie sektora publicznego, który realizuje zadania publiczne.

Do podstawowych funkcji zarządzania finansami publicznymi należy tworzenie i inicjowanie programów polityki finansowej, planowanie finansowe (planowanie budżetowe), opracowywanie aktów prawnych (projektów ustaw i rozporządzeń) oraz opiniowanie projektów aktów prawnych powodujących skutki finansowe dla budżetu. Ponadto zarządzanie finansami publicznymi obejmuje organizację realizacji zadań wynikających z planów finansowych. Istotną rolę w systemie zarządzania finansami publicznymi odgrywa kontrola finansowa (kontrola wewnętrzna, zewnętrzna i audyt finansowy)<sup>3</sup>.

System zarządzania finansami w jednostkach administracji publicznej obejmuje procesy: planowania finansowego, księgowości, kontroli budżetowej, kontroli finansowej oraz zapewnienie efektywnego i skutecznego wykorzystywania zasobów.

Zarządzanie finansami jest częścią zarządzania ogólnego. Jego istotą jest przygotowanie ujętych w planie strategicznym przyszłych warunków działalności organizacji. Zarządzanie finansami jest też procesem podejmowania decyzji finansowych i inwestycyjnych, który stanowi wypadkowa planowanych zadań oraz zasileń w czasie. Źródła zasilania finansowego opierają się na kreowaniu dochodów w czasie na podstawie realnych i wysoce prawdopodobnych procesów. To podejście pozwala uniknąć nadmiernego, a przede wszystkim braku racjonalnego, wydatkowania środków oraz ustalać priorytety w zakresie finansowania przez wybór zadań przeznaczonych do sfinansowania w danym okresie.

<sup>2</sup> M. Zawicki, 2011, *Nowe zarządzanie publiczne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa, s. 13–14.

<sup>3</sup> Z. Władek, 2016, *Organizacja i zarządzanie w administracji publicznej*, Difin, Warszawa, s. 26–29.

## 2.1. Podejście systemowe

Podejście systemowe do organizacji wymaga uznania jej za szczególny typ systemu, czyli zbioru składników, między którymi zachodzą bezpośrednio lub pośrednio wzajemne stosunki, co związane jest ze sposobem myślenia o organizacji. Myślenie systemowe o organizacji (podejście systemowe do organizacji) obejmuje zarządzanie strategiczne i operacyjne z uwzględnieniem określonego typu kultury organizacyjnej i wynikającego z niego podejścia do pracowników organizacji. Współcześnie przyjmuje się, że organizacje jako systemy charakteryzują się następującymi cechami: wymieniają z otoczeniem energię, materię i informację; są sztucznymi tworaми świadomie stworzonymi przez ludzi do zrealizowania misji, ich uporządkowanie dokonane jest poprzez określone struktury organizacyjne, mają zdolność do utraty sprawności i rozwoju w czasie oraz są miejscem gry społecznej. Na tej podstawie można powiedzieć, że organizacje są systemami:

- otwartymi – jednocześnie są pod wpływem otoczenia i oddziałują na nie,
- celowościowymi – istnieje cel główny stanowiący ogólne kryterium doskonalenia organizacji,
- złożonymi – istnieje różnorodność morfologiczna elementów oraz wielostronne współdziałanie, powiązania sprzężeniami prostymi i zwrotnymi,
- strukturalizowanymi – mają strukturę określającą podział zadań oraz współzależności wewnątrz systemu, narzucającą porządek organizacyjny i przebieg procesów,
- adaptacyjnymi – mają zdolność do samodzielnego poszukiwania, w danych warunkach, stopnia zorganizowania zapewniającego możliwie największą sprawność funkcjonowania systemu,
- spójnymi – istnieją funkcjonalne powiązania pomiędzy podsystemami (zmiana w którymkolwiek z nich powoduje zmiany we wszystkich pozostałych).

Organizacja jako system składa się z podsystemów: społecznego (jednostkowy, grupowy, kulturowy) oraz technicznego (maszyny, urządzenia). Można uzupełnić przedstawiony podział o podsystem organizacyjny, w którym podejmowane są decyzje o typie struktury organizacyjnej, stopniu decentralizacji i formalizacji organizacji. W innej klasyfikacji podsystemów organizacji wyróżnia się: ludzko-kulturowy, struktury, strategii, technologii i zarządzania. W każdym z wymienionych podsystemów powinny być wymienione działania zorientowane na osiąganie celów organizacji, co oznacza, że wszystkie podsystemy organizacji mają wspólny cel.

Podejście systemowe do zarządzania przekłada się na jego funkcjonalność i oznacza utrzymywanie równowagi między organizacją a jej otoczeniem oraz między wszystkimi jej podsystemami. Celem nadrzędnym tak pojmowanego zarządzania jest zapewnienie organizacji odpowiednich zasileń, utrzymanie jej inte-



gralności i odrębności w otoczeniu oraz tworzenie własnej strategii funkcjonowania i przetrwania<sup>4</sup>.

Systemowa koncepcja organizacji podkreśla jej otwartość na otoczenie zarówno wewnętrzne jak i zewnętrzne, oraz fakt, że przez swoje oddziaływanie może ona również wpływać na kształtowanie się tego otoczenia. Ponadto każda organizacja jest systemem złożonym, co wynika nie tyle z dużej liczby podsystemów, wejść i wyjść, ile przede wszystkim z ich różnorodności morfologicznej oraz wielostronnego współdziałania i powiązania zarówno sprzężeniami prostymi jak i zwrotnymi występującymi między: częściami i całością, poszczególnymi częściami, całością a otoczeniem, częściami a otoczeniem.

Kierownicy poszczególnych komórek organizacyjnych nie mogą się w swoich działaniach ograniczać wyłącznie do realizacji własnych zadań, lecz powinni również uwzględniać wzajemne współdziałanie z innymi komórkami organizacyjnymi wewnątrz jednostki oraz jednostkami funkcjonującymi w ich otoczeniu. Takie podejście pozwala na uzyskanie efektu synergii, co w rezultacie prowadzi do większej efektywności funkcjonowania organizacji.

Istotnym elementem wpływającym na sprawne funkcjonowanie systemu, jest szybki przepływ informacji, materiałów i energii (nakładów), które wchodzą na wejściu systemu, a następnie – dzięki transformacji – opuszczają system na wyjściu. Funkcjonowanie systemu podlega kontroli która jest w ujęciu cybernetycznym sprzężeniem zwrotnym służącym ocenie działalności. W przypadku pojawienia się nieprawidłowości interpretowane są one jako zakłócenia, wobec których podejmowane są działania korygujące.

Systemowe podejście do zarządzania finansami w jednostkach administracji publicznej umożliwi dokonanie diagnozy błędów i porażek, a w konsekwencji prowadzi do wprowadzania zmian organizacyjnych w celu doskonalenia organizacji i jej systemów zarządzania. Implementacja systemowego podejścia do zarządzania finansami w jednostkach administracji publicznej powinna uwzględniać następujące kroki:

- opis relacji łączący poszczególne działy organizacji, który pozwoli zbudować mapę powiązań,
- identyfikacja i opis kluczowych procesów dla funkcjonowania organizacji oraz rekomendacji jego doskonalenia,
- projektowanie strategii organizacji.

---

<sup>4</sup> K. Szczepańska, M. Bugdol (red.), 2016, *Podstawy zarządzania procesami*, Difin, Warszawa, s. 15.

## 2.2. Podejście procesowe

Także w jednostkach administracji publicznej w celu podnoszenia efektywności organizacji, jak również efektywności wykorzystania zasobów publicznych należy obok podejścia systemowego do zarządzania wykorzystać instrumenty koncepcji zarządzania procesowego. Podejście procesowe do zarządzania w kontekście budżetowania zadaniowego i zarządzania strategicznego jest istotnym krokiem w procesie przekształcania organizacji realizującej cele wewnątrz wydziałowe w organizację zarządzaną przez cele strategiczne przekładane na cele operacyjne w procesach i – w konsekwencji – na cele dla poszczególnych stanowisk pracy.

Identyfikacja procesów jest jednym z najważniejszych etapów funkcjonowania systemu w ramach którego wyodrębnia się procesy podstawowe, które są bezpośrednio związane z realizacją wyznaczonych celów, oraz procesy pomocnicze, które zapewniają ciągłość realizacji procesów podstawowych. Zatem przez identyfikację procesów rozumie się ujęcie sekwencji działań realizowanych w jednostce i odpowiednią ich klasyfikację. Identyfikacja procesów ma na celu:

- ustalenie, jakie procesy są realizowane w jednostce,
- zdefiniowanie działań realizowanych w ramach poszczególnych procesów,
- opisanie procesów przez wskazanie obszarów jednostki i komórek organizacyjnych zaangażowanych w ich realizację,
- scharakteryzowanie działań i procesów przez ich odpowiednią parametryzację.

Z punktu widzenia funkcji realizowanej przez proces można wyodrębnić trzy jego kategorie:

- procesy wykonawcze (główne, operacyjne, centralne, podstawowe) w sposób bezpośredni generują wartość dodaną. Często nazywa się je procesami biznesowymi bowiem stanowią one zbiór operacji i czynności związanych z obsługą klienta zewnętrznego i bezpośrednio generacją efektu,
- procesy wsparcia (pomocnicze) to procesy, które mają pośredni wpływ na sposób generowania wartości dodanej. Obejmują one zbiory uporządkowanych działań, które są ukierunkowane na wspieranie procesów podstawowych. Są związane ze świadczeniem usług na ich rzecz. Mogą to być na przykład procesy: rekrutacji i oceny kadr, obsługi finansowo-księgowej,
- procesy zarządzania (sterujące, regulacyjne) to procesy, które mają strategiczny wpływ na sposób generowania wartości dodanej. Zarządzanie procesami polega na postrzeganiu organizacji jako podmiotu realizującego procesy i funkcjonującego z uwzględnieniem przyjętej metodyki ich identyfikacji projektowania oraz ich wzajemnych współzależności (architektura procesów). Specyfika wpływu procesów zarządzania na generowanie wartości dodanej polega na ich roli regulacyjnej w stosunku do procesów podsta-

wowych i pomocniczych. Głównym zadaniem tych procesów jest określanie misji, strategii i zasad działania całej organizacji, w tym monitorowanie efektywności procesów ustalanie ich granic, zasad doskonalenia, prerogatyw właścicieli procesów i sposób dokumentowania<sup>5</sup>.

Procesy podstawowe, procesy wykonawcze oraz procesy organizacyjne mogą być również określone jako procesy zewnętrzne, których celem jest realizacja zadań merytorycznych niezbędnych do świadczenia usług publicznych na rzecz zewnętrznego odbiorcy, z kolei procesy pomocnicze (wsparcia) oraz zarządzania odpowiadają procesom wewnętrznym, które odnoszą się do zasobów organizacji oraz realizacji działań niezbędnych do świadczenia usług publicznych.

Podejście procesowe do zarządzania organizacją wynika również z potrzeby poszukiwania nowych źródeł podnoszenia efektywności jej działania.

Wprowadzenie planowania wieloletniego oraz budżetu zadaniowego wymaga równoczesnego wdrożenia nowoczesnych koncepcji zarządzania. Zastosowanie podejścia procesowego w zarządzaniu jednostkami administracji publicznej pozwala na powiązanie procesów z celami i strategią ich realizacji na poziomie całej organizacji oraz wykorzystanie rekomendowanej przez Komisję Europejską koncepcji zarządzania przez cele, która jest integralnym elementem budżetu zadaniowego. Ponadto identyfikacja procesów tworzy podstawy dla systemu informacyjnego rachunku kosztów<sup>6</sup>.

Integracja wspólnych obszarów zarządzania w jednostkach administracji publicznej, jako całą organizacją z zarządzaniem finansami oraz zarządzania procesami pozwoli na zlikwidowanie wielu barier w efektywnym wykorzystaniu zasobów publicznych poszczególnych działów czy funkcji, a także zapewni powtarzalność działań, co z kolei sprzyja zachowaniu standardów obsługi czy jakości.

### 2.3. Zarządzanie przez cele

Nowoczesna instytucja publiczna musi mieć jasno skonstruowaną strategię. Cele w strategii powinny być mierzalne i możliwe do zrealizowania.

Zarządzanie przez cele jest jedną z najbardziej popularnych metod zarządzania w systemowym podejściu do organizacji i zarządzania. Obejmuje ono określenie tego, czego się oczekuje od każdej jednostki organizacyjnej i każdego pracownika, oraz ocenę tego, co zostało zrealizowane.

Zarządzanie przez cele to sposób zarządzania, którego podstawą są wyznaczone cele, którym przypisuje się niezbędne do ich realizacji zasoby oraz wybiera

<sup>5</sup> A. Bitkowska, 2013, *Zarządzanie procesowe we współczesnych organizacjach*, Difin, Warszawa, s. 39–40.

<sup>6</sup> A. Bitkowska, E. Weiss (red.), 2016, *Metody i koncepcja podejścia procesowego w zarządzaniu*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania, Warszawa, s. 101.

metody i narzędzia konieczne do ich wykonania. Zadaniem zarządzania przez cele jest eliminacja niekorzystnych tendencji oraz zwiększenie efektywności działań organizacji. Jest to metoda zarządzania opierająca się na systematycznym podejściu do planowania, kontrolowania i oceniania pracowników, realizowanego przez ustalanie celów i ocenę na podstawie wyników działań. Na szczególną uwagę zasługuje fakt, że zarządzanie przez cele pozostawia pracownikom swobodę w wyborze środków i sposobów osiągania wyznaczonych wyników oraz preferuje dokonywanie wspólnej oceny i analizy uzyskanych rezultatów.

Zarządzanie przez cele opiera się na trzech podstawowych założeniach:

- cele wszystkich komórek organizacyjnych i wszystkich uczestników organizacji muszą być spójne, muszą być ze sobą logicznie i strukturalnie powiązane,
- cele i wynikające z nich zadania muszą być ze sobą realizowane z zaangażowaniem, to znaczy, że każdy pracownik odpowiedzialny za nie musi mieć odpowiednią motywację, która wynika z wyraźnego uświadomienia sobie zadania, jakie musi być wykonane, i wyniku, jaki ma być osiągnięty,
- zrozumienie celów stanowi podstawę samodzielnego poszukiwania najlepszych sposobów ich realizacji.

Na podkreślenie zasługuje również, że zarządzanie przez cele integruje funkcje zarządzania:

- formułowanie strategii,
- programowanie, planowanie działań wraz z alokacją środków niezbędnych do ich realizacji,
- określenie zasobów oraz ich przydział zgodnie z przyjętymi celami,
- monitorowanie i pomiar efektywności działań prowadzących do osiągnięcia wyznaczonych celów,
- ocenę podejmowanych działań oraz stopnia osiągnięcia celu przyjętego przez organizację.

Formułowanie i wyznaczanie celów organizacji jest najważniejszym etapem procesu planowania strategicznego, ma także kluczowe znaczenie przy projektowaniu cyklu działania zorganizowanego. Cele bowiem wyznaczają określony stan przyszły, do którego organizacja powinna podążać w trakcie działania zorganizowanego. Ponadto są one istotne z punktu widzenia prawidłowego funkcjonowania organizacji i mają decydujący wpływ na jej skuteczność i ekonomiczność.

W działaniach zorganizowanych cele mogą być różnie formułowane, ale żeby zostały osiągnięte, należy nimi zarządzać, kontrolować oraz dokonywać systematycznego pomiaru stopnia ich realizacji.

Zarządzanie przez cele oraz zarządzanie celami wymaga wdrożenia w jednostkach administracji publicznej systemu monitoringu do oceny stopnia osiągniętych

celów. Monitorowanie postępu z realizacji zadań oraz uzyskanych wyników odbywa się na podstawie mierników, które można podzielić na:

- finansowe – dochód, zysk udziałowców, wartość dodana, stopa rentowności kosztów,
- ilościowe – ilość wyprodukowanych wyrobów lub świadczonych usług, liczba nowych klientów, wielkość produkcji,
- wynikowe – spełnienie norm (jakości, obsługi itp.), zmiana zachowań klientów (wewnętrznych i zewnętrznych), realizacja zadań, poziom zleceń, innowacje,
- reakcyjne – ocena innych: kolegów, klientów wewnętrznych i zewnętrznych,
- czasowe – tempo realizacji zamówień lub osiągania wyników, dotrzymywanie terminów, ilości zaległości, czas wprowadzenia produktów do sprzedaży, tempo dostaw.

### 3. Zarządzanie finansami publicznymi przez controlling

Poprzez controlling rozumieć należy zintegrowany podsystem kierowania, planowania, kontroli i informacji, wspierający adaptację i koordynację całego systemu zarządzania bądź jako proces nawigacji i sterowania gospodarczego za pomocą planu.

Analiza porównawcza definicji controllingu pokazuje, że wszystkie one uwzględniają następujące cechy wspólne:

- wspieranie realizacji procesów zarządzania (podsystem zarządzania organizacjami),
- koordynację, nadrzędną funkcję controllingu w procesach zachodzących w organizacjach,
- informację jako niezbędne źródło wiedzy w procesie podejmowania decyzji,
- osiąganie wytyczonych celów organizacji.

Istotne jest to, że controlling nie obejmuje wszystkich funkcji zarządzania, ale koncentruje się na planowaniu, sterowaniu i kontroli.

Dokonując porównania poszczególnych etapów rozwoju koncepcji controllingu można stwierdzić, że controlling opiera się na informacji. W pierwszym okresie wykorzystywano informację, których źródłem była tylko rachunkowość, głównie sprawozdania finansowe oraz kontrola realizowana w ujęciu historycznym. Zmieniające się warunki funkcjonowania organizacji wymusiły na menedżerach poszukiwanie dodatkowych źródeł informacji. Wraz z rozwojem informatyki i zmianami w koncepcjach zarządzania zakres informacji stopniowo uległ rozszerzeniu. W controllingu zaczęto wykorzystywać obok rachunkowości, analizę ekonomiczną i finansową oraz kontrolę kierowniczą. Controlling jako koncepcja zarządzania

opiera się bowiem na przetwarzaniu informacji, która dociera szybko do jej adresata, jest rzetelna i wiarygodna, dzięki czemu służy kadrze kierowniczej przy podejmowaniu racjonalnych decyzji. Koncepcja controllingu zakłada wspomaganie systemów zarządzania organizacją, w szczególności systemu planowania i systemu kontroli oraz procesu podejmowania decyzji. Z kolei istota controllingu rozumianego jako sterowanie czyli reagowanie na pojawiające się w organizacji i przewidywane odchylenia przez wypracowanie na podstawie różnorodnych analiz wariantów decyzje i realizację jednej z nich pozwala na usprawnienie systemu informacyjnego.

Controlling wpisuje się w koncepcję nowego zarządzania publicznego jest to bowiem instrument systemowego podejścia do działania organizacji od planowania przez realizację i pomiar dokonań, po kontrolę. Skutkiem całościowego podejścia jest inicjowanie doskonalenia działania funkcji sterowania i koordynacji systemu controllingu. Ponadto controlling wspomaga kierownictwo organizacji w procesie podejmowania decyzji dotyczących planowania przychodów, wydatków i kosztów oraz realizacji tych planów przez przetwarzanie i analizowanie informacji pochodzących ze wszystkich obszarów jej funkcjonowania, a przede wszystkim koncentruje się na informacjach dotyczących przyszłości<sup>7</sup>.

W jednostkach administracji publicznej controlling, kontrola wewnętrzna oraz audyt wewnętrzny mogą funkcjonować jednocześnie. Wspólną cechą controllingu i audytu wewnętrznego jest audyt zadań określany również jako audyt działań.

Kontrola wewnętrzna jest zbliżona do audytu wewnętrznego, ale obejmuje zdecydowanie większy zakres oraz wskazuje na możliwości doskonalenia organizacji w różnych obszarach jej funkcjonowania. Audyt wewnętrzny w jednostkach administracji publicznej koncentruje się na aspektach kontroli zarządczej w organizacji z uwzględnieniem zarządzania ryzykiem. Z kolei controlling uwzględnia planowanie, koordynację, sterowanie i kontrolę oraz pomiar efektywności a także skuteczność realizacji zadań przez jednostki administracji publicznej.

Głównym obszarem zainteresowania controllingu są „wąskie gardła”, czyli najwrażliwsza ogniwa organizacji, w których w krytycznej sytuacji w pierwszej kolejności pojawiają się problemy do rozwiązania. Identyfikacja „wąskich gardeł” w organizacji polega na:

- ustaleniu dopuszczalnych odchyień powodowanych przez wąskie gardła i przeciwdziałanie odchyleniom nadmiernym i niedopuszczalnym,
- wyodrębnienie „wąskich gardeł” w celu przydzielenia ograniczonych zasobów organizacji na te cele, procesy i dziedziny, które przynoszą największe korzyści.

<sup>7</sup> M. Borowik, 2013, *Doskonalenie systemu zarządzania finansami w jednostkach administracji publicznej*, Wydawnictwo edu-Libri, Kraków, Legionowo, s. 95–97.

W koncepcji controllingu kładzie się więc nacisk na kierowanie w większym stopniu niż w rachunkowości zarządczej. Niemniej jednak oba systemy mają część wspólną, która jest wykorzystywana w procesie zarządzania.

### Podsumowanie

Bez względu na formę organizacyjną, status prawny oraz metodę zarządzania, każda organizacja powinna doskonalić się w celu podniesienia efektywności zarządzania oraz racjonalnego wykorzystania zasobów.

Wprowadzanie zmian w systemie zarządzania finansami w jednostkach administracji publicznej będzie efektywne, jeśli obok wdrażania nowych rozwiązań będą zachodziły procesy doskonalenia, przy jednoczesnym uwzględnieniu zmieniających się czynników otoczenia zarówno wewnętrznego jak i zewnętrznego. Skuteczne wdrożenie zmian w systemie zarządzania finansami w jednostkach administracji publicznej jest uzależnione również od koncentracji na realizacji celów strategicznych – nie tylko kadry kierowniczej, ale też każdego pracownika, co jest możliwe przez wdrożenie koncepcji zarządzania przez cele, zespołów zadaniowych, pracy zespołowej oraz upowszechnianie podejścia systemowego i procesowego w zarządzaniu.

Wprowadzanie zmian w systemie zarządzania finansami w jednostkach administracji publicznej nie jest zadaniem łatwym. Wymaga przekonania do nich przede wszystkim najwyższego kierownictwa. Rzeczywistym wsparciem we wprowadzaniu zmian w organizacji powinni być lojalni współpracownicy, równocześnie posiadający własne zdanie i wyrażający je, a przy tym dysponujący rzetelnym przygotowaniem w dziedzinie którą się zajmują (wiedza, doświadczenie i umiejętności) oraz zdolnością do kreatywnego (tzn. także krytycznego) myślenia. Jest to wzorzec trudny do zastosowania, ale możliwy do wprowadzenia sprawnego systemu zarządzania finansami w jednostkach administracji publicznej.

### Bibliografia

- Bitkowska A., Weiss E. (red.), 2016, *Metody i koncepcja podejścia procesowego w zarządzaniu*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania, Warszawa.
- Bitkowska A., 2013, *Zarządzanie procesowe we współczesnych organizacjach*, Difin, Warszawa.
- Borowik M., 2013, *Doskonalenie systemu zarządzania finansami w jednostkach administracji publicznej*, Wydawnictwo edu-Libri, Kraków, Legionowo.
- Szczepeńska K., Bugdol M. (red.), 2016, *Podstawy zarządzania procesami*, Difin, Warszawa.
- Władek Z., 2016, *Organizacja i zarządzanie w administracji publicznej*, Difin, Warszawa
- Zawicki M., 2011, *Nowe zarządzanie publiczne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.

## ZARZĄDZANIE WIEDZĄ W INSTYTUCJI ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ. ASPEKTY PRAKTYCZNE

---

### Wprowadzenie

Globalizacja, postępująca utrata znaczenia tradycyjnych zasobów i przede wszystkim rozwój nowych technologii informacyjnych przyczyniają się do powstania gospodarki opartej na wiedzy. Nowe warunki funkcjonowania uprzywilejowują nowe formy organizacyjne – organizacje oparte na wiedzy. Organizacje oparte na wiedzy budują swój potencjał w oparciu o zasoby niematerialne., których głównym komponentem jest wiedza<sup>3</sup>. W.M. Grudzewski i I.K. Hejduk charakteryzują organizacje oparte na wiedzy jako podmioty, których struktura skoncentrowana jest na kreowaniu wartości dodanej poprzez wykorzystywanie wiedzy<sup>4</sup>. Wraz ze wzrostem znaczenia wiedzy, jako kluczowego zasobu organizacji, zaczęto dostrzegać potrzebę zarządzania wiedzą w organizacji. Koncepcja zarządzania wiedzą była odpowiedzią na potrzeby przedsiębiorców, którzy chcieli efektywnie zarządzać kapitałem intelektualnym w swoich organizacjach. Zarządzanie wiedzą jest również użyteczną koncepcją w organizacjach o charakterze niegospodarczym w tym instytucjach administracji publicznej gdyż zarówno przedsiębiorstwa jak i urzędy administracji publicznej w codziennej pracy wykorzystują zasoby wiedzy. Uzasadnieniem tezy wskazującej na imperatyw upowszechnienia koncepcji zarządzania wiedzą

---

<sup>1</sup> Katedra Teorii Organizacji i Zarządzania, Wydział Zarządzania, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu.

<sup>2</sup> Urząd Skarbowy Leszno.

<sup>3</sup> K.E. Sveiby, 1997, *The New Organizational Wealth*, Berrett-Koehle Publishers, San Francisco, s. 19; P.F. Drucker, 2006, *Nadchodzi nowa organizacja*, w: P.F. Drucker (red.), *Zarządzanie wiedzą*, Harvard Business Review, Helion, Gliwice, s. 7.

<sup>4</sup> W.M. Grudzewski, I. Hejduk (red.), 2004, *Zarządzanie wiedzą w przedsiębiorstwach*, Difin, Warszawa, s. 135.



w instytucjach administracji publicznej jest także zmiana paradygmatu zarządzania w kierunku nowego zarządzania publicznego. Nowe zarządzanie publiczne wprowadza podejście menedżerskie do zarządzania sektorem publicznym, którego głównymi komponentami są: wydajność, urynkowienie, orientacja na usługi, decentralizacja, polityka publiczne i odpowiedzialność za wyniki<sup>5</sup>. Artykuł jest próbą identyfikacji barier oraz czynników ułatwiających wdrażanie koncepcji zarządzania wiedzą oraz określenia stanu wykorzystania technologii informatycznych w procesach lokalizowania wiedzy, jej pozyskiwania, tworzenia, dzielenia, wykorzystywania i zachowania w instytucji administracji publicznej na przykładzie Urzędu Skarbowego.

## 1. Proces zarządzania wiedzą

Termin zarządzania wiedzą pojawił się dopiero w połowie lat dziewięćdziesiątych XX w. W ogólnym ujęciu zarządzanie wiedzą należy koncentrować na takim pozyskiwaniu i przekazywaniu wiedzy, aby wszystkie jednostki w organizacji, w każdym momencie, posiadały do niej dostęp i mogły ją wykorzystywać przy wykonywaniu swoich obowiązków<sup>6</sup>. Rozwój koncepcji zarządzania wiedzą doprowadził do wyodrębnienia trzech zasadniczych podejść: japońskiego, zasobowego i procesowego.

Zgodnie z modelem procesowym zarządzanie wiedzą to ogół procesów umożliwiających tworzenie, upowszechnianie i wykorzystywanie wiedzy do realizacji celów organizacji<sup>7</sup>. Takie ujęcie procesu zarządzania wiedzą pozwala na wyróżnienie trzech jego faz: tworzenia, upowszechnienia i wykorzystywania wiedzy. W modelu zaproponowanym przez T. Davenporta i L. Prusaka zakłada się, że zarządzanie wiedzą konstytuują trzy procesy: tworzenia, kodyfikacji i transferu wiedzy<sup>8</sup>. Z kolei G. Probst i S. Raub identyfikując składowe procesy zarządzania wiedzą wyróżnili: lokalizowanie wiedzy, pozyskiwanie wiedzy, rozwijanie wiedzy, dzielenie się wiedzą, wykorzystywanie wiedzy oraz zachowanie wiedzy<sup>9</sup>, co zostało zaprezentowane w tabeli 1.

<sup>5</sup> D.F. Kettl, 2000, *Global Public Management Revolution: a report on the transformation of governance*, Washington.

<sup>6</sup> M. Morawski, 2006, *Zarządzanie wiedzą: organizacja, system, pracownik*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław, s. 128.

<sup>7</sup> G. Gierszewska, 2011, *Zarządzanie wiedzą w przedsiębiorstwie. Modele podejścia, praktyka*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa, s. 88.

<sup>8</sup> T.H. Davenport, L. Prusak, 1998, *Working Knowledge. How Organizations Manage What They Know*, Harvard Business School Press, Boston, MA.

<sup>9</sup> G. Probst, S. Raub, K. Romhardt, 2004, *Zarządzanie wiedzą w organizacji*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków, s. 42.

**Tabela 1.** Podejście procesowe zarządzania wiedzą wg G. Probst i S. Rauba

Proces	Zmienne szczegółowe
Lokalizowanie wiedzy	– źródła pozyskiwania danych, informacji i wiedzy, zarówno wewnętrzne jak i zewnętrzne – dostęp do informacji i wiedzy – ochrona informacji
Pozyskiwanie wiedzy	– stosowane metody pozyskiwania wiedzy – dostęp do wiedzy zewnętrznej
Tworzenie wiedzy	– metody wykorzystywane w tworzeniu wiedzy – praca komórki organizacyjnej – praca zespołowa
Dzielenie się wiedzą	– metody w dzieleniu się wiedzą – metody wspierania dzielenia się wiedzą – bariery w dzieleniu się wiedzą
Wykorzystywanie wiedzy	– potrzebny czas na dostęp do danych, informacji oraz wiedzy – przejrzystość i czytelność informacji – bariery w wykorzystywaniu wiedzy
Zachowywanie wiedzy	– metody wspierania kluczowych pracowników – metody zachowywania dobrych praktyk – archiwizowanie wiedzy

Źródło: opracowanie własne na podstawie: G. Probst, S. Raub, K. Romhardt, 2004, *Zarządzanie wiedzą...*, op. cit., s. 42.

W związku z rozwojem nowoczesnych technologii oraz wzrostem znaczenia wykorzystania wiedzy w organizacji – coraz częściej – przy budowie i realizacji koncepcji zarządzania wiedzą wykorzystuje się systemy informatyczne. Wręcz podkreśla się, że konieczną składową systemu zarządzania wiedzą są systemy informatyczne, które dzięki zdolności przetwarzania ogromnych ilości danych i informacji, znacząco ułatwiają realizację funkcji systemu zarządzania wiedzą, zwiększając jego efektywność i obniżając koszty jego funkcjonowania<sup>10</sup>. Zdaniem K. Klincewicza systemami informatycznymi mogącymi istotnie wspierać budowę systemu zarządzania wiedzą są: mechanizmy wyszukiwania, systemy zarządzania dokumentami i treściami, portale korporacyjne, systemy obiegu pracy, systemy pracy grupowej, systemy zarządzania relacjami z klientami i Business Intelligence<sup>11</sup>.

## 2. Zarządzanie wiedzą w instytucji administracji publicznej na przykładzie Urzędu Skarbowego – wyniki badań

W celu identyfikacji czynników sprzyjających i barier realizacji procesów składających się na zarządzanie wiedzą w badanym Urzędzie Skarbowym (US), tj.

<sup>10</sup> D. Jemielniak, A. Koźmiński (red.), 2008, *Zarządzanie wiedzą*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa, s. 336–337.

<sup>11</sup> K. Klincewicz, 2004, *Knowledge Management. Development, Diffusion and Rejection*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW, s. 116.

lokalizowania wiedzy, pozyskiwania wiedzy, tworzenia wiedzy, dzielenia się wiedzą, wykorzystywania wiedzy oraz zachowania wiedzy przeprowadzono postępowanie badawcze. Na pierwszym etapie postępowania badawczego, badaniem objęto pracowników Urzędu Skarbowego funkcjonującego na terenie województwa wielkopolskiego. Do pracowników US skierowano kwestionariusz ankietowy. W badaniu wzięło udział 29 pracowników co stanowi 22% wszystkich zatrudnionych. Na drugim etapie analizie poddano systemy informatyczne stosowane przez Urząd Skarbowy i ich wykorzystanie w procesie zarządzania wiedzą. Badanie przeprowadzono w 2017 r.

W procesie lokalizowania wiedzy pracownicy – jako czynniki ułatwiające realizację tego procesu – wskazywali najczęściej na dostępność procedur i wytycznych (48%). Uważają oni, że dotarcie do nich jest ułatwione a zlokalizowana w nich wiedza ogólnie dostępna. W dalszej kolejności wskazywano na dostępność materiałów ze strony Izby Skarbowej (26%) a także łatwość obsługi baz danych (17%) oraz dostęp do materiałów poszkoleniowych (9%). Zdaniem badanych za bariery tego procesu uznać należy w równym stopniu (30%) ograniczoną dostępność do procedur i wytycznych oraz dyspozycji ze strony Izby Skarbowej. Jest to dość zaskakujące, bowiem dostępność procedur i wytycznych wskazywano jako czynnik w największym stopniu ułatwiający lokalizowanie wiedzy. Paradoks ten wynika prawdopodobnie z dużej zmienności przepisów będących podstawą funkcjonowania US. Co sprawia, że pomimo wysokiego stopnia formalizacji pracownicy oczekują dalszych wytycznych ułatwiających podejmowanie decyzji.

W opinii badanych pracowników najważniejszym czynnikiem sprzyjającym pozyskiwaniu wiedzy jest obsługa baz danych z potrzebnymi informacjami (48%). Uważają oni, że bazy danych są ogólnie dostępne i istnieje świadomość ich ważności. W dalszej części jako źródła wiedzy wskazali dostęp do materiałów poszkoleniowych (26%). Dostęp do tych materiałów zdaniem pracowników jest w miarę swobodny co pozwala na pozyskiwanie z nich wiedzy. Dalsze wskazywane czynniki to kontakt z Izbą Skarbową (8%), kontakt z innymi urzędami (8%) oraz swoboda w wyborze szkoleń (4%). Tylko jeden z pracowników wskazał jako metodę pozyskiwania wiedzy bibliotekę US. Wydaje się, że ten sposób pozyskiwania wiedzy nie jest w pełni wykorzystywany przez pracowników US. Zdaniem badanych pracowników relacje z Izbą Skarbową (30%) są główną barierą pozyskiwania wiedzy ze względu na utrudniony z nią kontakt. Pracownicy podkreślali, że Izba Skarbowa utrudnia realizację wielu działań urzędu w zakresie rozwijania koncepcji zarządzania wiedzą. Swoboda w wyborze szkoleń jest również częstym problemem – zdaniem 26% badanych. Chcieliby oni mieć większą swobodę w wyborze szkolenia co może mieć wpływ na bardziej efektywne pozyskiwanie wiedzy.

Na etapie tworzenia wiedzy jako czynniki sprzyjające najczęściej wskazywano postawę kadry kierowniczej skłaniającą pracowników do samodzielnego podejmowania decyzji (33%). Około 26% wskazało system motywacji zachęcający pracowników do udziału w szkoleniach. W dalszej kolejności pojawiały się odpowiedzi: spotkania integracyjne (22%) oraz wsparcie kadry kierowniczej do rozwijania propozycji usprawnień badanego Urzędu Skarbowego. Usprawnienia są bardzo ważnym elementem tworzenia wiedzy, gdyż poprzez innowacje budują wiedzę organizacyjną. Jeden z pracowników zasugerował samokształcenie jako formę tworzenia własnej wiedzy, co jest bardzo słusznym spostrzeżeniem i powinno być zawarte w propozycjach usprawnień. Jako bariery procesu tworzenia wiedzy wskazywane były niewystarczająca liczba spotkań integracyjnych i wymiany poglądów (30%), wsparcie w zakresie rozwijania pomysłów usprawnień w US (22%) oraz system motywacji pracowników (13%).

Badani pracownicy uznali, że najważniejszymi czynnikami procesu dzielenia się wiedzą są dostęp do materiałów po szkoleniach pracowniczych (35%) oraz wymiana wiedzy między komórkami organizacyjnymi Urzędu (31%). Tak samo ocenione zostało działanie sieci wewnętrznej Intranetu (31%), która umożliwiła łączenie się z bazami danych, a przy tym dzieleniu się zgromadzoną wiedzą. Najślabiej wypadło funkcjonowanie systemu dzielenia się pomysłami i propozycjami usprawnień. Jedynie 4% wskazało, że czynnik ten jest istotny. Zdaniem 61% procent badanych najważniejszą barierą dzielenia się wiedzą jest wymiana informacji pomiędzy komórkami organizacyjnymi. Pracownicy zauważają problem hermetyzacji informacji w urzędzie w obrębie jednej komórki organizacyjnej.

Analiza wyników badania wskazuje, że na etapie wykorzystywania wiedzy najczęściej jako czynniki sprzyjające wskazuje się wykorzystywanie procedur i wytycznych (52%), co jest zgodne z przewidywaniami, biorąc pod specyfikę funkcjonowania US. Na drugim miejscu znalazła się adekwatność wykonywanych działań do posiadanej wiedzy (22%). Wynik ten wskazywać może, że występuje niepełna zgodność wykonywanych zadań z posiadaną wiedzą pracowników co może być przyczyną niepełnego wykorzystania ich wiedzy. Niepokoić może także wskazanie Oprogramowanie do obsługi bieżącej i Dostęp do zasobów archiwalnych na poziomie odpowiednio 17% i 9%. Pracownicy wskazują na pewne problemy i niedogodności związane z ich obsługą. Barieryami zachowania wiedzy zdaniem osób zatrudnionych są w równym stopniu obowiązujące procedury i wytyczne oraz brak adekwatności wykonywanych przez pracowników zadań do posiadanej wiedzy (po 30%). Jest to ciekawe zjawisko. Procedury bowiem wskazywano jako istotne i przyczyniające się do poprawy sprawności funkcjonowania organizacji. Prawdopodobnie formułując odpowiedzi pracownicy doszli do wniosku, że procedury są ważne, jednakże samo wykorzystywanie wiedzy jest odtwórcze i ogranicza możliwości wykorzystania

potencjału pracowników. Około 22% pracowników uznało za barierę procesu wykorzystywania wiedzy – oprogramowanie do obsługi bieżącej.

Mocną stroną procesu zachowania wiedzy – zadaniem 39% badanych – jest wprowadzanie danych do baz co najskuteczniej przyczynia się do zachowania wiedzy w US. W dalszej kolejności wskazano na upowszechnianie dobrych praktyk w zakresie realizacji zadań (26%), które powodują, że zdobyta wiedza podczas wykonywania czynności urzędowych jest utrwalana i zachowywana. Motywowanie pracowników do przyswajania wiedzy wskazało 22% ankietowanych, a 13% na tworzenie dokumentów ze szkoleń. Do barier procesu zachowania wiedzy zaliczono: podejmowanie działań na rzecz upowszechnienia dobrych praktyk i motywowanie pracowników do przyswajania wiedzy (po 35%). Pracownicy nie odczuwają motywacji do poszerzania swojej wiedzy, co jest niepokojącym zjawiskiem.

Wyniki badań przeprowadzonych na drugim etapie zaprezentowano w tabeli 2. W tabeli tej przedstawiono wykorzystanie narzędzi informatycznych w badanym Urzędzie Skarbowym w poszczególnych procesach składających się na zarządzanie wiedzą.

**Tabela 2.** Systemy informatyczne w procesie zarządzania wiedzą w Urzędzie Skarbowym

Rodzaj narzędzia w zarządzaniu wiedzą	Nazwa i opis funkcji zastosowanego narzędzia w zarządzaniu wiedzą Oznaczenia: ✓ – zastosowanie w procesie ✗ – plan zastosowania w przyszłości	Lokalizowanie	Pozytkowanie	Tworzenie	Dzielenie się	Wykorzystywanie	Zachowywanie
<b>Poczta elektroniczna</b>	Urząd posiada wewnętrzny system poczty, który stosowany jest w intranecie i internecie. Wszystkie adresy mailowe działają w ramach jednej domeny narzuconej przez właściwą Izbę Skarbową oraz Ministerstwo Finansów.	✓	✓	✓	✓	✓	✓
<b>Telefony</b>	Używane w celu szybkiego połączenia się z innym działem w Urzędzie Skarbowym. Są uzupełnieniem dostarczania dokumentów drogą tradycyjną.	✓	✓	✓	✓	✓	✓
<b>Intranet i Internet</b>	Wszystkie urzędy skarbowe połączone są ze sobą chronioną siecią internetową, natomiast w obrębie urzędu skarbowego funkcjonuje intranet. Wszystkie procesy zarządzania wiedzą są realizowane z wykorzystaniem tych łącz.	✓	✓	✓	✓	✓	✓
<b>Komunikatory komputerowe</b>	Urząd nie posiada komunikatora do szybkiego powiadomienia pracowników o potrzebie np. załatwienia sprawy związanej z danym dokumentem. Nieznane są też plany co do zamiaru wdrożenia takiego komunikatora.	-	-	-	-	-	-

Rodzaj narzędzia w zarządzaniu wiedzą	Nazwa i opis funkcji zastosowanego narzędzia w zarządzaniu wiedzą Oznaczenia: ✓ – zastosowanie w procesie X – plan zastosowania w przyszłości	Lokalizowanie	Pozyskiwanie	Tworzenie	Dzielenie się	Wykorzystywanie	Zachowywanie
Bazy danych	Istnieje jedynie ogólnopolska baza danych „SeRCe”, jednak zawiera ona podstawowe dane o podatnikach, takie jak adresy zamieszkania. Baza danych jest jednak rozwijana i być może zostanie powiązana z innymi systemami.	✓	✓	✓	X	✓	-
	Urząd Skarbowy korzysta z baz danych systemu „POLTAX”. Jest ona nadzorowana przez Ministerstwo Finansów i wynika z jego rozporządzenia. Posiada kilka podsystemów: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Poltax2B,</li> <li>• EGAPOLTAX,</li> <li>• Mandaty,</li> <li>• Czynności Majątkowe,</li> <li>• Kontrola.</li> </ul> System POLTAX wciąż jest rozwijany, także też jest zarządzanie Ministerstwa Finansów. Każdy z podsystemów realizuje zadania właściwe dla osobnych komórek organizacyjnych Urzędu Skarbowego.	✓	✓	X	X	✓	✓
	Urząd Skarbowy korzysta z bazy danych o nazwie „Baza Podmiotów Szczególnych”, która służy do identyfikacji potencjalnych zagrożeń związanych z trudnymi podatnikami. Obecnie nie jest w pełni wykorzystywana.	X	✓	✓	✓	X	X
Systemy zarządzania dokumentami (DMS)	Urząd wykorzystuje program „SZD” do czynności kancelaryjnych, który ma służyć wystawianiu dokumentów elektronicznych w kontaktach z podatnikami. Przeważającym jest z przedsiębiorcami.	X	X	✓	X	✓	✓
	Urząd wykorzystuje program „SP*ED”, który służy do obsługi elektronicznie wystawionych dokumentów przez podatników.	✓	✓	-	-	✓	✓
	Urząd wykorzystuje platformę „ePUAP”, która służy podatnikom do wystawiania elektronicznych formularzy dla Urzędu Skarbowego.	-	✓	-	-	✓	-
System przepływu pracy (ang. <i>workflow</i> )	W Urzędzie zastosowana jest „Biblioteka Akt”, która monitoruje dany dokument od wpłynięcia do urzędu aż do jego zarchiwizowania. Baza ta jest pomocna na wszystkich etapach zarządzania wiedzą w urzędzie. Pomaga też w kontroli terminowości załatwiania różnych spraw urzędowych.	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Rodzaj narzędzia w zarządzaniu wiedzą	Nazwa i opis funkcji zastosowanego narzędzia w zarządzaniu wiedzą Oznaczenia: ✓ – zastosowanie w procesie X – plan zastosowania w przyszłości	Lokalizowanie	Pozytkowanie	Tworzenie	Dzielenie się	Wykorzystywanie	Zachowywanie
<b>Oprogramowanie do pracy grupowej (ang. <i>groupware</i>)</b>	W Urzędzie działa aplikacja „SSP”, która jest narzędziem naczelnika Urzędu Skarbowego. To on przydziela odpowiednie zadania pracownikom urzędu. Aplikacja ta jednak ma wiele wad. Sugeruje się, że jest wadliwa i czasochłonna.	X	X	X	X	X	X
<b>Fora dyskusyjne</b>	Urząd nie posiada narzędzi typu fora dyskusyjne, które pozwalałyby na realizację procesów zarządzania wiedzą. Nie wykazano też zainteresowania takim narzędziem. Jednakże w Internecie można znaleźć publiczne fora zrzeszające tzw. skarbowców.	-	-	-	-	-	-
<b>Hurtownie danych (ang. <i>Data Warehouse</i>)</b>	W Urzędzie zastosowany jest program „WHTAX”. Hurtownia „WHTAX” jest informatycznym magazynem danych pochodzących z instancji systemu POLTAX urzędów skarbowych całego kraju. Składa się z 5 obszarów tematycznych: CIT, EGA-SPRAW, RB, ZALEGA, ZALEGŁOŚCI. Służy ona do tworzenia raportów.	X	✓	✓	X	✓	✓
	W Urzędzie zastosowany jest program „SPR”. Hurtownia PCC, VAT. Jest zasilana danymi z systemu POLTAX w celu prowadzenia sprawozdawczości podatkowej PIT oraz przygotowywania raportów dla Ministerstwa Finansów na podstawie wyników analiz.	X	✓	✓	X	✓	✓
<b>Systemy portalowe</b>	W urzędzie funkcjonuje strona intranetowa, na której są linki do odpowiednich programów, w ramach których można połączyć się z danym oprogramowaniem. Jednakże nie ma możliwości tworzenia na niej danych i typowego dzielenia się wiedzą. Nie ma też planów co do zmiany tej sytuacji.	✓	✓	-	-	-	-
	Urząd Skarbowy z uwagi na podległość Izbie Skarbowej nie ma własnej strony internetowej, jak to było przed konsolidacją w 2015, na której publikowało różne informacje. Istnieje strona internetowa dla podatników z podstawowymi informacjami.	✓	-	-	-	-	-
<b>Systemy zarządzania treścią (CMS)</b>	Urząd samodzielnie nie redaguje swojej strony internetowej. Wszystkie informacje przekazuje Izba Skarbowa w Poznaniu po uprzednim nawiązaniu kontaktu z analizowanym Urzędem Skarbowym. Zmiana ta nastąpiła po konsolidacji w 2015 roku.	✓	✓	-	-	-	-

Rodzaj narzędzia w zarządzaniu wiedzą	Nazwa i opis funkcji zastosowanego narzędzia w zarządzaniu wiedzą Oznaczenia: ✓ – zastosowanie w procesie X – plan zastosowania w przyszłości	Lokalizowanie	Pozyskiwanie	Tworzenie	Dzielenie się	Wykorzystywanie	Zachowywanie
System zarządzania szkoleniami (LMS)	W Urzędzie Skarbowym wdrażany jest system zarządzania szkoleniami „ATENA”, który docelowo ma realizować wszystkie aspekty związane z podnoszeniem kompetencji pracowników. Jest to system szkoleń na bazie platformy e-learningowej.	-	✓	-	✓	✓	-
Narzędzia Business Intelligence (BI)	Urząd nie posiada takich narzędzi. Nieznane są też plany wprowadzenia takiego narzędzia. Korzysta się z hurtowni danych przy generowaniu analiz.	-	-	-	-	-	-
Systemy zarządzania relacjami z klientami (CRM)	Z uwagi na profil działalności Urząd Skarbowy nie posiada systemu zarządzania relacjami z klientami. Teoretycznie za klienta uznać można podatnika, jednakże realizowane procesy jego obsługi znajdują odzwierciedlenie w innych aplikacjach.	-	-	-	-	-	-

Źródło: opracowanie własne.

Urząd Skarbowy wykorzystuje różnorodne programy i aplikacje informatyczne. Wiele z tych aplikacji i ich funkcji nie jest w pełni wykorzystywanych w zakresie zarządzania wiedzą – patrz oznaczenie „X” w tabeli 2. Najczęstszymi wskazywanymi problemami są błędna ekspozycja danych bądź też problemy z ich wprowadzaniem. Pracownicy Urzędu często samodzielnie nanoszą poprawki i korekty. Część programów nie jest ze sobą połączonych, niekiedy funkcje programów się nakładają bądź wykluczają. Często też dochodzi do kolizji pomiędzy poszczególnymi aplikacjami, co niekorzystnie wpływa na zarządzanie wiedzą w badanej placówce. Brakuje jednego zintegrowanego systemu zarządzania oprogramowaniem. Występują hurtownie danych, jednak działają one w sposób mechaniczny, mało przyjazny dla użytkownika.

W zakresie pracy grupowej, należałoby zastanowić się nad wprowadzeniem systemów forów internetowych do wymiany opinii i poglądów. Również interfejs łączący wszystkie programy powinien być bardziej przyjazny użytkownikom. Obecnie w tej kwestii rozwiązania są niewystarczające a powiązania między programami niezadowolające z punktu widzenia efektywności ich pracy. Wprowadzenie jednego, ulepszego portalu z oprogramowaniem, który łączyłby wszystkie funkcje ułatwiłby funkcjonowanie całego systemu informatycznego w Urzędzie.

System zarządzania szkoleniami a więc podnoszenia kompetencji pracowników powinien być udoskonalony. Same platformy e-learningowe mogą okazać się



niewystarczające. Pracownicy zauważyli, iż często szkolenia muszą wykonywać w czasie swojej pracy, co wpływa destabilizująco na ich efektywność. Kierownictwo Urzędu powinno ponadto podjąć działania zmierzające do wzbogacenia oferty szkoleń o bardziej atrakcyjne rozwiązania.

Dostęp do oprogramowania mają wyłącznie pracownicy poszczególnych komórek organizacyjnych. Każdy dział ma przypisany własny klucz do logowania a pracownicy innych działów muszą drogą formalną uzyskiwać dostęp do odpowiednich zasobów. Dane i wiedza US są systematycznie składowane i wysyłane jeden raz w miesiącu do Izby Skarbowej. Ma to na celu zapobieganiu utracie ważnych i kluczowych informacji. Są to tzw. *back-upy*, czyli kopie bezpieczeństwa. W ten sposób wiedza Urzędu jest zachowywana i zabezpieczona przed utratą.

### Podsumowanie

Rekapitulacja wyników postępowania badawczego nakierowanego na diagnozę czynników sprzyjających i barier wdrożenia koncepcji zarządzania wiedzą oraz wykorzystania systemów informatycznych w instytucji administracji publicznej na przykładzie Urzędu Skarbowego pozwala na sformułowanie następujących zasadniczych wniosków:

1. Wiele z elementów wykorzystywanych w zarządzaniu wiedzą w instytucji publicznej jaką jest Urząd Skarbowy pokrywa się ze stosowanymi w przedsiębiorstwach. Prawdopodobnie wynika to z faktu, że zarówno przedsiębiorstwa ale także coraz częściej instytucje administracji publicznej postrzegają wiedzę jako cenny zasób przyczyniający się do poprawy sprawności ich funkcjonowania.
2. Jako czynniki sprzyjające wdrażaniu koncepcji zarządzania wiedzą wskazywano głównie dostęp do procedur i wytycznych, obsługę baz danych z potrzebnymi informacjami, dostęp do materiałów poszkoleniowych oraz potrzebę wymiany informacji między komórkami organizacyjnymi Urzędu.
3. Barierami skutecznego wdrożenia koncepcji zarządzania wiedzą zadaniem badanych są: niewystarczająca liczba procedur i wytycznych, hermetyzacja informacji w obrębie poszczególnych komórek organizacyjnych, zbyt rzadko organizowane spotkania integracyjne i wymiany poglądów, brak systemów motywacyjnych wspierających poszerzanie wiedzy przez pracowników i rozwijanie pomysłów usprawnień funkcjonowania US a także niezgodność realizowanych zadań z posiadaną wiedzą.
4. Badany Urząd wykorzystuje wiele różnych narzędzi informatycznych. Jednak niektóre funkcje oferowane przez te narzędzia nie są w pełni wykorzystywane.

Podsumowując wyniki badań można sformułować wniosek, że badany Urząd reprezentujący instytucję administracji publicznej bardzo duży nacisk kładzie się na konstruowanie standardowych procedur działania oraz rozwój narzędzi informatycznych w tym wielu baz danych. Nie dowartościowuje się natomiast obszary związane z pełniejszym wykorzystaniem potencjału pracownika. Bagatelizuje się wartość kapitału ludzkiego, co może okazać się destrukcyjne w dłuższej perspektywie. Należy odpowiednio stymulować wiedzę pracowników i ją wydobywać. Należy podejmować bardziej skuteczne działania mające na celu zachowywanie i poszerzanie wiedzy przez pracowników. Wydaje się, że pomimo objęcia postępowaniem badawczym jednego podmiotu sformułowane wnioski i dostrzeżone tendencje w zakresie zarządzania wiedzą mogą mieć walor bardziej ogólny i odzwierciedlać problemy związane z wdrażaniem tej koncepcji zarządzania w jednostkach administracji publicznej.

### Bibliografia

- Davenport T.H., Prusak L., 1998, *Working Knowledge. How Organizations Manage What They Know*, Harvard Business School Press, Boston, MA.
- Drucker P.F., 2006, *Nadchodzi nowa organizacja*, w: P.F. Drucker (red.), *Zarządzanie wiedzą*, Harvard Business Review, Helion, Gliwice.
- Gierszewska G., 2011, *Zarządzanie wiedzą w przedsiębiorstwie. Modele podejścia, praktyka*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa.
- Grudzewski W.M., Hejduk I. (red.), 2004, *Zarządzanie wiedzą w przedsiębiorstwach*, Difin, Warszawa.
- Jemielniak D., Koźmiński A. (red.), 2008, *Zarządzanie wiedzą*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.
- Kettl D.F., 2000, *Global Public Management Revolution: a report on the transformation of governance*, Washington.
- Klincewicz K., 2004, *Knowledge Management. Developmenet, Diffusion and Rejection*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW.
- Morawski M., 2006, *Zarządzanie wiedzą: organizacja, system, pracownik*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław.
- Probst G., Raub S., Romhardt K., 2004, *Zarządzanie wiedzą w organizacji*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków.
- Sveiby K.E., 1997, *The New Organizational Wealth*, Berrett-Koehle Publishers, San Francisco.

## REORIENTACJA POLITYKI FINANSOWANIA OBRONNOSCI PAŃSTWA

---

### Wprowadzenie

Problematyka współczesnych badań naukowych dotycząca zagrożeń i bezpieczeństwa państwa pozostaje ważnym problemem społecznym. Działania na rzecz bezpieczeństwa są działaniami permanentnymi, wymagającymi realizacji ciągłych zadań na rzecz jego utrzymania oraz wzmocnienia. Wiele problemów dotyczących zagrożeń bezpieczeństwa związanych z rozwojem cywilizacyjnym może być rozwiązanych wyłącznie profesjonalnie<sup>4</sup>. Wypracowanie odpowiednich warunków funkcjonujących w systemie militarnym, paramilitarnym i cywilnym decyduje o stanie bezpieczeństwa obywateli danego państwa.

Jest to zasadniczy obowiązek państwa na mocy obowiązującego prawa. Zmiany społeczne, które dokonują się w społeczeństwie inspirują wielu badaczy z różnych dyscyplin. Istotne zatem wydaje się stworzenie odpowiednich struktur, wyszczególnienie oraz zabezpieczenie odpowiednich warunków ochrony państwa i obywateli. Bezpieczeństwo obywateli w danym kraju ma więc charakter bezdyskusyjny i niezbędny dla normalnego jego rozwoju<sup>5</sup>. W obrębie struktur społecznych i sytuacji zewnętrznej realizowana jest odpowiednia polityka bezpieczeństwa, której poświęcony jest ten artykuł.

Siły zbrojne realizują swoje operacje w oparciu o środki finansowe, które są przewidziane w budżecie państwa na działalność obronną. Budżet obronny

---

<sup>1</sup> Akademia Wojsk Lądowych we Wrocławiu, Wydział Zarządzania, e-mail: danuta.mierzwa@awl.edu.pl

<sup>2</sup> Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu, Wydział Finansów i Bankowości, e-mail: slawomir.jankiewicz@wsb.poznan.pl

<sup>3</sup> Akademia Wojsk Lądowych we Wrocławiu, Wydział Zarządzania, e-mail: magdalena.tomasiewicz@awl.edu.pl

<sup>4</sup> J. Maciejewski, 2014, *Grupy dyspozycyjne. Analiza socjologiczna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, s. 204.

<sup>5</sup> P. Sztompka, 2002, *Socjologiczna analiza społeczeństwa*, Znak, Kraków. s. 232.

Ministerstwa Obrony Narodowej (MON), jako konsumenta dochodu narodowego, stanowi znaczną część całości budżetu państwa. Obejmuje on środki finansowe na wydatki podstawowe jak i inwestycyjne<sup>6</sup>.

Od momentu wstąpienia Polski do NATO dodatkowo ponosi koszty związane z finansowaniem działań wynikających z zobowiązań sojuszniczych realizowanych poza granicami kraju. NATO nakłada na państwa sojusznicze obowiązek przeznaczania nie mniej niż 2,0% Produktu Krajowego Brutto<sup>7</sup>.

Celem artykułu jest ukazanie kierunków zmian w polityce finansowania Resortu Obrony Narodowej (RON) oraz wydatkach obronnych Polski na tle innych państw członkowskich NATO.

Na potrzeby przeprowadzenia badań zgromadzono i poddano analizie zebrany materiał empiryczny. Źródłem informacji były podstawowe informacje o budżecie Resortu Obrony Narodowej i Ministerstwa Obrony Narodowej oraz rozwiązania prawne zawarte w Dziennikach Urzędowych MON dotyczące decyzji budżetowych za lata 2013-2017. W celu dokonania porównań przeanalizowano również wydatki budżetowe na wojsko wybranych krajów NATO. Zebrany materiał został poddany opracowaniu, a wyniki przedstawiono w formie graficznej oraz tabelarycznej.

## 1. Podstawowe informacje o budżecie Resortu Obrony Narodowej

Budżet państwa jest podstawowym źródłem finansowania zadań związanych z wysiłkiem obronnym państwa.

Dyrektor Departamentu Budżetowego MON opracowuje decyzję budżetową zawierając w niej w szczególności<sup>8</sup>:

- zbiorcze kwoty dochodów i wydatków budżetu, wynikające z ustawy budżetowej,
- dochody i ich podział w układzie klasyfikacji budżetowej,
- wydatki i ich podział w układzie klasyfikacji budżetowej i układzie zadaniowym,
- limity stanów średniorocznych żołnierzy,
- wykaz i podział dotacji,
- zasady dokonywania i rozliczania niektórych wydatków,
- cele określone dla budżetu zadaniowego oraz działania, poprzez które będą osiąganane.

<sup>6</sup> Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (tekst jedn.: Dz.U. z 2009 r., nr 157 poz. 1240 z późn. zm.).

<sup>7</sup> Ustawa o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowania SZRP z dnia 25 maja 2001 r. (tekst jedn.: Dz.U. z 2001 r., nr 76 poz. 804 z późn. zm.).

<sup>8</sup> Decyzja nr 63/MON z dnia 4 marca 2014 r. w sprawie planowania i wykonywania budżetu RON.

Budżet na obronę narodową ujęty jest w części 29 budżetu państwa w załączniku 1 każdej ustawy budżetowej na dany rok budżetowy i obejmuje 9 działów. W poszczególnych działach wykazywane są następujące kategorie wydatków: administracja publiczna, obrona narodowa, obowiązkowe ubezpieczenia społeczne, wymiar sprawiedliwości, dochody od osób prawnych oraz fizycznych, a także od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej, szkolnictwo wyższe, ochrona zdrowia, kultura i ochrona dziedzictwa narodowego.

Budżet obronny państwa dodatkowo jest wspierany środkami pochodzącymi ze źródeł krajowych jak i zagranicznych. Do krajowych źródeł finansowania należą dotacje podmiotowe i celowe z budżetu państwa, przychody z Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych oraz z usług świadczonych przez Resort Obrony Narodowej<sup>9</sup>. Natomiast źródłami finansowania zagranicznego są środki przydzielone z funduszu inwestycyjnego NATO przyznawanego na realizację zadań inwestycyjnych w ramach Programu Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (ang. *NATO Security Investment Programme*)<sup>10</sup>.

Ministerstwo Obrony Narodowej w latach 2008-2012 nie wykorzystało ok. 8,1 miliarda zł ze swojego budżetu. Według ekspertów problemem nie był brak pieniędzy, lecz nieumiejętne ich wykorzystywanie. W związku z zaistniałą sytuacją Resort Obrony Narodowej przekazał informację, że po 2012 roku planuje pełną realizację budżetu poprzez zmiany w przepisach o sposobie prowadzenia zakupów uzbrojenia i sprzętu wojskowego<sup>11</sup>.

W 2013 roku została przeprowadzona reforma systemu kierowania i dowodzenia w systemie obronności państwa. Celem zmian było usprawnienie tego systemu, a w szczególności dopasowanie systemu do nowoczesnych koncepcji tworzenia skonsolidowanych organów dowodzenia, pełniących funkcje kierowania formacjami różnych rodzajów. Dodatkowo wprowadzony został program rozwoju na lata 2013-2022, którego intencją było ustanowienie mechanizmu wzmacniającego stabilność finansowania najważniejszego i najpilniejszego z priorytetów rozwoju, jakim jest wyposażenie wojska w środki obrony przeciwrakietowej. Według ekspertów wejście w życie tego programu nie będzie skutkowało dodatkowymi obciążeniami dla budżetu państwa. Dodatkowe finansowanie będzie przyznawane z corocznego przyrostu budżetu MON wynikającego ze wzrostu gospodarczego. Ponadto została

<sup>9</sup> Decyzja budżetowa na rok 2017 z dnia 17.01.2017 r. wraz z załącznikami (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r., poz. 17).

<sup>10</sup> Zarządzenie nr 2 MON z dnia 2 marca 2017 r. zmieniające zarządzenie w sprawie utworzenia instytucji gospodarki budżetowej pod nazwą „Zakład Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego”.

<sup>11</sup> M. Dura, 2013, W ciągu 5 lat MON stracił ponad 8 mld zł, <http://www.defence24.pl/w-ciaгу-5-lat-mon-stracil-ponad-8-miliardow-zlotych>, [17.02.2018].

przeprowadzona konsolidacja przemysłu zbrojeniowego. Została stworzona Polska Grupa Zbrojeniowa skupiająca wszystkie najważniejsze przedsiębiorstwa pracujące na rzecz obronności państwa. Zostało również podpisane porozumienie z ministrem obrony Niemiec zakładające poszerzenie współpracy w zakresie przeprowadzania operacji morskich, koncepcji rozwojowych, procesu szkolnictwa morskiego oraz zabezpieczenia logistycznego, uzbrojenia i zaopatrzenia<sup>12</sup>.

Głównym przedsięwzięciem MON w 2014 było wycofanie żołnierzy z Afganistanu, co przyczyniło się w późniejszych latach do obniżenia wydatków na misje pokojowe. Ponadto celami MON była realizacja programu modernizacji, konsolidacji przemysłu zbrojeniowego, oraz rozwój potencjału w zakresie cyberbrony. W tym roku pierwszy raz od wielu lat udało się uniknąć cięć budżetowych oraz prawie w całości zrealizować zaplanowane wydatki budżetowe. Budżet został zaplanowany jako 1,95% PKB roku poprzedniego<sup>13</sup>.

W 2015 roku osiągnięto najwyższą dotychczas kwotę wydatków na obronność państwa, z czego prawie 1 mln zł ponownie nie wykorzystano. Budżet w tym roku również stanowił 1,95% PKB roku poprzedniego. Rada Ministrów pod koniec 2014 roku została zmuszona do obniżenia planowanych wydatków budżetowych w związku z niewystarczającym poziomem realizacji dochodów państwa. Ponadto odnotowano załamanie finansowe programu *Priorytetowe zadania modernizacji technicznej wojska*. Przyczynami załamania były opóźnienia w realizacji procedur pozyskiwania sprzętu wojskowego. Ze względu na sytuację na Ukrainie znacząco zwiększono wydatki na Służbę Wywiadu i Kontrwywiadu Wojskowego<sup>14</sup>.

Priorytetem roku 2016 było bezpieczeństwo cybernetyczne i obrona cyberprzestrzeni państwa. Budżet został skalkulowany w oparciu o zasadę kształtowania wydatków na obronność państwa w kwocie 2% PKB roku poprzedniego<sup>15</sup>. Rok ten został uznany za rekordowy. W znowelizowanej ustawie o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu wojska w 2015 roku wprowadzono nowy wymóg dotyczący udziału wydatków przeznaczonych na badania naukowe i prace rozwojowe w obszarze obronności państwa, który miał być nie mniejszy niż 2,5% wartości budżetu obronnego. Wartość tego wskaźnika osiągnięto tylko na poziomie 1,69%. Omawiany rok był drugim z rzędu, w którym zaobserwowano niski poziom wykonania wydatków na finansowanie wojska.

<sup>12</sup> MON, 2013, *Podsumowanie 2013 roku*, <https://finanse.wp.pl/mon-podsumowanie-2013-roku-komunikat-6116397761869953a>, [17.02.2018].

<sup>13</sup> T. Dmitruk, 2015, *Wykonanie budżetu MON w 2014 roku*, Nowa Technika Wojskowa, nr 9, s. 8–15.

<sup>14</sup> T. Dmitruk, 2016, *Wykonanie budżetu MON w 2015 roku*, Nowa Technika Wojskowa, nr 7, s. 20–27.

<sup>15</sup> <http://www.wnp.pl/parlamentarny/gospodarka/wyzszy-budzet-armii-priorytetem-bezpieczenstwo-cyberne-tyczne-i-obrona-cyberprzestrzeni,3880.html>, data dostępu: 18.02.2018 r.

Do końca roku 2017 udało się zrealizować jedynie jeden cel Ministerstwa Obrony Narodowej. Celem tym było stworzenie Wojsk Obrony Terytorialnej (WOT). Pozostałe niezrealizowane cele, takie jak kontrakty na pozyskanie systemu obrony powietrznej, systemu artylerii raketowej dalekiego zasięgu, nowych okrętów podwodnych oraz śmigłowców dla Wojsk Specjalnych i Marynarki Wojennej, należy uznać za porażkę Ministerstwa Obrony. W programach usprawnień osiągnięto postęp związany z prowadzonymi negocjacjami, a mianowicie podpisano wiele nowych umów oraz zrealizowano dostawy w ramach umów zawartych w ubiegłych latach<sup>16</sup>. Ponadto olbrzymie środki państwa wydawane były na pobyt amerykańskich wojsk stacjonujących na terytorium Polski, jako dodatkowa ochrona bezpieczeństwa państwa.

Budżet MON na rok 2018 został zaprojektowany zgodnie z zasadą – na poziomie 2% PKB roku wcześniejszego. Głównymi kierunkami inwestycji mają być: infrastruktura dla potrzeb Wojsk Obrony Terytorialnej, modernizacje obiektów sztabowych, szkoleniowych i koszarowych oraz infrastruktura techniczna pod nowowprowadzany sprzęt wojskowy. Dodatkowo środki mają zostać przeznaczone na rozbudowę sieci teleinformatycznych i telekomunikacyjnych oraz na systemy zabezpieczeń i kontroli dostępu do obiektów, modernizację baz, składnic i stacji paliwowych. Projekt budżetu ma przyspieszyć proces modernizacji technicznej, poprzez tworzenie warunków do realizacji zadań sojuszniczych wynikających z decyzji NATO oraz rozwój jednostek WOT jako pierwszy etap odbudowy rezerw<sup>17</sup>.

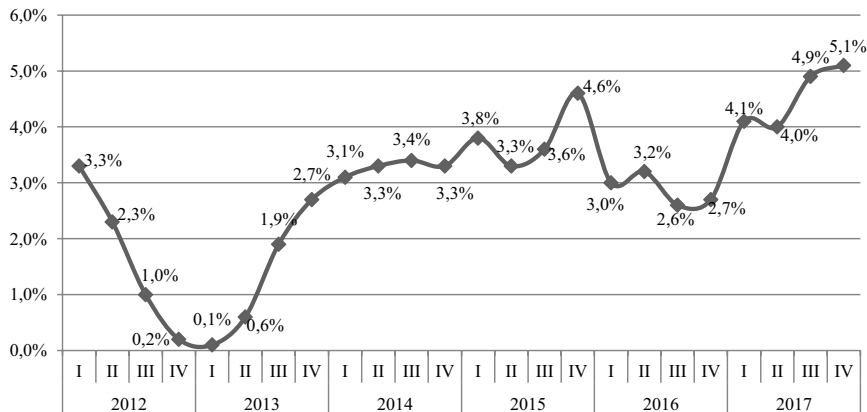
## 2. Analiza wydatków budżetowych Państwa i Resortu Obrony Narodowej

Dochody jak i wydatki państwa jak wynika z wykresu (rysunek 1 i 2) z roku na rok wzrastały. Głównym czynnikiem napędzającym była konsumpcja, maleje bezrobocie i wzrost funduszu płac.

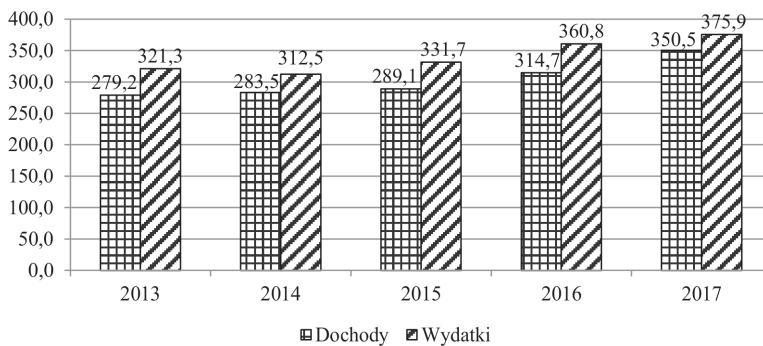
Dochody 2017 roku były wyższe o prawie 36 mld zł w stosunku do 2016 roku i o 71 mld zł w stosunku do 2013 roku. Największym źródłem dochodów budżetowych był podatek od towarów i usług, tzw. podatek VAT. Wydatki budżetu państwa przekraczały wpływy do budżetu w każdym roku. Wydatki w roku 2017 przekroczyły poziom dochodów o prawie 25 mld zł. Wyższy poziom wydatków w stosunku do lat poprzednich dotyczył przede wszystkim budżetów wojewodów związanych z realizacją świadczeń wychowawczych w ramach programu rządowego Rodzina 500 plus.

<sup>16</sup> T. Dmitruk, 2018, *W cieniu nieosiągniętych priorytetów – wykonanie budżetu MON w 2017 roku*, Nowa Technika Wojskowa, nr 2, s. 6–21.

<sup>17</sup> R. Lesiecki, 2017, *Budżet 2018*, <http://www.defence24.pl/budzet-2018-sejmowa-komisja-podzielona-ws-finansowania-przez-mon-sluzb-mswia>, [19.02.2018].

**Rysunek 1.** Tempo zmian Produktu Krajowego Brutto w latach 2012–2017 (r/r)

Źródło: opracowanie własne na podstawie [www.bankier.pl](http://www.bankier.pl), data dostępu 8.03.2018 r.

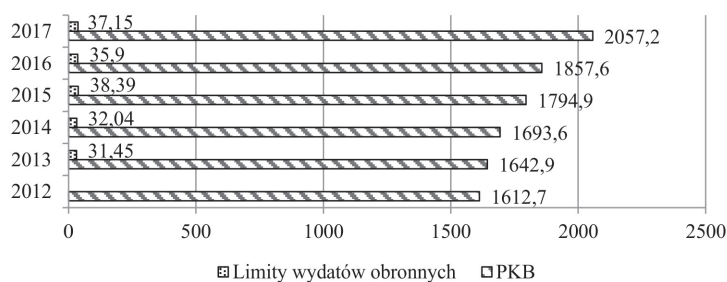
**Rysunek 2.** Dochody i wydatki budżetu państwa w latach 2013–2017 (w mld zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ministerstwo Finansów, *Szacunkowe dane o wykonaniu budżetu państwa*, Warszawa 2014–2018 r.

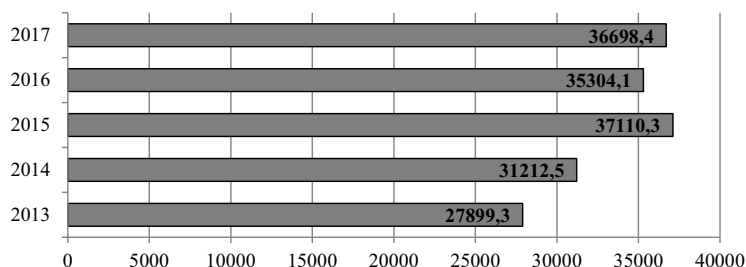
Na podstawie ustawy o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu wojska przeznaczają się corocznie wydatki z budżetu państwa w wysokości nie niższej niż 2,0% PKB roku poprzedniego. Zakłada się ponadto wzrost wydatków na wojsko do 2029 roku. Odpowiednio w latach 2018 i 2019 wydatki na obronę wynoszą będą 2,1% PKB, w roku 2020 – 2,2% PKB, w latach 2021–2023 – 2,3% PKB, w latach 2024 i 2025 – 2,4% PKB, w latach 2026–2029 oraz 2,5% PKB w roku 2030 i latach kolejnych.

Na rysunku 3 została przedstawiona wartość PKB oraz limity wydatków na wojsko w okresie 2012–2016 roku. Limity wydatków obronnych obliczone zostały na podstawie wartości PKB i współczynników określonych w ustawie o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu wojska.



**Rysunek 3.** Wartość PKB i limity wydatków na obronność w latach 2012–2017 (w mld zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ministerstwo Obrony Narodowej, *Podstawowe informacje o budżecie RON*, Warszawa 2013–2017 r.

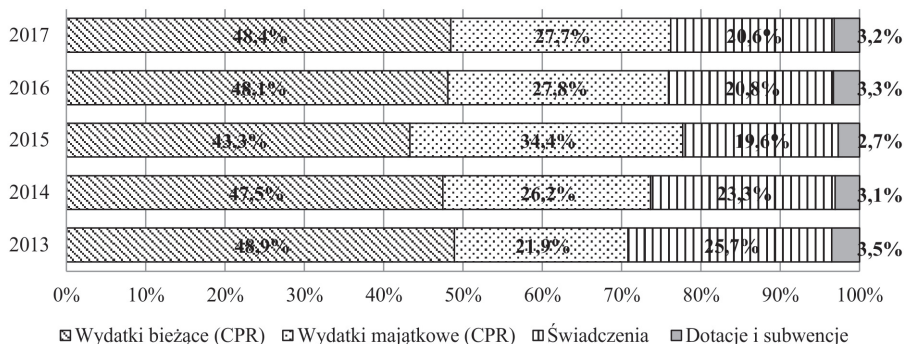
**Rysunek 4.** Poniesione wydatki obronne na przestrzeni lat (w mln zł)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie T. Dmitruk, *Wykonanie budżetu MON*, Warszawa 2014–2018 r.

W analizowanym okresie można zauważyć systematyczny wzrost wydatków obronnych Państwa. Najwyższe wydatki zostały poniesione w 2015 i 2017 roku (rysunek 4). W 2015 roku spowodowane było to realizacją odroczonej spłaty samolotów F-16, kupnem innego sprzętu wojskowego oraz remontami posiadanego sprzętu wojskowego. Dodatkowo zwiększono wydatki na Służbę Wywiadu Wojskowego i Służbę Kontrwywiadu Wojskowego. Do pozostałych wydatków należało m.in. współfinansowanie programów inwestycyjnych NATO i UE oraz dotacje dla uczelni wojskowych i samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Nie wydatkowano kwoty ok. 983,4 mln zł, z czego o 209,5 mln zł zmniejszono plan, a 773,9 mln zł stanowiły tzw. środki niepobrażone, niewydatkowane i zwrócone przez dysponentów, które wygasły z końcem roku budżetowego. Kolejnym rokiem, w którym poniesiono spore wydatki na obronność Państwa był rok 2017. W tym roku wydano duże kwoty na remonty techniczne, lotnictwa, wojsk lądowych i marynarkę wojenną. Dodatkowo przeznaczono środki finansowe na zakup sprzętu wojskowego, w tym, na zakupy pojazdów takich jak cysterny i sanitarki, oraz na sprzęt specjalistyczny. Następnymi poniesionymi wydatkami były środki na tworzenie Wojsk Obrony

Terytorialnej. Mniejsze wydatki na wojsko poniesione zostały w 2015 i 2016 roku. Spadek wydatków w 2016 w porównaniu do 2015 roku spowodowany był wstrzymaniem części programów modernizacyjnych i zakupów nowego sprzętu.

**Rysunek 5.** Struktura rodzajowa wydatków budżetowych RON w latach 2013–2017



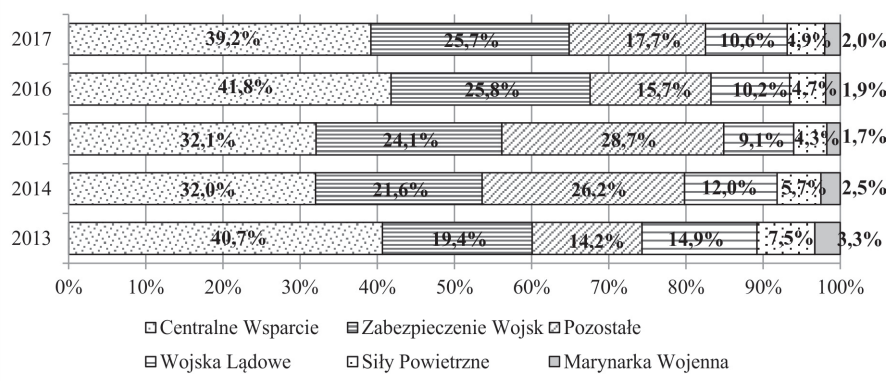
Źródło: opracowanie własne na podstawie Ministerstwo Obrony Narodowej, *Podstawowe informacje o budżecie RON*, Warszawa 2014–2017 r.

Szczegółową strukturę wydatków majątkowych, dotacji i subwencji, wydatków bieżących i świadczeń Resortu Obrony Narodowej przedstawia rysunek 5. Dane przedstawione w 2017 roku są wielkościami planowanymi, ponieważ jeszcze nie jest dostępny szczegółowy raport z wykonania budżetu MON w 2017 roku. W wykresu wynika, że w strukturze wydatków przeważają wydatki bieżące, wydatki majątkowe, świadczenia oraz dotacje i subwencje. Wydatki bieżące są to zakupy środków materiałowych, wynagrodzenia i uposażenia żołnierzy i funkcjonariuszy oraz podróże służbowe, zakup żywności, materiałów i wyposażenia. W ramach świadczeń, środki pieniężne przeznaczone są na emerytury i renty oraz pozostałe świadczenia w skład, których wchodzi wydatki osobowe niezaliczane do uposażeń takie jak dodatki zagraniczne dla żołnierzy pełniących służbę w polskich kontyngentach wojskowych (PKW), należności zagraniczne, gratyfikacje urlopowe, odprawy pośmiertne oraz stypendia. Ogólnie suma wydatków bieżących i świadczeń stanowi około 70%. Pozostała grupa wydatków to wydatki majątkowe. Stanowiły one w budżecie obronnym państwa w roku 2015 (tj. 34,4%), i odpowiednio w roku 2016 i 2017 (27,8%). Pozostałe wydatki to dotacje i subwencje mieszczące się w przedziale od 3,5 % do 3,2% w badanym okresie.

Na rysunku 6 została przedstawiona struktura wydatków *Obrony Narodowej* według rodzajów sił zbrojnych. Dane procentowe przedstawione w 2017 roku są również wielkościami planowanymi, ponieważ jeszcze nie jest dostępny szczegółowy

raport z wykonania budżetu MON w 2017 roku. Największy udział w budżecie *Obrony narodowej* stanowił budżet Centralnego Wsparcia obejmujący działalność Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych (IWSZ). Stanowił on po roku 2015 ok. 42% budżetu. Do zadań Centralnego Wsparcia należy w większości realizacja planów modernizacji technicznej, do których zalicza się m.in. dostawę samolotów do przewozu najważniejszych osób w państwie, modernizację samolotów, dostawę pocisków rakietowych, bomb, karabinów, naboju, karabinków i wiele innych. Środki finansowe przeznaczone na zabezpieczenie wojsk stanowiły ok. 26% wydatków obronnych. Pozycja ta pokrywa znaczącą część wydatków bieżących. Zasoby finansowe Wojsk Lądowych stanowiły ok. 10%, Sił Powietrznych ok. 5%, a Marynarki Wojennej tylko 2%. W budżecie Centralnego Wsparcia uwzględnia się wydatki na programy modernizacyjne. Wydatki zakwalifikowane jako *pozostałe* stanowią ok. 41% budżetu. Do kategorii *pozostałych* należą wydatki na Żandarmerię Wojskową, Ordynat Polowy Wojska Polskiego (WP), Prawosławny Ordynariat WP, Ewangelickie Duszpasterstwo Wojskowe, Dowodzenie i kierowanie Siłami Zbrojnymi, Wojskowe Misje Pokojowe, Służba Wywiadu Wojskowego, Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Wojska Specjalne, Agencje Mienia Wojskowego, działalność badawczo-rozwojową w dziedzinie obronności państwa (np. Narodowe Centrum Kryptologii prowadzi taką działalność) oraz na pozostałą działalność. Wydatki z rozdziału *pozostała działalność* nie zostały wyszczególnione, są pozycjami ukrytymi. Nikt nie wie na co wydatkowane są środki finansowe z tej kategorii. Wahają się one od 7,5 % do 4,9 %.

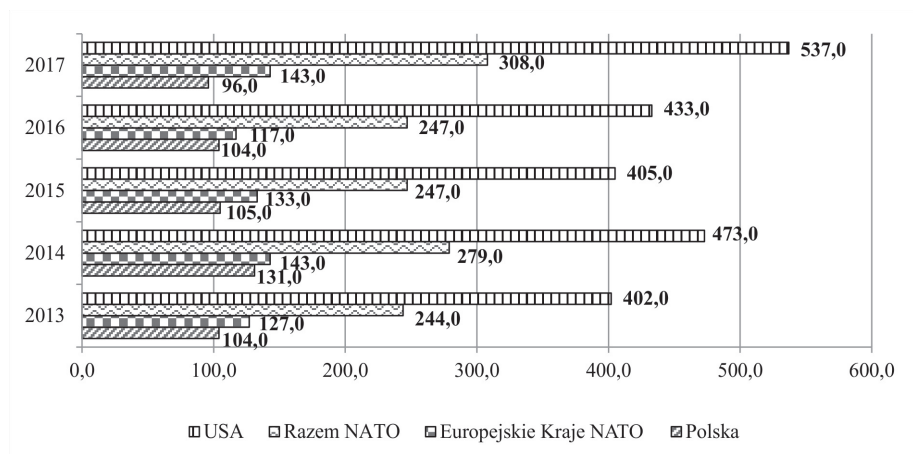
**Rysunek 6.** Struktura budżetu działu *Obrona Narodowa* w latach 2013–2017



Źródło: opracowanie własne na podstawie T. Dmitruk, *Wykonanie budżetu MON*, Warszawa 2014–2018 r.

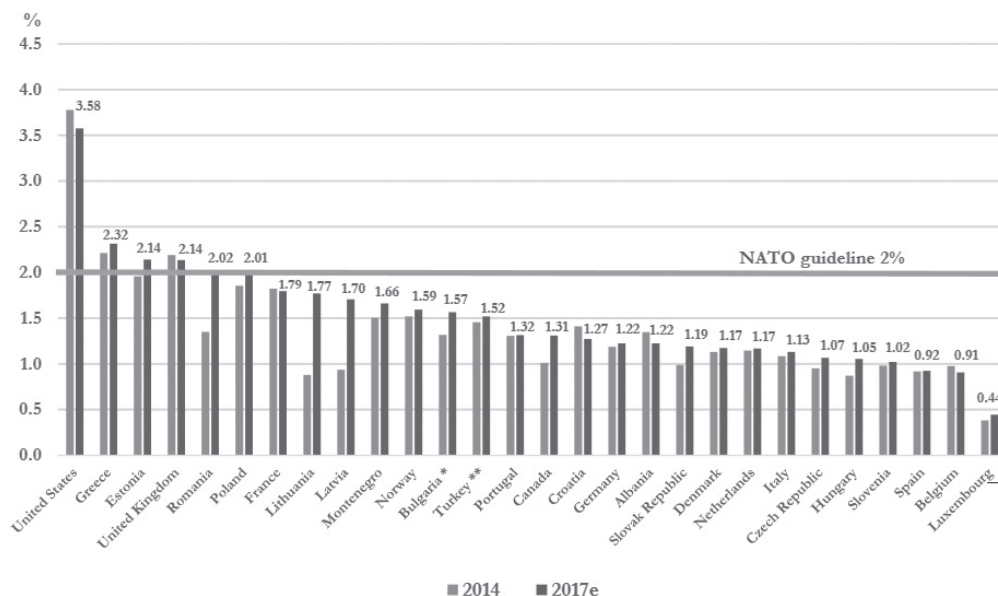
Najwięcej na obronność kraju wydają Stany Zjednoczone, co wynika z rysunku nr 7. Ciągły wzrost wydatków USA może sygnalizować koniec tendencji spadkowej, będącej rezultatem kryzysu gospodarczego oraz wycofania amerykańskich sił zbrojnych z Afganistanu i Iraku.

**Rysunek 7.** Wydatki obronne Polski na tle innych Państw NATO w latach 2013–2017 (w przeliczeniu na jednego żołnierza) (w tys. USD)



Źródło: opracowanie własne na podstawie Ministerstwo Obrony Narodowej, *Podstawowe informacje o budżecie RON*, Warszawa 2014–2018 r.

Państwa NATO również przeznaczają sporo środków pieniężnych na obronność swoich Państw, jednak jest to tylko część tego co wydają Stany Zjednoczone (rysunek. 8). Tylko 6 krajów (w tym Polska) wydaje ok. 2% PKB na obronę. Mniejsze wydatki obronne w europejskich krajach NATO wynikały z malejącego poczucia występujących zagrożeń, czy możliwości wybuchu konfliktu zbrojnego. Prowadziło to do marginalizacji wydatków na obronność tych państw. Polityka Stanów Zjednoczonych w ostatnim okresie uległa zmianie. Zmierzają one w kierunku zwiększania wydatków na obronność wszystkich krajów będących członkami NATO. Stosunkowo wysoki i stabilny polski budżet obronny na tle innych państw NATO daje Polsce szansę wzrostu pozycji oraz znaczenia w zakresie europejskiej polityki bezpieczeństwa.

**Rysunek 8.** Wydatki na obronę krajów NATO jako udział w PKB w 2014 i 2017 r.

Źródło: [www.nato.int](http://www.nato.int) [14.03.2018].

## Podsumowanie

Postanowienie polskiego rządu wynikające z ustawy o przebudowie i modernizacji technicznej, finansowaniu wojska oraz podnoszenia nakładów na obronność kraju do poziomu 2% PKB, a w dalszej perspektywie aż do 2,5% postawi Polskę w nielicznym gronie państw członkowskich NATO spełniających zalecenia w tej kwestii. Perspektywa ta podniesie pozycję Polski i jej znaczenie w polityce bezpieczeństwa europejskiego. Dodatkowo może to również otworzyć możliwości współpracy z dużymi partnerami w dziedzinie obronności kraju. Budżet obronny na rok 2018 ma być wyższy i wynosi około 40 mld zł. Trzema głównymi kierunkami inwestycji mają być infrastruktura dla potrzeb Wojsk Obrony Terytorialnej, infrastruktura techniczna pod nowo wprowadzany wojskowy sprzęt oraz modernizacja obiektów sztabowych, szkoleniowych i koszarowych. Dodatkowo zmaleją wydatki na inwestycje związane z Zakładem Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, ponieważ zostały one ukończone. Natomiast w kolejnych latach wydatki na ten cel będą bardzo mocno wzrastały w związku z postanowieniami ostatnich szczytów NATO.

## Bibliografia

- Decyzja budżetowa na rok 2017 z dnia 17.01.2017 r. wraz z załącznikami (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r., poz. 17).
- Decyzja nr 63/MON z dnia 4 marca 2014 r. w sprawie planowania i wykonywania budżetu RON.
- Dmitruk T., 2015, *Wykonanie budżetu MON w 2014 roku*, Nowa Technika Wojskowa, nr 9.
- Dmitruk T., 2016, *Wykonanie budżetu MON w 2015 roku*, Nowa Technika Wojskowa, nr 7.
- Dmitruk T., 2017, *Wykonanie budżetu MON w 2016 roku*, Nowa Technika Wojskowa, nr 11.
- Dmitruk T., 2018, *W cieniu nieosiągniętych priorytetów – wykonanie budżetu MON w 2017 roku*, Nowa Technika Wojskowa, nr 2.
- Dura M., 2013, *W ciągu 5 lat MON stracił ponad 8 mld zł*, <http://www.defence24.pl/w-ciagu-5-lat-mon-stracil-ponad-8-miliardow-zlotych>, [17.02.2018].
- [www.nato.int](http://www.nato.int)
- Lesiecki R., 2017, *Budżet 2018*, <http://www.defence24.pl/budzet-2018-sejmowa-komisja-podzielona-ws-finansowania-przez-mon-sluzb-mswia>, [19.02.2018].
- Maciejewski J., 2014, *Grupy dyspozycyjne. Analiza socjologiczna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- MON, *Podstawowe informacje o budżecie RON*, Warszawa 2013–2017.
- MON, 2013, *Podsumowanie 2013 roku*, <https://finanse.wp.pl/mon-podsumowanie-2013-roku-komunikat-6116397761869953a>, [17.02.2018].
- Radziunas J., 2017, *Polityka MON przyczyną gigantycznej dziury w budżecie*, <https://www.salon24.pl/u/dziennik-polityczny-com/756446.polityka-mon-przyczyna-gi-gantycznej-dziury-w-budziecie>, [18.02.2018].
- Sztompka P., 2002, *Socjologiczna analiza społeczeństwa*, Znak, Kraków.
- Ustawa budżetowa na rok 2013–2017 wraz z załącznikami (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r., poz. 108, Dz.U. z 2016 r., poz. 278, Dz.U. z 2015 r., poz. 153, Dz.U. z 2014 r., poz. 162, Dz.U. z 2013 r., poz. 169).
- Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (tekst jedn.: Dz.U. z 2009 r., nr 157 poz. 1240 z późn. zm.).
- Ustawa o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowania SZRP z dnia 25 maja 2001 r. (tekst jedn.: Dz.U. z 2001 r., nr 76 poz. 804 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r., poz. 1322 z późn. zm.).
- Zarządzenie nr 2 MON z dnia 2 marca 2017 r. zmieniające zarządzenie w sprawie utworzenie instytucji gospodarki budżetowej pod nazwą „Zakład Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego”
- <http://www.wnp.pl/parlamentarny/gospodarka/wyzszy-budzet-armii-priorytetem-bezpieczenstwo-cybernetyczne-i-obrona-cyberprzestrzeni,3880.html>, data dostępu: 18.02.2018 r.

## ZARZĄDZANIE PRZEDSIĘBIORSTWEM WE WSPÓŁCZESNEJ GOSPODARCE

---

### Wprowadzenie

Zarządzanie współczesnym przedsiębiorstwem rozpatruje się na wielu różnych poziomach – analizując je w zależności od wielkości przedsiębiorstwa, od modelu teoretycznego, na którym się ono opiera, czy od obszaru, którego dotyczy (zarządzanie finansami, zarządzanie sprzedażą, zarządzanie zasobami ludzkimi oraz inne). Kluczowymi jednak czynnikami napędzającymi rozwój innowacyjnych przedsiębiorstw jest globalna gospodarka cyfrowa, której wszech obecnymi są: internet rzeczy (ang. Internet of Things – IoT) oraz internet wszechrzeczy (ang. Internet of Everything – IoE), niezawodna łączność (ang. hyperconnectivity), aplikacje i usługi oparte na chmurze obliczeniowej (ang. cloud computing), analityka dużych zbiorów danych (ang. big data Analytics – BDA) oraz duże dane działające jako usługa (ang. Big-Data-as-a-Service – BDaaS), automatyzacja (ang. automation) oraz robotyzacja (ang. robotisation), wielokanałowe modele dystrybucji produktów i usług. Dlatego też w procesie zarządzania zwraca się szczególną uwagę na: tworzenie planów na podstawie stałej obserwacji otoczenia, możliwości ich korekty, otwartość na improwizację oraz uwzględnia się wpływ cyfryzacji na tworzenie strategii długofalowej. Preferuje się też płaską strukturę organizacyjną, w której procesy ukierunkowane są na tworzenie wartości oraz proaktywne podejmowanie decyzji. Ułatwia to tworzenie nowych modeli biznesowych i wdrażanie rozwiązań z obszaru automatyzacji i procesów zarządzania wiedzą.

### 1. Teoriopoznawcze aspekty koncentracji – wybrane aspekty

Wyraz „konsolidacja” pochodzi od łacińskiego *consolidatio* – spojenie; utwierdzenie od *consolidare* – umacniać, oznaczającego zjednoczenie, połączenie, zespolenie. Innymi słowy są to działania prowadzone w celu uzyskania wewnętrznej spójności jakiejś grupy lub struktury i jej umocnienie, a także stan powstały w wyniku

---

<sup>1</sup> Wydział Organizacji i Zarządzania, Politechnika Śląska.

tych działań – integracji. W polskiej literaturze przedmiotu charakterystyczne jest to, że wielu autorów „procesy konsolidacyjne” oraz „konsolidację” odnosi do procesów fuzji i przejęć. Właściciele łączących się przedsiębiorstw otrzymują tytuły własności w przedsiębiorstwie powstałym w wyniku połączenia. To zdarzenie wielu ekonomistów polskich określa mianem fuzji lub wymiennie inkorporacją albo wcieleniem. Ukształtował się więc podział konsolidacji ze względu na formy i rodzaje. Dotyczy to między innymi: poziomu zgodności uczestników; stopnia agresywności; formuły formalno-prawnej i organizacyjno-prawnej; charakteru zamiaru rozwojowego; obszaru działania; źródła finansowania oraz charakteru inwestora. Koncentracja gospodarcza niewątpliwie stanowi przejaw współdziałania gospodarczego. Polega przede wszystkim na wspólnym działaniu przedsiębiorstw koncentrowanych, lecz w procesie faktycznej działalności gospodarczej ugrupowania można także wyróżnić takie przejawy współdziałania jak wzajemne świadczenia, podział sfer działalności oraz uzgadnianie poszczególnych elementów działalności gospodarczej. Czynniki te jednak nie decydują o istocie koncentracji. W literaturze tak prawniczej, jak i ekonomicznej spotkać można szereg prób ujęcia wieloaspektowego zjawiska, jakim jest koncentracja gospodarcza w ramach jednej prostej definicji. Jan Lichtarski wskazuje na nieco inny aspekt koncentracji, odnosząc ją do pojęcia integracji strukturalnej. Autor ten dookreśla koncentrację przymiotnikiem „organizacyjna” wskazując, że stanowi ona osiągnięcie formalnie wysokiego stopnia integracji jednostek gospodarczych w płaszczyźnie organizacyjnej, wyrażającego się tworzeniem lub powiększaniem podmiotów prowadzących bezpośrednią działalność gospodarczą, posiadających jednoosobowe kierownictwo i osobowość prawną. Stąd przez koncentrację niektórzy autorzy rozumieją każdą postać trwałego współdziałania gospodarczego. Koncentrację jako stan końcowy, rezultat procesu łączenia kapitału i skupiania kontroli w jednym ręku rozumieją S. Smoliński, J. Lichtarski, B. Haus, A. Szajkowski, S. Sołtysiński. Ostatni ze wspomnianych autorów w miejsce określenia „koncentracja gospodarcza” posługuje się pojęciem „zgrupowania spółek”, przez które rozumie strukturę organizacyjną, w skład której wchodzi co najmniej dwie spółki podległe centralnemu zarządzaniu. Prawidłowe jest jednak łączne rozumienie procesu koncentracji i stanu koncentracji w znaczeniu procesu prowadzącego do stanu końcowego. Koncentracja gospodarcza niewątpliwie jest przejawem integracji strukturalnej, gdyż wiąże się z istnieniem ugrupowania gospodarczego. Jednostka nadrzędna w tym ugrupowaniu, którym jest najczęściej przedsiębiorstwo wyposażone w osobowość prawną, sprawuje jednolite kierownictwo nad innymi jednostkami organizacyjnymi wchodzącymi w skład tego ugrupowania.

W nauce prawa przez pojęcie koncentracji gospodarczej można rozumieć złożony proces integracyjny prawnie niezależnych i odrębnych od siebie podmiotów gospodarczych. Polega on na stopniowym skupianiu ich siły ekonomicznej, kapitału,



majątku i produkcji w ramach jednego ugrupowania gospodarczego, w którym dochodzi do wyodrębnienia jednostki nadrzędnej sprawującej jednolite kierownictwo, kontrolującej bezpośrednio lub pośrednio kapitałowo i/lub na mocy porozumienia gospodarczego jednostki podrzędne, zmierzający do zwiększenia znaczenia tego ugrupowania na rynku poprzez osiągnięcie pozycji dominującej nad innymi uczestnikami gry rynkowej. Definicja ta jest mało precyzyjna i bardzo formalistyczna i aby zrozumieć proces koncentracji w gospodarce, lepiej odwołać się do ustaleń ekonomii. W nauce ekonomii brak jest jednego i uznanego pojęcia dla różnych działań przedsiębiorców o charakterze koncentracyjnym. Wyróżnia się dwie podstawowe grupy działań przedsiębiorstw, które mają charakter koncentracyjny: połączenie (łączenie się) przedsiębiorstw oraz przejęcie. Istotą łączenia się przedsiębiorstw jest tworzenie z dwóch lub więcej podmiotów jednego podmiotu. Przykładem łączenia mogą być fuzje lub inkorporacje. Natomiast w przypadku przejęcia dochodzi do przeniesienia kontroli nad funkcjonowaniem jednego podmiotu gospodarczego na inny. Przeniesienie kontroli ma dwa wymiary. Dotyczy, po pierwsze, kontroli nad działalnością danego przedsiębiorstwa oraz po drugie, kontroli nad samym przedsiębiorstwem. Istnieje wiele form przejęcia, np. zakup akcji lub udziałów, transfer części mienia przedsiębiorstwa, wykup zobowiązań, dzierżawa przedsiębiorstwa czy prywatyzacja. W literaturze ekonomicznej oraz z zakresu prawa antymonopolowego wskazuje się na szereg przyczyn – motywów podejmowania przez przedsiębiorców decyzji o dokonaniu koncentracji. Identyfikacja przyczyn powstawania koncentracji ma istotne znaczenie dla właściwego opracowania norm prawnych regulujących ten typ zachowań przedsiębiorców, a w szczególności dla zbudowania optymalnego modelu procesu kontroli łączenia przedsiębiorstw. W procesie tym spostrzega się szereg motywów, a do najważniejszych zalicza się: motywy rynkowe i operacyjne; chęć osiągnięcia lub wzmocnienia swojej silnej pozycji rynkowej; motywy finansowe<sup>2</sup>. Natomiast stricte polityczną przyczyną procesów koncentracyjnych może być chęć tworzenia przez władze państwowe tzw. narodowych lub europejskich czempionów. Warto też zauważyć, że koncentracje co dowiedzione zostało w teorii ekonomii występują falowo<sup>3</sup>. W teorii ekonomii przyjmuje się, że analiza koncentracji przedsiębiorców może być dokonana z dwóch punktów widzenia: rynku i przedsiębiorstwa. W przypadku pierwszej perspektywy uwaga badawcza skupia się na udziale danego przedsiębiorstwa lub jego produktów na danym rynku. W przypadku drugiej perspektywy badaniu podlega zwiększenie się zdolności konkurencyjnej przedsiębiorstwa oraz jego siły ekonomicznej. Skutki koncentracji przedsiębiorstw

<sup>2</sup> Ch. Bongard, D. Moeller, A. Raimann, N. Szadkowski, U. Dubjeko, 2007, *Instrumenty ekonomiczne w prawie konkurencji*, UOKiK, Bonn – Warszawa, s. 51.

<sup>3</sup> M. Lewandowski, 2009, *Rozwój fuzji i przejęć na świecie i w Polsce*, w: W. Frąckowiak (red.), *Fuzje i przejęcia*, PWE, Warszawa, s. 52 i n.; J. Harford, *Efficient and Distortional Components to Industry Merger Waves*, <http://www.ssrn.com/> [4.05.2009], s. 1.

mogą mieć charakter rynkowy, jednostronny, skoordynowany, wertykalny, konglomeratowi i efektywnościowy. W literaturze i w praktyce gospodarczej w przypadku procesów koncentracyjnych uwzględnia się jeszcze te o charakterze społecznym i politycznym. Na gruncie nauk z zakresu organizacji i zarządzania wyróżnia się dwa rodzaje procesów koncentracji gospodarczej – zewnętrzną, nazywaną też koncentracją organizacyjną i wewnętrzną<sup>4</sup>.

Koncentracja zewnętrzna lub organizacyjna utożsamiana jest z procesami integracji. Może prowadzić do łączenia dotychczas niezależnych od siebie podmiotów gospodarczych, w wyniku czego powstaje jeden wspólny organizm gospodarczy, składający się z wielu podmiotów o różnym stopniu spójności organizacyjnej. Tak powstały nowy podmiot gospodarczy charakteryzuje się wielkim rozmiarem zarówno zasobów, jak i zdolności produkcyjnych, dużą skalą przestrzenną działalności i dużym udziałem w rynku.

Koncentracja wewnętrzna to proces polegający na wzroście wielkości przedsiębiorstwa jednozakładowego, poszerzeniu jego skali działalności, również przestrzennej i powiększeniu jego udziału w rynku. W wyniku tego wzrostu i po przekroczeniu granicy sterowności zarządzania tak wielkim przedsiębiorstwem, następuje w jego strukturze wyodrębnienie poszczególnych wewnętrznych jednostek organizacyjnych. W miarę nadawania im coraz większej samodzielności prawnej i ekonomicznej maleje spójność struktury organizacyjnej.

Koncentracja rynku prowadzi do ujawnienia się siły rynkowej przedsiębiorców. Gdy jej poziom jest wysoki, to można podejrzewać, że przedsiębiorca dysponuje siłą rynkową lub, że przedsiębiorcy zajmują kolektywnie pozycję dominującą. Taka sytuacja może występować na rynkach oligopolistycznych. Niski stopień koncentracji (podobne udziały) może oznaczać brak siły rynkowej lub występowanie kolektywnej pozycji dominującej. Dlatego w większości przypadków, dla prawidłowego ocenienia konkurencyjności, obok kryteriów ilościowych, powinno się analizować kryteria jakościowe. Wysoki poziom koncentracji będzie z reguły na rynkach, na których są wysokie bariery wejścia. Wraz ze wzrostem poziomu koncentracji rynku, wzrasta prawdopodobieństwo braku efektywnej konkurencji<sup>5</sup>. Warto w tym miejscu zauważyć, iż na poziom koncentracji wpływają dwie zmienne, określające strukturalne wymiary rynku: liczba przedsiębiorców i nierównomierność rozkładu ich udziałów. Miernik koncentracji powinien uwzględniać te wartości. Stopień

<sup>4</sup> J. Koziński, 1996, *Struktury organizacyjne ugrupowań gospodarczych*, w: R. Krupski, M. Przybyła (red.), *Struktury organizacyjne przedsiębiorstw i ich ugrupowań*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wydawnictwo PAN, Wrocław – Warszawa – Kraków, s. 123–128; J. Lichtarski, 2015, *Praktyczny wymiar nauki o zarządzaniu*, PTE, Warszawa, s. 70 i n.

<sup>5</sup> S. Bishop, M. Walker, 2010, *The economics of EC Competition Law: Concepts, Application and Measurements*, Sweet&Maxwell, London, s. 65.

koncentracji rynku można ustalać wykorzystując m.in.: wskaźnik dyskretny, indeks HHI (*Herfindahl-Hirschman Index*), deltę HHI, średnią i odchylenie standardowe, krzywą koncentracji oraz średnią wartość krzywej koncentracji dla N podmiotów.

Wskaźnik dyskretny jest to najczęściej wykorzystywany do oceny stopnia koncentracji. Liczy się go sumując udziały N największych przedsiębiorców (wzór 1).

$$CR_N = \sum_{i=1}^N ui \quad (1)$$

gdzie:

$ui$  – udział i-tego przedsiębiorcy w rynku.

Wybór N jest arbitralny i zależy od celu badania i liczby przedsiębiorców na rynku<sup>6</sup>. Jeśli celem jest określenie koncentracji rynku, to N będzie niskie. W analizie koncentracji N z reguły wynosi 2, 3 lub 4<sup>7</sup>.

Indeks Herfindahla-Hirschmana (HHI) jest najczęściej stosowany w postępowaniach antymonopolowych i w regulacji sektorowej indeks koncentracji. Obliczany jest jako suma kwadratów udziałów wszystkich przedsiębiorców na rynku (wzór 2).

$$HHI = \sum_{i=1}^N ui^2 \quad (2)$$

gdzie:

$ui$  – udział i-tego przedsiębiorcy w rynku.

Względny udział w rynku ma większy wpływ na jego wartość, niż liczba przedsiębiorców<sup>8</sup>. Większa waga przykładana jest do udziałów liderów.

W postępowaniach z zakresu kontroli koncentracji obliczać się powinno wskaźniki koncentracji dla rynku przed i po transakcji. Zakłada się, że udziały uczestników koncentracji po jej dokonaniu będą równe ich łącznym udziałom sprzed połączenia [punkt 15 wytycznych]. Wydanie przez KE lub Prezesa UOKiK decyzji wyrażającej zgodę na koncentrację wymaga oceny sytuacji konkurencyjnej jaka może wystąpić po transakcji. Ważny jest wzrost koncentracji rynku. Wylicza się współczynnik  $\Delta HHI$ , który pokazuje jak koncentracja może wpłynąć na sytuację konkurencyjną<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> B. Curry, K.D. George, 1983, *Industrial Concentration: A Survey*, The Journal of Industrial Economics, vol. 31, no. 3, s. 207.

<sup>7</sup> U. Dubejko, 2007, *Wykorzystanie analizy ekonomicznej przy określaniu siły rynkowej przedsiębiorców w sprawach z zakresu nadużywania pozycji dominującej i kontroli łączności*, w: C. Banasiński, E. Stawicki (red.), *Konkurencja w gospodarce współczesnej*, UOKiK, Warszawa, s. 328; E.M. Kwiatkowska, 2013, *Mierzalne kryteria oceny konkurencyjności rynków telekomunikacyjnych. Aspekty praktyczne*, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny, nr 8(2), s. 83–84.

<sup>8</sup> A. Fornalczyk, 2007, *Biznes a ochrona konkurencji*, Wolters Kluwer, Kraków, s. 46; E.M. Kwiatkowska, 2013, *Mierzalne kryteria oceny...*, op. cit., s. 84–86.

<sup>9</sup> B.J. Rodger, A. MacCulloch, 2009, *Competition Law and Policy in the EC and UK*, Routledge – Cavendish, London and New York, s. 297.

Zdefiniowany jest on jako różnica wartości indeksu HHI po i przed koncentracją (wzór 3).

$$\Delta HHI = HHI_2 - HHI_1 \quad (3)$$

gdzie:

$HHI_1$  i  $HHI_2$  – odpowiednio wartości indeksu HHI przed i po koncentracji.

$\Delta HHI$  będzie tym większa, im wyższy jest sumaryczny udział łączących się podmiotów. Niska wartość  $\Delta HHI$  jest wskazaniem dla wydania zgody na transakcję. Koncentracja nie powinna wpłynąć w istotny sposób na ograniczenie konkurencji.

## 2. Wpływ współczesnej gospodarki na koncentrację przedsiębiorstw

Koncentracje przedsiębiorców są naturalnym zjawiskiem gospodarczym, niezakłócającym – co do zasady – konkurencji na rynku. W ich wyniku przedsiębiorcy mają szansę na umocnienie swojej pozycji poprzez zwiększenie udziału w rynku czy też rozszerzenie oferty na nowe jego fragmenty. Konsolidacja działalności gospodarczej może mieć również liczne pozytywne skutki dla funkcjonowania całej gospodarki i ogółu konsumentów, m.in. dzięki zwiększeniu dostępności i innowacyjności produktów oraz ich urozmaiceniu. Ich identyfikację zawiera tabela 1.

**Tabela 1.** Niektóre ekonomiczne efekty restrukturyzacji przedsiębiorstw

Rodzaj efektów	Rodzaj restrukturyzacji		
	Naprawcza	Adaptacyjna	Rozwojowa
Technologiczne	<ul style="list-style-type: none"> <li>– poprawa wykorzystania czynników produkcji,</li> <li>– sprzedaż zbędnego majątku</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– poprawa jakości wyrobów,</li> <li>– nowe wyroby,</li> <li>– wycofanie wyrobów przestarzałych,</li> <li>– usprawnienie technologii, transportu, opakowań</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– inwestycje w nowe technologie,</li> <li>– unikalne wyroby,</li> <li>– lepsza organizacja produkcji</li> </ul>
Marketingowe	<ul style="list-style-type: none"> <li>– zwiększenie liczby sprzedanych wyrobów,</li> <li>– poszerzenie sieci odbiorców,</li> <li>– nowe formy sprzedaży</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– rozwój rynku,</li> <li>– rozwój wyrobów,</li> <li>– dywersyfikacje</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– wprowadzenie nowych produktów,</li> <li>– nowe rynki,</li> <li>– budowa własnej sieci,</li> <li>– zarządzanie sprzedażą</li> </ul>
Finansowe	<ul style="list-style-type: none"> <li>– wzrost przychodów,</li> <li>– spadek wydatków,</li> <li>– oddłużenie,</li> <li>– poprawa płynności</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– poprawa wyników finansowych,</li> <li>– utrzymanie dobrej kondycji finansowej</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– poprawa sytuacji finansowej,</li> <li>– nowe formy współpracy z budżetami,</li> <li>– fuzje, przejęcia</li> </ul>

Źródło: W. Gabrusewicz, 1999, *Restrukturyzacja przedsiębiorstwa i metody oceny jej efektów*, Przegląd Organizacji, nr 3, Warszawa, s. 28.

Przejęcie czy fuzja przedsiębiorstw może też prowadzić do restrukturyzacji nierentownych podmiotów lub stanowić odpowiedź na konkurencję ze strony innego przedsiębiorstwa o dużym potencjale<sup>10</sup>. Uwzględnić należy także fakt, iż współcześnie gospodarki poszczególnych państw są ze sobą bardziej zintegrowane. Rozwój natomiast procesów globalizacyjnych spowodował, że Unia Europejska jako wyzwanie XXI wieku uznała zbudowanie zintegrowanego i konkurencyjnego jednolitego rynku, który będzie stymulować wzrost gospodarczy<sup>11</sup>. Przyjęte rozwiązania korespondują z postanowieniami Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Już w 49 artykule tego dokumentu stwierdzono między innymi, że „swoboda przedsiębiorczości obejmuje podejmowanie i wykonywanie działalności prowadzonej na własny rachunek, jak również zakładanie i zarządzanie przedsiębiorstwami, a zwłaszcza spółkami”<sup>12</sup>. Natomiast wszelkie procedury z tym związane zawiera artykuł 50 ustęp 1, z którego wynika, że „w celu urzeczywistnienia swobody przedsiębiorczości w odniesieniu do określonego rodzaju działalności, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, uchwalają dyrektywy”. Powoduje to, co zauważa A. Witwicka, wyodrębnienie wielu rozstrzygnięć związanych ze swobodą działalności gospodarczej. Są to: samodzielność działalności gospodarczej, trwałość organizacyjna, transgraniczność<sup>12</sup>. Mając na uwadze działalność współczesnej gospodarki rynkowej uwzględniającej rozwiązania unijne i polskie należy uznać, że proces konsolidacji jest nieuniknionym i naturalnym zjawiskiem gospodarczym i może przyjąć następujące formy: fuzję, przejęcia, utworzenie wspólnego przedsiębiorstwa, nabycie przez przedsiębiorcę części lub całości mienia innego przedsiębiorcy<sup>13</sup>. Decyzje o przekształceniach własnościowych przedsiębiorstwa, co podkreśla P. Steiner i Strategor podejmuje się w wyniku analizy czynników, cech sektorowych jak: stopień dojrzałości danej dziedziny, siła barier na wejściu, skłonność przedsiębiorstwa do wzrostu wewnętrznego i zewnętrznego. Uwzględnia ona względy taktyczne przykładowo grę z czasem, neutralizację konkurenta, dostępność celów, rynkową dostępność

<sup>10</sup> S. Podczarski, 2016, *Efektywność ekonomiczna procesów restrukturyzacji przedsiębiorstw przemysłowych. Na przykładzie hut żelaza w Polsce*, WN PWN, Warszawa, s. 63 i n.

<sup>11</sup> J.E. Stiglitz, 2007, *Wizja sprawiedliwej globalizacji. Propozycje usprawnień*, WN PWN, Warszawa, s. 39; G. Maśloch, 2012, *Kompatybilność systemów ekonometrycznych na podstawie „Nine Keys to a Knowledge Infrastructure” oraz programu ESPON 2013*, w: R. Bartkowiak, J. Ostaszewski (red.), *Dorobek ekonomii, finansów i nauk o zarządzaniu oraz jego praktyczne wykorzystanie na przełomie XX i XXI wieku*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa, s. 439 i n.

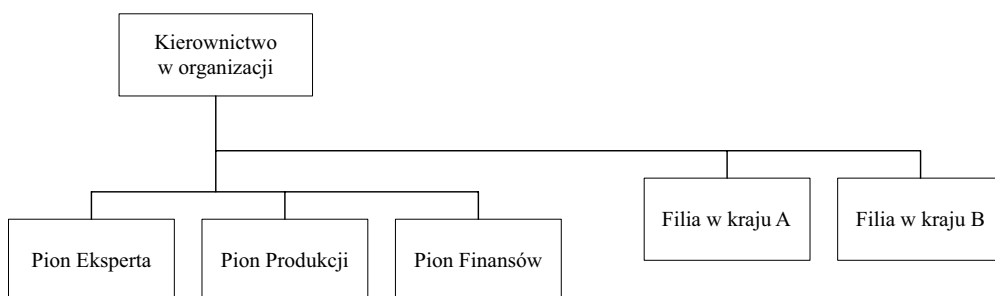
<sup>12</sup> *Jednolity rynek Europy XXI wieku*, 2007, Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Bruksela, KOM(2007)724, wersja ostateczna, s. 15 i n.; J. Rifkin, 2005, *Europejskie marzenie. Jak europejska wizja przyszłości zaćmiewa american dream*, Wydawnictwo Nadir, Warszawa, s. 221 i n.

<sup>13</sup> P. Maśloch, A. Dziadkiewicz, 2013, *Design jako nowoczesny trend w zarządzaniu*, Zarządzanie i Finanse, t. 11, s. 81–94.

aktywów<sup>14</sup>. W rozumieniu wielu autorów te procesy konsolidacyjne powodują uzyskanie pozytywnych rezultatów w tym synergii w obszarze: know-how, efektywności kapitału, posiadanej oferty, efektywności operacyjnej czy wizerunku<sup>15</sup>.

Warto odnotować fakt, iż Parlament Europejski i Rada Europy korzystając ze swoich uprawnień zaproponowały przedsiębiorcom z europejskiego obszaru gospodarczego nowe struktury organizacyjne przedsiębiorstw. Funkcjonowanie organizacji międzynarodowych wymaga powołania specyficznych nowych międzynarodowych struktur organizacji. Muszą one uwzględniać z jednej strony konieczność koordynacji wszystkich pojedynczych krajowych organizacji, a także specyfikę kraju działania. Przeprowadzane badania nad organizacjami międzynarodowymi<sup>16</sup> zwiększyły percepcję przedsiębiorców i praktykę ich działania w odniesieniu do wielu rozwiązań funkcjonalnych. Dotyczyły one struktury typu organizacja macierzysta – filia, która stosowana jest dla organizacji małych lub średnich. Kierownictwo organizacji macierzystej pragnie zachować całkowitą kontrolę operacji zagranicznych. Podstawowe decyzje podejmowane są w organizacji macierzystej, której jednostki funkcjonalnej również wspierają filie. W tej ostatniej istnieją tylko niezbędne stanowiska pracy, które stanowią najczęściej przedłużenie działania pionu eksportu w organizacji macierzystej. Konieczność modyfikacji struktury zachodzi najczęściej wtedy, kiedy filia zaczyna rozwijać się. Ich filozofię działania prezentuje poniższy schemat nr 1.

**Schemat 1.** Struktura typu organizacja macierzysta-filia



Źródło: M. Bielski, 2002, *Podstawy teorii organizacji i zarządzania*, C.H. Beck, Warszawa, s. 139 i n.

Inną jest struktura z międzynarodowym oddziałem operacyjnym. Budowana w organizacjach dużych i bardzo dużych, w których sprzedaż krajowa dominuje

<sup>14</sup> P. Steiner, 1975, *Mergers: Motives, Effects, Policies*, University of Michigan Press, s. 30 i n.; Strategor, 2001, *Zarządzanie firmą*, PWE, Warszawa, s. 220 i n.

<sup>15</sup> B. Dobiegała-Korona, A. Herman (red.), 2006, *Współczesne źródła wartości przedsiębiorstwa*, Difin, Warszawa, s. 13 i n.

<sup>16</sup> Strategor, 2001, *Zarządzanie firmą...*, op. cit., s. 353.

nad sprzedażą zagraniczną. W tej sytuacji w centrali organizacji międzynarodowej, tworzy się oddział do spraw kierowania filiami zagranicznymi. Kieruje nim menedżer często pełniący funkcje zastępcy dyrektora generalnego do spraw międzynarodowych, w którym zatrudnia się pracowników odpowiadających za działalność filii zagranicznych. Często jednak z praktyki wynika, że istnieje niebezpieczeństwo związane z istnieniem tego typu struktury co powoduje fakt, że oddział międzynarodowy ma naturalną skłonność do usamodzielniania się i tworzenia tak zwanego „państwa w państwie”. Taka sytuacja nie zawsze odpowiada organizacji macierzystej<sup>17</sup>.

Współcześnie w praktyce spotyka się też strukturę globalną przedsiębiorstwa, w której cała działalność ma charakter wielonarodowościowy. Są one najczęściej, skoncentrowane według światowych branż produktów lub według regionów. Ich powstanie związane jest z sytuacją, kiedy organizacje działające na rynkach lokalnych rozpoczęły działania na obszarze całego świata. Początkowo tworzone były organizacje typu biznesowego a po roku 1980 już innego rodzaju organizacje np. wyższe uczelnie, związki zawodowe. Na procesy globalizacji oddziałują powiązane ze sobą czynniki: polityczne, rynkowe, kosztowe i konkurencyjności<sup>18</sup>.

Warto jeszcze zauważyć, iż z punktu widzenia konsolidacji przedsiębiorstw w Unii Europejskiej najistotniejszymi ponadnarodowymi strukturami są spółki europejskie, spółdzielnie europejskie i europejskie spółki prywatne. Ich podstawy prawne prezentuje tabela 2.

Zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami unijnymi Spółki Europejskie mogą utworzyć podmioty prawa krajowego w następujący sposób: założenie SE w drodze połączenia się spółek akcyjnych, utworzenie holdingowej SE, utworzenie zależnej SE, przekształcenie się w SE krajowej spółki akcyjnej<sup>19</sup>. Posiadają one wiele cech, w tym osobowość prawną (art. 1 ust. 3 rozp. o SE); kapitał zakładowy podzielony na akcje (art. 1 ust. 2 zd. 1 rozp. o SE); wyłączenie odpowiedzialności akcjonariuszy za zobowiązania spółki (art. 1 ust. 2 zd. 2 rozp. o SE); korporacyjną strukturę organów (art. 38 rozp. o SE). Warto zaznaczyć, że utworzenie SE w drodze fuzji lub przekształcenia uczestniczyć mogą wyłącznie krajowe spółki akcyjne<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> H. Fołtyn, 2007, *Klasyczne i nowoczesne struktury organizacyjne*, Wydawnictwo Key Text, Warszawa, s. 124 i n.

<sup>18</sup> I. Bielecka, 2008, *Proces globalizacji przedsiębiorstw we współczesnej gospodarce*, Notatki Płockie, nr 53/4, s. 45 i n.

<sup>19</sup> R. Lewandowski, 2008, *Statut spółki europejskiej, Komentarz*, t. 1, Wolters Kluwer Polska S.A., Warszawa, s. 17 i n.

<sup>20</sup> P. Niedzielski, 2005, *Rodzaje innowacji*, w: K.B. Matusiak (red.), *Innowacje i transfer technologii. Słownik pojęć*, PARP, Warszawa, s. 35 i n.; S. Sołtysiński, 2010, *System prawa prywatnego, Prawo spółek kapitałowych*, C.H. Beck, Warszawa, s. 41 i n.

**Tabela 2.** Struktury organizacji przedsiębiorstw w UE

Skrót	Prawo UE / Krajowe	Kapitał założycielski
<i>Spółka europejska (Societas Europaea)</i>		
SE	– Rozporządzenie Rady (WE) nr 2157/2001 z dnia 8 października 2001 r. w sprawie statutu spółki europejskiej (SE). – Dyrektywa Rady 2001/86/WE z dnia 8 października 2001 r. uzupełniająca statut spółki europejskiej w odniesieniu do uczestnictwa pracowników.	120 000 euro
	– Ustawa z 4 marca 2005 r. o europejskim zgrupowaniu interesów gospodarczych i spółce europejskiej (Dz.U. z 2005 r., nr 62 poz. 551).	
<i>Spółdzielnia europejska (European Cooperative Society)</i>		
SCE	– Rozporządzenie Rady (WE) nr 1435/2003 z dnia 22 lipca 2003 r. w sprawie statutu spółdzielni europejskiej (SCE). – Dyrektywa Rady 2003/72/WE z dnia 22 lipca 2003 r. uzupełniająca statut spółdzielni europejskiej w odniesieniu do zaangażowania pracowników.	30 000 euro
	– Ustawa z dnia 22 lipca 2006 r. o spółdzielni europejskiej (Dz.U. z dnia 22 sierpnia 2006 r.)	
<i>Europejska spółka prywatna (Societas Privata Europaea)</i>		
SPE	– Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady z dnia 25 czerwca 2008 r. w sprawie statutu europejskiej spółki prywatnej.	Minimalna wysokość kapitału zakładowego 1 euro

Źródło: G. Maśloch, 2012, *Kompatybilność systemów ekonometrycznych...*, op. cit., s. 218; J.M. Lichtarski, 2011, *Struktury zadaniowe. Składniki, własności i uwarunkowania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław, s. 38 i n.

Innym rozwiązaniem organizacyjno-funkcjonalnym w Unii Europejskiej jest spółdzielnia europejska (SCE). Jej prawno-statutowe zasady organizacji określa prawo unijne, które sytuuje ją jako swoistą formę spółki europejskiej. Rozwiązania administracyjne dotyczące jej funkcjonowania weszły w życie z dniem 18 sierpnia 2006 roku. Warto zauważyć, że upodmiotowienie spółdzielni na terenie UE następuje wówczas, kiedy spełnione są następujące warunki: podmiot założono zgodnie z ustawodawstwem jednego z państw członkowskich, posiada on statutową siedzibę, zarząd lub nadrzędne przedsiębiorstwo na terenie jednego z państw UE. W praktyce europejskiej przyjęto trzy sposoby tworzenia spółdzielni europejskiej ab initio, przekształcenie lub połączenie<sup>21</sup>. Ten nowy podmiot gospodarczy SCE charakteryzuje się kilkoma cechami, tj.: statutem osobowo-kapitałowym i zmiennością w ramach składu osobowego i kapitałowego, podmiotowością w świetle prawa unijnego, celem

<sup>21</sup> A. Cieśliński, 2003, *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, C.H. Beck, Warszawa, s. 138 i n.; J. Sozański, 2004, *Prawo spółek w UE – wprowadzenie*, Prawo spółek, nr 4, s. 51.



jakim ma być gospodarcza pomoc i wspieranie swoich członków w oparciu o zasady samopomocy i ich samo odpowiedzialności<sup>22</sup>.

W oparciu o przygotowany przez Komisję Europejską projekt rozporządzenia, europejska spółka prywatna (ESP) ma być alternatywną formą wobec występujących w Unii spółek z ograniczoną odpowiedzialnością. Ma działać na takich samych zasadach we wszystkich państwach członkowskich ułatwiając przedsiębiorcom działalność transgraniczną. Tworzenie i funkcjonowanie ESP będzie regulowana przepisami prawa wspólnotowego, umową spółki. Prawo krajowe będzie mieć zastosowanie tylko w sprawach zastrzeżonych przez przepisy wspólnotowe<sup>23</sup>. Będzie mogła ona prowadzić działalność we wszystkich krajach UE bez konieczności tworzenia oddziałów lub spółek zależnych. Osoba fizyczna lub prawna będzie ją mogła utworzyć, ale może ona powstać także w oparciu o istniejące spółki w wyniku przekształcenia, połączenia lub podziału<sup>24</sup>. Jej struktura, władze spółki określana będzie przez wspólników w drodze umowy. Jako spółka kapitałowa ESP posiadać będzie osobowość prawną nabywaną wraz z wpisem jej do rejestru. Warto zauważyć, że wszelkie przekształcenia, połączenia, podział, a także likwidacja oraz jej upadłość podlegać będą przepisom prawa danego kraju członkowskiego<sup>25</sup>.

W literaturze ekonomicznej wyróżnia się dwie podstawowe grupy działań przedsiębiorstw, które mają charakter koncentracyjny. Są to połączenia (łączenie się) przedsiębiorstw oraz przejęcia<sup>26</sup>. Istotą łączenia się podmiotów gospodarczych jest tworzenie z dwóch lub więcej przedsiębiorstw jednego. Praktycznym przykładem tego procesu mogą być fuzje lub inkorporacje. Natomiast w przypadku przejęcia dochodzi do przeniesienia kontroli nad funkcjonowaniem jednego podmiotu gospodarczego na inny. Przeniesienie tych właściwości ma dwa wymiary. Po pierwsze, dotyczy kontroli nad działalnością danego przedsiębiorstwa, a po drugie, kontroli nad samym przedsiębiorstwem.

Czynnikiem kwalifikującym daną transakcję jako koncentrację jest zmiana kontroli nad przedsiębiorcą lub przedsiębiorcami bez względu na to, czy dokonana jest

<sup>22</sup> D. Gajewski, 2012, *Wybrane aspekty opodatkowania spółki europejskiej*, Rejent, nr 10, s. 49 i n.; M. Wszolek-Romańczuk, 2003, *Rozporządzenie w sprawie statutu dla spółdzielni europejskiej*, Zeszyty Naukowe WWSE, nr 27, Warszawa, s. 24 i n.

<sup>23</sup> Rozporządzenie Rady w sprawie statutu europejskiej spółki prywatnej z 25 czerwca 2008 r., KOM(2008) 396 wersja ostateczna.

<sup>24</sup> M. Gromaszek, 2010, *Europejska spółka prywatna*, Prawo Europejskie w praktyce, nr 3(69), Warszawa, s. 75 i n.; A. Opalski, 2008, *Stan i perspektywy europejskiego prawa spółek a rozwój polskiego prawa spółek*, Studia Prawa Prywatnego, nr 1, s. 104 i n.

<sup>25</sup> A. Opalski, 2010, *Europejskie prawo spółek. Zasady prawa europejskiego i ich wpływ na polskie prawo spółek*, LexisNexis Polska, Warszawa, s. 667.

<sup>26</sup> Institute for Mergers, Acquisitions & Alliances, 2015, s. 4.

ona na skutek przejęcia czy też połączenia. W tym przypadku do form koncentracji zalicza się:

- fuzję (połączenie) – dochodzi do niej, gdy dwa lub więcej niezależnych od siebie przedsiębiorców łączy się, tworząc nowy podmiot prawny (w jej wyniku tracą oni dotychczasową osobowość prawną i przestają formalnie istnieć) lub w wyniku przeniesienia całego majątku spółki (przejmowanej) na inną spółkę (przejmującą) za udziały lub akcje, które spółka przejmująca wydaje wspólnikom spółki przejmowanej (spółka przejmowana przestaje istnieć),
- przejęcie kontroli – uzyskanie przez przedsiębiorcę możliwości wywierania decydującego wpływu na działalność gospodarczą prowadzoną przez inny, niezależny dotąd podmiot. Najczęściej dochodzi do niego wskutek przejęcia większościowego pakietu udziałów lub akcji,
- utworzenie wspólnego przedsiębiorstwa (tzw. joint venture) – przez dwóch lub więcej niezależnych przedsiębiorców przy jednoczesnym zachowaniu przez nich dotychczasowej podmiotowości,
- nabycie przez przedsiębiorcę części lub całości mienia innego przedsiębiorcy – jeżeli obrót realizowany przez to mienie w którymkolwiek z dwóch lat obrotowych poprzedzających zgłoszenie przekroczył na terytorium Polski równowartość 10 mln euro<sup>27</sup>.

Z punktu widzenia szczebla struktury rynku, na którym działają łączące się przedsiębiorstwa, oraz portfolio ich produktów i usług wyróżnia się następujące rodzaje koncentracji:

- horyzontalna (pozioma) – transakcja, w której uczestniczą przedsiębiorcy działający dotąd w tej samej branży (np. producenci kosmetyków dla kobiet). W jej wyniku może dojść do powstania podmiotu o znacznej sile rynkowej lub do pozostania na rynku niewielu przedsiębiorców, którzy zaprzestają wzajemnego konkurowania i zadowolą się istniejącym *status quo*;
- wertykalna (pionowa) – transakcja pomiędzy przedsiębiorcami działającymi na różnych szczeblach obrotu tym samym produktem (np. między producentem i dystrybutorem farb). W tej sytuacji potencjalnym zagrożeniem dla konkurencji może być utrudnianie konkurentom dostępu do produktów lub usług oferowanych przez uczestniczącego w koncentracji przedsiębiorcę, działającego na niższym lub wyższym szczeblu obrotu;
- konglomeratowa – to transakcja, w której nie występują ani poziome, ani pionowe powiązania między jej uczestnikami. Oferowane przez nich pro-

<sup>27</sup> R. Miśkiewicz, 2017, *Transfer wiedzy w procesach fuzji i przejęć przedsiębiorstw w branży hutniczej*, praca doktorska, Politechnika Śląska, Gliwice, s. 13–14.

dukty lub usługi zwykle się uzupełniają i nabywane są przez konsumentów w podobnym celu (np. proszek do prania i płyn do zmiękczenia tkanin). Ewentualną konsekwencją takiej koncentracji może być pojawienie się zjawiska tzw. sprzedaży wiązanej, czyli uzależnianie zakupu jednego produktu od zakupu innych produktów, jak również możliwość oferowania kilku produktów po atrakcyjnych cenach<sup>28</sup>.

Biorąc pod uwagę cele strategiczne przedsiębiorstwa, wyróżnia się koncentrację obronną i agresywną. Ze względu na motywy działania podmiotu widoczne są – koncentracje strategiczne i okazyjne, a z punktu widzenia terytorialnego wymiaru danej transakcji koncentracje dzieli się na krajowe i międzynarodowe (ponadnarodowe). Dla analizy antymonopolowej najistotniejsze znaczenie ma pierwszy podział, gdyż różna jest kwalifikacja poszczególnych rodzajów koncentracji ze względu na ich skutki dla struktury rynku i konsumentów<sup>29</sup>.

W odróżnieniu od koncentracji wertykalnych czy konglomeratowych, bezpośrednimi skutkami związanymi z koncentracjami horyzontalnymi, a więc transakcjami, w których biorą udział konkurenci, działający na tym samym rynku, między innymi jest:

- zmniejszenie się liczby podmiotów działających na rynku po koncentracji,
- wzrost, w stosunku do sytuacji przed koncentracją, udziału w rynku przedsiębiorcy przejmującego<sup>30</sup>.

Ponadto firma przejmująca osiąga większą siłę rynkową, co pozwala jej na stosowanie wyższych cen (czasem nawet monopolistycznych). Większa zaś koncentracja rynkowa stwarza możliwość zawierania otwartych albo domniemanych porozumień, które naruszają zasady konkurencji. Są to jednak potencjalne możliwości, a sama w sobie koncentracja horyzontalna nie musi zawsze zagrażać konkurencji, choć niewątpliwie ją ogranicza. Zagrożenia można natomiast upatrywać w zaistnieniu skutków jednostronnych i skoordynowanych. Te pierwsze odnoszą się bezpośrednio do pozycji samego przedsiębiorcy, która ukształtowała się w wyni-

---

<sup>28</sup> R. Miśkiewicz, 2017, *Transfer wiedzy...*, op. cit., s. 14 i n.; R. Borowiecki, T. Rojek, red., 2014, *Współczesne formy relacji międzyorganizacyjnych. Współpraca - kooperacja - sieci*, UEK, Kraków, s. 64 i n.; F. Röder, 2007, *Strategic Benefits and Risks of Vertical Integration in International Media Conglomerates and Their Effect on Firm Performance*, Dissertation no. 3402, Difo-Druck Bamberg, University of St. Gallen, St. Gallen, s. 38; J.M. Lichtarski, 2011, *Struktury zadaniowe...*, op. cit., s. 70 i n.

<sup>29</sup> A. Kaleta, 1998, *Strategia konkurencji we współczesnym przemyśle*, w: *Współdziałanie strategiczne w gospodarce*, Materiały konferencyjne, Prace Naukowe AE we Wrocławiu, nr 786, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław, s. 78 i n.; K. Moszkowicz (red.), 2015, *Wdrażanie strategii w polskich przedsiębiorstwach. Modele – uwarunkowania – implikacje*, WN PWN, Warszawa, s. 19 i n.

<sup>30</sup> Lichtarski J., 2015, *Praktyczny wymiar nauki...*, op. cit., s. 79 i n.

ku koncentracji. Dzięki tej transakcji uzyskuje on indywidualnie bardzo dużą siłę rynkową, którą będzie mógł wykorzystać w celu ograniczenia konkurencji. W szczególności dzięki tej sile rynkowej może on jednostronnie podnosić ceny, ograniczać produkcję, pogarszać jakość lub zmniejszać wybór produktów oraz ich innowacyjność. Skutki skoordynowane dotyczą zmiany w strukturze rynku. Po dokonaniu koncentracji zmniejsza się liczba konkurentów, którzy uzyskują w ten sposób możliwość koordynacji swoich działań w celu osiągnięcia dodatkowych zysków<sup>31</sup>.

Mechanizm konkurencji zastępowany jest często procesem koordynacji. Dzięki takiej współpracy konkurenci uzyskują zbiorowo siłę rynkową, która pozwala na podjęcie działań obniżających dobrobyt społeczny. Ta zbiorowa koordynacja może być wynikiem świadomego lub niekooperacyjnego oligopolu<sup>32</sup>.

Koncentracje mogą prowadzić do tworzenia się wielkich konglomeratów przemysłowych. Są to duże korporacje, obejmujące często niezwiązane ze sobą branże. Zatem to spółki o strukturze holdingowej. Celem ich tworzenia są korzyści wynikające z dywersyfikacji oraz wykorzystania efektów synergii. Przykładem takich rozwiązań może być Hollming, fiński konglomerat zajmujący się pozyskiwaniem energii odnawialnej z odpadów, usługami dla przemysłu i transportem morskim<sup>33</sup>.

Z politycznego punktu widzenia siła takich grup może okazać się znacząca, a przez to w perspektywie czasu może zakłócić mechanizmy istnienia społeczeństwa obywatelskiego. Może też przyczyniać się do powstania barier w poprawnym funkcjonowaniu systemu demokratycznego. Istnienie takich silnych podmiotów gospodarczych może wpływać ujemnie na możliwości funkcjonowania innych przedsiębiorców powodując, że nie będą oni mogli korzystać z przysługującej im wolności gospodarczej. Przykładem takiego myślenia jest jedno z orzeczeń amerykańskiego sądu najwyższego, który uznając koncentrację dwóch przedsiębiorców za nielegalną wskazał, że jednym z celów ochrony konkurencji jest ochrona małych, rodzinnych firm, nawet, jeżeli miałyby się to odbywać kosztem wyższych cen dla konsumentów<sup>34</sup>. Ale też należy dostrzegać pojawiające się opinie, wedle któ-

<sup>31</sup> R. Miśkiewicz, 2017, *Transfer wiedzy...*, op. cit., s. 15; T. Pakulska, M. Poniatowska-Jaksch, 2015, *Przegrupowania przedsiębiorstw w procesie internacjonalizacji*, w: M. Poniatowska-Jaksch (red.), *Nowe myślenie w zarządzaniu strategicznym przedsiębiorstwem*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa, s. 104 i n.

<sup>32</sup> J. Grzywacz, S. Kowalski (red.), 2013, *Współczesne procesy społeczno-gospodarcze*, Nauki Ekonomiczne, t. XVIII, Zeszyty Naukowe PWSZ w Płocku, Płock, s. 36 i n.

<sup>33</sup> M. Iwanicz-Drozdowska (red.), 2007, *Konglomeraty finansów*, PWE, Warszawa, s. 17 i n.; A. Pająk, 2013, *Dochodowość inwestycji w kontrakty terminowe na akcje w Polsce*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń, s. 117 i n.

<sup>34</sup> K. Klincewicz, 2011, *Dyfuzyja innowacyjna. Jak odnieść sukces w komercjalizacji nowych produktów i usług*, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, s. 22 i n.

rych w łączeniach przedsiębiorstw upatruje się mechanizm koncentracji dobrobytu i naruszenia przez to równowagi społecznej<sup>35</sup>.

### Podsumowanie

Z powyższych ustaleń wynika, że z punktu widzenia transferu wiedzy można brać pod uwagę termin zarówno fuzja, jak i przejęcie przedsiębiorstwa. Ten ostatni pod warunkiem, że będzie to prowadziło do rzeczywistego połączenia przedsiębiorstw, bo tylko w tych warunkach może dochodzić do transferu wiedzy. Oczywiście i po przejęciu bez połączenia może w pewnych okolicznościach dochodzić do transferu wiedzy, ale są to stosunkowo rzadkie przypadki, gdy chodzi o pozyskanie cennych wynalazków, patentów itd. W tym przypadku dla ich zdobycia potrzebne są jednak pewne działania organizacyjne. W związku z tym, najczęściej, gdy jest mowa o transferze wiedzy w ramach fuzji bądź przejęcia zawsze będzie chodziło o sytuację, gdzie proces ten w ślad za tym wypełniają działania organizacyjne, zmierzające do faktycznego połączenia przedsiębiorstw<sup>36</sup>.

### Bibliografia

- Bielecka I., 2008, *Proces globalizacji przedsiębiorstw we współczesnej gospodarce*, Notatki Płockie, nr 53/4.
- Bielski M., 2002, *Podstawy teorii organizacji i zarządzania*, C.H. Beck, Warszawa.
- Bishop S., Walker M., 2010, *The economics of EC Competition Law: Concepts, Application and Measurements*, Sweet&Maxwell, London.
- Błachucki M., 2012, *System postępowania antymonopolowego w sprawach kontroli koncentracji przedsiębiorców*, UOKiK, Warszawa.
- Bongard Ch., Moeller D., Raimann A., Szadkowski N., Dobjeko U., 2007, *Instrumenty ekonomiczne w prawie konkurencji*, UOKiK, Bonn – Warszawa.
- Borowiecki R., 2010, *Przedsiębiorstwo w obliczu wyzwań współczesnej gospodarki*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków.
- Borowiecki R., Rojek T. (red.), 2014, *Współczesne formy relacji międzyorganizacyjnych. Współpraca - kooperacja - sieci*, UEK - Fundacja UEK, Kraków.
- Borowiecki R., Siuta-Tokarska B., 2012, *Wyzwania i dylematy społeczno-gospodarcze Polski w procesie transformacji*, TNOiK, Toruń.
- Brito D., Catalao-Lopes M., 2006, *Mergers and Acquisitions: The Industrial Organization Perspective*, Kluwer Law International, The Hague.
- Cieśliński A., 2003, *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, C.H. Beck, Warszawa.

<sup>35</sup> M. Błachucki, 2012, *System postępowania antymonopolowego w sprawach kontroli koncentracji przedsiębiorców*, UOKiK, Warszawa, s. 26 i n.

<sup>36</sup> A. Jachnis, 2008, *Psychologia organizacji. Kluczowe zagadnienia*, Difin, Warszawa, s. 83.

- Curry B., George K.D., 1983, *Industrial Concentration: A Survey*, The Journal of Industrial Economics, vol. 31, no. 3.
- Dobiegała-Korona B., Herman A. (red.), 2006, *Współczesne źródła wartości przedsiębiorstwa*, Difin, Warszawa.
- Dubejko U., 2007, *Wykorzystanie analizy ekonomicznej przy określaniu siły rynkowej przedsiębiorców w sprawach z zakresu nadużywania pozycji dominującej i kontroli łączzeń*, w: C. Banasiński, E. Stawicki (red.), *Konkurencja w gospodarce współczesnej*, UOKiK, Warszawa.
- Fołtyn H., 2007, *Klasyczne i nowoczesne struktury organizacyjne*, Wydawnictwo Key Text, Warszawa.
- Fornalczyk A., 2007, *Biznes a ochrona konkurencji*, Wolters Kluwer, Kraków.
- Gabrusewicz W., 1999, *Restrukturyzacja przedsiębiorstwa i metody oceny jej efektów*, Przegląd Organizacji, nr 3, Warszawa.
- Gajewski D., 2012, *Wybrane aspekty opodatkowania spółki europejskiej*, Rejent, nr 10.
- Gromaszek M., 2010, *Europejska spółka prywatna*, Prawo Europejskie w praktyce, nr 3(69), Warszawa.
- Grzywacz J., Kowalski S. (red.), 2013, *Współczesne procesy społeczno-gospodarcze*, Nauki Ekonomiczne, t. XVIII, Zeszyty Naukowe PWSZ w Płocku, Płock.
- Harford J., *Efficient and Distortional Components to Industry Merger Waves*, <http://www.ssrn.com/> [4.05.2009].
- Iwanicz-Drozdowska M. (red.), 2007, *Konglomeraty finansów*, PWE, Warszawa.
- Jachnis A., 2008, *Psychologia organizacji. Kluczowe zagadnienia*, Difin, Warszawa.
- Institute for Mergers, Acquisitions & Alliances, 2015.
- Jednolity rynek Europy XXI wieku*, 2007, Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Bruksela, KOM(2007)724, wersja ostateczna.
- Kaleta A., 1998, *Strategia konkurencji we współczesnym przemyśle*, w: *Współdziałanie strategiczne w gospodarce*, Materiały konferencyjne, Prace Naukowe AE we Wrocławiu, nr 786, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław.
- Klincewicz K., 2011, *Dyfuzyja innowacyjna. Jak odnieść sukces w komercjalizacji nowych produktów i usług*, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Koziński J., 1996, *Struktury organizacyjne ugrupowań gospodarczych*, w: R. Krupski, M. Przybyła (red.), *Struktury organizacyjne przedsiębiorstw i ich ugrupowań*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wydawnictwo PAN, Wrocław – Warszawa – Kraków.
- Kwiatkowska E.M., 2013, *Mierzalne kryteria oceny konkurencyjności rynków telekomunikacyjnych. Aspekty praktyczne*, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny, nr 8(2).
- Lewandowski M., 2009, *Rozwój fuzji i przejęć na świecie i w Polsce*, w: W. Frąckowiak (red.), *Fuzje i przejęcia*, PWE, Warszawa.
- Lewandowski R., 2008, *Statut spółki europejskiej, Komentarz*, t. 1, Wolters Kluwer Polska S.A., Warszawa.
- Lichtarski J., 2015, *Praktyczny wymiar nauki o zarządzaniu*, PTE, Warszawa.

- Lichtarski J., Czura M., 2005, *Komplementarność koncepcji zarządzania wiedzą z innymi koncepcjami zarządzania przedsiębiorstwem*, w: B. Godziszewski, M. Haffer, M.J. Stankiewicz (red.), *Wiedza jako czynnik międzynarodowej konkurencyjności w gospodarce*, Toruń.
- Lichtarski J.M., 2011, *Struktury zadaniowe. Składniki, własności i uwarunkowania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Maśloch P., Dziadkiewicz A., 2013, *Design jako nowoczesny trend w zarządzaniu*, Zarządzanie i Finanse, t. 11.
- Maśloch G., 2012a, *Kompatybilność systemów ekonometrycznych na podstawie „Nine Keys to a Knowledge Infrastructure” oraz programu ESPON 2013*, w: R. Bartkowiak, J. Ostaszewski (red.), *Dorobek ekonomii, finansów i nauk o zarządzaniu oraz jego praktyczne wykorzystanie na przełomie XX i XXI wieku*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Miśkiewicz R., 2017, *Transfer wiedzy w procesach fuzji i przejęć przedsiębiorstw w branży hutniczej*, praca doktorska, Politechnika Śląska, Warszawa.
- Moszkowicz K. (red.), 2015, *Wdrażanie strategii w polskich przedsiębiorstwach. Modele – uwarunkowania – implikacje*, WN PWN, Warszawa.
- Niedzielski P., 2005, *Rodzaje innowacji*, w: K.B. Matusiak (red.), *Innowacje i transfer technologii. Słownik pojęć*, PARP, Warszawa.
- Opalski A., 2008, *Stan i perspektywy europejskiego prawa spółek a rozwój polskiego prawa spółek*, *Studia Prawa Prywatnego*, nr 1.
- Opalski A., 2010, *Europejskie prawo spółek. Zasady prawa europejskiego i ich wpływ na polskie prawo spółek*, LexisNexis Polska, Warszawa.
- Pająk A., 2013, *Dochodowość inwestycji w kontrakty terminowe na akcje w Polsce*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Pakulska T., Poniatowska-Jaksch M., 2015, *Przegrupowania przedsiębiorstw w procesie internacjonalizacji*, w: M. Poniatowska-Jaksch (red.), *Nowe myślenie w zarządzaniu strategicznym przedsiębiorstwem*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Podczarski S., 2016, *Efektywność ekonomiczna procesów restrukturyzacji przedsiębiorstw przemysłowych. Na przykładzie hut żelaza w Polsce*, WN PWN, Warszawa.
- Rifkin J., 2005, *Europejskie marzenie. Jak europejska wizja przyszłości zaćmiewa american dream*, Wydawnictwo Nadir, Warszawa.
- Röder F., 2007, *Strategic Benefits and Risks of Vertical Integration in International Media Conglomerates and Their Effect on Firm Performance*, Dissertation no. 3402, Difo-Druck Bamberg, University of St. Gallen, St. Gallen.
- Rodger B.J., MacCulloch A., 2009, *Competition Law and Policy in the EC and UK*, Routledge – Cavendish, London and New York.
- Sołtyński S., 2010, *System prawa prywatnego, Prawo spółek kapitałowych*, C.H. Beck, Warszawa.
- Sozański J., 2004, *Prawo spółek w UE – wprowadzenie*, *Prawo spółek*, nr 4.
- Steiner P., 1975, *Mergers: Motives, Effects, Policies*, University of Michigan Press.
- Stiglitz, J.E., 2007, *Wizja sprawiedliwej globalizacji. Propozycje usprawnień*, WN PWN, Warszawa.

Strategor, 2001, *Zarządzanie firmą*, PWE, Warszawa.

Rozporządzenie Rady w sprawie statutu europejskiej spółki prywatnej z 25 czerwca 2008 r., KOM(2008) 396 wersja ostateczna.

Wszolek-Romańczuk M., 2003, *Rozporządzenie w sprawie statutu dla spółdzielni europejskiej*, Zeszyty Naukowe WWSE, nr 27, Warszawa.



## ZARZĄDZANIE BEZPIECZEŃSTWEM ENERGETYCZNYM – UWAGI METODOLOGICZNE

---

### Wprowadzenie

Konfiguracja wiedzy związanej z bezpieczeństwem energetycznym staje się w Europie i Polsce istotnym elementem wykształcenia. Jej przyszłość oparta na wiedzy wiąże się z oddziaływaniem na niemal wszystkie zmysły z wykorzystaniem technologii informatycznych, przesyłu energii oraz szerokiego dostępu do niej. Współczesne procesy globalizacyjne zwiększają w tym zakresie standaryzację tworząc przy tym domeny, w których występują przewagi konkurencyjne tych państw, które wcześniej lub korzystniej niż pozostałe zaadaptują źródła oraz sposoby pozyskiwania energii i informacji. Oznaczać to może, że połączenie w coraz większym stopniu energooszczędnych rozwiązań budowlanych, transportowych i w samej energetyce urządzeń i procesów technologicznych prowadzić może do zwiększenia efektywności energetycznej i ograniczy ryzyko jakim zapewne jest niezrównoważony bilans energetyczny państwa i niska efektywność energetyczna<sup>3</sup>. Zarządzanie bezpieczeństwem energetycznym i jego związki z nauką i praktyką gospodarczą co zauważa J. Gryz rozpatrywać można przez kilka kluczowych aspektów<sup>4</sup>. Są nimi: pozycja ekonomiczna państwa, perspektywiczne sposoby wykorzystania energii oraz zachodzące zmiany geopolityczne przyspieszające procesy w obrębie sektora energetycznego wyrażone w sposobie produkcji, dystrybucji i zużycia energii. Wzrost potrzeb energetycznych świata, Europy i Polski, globalne ocieplenie na niezwykle znaczenie dla bezpieczeństwa państwa i prowadzą do radykalnej transformacji systemów energe-

---

<sup>1</sup> Katedra Teorii Organizacji i Zarządzania, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu.

<sup>2</sup> Katedra Teorii Organizacji i Zarządzania, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu.

<sup>3</sup> P. Buchler, 2014, *O potędze w XXI wieku*, Wydawnictwo Akademickie Dialog, Warszawa, s. 300 i n.

<sup>4</sup> J. Gryz, 2018, *Bezpieczeństwo energetyczne – związki między nauką, polityką a rzeczywistością*, w: J. Gryz, A. Podraza, M. Ruszel (red.), *Bezpieczeństwo energetyczne. Koncepcje, wyzwania, interesy*, WN PWN, Warszawa, s. 23 i n.

tycznych i poszukiwania nowego paradygmatu energetycznego<sup>5</sup>. Zarządzanie energią jest relatywnie nowym problemem w ramach stosunków między narodowych i studiów nad globalnym zarządzaniem<sup>6</sup>. Jego terminologiczne odniesienie pojawiło się na szczycie grupy G8 w Gleneagles w 2005 roku i odnosiło się do globalnego ocieplenia i wzrastających cen ropy. To współcześnie badania nad nim obejmują: globalne zmiany klimatyczne, dekarbonizacja gospodarek, wzrost importu energii przez kraje rozwijające się i utrzymujące się nadal niestabilność na rynkach ropy i gazu<sup>7</sup>.

## 1. Dotychczasowy stan wiedzy

Bezpieczeństwo energetyczne stało się problemem badań naukowych szczególnie w drugiej połowie ubiegłego wieku. Wywołana ono było zmianą paradygmatu funkcjonowania gospodarki rynkowej, ale także poważnymi konsekwencjami gospodarczymi wywołanymi kryzysem naftowym. Dyskurs naukowy koncentrował się głównie na stabilizacji cen surowców energetycznych, możliwości zwiększania dostaw energii oraz konsekwencji gospodarczych embargo<sup>8</sup>. Począwszy od pierwszych lat XXI wieku widoczny jest gwałtowny wzrost naukowego zainteresowania problemami zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, który był skutkiem:

1. narastających procesów globalizacji, zmian geopolitycznych i gwałtownie rosnącego zapotrzebowania na surowce energetyczne we wschodzących gospodarkach krajów azjatyckich<sup>9</sup>,
2. zakłóceń w dostawach gazu w Europie<sup>10</sup>,
3. rosnącej presji na ograniczanie emisji gazów cieplarnianych oraz postulatami dekarbonizacji systemów energetycznych na skutek wytycznych wpro-

<sup>5</sup> E. Scholl, K. Westphal, 2017, *European Energy Security Reimagined. Mapping the Risks, Challenges and Opportunities of Changing Energy Geographies*, SWP Research Paper, vol. 4, Berlin, 2017, s. 9 i n.

<sup>6</sup> N.K. Dubash, A. Florini, 2011, *Mapping Global Energy Governance*, Global Policy, no. 2, s. 6 i n.

<sup>7</sup> J. Ćwiek-Karpowicz, 2016, *Postrzeżanie i definiowanie bezpieczeństwa energetycznego w warunkach kryzysu na Ukrainie*, Polityka Energetyczna, no. 19/1, s. 137 i n.; *Raport. Polski Rynek Paliw Płynnych 2016*, 2017, Polska Izba Paliw Płynnych, Warszawa, s. 19.

<sup>8</sup> A. Cherp, J. Jewell, 2014, *The concept of energy security: Beyond the four As*, Energy Policy, no. 75, s. 415–421.

<sup>9</sup> International Energy Agency, 2015, *World Energy Outlook, Streszczenie, Polish Translation*, OCDE/IEA, Paris, s. 1–3; I. Overland, 2016, *Energy: The missing Link in Globalization*, Energy Research & Social Science, vol. 14, s. 122–130.

<sup>10</sup> K.J. Hancock, V. Vivoda, 2014, *International political economy: a field born of the OPEC crisis returns to its energy roots*, Energy Research and Social Science, vol. 1., Amsterdam, Netherlands, s. 206–216.

wadzonych w ramach polityki klimatycznej, preferowanie nowych nisko lub zero emisyjnych metod wytwarzania energii<sup>11</sup>,

4. postępującej liberalizacji rynków energetycznych i zmianami pozycji konsumentów na rynku energii oraz zapoczątkowanie budowy rynków mocy, nowych relacji producent energii – dystrybutor energii – prosument w państwach europejskich, w Polsce i na Ukrainie<sup>12</sup>.

We wcześniejszych badaniach za główny problem zachowania bezpieczeństwa energetycznego uznano proces stabilnych dostaw surowców, głównie ropy naftowej, pod presją ograniczeń ich podaży i manipulacji cenowych głównych eksporterów. Współczesne obejmują znacznie szerszy wachlarz problemów, począwszy od dywersyfikacji źródeł energii, poprzez zapewnienie dostępu do nowoczesnej infrastruktury energetycznej i ograniczenia negatywnego wpływu systemów energetycznych na środowisko. Prowadzone badania dotyczące bezpieczeństwa energetycznego pozwoliły na opracowanie szerokiego zakresu mierników bezpieczeństwa energetycznego. Odnosiły się one do: wielkości zapotrzebowania na energię, dostępności energii/nośników energii, ochrony środowiska, struktury rynków energii oraz cen, kosztów i wydatków na energię<sup>13</sup>. Skomplikowany charakter relacji zachodzących w systemach energetycznych powoduje, że w procesie ich modelowania, w prognozach energetycznych stosuje się trzy uniwersalne metody:

- ekonometryczną – bazuje na statystycznej analizie danych historycznych i budowie modeli opisujących procesy ekonomiczne dla celów prognostycznych,
- optymalizacyjną – wykorzystującą procesy programowania matematycznego dla ustalenia optymalnej struktury systemu,
- symulacyjną – w której system jest przedstawiany za pomocą zbioru, formuł opisujących pojedyncze, wzajemnie powiązane procesy, a prognoza jego rozwoju jest wyliczana jako wynik współdziałania tych procesów w czasie<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> J. Brzóska, M. Krannich, 2016, *Modele biznesu innowacyjnej energetyki*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, nr 280, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Katowice, s. 7–20.

<sup>12</sup> M. Ruszel, 2014, *Bezpieczeństwo energetyczne Polski. Wymiar teoretyczny i praktyczny*, Wydawnictwo RAMBLER, Warszawa, s. 27 i n.; K. Pająk, K. Zamasz, M. Woszczyk, 2015, *Innowacyjne przedsiębiorstwo energetyczne*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń, s. 5–6.

<sup>13</sup> J. Martchamadol, S. Kumar, 2012, *Thailand's energy security indicators*, Renewable and Sustainable Energy Reviews, Elsevier, vol. 16(8), s. 6103–6122; B.K. Sovacool, H. Saunders, 2014, *Competing policy packages and the complexity of energy security*, Energy, vol. 67, s. 641–651.

<sup>14</sup> W. Suwała, 2013, *Problemy budowy i wykorzystania modeli komputerowych w gospodarce paliwami i energią*, Polityka Energetyczna, t. 16, z. 3, s. 47–58; J. Górzynski, 2017, *Efektywność energetyczna w działalności gospodarczej*, WN PWN, Warszawa, s. 398 i n.

Natomiast w konstrukcji złożonych miar wskazuje się na te, które wynikają z:

1. indeksu Shannona (również Shannona-Weinera), wskazującego poziom różnicowania źródeł pozyskania energii<sup>15</sup>,
2. indeksu Herfindhala-Hirschmana obrazującego siłę rynkową producentów energii lub poziom różnicowania źródeł pozyskania energii<sup>16</sup>,
3. indeksu popytowo-podażowego (*Supply/Demand Index*) – składającego się ze wskaźników opisujących czynniki kształtujące popyt, podaż oraz infrastrukturę przesyłową energii<sup>17</sup>,
4. indeksu wrażliwości (*Vulnerability index*) uwzględniającego pięć wskaźników: energochłonność gospodarki, zależność importową, wskaźnik emisyjności, wielkość produkcji energii, brak różnicowania udział paliw transportowych (*energy intensity, energy import dependency, ratio of energy-related carbon emissions, electricity supply, non diversity in transport fuels*)<sup>18</sup>,
5. *The US Energy Security Risk Index* – kompleksowy wskaźnik uwzględniający 83 wskaźniki cząstkowe obrazujących czynniki geopolityczne, rozwoju gospodarczego, stabilności oraz środowiskowe (*geopolitical indicators, economic development, reliability and environmental concerns*)<sup>19</sup>,
6. MOSES – *Model of Short-term Energy Security* – stworzony przez IEA, uwzględniający kryteria podażowe (*supply-oriented*), w szczególności niezależność (*sovereignty*) i odporność (*resilience*) systemów energetycznych na szoki zewnętrzne<sup>20</sup>,
7. *Energy Trillema Indeks* – indeks stworzony przez World Energy Council; indeks bada poziom bezpieczeństwa energetycznego jako jedno z kryteriów oceny efektywności polityki energetycznej. Pozostałe kryteria obejmują dostępności infrastruktury energetycznej, ograniczanie uciążliwości środo-

<sup>15</sup> J. Mazurkiewicz, P. Lis, 2015, *Ocena bezpieczeństwa energetycznego w wybranych krajach Unii Europejskiej*, Rynek Energii, nr 4/119, s. 11–20; W.M. Lewandowski, E. Klugmann-Radziemska, 2017, *Proekologiczne odnawialne źródła energii*, WN PWN, Warszawa, s. 456 i n.

<sup>16</sup> *Raport IEA*, 2014, International Energy Agency.

<sup>17</sup> L. Strupczewski, 2014, *Pozycja OPEC na międzynarodowym rynku ropy naftowej w następstwie światowego kryzysu gospodarczego 2007/2008*, Biznes międzynarodowy w gospodarce globalnej, nr 33, s. 251 i n.

<sup>18</sup> W. von Hippel, L.A. Silver, M.E. Lynch, 2013, *Stereotyping against your will: The role of inhibitory ability in stereotyping and prejudice among the elderly*, Personality and Social Psychology Bulletin, vol. 2, s. 523–532; E. Gnansounou, 2008, *Assessing the energy vulnerability: Case of industrialised countries*, Energy Policy, vol. 36, s. 3734–3744.

<sup>19</sup> *Index of US Energy Security Risk*, 2012, Global Energy Institute; *International Index of Energy Security Risk*, 2015, Institute for 21st Century Energy, U.S. Chamber of Commerce.

<sup>20</sup> J. Jewell, 2011, *The IEA Model of Short-term Energy Security (MOSES). Primary Energy Sources and Secondary Fuels*, International Energy Agency, s. 7 i n.

wiskowej (*environmental impact mitigation*) oraz siłę polityczną, społeczną i ekonomiczną gospodarek<sup>21</sup>.

Narzędzie analityczne tworzone do badań rozwoju systemów energetycznych – bezpieczeństwa energetycznego, wykorzystują dwie podstawowe techniki modelowania: *bottom-up* i *top-down*. W tych pierwszych uwzględnia się zarówno stronę podażową – pozyskiwanie nośników energetycznych oraz technologię konwersji, jak i popytową charakteryzującą się zapotrzebowaniem na poszczególne rodzaje energii finalnej. Cechą budowanych za pomocą tych narzędzi modeli jest brak powiązań systemu energetycznego z resztą gospodarki, a kryterium decyzyjne oparte jest na minimalizacji kosztów bezpośrednich. Modele typu *top-down* oparte są na założeniach idealnego rynku oraz równowagi pomiędzy produkcją i popytem. Zakładają też uwzględnienie kosztów zewnętrznych w decyzjach producentów energii np.: koszty emisji<sup>22</sup>. Współczesne bezpieczeństwo energetyczne – uwzględniając regulacje prawne narodowe i międzynarodowe jest wypadkową wielu współzależności. Komputer, laptop czy telefon komórkowy są synonimem postępu oraz jego ograniczeń niezależnie od tego kto i do jakich celów je wykorzystuje. Postępu pozwalającego na natychmiastową łączność z jakakolwiek osoba lub domena informacyjną, publiczną bądź prywatną oraz ograniczeń w dostępności. Są one też synonimem rewolucji przemysłowej i intelektualnej, której cechą jest synergiczne, kognitywne łączenie wielu obszarów wiedzy determinujących postać stosunków społecznych. Niezbędna jest zatem energia, dostępność do niej, a bezpieczeństwo energetyczne jest kluczowe w projekcji dobrobytu i rozwoju<sup>23</sup>. Stąd powszechnie uznaje się, iż sednem bezpieczeństwa energetycznego, jego elementów tożsamy dla państwa, określonej wspólnoty międzynarodowej, do której ono przynależy jest: wydobywanie zasobów energetycznych, ich przetwarzanie oraz pozyskiwanie z nich energii; niezawodna infrastruktura techniczna (PSE) niezbędna do dystrybucji energii; ukształtowany rynek (stabilny) producentów energii, regulowany przepisami praw, innowacyjnością określający wizję rozwoju energetycznego; rynek konsumenta

<sup>21</sup> R. Riedel, 2010, *Supranacjonalizacja bezpieczeństwa energetycznego w Europie. Podejścia teoretyczne*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa, s. 35–36; R.A. Hefner III, 2014, *The United States of Gas. Why the Shale Revolution Could Have Happened Only in America*, Foreign Affairs, May/June, s. 9.

<sup>22</sup> J. Kamiński, 2010, *Modelowanie systemów energetycznych – ogólna metodyka budowy modeli*, *Polityka Energetyczna – Energy Policy Journal*, t. 13, z. 2, s. 19 i n.; T. Popławski, 2012, *Problematyka budowy modelu długoterminowej prognozy zapotrzebowania na energię elektryczną dla Polski*, *Polityka Energetyczna – Energy Policy Journal*, t. 15, z. 3, s. 293 i n.; A. Herbst, F. Toro, F. Reitze, E. Jochem, 2012, *Introduction to Energy Systems Modelling*, *Swiss Journal of Economics and Statistics*, vol. 148(2), s. 111–135.

<sup>23</sup> J. Gryz, A. Podraza, M. Ruszel (red.), 2018, *Bezpieczeństwo energetyczne, koncepcje, wyzwania, interesy*, WN PWN, Warszawa, s. 22.

kreujący zapotrzebowanie zgodnie z zasadami nowego zarządzania publicznego, uwzględniający dywersyfikację energii, techniczne i technologiczne innowacje oraz postęp w rozwoju cywilizacyjnym i kulturze technicznej społeczeństwa<sup>24</sup>.

Powyższe rozważania wskazują, że coraz częściej w określaniu bezpieczeństwa energetycznego wykorzystuje się w ramach jednej analizy moduły *bottom-up* i *top-down*. Ale warto wziąć pod uwagę fakt, że polityka państwa w tym zakresie obejmuje między innymi domeny: społeczną, ekonomiczną, środowiska naturalnego, militarną stanowi punkt odniesienia do oceny znaczenia istoty współczesnego i przyszłego bezpieczeństwa energetycznego. Stąd przedmiotem wszelkich analiz są zmienne zależne i niezależne. Te pierwsze tworzą instrumentarium polityki narodowej i międzynarodowej państwa i stanowią przedmiot negocjacji. Zmienne niezależne generują obiektywne uwarunkowania, które brane są pod uwagę w projekcji polityki energetycznej. Wpływa to na proces zarządzania energią obejmującym cztery wiodące formy obejmujące: państwa w pełni otwarte, o ugruntowanym systemie ekonomicznym, społecznym, politycznym w postaci demokracji; państwa otwarte z nadrzędnym imperatywem bezpieczeństwa społecznego asekurowanym przez instytucje państwa; państwa, których cechą wspólną jest konkurencyjny, autorytarny kapitalizm i te w których występuje biurokratyczny kapitalizm<sup>25</sup>.

W oparciu o te rozwiązania kształtują się modele mieszane służące do prognozowania rozwoju systemów paliwowo-energetycznych, które podzielić na:

- modele systemów energetycznych – dane o popycie na pierwotne nośniki energii oraz energię finalną pochodzą z prognoz makroekonomicznych. Najważniejszymi zmiennymi są wielkość zużycia pierwotnych nośników energetycznych, wielkość produkcji energii elektrycznej i ciepła, poziom nakładów inwestycyjnych, emisja zanieczyszczeń gazowych,
- modele energetyczno-ekonomiczne – wykorzystywane do analizy powiązań systemu energetycznego z gospodarką. Oparte są na teorii równowagi ogólnej. Określają stronę podażową i popytową zależnościami rynkowymi,
- zintegrowane modele energetyczno-ekonomiczno-środowiskowe – łączą w sobie kilka wyspecjalizowanych i wzajemnie uzupełniających się modeli odwzorowujących relacje technologiczne, ekonomiczne, środowiskowe i inne<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> M. Ruszel, 2014, *Bezpieczeństwo energetyczne Polski...*, op. cit., s. 27 i n.; K. Pająk, K. Zamasz, M. Woszczyk, 2015, *Innowacyjne przedsiębiorstwo energetyczne...*, op. cit., s. 7 i n.

<sup>25</sup> J. Gryz, A. Podraza, M. Ruszel (red.), 2018, *Bezpieczeństwo energetyczne...*, op. cit., s. 31 i n.; E. Ashford, 2016, *Not-So-Smart Sanctions. The Failure of Western Restrictions Against Russia*, Foreign Affairs, s. 114–123.

<sup>26</sup> J. Kamiński, 2010, *Modelowanie systemów energetycznych...*, op. cit., s. 21 i n.; T. Popławski, 2012, *Problematyka budowy modelu...*, op. cit., s. 293 i n.; A. Herbst, F. Toro, F. Reitze, E. Jochem, 2012, *Introduction to Energy Systems Modelling...*, op. cit., s. 111 i n.

Badania nad modelami biznesowymi w energetyce zaowocowały już wieloma definicjami oraz koncepcjami<sup>27</sup>. B. Matusiak charakteryzuje pięć modeli biznesowych właściwych dla zintegrowanego rynku energii:

- model biznesowy prosumenta (wymiana wartości klient – dostawca),
- model firmy typu ESCO (*Energy Saving Company*), realizującej kompleksowe usługi w obszarze gospodarowania energią,
- model biznesowy agregatora rynku (przedsiębiorstwo działające pomiędzy rozproszonymi wytwórcami energii a odbiorcami),
- model biznesowy użytkowników samochodów elektrycznych na rynku energii,
- model biznesowy wytwórcy (aplikacja na wielką skalę ekologicznych, często odnawialnych źródeł energii)<sup>28</sup>.

Jak już zauważono bezpieczeństwo energetyczne mierzy się za pomocą modeli, które pokazują, jak zmieni się PKB w wyniku zakłóceń w dostawach energii<sup>29</sup>. Wśród nich wyróżnia się:

1. Prosty model importu netto Banku Światowego<sup>30</sup>. Miary bezpieczeństwa dostaw energii oparto w nim na wskaźnikach koncentracji (wskaźnik Herfindala-Hirschmana) lub rozproszenia (wskaźnik Stirlinga) oparty na analizie zależności pomiędzy bezpieczeństwem energetycznym a bezpieczeństwem dostaw. To pierwsze postrzega się jako samowystarczalność energetyczną, dywersyfikację dostaw paliw, racjonalizację zużycia energii, rozbudowa powierzchni magazynowej gromadzenia energii, wprowadzanie nowych źródeł energii – OZE, atom.

---

<sup>27</sup> A. Osterwalder, Y. Pigneur, 2010, *Business Model Generation: A Handbook for Visionaries, Game Changers, and Challengers*, Wiley John & sons, s. 12–22; J. Brzóska, 2014, *Innowacje jako czynnik dynamizujący modele biznesowe*, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice, s. 136–165; B. Matusiak, 2013, *Modele biznesowe na nowym zintegrowanym rynku energii*, Uniwersytet Łódzki, Łódź, s. 127.

<sup>28</sup> B. Matusiak, 2013, *Modele biznesowe...*, op. cit., s. 123–170.

<sup>29</sup> D. Bohi, M. Toman, 1996, *The economics of energy security*, Kluwer Academic Publishers, Massachusetts, s. 31-58; B. Sovacool, I. Mukherjee, 2011, *Conceptualizing and measuring energy security: A synthesized approach*, *Energy Policy*, vol. 36, s. 5343–5355.

<sup>30</sup> Ch. Coq, E. Paltseva, 2009, *Measuring the Security of External Energy Supply in the European Union*, *Energy Policy*, vol. 37, no. 11, s. 4474–4481; A. Löschel, U. Moslener, D. Rübbecke, 2010, *Indicators of energy security in industrialised countries*, *Energy Policy*, vol. 38, no. 4, 1607–2074.

**Tabela 1.** Miary i narzędzia służące poprawie bezpieczeństwa energetycznego

Miary bezpieczeństwa energetycznego	„Prosty model importu netto” Banku Światowego
Narzędzia służące poprawie bezpieczeństwa energetycznego	<ul style="list-style-type: none"> <li>– samowystarczalność energetyczna,</li> <li>– dywersyfikacja dostaw paliw,</li> <li>– racjonalizacja zużycia energii,</li> <li>– rozbudowa powierzchni magazynowej,</li> <li>– wprowadzenie do bilansu energetycznego nowych źródeł energii, np.: energii jądrowej i źródeł odnawialnych,</li> <li>– zwiększone wykorzystanie paliw krajowych,</li> <li>– innowacje technologiczne.</li> </ul>

Źródło: H. Nyga-Lukaszewska, 2016, *Czy bezpieczeństwo energetyczne oznacza konkurencyjność w skali międzynarodowej*, *Biznes Międzynarodowy w Gospodarce Globalnej*, nr 35/1, s. 390–401; W.M. Lewandowski, E. Klugmann-Radziemska, 2017, *Proekologiczne odnawialne źródła energii...*, op. cit., s. 66 i n.

2. Model MARKAL (*MARKet ALlocation*) jest modelem numerycznym stosowanym do przeprowadzania analizy ekonomicznej różnych systemów związanych z energią na poziomie krajowym, jej ewolucję przez okres zwykle 40–50 lat. Jest wykorzystywany do programowania modeli rozwoju systemów energetycznych ze szczególnym uwzględnieniem struktury wytwórczej na podstawie bilansu energii. Pozwala na rozwiązywanie problemów programowania liniowego opartych na minimalizacji zaktualizowanych wartości netto kosztów dostaw energii do odbiorcy końcowego<sup>31</sup>.
3. Model POLES – umożliwia ocenę polityk ograniczenia emisji gazów cieplarnianych zwłaszcza w sektorach energetycznym i przemysłowym w skali globalnej (przemysł, transport, usługi). Należy do grupy pięciu globalnych modeli typu energia-ekologia-ekonomia. Ukierunkowany na budowę ścieżek prowadzących do zrównoważonego w perspektywie długoterminowej sektora energii. Uwzględniając bodźce finansowe, nowe technologie dotyczących zasobów rozproszonych, niskoemisyjność gospodarki. Model ułatwia jednocześnie ocenę opcji popytowych i podażowych przy różnych ograniczeniach związanych przykładowo z dostępnością zasobów i celów emisyjnych. Parametry techniczne charakteryzujące produkcję paliw wtórnych (energia elektryczna, wodór) oraz cechy energetyczne procesów popytowych (budynki, samochody). Po stronie popytowej model identyfikuje 47 regionów świata i 22 sektory energetyczne i zachodzące w nich zmiany pod wpływem polityki klimatycznej<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> M. Jaskólski, 2012, *Application of MARKAL model to optimisation of electricity generation structure in Poland in the long-term time horizon*, Part I – concept of the model, *Acta Energetica*, no 3/12, s. 9; J. Górzyński, 2017, *Efektywność energetyczna...*, op. cit., s. 41 i n.

<sup>32</sup> M. Jaskólski, 2012, *Application of MARKAL model...*, op. cit., s. 10 i n.; Malko J., 2011, *Model „POLES” – ocena transformacji energetyki XXI wieku*, *Polityka Energetyczna*, t. 14, z. 1, s. 109.



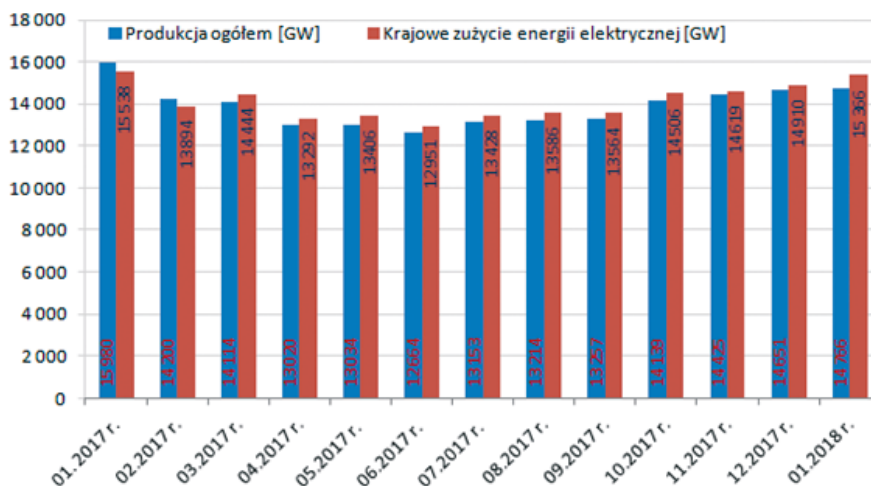
4. Model LEAP (*The Long-range Energy Alternatives Planning System*) LEAP, system planowania alternatywnych źródeł energii, jest szeroko stosowanym narzędziem do analizy polityki energetycznej i oceny łagodzenia zmiany klimatu opracowanej w Stockholm Environment Institute. To zintegrowane, oparte na scenariuszach narzędzie do modelowania, które może być wykorzystywane do śledzenia zużycia energii, produkcji i ekstrakcji zasobów we wszystkich sektorach gospodarki. Można go wykorzystać do obliczenia zarówno źródeł emisji, jak i pochłaniania gazów cieplarnianych w sektorze energetycznym i poza nią. Oprócz śledzenia emisji gazów cieplarnianych, technologia LEAP może być również wykorzystywana do analizy emisji lokalnych i regionalnych zanieczyszczeń powietrza oraz krótkotrwałych zanieczyszczeń klimatycznych (SLCP), dzięki czemu doskonale nadaje się do badań nad wspólnymi korzyściami związanymi z redukcją lokalnego zanieczyszczenia powietrza. Obejmuje przykładowo zużycie energii (paliw) w sektorze transportu czy obciążenia systemu elektroenergetycznego w układzie rocznym, który może być rozciągnięty na wiele lat<sup>33</sup>.
5. Model Energy PLAN – Głównym celem tego modelu jest pomoc w opracowaniu krajowych lub regionalnych strategii planowania energetycznego na podstawie analiz technicznych i ekonomicznych konsekwencji wdrożenia różnych systemów energetycznych i inwestycji. Model obejmuje cały krajowy lub regionalny system energetyczny, w tym zaopatrzenie w ciepło i energię elektryczną, a także transport i przemysł. Wszystkie technologie termiczne, odnawialne, do przechowywania i konwersji oraz transportu mogą być modelowane przez EnergyPLAN. Model jest deterministycznym modelem wejścia / wyjścia. Ogólne nakłady to zapotrzebowanie, odnawialne źródła energii, moce stacji energetycznych, koszty i szereg opcjonalnych różnych strategii regulacyjnych kładących nacisk na import / eksport i nadwyżkę produkcji energii elektrycznej. Produkcja to bilansy energetyczne i wynikające z nich roczne produkcje, zużycie paliwa, import / eksport energii elektrycznej oraz całkowite koszty, w tym dochody z wymiany energii elektrycznej. W porównaniu z innymi podobnymi modelami można wyróżnić następujące cechy EnergyPLAN: EnergyPLAN jest modelem deterministycznym w przeciwieństwie do modelu stochastycznego lub modeli wykorzystujących metody Monte Carlo<sup>34</sup>. Analiza powyższych modeli jednoznacznie wskazuje, iż w literaturze przedmiotu wymienia się cztery grupy czynników kształtujących bezpieczeństwo energetyczne: ekologiczne,

<sup>33</sup> T. Popławski, 2012, *Problematyka budowy modelu...*, op. cit., s. 293–304.

<sup>34</sup> B.V. Mathiesen, H. Lund, 2009, *Energy system analysis of 100% renewable energy systems—The case of Denmark in years 2030 and 2050*, s. 190–204.

polityczne, technologiczne i ekonomiczne. Preferują one racjonalne zrównoważone wykorzystanie energii nowoczesnych technologii w energetyce i preferują jej wykorzystanie na każdą jednostkę PKB. Uzasadnia to teoretyczną koncepcję bezpieczeństwa energetycznego wyrażoną przez tzw. piramidę Ch. Freia<sup>35</sup>. Zatem analiza bezpieczeństwa energetycznego Polski na tle innych krajów europejskich można określić jako satysfakcjonującą, lecz dezagregacja na poszczególne rynki paliw trochę przeczy tym wynikom. Ogólne zestawienie zaprezentowano w układzie rocznym na rysunku 1.

**Rysunek 1.** Bilans potrzeb energetycznych Polski w układzie rocznym



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych URE i PSE.

Bezpieczeństwo energetyczne Polski może być oceniane na podstawie wskaźnika zależności importowej ( $W_i$ ) obliczanego według wzoru (1):

$$W_i = \frac{I_i - E_i}{Z_i} \times 100\% \quad (1)$$

gdzie:

$I_i$  – import i-tego surowca;

$E_i$  – eksport i-tego surowca;

$Z_i$  – zużycie krajowe i-tego surowca<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> C. Frei, 2004, *The Kyoto Protocol: a victim of supply security?*, Energy Policy, vol. 32, no. 11, s. 1253–1256; Ch. Jones, D. Kaklamanou, L. Lazuras, 2017, *Public perceptions of Energy security in Greece and Turkey: Exploring the relevance of pro-environmental and pro-cultural orientations*, Energy Research & Social Science, vol. 28, s. 17–28.

<sup>36</sup> A. Pogorzelski, 2017, *Bezpieczeństwo energetyczne Polski w latach 2010–2015: aspekty ekonomiczne*, Catallaxy, vol. 2, Issue 2, s. 59–70.

Na podstawie poziomu wskaźnika można wyciągnąć wniosek, że Polska w 2015 r. była jednym z najbardziej niezależnych państw UE pod względem importowanych surowców energetycznych. Obliczony poziom wskaźnika dla Polski w latach 2010-2015 oscylował w granicach 30,0% przy 53,5% dla UE-28 w 2014 r.<sup>37</sup>. Natomiast wskaźnik intensywności energetycznej państwa mierzy się wg wzoru:

$$EI_t = \frac{K_t}{PKB_t} \quad (2)$$

gdzie:

$K_t$  – całkowita konsumpcja energii w danym państwie w okresie  $t$ .

Według danych Eurostatu malał on w Polsce z poziomu 278,3 (2015) do 227,4 (2017)<sup>38</sup>. Jego średni poziom dla UE-28 w analizowanym okresie oznaczał redukcję wielkości 137,5 (2015) do 120,0 (2017). Oznacza to, że polska gospodarka, pod względem energochłonności, wymagała w analizowanym okresie znacznych inwestycji, ponieważ istotnie różniła się w tej kwestii od średniej unijnej. Energochłonność, na tak wysokim poziomie, powoduje zwiększone zapotrzebowanie energetyczne w gospodarce, co skutkuje wyższymi kosztami, ponoszonymi w celu zaspokojenia popytu na energię. Zarówno wysoka cena nośników energii, jak i ich zawyżona ilość, która jest potrzebna do wytworzenia jednostki dobra, może negatywnie wpływać na PKB danego państwa oraz na jego konkurencyjność<sup>39</sup>.

Udział OZE w dywersyfikacji bilansu energetycznego w Polsce zwiększał się, ale wolniej niż w państwach UE-28. Był on determinowany głównie intensywnym rozwojem energetyki wiatrowej<sup>40</sup>. Stąd też uzyskiwane wskaźniki sugerują, że do trzech najważniejszych źródeł niekonwencjonalnych w Polsce w 2015 r. należały: biopaliwa stałe, biopaliwa ciekłe i energia wiatru. Ich udział w pozyskaniu energii z OZE stanowił kolejno: 72,22%, 10,78% i 10,76%. Pozostałe, alternatywne źródła energii były wykorzystywane w nieznacznym stopniu<sup>41</sup>. W konsekwencji oznacza to, że w tę część dywersyfikacji źródeł energii należy jeszcze w Polsce inwestować aby osiągnąć zakładane w pakiecie 3×20<sup>42</sup>. Udział energii odnawialnej w strukturze zużycia do 2016 roku prezentuje rysunek 2.

<sup>37</sup> European Commission, *Framework Strategy for a Resilient Energy Union with a Forward-Looking Climate Change Policy*, 2015, Energy Union Package, Annex, Roadmap for the Energy Union, COM(2015) 80 final, Brussels, s. 175–217.

<sup>38</sup> Eurostat, 2017, <http://ec.europa.eu> [21.10.2017].

<sup>39</sup> A. Pogorzelski, 2017, *Bezpieczeństwo energetyczne...*, op. cit., s. 65.

<sup>40</sup> GUS, 2015a – 2016a.

<sup>41</sup> GUS, 2016a.

<sup>42</sup> W.M. Lewandowski, E. Klugmann-Radziemska, 2017, *Proekologiczne odnawialne źródła...*, op. cit., s.72 i n.

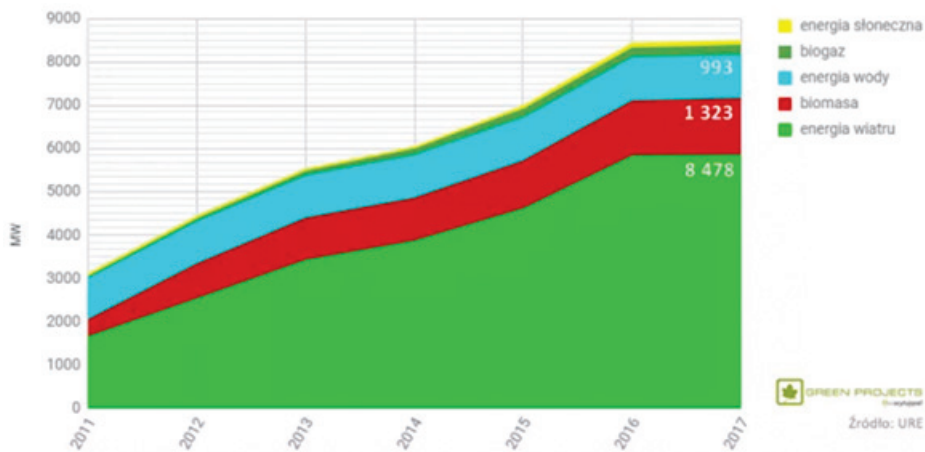
**Rysunek 2.** Procentowy udział energii z OZE w Polsce w latach 2005–2016 z perspektywą do 2020



Źródło: dane GUS za wyszczególnione lata.

Problemem polskiej energetyki w analizowanym okresie był brak możliwości osiągnięcia średniego poziomu UE-28, a zbilansowanie poziomu pozyskania energii z OZE i źródeł konwencjonalnych jest jednym z warunków poszerzenia bezpieczeństwa energetycznego. Na rysunku 3 przedstawiono przyrost mocy osiągalnych rok do roku elektrowni ogółem wykorzystujących energię z OZE w Polsce w latach 2010–2017 według stanu na 30.06.2017 r.

**Rysunek 3.** Moc OZE w Polsce



Źródło: URE za wyszczególnione lata.

Można zatem zaobserwować wahania tempa rozwoju energetyki w analizowanym okresie, jednak w 2017 r. nastąpił znaczący spadek przyrostu

mocy zainstalowanej w elektrowniach OZE. Należy wspomnieć, że największy udział w przyroście mocy zainstalowanej w analizowanych latach stanowiły elektrownie wiatrowe<sup>43</sup>. Tak nagły spadek można wytłumaczyć zmianami legislacyjnymi ograniczającymi rozwój energetyki wiatrowej. Problem ten pojawia się też w kontekście dopłat do górnictwa. Warto zauważyć, że wielkość wsparcia dla polskich kopalń i elektroenergetyki węglowej w latach 2010–2016 była równa 64 mld PLN, zaś łączne wsparcie dla OZE w tym okresie wyniosło jedynie 25 mld PLN. Szacuje się, że wsparcie dla górnictwa i elektroenergetyki węglowej w latach 2017–2030 wyniesie 154,8 mld PLN. W samym 2016 r. koszt wsparcia tych branż na jednego obywatela był równy 239 PLN. Po doliczeniu kosztów zewnętrznych, wyniósł on 1 045 PLN. Dla porównania, łączny koszt wsparcia OZE w 2016 r. przypadający na jedną osobę wynosił 42 PLN<sup>44</sup>.

Mimo zniszczenia rynku wiatrowego, faktem jest, że od kilku lat przybywa w Polsce nowych źródeł odnawialnych energii. Oczywiście najwięcej mocy zainstalowanej mamy dzięki wiatrakom. GUS twierdzi, że na koniec 2016 roku było ich 5,7 GW, choć URE podaje nieco większą wartość, bo 5,8 GW. Takie odnawialne źródła jak woda, biogaz i biomasa utrzymują swoje moce na praktycznie niezmiennym poziomie od lat. Najbardziej spektakularnego wzrostu dokonała jednak fotowoltaika. W 2012 roku była reprezentowana przez 1 MW elektrownię (czyli jakieś 4 tysiące paneli), a na koniec ubiegłego roku było ich aż 187 razy więcej, tzn. 187 MW. Dobra wiadomość dla entuzjastów czystej energii jest taka, że instalacji PV będzie z pewnością przybywać, bo ceny paneli wciąż spadają<sup>45</sup>.

Trendy rynkowe można rozpatrywać w kilku aspektach. Na początku łańcucha są oczywiście producenci. Spośród wszystkich znanych współcześnie metod jej pozyskiwania to (zielona) jest energia słoneczna. Jest ona najbardziej powszechna i niewyczerpalna oraz najmniej inwazyjna w środowisko naturalne. Nieograniczona jest również skala jej zastosowania. W wielu regionach, budowane są elektrony słoneczne na olbrzymich obszarach o mocy liczonej w setkach MW. Największa elektrownia słoneczna znajduje się w Południowej Kalifornii, zajmuje blisko 4 mln m<sup>2</sup> i wytwarza 350 MW. W Polsce największe farmy fotowoltaiczne, ze względu na zainstalowaną moc

<sup>43</sup> URE, 2017.

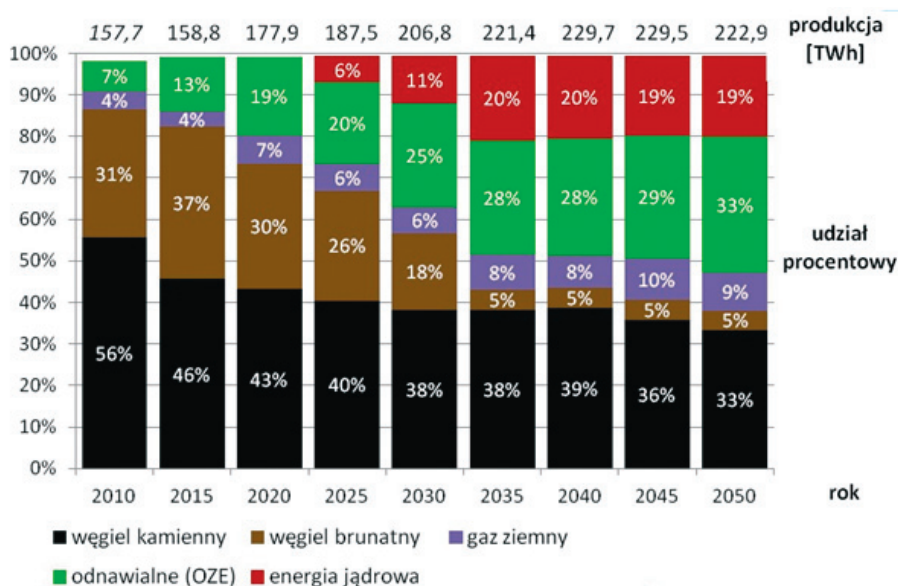
<sup>44</sup> U. Siedlecka, A. Śniegocki, Z. Wetmańska, 2017, *Ukryty rachunek za węgiel 2017. Wsparcie górnictwa i energetyki węglowej w Polsce – wczoraj, dziś i jutro*, WiseEuropa, <http://wise-europa.eu> [12.10.2017], s. 31–37.

<sup>45</sup> M. Szywała, 2016, *Projekt Polityki energetycznej Polski do roku 2050 – możliwe scenariusze i perspektywy rozwoju*, *Securitologia*, no 2, s. 105–119.

znajdują się w miejscowościach: Czernikowo (3,77MW), Ostrzeszów (2MW), Kolno (1,84MW), Przejazdowo/Gdańsk (1,64MW) oraz Gubin (1,5MW).

6. Model MAED – ocenia przyszłe zapotrzebowanie na energię z uwzględnieniem uwarunkowań rozwoju społeczno-gospodarczego, technologicznego i demograficznego. Praktycznym jego zastosowaniem odnajdujemy w polityce energetycznej Polski do 2030(2050) roku. Zakłada ona poprawę efektywności energetycznej państwa, dalsze ograniczenie oddziaływania energetyki na środowisko, rozwój wykorzystania odnawialnych źródeł energii w tym biopaliw, rozwój konkurencyjnych rynków paliw i energii, dywersyfikację struktury wytwarzania energii elektrycznej poprzez wprowadzenie energetyki jądrowej oraz poszerzenia bezpieczeństwa dostaw paliw i energii. Jej rozstrzygnięcia wpisują się w strategię ramową na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu<sup>46</sup>. Te regulacje prawne, zarówno unijne jak i polskie oznaczają permanentny procentowy wzrost w produkcji energii ze źródeł niekonwencjonalnych, a systematyczne zmniejszenie jej z węgla co prezentuje rysunek 4.

**Rysunek 4.** Procentowy udział w produkcji energii elektrycznej w Polsce do 2050 wg struktury jej pochodzenia



Źródło: w oparciu o dane Ministerstwa Gospodarki.

<sup>46</sup> J. Trubalska, 2015, *Bezpieczeństwo energetyczne Rzeczypospolitej Polskiej*, PTG, Kraków, s. 114; P. Turowski, 2015, *Wpływ unii energetycznej na bezpieczeństwo Polski. Wybrane przykłady*, Bezpieczeństwo Narodowe, nr IV, s. 12 i n.; European Commission, *Framework Strategy for a Resilient Energy Union...*, op. cit.

7. Model PRIMES – symuluje rozwiązania dla rynkowej równowagi popytu i podaży. Oddaje zachowania uczestników rynku oraz wykorzystuje dostępne technologie popytowe i podażowe oraz technologie ograniczania emisji. Podsystemy podażowe to produkcja produktów ropopochodnych, gazu, węgla, energii elektrycznej, ciepła i pozostałe oraz sektory użytkowania końcowego (mieszkalnictwo, usługi transport, sektory przemysłu). Zakłada możliwość łączenia funkcji producenta i konsumenta (kogeneracja)<sup>47</sup>.

Nowe koncepcje zarządzania odnoszące się do spraw publicznych w tym bezpieczeństwa energetycznego dotyczące metod, technik i narzędzi wypracowano na gruncie nauki, organizacji i zarządzania na trzech poziomach samorządu terytorialnego oparte są na metodach i narzędziach przygotowania koncepcyjnego – kreowanie wizji, misji rozwoju poziomów bezpieczeństwa energetycznego: gwarantowanego (zapewnienie dostaw energii *do grupy odbiorców najbardziej wrażliwych* – szpitale, serwerownie systemu bankowego, banki, hydroforownie); gwarantowanego plus (zapewnienie dostaw energii do grupy odbiorców strategicznych – grupy odbiorców z poziomu gwarantowanego oraz odbiorcy strategiczni dla regionu); podstawowy (zapewnienie dostaw do wszystkich grup odbiorców – wszyscy z powyższych poziomów bezpieczeństwa + odbiorcy indywidualni i przemysłowi).

W planowaniu energetycznym w samorządzie terytorialnym najczęściej uwzględnia się trzy uniwersalne cele tj.: bezpieczeństwo energetyczne gwarantujące niezawodne i ciągłe zaspakajanie potrzeb energetycznych; zapewnienie rozwoju gospodarczego i społecznego czyli dostęp do energii teraz i w przyszłości, stymulowanie rozwoju nowych firm i tworzenie miejsc pracy niedopuszczenie do nadmiernego wzrostu kosztów energii oraz zapewnienie jakości środowiska i ochrona klimatu ziemi, tworzenie warunków dla zdrowego życia mieszkańców, solidarność na rzecz warunków życia przyszłych pokoleń. Obowiązuje zasada zintegrowania planów i współdziałania pomiędzy wytwórcami (dostawcami) energii a jej odbiorcami (użytkownikami) w celu ograniczenia kosztów wytwarzania energii z jednej strony oraz wydatków na energię z drugiej (przy zastosowaniu takich narzędzi jak: zarządzanie podażą – SSM, zarządzanie popytem DSM, planowanie według najmniejszych kosztów LCP<sup>48</sup>).

Regulacje prawne dotyczące bezpieczeństwa energetycznego w jednostkach samorządu terytorialnego stworzyły warunki między innymi do funkcjonowania

---

<sup>47</sup> P. Capros, L. Mantzos, V. Papandreou, N. Tasios, 2008, *European energy and transport – trends to 2030 – update 2007*, European Commission, Directorate-General for Energy and Transport, Institute, s. 25 i n.

<sup>48</sup> R. Kisiel, W. Lizińska, P. Zasadzki, 2016, *Wykorzystanie odnawialnych źródeł energii w Polsce*, w: K. Pająk (red.), *Gospodarka niskoemisyjna i jej wpływ na rozwój województwa wielkopolskiego*, WN PWN, Warszawa, s. 69 i n.

Autonomicznych Regionów Energetycznych oraz klastrów energetycznych. Te pierwsze to część lub całość regionu podlegający lokalnej jednostce samorządowej, wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną i organizacyjną, gdzie prowadzona jest niezależna polityka energetyczna z uwzględnieniem wszystkich lub tylko części form energii wykorzystywanych przez mieszkańców, instytucje lub przedsiębiorstwa, oraz wykorzystująca lokalnie dostępne źródła energii w pierwszej kolejności. W dotychczasowych rozwiązaniach organizacyjno-prawnych funkcjonują następujące modele rozwojowe ARE:

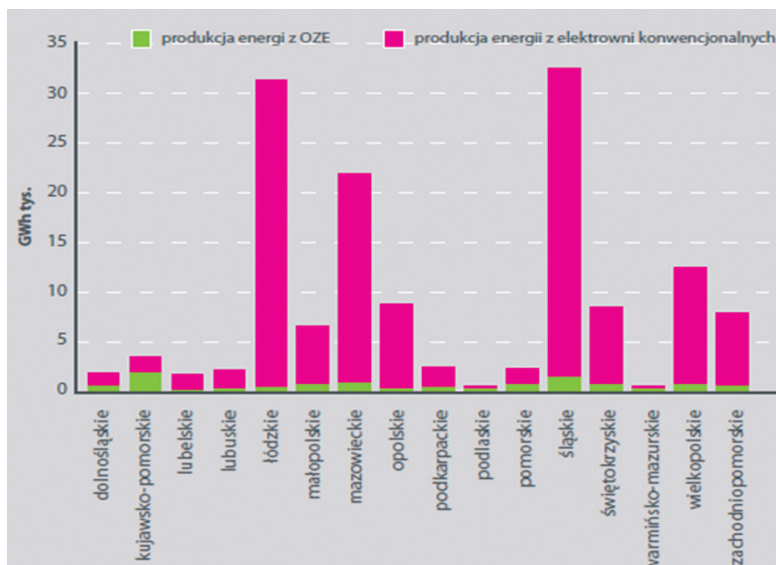
- model 1 – wzrost efektywności energetycznej – cel zwiększenie efektywności energetycznej o 30% do 2030 roku.
- model 2 – wzrost wykorzystania OZE i lokalnych zasobów energii – założenie 100% pokrycia zapotrzebowania na energię elektryczną i ciepłą w określonym przedziale czasowym.
- model 3 – finansowanie lokalnych inwestycji w sektorze energetycznym – założenie gwarancji finansowania inwestycji mających na celu zwiększenie wykorzystania lokalnych źródeł energii i poprawy efektywności bezpieczeństwa energetycznego w regionie.
- model 4 – wzrost akceptacji społecznej dla inwestycji dotyczących lokalnego systemu energetycznego.

Przesłanki bezpieczeństwa energetycznego regionów najczęściej wynikają z: potrzeb jst, MŚP, produkcji rolnej i przemysłowej oraz funkcjonowania gospodarstw domowych. Określenie więc ich zdolności produkcyjnych jest istotne z perspektywy rozwoju gospodarczego, a potencjał poszczególnych regionów prezentuje rysunek 5.

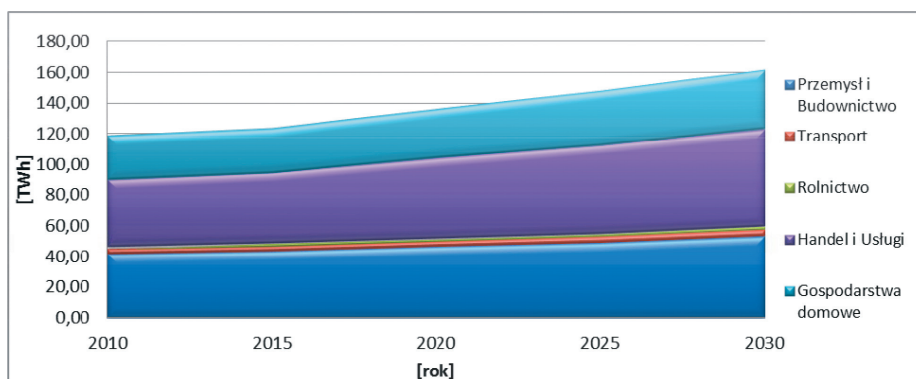
## Podsumowanie

Prognozy zapotrzebowania na energię finalną i energię elektryczną na 1 mieszkańca kraju również wskazują na stopniowe dorównywanie Polski do poziomu osiągniętego obecnie przez kraje Unii Europejskiej w składzie przed rozszerzeniem (UE-15). Z dokonanych prac analitycznych wynika, że emisje trzech głównych substancji zanieczyszczających powietrze (pyłu, dwutlenku siarki i tlenków azotu) będą dość szybko malały do 2015-2018 r., dzięki modernizacji źródeł emisji i pełnemu dostosowaniu norm emisji do przepisów Unii. Po tym okresie nastąpi zahamowanie tempa spadku emisji lub też, zależnie od wariantu i substancji, stabilizacja emisji na osiągniętym poziomie lub nawet niewielki wzrost. Perspektywiczne potrzeby w poszczególnych sektorach prezentuje rysunek 6.



**Rysunek 5.** Potencjał produkcyjny energii w regionach

Źródło: GUS, 2014, s. 10.

**Rysunek 6.** Prognoza potrzeb sektorów gospodarki na energię elektryczną

Źródło: Strategia „Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r.”, 2014, załącznik do uchwały nr 58 Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2014 r., M.P. z 2014 r., poz. 469; M. Ciechanowska, 2014, *Polityka energetyczna Polski do 2050 roku*, NAFTA-GAZ, nr 11, s. 839 i n.

Nieco odmienną formą wprowadzana na rynek energii nowych rozwiązań organizacyjnych i technologicznych są klastery. Stanowią one platformę współpracy: przedsiębiorców, jednostek naukowo-badawczych oraz władz publicznych. Funkcjonowanie tych podmiotów jest ważnym katalizatorem transferu wiedzy i technologii. Regionalny charakter klastrów wpływa nie tylko na podniesienie konkurencyjność zaangażowanych przedsiębiorstw, ale także wywierają pozytywny wpływ

na rozwój całego regionu. Klaster Energii – jego głównym celem jest rozwój energetyki rozproszonej poprawa lokalnego bezpieczeństwa energetycznego zapewnienie efektywności ekonomicznej, przyjaźnie dla środowiska tworzenie optymalnych warunków umożliwiających wdrożenie najnowszych technologii uwzględnienie miejscowych zasobów i potencjału energetyki krajowej. Jest to cywilnoprawne porozumienie, w skład którego mogą wchodzić: osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki naukowe, instytuty badawcze jednostki samorządu terytorialnego. Działaniem jest więc wytwarzanie i równoważenie zapotrzebowania, dystrybucji lub obrotu energią z odnawialnych źródeł energii lub z innych źródeł lub paliw, w ramach sieci dystrybucyjnej o napięciu znamionowym niższym niż 110 kV na obszarze jednego powiatu lub 5 gmin<sup>49</sup>. Takim przykładem może być podkarpacki Klaster energii odnawialnej. Warto w tym miejscu zauważyć, iż na koniec 2015 roku klastrów energetycznych było łącznie 134 w tym 11 w województwie dolnośląskim, 4 w kujawsko-pomorskim, 11 w lubelskim, 4 w lubuskim, 3 w łódzkim, 10 w małopolskim, 14 w mazowieckim, 1 w opolskim, 12 w podkarpackim, 8 w podlaskim, 5 w pomorskim, 28 w śląskim, 4 w świętokrzyskim, 2 w warmińsko-mazurskim, 12 w wielkopolskim i 6 w zachodnio-pomorskim. By następował ich rozwój, co podkreśla E. Mataczyńska koniecznym jest, aby określić przejrzyste zasady na jakich klastry będą korzystały z sieci elektroenergetycznych będących własnością spółek dystrybucji energii elektrycznej. Powinny one gwarantować bezpieczeństwo całego systemu elektroenergetycznego<sup>50</sup>.

Na konkurencyjnym rynku energii elektrycznej traktowane są jako szczególnie narażone na czynniki niepewności i ryzyka. Są one szczególnie złożone w procesie zarządzania nimi i wynikają między innymi z:

- Kapitałochłonności – najczęściej dużo wyższej od przeciętnej wartości innych projektów przemysłowych. Zazwyczaj projekty energetyczne dążą do wykorzystania efektu skali, a przez to do osiągnięcia redukcji kosztów jednostkowych produkcji. W ostatnich czasach, wraz z rozwojem energetyki rozproszonej i prosumenckie obserwuje się jednak zmniejszanie kapitałochłonności sektora wytwarzania energii elektrycznej,
- Specyfiki środków trwałych – większość środków trwałych może być wykorzystana tylko w sektorze energetycznym i nie ma możliwości zastosowania ich do innych celów,
- Długiego czasu realizacji projektu inwestycyjnego – od kilku lat w przypadku elektrowni gazowych do kilkunastu dla inwestycji w energetykę jądrową,

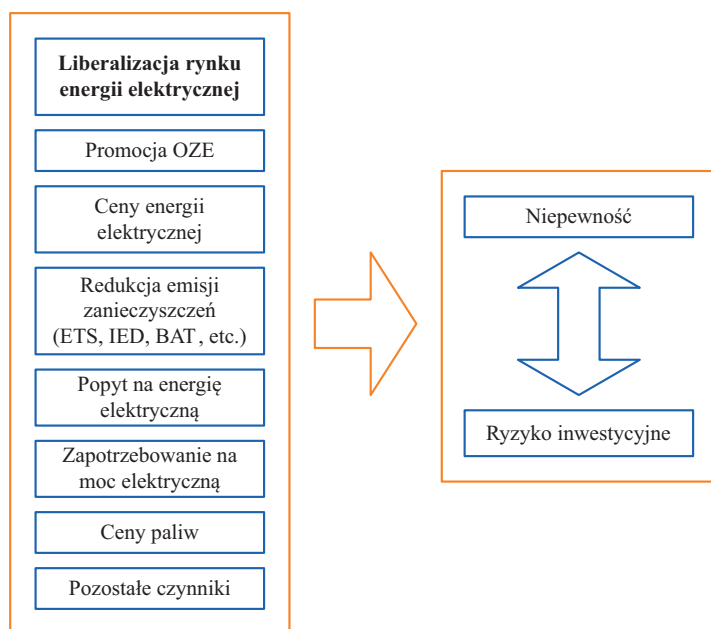
<sup>49</sup> Ustawa, 2016, poz. 831.

<sup>50</sup> E. Mataczyńska, 2017, *Ustawa o elektromobilności – komentarz*; Ustawa, 2016, poz. 831.

- Żywotności elektrowni – najczęściej od 20 do 60 lat w zależności od wykorzystanej technologii wytwarzania energii elektrycznej,
- Zmienności otoczenia regulacyjno-rynkowego – sektor energetyczny przechodzi w ostatnich dziesięcioleciach diametralne zmiany wynikające z bardzo często aktualizowanych regulacji o szerokim spektrum oddziaływania na sektor<sup>51</sup>.

Większość z wymienionych powyżej czynników niepewności i ryzyka jest już znana. Przedsiębiorstwa energetyczne pozyskują odpowiednie kompetencje i wiedzę pozwalającą na minimalizację ich wpływu na projekty inwestycyjne. Jednak współcześnie coraz większe znaczenie zaczynają mieć czynniki ryzyka inwestycyjnego wynikające z niepewności związanej z dynamicznie zmieniającym się otoczeniem regulacyjno-rynkowym w jakim funkcjonują przedsiębiorstwa energetyczne. Zidentyfikowane źródła niepewności i ryzyka w tym obszarze, wpływające na politykę inwestycyjną przedsiębiorstw wytwarzających energię elektryczną, zestawiono na rysunku 7.

**Rysunek 7.** Kluczowe źródła niepewności i ryzyka inwestycyjnego wynikające ze zmieniającego się otoczenia regulacyjno-rynkowego



Źródło: K. Zamasz, 2017, *Efektywność ekonomiczna przedsiębiorstwa energetycznego w warunkach wprowadzenia rynku mocy*, wyd. 2, WN PWN, Warszawa, s. 38.

<sup>51</sup> J. Gryz, 2015, *Bezpieczeństwo energetyczne, elementy koncepcji działań*, w: S. Gędek, M. Ruszel (red.), *Bezpieczeństwo energetyczne na wspólnym rynku energii Unii Europejskiej*, Wydawnictwo RAMBLER, Warszawa, s. 24 i n.

## Bibliografia

- Ashford E., 2016, *Not-So-Smart Sanctions. The Failure of Western Restrictions Against Russia*, Foreign Affairs.
- Bohi D., Toman M., 1996, *The economics of energy security*, Kluwer Academic Publishers, Massachusetts.
- Brzóska J., 2014, *Innowacje jako czynnik dynamizujący modele biznesowe*, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice.
- Brzóska J., Krannich M., 2016, *Modele biznesu innowacyjnej energetyki*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, nr 280, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Katowice.
- Buchler P., 2014, *O potędze w XXI wieku*, Wydawnictwo Akademickie Dialog, Warszawa.
- Capros P., Mantzos L., Papandreou V., Tasios N., 2008, *European energy and transport – trends to 2030 – update 2007*, European Commission, Directorate-General for Energy and Transport, Institute.
- Cherp A., Jewell J., 2014, *The concept of energy security: Beyond the four As*. Energy Policy, no. 75.
- Ciechanowska M., 2014, *Polityka energetyczna Polski do 2050 roku*, NAFTA-GAZ, nr 11.
- Coq Ch., Paltseva E., 2009, *Measuring the Security of External Energy Supply in the European Union*, Energy Policy, vol. 37, no. 11.
- Ćwiek-Karpiwicz J., 2016, *Postrzeżenie i definiowanie bezpieczeństwa energetycznego w warunkach kryzysu na Ukrainie*, Polityka Energetyczna, no. 19/1.
- Dubash N.K., Florini A., 2011, *Mapping Global Energy Governance*, Global Policy, no. 2.
- Eurostat, 2017, <http://ec.europa.eu> [21.10.2017].
- European Commission, *Framework Strategy for a Resilient Energy Union with a Forward-Looking Climate Change Policy*, 2015, Energy Union Package, Annex, Roadmap for the Energy Union, COM(2015) 80 final, Brussels.
- Frei C., 2004, *The Kyoto Protocol: a victim of supply security?*, Energy Policy, vol. 32, no. 11.
- Gnansounou E., 2008, *Assessing the energy vulnerability: Case of industrialised countries*, Energy Policy, vol. 36.
- Górzyński J., 2017, *Efektywność energetyczna w działalności gospodarczej*, WN PWN, Warszawa.
- Gryz J., 2015, *Bezpieczeństwo energetyczne, elementy koncepcji działań*, w: S. Gędek, M. Ruszel (red.), *Bezpieczeństwo energetyczne na wspólnym rynku energii Unii Europejskiej*, Wydawnictwo RAMBLER, Warszawa.
- Gryz J., 2018, *Bezpieczeństwo energetyczne – związki między nauką, polityką a rzeczywistością*, w: J. Gryz, A. Podraza, M. Ruszel (red.), *Bezpieczeństwo energetyczne. Koncepcje, wyzwania, interesy*, WN PWN, Warszawa.
- Gryz J., Podraza A., Ruszel M. (red.), 2018, *Bezpieczeństwo energetyczne, koncepcje, wyzwania, interesy*, WN PWN, Warszawa.

- Hancock K.J., Vivoda V., 2014, *International political economy: a field born of the OPEC crisis returns to its energy roots*, Energy Research and Social Science, vol. 1., Amsterdam, Netherlands.
- Hefner III R.A., 2014, *The United States of Gas. Why the Shale Revolution Could Have Happened Only in America*, Foreign Affairs, May/June.
- Herbst A., Toro, F., Reitze F., Jochem E., 2012, *Introduction to Energy Systems Modelling*, Swiss Journal of Economics and Statistics, vol. 148(2).
- Index of US Energy Security Risk*, 2012, Global Energy Institute.
- International Energy Agency, 2015, *World Energy Outlook*, Streszczenie, Polish Translation, OCDE/IEA, Paris.
- International Index of Energy Security Risk*, 2015, Institute for 21st Century Energy, U.S. Chamber of Commerce.
- Jaskólski M., 2012, *Application of MARKAL model to optimisation of electricity generation structure in Poland in the long-term time horizon*, Part I – concept of the model, Acta Energetica, no. 3/12.
- Jewell J., 2011, *The IEA Model of Short-term Energy Security (MOSES). Primary Energy Sources and Secondary Fuels*, International Energy Agency.
- Jones Ch., Kaklamanou D., Lazuras L., 2017, *Public perceptions of Energy security in Greece and Turkey: Exploring the relevance of pro-environmental and pro-cultural orientations*, Energy Research & Social Science, vol. 28.
- Kamiński J., 2010, *Modelowanie systemów energetycznych – ogólna metodyka budowy modeli*, Polityka Energetyczna – Energy Policy Journal, t. 13, z. 2.
- Kisiel R., Lizińska W., Zasadzki P., 2016, *Wykorzystanie odnawialnych źródeł energii w Polsce*, w: K. Pająk (red.), *Gospodarka niskoemisyjna i jej wpływ na rozwój województwa wielkopolskiego*, WN PWN, Warszawa.
- Lewandowski W.M., Aranowski R., 2016, *Technologie ochrony środowiska w przemyśle i energetyce*, WN PWN, Warszawa.
- Lewandowski W.M., Klugmann-Radziemska E., 2017, *Proekologiczne odnawialne źródła energii*, WN PWN, Warszawa.
- Löschel A., Moslener U., Rübhelke D., 2010, *Indicators of energy security in industrialised countries*, Energy Policy, vol. 38, no. 4.
- Malko J., 2011, *Model „POLES” – ocena transformacji energetyki XXI wieku*, Polityka Energetyczna, t. 14, z. 1.
- Martchamadol J., Kumar S., 2012, *Thailand's energy security indicators*, Renewable and Sustainable Energy Reviews, Elsevier, vol. 16(8).
- Mataczyńska E., 2017, *Ustawa o elektromobilności – komentarz*.
- Mathiesen B.V., Lund H., 2009, *Energy system analysis of 100% renewable energy systems – The case of Denmark in years 2030 and 2050*, Energy, nr 5/1.
- Matusiak B., 2013, *Modele biznesowe na nowym zintegrowanym rynku energii*, Uniwersytet Łódzki, Łódź.
- Mazurkiewicz J., Lis P., 2015, *Ocena bezpieczeństwa energetycznego w wybranych krajach Unii Europejskiej*, Rynek Energii, nr 4/119.

- Nyga-Lukaszewska H., 2016, *Czy bezpieczeństwo energetyczne oznacza konkurencyjność w skali międzynarodowej*, Biznes Międzynarodowy w Gospodarce Globalnej, nr 35/1.
- Osterwalder A., Pigneur Y., 2010, *Business Model Generation: A Handbook for Visionaries, Game Changers, and Challengers*, Wiley John & sons.
- Overland I., 2016, *Energy: The missing Link in Globalization*, Energy Research & Social Science, vol. 14.
- Pająk K., Zamasz K., Woszczyk M., 2015, *Innowacyjne przedsiębiorstwo energetyczne*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Pogorzelski, A., 2017, *Bezpieczeństwo energetyczne Polski w latach 2010–2015: aspekty ekonomiczne*, Catallaxy, vol. 2, issue 2.
- Popławski T., 2012, *Problematyka budowy modelu długoterminowej prognozy zapotrzebowania na energię elektryczną dla Polski*, Polityka Energetyczna – Energy Policy Journal, t. 15, z. 3.
- Raport IEA, 2014, International Energy Agency.
- Raport. Polski Rynek Paliw Płynnych 2016, 2017*, Polska Izba Paliw Płynnych, Warszawa.
- Riedel R., 2010, *Supranacjonalizacja bezpieczeństwa energetycznego w Europie. Podejścia teoretyczne*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa.
- Ruszel M., 2014, *Bezpieczeństwo energetyczne Polski. Wymiar teoretyczny i praktyczny*, Wydawnictwo RAMBLER, Warszawa.
- Scholl E., Westphal K., 2017, *European Energy Security Reimagined. Mapping the Risks, Challenges and Opportunities of Changing Energy Geographies*, SWP Research Paper, vol. 4, Berlin.
- Siedlecka U., Śniegocki A., Wetmańska Z., 2017, *Ukryty rachunek za węgiel 2017. Wsparcie górnictwa i energetyki węglowej w Polsce — wczoraj, dziś i jutro*, WiseEuropa, <http://wise-europa.eu> [12.10.2017].
- Sovacool B., Mukherjee I., 2011, *Conceptualizing and measuring energy security: A synthesized approach*, Energy Policy, vol. 36.
- Sovacool B.K., Saunders H., 2014, *Competing policy packages and the complexity of energy security*, Energy, vol. 67.
- Strategia „Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r.”*, 2014, załącznik do uchwały nr 58 Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2014 r., M.P. z 2014 r., poz. 469.
- Strupczewski Ł., 2014, *Pozycja OPEC na międzynarodowym rynku ropy naftowej w następstwie światowego kryzysu gospodarczego 2007/2008*, Biznes międzynarodowy w gospodarce globalnej, nr 33.
- Suwała W., 2013, *Problemy budowy i wykorzystania modeli komputerowych w gospodarce paliwami i energią*, Polityka Energetyczna, t. 16, z. 3.
- Szywała M., 2016, *Projekt Polityki energetycznej Polski do roku 2050 – możliwe scenariusze i perspektywy rozwoju*, Securitolgia, no 2.
- Trubalska J., 2015, *Bezpieczeństwo energetyczne Rzeczypospolitej Polskiej*, PTG, Kraków.
- Turowski P., 2015, *Wpływ unii energetycznej na bezpieczeństwo Polski. Wybrane przykłady*, Bezpieczeństwo Narodowe, nr IV.

- Von Hippel W., Silver L.A., Lynch M.E., 2013, *Stereotyping against your will: The role of inhibitory ability in stereotyping and prejudice among the elderly*, Personality and Social Psychology Bulletin, vol. 2.
- Wiśniewski G. (red.), 2011, *Określenie potencjału energetycznego regionów Polski w zakresie odnawialnych źródeł energii – wnioski dla Regionalnych Programów Operacyjnych na okres programowania 2014–2020*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Zamasz K., 2017, *Efektywność ekonomiczna przedsiębiorstwa energetycznego w warunkach wprowadzania rynku mocy*, wyd. 2, WN PWN, Warszawa.

## W STRONĘ USŁUG. PRZYCZYNEK DO TEORII ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO

---

### Wprowadzenie

Materiał osadzony został na tezie, iż sfera publiczna jest podstawową kategorią, z której wyprowadzona powinna zostać teoria zarządzania publicznego. Jest ona przez autora rozumiana jako sfera międzyludzkich obcowania, która – sukcesywnie – wypełniać się może usługową treścią. Referat/artkuł jest jednocześnie próbą wielodyscyplinarnego ujęcia tytułowej kwestii, poprzez odwołanie do: (1) Leibnizjańskiej czaso-przestrzeni; (2) J. Habermasa teorii działań komunikacyjnych – komunikujących; (3) N. Luhmanna teorii systemów; (4) teorii usług. Tyleż alternatywny (zwłaszcza zważywszy na ad. 4), co przyczynkarski charakter referatu/artkułu sprawia, że sytuuje się on w peryferyjnych nurtach teorii zarządzania usługami publicznymi. A to już było rozmyślną intencją autora

### 1. Rekonstrukcja stanu wyjściowego

Nauki o zarządzaniu publicznym wkraczają na pole badawcze wcześniej eksplorowane przez inne nauki: prawo (administracja terenowa), finanse (finanse publiczne), kulturoznawstwo – socjologia, (aktywizacja społeczności lokalnych), politologia, wreszcie polityka gospodarcza (polityka/opieka społeczna i osłona socjalna). Ta schematyczna wyliczanka implikuje jednak następujące pytanie: dorobek której z wymienionych wyżej dyscyplin naukowych – wcześniej zajmujących się sektorem publicznym – powinno się uwzględniać, w jakim zakresie i proporcji? A jeśli tak, to czy powinno to być zwyczajna adaptacja czy twórcze przetworzenie? Zanim podejmę próbę odpowiedzi, wypada się zająć kwestią ważniejszą. Chodzi o zdefiniowanie punktu wyjścia. Określa go pytanie o to, co tworzy fundamentalną kategorię różnicującą, pozwalającą wyodrębnić podmiot zarządzania, a co jednocześnie staje się „kamieniem węgielnym” określonej wersji teorii organizacji i zarządzania;

---

<sup>1</sup> Katedra Badań Rynku i Usług, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu.



czy jest nim: grupa społeczna, społeczeństwo, jednostka administracyjno-terytorialna, instytucja, organ/organizacja pozarządowa ?

Formułując odpowiedź, przyjmuję po dwakroć zdublowane najbardziej elementarne rozróżnienia.

prywatne *advers.* publiczne  
oraz  
przedsiębiorca *advers. homo* jako *socius*

Uwagę skupię na tym, co widnieje po prawej stronie owych zestawień.

Ich liniowa opozycyjność wydaje się na tyle oczywista, że nie wymaga komentarza. Natomiast w drugim – pionowym ujęciu podkreślić wypada, że *homo* – występując w po tej samej stronie z tym, co publiczne, pojawia się jako *socius*; a to tworzy już wystarczającą podstawę teoretyczną dla prowadzonych tu wywodów. Stanowią ją będzie – po pierwsze – teoria interakcjonizmu społecznego. W (jej) wykładni dokonanej przez J. Habermasa<sup>2</sup> przyjmuje się, iż intersubiektywnie osiągnięta normatywność działań jest rezultatem uprzedniego komunikowania się. Działania komunikujące (*komunikatives Handeln*)<sup>3</sup> nie tylko umożliwiają wypracowanie konsensusu, ale uczynniają uczestników dialogu do realizacji obranego wspólnie celu<sup>4</sup>. Rekonstruując pojawiający się tutaj schemat wyjaśniania, rzec można iż: *poemos* tworzy *polis*, co łącznie i finalnie prowadzi do współdziałania, a elementarną formą współdziałania staje się samopomoc. Tym samym docieramy do źródła aktywizmu jednostkowego i jego u-społecznienia w ramach umożliwiających organizowanie (się). U podstaw mamy więc do czynienia a samoorganizowaniem (się) prowadzącym do wyświadczenia usług, do których „otwarty” dostęp uzasadnia nazwanie je publicznymi. Owa „otwartość” (*eine Öffentlichkeit*) stanie się jednym z zasadniczych znaków rozpoznawczych sektora publicznego i kategorią systemową, nacechowaną podmioty w nim działające.

Po tych wprowadzających wyjaśnieniach, możliwe się staje doprecyzowanie celu referatu/artykułu. Mam zamiar wykazać, iż teoria usług może stanowić konwergentne spoiwo pozwalające na to, by wychodząc od refleksji antropologicznej (pytanie o *homo*, albo o to jaki status aktualnie nabył *socius*), przez pole relacji interpersonalnych, w której dzięki komunikowaniu się następuje u-społecznienie inter/

<sup>2</sup> J. Habermas, 2000, *Filozoficzny dyskurs nowoczesności*, Universitas, Kraków, s. 335.

<sup>3</sup> Przyjmując jako oczywisty, tyleż pierwotny, co zwrotny charakter komunikacji w usługach wprowadziłem określenie: działania komunikuje się dla opisu momentu przejścia od dialogu do sprawstwa. K. Rogoziński, 2016, *Zarządzanie organizacją usługową. Szkoła innego poznania*, Di-fin, Warszawa, rozdz. 14.2.C.

<sup>4</sup> J. Habermas, 2002, *Teoria działania komunikacyjnego. Przyczynek do krytyki rozumu funkcjonalnego*, t. 2, WN PWN, Warszawa.

lokatorów wejść na poziom zarządzania (organizowania się), a z niego na taką płaszczyznę gospodarowania, na której przyrost dobrostanu zostaje potraktowany jako wynik. Mam świadomość, że realizacja tak sformułowanego celu, już w punkcie wyjścia napotka na poważne utrudnienia. Oznacza to, że konieczne będzie wykazać, iż taka teoria usług istnieje i – co więcej – może być przydatna.

Dokonując kolejnego uściślenia: w moim referacie/artykułe zamierzam zatem osiągnąć oba zasygnalizowane wyżej cele: po pierwsze, wskazać które ustalenia teorii usług należałoby implementować, aby zarządzanie publiczne z określenia przymiotnikowego (jakie) przybrało denominację przedmiotowo/podmiotową (kim/czym). Po wtóre, jak w konsekwencji owej adaptacji wyglądałoby i uskuteczniać być powinno owo zarządzanie nie-będące prywatnym oraz do jak zdefiniowanych podmiotów powinna się odnosi.

Zacząć wypadałoby od ostatniej kwestii, jednakże pojawiający się poziom komplikacji sprawia, że poczynić trzeba dodatkowe zastrzeżenia.

Punktem wyjścia powinno być ujęcie czynnościowe (najszerzej ujęte organizowanie /się/, a więc czynne i bierne); natomiast wtórną kwestią jest poziom petryfikacji owych działań, czyli ich format strukturalny. Ale z tego powodu zakres podmiotowy<sup>5</sup> analiz wcale nie będzie łatwiejszy do określenia, czemu pośrednio dali wyraz organizatorzy konferencji decydując się na wyeksponowanie w jej tytule: ZARZĄDZANIA INSTYTUCJĄ PUBLICZNĄ.

Powyższe zastrzeżenia uzmysławiają nam, że nie od razu wchodzimy na poziom zarządzania jakimś podmiotem/organizacją – w znaczeniu nadanym przez nauki o zarządzaniu i obowiązującym na poziomie eksplikacji/wykładni akademickiej. Już bardzo wstępna charakterystyka działań i przejawów ich zorganizowania pozwala odróżnić:

- Samoorganizowanie,
- Samopomoc,
- systematyczne współdziałanie,
- partnerstwo (np. publiczno-prywatne),
- przedsiębiorczość.

A więc, zgodnie z powyższymi dystynkcjami, przechodzimy od inicjatywy obywatelskiej przez różne poziomy jej instytucjonalizacji, aż do form zorganizowania w postaci przedsiębiorstwa, czyli działalności gospodarczej w ścisłym tych słów znaczeniu. Przechodzenie, także i tym razem, oznacza zmienność rodzajów aktywności i ich zinstytucjonalizowanych/sformalizowanych przejawów, a ponadto, po drodze zachodzą jeszcze procesy dywergencji (do których jeszcze nawiężę)

---

<sup>5</sup> Jest to rozłączność bardzo umowna, ponieważ oba wymiary – podmiotowy i czynnościowy – nieustannie się przenikają, ponieważ w charakterystyce podmiotu zwykle koncentrujemy się na opisie jego czynności.

polegające na powierzaniu spraw społeczności lokalnej, czy grupy społecznej, organom/urzędom administracji terenowej, powołanym/wybranym przez ową społeczność/zbiorowość.

Już z tych zupełnie wstępnych rozważań wyłania się pytanie: czy na każdym z tych poziomów aktywności obowiązywać powinna ta sama wiedza o zarządzaniu i aplikowane przez nią metody? A nadto, jak owo – narzucone z zewnątrz – zarządzanie odnosi się do samorządności i czy spełniony zostaje warunek współ/mierności? A jeśli nie, to jak powinien zostać merytorycznie określony minimalny zakres zgodności?

Odpowiedź wymusza dostrzeżenie odmiennego statusu formalno-prawnego podmiotów objętych zarządzaniem publicznym. W celu jego dookreślenia warto sięgnąć po rozłączny podział na dwa zasadnicze rodzaje podmiotów. Z punktu widzenia prawa, wypada tu rozróżnić osoby fizyczne (obywatele) oraz podmioty pozagospodarcze. Jednakże, co się tyczy aktywności, spełnianych ról i funkcji przypisanych osobie fizycznej, a wypełniających zakres swobód obywatelskich, to obejmują one nader szerokie spektrum: od animatora grupy rekonstrukcji historycznej przez założyciela fundacji (rodzinnej) po przedsiębiorcę (bowiem podmiotem prawa gospodarczego jest dziś przedsiębiorca, a nie kupiec, jak w II RP). Tu trzeba poczynić należyte uwagi formalną i odnotować, że przedsiębiorczość dotyczy małych podmiotów, które – w zasadzie – powołane zostały do prowadzenia działalności nie-gospodarczej, tylko społecznej, charytatywnej, wychowawczej, politycznej itp. A więc jest to nader zróżnicowana grupa, którą tworzą: państwowe osoby prawne (uczelnie, muzea); państwowe jednostki organizacyjne<sup>6</sup> nie mające osobowości prawnej (ale mające zdolność zaciągania zobowiązań), jednostki samorządu terytorialnego, partie polityczne, związki zawodowe, związki religijne, parafie itp.<sup>7</sup>. Prowadzona przez nie działalność gospodarcza ma charakter uboczny, ale czy równie zmarginalizowany charakter mają stosowane metody zarządzania? Wypada odpowiedzieć przecząco.

<sup>6</sup> Jednostki organizacyjne nie będące osobą prawną, wykonujące działalność gospodarczą to jednostki, którym prawo przyznaje zdolność prawną (ale nie przyznaje osobowości prawnej). Oznacza to, że mogą one w pełnym zakresie uczestniczyć w obrocie gospodarczym i być podmiotami stosunków prawnych. Do tego rodzaju podmiotów zalicza się: wspólnoty mieszkaniowe, spółki akcyjne w organizacji, spółki osobowe prawa handlowego.

Główna różnica między osobą prawną a jednostką organizacyjną nie będącą osobą prawną polega na tym, że jednostka organizacyjna nie będąca osobą prawną nie działa poprzez swoje organy (np. dyrektor, rada pracownicza, prezes), jak ma to miejsce w przypadku osoby prawnej, lecz poprzez osoby, które ją tworzą. Oznacza to, iż odpowiedzialność za zobowiązania w przypadku jednostki organizacyjnej nie będącej osobą prawną ponosi nie sam podmiot, jak to jest w przypadku osoby prawnej, a (na przykład) wspólnicy spółki. Źródło: <http://migrant.info.pl>

<sup>7</sup> J. Kufel, W. Siuda, 1998, *Prawo gospodarcze dla ekonomistów*, Scriptus, Poznań, s. 99–100.

Wprowadzone wyżej pojęcie „osoba” pojawiło się w kontekście prawa, ale przecież nie wyczerpuje to bogactwa wielo/znaczeń związanych z tym słowem. Chcąc je wydobyć i jednocześnie uporządkować posłużę się określeniem „osobowość”.

## 2. Trzy osobowości

Wprowadzone wyżej formalno-prawne ujęcie pozwala wyodrębnić w sferze publicznej trojakiemu rodzaju osobowości, którym – jako podmiotom – przypisać można różniące je charakterystyki. W poniższym zestawieniu rozszerzam prawne pojęcie osoby prawnej, ale od niej zaczynam charakterystykę.

### Osobowość prawna

Rozumiana jako zdolność osób prawnych do bycia podmiotem praw i obowiązków oraz do dokonywania we własnym imieniu czynności prawnych.

### Osobowość publiczna

Nie chodzi tylko o uprawomocnione sprawowanie władzy, co oczywiste, na podstawie prawa administracyjnego przez organy/władzy publicznej, ale o władzę, która nie należy do „będących u władzy”, lecz może być jedynie przez nich sprawowana<sup>8</sup>. Cytowany to B. Stiegler używa tu rozmyślnie określenia *pouvoir public* (a nie *puissance publique*), więc warto dodać, że chodzi o władzę rozumianą jako plenipotentcja, upoważnienie – co oddawał będe określeniem powiernictwo – mającym jednoznacznie konotacje usługowe<sup>9</sup>.

### Osobowość obywatelska

Oznacza nie tylko świadomość praw i obowiązków, ale dojrzałość obywatelską, rozumianą jako zdolność do samoorganizowania się i samopomocy. Jej podmiotem jest wspomniany wcześniej *socius*.

Pojawiające się tu określenia osoba/osobowość tworzą okazję, by poczynić następującą uwagę. Bogata typologia osobowości pochodzi z rozpoznania bogactwa relacji, w jakie wchodzi osoba z otaczającym ją światem, a zwłaszcza z systemem wartości, ów świat konstytuujących i jednocześnie porządkujących<sup>10</sup>. Na poziomie wrażliwości na dobro wspólne można mówić o osobowości ekstrawertycz-

<sup>8</sup> B. Stiegler, 2017, *Wstrząsy. Głupota i wiedza w XXI wieku*, WN PWN, Warszawa, s. 54–55.

<sup>9</sup> K. Rogoziński, M. Gnusowski, 2017, *Powiernictwo – interdyscyplinarnie ujęty przyczynek do nowej teorii usług*, Współczesne problemy ekonomiczne, Globalizacja, liberalizacja, etyka, nr 2.

<sup>10</sup> Dla P. Tillicha kształtowanie osobowości jest wręcz wzrastaniem /wznoszeniem się osoby do bycia nosicielem wartości (*zu einem selbstständigen Träger gültiger Werte*). P. Tillich, 1962, *Christentum und soziale Gestaltung*, B.II. Evangelisches Verlagswerk, Stuttgart, s. 41.

nej zorientowanej *towards-other advers.* osobowość *against-other* (rozdzielenie K. Horney). Równie ważne jest podkreślenie, że dojrzała osobowość charakteryzuje się uwolnieniem od presji zewnętrznej (wymuszonej normą prawną, bądź presją środowiska); od przymusu ze strony tzw. uwarunkowań, co pozwala dostrzec znaczenie intencji i motywacji osobowościowo dookreślonych. Ten kierunek wyjaśniania pozwala w końcu odkryć znaczenia powinności i poczucia odpowiedzialności za inne Ty, bądź fragment świata (*świata życia*), w jakim żyje człowiek<sup>11</sup>.

Jak widać, prowadzone tu rozważania dotyczące upodmiotowienia jednostki, osadzone zostają w/na tkance społecznej (społeczności lokalnej), ponieważ na tym poziomie, w społeczeństwie posiadającym autonomiczny *demos* wszczynać się powinny inicjatywy – jak zwykło się to określać – oddolne. Pomijając uregulowania konstytucyjne odnoszące się do ustroju państwa i władz centralnych, uwzględnić powinniśmy dodatkowy poziom podstawowych uregulowań prawnych, które owe inicjatywy formują, stymulują albo blokują. Proces normowania ma więc systemowo zróżnicowany charakter, co przedstawia poniższe zestawienie.

Ustawa o pożytku publicznym i wolontariacie	Ustawa o samorządzie terytorialnym	Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej
Inicjatywy obywatelskie	Samorządna troska o dobro wspólne administracji terenowej „inwestowanie” w infrastrukturę <sup>12</sup>	Zarejestrowana działalność gospodarcza; redukcjonizm do przedsiębiorczości i przedsiębiorcy
Samopomoc, działalność społecznikowska	Powierzanie urządóm i instytucjom wykonawstwa usług publicznych	Interesowność, Biznes

Oba konstytucyjne akty prawne (ustawa o pożytku publicznym i wolontariacie oraz ustawa o samorządzie terytorialnym) uświadamiają nam, że zarządzanie publiczne nabiera odrębnego znaczenia dopiero w kontekście sfery publicznej, która nie jest kategorią administracyjno-przestrzenną, tylko wspólnotową, ponieważ z niej – co warto podkreślić, w procesie samoorganizowania (się) – wyłaniają się w efekcie

<sup>11</sup> A z wyprzedzeniem odnosząc owo rozumienie osobowości do osoby potencjalnego świadczeniodawcy zapowiedzieć wypada, że ma osobowość decydujący wpływ na to, *jak* usługa będzie realizowana.

<sup>12</sup> Podkreślam słowo inwestowanie z dwu powodów; po pierwsze rzeczywiście chodzi o inwestycje w infrastrukturę, ale obejmującą także infrastrukturę społeczną, instytucjonalną, a nie tylko materialno-techniczną. Po wtóre, wypada podkreślić, że w tym trwałym inwestowaniu ujawnia się zasadnicza różnica między sektorem publicznym a prywatnym. W ten ostatnim bowiem, za sprawą finansjaryzacji, „inwestycje” stają niedopuszczalne, aby kapitałowe zastały zamrożone w jakichś trwałych aktywach. O różnicy między finansjalizacją a finansjeryzacją patrz: <http://usluga.edu.pl> – Słownik.

organizacje, powołane po to, by świadczyć usługi. Jednak perspektywa ewolucyjna, czy diachroniczna może być myląca, jako że organizacje samopomocowe (więc dlatego samoobsługowe) w sferze publicznej, powstają jednocześnie z organizacjami ściśle usługowymi. Niektóre z nich stają się więc zakładami budżetowymi, przedsiębiorstwami komunalnymi wydzielonymi w strukturach organizacyjnych urzędów, a inne tworzone są jako prywatne przedsiębiorstwa usługowe, z myślą o przejmowaniu zleceń od (władz), by realizować je na zasadach komercyjnych. Jest zrozumiałe, niemal oczywiste, że każdy z tych podmiotów wymaga innego rodzaju zarządzanie, tzn. zarządzania adekwatnego z przyjętą formą własności tudzież rozpoznaną specyfiką usług. Poniższe porównanie pozwala wydobyc owe różnice

<b>Zarządzanie przedsiębiorstwami sektora prywatnego</b>	<b>Zarządzanie podmiotami sektora publicznego</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– analizuj stan otoczenia,</li> <li>– rozpoznaj czynniki zewnętrzne i określ ich wpływ na przedsiębrane działania,</li> <li>– rozplanuj działania,</li> <li>– wdrażaj schemat realizacyjny,</li> <li>– kontroluj przebieg realizacji,</li> <li>– rozlicz zadania,</li> <li>– oceń wyniki.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– starania, usiłowania porozumienia się z innymi ludźmi,</li> <li>– zdefiniowanie problem wymagającego rozwiązania,</li> <li>– sposób jego rozwiązania uczynić celem współdziałania,</li> <li>– zjednywanie sojuszników,</li> <li>– realizacja zbiorowego przedsięwzięcia przez nakierowywanie ludzi na obrany cel,</li> <li>– ocena uwzględniająca wzrost dobrostanu społeczności – środowiska.</li> </ul>

Przedstawione wyżej porównanie pozwala dostrzeżone różnice, które przecież nie znikają w wyniku uwzględnienia jednolitych regulacji prawnych, ponieważ wywodzą się z odmiennych uwarunkowań środowiskowych. Z tej też konieczne się staje zastąpienie pojęcia „otoczenie” organizacji innym określeniem.

### 3. *Lebenswelt*

Przyjmując Habermasowsko-Luhmannowską konwencję językową wypada stwierdzić, iż charakterystyczna dla podmiotów sektora publicznego wspomniana „otwartość” jest nie tylko względna, ale uprofilowana, ponieważ kształtuje się w ramach określonego *Lebenswelt*’u. Tak bowiem za E. Husserlem zwykło się określać świat Życia, który jest nie tylko światem jednostkowego życia, ale – przede wszystkim – światem współżycia zamieszkujących go osób. Uwzględnić więc powinno się nie tylko jego organiczne podstawy, ale także tyleż złożony, co paradoksalny proces przekształcenia *bios* w *zoe*; życia jednostkowego w Życie u-wspólnotowione<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Aby o owej różnicy pamiętać, w drugim rozumieniu, Życie będę pisał z dużej litery.

Paradoksalny, ponieważ owo u-wspólnotowienie dokonać się może dzięki uprzedniej idywidualizacji oraz indywiduacji.

O ile W. Diethleyowi przypisać należy konsekwentne wypełnienie pojęcia środowiska życia ludzkiego duchową treścią, to H. Bergsona był tym myślicielem, dla którego Życie stało się synonimem tego, co twórcze<sup>14</sup>. Nie ma zatem żadnych przeszkód, ani tym bardziej sprzeczności, by w środowisku – w którym zagnieździło się Życie – nie uwzględniać *Geistkultur*; bo to dzięki niej dostrzec można również jego duchowy wymiar. Można więc przyjąć, iż nie tylko środowisko Życia oddziałuje na podmiot, ale też zwrotnie doznaje ono jego oddziaływań.

Również w psychologii humanistycznej (sic) zrywa się z obowiązującym w behawioryzmie czysto abstrakcyjnym rozumieniem środowiska, sprowadzanym do otoczenia. Uznając, że środowisko to „świat człowieka”<sup>15</sup> rozumiany jako *Lebenswelt*, można sięgnąć po wyjaśnienie E. Goffmana<sup>16</sup> dla którego to także „ruchomy świat normalności, jaki jednostka zabiera ze sobą przechodząc od jednej sytuacji do innej”. Ten nieograniczony czasem, choć przestrzennie domknięty *Umwelt* wskazuje na jego jeszcze jedną właściwość.

Dla pełniejszej charakterystyki *Lebensweltu* uwzględnić trzeba jego wymiar habitualny. W kontekście prowadzonych tu wywodów habitus (w znaczeniu nadanym przez P. Bourdieu<sup>17</sup>) oznacza swoisty synkretyzm postaw, powstałych w wyniku wzajemnego oddziaływania środowiska Życia i subiektywnie ukształtowanych strategii życiowych, będących rezultatem indywidualizacji/indywiduacji. Habitus tworzą więc zastane (łącznie z pre/dyspozycjami), ale też nabyte dyspozycje do organizowania i uskuteczniania praktyk usługowych.

Organiczne i habitualne treści wypełniające *Lebenswelt* nadają inne znaczenie środowisku/otoczeniu, z jakiego się wyłania, w jakim działa, wreszcie: na jakie oddziałuje organizacja usługowa. Zmiana polega na przekształceniu układu dystrybucyjnego (koncentracja na rotowaniu klientów) w rozbudowujący się wokół niej układ partycypacyjny. Dokonując obrazowej charakterystyki tego ostatniego warto sięgnąć po następującą analogię: jeśli uznać, że proletariatus – w ścisłym i poprawnym jego znaczeniu – to nie klasa robotnicza, tylko masy ludzkie pozbawione zajęcia<sup>18</sup>, które nie mając wyboru wtłoczone zostają w układ dystrybucyjny sformatowany przez konsumpcjonizm, o tyle układ partycypacyjny tworzą ludzie, którzy wiedzą,

<sup>14</sup> Odpowiednio: chodzi o W. Diethley’owskie *Geisteswissenschaften* oraz H. Bergsona *Ewolucję twórczą*.

<sup>15</sup> R. May, 1989, *Psychologia i dylemat ludzki*, Instytut Wydawniczy PAX, Warszawa, s. 221.

<sup>16</sup> Przytoczony w R. Kopiec, 2016, *Konsumpcjonizm: perspektywa protestanckiej koncepcji człowieka i społeczeństwa*, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Lublin, s. 58.

<sup>17</sup> P. Bourdieu, 1984, *Distinction: A Social Critique of the Judgement*, Routledge, London.

<sup>18</sup> B. Stiegler, 2017, *Wstrząsy...*, op. cit., s. 318.

co chcą robić, ku czemu zmierzać, a nadto mają świadomość tego, iż mogą owe cele osiągnąć pozyskawszy współpracowników. Zatem, *Lebenswelt* – uwspólnotowiony świat Życia, tworzy podstawową – ponad/przestrzenną – jednostkę analityczną, dzięki której, po jej synkretycznym zwielokrotnieniu wyłonić się może sfera publiczna umocowana na wielorakich układach partycypacyjnych.

#### 4. Sfera publiczna

O jej konstytuującym znaczeniu dla sektora usług publicznych pisałem już gdzie indziej<sup>19</sup> więc w tym miejscu podaję jej zwięzłą charakterystykę.

Uwzględniając dualizm ontologiczny przyjąć można, że rzeczywistość materialna oddziałuje na społeczność jedynie za pośrednictwem ludzkiej psychiki<sup>20</sup>. Stwierdzenie to przywołuję tutaj, nie tylko po to, aby odtworzyć złożoność ludzkiego *suppositum*, (które tworzą: psyche, wola, świadomość<sup>21</sup> no i ciało), ale również po to, by wykazać, że sfera publiczna osadzona zostaje na wielości mikro/światów. Jeden z nich, podstawowy świat Życia już został wyodrębniony. *Lebenswelt*, to ważne określenia. Zaczerpnięte z fenomenologii i wprowadzone do teorii usług nadaje dyskursowi o usługach odrębny charakter, ponieważ odnosi usługi nie przetwarzania materii, ani do przestrzennie ujętej infrastruktury, tylko do egzystencji<sup>22</sup>.

Wynika stąd ważny wniosek: usług się nie produkuje, usługi się wzajemnie świadczą. Zatem produkcja – jako synonim działalności gospodarczej – i wyprowadzony z uwarunkowań techniczno-efektywnościowych paradygmat zarządzania, nie mogą (tym razem) tworzyć teoretycznych podstaw (dla) nauki o zarządzaniu usługami sektora publicznego. Taką przesłankę wyprowadzić można jedynie z odczytywania (dorozumiewania się) sposobu bycia, czyli sensu istnienia człowieka. A uwzględniwszy sferę publiczną – odpowiedzieć wypada: bycia jako *socius*.

Źródłowo rzecz ująwszy, sfera publiczna oznacza i obejmuje nie tylko to, co obchodzi jakąś/daną społeczność, czy zbiorowość, ale również i to, co potencjalnie

<sup>19</sup> K. Rogoziński, 2011, *Sfera publiczna fundamentem sektora usług publicznych*, w: B. Kozuch, A. Kozuch (red.), *Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie*, Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.

<sup>20</sup> A skoro nie ma jednej psychologii, więc tym bardziej niemożliwe wydaje się zdefiniowanie ludzkiej *psyche*, zwłaszcza, że osadzona bywa między rozumem a kultem ciała. Więc może – za C.G. Jungiem – wypada przyjąć, że to, co psychologiczne przejawia się tylko w sferze, w której jakaś wola (w dający się potwierdzić sposób) może jeszcze zmienić proces odruchowy lub instynktowny. C.G. Jung, 1997, *Aion: przyczynki do symboliki Jaźni*, Wydawnictwo Wrota, Warszawa, s. 12.

<sup>21</sup> Znamienne, acz nie budzące zdziwienia jest to, że ekonomia behawioralna obywają się również bez świadomości.

<sup>22</sup> Egzystencja (od łacińskiego czasownika *ex-sito*) to transcendowania, czyli projekcja siebie poza zastaną sytuację, <http://usluga.edu.pl>



może przedmiotem troski każdego jej członka, dlatego powinno się stać przedmiotem debaty publicznej<sup>23</sup>. Ta ostatnia, traktowana jako *polemos*, opisywana być może na różne sposoby; bowiem nawet intowertyczna osobowość, komunikując się, coś wyraża, coś przekazuje. To właśnie zwerbalizowane myśli, wyrażane w komunikacji – jak stwierdza N. Luhmann – aktualizują sensy, dając uzasadnienie obranym celom.

Komunikacja szeroko ujęta (bo od grackiej *polemos* po Wittgensteina „gry językowej”) ustanawia więzi substancjalne, na których zaczyna się osadzanie sfery publicznej. Zatem, w znaczeniu jej tutaj nadanym, sfera publiczna jest domeną międzyludzkich obcować, które – dzięki działaniom komunikującym się mają szansę wypełnić się służebnością, pomocniczością, spolegliwością... a więc usługową treścią. Wynikają stąd trzy ważne implikacje:

Pierwsza z nich, etymologicznej natury. Uwzględniając łaciński źródłosłów wskazać należy na zależność występującą między *communicatio* – współdziałanie, obcowanie, uczestnictwo, wymiana, udzielanie/przekazywanie wiadomości, a *commune* – gmina, dobro wspólne, cecha wspólna. Nie wymaga dowodzenia, że nie są to zależności wyłącznie semantycznej natury.

Sam proces, zjawisko, komunikacji jako aktywności, ujmować należy w dwojako. Z jednej strony, komunikacja stając się działaniami komunikującymi (się), przez przekształcenie interlokutorów w aktorów, zmierza do sprawstwa. Z drugiej, przeciwniej strony, komunikacja wykorzystująca media upowszechnia anonimowość, mnożąc awatary.

## 5. Działania komunikujące się<sup>24</sup> ] ← [ KOMUNIKACJA ] → [ komunikacja zapośredniczona medialnie

Działania komunikujące się i – być może – najważniejsza implikacja z nich wynikająca, wskazują na opozycyjność technicznych determinizmów określających procesy produkcji w stosunku do porozumiewania, wymagającego wypracowania „wspólnego języka”. Porozumiewanie się osiągnąć można sięgając po tyleż archaiczne, co an/archaiczne „medium” porozumienia, jakim zawsze była rozmowa. Jedynie jej kultywowanie może być skuteczną przeszkodą w zautomatyzowanym realizowaniu się i potwierdzaniu McLuhanowskiej zasady, iż medium staje się przekazem. Dla wyłaniającej się i kształtującej się w procesie porozumiewania (się) sfery publicznej, ograniczeniami są zatem: paraliż woli, atrofia świadomości, medialna afazja, psyche zredukowana do behawioru, imperatyw zaspokajania potrzeb, k-sobna orien-

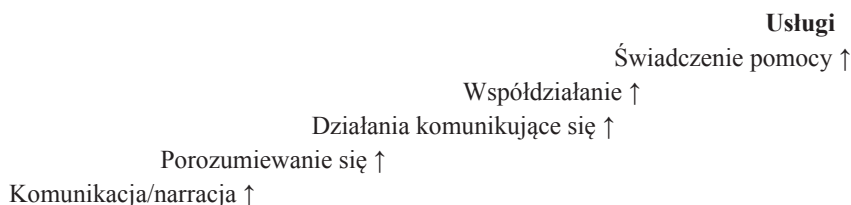
<sup>23</sup> M. Heidegger, 2007, *Odczyty i rozprawy*, WN PWN, Warszawa, s. 154.

<sup>24</sup> Wykorzystując ustalenia N. Luhmanna i J. Habernasa pojęcie działań komunikujących się wprowadziłem w: K. Rogoziński, 2016, *Zarządzanie organizacją usługową...*, op. cit., rozdz. 6.

tacja, zanik empatii itd. Nie dziwi więc niedowład sfery publicznej w porównaniu z nadaktywnością zachowań konsumpcyjnych, napędzanych przez publikatory.

## 6. Próba uporządkowania

Skrótowo opisaną wielość zjawisk można próbować uporządkować w emergentny proces.



W krótkim uzupełniającym komentarzu chciałbym zwrócić uwagę na dwie najistotniejsze kwestie. Wyjściowe pojęcie komunikacji/narracji służy do opisu, odtworzenia sposobu konstytuowania się wspólnoty – rozumianej jako układ partycypacyjny – z grup wolontariuszy i interesariuszy, wyznaczających granice między tym co prywatne a publiczne. Słowo narracja pojawia się tu nieprzypadkowo. Dla socjologów kultury (jak D. Carr) – w odróżnieniu od marketingowców – komunikacja staje się narracją i jako taka uznana zostaje za czynnik konstytuujący wspólnotę<sup>25</sup>. Przyjmują oni, że sama komunikacja to za mało, dopiero narracja zapewnia wspólnocie jakąś trwałość; to dzięki opowiedzianym doświadczeniom i działaniom – zapisane zostają w świadomości zbiorowej jej dzieje. Zatem: działania komunikujące się – skroś wypracowany konsensus prowadzą do sprawstwa, a tegoż rezultaty stają się treścią narracji.

Jeśli jednak z poziomu analizy socjologicznej przejdziemy na poziom ogólnej teorii systemów<sup>26</sup> to sformułować możemy ważny problem epistemologiczny, jaki napotykamy u podstaw teorii organizacji. W języku zapożyczonym od N. Luhmanna wyrazić go można w następujący sposób: w jaki sposób, zakładana na początku „otwartość” wytwarzać może autoreferencyjną „zamkniętość”? A antycypując usługową naturę powstałego systemu wypada dopytać: jak szczelna powinna być owa „zamkniętość”, aby nie ograniczała współ/tworzenia wartości z usługobiorcami?

<sup>25</sup> M. Michałowska, 2014, *Narracja*, w: E. Rewers, *Kulturowe studia miejskie. Wprowadzenie*, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa, s. 235

<sup>26</sup> Teoria systemów, jak ją rozumiał, L. von Bertalanffy, jest autonomiczną domeną/dziedziną w metodologii badań naukowych.

## 7. Odmienne rodzaje zarządzania

Z poczynionych wyżej ustaleń wyprowadzić można zasadniczą różnicę w podejściu do – sygnalizowanego i opozycyjnie ujętego – zarządzania: prywatnego *advers.* publicznego.

Podmiot	Działanie	Forma organizacyjna
Socius Wolontariusz	Samopomoc samoobsługa	Pomoc międzysąsiedzka Stowarzyszenia, spółdzielnia socjalna, fundacje prywatne, parafie
Osobowość publiczna	Obsługa w zakresie powierzonych zadań	urzędy
Usługodawca	Świadczenie usług	Gabinet lekarski, kancelaria prawna
Przedsiębiorca jako menedżer	Świadczenie usług, wraz z jedno- czesnym nimi zarządzaniem	Firma, zakład rzemieślniczy, przedsiębiorstwo usługowe
Menedżer kontraktowy	zarządzanie	szpital, uczelnia, przedsiębiorstwo komunalne

Jak starałem się wykazać, dla tego drugiego ujęcia, rudymen tarne znaczenie ma komunikowanie się pojawiające się już w spontanicznej fazie aktywności, w której *socius* wszczyna działania następnie przechodzące w nabywanie umiejętności samoorganizowania się. Od tej fazy współdziałania przydatne zaczynają być rozwijanie kompetencji zarządczych, ponieważ animatorzy samopomocy, obsadzeni zostają w roli liderów. Nauki o zarządzaniu przeskakują owe wstępne etapy, ponieważ są – *de nomine* tudzież *de facto* – teorią efektywnego działania, czyli wchodzą od razu na poziom wykonawczy, ujmując realizację w tyleż finalnym, co apriorycznym jej ujęciu, czyli: cyberantyczno-techniczno-ekonomicznym.

Uwydatniając różnicę, chciałbym raz jeszcze podkreślić, że mówimy o działaniach zmierzających w stronę usług, a usługa jest tym, co wydarza się między usługodawcą a usługobiorcą. Takie jej zdefiniowanie pozwala zidentyfikować dwie fundamentalne składowe: po pierwsze, sferę pomiędzy; po drugie ów moment/sytuację, w których dochodzi do obsadzenia kogoś w roli UgD lub UgB. *Socius* – jak starałem się wykazać wyżej – spełniać może na przemian obie role.

### Podsumowanie

Przyjęta tu metoda (by wychodząc od sądów analitycznych zmierzać ku sądom syntetycznym) pozwala wyodrębnić jeszcze jedną ważną cechę zarządzania usługami sektora publicznego. Jeśli koncentrujemy się na skuteczniających je osobach/osobowościach/podmiotach, to tym samym rezygnować musimy z manieri sprowadzania ich behawioru do zasad objaśniających funkcjonowanie mechanicznych

– zautomatyzowanych struktur. Usług publicznych nie dotyczy ich pos/marksowska eksplantacja, sprowadzająca *bycie* do *robienia/produkowania*. W sferze/sektorze publicznym najważniejszą staje się przyczyna celowa, a nie przyczyna materialna czy sprawcza. W abstrakcyjnie ujętej formule, ową celową przyczyną sprawczą jest osiągnięcie stanów zmelioryzowanej rzeczywistości. Z tego też względu powstające systemy, artykułujące owe cele i pozyskujące interesariuszy do ich współ/realizacji, są systemami quasi-otwartymi – wraz z wszystkimi konsekwencjami stąd wynikającymi.

Osiągnięcie tak rozumianych celów pozwala wyłaniającą się wielość usługowych organizacji sektora publicznego uporządkować, zgodnie z rekonstruowaną tu sekwencją działań.

Środowisko życia

*Lebenswelt*

Społeczność lokalna →

Działania komunikujące się

Animowanie aktywności samopomocowej

Organizacje pożytku publicznego

Wolontariat

→ samoorganizowanie się

Samopomoc

Urząd administracji rządowej, terenowej

→ powiernictwo

Usługi sektora publicznego: przedszkole, szkoła, uczelnia, szpital, policja...

→ klasyczne usługi publiczne nabywane nieodpłatnie

Przedsiębiorstwa wyższej użyteczności

→ świadczenie usług o/na różnym poziomie komercjalizacji

Przedsiębiorstwa usługowe

Branża publicznych usług komunalnych

→ skomercjalizowana usługowa *praxis*,

przedsiębiorstwo usługowe

Tym samym wywód doprowadzony został do punktu, w którym w opisie zasad funkcjonowania organizacji usługowych wykorzystana być powinna teoria systemów rozwijana przez L. von Bertalanffy'ego<sup>27</sup>, E. Laszlo<sup>28</sup> i N. Luhmanna<sup>29</sup>. Ale to już materiał na odrębny referat/artkuł.

<sup>27</sup> L. von Bertalanffy, 1984, *Ogólna teoria systemów*, WN PWN, Warszawa.

<sup>28</sup> E. Laszlo, 1978, *Systemowy obraz świata*, PIW, Warszawa.

<sup>29</sup> N. Luhmann, 2007, *Systemy społeczne. Zarys ogólnej teorii*, Zakład Wydawniczy NOMOS, Kraków.

## Bibliografia

- Arendt H., 2000, *Kondycja ludzka*, Fundacja ALETHEIA, Warszawa.
- Bakkena T., Hernesa T. (red.), 2003, *Autopoietic Organization Theory. Drawing on Niklas Luhmann's Social System Perspective*, Copenhagen Business School Press, Kopenha-ga.
- Bertalanffy L. von, 1984, *Ogólna teoria systemów*, WN PWN, Warszawa.
- Bourdieu P., 1984, *Distinction: A Social Critique of the Judgement*, Routledge, London.
- Cardona P., Rey C., 2008, *Zarządzanie poprzez misję*, Oficyna A Wolters Cluwer Business, Warszawa.
- Ćwiklicki M., Jabłoński M., Mazur S. (red.), 2016, *Współczesne koncepcje zarządzania pu-blicznego. Wyzwania modernizacyjne sektora publicznego*, Fundacja Gospodarki i Ad-ministracji Publicznej, Kraków.
- Dobska M., 2013, *Reorientacja w zarządzaniu przekształconym podmiotem leczniczym*, Wy-dawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań.
- Dukes E.F., 1996, *Resolving public conflict. Transforming community and governance*, Man-chester Univ. Press, Manchester.
- Elias N., 2008, *Spoleczeństwo jednostek*, WN PWN, Warszawa.
- Galiardi P., Czarniawska B. (red.), 2006, *Management Education and Humanities*, Edward Elgar Publishing, London.
- Habermas J., 2002, *Teoria działania komunikacyjnego. Przyczynek do krytyki rozumu funk-cjonalnego*, t. 2, WN PWN, Warszawa.
- Habermas J., 2003, *Przyszłość natury ludzkiej*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, War-szawa.
- Habermas J., 2000, *Filozoficzny dyskurs nowoczesności*, Universitas, Kraków.
- Habermas J., 2007, *Strukturalne przeobrażenia sfery publicznej*, WN PWN, Warszawa.
- Heidegger M., 2007, *Odczyty i rozprawy*, WN PWN, Warszawa.
- <http://migrant.info.pl>
- <http://usluga.edu.pl>
- Jung C.G., 1997, *Aion: przyczynki do symboliki Jaźni*, Wydawnictwo Wrota, Warszawa.
- Kendall J., 2003, *The Voluntary Sektor*, Routledge, London, New York.
- Kopiec R., 2016, *Konsumpcjonizm: perspektywa protestanckiej koncepcji człowieka i społe-czeństwa*, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Lublin.
- Koźuch B., 2005, *Zarządzanie publiczne jako dyscyplina naukowa*, Zarządzanie Publiczne, nr 1.
- Kufel J., Siuda W., 1998, *Prawo gospodarcze dla ekonomistów*, Scriptus, Poznań.
- Laszlo E., 1978, *Systemowy obraz świata*, PIW, Warszawa.
- Leibniz G.W., 2001, *Nowe rozważania dotyczące rozumu ludzkiego*, Wydawnictwo ANTYK, Kęty.
- Luhmann N., 2007, *Systemy społeczne. Zarys ogólnej teorii*, Zakład Wydawniczy NOMOS, Kraków.

- Matuszek K., 2017, *N. Luhmanna socjologia bez człowieka*, Księgarnia Akademicka, Kraków.
- May R., 1989, *Psychologia i dylemat ludzki*, Instytut Wydawniczy PAX, Warszawa.
- Michałowska M., 2014, *Narracja*, w: E. Rewers, *Kulturowe studia miejskie. Wprowadzenie*, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa.
- Grzelak A., Pająk K., 2010, *Nowe trendy w metodologii nauk ekonomicznych*, t. 1, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań.
- Rogoziński K., 2011, *Sfera publiczna fundamentem sektora usług publicznych*, w: B. Kożuch, A. Kożuch (red.), *Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie*, Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Rogoziński K., 2016, *Zarządzanie organizacją usługową. Szkoła innego poznania*, Difin, Warszawa.
- Rogoziński K., Gnusowski M., 2017, *Powiernictwo – interdyscyplinarnie ujęty przyczynek do nowej teorii usług*, Współczesne problemy ekonomiczne, Globalizacja, liberalizacja, etyka, nr 2.
- Rogoziński K., 2008, *Organizacja usługowa jako system autopoietyczny*, Współczesne Zarządzanie, nr 3
- Rogoziński K., 2008, *Sfera publiczna fundamentem sektora usług publicznych*, Współczesne zarządzanie, nr 1.
- Schütz A., 2008, *O wielości światów, Szkice z socjologii fenomenologicznej*, Nomos, Kraków.
- Stiegler B., 2017, *Wstrząsy. Głupota i wiedza w XXI wieku*, WN PWN, Warszawa.
- Sułkowski Ł., 2012, *Epistemologia i metodologia zarządzania*, PWE, Warszawa.
- Sztompka P., 2016, *Kapitał społeczny. Teoria przestrzeni międzyludzkiej*, Znak, Kraków.
- Tillich P., 1962, *Christentum und soziale Gestaltung*, B.II. Evangelisches Verlagswerk, Stuttgart.
- Zysnarski J., 2003, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Teoria i praktyka*, ODiDK Sp. z o.o., Gdańsk.

## TOŻSAMOŚĆ SYSTEMU ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO

---

### Wprowadzenie

Zarządzanie publiczne, niezależnie od tego jak je rozumiemy, jest dziedziną aktywności praktycznej „od zawsze”, a naukowej od około trzech dekad. Tragiczny los Sokratesa jest wymownym przykładem konfliktu w przedmiocie demokracji (demokratyczny – niedemokratyczny – antydemokratyczny), a więc sferze nieodłącznej „sprawom publicznym” (*pro publico bono*).

Etymologicznie rzecz biorąc, słowo „publiczny” wywodzi się z łacińskiego „*publicus*” i ma co najmniej trzy znaczenia<sup>2</sup>. Według aktualnego stanu wiedzy słownikowej, jego hiperonimem jest „ogólny; oficjalny, jawny”, hiponimem – „półprywatny; państwowy”, a synonimem: „społeczny; państwowy”. Desygnatem podmiotowym pierwszego znaczenia jest „ogół ludzi, odniesienie lub służenie ludziom, ogółowi ludzi”. Desygnatem drugiego znaczenia są „urzędy lub instytucje nieprywatne”, a trzeciego: „taki, który ma swoich świadków, odbywa się jawnie”.

Praktyczna aktywność powyższego typu, to jest „ogólna, oficjalna, jawna”; „służąca ogółowi ludzi”; „społeczna; państwowa” prowadzona była, i jest nadal, w rozmaitych formach, od zarania dziejów. Natomiast na grunt nauki o zarządzaniu wprowadzono zarządzanie publiczne jako swego rodzaju „nową” dziedzinę. Oznacza to, że do lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku, z punktu widzenia zasad naukowości i nauki o zarządzaniu, uprawiano zarządzanie publiczne na zasadach przednaukowych. Istnieje też problem, czy do tej cezury praktyczne zarządzanie publiczne mogło mieć charakter nienaukowy. Szerszym problemem naukowym jest ustalenie, czy, a jeśli tak, na ile można nadal uprawiać zarządzanie publiczne nienaukowo (dotychczas praktyka wskazywała, że tak). Inaczej mówiąc, powstaje również pytanie o rolę i udział nauk, w tym nauki o zarządzaniu, w prowadzeniu zarządzania publicznego.

---

<sup>1</sup> WSZiB w Poznaniu; studenci@witczak.pl

<sup>2</sup> Wikipedia, dostęp 7.03.2018.

Moim zdaniem trzeba wrócić do źródeł i zapytać jeszcze raz o tożsamość zarządzania publicznego: czy naprawdę wiemy, co to znaczy „zarządzać publicznie”, na czym polega „zarządzanie publiczne”? Poniżej staram się odpowiedzieć na to pytanie za pomocą podejścia systemowo-prakseologicznego na poziomie badania kategorii, zastosowania metody diagnostyczno-prognostycznej i wnioskowania logicznego. Pomijam przy tym, z uwagi na rygory rozmiarów tekstu, odniesienie się do aktualnego stanu nauk w omawianym przedmiocie. Stwierdzam jedynie, że takie studia przeprowadziłem i przynoszą jasną konstatację o niedookreślonej tożsamości zarządzania publicznego<sup>3</sup>.

## 1. Rdzeń systemu zarządzania publicznego

Każdy system działający ma swoją budowę, zasady funkcjonowania, zachowuje się na danych zasadach i w końcu – działa na pewnych zasadach. Rdzeń dowolnego SD<sup>4</sup> jest uwarunkowany wszystkimi, wskazanymi wyżej zmiennymi bezpośrednimi i pośredniczącymi. Kontekst ten nie może być pominięty przy naukowym, poznawczym kształtowaniu systemu zarządzania publicznego.

Zarządzanie możemy rozpatrywać w szerszym i węższym znaczeniu<sup>5</sup>. W szerszym znaczeniu zarządzanie oznacza ogół aktywności polegającej na prowadzeniu danego SD, czyli realizowaniu (władza i wykonywanie) rzeczy właściwych (kto, co) i właściwie (jak, kiedy, gdzie) oraz ponoszeniu generalnej odpowiedzialności za jego rezultaty. Łącznie daje to generalną kongruencję<sup>6</sup>. W węższym znaczeniu zarządzanie jest konsekwencją podziału pracy i obejmuje wyspecjalizowane czynności zarządcze i odpowiadające im systemy zarządzania. Klasycznie zaliczamy do nich czynności planowania, organizowania, motywowania i kontrolowania. Natomiast autorsko proponuję: sprawstwo, modelowanie, organizowanie, kierowanie i sprzęganie<sup>7</sup>. Istnieje układ współzależnych systemów: najwyższy poziom: dany

<sup>3</sup> A. Frąckiewicz-Wronka (red.), 2013, *Zarządzanie publiczne: koncepcje, metody, techniki*, Studia Ekonomiczne, ZN Wydziałowe, UE w Katowicach, Katowice; A. Kożuch i in., 2016, *Obszary zarządzania publicznego*, Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków; J. Lichtarski, D. Bąk-Grabowska, 2017, *Zarządzanie publiczne – rozważania o granicach*, „Zarządzanie Publiczne” nr 2(40).

<sup>4</sup> Systemem działającym (SD) nazywam dowolny, zachowujący się celowo zbiór elementów, posiadający kategoriałne cechy systemowości, w ramach którego funkcjonuje, zachowuje się i działa co najmniej jeden człowiek.

<sup>5</sup> H. Witczak, 2008, *Problem zarządzania*, w: M. Sławińska, H. Witczak (red.), *Podstawy metodologiczne prac doktorskich w naukach ekonomicznych*, PWE, Warszawa.

<sup>6</sup> *Kongruencja* – adekwatność, odpowiedniość między – w uproszczeniu – celami, obowiązkami, zasobami, władzą i odpowiedzialnością.

<sup>7</sup> H. Witczak, 2008, *Natura i kształtowanie systemu zarządzania przedsiębiorstwem*, WN PWN, Warszawa.



system działający (SD); składnik SD – system zarządzania SD, składnik systemu zarządzania SD – system zarządzania publicznego.

W takim ujęciu punktem wyjścia jest zdefiniowanie systemu działającego i jego generalnej struktury<sup>8</sup>. SD składa się ze współoddziałujących subsystemów rodzajowych:

- subsystem rdzenia SD,
- subsystem dążeń politycznych SD,
- subsystem dążeń strategicznych SD,
- subsystem doktryny prowadzenia SD,
- subsystem oddziaływań sytuacyjnych z otoczeniem SD,
- subsystem ograniczeń sztywnych i ryzyka SD,
- subsystem metazarządzania SD.

Całość tej struktury odpowiada jednocześnie „zarządzaniu w szerszym zakresie”. Z przyczyn podziału pracy każdy z tych subsystemów i ich całość muszą być „zarządzane w węższym zakresie”, co oznacza wykonywanie w stosunku do nich wyspecjalizowanych czynności (procesów, funkcji) SMOKF [sprawstwa, modelowania, organizowania, kierowania ludźmi i sprzęgania (nadzorowania, kontrolowania, audytu, uczenia się, i metazarządzania)].

Użycie terminu „system zarządzania” zakłada, że możemy opisać zarządzanie jako system, składający się z podobnych subsystemów, jak SD. Na niższym poziomie mamy w nim „subsystem zarządzania publicznego”. Kryteria klasyfikacji podpowiadają nam, że zbiór zupełny składników systemu zarządzania jest dobrze rozpoznany, kiedy oznacza się równocześnie jego rozłączność i wynikanie (zawieranie się). W tym kontekście, w „systemie zarządzania”, poza „subsystemem zarządzania publicznego” mamy inne subsystemy, uzupełniające, ale na zasadach rozłączności i wynikania (zawierania się). Subsystem zarządzania publicznego, podobnie jak system zarządzania danym SD, ma następującą strukturę podsystemów.

1. Subsystem dążeń systemu zarządzania. Dążenia polityczne i strategiczne SD są jednocześnie dążeniami systemu zarządzania w szerszym zakresie. W węższym zakresie – są to dążenia opisujące polityczne i strategiczne wartości i cele użyteczności oraz sprawności (skuteczność, korzystność, ekonomiczność; walory i wytyczne sprawności) zarządzania. Niezależnie od treści tych kategorii, najwyższą kategorią dążeń zarządzania jest „skuteczność” (użyteczności, postaci oraz wytycznych i walorów sprawności, w tym meta-skuteczności).
2. Rdzeń systemu zarządzania. Kluczowymi składnikami są tu: 1) podsystem procesów (funkcji) zarządzania (np. SMOKF); 2) podsystem składników

---

<sup>8</sup> Ibidem.

procesowych zarządzania (podmioty zarządzające, przedmioty zarządzania, czynności i funkcje szczegółowe zarządzania, zasoby służące zarządzaniu, metody zarządzania, instrumenty zarządzania, i in.), tworzące obiekt zarządzający zdolny do działania operacyjno-taktycznego. Obiekt ten ma niepełną zdolność do bycia osobą prawną i wchodzenia w stosunki z otoczeniem.

3. Instytucjonalizacja systemu zarządzania. Jest dynamiczną i statyczną „nakładką” na „obiekt zarządzający”, obejmującą ustrój, dynamiczną i statyczną strukturę organizacyjną. Dzięki temu system zarządzania uzyskuje zdolność do zewnętrznej (w stosunku do otoczenia SD) kongruencji, w tym podejmowania zobowiązań i odpowiedzialności oraz reprezentowania SD jako osoby prawnej.
4. Układ społeczny zarządzania. Obejmuje wartości, emocje, pozaracjonalne typy refleksji (np. intuicje), kulturę jednostek ludzkich, grup, zespołów i społeczności SD.
5. Synteza, w tym metasynthese systemu zarządzania jako całości. Powyższe subsystemy łączą się z sobą na nieprostych zasadach w całość systemową, uzupełnioną o czynnik „meta” we wszystkich przekrojach (np. „metaplanowanie”). Czynnik „meta” zapewnia samosterowność systemu zarządzania, jego wybranych składników i subsystemów.

System zarządzania publicznego jest rodzajowym określeniem („publiczny”) systemu zarządzania. Jego składowe oraz całość takiego systemu można rozwinąć na podobnych zasadach, jak system zarządzania. Istotę takiego systemu stanowi „rdzeń systemu zarządzania publicznego”, znajdujący się w swoistej otulinie pozostałych subsystemów.

## 2. Sfera systemu zarządzania publicznego

Każdy SD musi być zarządzany, zarządzany może również być dowolny przedmiot – przy pewnych założeniach (np. zarządzanie majątkiem, czy zarządzanie ryzykiem). Mamy tu „zarządzanie kim, czym?”. „Zarządzanie publiczne” ma natomiast podobną konotację jak „zarządzanie strategiczne”. Z etymologicznego punktu widzenia jest to „zarządzanie jakie?”. Antonimem zarządzania publicznego nie jest „zarządzanie prywatne”, ale „zarządzanie niepubliczne”. Sfera zarządzania publicznego rozciąga się również poza „zarządzanie jakie?”, ze znaczącą rolą zakresu rzeczowego i przedmiotowego zarządzania.

Kształtowanie zarządzania publicznego, jako systemu o charakterze artefaktu, podlegającego ograniczeniom omawianej wyżej opozycji, wymaga również przyjęcia określonych założeń kształtowania (nie są normatywnie dane przez

naukę). Lista takich założeń jest kwestią doktryny i może być zbiorem więcej, niż jednoelementowym. Poniżej odnoszę się do wybranych przykładów takich założeń.

Ważnym założeniem jest zdefiniowanie „całości” i „składnika”. Podejście systemowe mówi, że za system można uznać dowolny obiekt (przedmiot), będący w polu zainteresowania obserwatora, o ile spełnia on kategoryjne rygory systemowości (główka tabeli 1).

**Tabela 1.** Systemowość SD – cechy kategoryjne systemu jako kategorii oraz swoistość SD

Systemowość ogólna (kategoryjna) SD	Zbiór kompletny wraz z człowiekiem	Relacyjność	Uporządkowanie	Spójność	Oddziaływanie z otoczeniem	Funkcjonalność
Swoistość SD						
Otwartość						
Rozmytość						
Hybrydowość						
Zmienność						
Amechanistyczność; probabilizm						
Autopoietyczność (samoorganizowanie się)						
<i>In statu nascendi</i>						
Teleologiczność						

Źródło: H. Witczak, 2018, *O systemowości zarządzania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków, w druku.

Inaczej mówiąc, nie wszystkie obiekty (przedmioty) mogą spełniać te kryteria na tak oczywistych zasadach, jak organizm człowieka. Nieco trudniejsze jest zdefiniowanie człowieka jako systemu społecznego (działającego). Natomiast oznaczenie „systemu kultury narodowej”, czy „systemu działającego” w sensie rozleglejszym, niż definicja (czyli w sensie systemowym) jest niemożliwe bez założeń i uzasadnień. Systemowość ogólna (kategoryjna) SD (boczek tab. 1) zwraca naszą uwagę na złożoną specyfikę tożsamości SD – nieustannie dziejącą się, płynną celowość.

Następna kwestia to paradoksalność „całości” i „składnika”, obydwie te kategorie są nierozzerwalne. Są one jednocześnie i równolegle nierozłączne i odrębne: „całość” nie istnieje bez „składników”, podobnie jak „składniki” bez całości. „Całość” i „składnik” mogą być również traktowane antynomicznie: 1) „całość” jako „składnik”, o ile określimy w stosunku do niej całość wyższego rzędu (jej ewentualny nad-system); 2) „składnik” jako „całość” o ile określimy w stosunku do niego elementy niższego rzędu. Paradoksalność ta zwraca uwagę na równoczesność i równoległość,

a także równoważność i relatywność pozycji badania i kształtowania: „całości” z pozycji „składnika” i „składnika” z pozycji całości. Oznacza to także, że między „całością” i „składnikiem” istnieje rozmyte „przejście międzyfazowe”<sup>9</sup>, czyli swego rodzaju sfera, gdzie spotykają się one, nie będąc ani „całością” ani „składnikiem”, a zarazem będąc nierozróżnialnym jednym i drugim. Z systemowego punktu widzenia zarządzanie publiczne wywodzi się z klasycznej systemowej opozycji „całość – składnik”<sup>10</sup>. Jest to problem teoretycznie dotychczas nierozwiązany: całości systemowej (złożonej, nieprostej) nie można bezpośrednio zredukować do składników, zaś ze składników nie można przez proste sumowanie bezpośrednio złożyć całości. Zarówno procedura agregacji (integracji, scalania) jak i procedura dezintegracji mogą być złożone. Szczególnie procedura integracji wymaga apriorycznych kompetencji lub/i wyłania się w trakcie, czy też *post factum*. Ta analiza logiczna prowadzi do wniosku, że zarządzanie publiczne nie może być jednoznacznie (zupełnie) rozróżnione od zarządzania niepublicznego w danym SD, i że one zawsze oddziałują z sobą. Rozłączność tych kategorii jest również problemem przyjęcia założeń tożsamości – ich swoistości i odrębności.

W takim kontekście podstawowe pytanie dotyczy zakresów, definiujących sferę zarządzania publicznego. Publiczny rozpatrujemy przede wszystkim przez pryzmat zasięgu podmiotowego i zasięgu przedmiotowego wybranej całości. Inaczej mówiąc należy najpierw zdefiniować całość, cokolwiek nią będzie, a w naszym wypadku, wyjściowo, może nią być dowolny SD. Najmniejszym SD jest działanie jednopodmiotowe, w którym, nominalnie, problem „publiczny – niepubliczny” nie występuje. Kiedy SD jest dwu i więcej podmiotowy mamy do czynienia z całością, składającą się z jednostek ludzkich oraz ich sumami: prostymi (proste sumowanie jednostek ludzkich wraz z ich szeroko rozumianym potencjałem) i nieprostymi (synergia). Podobny wywód możemy przeprowadzić z pozycji spraw przedmiotowych: dotyczące, obejmujące jednostki ludzkie i sfery przedmiotowe ich aktywności oraz dotyczące całości i sfery jej aktywności. W tym znaczeniu „publiczny” oznacza „całościowy, obejmujący całość, powszechny”, a niepubliczny – „jednostkowy, obejmujący składniki”. Problem polega również na tym, że arbitralnie określamy podział całości na „składniki”, „części”, „subsystemy”, i inne elementy struktury. W tym celu koniecznie trzeba przyjąć, i jasno określić, założenia strukturyzacji. Doceniam historyczne uwarunkowania terminu „prywatny”. Jednak przyjmowanie, że antonimem „publiczny” jest „prywatny” ma silną konotację podmiotową,

<sup>9</sup> *Przejście międzyfazowe* – znajdowanie się danego przedmiotu między wyróżnionymi fazami, o odrębnej tożsamości, na przykład woda może się znajdować w fazie ciekłej i stałej. Zarządzanie autokratyczne i demokratyczne to również dwie różne fazy w stylach/systemach zarządzania.

<sup>10</sup> W. Sadowski, 1978, *Podstawy ogólnej teorii systemów*, WN PWN, Warszawa.

w tym związaną z „własnością prywatną”. Jest ona co najmniej stygmatyzująca, a nawet ograniczająca pole recepcji (desygnaty) tego terminu i pojęcia. Konotacja „niepubliczny” nie ma żadnej stygmatyzacji, oprócz rozróżnienia generalnej opozycji „całość – składnik”. Przykładem studiowania wewnętrznej złożoności relacji „publiczny – niepubliczny” może być również zasięg jej kategoryzacji aksjologicznej: „dobro publiczne” – dobro wspólne (czyli czyje i jakie?), również zasięg grupowy – dobro wspólne, tyle, że grupy; dostępny dla wszystkich, itp.

### **3. Zarządzanie publiczne na gruncie triady stygmatyzacji obiektu zarządzania publicznego**

Jedynie sensowną podstawą rozwiązania problemu sfery zarządzania publicznego jest ograniczenie jej składników, czyli: 1) zakresu rzeczowego; 2) zakresu przedmiotowego; 3) zakresu czasoprzestrzennego; 4) ich wielowymiarowej, sferycznej syntezy – na gruncie najbardziej ogólnej relacji kategorii systemowych „całość – składnik”. Całością rzeczową, zakresem rzeczowym danej aktywności jest wyróżniony obiekt, przedmiot, w ramach którego ulokowany jest jej zakres przedmiotowy. Zakresem rzeczowym zarządzania publicznego może być tylko dany, wybrany SD. Wylania się on po nałożeniu na daną całość klauzul: „cała społeczność obywateli”; „państwo” – „Państwo” – „kraj” (tę ostatnią trójkę nazywam to triadą stygmatyzacji obiektu); „powszechny – dotyczy wszystkich osób i rzeczy”; „główne elementy i części konstytuujące całość”. W tym podejściu wszystko, co dotyczy danej, wybranej całości, i z pozycji całości, zarówno w jej relacjach wewnętrznych, jak i z całością relacji zewnętrznych SD, ma charakter publiczny. „Publiczny”, nominalnie, może być również zidentyfikowany dla dowolnej całości – części kraju, przedsiębiorstwa, regionu, czy ugrupowania obywateli, i in. Na przykład, „publiczny” dla przedsiębiorstwa (zakres rzeczowy) to sfera dotycząca całości przedsiębiorstwa, w relacjach z jego składnikami i całością jego otoczenia. Jednak taki zakres rzeczowy ma charakter idiograficzny, czyli ograniczony tylko do tego, jednostkowego obiektu, przedmiotu. Z kolei pozycja „publiczny”, w relacjach całości otoczenia z przedsiębiorstwem, wymaga zdefiniowania jego „otoczenia”. Podejście systemowe nie zostawia tu wątpliwości: takie określenie nie może być sformułowane bez przyjęcia założeń, jednak jest zawsze ograniczone. Poza „otoczeniem przedsiębiorstwa” leżą składniki niepozostające z nim w żadnych relacjach. „Publiczny” jest tu więc zawsze ograniczony tylko do danego przedsiębiorstwa, czyli jest swoiście i lokalnie (idiograficznie) „publiczny”. „Publiczny” realnie jest jednak rozpoznawany na gruncie największego obiektu, przedmiotu, z pozycji jego usytuowania w otoczeniu, jakimi są wskazane wyżej kategorie. „Kraj” jest najbardziej ogólnym obiektem, przedmiotem, identyfikowanym przede wszystkim historycznie i genetycznie, realnie i zasobowo, w danej czasoprzestrzeni, prowadzony generalnie (zarządzany w szerszym

znaczeniu) przez „państwo”. „państwo” (pisane tu z małej litery) jest systemem zarządzania danym krajem i „Państwem” (pisanym z dużej litery). „Państwo” jest natomiast tym samym czym „kraj” i jego „państwo”, ale z uwypukleniem tożsamości (odrębności i swoistości, zwłaszcza podmiotowej) w stosunku do otoczenia innych „Państw” – otoczenia międzynarodowego i globalnego (triada stygmatyzacji obiektu). Te trzy kategorie wyznaczają trzy subsfery zarządzania publicznego, czyli zarządzania z pozycji wskazanych całości.

1. Subsferę krajowego zarządzania publicznego – czyli z pozycji kraju jako całości w relacjach do jego kluczowych składników wewnętrznych oraz w relacjach do całości otoczenia danego kraju.
2. Subsferę prowadzenia (zarządzania) całości „państwa” danego kraju jako całości w relacjach do kluczowych składników wewnętrznych „państwa” oraz w relacjach „państwa” do całości jego otoczenia.
3. Subsferę prowadzenia (zarządzania) całości „Państwa” jako całości w relacjach do kluczowych składników wewnętrznych „państwa” i „kraj” oraz w relacjach „Państwa” do całości jego otoczenia.

Każdy z krajów, w jego omawianej triadzie, jest szczególnie złożonym systemem. Nauki o zarządzaniu wskazują problemy i zasady strukturyzacji takich systemów. Należy do nich, na przykład: 1) problem ustalenia poziomów strukturyzacji wewnętrznej, z uwagi na wielkość (np. problem uniwersalizacji i specjalizacji) i złożoność; 2) problem ograniczenia zarządzania (np. rozpiętości i spiętrzenia kierowania); 3) problem przyjętych w dziedzinie zarządzania rozwiązań technicznych (np. samorządność; federalizacja, i in.). To pociąga za sobą konieczność podziału kongruencji między poszczególne poziomy integracji, na tle określenia ogólnych założeń podziału kongruencji między najwyższy poziom całości (kraj; państwa; Państwa) a jego składowe. Szczegółowo wyraża się to, m.in., w ustaleniu roli (statusu, usytuowania i znaczenia) kongruencji tego poziomu w relacji do składników i otoczenia. Zarządzanie publiczne podlega takiej strukturyzacji, z uwzględnieniem spotykania się kongruencji całości i kongruencji składników. Trzeba przy tym rozstrzygnąć w założeniach zarządzania publicznego:

1. Czy zarządzanie składnikami całości ma swoje autonomiczną sferę kongruencji zarządzania publicznego (zarządzanie przez wyjątki; zasada subsydiarności)?
2. Czy tylko jest adresatem zadań im zleczanych, w rezultacie podziału pracy, przez poziom całości?
3. Czy też rozłączność pozostaje, i w jakich, związkach z wynikiem i zawieraniem się?

Na poziomie całości założenia zarządzania publicznego powinny rozstrzygać jeden z punktów wyjścia, to jest określenie roli „Państwa” i „państwa” w relacji

do danego „kraju”. Poruszamy się tu na osi między skrajnościami: „państwem o funkcjach (dzisiaj – kongruencji) „stróża nocnego”” a „państwem totalitarnym”.

Takie i inne rozstrzygnięcia nie są dane przez nauki. Z podmiotowego punktu widzenia powstaje pytanie o rolę i własności funkcji uznawanych za „publiczne” (np. ochrona zdrowia), i ich alokację. Jeśli przyjąć polski model zarządzania krajem („państwo”), to nikt nie kwestionuje konieczności ochrony zdrowia. Jednak jej model zdecydowanie forsuje państwo jako główny podmiot prowadzący ochronę zdrowia, co pociąga jej uznanie za ważny obszar zarządzania publicznego. Tymczasem ochroną zdrowia mogą i powinny się zajmować wszystkie podmioty „państwa” i „Państwa”, a także „kraju” w tym również obywatele, mieszkańcy i rezydenci, jakkolwiek je zdefiniujemy. Te ostatnie podmioty można już dyskutować jako „niepubliczne”, czy „prywatne”. Alokacja ochrony zdrowia między te podmioty powinna uwzględniać wszystkie rodzaje procesów i systemów związanych z zarządzaniem publicznym między te podmioty. Układ tabeli 2 może być wykorzystany do alokacji poszczególnych podsystemów zarządzania publicznego, a także do symulowania syntezy takiego systemu. Weźmy, na przykład, ochronę zdrowia, sferę zarządzania publicznego. Czy Państwo i państwo powinny bezpośrednio prowadzić tę sferę zarządzania publicznego w formie działań podstawowych (wiersz drugi w tabeli 2), czy może tylko niektóre wyspecjalizowane działania zarządcze? Te rozstrzygnięcia nie są oczywiste: Państwo i państwo z pewnością nie mogą uniknąć prowadzenia ochrony zdrowia, pewnej kongruencji w tej dziedzinie, ale jakiej? Wchodzą tu w grę złożone współzależności czynnikowe i systemowe, również spoza wąsko rozumianego systemu ochrony zdrowia. Integralność zarządzania publicznego może być także rozpatrywana na gruncie dychotomii: konsolidacja/fragmentacja całości. Tendencje odśrodkowe współczesnej Katalonii, czy historyczne resentymenty separatystyczne Bawarii, Teksasu dobrze pokazują trudności znalezienia rozwiązań. Jak widać, bez uzgodnienia platformy doktrynalnej i przyjęcia odpowiednich założeń problem jest nierozwiązywalny.

Inne podejście stawia pytania o rolę składników społeczności (zbiorowości, całości) w ochronie zdrowia, przecież nie może ona być zerowa lub pasywna? Jest tu jeden poważny problem, związany z alokacją zarządzania publicznego. Dotyczy on charakteru podejścia stosowanego w rozpoznaniu jego sfery. Otóż zarządzaniem publicznym nie jest „podejście oddolne”, czyli rozpatrywanie atrybutów „publiczności” z pozycji składników, jakiegokolwiek by one nie były. Podejście oddolne stygmatyzuje dowolną sferę perspektywą składników, co zaprzecza istocie „publiczności”. Z pozycji całości nie można zupełnie uniknąć roli składników w „publiczności”. Niemniej, zdecydowanie perspektywa składników może być tylko pochodną perspektywy całości oraz mieć tylko odniesienie paradoksalne.

**Tabela 2.** Alokacja podmiotowa i przedmiotowa zarządzania publicznego

Podmioty zarządzania publicznego	Poziom Państwa (wyłącznie najwyższy poziom całości w stosunkach z otoczeniem)	Poziom państwa – całość państwa i jego podmiotowe szczeble	Poziom samorządu oraz jego podmiotowe szczeble	Poziom grup obywateli łączących się samodzielnie dla spraw publicznych	Poziom obywateli, mieszkańców i rezydentów	Ugrupowania mieszane podmiotów – ze zogniskowaniem i/lub bez
Działania i systemy rodzajowe zarządzania publicznego						
Działania podstawowe						
Działania wspierające						
Wyspecjalizowane działania zarządcze (SMOKF)						
Działania komunikowania się						
Działania gospodarowania						
Działania kształtowania (tworzenie, istnienie, zanik, zmiany)						
Działania systemowe						

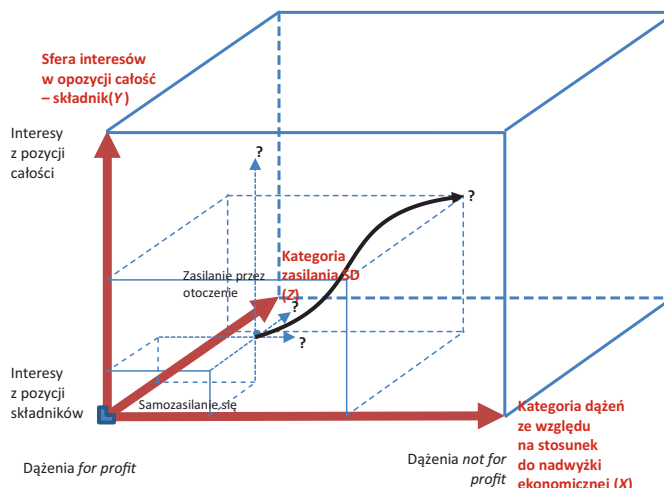
Gdzie: zarządzanie publiczne – prowadzenie, działania i systemy zarządzania w szerszym zakresie. SMOKF – sprawstwo; modelowanie; organizowanie; kierowanie; sprzężenie zwrotne i następcze.

Źródło: opracowanie własne.



Praktycznie stosowanym rozwiązaniem jest tu „zasada subsydiarności” (pomocniczości): całość może się bezpośrednio zajmować sprawami na niższych jej poziomach tylko wtedy o ile niższe poziomy nie mają potencjału ich sprawnego rozwiązywania. Zasada ta jest jednak często wypaczana i łamana, np. w Polsce. Stosuje się ją na opak, w potocznym tego słowa znaczeniu: pomocniczość przypisuje się poziomom administracyjnym niższego szczebla w stosunku do wyższego szczebla.

**Rysunek 1.** Układ typologiczny SD ze względu na strukturę trzech wybranych wymiarów



gdzie: SD – system działający

Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 1 przedstawia układ typologiczny SD ze względu na strukturę trzech wybranych wymiarów. W założeniu mają one charakter zmiennych agregatowych i ciągłych. Wymiar  $X$  „kategoria dążeń ze względu na stosunek do nadwyżki ekonomicznej” obrazuje przebieg zmiennej od czystego dążenia „for profit”, przez niewidoczne na rysunku rozmyte fazy pośrednie: 1) mieszane z przewagą for profit; 2) mieszane przejście międzyfazowe; 3) mieszane z przewagą dążeń „not for profit”, aż do czystego dążenia „not for profit”. Wymiar  $Y$  „sfera interesów w opozycji całość – składnik” rozpoczyna się od oddolnych „interesów z pozycji składników” w danej całości SD, przez niewidoczne na rysunku rozmyte fazy pośrednie: 1) interesy mieszane z przewagą interesów składników; 2) interesy mieszane w przejściu międzyfazowym; 3) interesy mieszane z przewagą interesów całości, aż do czystych interesów z pozycji całości. Podobnie zmienna  $Z$  „kategoria zasilania SD” rozwija się sferycznie od czystego samozasilania się, przez pośrednie fazy: 1) zasilania mieszanego z przewagą samozasilania się SD nad zasilaniem SD przez otoczenie; 2) zasilania mieszanego w przejściu międzyfazowym;

3) zasilania mieszanego z przewagą zasilania SD przez otoczenie nad samozasilaniem się SD. Przyjmując założenie o takiej strukturyzacji zmiennych otrzymujemy 125 kategorii typologicznych ze względu na strukturę tych trzech wymiarów (każdy wymiar przyjmuje pięć stanów fazowych). Strukturyzacja jest przy tym bliska wymaganiom klasyfikacji, z pewnością w jej wymiarze „zupełność”. Strzałka „fala” pokazuje hipotetyczną możliwość ciągłego przechodzenia od jednej struktury wymiarów (początek skalowania wymiarów) do dowolnej struktury ze zbioru 125 wymiarów. Znaki zapytania wskazują na konieczność dokonania wyboru poznawczego, aksjologicznego, aktywności, normatywnego i urzeczywistniania w realizowalności (możliwości, celowości, wykonalności, akceptowalności) strukturyzacji danej całości SD. Implicite zakładam tu, że rozpatrywaną całością SD są „Państwo” i „państwo” opisywane na wybranym „kraju”. W takim ujęciu, w punkcie wyjścia wszystkich wymiarów na rysunku 1 (punkt zero) mamy „przedsiębiorstwo”, czyli kategorię „SD”: 1) *X* – wyłącznie „for profit”; 2) *Z* – wyłącznie samozasilającą się; 3) *Y* – dążącą do egocentrycznych interesów składnika SD („Państwa”; „państwa”; „kraju”). Na krańcowo przeciwległej stronie mamy SD: 1) *X* – SD dążący wyłącznie do „not for profit”; 2) *Z* – SD wyłącznie zasilany przez otoczenie<sup>11</sup>; 3) *Y* – zorientowany wyłącznie na interesy całości SD.

Szczegółowe rozłożenie logiczne proponowanego na rysunku 1 układu typologicznego ujawnia kategorie, które można odnieść do aktualnej typologii, obejmującej cztery grupy SD.

1. Sektor publiczny – (władze, administracja publiczna) obecnie interpretuje się, że są nieprywatne; powstają z inicjatywy władz i administracji publicznej; działają w interesie publicznym. Można je alokować w subsferze rysunku 1, hipotetycznie jako: a) *X* – „organizacje (SD) dążące wyłącznie do osiągania wartości i celów not for profit”; b) *Y* – „organizacje (SD) służące wyłącznie interesom całości (tu: „Państwa”, „państwa” i „kraju”); c) *Z* – „organizacje (SD) zasilane wyłącznie przez otoczenie”. Użyłem słowa „hipotetycznie”, ponieważ z punktu widzenia proponowanego podejścia (rysunek 1) istnieje problem identyfikacji zbioru „władze i administracja publiczna” i jej cech. Z pewnością w zbiorze takim nie można ująć organizacji (SD) kontrolowanych przez państwo i samorządy chociażby śladowo samozasilających się, czy osiagających nadwyżkę ekonomiczną, nawet jeśli byłaby ona celem, czy osiągnięciem ubocznym.

<sup>11</sup> Zasilanie przez otoczenie – sytuacja, w której zasilenie danego SD nie pochodzi z ekwiwalentnej wymiany energii z otoczeniem po stronie wyjść danego SD (brak związku między wejściem i wyjściem SD). Dany SD jest zasilany wyłącznie przez otoczenie po stronie wejść SD, i z woli otoczenia.

2. Sektor rynkowy (przedsiębiorców); organizacje są prywatne; powstają z inicjatywy ich założycieli (osób prywatnych). Według propozycji rysunku 1, sektor ten posiada cechy opisane wyżej jako „przedsiębiorstwo” (patrz wyżej). Tymczasem w praktyce w Polsce państwo i samorządy prowadzą bezpośrednio przedsiębiorstwa i/lub są jego kapitałowymi właścicielami i współwłaścicielami. Chodzi tu zarówno o funkcje na obszarach pozapublicznych (np. Orlen), jak i publicznych (np. NFZ<sup>12</sup>). Jest prawdopodobne, że precyzyjniejsze różnicowanie wymaga wprowadzenia, poza trzema sugerowanymi zmiennymi ( $X$ ,  $Y$ ,  $Z$ ), również innych, na przykład takich jak „procesy, funkcje i operacje publiczne”. Otrzymamy wtedy sferę wielowymiarową, o liczności przekraczającej możliwości prostej strukturyzacji.
3. Sektor organizacje pozarządowe – są prywatne; powstają z inicjatywy ich założycieli (osób prywatnych); działają w interesie publicznym. Mamy tu, co do zasady istniejącej typologii, następujące organizacje (SD): 1)  $X$  – „dążenia (dowolne?) typu *not for profit*”; 2)  $Y$  – „interesy z pozycji części” (niejasny jest tu status składników – organizacja pozarządowa to z reguły więcej, niż jednostka ludzka); 3)  $Z$  – „zasilanie organizacji (SD) przez otoczenie”.
4. Sektor organizacji społeczne – organizacje zawodowe (np. rozmaite związki zawodowe); organizacje samorządowe (np. fundacje; samorządy gospodarcze, narodowościowe, wyznaniowe, zawodowe, ubezpieczeniowe); organizacje spółdzielcze; organizacje typu stowarzyszenia (zwykle i rejestrowe). Jest to grupa o najbardziej różnorodnej charakterystyce rodzajowej. Niewątpliwie możemy tu mieć do czynienia w sferze zmiennej  $X$  z czystą działalnością statutową (*not for profit*) i połączeniem działalności statutowej [(„ $X$  – dążenia dowolne(?) typu *not for profit*”) jako zasadniczej z „dążeniami dowolnymi(?) typu *for profit*” (zasilające działalność statutową)]. Ponadto spółdzielnie mogą prowadzić działalność gospodarczą, co prawda w imieniu swoich członków (spółdzielców), ale nie bezpośrednio na ich rachunek (złożony problem rozdzielenia dążeń i zasilania). Problem zmiennej  $Y$  to również adresowanie tego sektora do interesów części danej całości (SD), zaś problem zmiennej  $Z$  – zasilanie się z otoczenia oraz częściowe samozasilanie się. Różnica między sektorem organizacji pozarządowych i sektorem organizacji społecznych sprowadza się, co do zasady, w istocie do zmiennej  $Y$  – te pierwsze działają pro publico bono, a te drugie – w interesie grupowym. Jak łatwo zauważyć, aktualna typologia nie wyczerpuje kategorii propono-

<sup>12</sup> To, czy ochrona zdrowia i w jakim sensie jest funkcją publiczną jest wielce dyskusyjne i wymaga rozstrzygnięć doktrynalnych oraz przyjęcia określonych założeń.

wanego zbioru o liczebności 125. Ponadto jest ona zbiorem o małej liczbie wymiarów i ich niejasnych charakterystykach. Liczba sektorów (powyżej czterech) jest również dyskusyjna, wzięwszy za kryterium zupełność zbioru poddawanej zabiegowi typologii.

Oczywiście można zwiększyć lub zmniejszyć liczbę faz, jakie mogą przyjmować wymiary, co odpowiednio zmniejszy/zwiększy liczbę ich stanów, bez zwiększania liczby wymiarów. Jak staram się wykazać liczba wymiarów jest niewystarczająca dla doskonalszego rozpoznania kategorii „system zarządzania publicznego”. Jej usytuowanie wobec pozostałych czterech sektorów jest niejasne. Problemem kluczowej wagi jest już przyjęcie kryteriów typologii, w tym różnicowania. Jaka uzasadnimy, że kryteria wyróżniające trzy zmienne na rys. 1 są najważniejsze? Jaka liczba takich kryteriów może być rozpoznana jako konieczna z punktu widzenia typologii?

Musimy też wziąć pod uwagę inne kryteria związane z tożsamością samego danego SD (tu: „Państwa”; „państwa” i „kraju”). Jedną z kwestii to odpowiedź na pytanie, czy podmioty samorządu, w wersji polskiej (samorząd wojewódzki, powiatowy i gminny) uznamy za należące do „całości”, „części”, czy uznamy za „składnik” danej części i ostatecznie całości. Wiąże się z tym problem integralności danego „Państwa” i „państwa”, opisanych na danym „kraju”. Wyróżniam siedem poziomów integracji danego zbioru<sup>13</sup>, z których znaczenie trwale praktyczne mają unia, federacja i holicja. Całość, i odpowiadające jej poziomy mogą mieć odrębne hierarchicznie ustroje, dynamiczne i statyczne struktury organizacyjne, systemy zarządzania, w tym kongruencję. Całość typu „nocny stróż” może mieć ograniczoną liczbę procesów i funkcji publicznych, oparte na założeniu, że składnikom działającym (ludziom i społecznościom) można, co najwyżej, odebrać i to niewielką kongruencję. Nie jest to proces – jak myślą niektórzy – łaskawego przydzielania im tej kongruencji przez całość. Co więcej, liczba szczebli władzy publicznej wcale nie jest dana przez jakieś prawo. Jest to artefakt, czyli konstrukt, w którym określoną rolę odgrywać powinny zasady NOZ, weźmy tylko takie jak rozpiętości, zasięgu i spiętrzenia kierowania oraz kosztów i efektywności zarządzania. W tym kontekście, na przykład, do sfery systemu zarządzania publicznego zaliczam również kształtowanie systemu zarządzania politycznego w omawianej kategorii SD (system ustrojowo-polityczny). Inny przykład: partnerstwo publiczno-prywatne może się znajdować w sferze układów mieszanych – ze zogniskowaniem na „publiczny” i/lub prywatny, a także mieszanych, ale bez zogniskowania – w przejściu międzyfazowym.

Konkludując, tożsamość zarządzania publicznego rozpoznaję jako wielowymiarową sferę, o liczbie i własnościach wymiarów odpowiadających cechom swoistości

<sup>13</sup> H. Witczak, 2004, *Status systemów działających – model integracji symetrycznej*, [www.witczak.pl/Praca\\_naukowa/Nauki\\_o\\_zarzadzaniu](http://www.witczak.pl/Praca_naukowa/Nauki_o_zarzadzaniu), Poznań (dostęp: 3.04.2018).

SD (otwartość, rozmytość...). Wywodzą się one z podsystemów SD (dążenia SD; rdzeń SD i jego subzmiennie; doktryny SD; zmienne sytuacyjne SD; ograniczenia sztywne SD). Do pełnego obrazu konieczne jest osadzenie takiej tożsamości, chociażby przez analizę porównawczą i różnicowanie oraz wykluczanie, na tle innych (pozostałych) sfer zarządzania.

#### 4. Zarządzanie publiczne a wybrane prawa nauk

Prawo nauki określa, według pewnego modelu, obiektywną i stałą, przy danych założeniach i uwarunkowaniach, relację między zmiennymi niezależnymi i zależnymi. Dowolne prawo nauki ogranicza swobodę zachowań obiektów realnych, w tym danych obiektów zarządzanych. Zarządzanie publiczne podlega tym prawom na dowolnym obszarze rzeczywistości. Na przykład, z pewnością nie wyleczymy czarnej ospy przy pomocy modlitwy, o czym przekonują dowody historyczne. Powszechnie znane prawa nauk mają zastosowanie w zarządzaniu publicznym, żeby wymienić tylko prawa (zasady) o tym, że zarządza się zawsze: 1) w warunkach ignorancji (M. Planck; H.A. Simon; I.H. Ansoff); 2) w warunkach ograniczonej racjonalności (H.A. Simon); 3) na poziomie niedoskonałej sprawności – prawo niezbędnej różnorodności (R.W. Ashby); 4) w warunkach konieczności osiągnięcia nadwyżki ekonomicznej<sup>14</sup>. Odstępstwa, czy też ignorowanie tych praw nie tylko obniża sprawność zarządzania publicznego, ale może być przeciwnie skuteczne, a nawet groźne społecznie.

Szczególne znaczenie ma prawo konieczności osiągnięcia nadwyżki ekonomicznej dla potrzeb długowieczności. Żaden SD, w tym również kraj (Państwo; państwo) nie przetrwa w długim okresie bez osiągnięcia nadwyżki ekonomicznej. Ponieważ jedynym źródłem nadwyżki jest w długim okresie otoczenie – gospodarowaniu otoczeniem przypada szczególna rola w zarządzaniu publicznym. Uzupełniającymi warunkami osiągnięcia nadwyżki ekonomicznej, które musi uwzględniać zarządzanie publiczne są również: 1) konkurowanie; 2) zarządzanie ośrodkami odpowiedzialności i kongruencją SD, z uwzględnieniem ich złożoności – głównie zarządzanie federacyjne oraz zmniejszanie w ten sposób różnorodności obiektu zarządzanego; 3) wzrost różnorodności wyspecjalizowanego systemu zarządzania publicznego na poziomie centralnym (ograniczony przez wymaganie efektywności zarządzania); 4) wzrost sprawności operacyjnej i polityczno-strategicznej systemu zarządzania publicznego. Jest przy tym kluczowe, aby określić status nadwyżki ekonomicznej w strukturze wartości nadrzędnych omawianego SD, przy poszanowaniu konieczności jej osiągnięcia. Takie odniesienie trzeba wykonać na wszystkich płaszczyznach badawczo-przedmiotowych, poczynając od rozpoznania, przez wartościowanie (np.

<sup>14</sup> H. Witczak, 2008, *Problem zarządzania...*, op. cit.

rozdzielenie „dobra publicznego”), określenie dalszych akcji zarządzania publicznego, określenie normatywnych wzorców systemu zarządzania publicznego, aż do urzeczywistniania tych wzorców w postaci realnych oryginałów.

Dobrym, i wystarczającym, przykładem niestosowania się systemu zarządzania publicznego do wymagań powyższych praw jest wieloletnia, totalna zapaść polskiego systemu ochrony zdrowia.

## Podsumowanie

Tożsamość zarządzania publicznego i jego systemu wyłania się na gruncie rozpoznawania tożsamości systemu zarządzania dowolnym SD. Dowolny SD jest artefaktem, dlatego do zdefiniowania istoty zarządzania publicznego konieczne jest dysponowanie i poszanowanie praw i prawidłowości nauk o SD i zarządzaniu nimi, oraz przyjmowanie założeń a priori. To drugie jest nie tylko rezultatem ignorancji, ale również niemożliwych do spełnienia wymagań metodologicznych zarządzania. Na przykład zupełność typologii wielowymiarowych SD jest nieosiągalna, ponieważ wiele wymiarów jest złożonymi, rozmytymi i ciągłymi zmiennymi. Wyłania się z tego wniosek o konieczności podawania jasnych i kompletnych założeń typologii, a na tym tle rozwijania konstrukcji systemu zarządzania publicznego, wraz z określonymi uzasadnieniami. Uzgodnienie wspólnej platformy takich założeń jest warunkiem *sine qua non* kooperacji pozytywnej, uniknięcia popadania w skrajności zarządcze możliwe również w warunkach demokracji (np. totalitaryzmy), ale przede wszystkim sprawności zarządzania. Problem tożsamości „zarządzania publicznego” jest i będzie trwałym problemem NOZ. Nie ma on jednego rozwiązania, nie może być usankcjonowany w formie zasady, czy prawa na gruncie systemu zarządzania publicznego. Jest to zasada – twierdzenie metasystemu zarządzania publicznego, czyli formułowana na najwyższym możliwym poziomie – wywodząca się w istocie z bezpośrednio powiązanego nadsystemu – otoczenia systemu zarządzania publicznego. Rozwiązywanie problemu tożsamości systemu zarządzania publicznego wymaga przede wszystkim ciągłego dyskursu naukowego i uzgadniania platformy porozumienia – przyjęcia przez interesariuszy założeń zarządzania publicznego.

## Bibliografia

- Frączkiewicz-Wronka A. (red.), 2013, *Zarządzanie publiczne: koncepcje, metody, techniki*, Studia Ekonomiczne, ZN Wydziałowe, UE w Katowicach, Katowice
- Kożuch A. i in., 2016, *Obszary zarządzania publicznego*, Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków
- Lichtarski J., Bąk-Grabowska D., 2017, *Zarządzanie publiczne – rozważania o granicach*, Zarządzanie Publiczne, nr 2(40)
- Sadowski W., 1978, *Podstawy ogólnej teorii systemów*, WN PWN, Warszawa

Wikipedia, [07.03.2018]

Witczak H., 2004, *Status systemów działających – model integracji symetrycznej*, www.witczak.pl/Praca naukowa/Nauki o zarządzaniu, Poznań [03.04.2018]

Witczak H., 2008, *Problem zarządzania* [w]: Sławińska M., Witczak H. (red.), *Podstawy metodologiczne prac doktorskich w naukach ekonomicznych*, PWE, Warszawa

Witczak H., 2008a, *Natura i kształtowanie systemu zarządzania przedsiębiorstwem*, WN PWN, Warszawa

Witczak H., 2017, *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi*, WN PWN, Warszawa

Witczak H., 2018, *O systemowości zarządzania*, [w]: Wydawnictwo UJ w Krakowie, w druku