

Monika Niedziółka

Akademia Podlaska w Siedlcach

NOWE CZY NOWOCZESNE KONCEPCJE ZARZĄDZANIA W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO?

Streszczenie: Współcześnie coraz wyższe wymagania obywateli sprawiają, że władze samorządowe nie mogą tylko poprawnie wykonywać swoich ustawowych obowiązków i zadań, ale muszą funkcjonować w sposób efektywny i skuteczny. W związku z tym coraz częściej wykorzystują instrumenty i koncepcje z powodzeniem już stosowane w jednostkach komercyjnych. Dla samorządów są to jednak narzędzia nowe, świadczące o ich nowoczesnym podejściu do zarządzania jednostką terytorialną. Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie nowych koncepcji i instrumentów wykorzystywanych w polskich jednostkach samorządowych.

Słowa kluczowe: zarządzanie, nowoczesność, samorząd terytorialny.

1. Wstęp

Największym problemem współczesnej administracji samorządowej jest realizacja powierzonych zadań publicznych w sposób sprawny, skuteczny i efektywny. Oznacza to konieczność optymalizacji wykorzystania dostępnych zasobów oraz dostosowania podejmowanych działań do coraz bardziej wymagającego otoczenia. Wymusza to także stosowanie w codziennym działaniu instrumentów i metod do tej pory wykorzystywanych głównie przez organizacje komercyjne. W niniejszym opracowaniu punktem wyjścia rozważań była konstatacja, że dziś władze samorządowe nie mogą działać analogicznie jak dziesięć czy dwadzieścia lat temu. Presja na unowocześnianie struktury administracyjnej i dotychczasowych metod zarządzania jest tak silna, że żaden wójt, burmistrz czy prezydent nie może pozwolić sobie na niezrozumienie takich pojęć, jak zarządzanie czy strategia. Niestety, faktyczna odpowiedź na rosnące wymagania w stosunku do władz samorządowych jest różna. Niektóre gminy starają się uczyć, elastycznie działać i kreatywnie myśleć, inne natomiast nadal działają zaledwie poprawnie, co w dzisiejszych czasach jest niewystarczające.

Celem niniejszego opracowania było próba identyfikacji stopnia wykorzystania nowych koncepcji zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego w wybranym regionie.

2. Konceptcje i instrumenty wykorzystywane w jednostkach samorządowych

Procesy usprawniania działania sektora publicznego, choć coraz bardziej powszechne, nie przebiegają we wszystkich jednostkach sektora publicznego jednakowo [Kobylińska, Glińska 2008, s. 120]. Metody stosowane w polskiej administracji samorządowej można podzielić na klasyczne (tradycyjne), do których wpisuje się np. zarządzanie strategiczne czy zarządzanie jakością, oraz nowoczesne, do których można zakwalifikować *benchmarking*, *outsourcing*, koncepcję organizacji uczącej się oraz *Time Based Management*.

Tradycyjne instrumentarium jest w większości znane samorządom, a elementy zarządzania jakością czy zarządzania strategicznego są już z powodzeniem stosowane. Nowoczesne koncepcje zarządzania to nowe projekty w samorządach. W związku z tym elementy tych koncepcji często wykorzystywane są intuicyjnie, a działania nie są skoordynowane. Do takich koncepcji na pewno należy *benchmarking*.

Filozofia *benchmarkingu* opiera się na stwierdzeniu, że „nikt nie robi wszystkiego najlepiej i należy uczyć się od innych”. Po raz pierwszy *benchmarking* na poziomie usług publicznych zastosowano na początku lat 90. XX w. [Gaster, Squires 2003, s. 79]. Na poziomie samorządu *benchmarking* jest metodą analityczną, opartą na porównywaniu ważnych cech strukturalnych i funkcjonalnych jednostki terytorialnej z analogicznymi cechami głównych ośrodków konkurencyjnych lub uznawanych za najlepsze w kraju czy za granicą. Porównywanie skwantyfikowanych cech jednostki z przyjętym wzorcem pozwala wyznaczyć dystans (lukę), jaki (jaka) dzieli obie jednostki pod określonym względem [Kobylińska, Glińska 2008, s. 110].

Benchmarking jednostek samorządu terytorialnego to pewna aktywność władz polegająca na poszukiwaniu jednostek, które charakteryzują się pewnymi wspólnymi cechami, i dokonywaniu analiz porównawczych z różnymi dziedzinami funkcjonowania, m.in. danych ekonomicznych, socjologicznych, demograficznych i kulturowych. W trakcie takich porównań ważne są również czynniki historyczne i geograficzne. Partnerem do porównań może być jednostka podobna pod względem liczby mieszkańców albo położenia w tym samym regionie. *Benchmarking* ma na celu gromadzenie materiału pozwalającego na poprawę pozycji oraz podjęcie działań skierowanych na mieszkańców jednostki, turystów i przedsiębiorców. Zadowolenie mieszkańców z poziomu ich życia, kierunków rozwoju jednostki samorządowej, w której mieszkają, priorytetów, jakimi kierują się przy wyborze inwestycji, stanowi kluczowy czynnik przy opracowaniu *benchmarkingu* [Niedziółka 2010, s. 42].

Dostęp do wiedzy i informacji staje się coraz bardziej znaczącym źródłem przewagi konkurencyjnej dla wielu organizacji, także sektora publicznego. Odzwierciedleniem tego podejścia jest koncepcja „organizacji uczącej się”. Peter Senge definiuje organizację uczącą się jako organizację, która ciągle rozszerza możliwości kreowania własnej przyszłości. Autor zauważa, że nigdy nie można powiedzieć: „je-

steśmy organizacją uczącą się”, gdyż koncepcja organizacji uczącej się to „sposób na życie” organizacji. Stwierdzenie, że organizacja stała się doskonałą „organizacją uczącą się”, zaprzecza definicji tej organizacji, bo nigdy nie można stwierdzić, że organizacja jest doskonała. Uprawianie sposobu zarządzania opartego na koncepcji „organizacji uczącej się” to nie naśladowanie wzoru. Organizacja ucząca się to organizacja adaptująca się do zmiennych warunków oraz zapewniająca stałe doskonalenie się uczestników, czyli nabywanie przez nich nowych umiejętności, możliwości, wzorców działania. Istotnym elementem uczenia się jest tu uzyskiwanie informacji na temat popełnianych przez siebie błędów i wskazówek, w jaki sposób należy te błędy skorygować [Senge 1998, s. 26]. W aspekcie praktycznym ciągle zdobywanie wiedzy pozwala sprostać zmieniającym się wymaganiom otoczenia, w jakim dzisiaj funkcjonują jednostki samorządowe, a organizacyjne uczenie się daje możliwości: rozwijania i tworzenia nowych produktów, doskonalenia procesów, rozpowszechniania nowych idei, praktyk, procesów i procedur, powiększenia zasobów wiedzy, tworzenia mechanizmów promujących nabywanie i rozpowszechnianie wiedzy, traktowania każdej działalności jako okazji do uczenia się i powiększania zasobów wiedzy, uwrażliwienia na zjawiska zewnętrzne, całkowitego otwarcia się na otoczenie [Bratnicki 1998, s. 111]. Wykorzystanie informacji i tworzenie wiedzy w organizacji uczącej się powinno być charakterystyczne dla wszystkich jej członków. Organizacja uczy się przede wszystkim poprzez indywidualne uczenie jej pracowników, zmierzających do zwiększenia własnych zasobów wiedzy na określony temat i osiągnięcia sprawności w rozwiązywaniu problemów.

Z wielu koncepcji wprowadzanych do sektora publicznego największym praktycznym wykorzystaniem cieszy się natomiast outsourcing. Jest rozumiany jako [Zimniewicz 1998, s. 30]:

- metoda optymalizacji wykorzystania zasobów i środków organizacji polegająca na realizacji funkcji i procesów należących do zadań podmiotu gospodarczego lub społecznego (przedsiębiorstwo, jednostka administracji publicznej, instytucja społeczna i inne) przez podmioty zewnętrzne;
- proces transformacji funkcji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa, jednostki administracji lub innego podmiotu, polegający na przekazywaniu podmiotom zewnętrznym funkcji i procesów oraz zasobów związanych z realizacją tych funkcji.

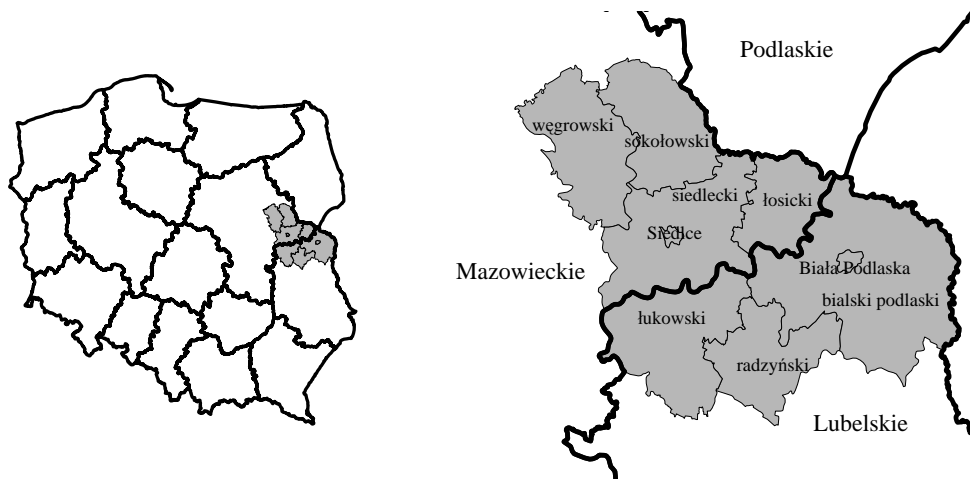
Outsourcing w sektorze publicznym, szczególnie w administracji samorządowej, ma wyraźną specyfikę. W sektorach zorientowanych na komercyjną działalność gospodarczą podstawą strategii i konkretnych decyzji outsourcingowych są kryteria ekonomiczne: poprawa efektywności, zwiększenie konkurencyjności, zwiększenie możliwości dynamicznego dostosowania wielkości i struktury zasobów produkcyjnych i usługowych do dynamiki rynków. Natomiast przy określaniu strategii i podejmowaniu konkretnych decyzji outsourcingowych przez jednostki samorządowe główną rolę odgrywają inne aspekty, a mianowicie: charakter świadczonych usług społecznych, odpowiedzialność, zakres działalności oraz organizacja, procedury i technologia [Oleński, s. 2].

Ważnym elementem zarządzania, także w sektorze publicznym, jest czas. Time Based Management (TBM) to metoda, którą w dowolnym tłumaczeniu można określić jako „zarządzanie oparte na czynniku czasu”. We współczesnych warunkach, oprócz konieczności efektywnego gospodarowania czasem, ważne jest, aby w procesie zarządzania zaprzestać marnotrawienia czasu i zacząć racjonalnie go wykorzystywać. W każdej organizacji, niezależnie od jej celu i realizowanych funkcji, czas – obok innych zasobów: materialnych, finansowych, rzeczowych i ludzkich – stanowi zasób szczególny [Błaszczuk 2005, s. 274]. Ta ważna cecha od pewnego czasu jest także dostrzegana w sektorze publicznym. Koncepcja TBM jest coraz częściej wykorzystywana w jednostkach samorządu terytorialnego. Główną przesłanką podejmowanych działań staje się coraz bardziej wymagający klient, żądający wyższej jakości obsługi, a przede wszystkim oszczędności jego czasu. Pod wpływem klienta urzędy starają się m.in. szybciej zaspokajać jego potrzeby, w terminie wywiązywać się ze zobowiązań, szybciej reagować na specjalne życzenia klientów. Czas staje się więc istotnym czynnikiem konkurencyjności organizacji, a można go lepiej wykorzystywać poprzez: skracanie procesów, dotrzymywanie umówionych terminów (punktualność), uformowanie na nowo istniejących procesów (płynność czasu), rozwój nowych produktów i procesów (innowacyjność). Skierowanie uwagi samorządów na czas oznacza zrozumienie klienta, a przede wszystkim zaspokojenie jego potrzeb pod względem punktualności, aktualności, nowości. To także elastyczne reagowanie na nowe wymagania klienta. Jeśli czas ma dla potrzeb klienta znaczenie, to jest on skłonny zapłacić wyższą cenę za dany wyrób lub usługę. Pamiętając o tym, samorządy mogą wykorzystywać czas w celu uzyskania przewagi na rynku

Zastosowanie nowoczesnych koncepcji zarządzania wymaga zmiany nastawienia: z poprawnego wykonywania zadań jednostki samorządowej na działania wyprzedzające posunięcia jednostek konkurencyjnych. W dzisiejszych czasach, gdy jednostki terytorialne w coraz szerszym zakresie stanowią dla siebie konkurencję, np. w pozyskiwaniu środków z Unii Europejskiej czy przyciąganiu inwestycji, dobre zarządzanie może być podstawowym źródłem ich przewagi konkurencyjnej. Należy pamiętać, że nowoczesne podejście do planowania i zarządzania rozwojem jednostek terytorialnych nie jest obowiązkiem narzuconym ustawowo. Często jest samodzielną inicjatywą władz tych jednostek wynikającą z dbałości o przyszłość, świadcząca o ich przedsiębiorczości i kreatywności [Niedziółka 2010, s. 49].

Niniejsze opracowanie ma charakter studium przypadku, jakim jest region siedlecko-bialski położony na granicy województw lubelskiego i mazowieckiego. Nie jest to więc jednostka podziału terytorialnego kraju, lecz obiektywnie istniejący region ekonomiczny typu NTS-3 według jednolitej nomenklatury statystycznej obowiązującej w Unii Europejskiej. Region ten składa się z siedmiu powiatów: bialskiego, łosickiego, łukowskiego, radzyńskiego, siedleckiego, sokołowskiego i węgrowskiego oraz dwóch miast na prawach powiatu, a mianowicie Białej Pod-

laskiej oraz Siedlec¹. Przyjęcie do analizy jednostki przestrzennej tego typu jest związane z tym, że jednostki podziału administracyjnego czy statystycznego nie są w chwili obecnej wyłącznymi podmiotami rozwoju regionalnego. Współpraca przebiega wielokierunkowo, a podejmowane decyzje i przedsięwzięcia wynikają nie ze sztywno określonych granic, lecz z konieczności zaspokajania potrzeb mieszkańców i przedsiębiorstw, które tych granic nie przestrzegają i często wręcz nie dostrzegają ich istnienia.



Rys. 1. Region siedlecko-bialski na tle kraju i województw

Źródło: opracowanie własne.

W niniejszym opracowaniu wykorzystano wyniki badania ankietowego przeprowadzonego w ramach badania statutowego nr 01/S/0006 /09 w Kolegium Nauk o Przedsiębiorstwie Szkoły Głównej Handlowej. Badanie miało pozwolić na ocenę stopnia zaangażowania władz gminnych regionu siedlecko-bialskiego w procesy nowoczesnego zarządzania. W badaniu wzięło udział 67 gmin oraz dwa miasta.

Największe praktyczne znaczenie dla badanych gmin ma koncepcja outsourcingu. Faktycznie stosuje ją 91% gmin, chociaż znajomość samego pojęcia outsourcingu wskazało niespełna 20% gmin. Najważniejszą przesłanką zastosowaniu outsourcingu w sektorze publicznym jest poprawa jakości (58% gmin), zmniejszenie kosztów własnej działalności (35%) oraz możliwość dostępu do nowoczesnych

¹ Istnienie tego regionu zostało potwierdzone poprzez ankietę internetową przeprowadzoną w 2006 r. oraz wywiad kwestionariuszowy zrealizowany na przełomie 2006 i 2007 r.; ponadto przeprowadzono analizę powiązań gospodarczych, społecznych oraz infrastrukturalnych mającą na celu uzasadnienie obiektywnego istnienia regionu siedlecko-bialskiego; fakt istnienia regionu podlaskiego został także dostrzeżony w literaturze; zob. [Kołodziejcki 1995; Kołodziejcki 1997, s. 67 i n.; Skrzyp 2005].

technologii (34%). Niezbyt duże znaczenie dla gmin ma usprawnienie zarządzania czy możliwość oszczędzania czasu przez własnych pracowników oraz możliwości pozyskania w ten sposób kapitału. Gminy wskazały także konieczność korzystania z usług zewnętrznych w sytuacji, gdy gmina nie ma możliwości samodzielnego wykonania np. studium wykonalności czy rozbudowy infrastruktury.

W ramach zadań urzędu gminy firmom zewnętrznym najczęściej zleca się szkolenia dla pracowników oraz usługi okresowe, np. remonty, usługi w zakresie konserwacji czy naprawy sieci gazowej, wodociągowej lub elektrycznej. Prawie połowa gmin zrezygnowała z zatrudnienia własnego informatyka. Ponad 40% korzysta z usług radcy prawnego bez konieczności stałego zatrudniania go w urzędzie gminy. Duże znaczenie ma możliwość korzystania z firm konsultingowo-doradczych w zakresie zarządzania (głównie opracowanie strategii) oraz pozyskiwania funduszy unijnych, marginalną wartość dla gmin mają zaś usługi doradcze w zakresie marketingu. Przyczyną może być posiadanie własnych komórek ds. promocji oraz marketingu.

Gminy korzystają także z firm zewnętrznych w celu wykonania własnych zadań na terenie gminy. Są to głównie zadania z zakresu rozwoju infrastruktury, remontów i budowy dróg oraz usług jednorazowych (budowa stadionu, remont szkoły itp.), a także zadań sezonowych (np. odśnieżanie, sprzątanie). Z usług zewnętrznych korzysta się także w zakresie organizacji imprez okolicznościowych (np. pożegnanie lata, sylwester na rynku) czy szkoleń dla przedsiębiorców i mieszkańców. Prawie 48% gmin zleca do 25% swoich zadań firmom zewnętrznym, tylko 10% gmin korzysta z usług zewnętrznych w ponad 50% przypadków.

Coraz więcej gmin regionu siedlecko-bialskiego ma także świadomość wagi czasu w funkcjonowaniu urzędu gminy. Mimo że tylko jedna gmina zadeklarowała stosowanie koncepcji Time Based Management, to faktycznie jej elementy stosuje aż 86% gmin. Działania te zostały podjęte przede wszystkim w celu większego zaangażowania pracowników w procesy poprawnego i efektywnego funkcjonowania urzędu gminy. Służyć ma temu także odpowiednie wykwalifikowanie pracowników, skonstruowanie właściwej struktury organizacyjnej oraz usprawnienie obiegu dokumentów. Oszczędność czasu dokonuje się także dzięki identyfikacji zbędnych lub powtarzających się niepotrzebnie działań oraz precyzyjne określenie zakresu obowiązków oraz odpowiedzialności w stosunku do pracowników – wszystko po to, by jak najszybciej obsłużyć klienta urzędu gminy, a więc mieszkańca gminy lub przedsiębiorcę, oraz skrócić czas wykonywania zadań pracowników. Niestety, zaledwie 30% gmin wprowadziło w tym celu system internetowej obsługi klienta, a tylko trzy gminy stworzyły zintegrowany system obsługi klienta w urzędzie gminy. Ponad 20% gmin systematycznie analizuje potrzeby klienta, a 25% planuje wszystkie działania. Ponad 40% gmin zadeklarowało także, że – przy użyciu anonimowej ankiety wypełnianej dobrowolnie w urzędzie oraz ankiety rozsyłanej do mieszkańców – prowadzi badania satysfakcji mieszkańców i przedsiębiorstw z funkcjonowania urzędu. Duże znaczenie mają także spotkania przedstawicieli urzędów gminnych z mieszkańcami,

które są dobrą okazją do wyrażenia opinii i zastrzeżeń do funkcjonowania urzędu lub zgłoszenia własnych pomysłów usprawniających jego działanie.

Duże znaczenie dla badanych gmin ma faktyczne stosowanie koncepcji benchmarkingu. Analizy dokonane przez gminy dotyczyły przede wszystkim oceny poziomu rozwoju gminy oraz funkcjonowania urzędu (porównania efektywności, sprawności, skuteczności, kosztów oraz czasu obsługi), a obiektem porównań były zazwyczaj gminy lub miasta sąsiednie. W 16% gmin prowadzono analizy porównawcze wewnętrzne, pomiędzy poszczególnymi działami, komórkami lub stanowiskami w urzędzie gminy. W 15% wybór obiektu do porównań był uwarunkowany możliwością pozyskania informacji. W przypadku benchmarkingu jest to zupełnie zrozumiałe, gdyż największą jego wadą jest właśnie trudność ze zdobyciem informacji – mimo że w sektorze publicznym, który z natury działa w sposób jawny, i tak jest to zadanie prostsze niż w sektorze prywatnym. Niestety, tylko w 41% przypadków analizy porównawcze mają charakter ciągłego i systematycznego procesu. Celem przeprowadzonych analiz jest przede wszystkim poszukiwanie nowych instrumentów poprawienia efektywności działania gminy (odpowiedź tę wskazało prawie 35% gmin). Potwierdziło tym samym konieczność działań wykraczających poza tradycyjne instrumentarium. Niewiele ponad 28% odpowiedzi dotyczyło potrzeby wprowadzenia udoskonaleń w urzędzie gminy. W większości przypadków osobą odpowiedzialną za dokonanie analiz porównawczych jest sekretarz gminy. Z przeprowadzonego badania wynika, że władze gminne mają świadomość niedoskonałości funkcjonowania urzędów gminy, przy czym coraz częściej sposobów poprawy poszukują, korzystając z doświadczeń innych jednostek.

Coraz większe znaczenie gminy przypisują wiedzy, mimo że niespełna 20% wskazało, że stosuje w praktyce koncepcję organizacji uczącej się. Z przeprowadzonego badania wynika jednak, że gminy – w większym stopniu niż zadeklarowały – starają się być organizacją opartą na wiedzy i informacji. Ponad 90% gmin zadeklarowało, że gmina jest otwarta na otoczenie, aktywnie z nim współpracuje, pozyskuje informacje itp. Wysoką ocenę uzyskało także twierdzenie,

że w urzędzie pracownikom stwarza się możliwości stałego zdobywania wiedzy i osobistego rozwoju. Wśród form zdobywania wiedzy dominują zewnętrzne szkolenia pracowników oraz ich udział w konferencjach branżowych, seminariach, spotkaniach itp., które oprócz pewnego prestiżu dają możliwości doksztalcania. Niewielki jest natomiast udział pracowników urzędów gminnych w formach kształcenia wyższego: studiach wyższych oraz podyplomowych. Rzadko także organizowane są przez władze gminne szkolenia dla przedsiębiorców lub mieszkańców, coraz rzadziej też korzysta się ze szkoleń wewnętrznych. Formy te są ekonomicznie uzasadnione tylko w przypadku większej liczby osób, natomiast urzędy gminne regionu siedlecko-bialskiego to zazwyczaj niewielkie jednostki organizacyjne.

Niewystarczające w stosunku do wymagań dynamicznego otoczenia są na razie źródła informacji w gminach. Najważniejszym i najbardziej dostępnym źródłem informacji jest dziś Internet, jednak wiarygodność części zawartych w nim treści

budzi wątpliwości. Równie popularne są wiadomości z mediów: telewizji i prasy, ale do ich rzetelności również można mieć zastrzeżenia. W 18% odpowiedzi jako ważne i wiarygodne źródło informacji dla gminy zostały wskazane systematyczne spotkania przedstawicieli władz gminnych z mieszkańcami, a w ok. 10% – raporty i sprawozdania GUS oraz innych jednostek samorządu terytorialnego. Marginalne znaczenie w opinii respondentów mają badania ankietowe oraz intranet. W pierwszym przypadku duże znaczenie mają wysokie koszty przeprowadzenia tego typu badań. Często jednak uczelnie lub instytuty badawcze deklarują pomoc (nawet bezpłatną) w badaniu ankietowym, gminy jednak nie mają wewnętrznego przekonania o skuteczności tej metody. Coraz ważniejszym źródłem informacji i wiedzy jest także doświadczenie pracowników. Niemal wszystkie gminy (99%) zadeklarowały, że pracownicy mają wpływ na plany zarządzania i rozwoju, a ich pomysły i sugestie są uwzględniane głównie poprzez możliwość przedstawiania własnych opinii bezpośrednio przełożonym i kierownictwu. W 35% gmin biorących udział w badaniu pracownicy mają możliwość uczestniczenia w sesjach i spotkaniach dotyczących planów rozwoju gminy.

3. Podsumowanie

Rola administracji rządowej, a przede wszystkim samorządowej w ostatnim czasie bardzo się zmieniała. Podobnie jak przedsiębiorstwom komercyjnym, organizacjom tym stawia się coraz większe wymagania i oczekuje dużo wyższej efektywności oraz sprawności w działaniu. Często jednak władze, stojące na czele organizacji publicznych, nie są przygotowane do sprostania coraz bardziej zróżnicowanym i skomplikowanym potrzebom mieszkańców czy podmiotów gospodarczych. Wiedza i umiejętności tych władz w dziedzinie zarządzania są czasem niewspółmiernie niskie w stosunku do zakresu i rangi działań, które zostały im powierzone. Wysokie wymagania wobec władz samorządowych stają w konfrontacji z wieloma aspektami, np.:

1. Władze samorządowe pochodzą z wyborów, co często decyduje o niższych kompetencjach do zarządzania, ale wysokim poparciu społecznym. Kierownictwo gminy powinno się cechować przedsiębiorczością, a wójt czy burmistrz w dzisiejszych czasach musi być doskonałym menedżerem.

2. Kadencyjność władzy często oznacza trudne do zaakceptowania działania polegające na niszczeniu dorobku poprzednich władz w gminach, które – mimo że naganne – nie zawsze podlegają wartościowaniu. Od władz należy wymagać tworzenia dobrego klimatu dla przedsiębiorczości, otwarcia na nowe pomysły, elastyczności w działaniu, bycia dobrym gospodarzem.

3. Często działania władz gminnych są krótkowzroczne, zaplanowane na okres kadencji, skoncentrowane na zaspokajaniu bieżących potrzeb.

Z przeprowadzonych badań wynika, że:

1. Liczba gmin, które wskazały stosowanie poszczególnych koncepcji, jest znacznie mniejsza niż liczba gmin, które elementami tych koncepcji posługują się

w praktyce. Nieznajomość koncepcji potwierdziły także gminy, które zadeklarowały ich stosowanie, a z pytań pośrednich wynikało, że nie wdrażają nawet ich elementów.

Tabela 1. Koncepcje stosowane w gminach regionu siedlecko-bialskiego

Koncepcja	Liczba wskazań przez respondentów ankiety/ (%)	Liczba gmin, które w pytaniach pośrednich potwierdziły faktyczne stosowanie elementów koncepcji
Benchmarking	7	35
Outsourcing	13	63
Organizacja ucząca się	12	33
Time Based Management	1	59

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety.

2. Największe praktyczne znaczenie dla gmin ma koncepcja outsourcingu. Faktycznie stosuje tę koncepcję 91% gmin, chociaż jej znajomość wskazało niespełna 20% gmin. Najważniejszą przesłanką zastosowaniu outsourcingu w sektorze publicznym jest poprawa jakości, zmniejszenie kosztów własnej działalności oraz możliwość dostępu do nowoczesnych technologii.

3. Coraz więcej gmin badanego regionu ma świadomość wagi czasu w funkcjonowaniu urzędu. Elementy koncepcji TBM stosuje aż 86% gmin.

4. Duże znaczenie dla badanych gmin ma faktyczne stosowanie koncepcji benchmarkingu. Analizy dokonywane przez gminy dotyczyły przede wszystkim oceny poziomu rozwoju gminy oraz funkcjonowania urzędu (porównania efektywności, sprawności, skuteczności, kosztów oraz czasu obsługi), a obiektem porównań były zazwyczaj gminy lub miasta sąsiednie.

5. Coraz większe znaczenie gminy przypisują wiedzy, mimo że jedynie niespełna 20% stwierdziło, że koncepcję organizacji uczącej się stosuje w praktyce. Z przeprowadzonego badania wynika jednak, że gminy starają się być organizacją opartą na wiedzy i informacji w większym stopniu, niż zadeklarowały.

Kompleksowe stosowanie nowoczesnych koncepcji zarządzania nie jest zjawiskiem uniwersalnym i powszechnym nawet w organizacjach komercyjnych i prywatnych, a tym bardziej w sektorze publicznym, który cechuje się mniejszą elastycznością w dostosowywaniu się do szybko zmieniających się wymagań rynku. Niemniej jednak wiele jednostek publicznych często nawet w sposób nieuświadomiony i niezbyt zintegrowany stosuje elementy niektórych koncepcji, np. outsourcingu, benchmarkingu, Time Based Management czy koncepcji organizacji uczącej się. Stosowanie tych koncepcji w jednostkach komercyjnych nie należy do działań oryginalnych, nowych ani nowoczesnych. Jest to klasyczne instrumentarium służące usprawnieniu funkcjonowania organizacji. Ale w jednostkach samorządowych są to koncepcje nowe, świadczące o ich nowoczesnym podejściu do sprawnego, skutecznego i efektywnego zarządzania jednostką.

Literatura

- Błaszczak W., *Metody organizacji i zarządzania. Kształtowanie relacji organizacyjnych*, PWN, Warszawa 2005.
- Bratnicki M., *Transformacja przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 1998.
- Gaster L., Squires A., *Providing Quality in The Public Sector*, Open University Press, Philadelphia 2003, [za:] U. Kobylińska, E. Glińska, *Wykorzystanie benchmarkingu w doskonaleniu systemów zarządzania w placówkach samorządu terytorialnego*, [w:] B. Plawgo (red.), *Polska Wschodnia: determinanty rozwoju*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Administracji Publicznej, Białystok 2008.
- Kobylińska U., Glińska E., *Wykorzystanie benchmarkingu w doskonaleniu systemów zarządzania w placówkach samorządu terytorialnego*, [w:] B. Plawgo (red.), *Polska Wschodnia: determinanty rozwoju*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Administracji Publicznej, Białystok 2008.
- Kołodziejcki J., *Region siedlecki w świetle hipotezy polityki przestrzennego zagospodarowania kraju „Polska 2000 plus”*, Materiały z Konferencji Województw Trójkąta Rozwoju Ciechanów – Tere-spol – Kielce, Siedlce 1995.
- Kołodziejcki J., *Strategia równoważenia rozwoju podstawą koncepcji polityki przestrzennego zagospo-darowania kraju „Polska 2000 Plus”*, [w:] J. Kołodziejcki (red.), *Polska przestrzeń a wyzwania XXI wieku*, „Biuletyn Komitetu Zagospodarowania Przestrzennego Kraju PAN” 1997, z. 176.
- Niedziółka M., *Przedsiębiorczość gminy a rozwój regionalny*, [w:] K. Kuciński (red.), *Przedsiębiorczość a rozwój regionalny w Polsce*, Difin, Warszawa 2010.
- Oleński J., *Outsourcing w e-administracji*, http://www.e-administracja.org.pl/baza_wiedzy/-pliki/OI-enski_Jozef_outsourcing.pdf.
- Senge P.M., *Piąta dyscyplina. Teoria i praktyka organizacji uczących się*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1998.
- Skrzyp J., *Europejska Debata Publiczna*, Mazowiecki Urząd Wojewódzki, Akademia Podlaska, Siedlce 2005.
- Szromnik A., *Marketing terytorialny. Miasto i region na rynku*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Kraków 2007.
- Zimmewicz K., *Współczesne koncepcje i metody zarządzania*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1998.

NEW OR MODERN CONCEPTS OF MANAGEMENT IN THE LOCAL GOVERNMENT'S UNITS?

Summary: Nowadays higher requirements of citizens make community government perform its duties and tasks not only correctly, but also in an effective and efficient way. Due to that, they have to use tools and concepts which are successfully implemented in commercial units. Despite that those instruments are still new for local government's units and they show modern approach to management. The main goal of the article is to present new concepts and tools used in Polish local government's units.