

ZARZĄDZANIE PUBLICZNE

2(40) / 2017



UNIWERSYTET
EKONOMICZNY
W KRAKOWIE

Partner wydawniczy



Wydawnictwo Naukowe
SCHOLAR

Komitet redakcyjny

Redaktor naczelny

Stanisław Mazur

Redaktorzy tematyczni

Marek Ćwiklicki – nauki o zarządzaniu

Jacek Klich – nauki polityczne, ekonomia

Łukasz Mamica – ekonomia

Stanisław Mazur – nauki polityczne

Karol Olejniczak – nauki o zarządzaniu

Dawid Sześciło – prawo

Mariusz Trojak – ekonomia

Marcin Zawicki – nauki o polityce publicznej

Redaktor statystyczny

Andrzej Sokołowski

Dział Wywiady

Marek Benio

Redaktor językowa

Dorota Kassjanowicz

Sekretarz

Anna Chrabąszcz

Koordynator baz danych

Marek Oramus

Redaktor on-line

Marcin Kukielka

Rada programowa

Przewodniczący Rady Programowej:

Jerzy Hausner – Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Polska

Alain Alcouffe – Université Toulouse 1, Francja

Ash Amin – University of Cambridge, Wielka Brytania

Andrzej Bukowski – Uniwersytet Jagielloński, Polska

John L. Campbell – Dartmouth College, USA

Bernard Chavance – University of Paris Diderot, Francja

Robert Delorme – CEPREMAP, Francja

Dagmir Długosz – Departament Służby Cywilnej, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Polska

Marius D. Gavriletea – Babes Bolyai University, Rumunia

Anna Giza-Poleszczuk – Uniwersytet Warszawski, Polska

Jarosław Górniak – Uniwersytet Jagielloński, Polska

Jan Herbst – Uniwersytet Warszawski, Polska

Hubert Izdebski – Uniwersytet Warszawski, Polska

Dag Ingvar Jacobsen – University of Agder, Norwegia

Robert Jessop – Lancaster University, Wielka Brytania

Janusz Koczanowski – Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Polska

Tadeusz Kudłacz – Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Polska

Adam Leszkiewicz – Grupa Azoty S.A., Polska

Ove K. Pedersen – Copenhagen Business School, Dania

Victor Pestoff – Ersta-Sköndal University College, Szwecja

Grażyna Skąpska – Uniwersytet Jagielloński, Polska

Jacek Szlachta – Szkoła Główna Handlowa, Polska

Magdalena Środa – Uniwersytet Warszawski, Polska

Pasquale Tridico – Università Roma Tre, Włochy

Jan Jakub Wygnański – Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Polska

Janusz Zaleski – Politechnika Wrocławska, Polska

Copyright © by Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, 2017
Wersją pierwotną czasopisma jest wydanie papierowe. Czasopismo dostępne w bazach: CEEOL, CEJSH, BazEkon, EBSCO (Business Source Corporate Plus, Business Source Ultimate), ERIH Plus

ISSN 1898-3529

Opracowanie graficzne – *Agata Łankowska*

Adiustacja – *Claudia Snochowska-Gonzalez, Karolina Dębska*

Wydawca:

Małopolska Szkoła Administracji Publicznej

Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie

ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków

tel. 12 293 75 60

www.msap.uek.krakow.pl

Partner wydawniczy:

Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o.

ul. Wiślana 8, 00-317 Warszawa

tel./fax 22 692 41 18, 22 826 59 21, 22 828 93 91; dział handlowy: w. 108

e-mail: info@scholar.com.pl; www.scholar.com.pl

Skład i łamanie: WN Scholar (*Jerzy Łazarski*)

Druk i oprawa: MCP, Marki

Nakład: 300 egz.

PUBLIC GOVERNANCE

2(40) / 2017



CRACOW
UNIVERSITY
OF ECONOMICS

Publishing partner



SCHOLAR
Publishing House

Editorial Board

Editor-in-Chief

Stanisław Mazur

Thematic Editors

Marek Ćwiklicki – management science

Jacek Klich – political science, economics

Eukasz Mamica – economics

Stanisław Mazur – political science

Karol Olejniczak – management science

Dawid Sześciło – law

Mariusz Trojak – economics

Marcin Zawicki – public policy science

Statistical Editor

Andrzej Sokółowski

Interviews Department

Marek Benio

Language Editor

Dorota Kassjanowicz

Secretary

Anna Chrabąszcz

Database Coordinator

Marek Oramus

Online Content Editor

Marcin Kukieltka

Programme Board

President

Jerzy Hausner – Cracow University of Economics, Poland

Alain Alcouffe – Université Toulouse 1, France

Ash Amin – University of Cambridge, United Kingdom

Andrzej Bukowski – Jagiellonian University, Poland

John L. Campbell – Dartmouth College, USA

Bernard Chavance – University of Paris Diderot, France

Robert Delorme – CEPREMAP, France

Dagmir Długosz – Civil Service Department, Chancellery of the Prime Minister, Poland

Marius D. Gavrilitea – Babes Bolyai University, Romania

Anna Giza-Poleszczuk – University of Warsaw, Poland

Jarosław Górniak – Jagiellonian University, Poland

Jan Herbst – University of Warsaw, Poland

Hubert Izdebski – University of Warsaw, Poland

Dag Ingvar Jacobsen – University of Agder, Norway

Robert Jessop – Lancaster University, United Kingdom

Janusz Koczanowski – Cracow University of Economics, Poland

Tadeusz Kudłacz – Cracow University of Economics, Poland

Adam Leszkiewicz – Grupa Azoty S.A., Poland

Ove K. Pedersen – Copenhagen Business School, Denmark

Victor Pestoff – Ersta-Sköndal University College, Sweden

Grażyna Skąpska – Jagiellonian University, Poland

Jacek Szlachta – Warsaw School of Economics, Poland

Magdalena Środa – University of Warsaw, Poland

Pasquale Tridico – Università Roma Tre, Italy

Jan Jakub Wygnański – The Unit for Social Innovation and Research 'Shipyard,' Poland

Janusz Zaleski – Wrocław University of Technology, Poland

Copyright © by Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, 2017

The original version of the magazine is its printed version. The magazine is available in the following databases: CEEOL, CEJSH, BazEkon, EBSCO (Business Source Corporate Plus, Ultimate Business Source), ERIH Plus

ISSN 1898-3529

Graphic Design – *Agata Łankowska*

Copy Editing – *Claudia Snochowska-Gonzalez, Karolina Dębska*

Publisher

Małopolska School of Public Administration

Cracow University of Economics

ul. Rakowicka 27, 31-510 Krakow

phone: + (48) 122 937 560

www.msap.uek.krakow.pl

Publishing Partner

Scholar Scientific Publishing Company

ul. Wiśłana 8, 00-317 Warsaw

phone/fax: + (48) 226 22 118 9248 921 265, 228 289 391; Sales Department: ext. 108

e-mail: info@scholar.com.pl; www.scholar.com.pl

Typesetting: WN Scholar (*Jerzy Łazarski*)

Printing and binding: MCP, Marki

Circulation: 300 egz.

Spis treści

<i>Jan Lichtarski, Dominika Bąk-Grabowska</i> Zarządzanie publiczne – rozważania o granicach	7
<i>Józef Szablowski</i> Innowacje w szkolnictwie wyższym jako podstawa modernizacji sektora	17
<i>Ewa Glińska</i> Angażowanie interesariuszy w proces brandingu miasta – teoria versus praktyka.	33
<i>Beata Irma Buchelt, Joanna Anna Jończyk</i> Powiązania kultury organizacyjnej i zarządzania zasobami ludzkimi w szpitalach publicznych	50
<i>Wojciech Kowalik</i> Partycypacja w zarządzaniu organizacjami publicznymi na przykładzie gminnych instytucji kultury.	65

Contents

Jan Lichtarski, Dominika Bąk-Grabowska

Public management – Deliberations concerning boundaries 7

Józef Szablowski

Innovation in higher education as the basis for the modernization of the sector 17

Ewa Glińska

Stakeholders' involvement in the process of city branding – Theory versus practice 33

Beata Irma Buchelt, Joanna Anna Jończyk

The relationship between human resource management and organizational culture
in public hospitals. 50

Wojciech Kowalik

Participatory management in public institutions – The case of communal
cultural organizations. 65

Jan Lichtarski, Dominika Bąk-Grabowska

Zarządzanie publiczne – rozważania o granicach

Celem opracowania jest włączenie się w dyskusję nad granicami zarządzania publicznego. W podjętych rozważaniach – bazując na analizie literatury przedmiotu – odniesiono się do następujących zagadnień: (1) ujęcia zarządzania i pojęć bliskoznacznych, takich jak administrowanie, rządzenie i dowodzenie; (2) granic zewnętrznych zarządzania (w stosunku do działań o charakterze niekierowniczym; (3) istoty organizacji publicznych, heterogeniczności kategorii „organizacji publicznych” i zjawiska intensyfikacji współpracy pomiędzy organizacjami publicznymi a organizacjami biznesowymi i społecznymi; (4) problemów adaptowania metod biznesowych w organizacjach publicznych. W warstwie postulatycznej opracowania przedstawiono propozycję zarysowania zakresu znaczeniowego i bardziej wyrazistych granic pojęcia „zarządzanie” względem wyodrębnionego zbioru pojęć bliskoznacznych odnoszących się do działań kierowniczych i występujących w praktyce funkcjonowania sektora publicznego. Zastrzeżono przy tym, że dokonany wybór wyróżników pojęć, a także wskazanie ich typowych stanów, powinny być traktowane jako propozycja wstępna, otwarta na uargumentowane zmiany i uzupełnienia.

Słowa kluczowe: organizacja publiczna, sektor publiczny, granice, administrowanie, rządzenie, dowodzenie.

Wprowadzenie

Za początki zarządzania jako dyscypliny naukowej zazwyczaj uznaje się prace Fredericka W. Taylora, które powstawały w początkach XX wieku, a więc niewiele ponad sto lat temu. Podkreśla się przy tym niekiedy bardzo odległe historycznie korzenie dyscypliny, tkwiące w praktyce gospodarczej (w tym budowlanej, handlowej itd.), ale też administracyjnej i polityczno-militarnej. O ile doświadczenia zawodowe i prace takich prekursorów dyscypliny, jak Frederick Taylor czy Karol Adamiecki, odnosiły się głównie do kierowniczych działań w sferze wykonawczej warsztatu wytwórczego, to już reprezentanci nieco późniejszego nurtu, zwanego administracyjnym, jak Henri Fayol czy Max Weber, skupiali swoją uwagę na sferze kierowniczej (administracyjnej)

całych organizacji, zarówno przemysłowych, jak i innych.

Początki nauki dotyczą więc kierowania ludźmi i zespołami ludzkimi w organizacjach realizujących różne zadania, głównie gospodarcze (w tym produkcyjne). W tej sferze i na jej głównie użytek następował też przez całe dziesięciolecia najbardziej spektakularny rozwój narzędzi, metod, a następnie koncepcji zarządzania. W powyższych okolicznościach prawdopodobnie należy upatrywać skłonności, u niektórych teoretyków drzemających niekiedy do dziś, do zawężania obszaru zastosowań pojęcia zarządzania do działań kierowniczych w ramach funkcjonowania przedsiębiorstw i innych podmiotów sfery gospodarczej (jako organizacji złożonych z ludzi dysponujących odpowiednimi zasobami) i awersji wobec licznych prób i propozycji rozszerzania tych zastosowań na inne podmioty (np. sfery publicznej) i inne obszary przedmiotowe (np. zasoby rzeczowe, finanse, zasoby intelektualne itd.; Lichtarski 2015, s. 13–14).

U źródeł pojawiania się kolejnych nurtów (szkół) w teorii zarządzania i ich implementacji w działalności praktycznej leżą różne przyczyny i ich konfiguracje, nie do końca zbadane i wy-

Jan Lichtarski
Dominika Bąk-Grabowska
Katedra Ekonomiki i Organizacji Przedsiębiorstwa
Wydział Nauk Ekonomicznych
Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
ul. Komandorska 118–120, 53-345 Wrocław
jan.lichtarski@ue.wroc.pl
dominika.bak-grabowska@ue.wroc.pl

jaśnione. W niektórych przypadkach źródłami pierwotnymi i dominującymi były problemy i potrzeby praktyki (dotyczy to prawdopodobnie takich szkół, jak stosunki międzyludzkie i nurt sytuacyjny), w innych – inspiracje teoretyczne (np. nurt ilościowy i systemowy). W niektórych przypadkach pojawianie się nowego nurtu było związane z negacją nurtów dotychczasowych i przedstawieniem ich alternatywy, w innych zaś stanowiło komplementarne wzbogacenie oferty. W każdym jednak przypadku wyrażane *expressis verbis* przez twórców i propagatorów intencje dotyczyły praktycznych zastosowań ich dorobku.

Wśród nurtów odnoszących się do funkcjonowania sektora publicznego i opisywanych w literaturze przedmiotu kluczowe wydają się cztery: (1) administracja klasyczna (*old public administration*), funkcjonująca od przełomu XIX i XX w., w której za czołowego reprezentanta uznaje się przywoływanego już Maxa Webera; (2) administracja publiczna (*public administration*), rozwijana po II wojnie światowej, ujmująca obok wykonywania prawa także realizację decyzji politycznych; (3) menedżerskie zarządzanie publiczne (*new public management*), zdobywające popularność od lat osiemdziesiątych XX w., początkowo głównie w anglosaskim systemie administracji; (4) współzarządzanie (*public governance*), zwane też partycypacyjnym zarządzaniem publicznym, rozwijające się od przełomu XX i XXI w., głównie w krajach wysoko rozwiniętych oraz w organizacjach ponadnarodowych (Guz 2012). Zauważa się, że kolejne podejścia do problematyki funkcjonowania organizacji publicznych nie zrywały całkowicie z wcześniejszymi. Tworzyły raczej nakładające się warstwy, budujące współczesną wizję sektora publicznego (Izdebski 2007). W rozwoju wskazanych nurtów zauważa się współwystępowanie z nurtami (szkołami) teorii zarządzania. Nurty odnoszące się do sektora publicznego w większym bądź mniejszym stopniu wykorzystują dorobek teorii zarządzania, a po części również wpływają na jego kształt. Zauważalne było to już w początkowych etapach rozwoju teorii zarządzania, a uwypukliło się wraz z rozwojem nurtu *new public management*.

Na nakreślonym tle podjęto się rozważań nad granicami zarządzania publicznego, odnosząc się przede wszystkim do: (1) ujęcia zarządzania i po-

jęć bliskoznacznych, takich jak administrowanie, rządzenie i dowodzenie; (2) granic zewnętrznych zarządzania (w stosunku do działań o charakterze niekierowniczym); (3) istoty organizacji publicznych, heterogeniczności kategorii „organizacji publicznych” i zjawiska intensyfikacji współpracy pomiędzy organizacjami publicznymi a organizacjami biznesowymi i społecznymi; (4) problemów adaptowania metod biznesowych do organizacji publicznych. Przedstawione rozważania oparto na analizie literatury przedmiotu.

Zarządzanie publiczne jako zarządzanie organizacjami publicznymi. Czyli którymi?

Logicznym kryterium wyodrębnienia organizacji publicznych stanowi ich przynależność do sektora publicznego, w odróżnieniu od organizacji należących do sektora prywatnego. Propozycję ujęcia wykazu podmiotów (rodzajów organizacji) należących do sektora publicznego zawiera m.in. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Należy jednak pamiętać, że w grupie organizacji publicznych znajdują się i te, które prowadzą działalność gospodarczą nastawioną na zysk (Iwankiewicz-Rak 1997, s. 16), co do pewnego stopnia ogranicza specyficzność ich funkcjonowania. Aby mówić o wyróżnikach sektora publicznego, wprowadza się zatem kryterium prowadzenia działalności nienastawionej na zys, co zawęży katalog podmiotów „zarządzanych publicznie” (por. tabela 1).

Oczywiście przedstawione powyżej ujęcie ma charakter schematyczny i uproszczony, a w literaturze przedmiotu wskazywanych jest wiele bardziej wysublimowanych wyróżników sektora publicznego (Kleer 2005, s. 9–54, cyt. za: Guz 2012). Przedstawia się więc następujące wyróżniki: (1) cele sektora publicznego nie mają charakteru samodzielnego; (2) sektor publiczny funkcjonuje w powiązaniu ze społeczeństwem; (3) uwarunkowania sektora publicznego nie mają charakteru czysto ekonomicznego; (4) efektywność funkcjonowania sektora publicznego powinno się oceniać na poziomie makroekonomicznym i makrospołecznym. Przechodząc na poziom organizacji, stwierdza się, że ich publiczny cha-

Tabela 1. Klasyfikacja organizacji, z przykładami

Sektor	Dochodowy	Niedochodowy
Prywatny	przedsiębiorstwa komercyjne prywatne szkoły prywatne szpitale	towarzystwa fundacje szkoły społeczne
Publiczny	przedsiębiorstwa komunalne spółki Skarbu Państwa	urzędy administracji rządowej urzędy administracji samorządowej szkoły publiczne szpitale publiczne

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Stanton, Sommers 1987, s. 511.

rakter (*organisational publicness*) przejawia się w specyficznych relacjach organizacji z otoczeniem, wyróżniających się celach oraz strukturze i wartościach (Kožuch 2002). Określanie wyróżników organizacji publicznych dokonywane jest również na gruncie specyfikacji usług publicznych. Te z kolei można charakteryzować na kanwie trychotomicznego podziału systemów aktywności wytwórczej, wyróżniając:

1. Działalność charytatywną, gdzie usługa przybiera postać posługi, zorientowanej na *charis*.
2. Działalność zorientowaną gospodarczo. Taka sytuacja ma miejsce właśnie w sektorze usług publicznych. Jest to działalność, która powinna być zorientowana na dobro. O działaniu zorientowanym gospodarczo mówimy – za Weberem – „gdy jego sensem intencjonalnym jest troszczenie się o potrzebę użytecznych świadczeń”.
3. Działalność gospodarczą *sensu stricto*, prowadzoną w sektorze biznesu – zorientowaną na przekształcenie (wymianę) użyteczności w przychód (Rogoziński 2008).

Wracając do uproszczonej kategoryzacji przedstawionej w tabeli 1, warto wskazać, że w wyróżnionej kategorii – organizacji należących do sektora publicznego i jednocześnie nienastawionych na osiągnięcie zysku – znajdują się różne typy specyficznie funkcjonujących podmiotów, tj. szkoły, szpitale, uczelnie, urzędy administracji samorządowej, jednostki policji, jednostki wojskowe itp. Już w tym zakresie wyraźnie zaznacza się problem heterogeniczności kategorii i związane z tym trudności, chociażby z porównywaniem wyników badań prowadzonych w różnych typach

organizacji publicznych i z akumulacją wiedzy w ramach subdyscypliny.

Na wskazany problem nakładają się inne zjawiska, spośród których zasadne wydaje się wyróżnienie dwóch: (1) rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego, który prowadzi do komercjalizacji usług publicznych, a także do kurczenia się sfery publicznej (Rogoziński 2008); (2) rozwój partnerstwa publiczno-społecznego, w ramach współpracy z organizacjami z tak zwanego trzeciego sektora (w tabeli 1 są to organizacje prywatne i jednocześnie nienastawione na osiągnięcie zysku). Występowanie tych zjawisk upowszechniło się do tego stopnia, że aktualnie mówi się o usługach publicznych jako o usługach świadczonych dla obywateli bądź to wprost przez organizacje publiczne, bądź też przez organizacje biznesowe lub społeczne (Radnor, Bateman 2016). A zatem sprawność realizacji zadań publicznych zależy w pewnym (zwiększającym się) stopniu od sprawności funkcjonowania organizacji innych niż publiczne, co należy uznać za utrudnienie w precyzyjnym określaniu granic zarządzania publicznego.

Z jednej strony mamy zatem do czynienia z różnorodnością klas podmiotów zaliczanych do sektora publicznego (wydaje się, że poszczególne klasy może więcej różnić niż łączyć), z drugiej strony – z trudnością w określeniu granic zewnętrznych kategorii, co wynika ze zjawiska angażowania organizacji biznesowych i społecznych do realizacji zadań publicznych.

Analizując dalej podmiotowy zakres zarządzania publicznego, zauważyć należy, że zarządzanie ujmowane jest w literaturze przedmiotu

różnorodnie. Rozumie się je np. jako: (1) kierowanie zespołami/organizacjami; (2) kierowanie układami (systemami) społeczno-organizacyjno-techniczno-ekonomicznymi lub wybranymi fragmentami tych układów; (3) kierowanie (w wąskim znaczeniu) ludźmi; (4) przygotowanie i podejmowanie decyzji (procesy informacyjno-decyzyjne). W tradycji polskiej myśli naukowej o zarządzaniu, wywodzącej się z nurtu prakseologicznego, najsilniej zakorzenione jest pierwsze z wymienionych znaczeń tego pojęcia, czego wyrazem jest propozycja Jana Zieleniewskiego, by kierowanie nazwać zarządzaniem wtedy, kiedy „władza nad ludźmi wynika z własności rzeczy stanowiących dla nich niezbędne przedmioty i/lub narzędzia pracy” (Zieleniewski 1982, s. 393). Współczesną konsekwencją i kontynuacją tego nurtu wydaje się propozycja Stanisława Sudoła (2011), który stwierdza, że

zasadniczym przedmiotem nauk o zarządzaniu jest organizacja, a ich podstawowym celem jest pomoc w funkcjonowaniu i rozwoju tych organizacji. Nauki o zarządzaniu zajmują się powstawaniem, funkcjonowaniem, przekształcaniem, rozwojem oraz współdziałaniem organizacji (instytucji): życia gospodarczego, a zwłaszcza przedsiębiorstw; administracji publicznej (rządowej i samorządowej); użyteczności publicznej (instytucje naukowe, oświatowo-wychowawcze, służby zdrowia i opieki społecznej i inne) (Sudoł 2011, s. 111–121)

Tymczasem w ramach zarządzania publicznego niejednokrotnie odnosi się owo zarządzanie raczej do kierowania układami (systemami) społeczno-organizacyjno-techniczno-ekonomicznymi lub wybranymi fragmentami tych układów (a nie daną organizacją), co uznać należy za czynnik utrudniający ustalanie granic zarządzania. Co więcej, niejasne wydaje się rozróżnienie, co właściwie jest organizacją, a co systemem składającym się z organizacji. Witold Kieżun (cyt. za: Frąckiewicz-Wronka 2009, s. 13) stwierdza na przykład, że państwo jest organizacją, a więc całością składającą się z części współprzyczyniających się do jej powodzenia, mającą określone cele grupujące społeczność na określonym terytorium. O ile w tradycyjne ujęcie zarządzania niewątpliwie wpisuje się problematyka zarządzania organizacją publiczną, rozumianą jako wyodrębniony

z otoczenia podmiot (oczywiście funkcjonujący w ramach określonych uwarunkowań), o tyle kwalifikowanie kierowania tak złożonymi układami, jak całe państwo czy województwo, do zakresu zarządzania (nauk o zarządzaniu) już tak oczywiste nie jest. W układach tych występują wprawdzie oddziaływania wpisujące się w cykl planowanie–organizowanie–motywowanie–kontrolowanie, jednakże należy zauważyć, że mamy tu do czynienia z – co najwyżej – organizacją amorficzną.

Zarządzam publicznie – czyli co robię?

Warto zgodzić się z formułowaną w literaturze przedmiotu tezą, że wiedza o funkcjonowaniu organizacji publicznych wykracza poza zakres nauk o zarządzaniu, a zjawiska, które występują w tym obszarze, powinny być wyjaśniane również przez finansistów (finanse publiczne) i prawników (prawo administracyjne) (Rogoziński 2008), choć lista pomocnych specjalistów niewątpliwie mogłaby ulec poszerzeniu. Lapidarnie rzecz ujmując, zarządzanie publiczne oznacza umiejętność zarządzania w sektorze publicznym przy uwzględnieniu jego specyfiki (Markowski, Banachowicz 2003, s. 29). Poznanie specyfiki funkcjonowania podmiotów sektora publicznego należy uznać za warunek konieczny dla podjęcia próby praktycznego zastosowania zaleceń wypracowanych w ramach nauk o zarządzaniu. Co jednak oznaczać ma samo zarządzanie w sektorze publicznym? Odpowiedzi na tak postawione pytanie mogą być formułowane na różnych płaszczyznach. Przedstawmy tu kilka z możliwych.

Pierwsza płaszczyzna dotyczy granic zewnętrznych zarządzania, a zatem oddzielenia zarządzania od działań niekierowniczych. Problem rozgraniczenia działań o charakterze kierowniczym (wśród nich zarządzania) od działań pozbawionych tego charakteru, czyli wykonawczych, wynika stąd, iż w wielu ujęciach zakresem znaczeniowym pojęcia zarządzania obejmuje się wszystkie elementy cyklu działania zorganizowanego, łącznie z wykonawczym. Wydaje się, że pułapki tej nie uniknięto w ramach subdyscypliny – zarządzania publicznego. Jednakże jako

przykład niech tu posłuży funkcja personalna organizacji i jej elementy, takie jak np.: rekrutacja, selekcja, adaptacja społeczno-zawodowa, doskonalenie zawodowe itd. (Lichtarski 2000). Funkcja ta jako całość, jak i jej elementy (subfunkcje), składają się ze zbiorów czynności zarówno o charakterze kierowniczym, jak i wykonawczym. Większości autorów nie przeszkadza jednak, aby na oznaczenie (nazwanie) różnych postaci tej funkcji, różnych poziomów jej zaawansowania, powszechnie używać nazw sugerujących, że mamy tu do czynienia z działaniami o charakterze kierowniczym (nie wykonawczym), takich jak: zarządzanie kadrami, zarządzanie personelem, zarządzanie zasobami ludzkimi, zarządzanie kapitałem ludzkim (Lichtarski 2015, s. 16).

Druga płaszczyzna dotyczy granic wewnętrznych zarządzania publicznego, określanych na tle pojęć bliskoznacznych. Poszukiwanie zbioru pojęć bliskoznacznych dla pojęcia zarządzania i badanie występujących między nimi relacji warto rozpocząć od pojęć najbardziej ogólnych, o najszerszym zakresie znaczeniowym. Tu, nawiązując do dawno już przedstawionej propozycji Jana Zieleniewskiego (1982, s. 380), można przyjąć, że wskazane wyżej właściwości (ogólny charakter i szeroki zakres znaczeniowy) przysługują pojęciu kierowania w szerszym znaczeniu – Zieleniecki rozumie przez nie działanie zmierzające do spowodowania funkcjonowania innych rzeczy zgodnego z celem tego, kto nimi kieruje. Najbardziej bliskie (jeśli nie tożsame) temu pojęciu, co do istoty i zakresu znaczeniowego, lecz o odmiennej, techniczno-systemowej proveniencji, są pojęcia „sterowanie” i „regulowanie”.

Podobne (zbliżone) rodzaje takich oddziaływań, ale o węższych zakresach znaczeniowych, to w szczególności: zarządzanie, administrowanie, rządy i dowodzenie. Nie jest łatwo odkryć i zdefiniować, co je wyróżnia, co stanowi dla każdego z nich *differentia specifica*, niemniej w kontekście funkcjonowania różnych typów organizacji publicznych rozpatrzenie możliwości stosowania tych pojęć wydaje się szczególnie zasadne, a propozycja wynikająca z owego rozpatrzenia zostanie przedstawiona w kolejnym punkcie opracowania.

W ramach trzeciej z płaszczyzn nie sposób nie odnieść się do problemu poruszanego coraz

szerszej w literaturze przedmiotu, a mianowicie do zagrożeń związanych z tak zwanym nowym zarządzaniem publicznym, które wpisuje się w neoliberalną wizję świadczenia usług publicznych, obiecując bardziej efektywne zaspokajanie potrzeb obywateli m.in. poprzez urynkowanie, komercjalizację i wprowadzanie metod biznesowych do sektora publicznego. Ekspansja „myślenia rachującego”, z oczywistymi priorytetami efektywności i opłacalności, przynosi w sektorze publicznym nie tylko pozytywne konsekwencje (Rogoziński 2008). Wyrazem dostrzeżenia ułomności założeń nowego zarządzania publicznego stało się nasilenie w dyskursie teoretycznym prób wypracowania modeli alternatywnych, wśród których największego znaczenia nabiera tak zwane współzarządzanie jako postrynkowy paradygmat zarządzania publicznego (Sześciło 2015). Owe ułomności wiążą się przede wszystkim z negatywnymi konsekwencjami społecznymi (które mogą ujawniać się szczególnie w krajach stosunkowo nowych demokracji), takimi jak utrudniona budowa zaufania publicznego, zanikanie więzi społecznych czy pogłębianie rozwarstwienia społecznego (Dmochowski, Jurczuk 2003).

Co warte podkreślenia, dostrzeganie problemów związanych z koncentracją na czynnikach ekonomicznych w zarządzaniu organizacjami przy zaniedbaniu sfery społecznej, coraz częściej ma miejsce na gruncie nauk o zarządzaniu również w odniesieniu do funkcjonowania biznesu. Wyrazem tego jest bardzo szybki rozwój radykalnego humanizmu, krytycznych studiów zarządzania czy antropologii organizacji (z zastrzeżeniem, że wciąż zauważalny jest podział na pragmatyczną naukę i górnolotne utopie). Stwierdza się, że we współczesnej teorii organizacji i praktyce zarządzania dominuje podejście oparte na „rozumieniu instrumentalnym”, dążące do stanowienia ekonomicznych miar wartości ludzkiego działania, a odziewające się od niewymiernych problemów godności człowieka i znaczenia współpracy. A jednak – jak zauważają autorzy *Zarządzania humanistycznego* – to właśnie myśl humanistyczna z charakterystycznym dla niej antropocentryzmem i harmonijnym rozwojem „nauk o duchu”, staje się coraz ważniejsza w dyskursie organizacji i zarządzania na świecie (Nierenberg, Batko, Sułkowski 2015, s. 11).

W wątek zagrożeń związanych z wdrażaniem w sektorze publicznym założeń nowego zarządzania publicznego wpisuje się ponadto zagadnienie skuteczności adaptowania do tego sektora metod i narzędzi opracowanych w sektorze prywatnym. Bez uwzględnienia kontekstu i specyfiki funkcjonowania organizacji sektora publicznego, powodzenie tych procesów wydaje się mało prawdopodobne. Przy czym znaczenie ma tu nie tylko kontekst lokalny czy regionalny. Prace badawcze wskazują wyraźnie, że niepowodzenia są w tym zakresie dość powszechne. Metody generalnie sprawdzające się w środowisku biznesowym, takie jak np. *six sigma* czy strategiczna karta wyników, często nie są wprowadzane z równą skutecznością w środowisku organizacji publicznych (Karwan, Markland 2006; Hazlett, McAdam, Walker 2013). Postulat zwiększenia rangi kontekstu, uwarunkowań i/lub modyfikowania metod i narzędzi zarządzania na potrzeby organizacji sektora publicznego formułowany jest zarówno w odniesieniu do sfery zarządzania strategicznego, jak i operacyjnego (Hazlett i in. 2013; Boyne, Walker 2010).

Szerokim zagadnieniem związanym z powyższymi konstatacjami jest kształcenie menedżerów dla sektora publicznego. Warto zasygnalizowania jest tutaj zagrożenie wynikające z możliwości kształcenia owych menedżerów w ramach programów ukierunkowanych na wiedzę „biznesową”, bez wystarczającej wiedzy o specyfice funkcjonowania sektora publicznego czy też sfery publicznej, również w jej wymiarze wspólnotowym (zob. szerzej Rogoziński 2008).

O pojmowaniu zarządzania, administrowania, rządu i dowodzenia – postulatywnie

Przedstawiona tu propozycja stanowi próbę odpowiedzi tylko na nieznaczną część z zarysowanych we wcześniejszych rozważaniach problemów z ustalaniem granic zarządzania publicznego. Owa propozycja opiera się na zarysowaniu zakresu znaczeniowego i bardziej wyrazistych granic pojęcia „zarządzanie” względem zbioru pojęć bliskoznacznych odnoszących się do działań o charakterze *sensu largo* kierowni-

czym, występujących w praktyce funkcjonowania sektora publicznego. Należy jednak zastrzec, że identyfikowany obecnie brak jednoznacznej demarkacji pojęć bliskoznacznych zarządzania, w wielu fragmentach często „nakładających się” znaczeniowo, nie przynosi poważniejszych negatywnych konsekwencji, a nawet przeciwnie, może sprzyjać pozytywnej migracji wartościowych rozwiązań między desygnatami tych pojęć. Wydaje się nawet, że w sferze badań naukowych brakuje migracji opartych na stosownych analizach porównawczych. Inaczej natomiast jest z imigracją do dyscypliny nauki o zarządzaniu elementów wiedzy w sposób oczywisty niemieszczących się w granicach tego zbioru. Prowadzić to może do ewidentnych szkód dla postrzegania i rozwoju dyscypliny (Lichtarski 2015, s. 84–87).

W poszukiwaniu wyróżnika (wyróżników) dla pojęcia „zarządzanie” i innych elementów zbioru pokrewnych pojęć odnoszących się do działań (w szerokim znaczeniu) kierowniczych wskazane byłoby w pierwszej kolejności wyodrębnienie wiązki cech (kryteriów wyróżniania) potencjalnie różnicujących owo pojęcie od innych pojęć w zbiorze. Kolejny krok na tej drodze to przypisanie poszczególnym elementom zbioru, czyli porównywanym (pokrewnym) pojęciom, typowych stanów w zakresie powyższych cech kryterialnych. Rezultat takiego postępowania obrazuje tabela 2.

Stworzone w ten sposób typowe profile znaczeniowe porównywanym (ze względu na przyjęte cechy) pojęć, a wśród nich pojęcia „zarządzanie”, stwarzają jednocześnie podstawę dla uchwycenia różnic między nimi. Zastrzec przy tym należy, że dokonany tu wybór wyróżników (kryteriów wyróżnienia profilu), a także wskazanie ich typowych stanów, powinny być traktowane nie tyle jako twarda propozycja poznawcza, a raczej jako propozycja wstępna, otwarta na wszelkie uargumentowane zmiany i uzupełnienia.

Poczynione w ten sposób ustalenia pozwalają jednocześnie zaproponować wstępną, ogólną, zrelatywizowaną definicję zarządzania, które można określić jako taki rodzaj oddziaływania o charakterze (w szerokim znaczeniu) kierowniczym na wszelkie elementy dowolnego systemu działania (ludzi, rzeczy, właściwości, czynności, procesy, zdarzenia, relacje), dla wywołania ich zamierzo-

Tabela 2. Profile znaczeniowe pojęcia „zarządzanie” i pojęć pokrewnych wraz z przykładami organizacji, w których wyróżniki danego pojęcia są dominujące

Wyróżnik	Zarządzanie	Administrowanie	Rządzenie	Dowodzenie
1	2	3	4	5
Istotne kryterium decydowania				
skuteczność		+	+	+
legalność		+	+	
relacja: nakład / efekt	+			
Źródło władzy				
prawo zewnętrzne	-/+	+	+	+
normy wewnętrzne	+	-	-	-
własność zasobów	+/-	-	-	-
charyzma	+	-	-	+/-
Bazowanie na więzi				
organizacyjnej	+	-	-	+
terytorialnej	-	+	+	-
Obligatoryjność wejścia	-	+	+	-/+
Swoboda decyzyjna	+	-	-	-/+
Przykłady organizacji, w których dany element (zarządzanie, administrowanie itd.) uznać można za dominujący	Przedsiębiorstwa komercyjne	Jednostki administracji samorządowej (gmina, powiat itp.)	Jednostki centralne i terenowe administracji państwowej (rządowej)	Jednostki służb mundurowych

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Lichtarski 2015, s. 85.

nych zachowań i zmian, dla którego typowe charakterystyki (wymiaru profilu) zapisane w tabeli to: (1) kierowanie się w procesach decyzyjnych głównie kryteriami typu „efektywnościowego” (relacja: nakład/efekt); (2) korzystanie z różnych źródeł władzy, takich jak normy wewnętrzne i charyzma (w szerszym zakresie) oraz prawo zewnętrzne i własność zasobów (w ograniczonym zakresie); (3) bazowanie w znacznym stopniu w kształtowaniu oddziaływań na więzi organizacyjnej (przy ograniczonym znaczeniu więzi terytorialnej); (4) brak obligatoryjności wchodzenia uczestników do systemu oddziaływań; (5) duży relatywnie zakres swobody decyzyjnej, zwłaszcza po stronie uczestników uzależniających (wywierających wpływ).

Przedstawione w tabeli 2 syntetyczne kryteria nie stworzyły możliwości rozróżnienia rządzenia od administrowania, tymczasem różnice pomiędzy tymi profilami występują, a za jedną z głównych różnic uznać można tę, iż w ramach rządzenia prawo jest przede wszystkim stanowione, natomiast w ramach administracji jest ono przede wszystkim stosowane. Warto również podkreślić, że w przedstawionych przykładach organizacji dany profil uznano za dominujący, co nie znaczy, że inne (w tym zarządzanie) w organizacji nie występują. Można jednak zakładać, że udział zarządzania – w stosunku do pozostałych z wytypowanych profili – jest najwyższy w przypadku przykładów organizacji z kolumny drugiej (zob. tabela 2) i maleje w ramach przesuwania się

w prawo (choć stwierdzenie to należy traktować jako propozycję do weryfikacji). Co więcej, wydaje się, że udział konkretnego profilu w danej organizacji jest zmienny w czasie, między innymi w związku z charakterem zadań realizowanych w danym okresie.

W świetle powyższego, byłoby interesujące poznać, a zapewne także użyteczne aplikacyjnie, odpowiedzieć na kilka pytań, np.:

- 1) czy za podobieństwami niektórych cech (kryteriów wyróżniania profilu) porównywanych pojęć kryje się podobieństwo możliwych sposobów postępowania;
- 2) czy występują zjawiska konwergencji lub dywergencji owych cech, i jakie to rodzi skutki dla zasięgu znaczeniowego pojęć;
- 3) czy, gdzie i na jakich warunkach jest możliwe i celowe profilowanie oddziaływań kierowniczych o cechach pośrednich, łączących elementy kilku bliskoznacznych pojęć, itd.

W tym miejscu pojawia się sposobność, by zwrócić uwagę na możliwość występowania na obszarze każdego z rodzajów oddziaływań „kierowniczych” innych jeszcze ich postaci, często niepożądanych i nielegitymizowanych. Chodzi o oddziaływanie osób lub grup pozostających poza oficjalną strukturą władzy: politycznej (w przypadku rządzenia), administracyjnej, wojskowej czy też organizacyjnej, zwykle, choć niekoniecznie, o charakterze opozycyjnym do tej struktury. Jedynie w strukturach władzy politycznej w systemach demokratycznych przewidziane jest oficjalne miejsce dla legalnego działania opozycji (a zatem wywierania konkurencyjnego względem władzy „rządzącej” wpływu o charakterze kierowniczym). Siły sprawcze wywierania wpływu, działające zarówno legalnie, jak i nielegalnie, jawnie lub w ukryciu, mogą jednak występować także we wszystkich pozostałych przypadkach sprawowania „władzy”. We wszystkich tych przypadkach mogą one zresztą nie tylko „przeszkadzać” siłom sprawującym władzę, ale też im sprzyjać. Stąd w teorii organizacji od dawna mówi się o takich kategoriach, jak organizacja rzeczywista, która jest wypadkową organizacji formalnej i nieformalnej, zaś ta ostatnia może pełnić kierunkowo różne funkcje względem dążenia do osiągania celów organizacyjnych. W działaniach praktycznych z reguły uwzględ-

nia się grę z opozycją organizacyjną, natomiast w koncepcjach i metodach zarządzania kwestia ta zaznacza się raczej słabo. Są one „skrojone” tak, jakby miały być wykorzystywane w komfortowych warunkach braku oddziaływań ze strony sił destrukcyjnych. Można się w tym dopatrywać jednej z przyczyn osłabiających użyteczność tych koncepcji i metod.

Na tle tych spostrzeżeń bardziej wyraźnie jawi się problem możliwości i celowości transferu wiedzy odnoszącej się do architektury i metod sprawowania władztwa do rozważanych tu, pokrewnych systemów oddziaływań kierowniczych. Kwestii tej nie powinno się zawęzać wyłącznie do transferu koncepcji i metod zarządzania w biznesie do sfery administracji publicznej, co jest domeną tak zwanego nowego zarządzania publicznego. Jeszcze dalej idące wnioski i pytania na tle powyższych rozważań dotyczą możliwości i celowości wykreowania (w przyszłości) obszaru wiedzy (dyscypliny?), skupiającego się na poszukiwaniu i definiowaniu: (1) wspólnych elementów rozważanych tu czterech rodzajów oddziaływań kierowniczych; (2) możliwości i warunków transferu elementów (rozwiązań) między tymi rodzajami oddziaływań.

Zakończenie

Rozpatrując genezę nauk o zarządzaniu stwierdzono, że ich początki dotyczą kierowania ludźmi i zespołami ludzkimi w organizacjach realizujących różne, głównie gospodarcze (w tym produkcyjne) zadania, i że to w tej sferze i głównie na jej użytek następował przez dziesięciolecia najbardziej spektakularny rozwój narzędzi, metod i koncepcji zarządzania. Jednakże nurty odnoszące się do sektora publicznego w większym bądź mniejszym stopniu wykorzystują dorobek teorii zarządzania, a po części również wpływają na jego kształt. Zauważalne było to już w początkowych etapach rozwoju teorii zarządzania, a uwypukliło się wraz z rozwojem nurtu *new public management*.

W rozważaniach o istocie organizacji publicznych wskazano na kryterium przynależności do sektora publicznego (w odróżnieniu od organizacji należących do sektora prywatnego) oraz na kryterium prowadzenia działalności nienastawionej

na osiąganie zysku. Jednocześnie stwierdzono, że w ramach tak ujmowanej kategorii mieszczą się różne typy podmiotów, co powoduje jej heterogeniczność i związane z nią trudności z akumulacją wiedzy w ramach subdyscypliny. Wskazano ponadto, że na trudności w określeniu granic zewnętrznych kategorii wpływa zjawisko angażowania do realizacji zadań publicznych organizacji biznesowych i społecznych. Sygnalizowanym problemem jest też niejednoznaczność w ujmowaniu pojęcia zarządzania organizacjami. W przypadku zarządzania publicznego owo zarządzanie bywa relatywnie często odnoszone do kierowania układami (systemami) społeczno-organizacyjno-techniczno-ekonomicznymi lub wybranymi fragmentami tych układów (a nie daną organizacją).

Przy próbie określenia granic zewnętrznych zarządzania przede wszystkim zwrócono uwagę na potrzebę oddzielenia zarządzania od działań niekierowniczych (m.in. zarządzania od wykonywania). Odnosząc się do zakresu przedmiotowego zarządzania publicznego zwrócono z kolei uwagę na zagrożenia wynikające z adaptowania metod biznesowych do organizacji publicznych. Wskazano na negatywne konsekwencje społeczne wynikające z koncentrowania się na kryteriach ekonomicznych, ale też odniesiono się do zjawiska niższej skuteczności wybranych metod zarządzania przy stosowaniu ich w środowisku organizacji publicznych.

W ramach nakreślania granic wewnętrznych zarządzania publicznego odniesiono się do pojęć: zarządzanie, administrowanie, rządy i dowódzenie, stwierdzając jednocześnie, że nie jest łatwo odkryć, co stanowi dla każdego z tych pojęć *differentia specifica*. Przedstawiona przez autorów propozycja oparta została na zarysowaniu zakresu znaczeniowego i bardziej wyrazistych granic pojęcia „zarządzanie” względem wyodrębnionego zbioru pojęć bliskoznacznych odnoszących się do działań o charakterze *sensu largo* kierowniczym, występujących w praktyce funkcjonowania sektora publicznego. Zastrzeżono przy tym, że dokonany wybór wyróżników pojęć, a także wskazanie ich typowych stanów, powinny być traktowane nie tyle jako twarda propozycja poznawcza, ile raczej jako propozycja wstępna, otwarta na wszelkie uargumentowane zmiany i uzupełnienia.

Literatura

Boyne, G.A., Walker, R.M. (2010). Strategic management and public service performance: The way ahead. *Public Administration Review*, December, Special Issue, 185–192.

Dmochowski, M., Jurczuk, A. (2003). Świadczenie usług publicznych w krajach Europy Środkowej i Wschodniej – funkcjonujące rozwiązania i kierunki przemian. *Samorząd Terytorialny*, 3, 70–75.

Frączkiewicz-Wronka, A. (red.) (2009). *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*. Katowice: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach.

Guz, H. (2012). Administrowanie czy zarządzanie środkami unijnymi? *Zarządzanie Publiczne*, 2 (20), 42–57.

Hazlett, S.A., McAdam, R., Walker, T. (2013). The role of operations management in public sector policy and practice alignment: a local government analysis. *Production Planning & Control*, 24, 988–1001.

Iwankiewicz-Rak, B. (1997). *Marketing organizacji niedochodowych. Wybrane problemy adaptacji w warunkach polskich*. Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej.

Izdebski, H. (2007). Od administracji publicznej do public governance. *Zarządzanie Publiczne*, 1, 7–20.

Karwan, K., Markland, R. (2006). Integrating service design principles and information technology to improve delivery and productivity in public sector operations: the case of South Carolina DMV. *Journal of Operations Management*, 24 (4), 347–362.

Kleer, J. (2005). Identyfikacja rodzajów dóbr wytwarzanych przez sektor publiczny. W: J. Kleer (red.), *Sektor publiczny w Polsce i na świecie* (s. 12–22). Warszawa: Wydawnictwo CeDeWu.

Koźuch, B. (2002). Zarządzanie publiczne. Istota i zakres pojęcia. *Współczesne Zarządzanie*, 2, 21–37.

Lichtarski, J. (2000). Funkcja personalna a zarządzanie personelem. W: T. Listwan (red.), *Zarządzanie kadrami. Perspektywy badawcze i praktyka* (s. 237–243). Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej.

Lichtarski, J. (2015). *Praktyczny wymiar nauk o zarządzaniu*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.

Markowski, T., Banachowicz, B. (2003). Nowoczesne zarządzanie w jednostkach samorządu terytorialnego. *Współczesne Zarządzanie*, 4, 27–40.

Nierenberg, B., Batko, R., Sułkowski, Ł. (red.) (2015). *Zarządzanie humanistyczne*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.

- Radnor, Z., Bateman, N. (2016). Debate: The development of a new discipline— public service operations management. *Public Money & Management*, 36 (4), 246–248.
- Rogoziński, K. (2008). Sfera publiczna fundamentem sektora usług publicznych. *Współczesne Zarządzanie*, 1, 5–18.
- Stanton, W.J., Sommers, M.S. (1987). *Fundamentals of Marketing*. London: McGraw Hill.
- Sudoł, S. (2011). Zarządzanie jako dyscyplina naukowa. Charakterystyczne cechy nauk o zarządzaniu. W: W. Kieżun (red.), *Krytycznie i twórczo o zarządzaniu. Wybrane zagadnienia* (s. 111–121). Warszawa: Oficyna Wolters Kluwer.
- Sześciło, D. (2015). Współzarządzanie jako produkcja usług publicznych. *Zarządzanie Publiczne*, 1 (31), 13–21.
- Zieleniewski, J. (1982). *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.

Public management – Deliberations concerning boundaries

The aim of this article is to join a discussion on the limits of public management. Based on an analysis of the literature, the authors discuss the following issues: (1) the way management and synonymous notions, such as administration, governing and command, are described; (2) the outer limits of management (in relation to actions of non-managerial character); (3) the nature of public organizations, the heterogeneity of the category of ‘public organizations’, and intensification of the cooperation between public organizations and business and social organizations; (4) the problems of adapting business methods to public organizations. The authors posit the need to precisely define the meaning and the limits of the concept of ‘management’ in relation to a set of synonymous notions referring to managerial actions occurring in the functioning of the public sector. They also stipulate that their choice of notion characteristics and indications of their typical states, should be treated as an initial proposal, open for discussion and modification.

Keywords: public organization, public sector, boundaries, administration, governing, command.

Józef Szablowski

Innowacje w szkolnictwie wyższym jako podstawa modernizacji sektora

Innowacje w szkolnictwie wyższym oznaczają wszelkie zmiany, które mogą być ocenione pozytywnie z punktu widzenia konkretnego kryterium: wyrównywania szans edukacyjnych, oddziaływania szkolnictwa na innowacje w gospodarce, poprawy przygotowania absolwentów do aktywności zawodowej czy ich uczestnictwa w życiu publicznym. Do innowacji zgodnie z dalszymi rozważaniami można zaliczyć utworzenie uczelni niepublicznych i uczelni zawodowych, zmiany w programach studiów, usprawnienie realizacji procesu dydaktycznego, wprowadzanie nowych metod badań naukowych i wiele innych.

Szkolnictwo wyższe w Polsce wymaga rekonstrukcji. Procesy prywatyzacji przyjęły w tym sektorze niewielką skalę. Liczba miejsc dla studiujących na uczelniach państwowych wzrosła w okresie transformacji trzyipółkrotnie. Studenci uczelni niepublicznych, w których studia są odpłatne, praktycznie nie otrzymują pomocy ze strony państwa. Ranga polskich uniwersytetów w rankingach jest niska, a innowacyjność gospodarki polskiej należy do najniższych w Unii Europejskiej. Innowacyjność tej gospodarki zależy od wielu czynników, ale nie bez znaczenia jest dla niej przepływ wyników badań naukowych do praktyki gospodarczej oraz sposób przygotowania absolwentów szkół wyższych.

Opracowanie przygotowano na podstawie wybranej literatury, analizy materiałów statystycznych, własnych badań i doświadczeń, zdobytych m.in. w czasie pełnienia przez autora w latach 2000–2005 funkcji Przewodniczącego Konferencji Rektorów Uczelni Niepaństwowych.

Słowa kluczowe: innowacje, wiedza, gospodarka, jakość kształcenia, pozycje rankingowe, sektor.

Pojęcie innowacji i jej zakres

Przez innowacje, w pewnym uproszczeniu, rozumie się nowe rozwiązania wprowadzone do praktycznego działania i przynoszące większe efekty w porównaniu z rozwiązaniami dotychczasowymi. W literaturze istnieje wiele definicji innowacji. Większość odnosi się raczej do sfery produkcji materialnej, np. Joseph A. Schumpeter do innowacji zaliczał zmiany o charakterze technicznym, handlowym i organizacyjnym, polegające na:

- 1) wytworzeniu nowego produktu lub wprowadzeniu na rynek towarów o nowych właściwościach;
- 2) posłużeniu się nową metodą produkcyjną (innowacje procesowe dotyczące procesu produkcji);

- 3) znalezieniu nowego rynku zbytu;
- 4) zdobyciu nowych źródeł surowcowych;
- 5) utworzeniu nowej organizacji (Schumpeter 1960, s. 104).

W świetle Ustawy z dnia 15 września 2000 r. o zmianie ustawy o utworzeniu Komitetu Badań Naukowych, przez działalność innowacyjną rozumie się „prace związane z przygotowaniem i uruchomieniem wytwarzania nowych lub udoskonalonych materiałów, wyrobów, urządzeń, usług, procesów lub metod, przeznaczonych do wprowadzania na rynek albo innego wykorzystania w praktyce. Zakończenie działalności innowacyjnej następuje z dniem uruchomienia nowej produkcji, technologii lub usług, zastosowania nowego rozwiązania organizacyjnego, albo z dniem wprowadzenia na rynek”¹.

Józef Szablowski
Katedra Zarządzania Wyższej Szkoły Finansów
i Zarządzania w Białymstoku
ul. Ciepła 40, 15-472 Białystok
Warszawska Szkoła Wyższa z siedzibą w Otwocku

¹ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zmianie ustawy o utworzeniu Komitetu Badań Naukowych, art. 3 (DzU nr 91, poz. 1008).

Sposób rozumienia pojęcia innowacji ulega zmianom. Zgodnie z definicją innowacji przyjętą przez OECD (Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju), nie jest już ona interpretowana jako filozofia jednego aktu twórczego, lecz jako złożone mechanizmy społeczne, które warunkują powstawanie nowych procesów produkcji oraz wytwarzanie nowych produktów. Jednocześnie dawny punkt odniesienia, czyli literalny model nauki i technologii, został zastąpiony przez interaktywny model innowacji (definicje innowacji – zob. międzynarodowy podręcznik metodologiczny poświęcony badaniom statystycznym innowacji: OECD 1992). Zgodnie z przyjętym stanowiskiem OECD, w realizacji innowacji uczestniczy wielu aktorów (przedsiębiorstw, osób, instytucji), którzy wspólnie tworzą sieć innowacyjną.

Współcześnie pojęcie innowacji jest odnoszone nie tylko do sfery produkcji materialnej, lecz także do działalności niematerialnej, w szczególności do ochrony zdrowia, edukacji, sportu, rekreacji, turystyki, gospodarki mieszkaniowej. W ostatnich latach przywiązuje się więc dużą wagę do kształcenia dla potrzeb innowacji. Między innymi Lidia Białoń podjęła próbę odpowiedzi na następujące pytania:

- Dlaczego i komu są potrzebne programy kształcenia w zakresie innowacyjności?
- Jaki powinien być zakres kształcenia w zakresie innowacyjności?
- W jaki sposób i kiedy realizować programy kształcenia w zakresie innowacyjności? (Białoń 2001).

W literaturze poświęca się też coraz więcej miejsca innowacjom w szkolnictwie wyższym. Maria Wójcicka na potrzeby opracowania dotyczącego takich innowacji przyjmuje, że „innowacją jest zamierzona zmiana, w której pojęcie nowości ma charakter relatywny, czyli ocena jest dokonywana w relacji do warunków, w jakich następuje jej konkretyzacja” (Wójcicka 2002, s. 17). Innowacją są jednak tylko te zmiany, które przynoszą korzystne rezultaty w krótszym lub dłuższym okresie czasu, zmiany pozytywne z punktu widzenia uczelni, polityki społecznej czy ekonomicznej.

W systemie gospodarki socjalistycznej uczelnie państwowe finansowane z budżetu nie funkcjo-

nowały w kategorii przedsiębiorstw. Jak piszą Grażyna Nowaczyk i Maciej Kolasiński, „dopiero zmiana sytuacji rynkowej, eksplozja szkolnictwa odpłatnego i – chciane czy niechciane dziecko tej eksplozji – konkurencja między uczelniami, spowodowały, iż narodził się marketing uczelniany. Nowe, rynkowe spojrzenie na uczelnie przyniosło ze sobą potrzebę dbałości o jakość i prestiż, konkurencyjność wyróżniania na rynku, a także zabieganie o studenta” (Nowaczyk, Kolasiński 2004, s. 7). Spowodowało to odpowiednie zmiany w ustawie z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym, w części dotyczącej akademickich inkubatorów przedsiębiorczości. Pojawiła się też literatura na ten temat (np. Guliński, Zasiadły 2005).

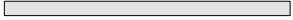
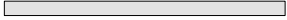
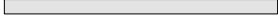
Funkcje uczelni a rozwój innowacyjności w gospodarce

Poszukiwanie związków między rozwojem nauki i innowacyjnością gospodarki ma głęboki sens. O spektakularnych przykładach zastosowania wiedzy w gospodarce można było mówić już w drugiej połowie XIX w., jednak w ostatnich dziesięcioleciach kwestia ta nabrała szczególnego znaczenia (por. np. Kukliński 2001a; Kukliński 2003; OECD 2000; Gołębiowski, Dąbrowski, Mierzejewska 2005). Zgodnie z Prawem o szkolnictwie wyższym², do zadań uczelni należy między innymi:

- prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych oraz świadczenie usług badawczych;
- upowszechnianie i pomnażanie osiągnięć nauki, kultury narodowej i techniki, w tym poprzez gromadzenie i udostępnianie zbiorów bibliotecznych i informatycznych.

Peter F. Drucker jako jedno z siedmiu źródeł innowacji wymienia nową wiedzę. „Innowacja oparta na wiedzy jest »supergwiazdą« przedsiębiorczości. Jej poświęca się cały rozgłos, na nią daje się pieniądze.[...] Innowacja oparta na wiedzy różni się pod względem podstawowych cech od wszystkich innych: przedziałem czasu, wskaźnikiem niepowodzenia, możliwościami

² Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym, art. 13 (DzU nr 164, poz. 1365, z późn. zm.).

Lp.	Państwo	Wynik 0–100	Pozycja	Wynik 31,80–100,00
1.	Szwajcaria	68,3	1	
2.	Wielka Brytania	62,42	2	
3.	Szwecja	62,4	3	
4.	Holandia	61,58	4	
5.	Finlandia	59,97	5	
6.	Irlandia	59,13	6	
7.	Luksemburg	59,02	7	
8.	Dania	57,7	8	
9.	Niemcy	57,05	9	
10.	Islandia	57,02	10	
11.	Austria	54,07	11	
12.	Norwegia	53,8	12	
13.	Francja	53,59	13	
14.	Estonia	52,81	14	
15.	Czechy	51,32	15	
16.	Belgia	50,91	16	
17.	Malta	50,48	17	
18.	Hiszpania	49,07	18	
19.	Słowenia	48,09	19	
20.	Portugalia	46,61	20	
21.	Włochy	46,4	21	
22.	Łotwa	45,5	22	
23.	Węgry	43	23	
24.	Słowacja	42,99	24	
25.	Litwa	42,26	25	
26.	Bułgaria	42,16	26	
27.	Chorwacja	41,7	27	
28.	Czarnogóra	41,29	28	
29.	Mołdawia	40,53	29	
30.	Grecja	40,28	30	
31.	Polska	40,16	31	
32.	Rosja	39,32	32	
33.	Białoruś	38,23	33	
34.	Rumunia	38,2	34	
35.	Macedonia	38,03	35	
36.	Serbia	36,47	36	
37.	Ukraina	36,45	37	
38.	Bośnia i Hercegowina	32,31	38	
39.	Albania	30,74	39	

Wykres 1. Poziom innowacyjności krajów Europy według *Global Innovation Index* 2015

Źródło: Dutta, Lanvin, Wunsch-Vincent 2015, s. 32–33.

przewidywania oraz wyzwaniami, które stawia przedsiębiorcy. Ale jak większość »supergwiazd« innowacja oparta na wiedzy jest kapryśna, trudno nią kierować» (Drucker 1992, s. 120).

Zdaniem Druckera, ze wszystkich rodzajów innowacji to właśnie innowacja oparta na wiedzy pochłania najwięcej czasu – czasu, który musi minąć od inwencji i pomysłu do przekształcenia ich w produkcję wyrobów czy realizację usług. Czas ten, oceniany na początku drugiej połowy XX wieku na 30 lat, ulega ciągłemu skróceniu między innymi ze względu na znaczący postęp w projektowaniu wyrobów i technologii produkcji.

Poziom innowacyjności państw oceniany jest w rankingu *Global Innovation Index*. W roku 2015 Polska zajęła 46. miejsce na świecie (na 141 sklasyfikowanych krajów). W porównaniu z 2014 rokiem Polska spadła o jedno miejsce. Wyprzedza nas pod tym względem 26 państw Unii Europejskiej. W Europie Polska uplasowała się na 31. pozycji. Na dalszych miejscach znalazły się Federacja Rosyjska, Białoruś, Rumunia, Macedonia, Serbia, Ukraina, Bośnia i Hercegowina oraz Albania (wykres 1).

Společne i prawne uwarunkowania rozwoju uczelni prywatnych

W Polsce w roku akademickim 2005/2006 w uczelniach państwowych (publicznych) i prywatnych kształciło się 1 941,4 tys. studentów. Udało się nadrobić wieloletnie opóźnienia z czasów gospodarki socjalistycznej. Przed rokiem 1989 współczynnik skolaryzacji brutto wahał się w granicach 10%, tymczasem w krajach rozwiniętych udział osób z wyższym wykształceniem wynosi przynajmniej 30%. W systemie gospodarki socjalistycznej, a także w początkowych latach transformacji liczba osób chcących studiować znacznie przekraczała liczbę miejsc dla studentów na uczelniach. Zdarzało się, że na bardziej atrakcyjne kierunki studiów na jedno miejsce zgłaszało się kilkunastu kandydatów. Rodziło to różnego rodzaju patologie, które były przedstawiane w literaturze, a nawet znajdowały swój epilog na salach sądowych. „Przede wszystkim okazało się – pisze Bronisław Misztal – że istnienie nominalnie bezpłatnego sektora państwo-

wego szkolnictwa wyższego stało się kapitałem, który padł łupem elit kulturalnych i politycznych skupionych w wielkich miastach. Dostęp do bezpłatnego szkolnictwa wyższego stał się więc dobrem chronionym i pilnowanym, dobrem wartym dodatkowych środków finansowych” (Misztal 2000, s. 10). Szkolnictwo wyższe otaczała szara strefa obejmująca płatne kursy przygotowawcze, korepetycje czy wręcz bezpośrednią korupcję (Misztal 2000, s. 11).

Powstanie uczelni niepublicznych w Polsce nie doprowadziło do rozmontowania makrostruktury sektora państwowego w szkolnictwie wyższym. „W wyniku powstawania niepaństwowych szkół wyższych nie została zamknięta ani jedna wyższa uczelnia państwowa, nie przybyło też ani jednego bezrobotnego” (Misztal 2000, s. 24). Spostrzeżenia te potwierdziła dalsza praktyka. Liczba uczelni publicznych wzrosła o 30, a liczba miejsc na studiach w tych uczelniach wzrosła trzyipółkrotnie, o czym będzie mowa w dalszej części opracowania.

Uczelnie prywatne w Polsce istniały zarówno przed pierwszą wojną światową, jak i w okresie międzywojennym. W PRL uczelnie prywatne zostały upaństwowione, jak np. Szkoła Główna Handlowa. Przywrócenie szkolnictwa prywatnego zawdzięczamy Henrykowi Samsonowiczowi, który w roku 1989 został ministrem edukacji narodowej. Profesor wspomina nową Ustawę o szkolnictwie wyższym z 1990 roku³: „Zdecydowałem, że musi to być rzecz, która w ogóle odchodzi od koncepcji państwa będącego regulatorem merytorycznym działań wyższych uczelni. Uczelnie muszą mieć daleko idącą samodzielność, muszą rządzić się same. Byliśmy również świadomi, że nie ma potrzeby, żeby istniał monopol państwowy na tworzenie wyższych uczelni. Była to pewnego rodzaju rewolucja mentalna, choć nie były to pomysły specjalnie oryginalne, ponieważ są to modele wypróbowane w skali świata” (Samsonowicz 2001, s. 57).

Stosunek władz sektora do uczelni niepaństwowych był zróżnicowany. Wydaje się jednak,

³ Ustawa z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (DzU 1990 nr 65 poz. 385, obecnie uchylona – obowiązuje Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym, DzU 2005 nr 164, poz. 1365).

że tylko jeden z ministrów szkolnictwa wyższego był zdecydowanym przeciwnikiem uczelni niepaństwowych. „Uczelnie niepaństwowe są trwałym elementem polskiego systemu szkolnictwa wyższego – pisał Jerzy Zdrada. – Nic nie zagraża ich pracy, rozwijają się dynamicznie. Nie tylko uzupełniają sieć uczelni państwowych, ale wpływają na cały system edukacji przez swoją konkurencyjność wynikającą z elastycznego reagowania na potrzeby rynku pracy, wymogi zmieniającej się gospodarki oraz nowych struktur życia społecznego” (Zdrada 2001, s. 17).

Trzy czynniki decydowały o rozwoju uczelni niepaństwowych:

- elastyczność uczelni niepaństwowych i umiejętność zarządzania uczelnią przez założycieli i rektorów;
- tworzenie uczelni niepaństwowych poza tradycyjnymi ośrodkami akademickimi;
- olbrzymi niedobór miejsc w uczelniach publicznych, co sprzyjało wyborowi przez wiele osób uczelni niepublicznych.

Z upływem czasu ten trzeci czynnik wyczerpał się. Największym konkurentem uczelni niepaństwowych stały się uczelnie państwowe, które dynamicznie zwiększały liczbę dostępnych miejsc dla studiujących.

W Polsce obowiązuje rygorystyczny system dotyczący nazewnictwa uczelni, jak i wymagań kadrowych. W niektórych krajach nazwa uczelni zależy od liczby dyscyplin, na których kształcą się studenci, a minima kadrowe są formułowane w postaci udziału procentowego zajęć prowadzonych przez profesorów i doktorów, a nie etatowego zatrudnienia. Obecnie większość prywatnych uczelni prowadzi zajęcia wyłącznie na studiach niestacjonarnych (bo stacjonarne są nieodpłatne w licznych uczelniach państwowych), ale musi utrzymać minimum kadrowe jak w uczelniach państwowych, które przy tym samym minimum prowadzą zajęcia na studiach stacjonarnych i niestacjonarnych. Warunkiem funkcjonowania uczelni prywatnych w Polsce, podobnie jak w Stanach Zjednoczonych, jest zdecydowane zwiększenie pomocy materialnej dla studentów uczelni niepublicznych i ograniczenie usług publicznych w tym zakresie, o czym będzie mowa w dalszej części opracowania.

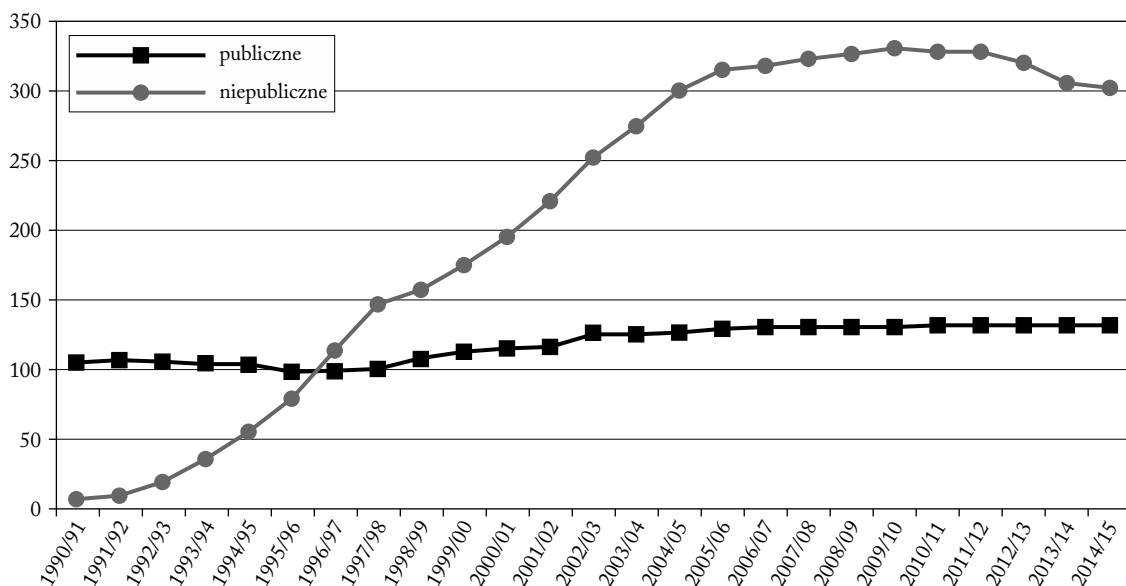
„Minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego wydał od 1991 r. [do 2009 r.] zgodę na otwarcie 326 dużych i małych uczelni niepaństwowych. [...] Jaka więc logika tkwi w argumentach o wyższości sektora państwowego nad niepaństwowym? Przypadki patologii eksponowane wobec niektórych uczelni niepaństwowych jednakowo towarzyszą obu sektorom [...]. Wspomniana wyższość objawia się w silnym – formalnym i finansowym – poparciu urzędników, mających bezpośrednie i lepsze kontakty z rektorami uczelni państwowych niż z drugim sektorem. To urzędnicy w imieniu państwa rozdzielali dotacje budżetowe na inwestycje czy podwyżki wynagrodzeń. Takich zabiegów natomiast nie obserwowano wobec nowo powstałego sektora uczelni niepaństwowych startującego w latach 90. z pozycji słabszych pod każdym względem, bez własnej kadry, bazy i funduszy” (MNiSW 2009, s. 6).

W okresie transformacji następował dynamiczny rozwój uczelni państwowych, pomimo tego, że znana była sytuacja demograficzna naszego kraju, z której wynikało, że liczba ludności w wieku 19–24 lata będzie się znacząco zmniejszała. W latach 1989–2008 nastąpił dynamiczny przyrost studentów stacjonarnych w uczelniach państwowych. Uczelnie niepaństwowe nie mogły konkurować z uczelniami publicznymi w pozyskiwaniu kandydatów na studia stacjonarne. W związku z tym większość uczelni niepublicznych kształci studentów wyłącznie na studiach niestacjonarnych. Kolejną niekorzystną dla uczelni niepublicznych okolicznością było zniesienie we wrześniu 2016 r. w wyniku rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego dwuetatowości w szkolnictwie wyższym. Prawdopodobnym rezultatem tego rozporządzenia będzie upadek wielu uczelni niepublicznych.

Studenci w uczelniach publicznych i niepublicznych w latach 1989/1990 – 2014/2015

W roku 1990 w Polsce nie istniały jeszcze uczelnie niepaństwowe⁴. Dopiero Ustawa z dnia

⁴ W pierwszych latach transformacji (do 2005 r.) uczelnie wyższe w Polsce dzieliły się na państwowe i niepaństwowe.



Wykres 2. Liczba uczelni publicznych i niepublicznych.

Źródło: GUS 2015, s. 27.

12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym umożliwiła tworzenie uczelni niepaństwowych⁵. Liczbę uczelni publicznych i niepublicznych przedstawiono na wykresie 2.

W latach 1989/1990–2006/2007 nastąpił ponad pięciokrotny (519%) wzrost liczby studentów w Polsce. W roku 2006 rozpoczął się spadek liczby studentów. W roku 2014/15 w stosunku do roku 2006/2007 liczba studentów w Polsce zmniejszyła się o 472,0 tys. (tabela 1), z tego w uczelniach publicznych o 190,9 tys. i w uczelniach niepublicznych o 281,1 tys.

Dane zawarte w tabeli 1 pokazują relacje między liczbą studentów w uczelniach niepublicznych i publicznych. W latach 1991–2008 liczba studentów w uczelniach niepublicznych wzrastała. W 2008 roku 34,2% studentów uczęszczało do uczelni niepaństwowych. Od tego roku następuje jednak systematyczny spadek liczby studentów w uczelniach niepaństwowych.

Od 2005 r. zgodnie z Ustawą z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (DzU z dnia 30 sierpnia 2005 r.) uczelnie określa się jako publiczne albo niepubliczne.

⁵ Uchylona obecnie Ustawa z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (DzU 1990 nr 65 poz. 385).

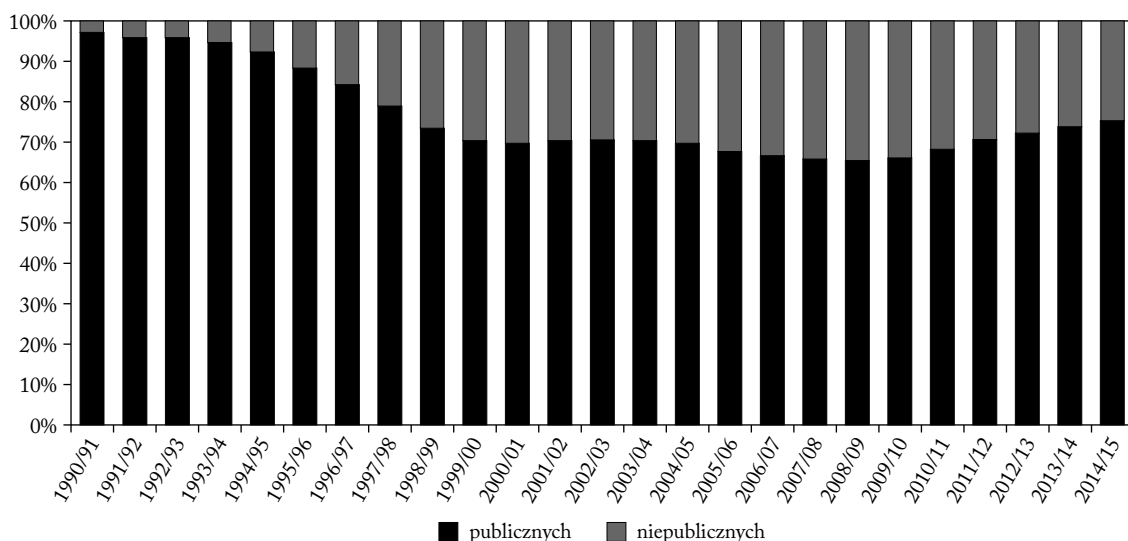
Według prognozy MNiSW z 2013 roku liczba studentów w roku 2014 miała wynosić 1 556 tys. Faktyczna liczba wyniosła 1 469,4 tys., a więc była niższa o niemal 87 tys. Zgodnie z prognozą do roku 2035 liczba studentów będzie malała i w roku 2035 wyniesie 1 250 tys. W późniejszych latach według Ministerstwa liczba studentów będzie ponownie wzrastać. Prognoza liczby studentów jest tworzona na podstawie danych o sytuacji demograficznej, ale na liczbę studentów w Polsce oddziałuje jeszcze wiele innych czynników. Można przyjąć, że od roku 2005 na zmniejszanie się liczby studentów oddziaływały następujące czynniki:

- sytuacja demograficzna;
- wyjazdy ludności polskiej, szczególnie młodzieży, za granicę – mogła to być liczba nawet 3 mln osób;
- wyższe wykształcenie przestało być wystarczającą gwarancją na znalezienie pracy w kraju;
- w Europie i w Polsce wzrasta udział młodzieży, która po zakończeniu obowiązkowego edukacyjnego nie uczy się, nie studiuje i nie pracuje – zagadnienie to wymaga pogłębionych badań.

Tabela 1. Studenci w uczelniach publicznych i niepublicznych w latach 1989/1990 – 2014/2015 w Polsce

Rok	Liczba studentów w tys.			Udział studentów w uczelniach niepublicznych w procentach
	Ogółem	Z tego w uczelniach		
		publicznych	niepublicznych	
1989/1990	378,4	378,4	–	–
1990/1991	403,8	403,8	–	–
1991/1992	428,2	413,8	14,4	3,4
1995/1996	794,6	705,2	89,4	11,3
2000/2001	1584,8	1112,5	472,3	29,8
2004/2005	1926,1	1344,0	582,1	30,2
2005/2006	1953,8	1333,0	620,8	31,8
2006/2007	1941,4	1301,1	640,3	33,0
2007/2008	1937,4	1276,9	660,5	34,1
2008/2009	1927,8	1268,4	659,4	34,2
2009/2010	1900,0	1266,9	633,1	33,3
2010/2011	1841,3	1261,2	580,1	31,5
2011/2012	1764,1	1245,9	518,2	29,4
2012/2013	1676,9	1217,5	459,5	27,4
2013/2014	1549,8	1161,3	398,6	25,1
2014/2015	1469,4	1110,2	359,2	24,4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: GUS 1991, s. 439; GUS 1992, s. 411–421; GUS 1994, s.486; GUS 1996, s. 249; GUS 2015, s. 26, 30.



Wykres 3. Studenci w szkołach wyższych i niepublicznych – udział procentowy

Źródło: GUS 2015, s. 28.

Procentowy udział studentów w szkołach wyższych publicznych i niepublicznych przedstawiono na wykresie 3.

Stosunkowo niska innowacyjność polskiej gospodarki, pomimo dużej liczby absolwentów (w tym często bezrobotnych), każe zastanowić się nad poziomem systemu szkolnictwa wyższego. Czy system ten służy rozwojowi innowacyjności, czy jest to edukacja dla innowacyjności? Wstępna ocena nie prowadzi do pozytywnej odpowiedzi. Wymaga to jednak pogłębionych badań i krytycznej oceny polskiego systemu edukacyjnego na poziomie wyższym.

Temat edukacji dla rozwoju innowacyjnego w Polsce został podjęty między innymi w roku 2001 przez Kongres Rektorów Uczelni Niepaństwowych. Antoni Kukliński podaje treść definicji gospodarki opartej na wiedzy (GOW).

GOW jest gospodarką, w której wiedza jest tworzona, przyswajana, przekazywana i wykorzystywana bardziej efektywnie przez przedsiębiorstwa, organizacje, osoby fizyczne i społeczności, sprzyjając szybkiemu rozwojowi gospodarki i społeczeństwa. Definicja ta nie koncentruje uwagi wyłącznie na wąskim odcinku przemysłu wysokiej technologii czy też na technologii informacji i komunikacji. Definicja ta stwarza rodzaj ramy dla analizy całego spektrum opcji w zakresie polityki edukacyjnej oraz polityki w zakresie infrastruktury informatycznej oraz systemów innowacji, które proponują rozwój GOW. Definicja ta także podkreśla rolę lepszej koordynacji pomiędzy działalnością rządu, sektora prywatnego oraz społeczeństwa obywatelskiego w celu wzmocnienia konkurencyjności oraz przyspieszenia rozwoju gospodarczego i społecznego (Dahlman, Andersson 2000, s. 3; cyt. za: Kukliński 2001b).

Główny Urząd Statystyczny do danych zawartych w tabeli 2 zamieścił następujący komentarz: „W uczelniach publicznych dominującą formą kształcenia były studia stacjonarne, na których uczyło się 76,7% studentów (74,7% w 2013/2014 r.), natomiast w niepublicznych szkołach wyższych – studia niestacjonarne – [kształciło się tam] 78,2% studentów (80% w 2013/2014 r.). Studenci w ostatnich latach coraz częściej wybierają kształcenie na studiach stacjonarnych w uczelniach publicznych” (GUS 2015, s. 31). Sytuacja ta wynika z funkcjonowania systemu szkolnictwa wyższego w Polsce, a raczej z braku systemu wspierającego funkcjonowanie szkolnictwa prywatnego w Polsce.

Zmiany w liczbie studentów Główny Urząd Statystyczny wiąże ze zmianą w liczbie ludności: „liczba studentów systematycznie maleje. W ciągu 9 lat zmniejszyła się ona o 24,8%, a w ciągu ostatniego roku [2014] spadek ten wyniósł 5,2%. Zmiany te związane są z malejącą liczbą ludności w wielu 19–24 lata, która w tym okresie zmalała o 24,7%” (GUS 2015, s. 31). Na zmiany te jednocześnie wpływają jeszcze inne czynniki, o których pisano wcześniej, między innymi wyjazdy zagraniczne ludności. Od roku 2010 następuje w Polsce spadek wskaźnika skolaryzacji na poziomie wyższym (tabela 3), zarówno brutto, jak i netto. W roku 2010 wskaźnik ten wyniósł 53,8% brutto i 40,8% netto. Warto podkreślić, że udział uczelni niepublicznych w kształtowaniu wskaźnika skolaryzacji w roku 2010 wyniósł 13,8 punktu procentowego.

Wysoka dynamika wskaźnika skolaryzacji w okresie transformacji i wysoki jego poziom, w szczytowym okresie wynoszący ponad

Tabela 2. Studenci według formy studiów w roku 2014/2015

Wyszczególnienie	Ogółem	Na studiach	
		stacjonarnych	niestacjonarnych
Ogółem	1 469 386	929 502	539 884
Szkoły publiczne	1 110 208	851 189	259 019
Szkoły niepubliczne	359 178	78 313	280 865

Źródło: GUS 2015, s. 31.

Tabela 3. Wskaźniki skolaryzacji w szkolnictwie wyższym w Polsce w latach 1990–2014

Lata	Wskaźnik skolaryzacji		Różnica pomiędzy wskaźnikiem brutto i netto
	Brutto	Netto	
1990/1991	12,9	9,8	3,1
1995/1996	22,3	17,2	5,1
2000/2001	40,7	30,6	10,1
2005/2006	48,9	38,0	10,9
2010/2011	53,8	40,8	13,0
2011/2012	53,1	40,6	12,5
2012/2013	51,8	40,2	11,6
2013/2014	49,6	38,6	11,0
2014/2015	48,1	37,8	10,3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: GUS 2015, s. 29.

50 procent, przyczynił się do zmniejszenia luki edukacyjnej społeczeństwa polskiego. Ludność Polski w wieku 15 lat i więcej posiadająca wyższe wykształcenie stanowiła w Polsce w roku 1960 2,1%, w roku 1970 – 2,7%, w roku 1988 – 6,5%, w roku 2002 – 10,2%, w roku 2006 – 15,3%, w roku 2011 – 17% (GUS 2008). Polska w okresie komunizmu miała dwa razy mniejszą liczbę studentów w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców, niż np. Rosja czy Białoruś. W roku 1990 tylko co dziesiąta młoda osoba podejmowała studia wyższe. W roku 2010 na dziesięć osób w wieku 19–24 lata studiowały ponad cztery osoby. Utrzymanie się wskaźnika skolaryzacji na obecnym poziomie przyczyni się do tego, że Polska w perspektywie kilkunastu lat doścignie pod względem wykształcenia na poziomie wyższym kraje zachodnie. Wydaje się, że udział społeczeństwa z wyższym wykształceniem na poziomie 30% jest wskaźnikiem satysfakcjonującym.

Poniżej zostały przedstawione dwie prywatne uczelnie działające w Stanach Zjednoczonych. W oparciu o opis ich sposobu funkcjonowania przygotowano rekomendacje dla polskiego systemu szkolnictwa wyższego.

Caltech (California Institute of Technology)

California Institute of Technology to jedna z najlepszych prywatnych uczelni w Stanach Zjednoczonych. Ma siedzibę w Pasadenie w Kalifornii na przedmieściach Los Angeles. Jest to stosunkowo mała uczelnia, jednak jej absolwenci zdobyli 32 Nagrody Nobla. Przez pięć lat z rzędu (w latach 2011/2012–2015/2016) w prestiżowym rankingu najlepszych uczelni na świecie magazynu *Times Higher Education* zajmowała pierwsze miejsce, zaś w roku 2016/2017 zajęła drugie miejsce. (W roku 2016/2017 dwie uczelnie z Polski – UW i Politechnika Warszawska – trafiły do szóstej setki).

Uczelnia z Pasadeny, która ma zaledwie 2300 studentów i 300 wykładowców, wygrała po raz trzeci. Zwycięstwo dało jej 94,9 punktów na 100 możliwych, czyli o jeden punkt więcej od największego konkurenta w kraju – Harvardu, który awansował na drugą pozycję z czwartej w ubiegłym roku.

W rankingu z 2016 roku na pierwszym miejscu jest Harvard University, na drugim Massachusetts Institute of Technology, California Institute of Technology spadł na 10. pozycję. W pierwszej dziesiątce znajduje się osiem uniwersytetów amerykańskich i dwa brytyjskie (Cambridge i Oxford).

Quinnipiac University w Hamden i jego doświadczenia

Jest to prywatny uniwersytet założony w 1929 r. w stanie Connecticut. Jego fundusz założycielski to 368 milionów dolarów, kadra akademicka liczy 350 pracowników zatrudnionych na pełnym etacie.

W uczelni aktualnie studiuje 9300 studentów, z tego na studiach I stopnia (licencjackich czteroletnich) 6700 i na studiach II stopnia (magisterskich) 2600. W uniwersytecie studiują najlepsi uczniowie swoich liceów. 22% studentów pierwszego roku było wśród 10% najlepszych uczniów w swoich liceach, 55% studentów pierwszego roku – wśród 25% najlepszych uczniów w swoich liceach, 90% – wśród 50% najlepszych uczniów w swoich liceach.

W roku 2014 przeprowadzono badanie absolwentów studiów licencjackich po sześciu miesiącach od skończenia studiów. Okazało się, że:

- 55% pracuje w wymiarze pełnego etatu;
- 40,3% studiuje na studiach magisterskich;
- 4,6% poszukuje pracy.

Koszty studiów na Quinnipiac University są następujące:

- koszt jednego dodatkowego kredytu na studiach dziennych (poniedziałek – piątek od 8:00 do 17:00): 995 USD;
- koszt jednego dodatkowego kredytu na studiach zaocznych (poniedziałek – piątek po 17:00 i soboty – niedziele): 710 USD;
- rok studiów licencjackich: 41990 USD;
- wynajem akademika: 15170 USD;
- łącznie rok studiów: 57160 USD.

Tabela 4. Koszt kształcenia w Polsce w 2014 r. w przeliczeniu na studenta

	Wariant a	Wariant b
Uczelnie publiczne	18 916	16 151
Uczelnie niepubliczne	8 668	8 214

Wariant a obejmuje koszty własne działalności eksploatacyjnej, pomoc materialną dla studentów wraz z własnym funduszem stypendialnym.

Wariant b obejmuje koszty własne działalności dydaktycznej, pomoc materialną dla studentów wraz z własnym funduszem stypendialnym.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS 2015, s. 208.

Koszty studiów są nieporównywalne z analogicznymi kosztami w Polsce. Tabela 4 pokazuje wysokość tych kosztów w 2014 roku w przeliczeniu na studenta (w PLN).

W Quinnipiac University działa Instytut Innowacji. Jest on prowadzony przez osobę z dużym doświadczeniem w zakładaniu przedsiębiorstw i korzystnym ich sprzedawaniu. Pracownicy Instytutu dobrze znają proces tworzenia jednostki gospodarczej i wiedzą, jak szukać finansowania ze strony inwestorów. Studenci i pracownicy mogą uzyskać konkretne porady, co trzeba zrobić, żeby przygotować profesjonalny biznesplan, przeprowadzić badania marketingowe, przygotować analizę rynku i po tych wszystkich krokach pójść do inwestorów i zaprezentować swój pomysł. Jeżeli firma otrzyma finansowanie, Instytut wspiera ją w poszczególnych etapach rozwoju.

Na studiach *Master of Business Administration* w Quinnipiac University 95% wykładowców ma doświadczenie biznesowe, zdobyte zwykle w czasie pracy dla firm, które były światowymi liderami w swoich branżach. Zajęcia są podzielone na część teoretyczną i praktyczną, z większym naciskiem na praktyczną. Na zajęcia nie przychodzi się, żeby słuchać, jak wykładowca czyta slajdy lub książkę, ale żeby na rzeczywistych przykładach analizować określony temat teoretyczny. Teorię przyswajają się głównie w domu poprzez przeczytanie rozdziału książki, do tego czasem profesor dostarcza jakiś artykuł teoretyczny i praktyczny. Egzamin na studiach MBA to rzadkość, przez cały semestr pracuje się na ocenę końcową poprzez przygotowywanie analiz studiów przypadków, referatów, prezentacji i testów, które wykonuje się w domu w trybie online.

Zaletą Quinnipiac University jest to, że zajęcia odbywają się w małych grupach (15–30 osób) – o wiele mniejszych niż w stanowym University of Connecticut, gdzie tradycyjne wykłady są prowadzone dla 100–200 osób. Efektywność wykładów w dużych grupach (z egzaminami w końcu semestru, podobnie jak to najczęściej bywa w Polsce) jest niska. Studenci na ogół uczą się przed egzaminem – jest to świeża pamięć, z której mało zostaje po złożeniu egzaminu, a informacje znikają zgodnie z krzywą Ebbinghausa. Quinnipiac rozwija również ofertę studiów online; z roku na rok mają one coraz większe zain-

teresowanie i są doceniane w rankingach. Podsumowując, Quinncipiac to uczelnia o profilu praktycznym – miernikiem jej efektywności jest procent pracujących wśród jej absolwentów.

Różnic między uniwersytetami w Stanach Zjednoczonych i w Polsce jest dużo więcej. W oparciu o ich analizę można wyciągnąć następujące wnioski:

- 1) Pracownicy uczelni w Polsce zbyt późno osiągają samodzielność naukową. Należałoby umożliwić niezależną pracę naukową osobom, które obroniły doktorat trzy do pięciu lat temu. Dzięki temu naukowcy mogliby prowadzić niezależny program badawczy w swoich najbardziej kreatywnych latach. Odkrycia, które zostały uhonorowane Nagrodami Nobla, najczęściej były dokonywane pomiędzy 35 a 45 rokiem życia naukowców. Niewielu ludzi w Polsce ma szansę na to, by stać się niezależnym pracownikiem naukowym w tym wieku.
- 2) W Stanach Zjednoczonych studenci licencjacy i magisterscy mają co tydzień zadawane prace domowe i egzaminy w ciągu roku. W europejskim systemie egzaminy są organizowane raczej pod koniec semestru, co nie mobilizuje do systematycznego wysiłku i bieżącego przyswajania i ugruntowywania wiedzy.
- 3) Uniwersytety w Polsce nie powinny zajmować się kształceniem masowym i przyjmować wszystkich chętnych, niezależnie od ich wcześniejszych osiągnięć. Uczelnie w większym stopniu powinny też pełnić funkcje naukowe. W Caltech relacja między liczbą studentów i doktorantów wynosi 40/60.
- 4) Szczególną uwagę należy zwrócić na połączenia między gospodarką a szkolnictwem wyższym. To właśnie dzięki tym połączeniom możliwe jest lepsze kształcenie studentów, ale również przepływ osiągnięć naukowych do praktyki gospodarczej. Biura transferu technologii, które zajmują się testowaniem pomysłów, szukaniem inwestorów i motywowaniem wynalazców, funkcjonują na różne sposoby. Massachusetts Institute of Technology zarówno patentuje, szuka inwestorów, jak i daje procent dla wynalazców. Caltech nie szuka inwestorów, ale daje wyższy procent od dochodów swoim naukowcom (około 30%).
- 5) Kształcenie doktorantów w większym stopniu powinno odbywać się w związku z gospodarką (przemysłem). Doktoranci powinni mieć praktyki w przedsiębiorstwach. Jak wynika z doświadczeń autora, w Polsce (przynajmniej w naukach ekonomicznych) samo zdobycie informacji szczegółowych, poza informacjami przygotowywanymi przez GUS, jest związane z ogromnymi trudnościami. Relacje doktorantów ze światem gospodarczym powinny być o wiele ściślejse.
- 6) Rekrutacja studentów nie powinna odbywać się wyłącznie na podstawie świadectw dojrzałości. Uniwersytety w Stanach Zjednoczonych wprowadzają szereg innych zmiennych: stopnie, zdolności przywódcze i społeczne, osiągnięcia w konkursach, nietypowe projekty zrealizowane samodzielnie. Uczelnie starają się ocenić również motywację studentów i umiejętność radzenia sobie ze stresem. Te nienumeryczne zmienne są ważne dla przyszłego sukcesu studentów. W Polsce szkolnictwo wyższe nie ocenia w ten sposób kandydatów na studia.
- 7) W Polsce należy rozważyć przyjęcie programów badań naukowych dla studentów I i II stopnia. W Massachusetts Institute of Technology 70% licencjackich studentów prowadzi takie badania przynajmniej przez jeden semestr. W Polsce jest to trudne do osiągnięcia.
- 8) Należy stworzyć młodzieży w szkole średniej możliwość uczestniczenia w kursach uniwersyteckich. W Stanach Zjednoczonych to bardzo popularne; dzięki temu uczniowie (przyszli studenci) mogą realizować mniej kursów na uniwersytecie. Czasami podstawowe kursy uniwersyteckie są również prowadzone w szkole średniej (tzw. *advanced placement*). Uniwersytety uznają *advanced placement* i pozwalają studentowi, który zdał egzamin z takiego kursu, zacząć od wyższego poziomu. Tym samym zdolni studenci nie muszą się nudzić na podstawowych kursach.
- 9) Dobro, które jest powszechnie dostępne, na ogół nie jest dobrem wystarczająco cenionym. W nawiązaniu do punktu szóstego, uczelnie powinny stawiać kandydatom na studia dodatkowe wymagania. Wprowadzenie przynajmniej niewielkiej selekcji kandydatów wzmocni ich

- przygotowanie w szkole średniej i podniesie rangę studiowania i dyplomu.
- 10) Należy uelastyczyć zapisy artykułu 3 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, dotyczącego wymaganej liczby dyscyplin, w których uczelnie muszą mieć uprawnienia do nadawania stopnia naukowego doktora. Nadmierne wymagania mogą prowadzić do atomizacji czy otwierania kierunków studiów przy niewielkiej liczbie studentów.
 - 11) Stworzenie ekonomicznych warunków do rozwoju uczelni prywatnych ograniczy monopol uczelni państwowych i wyzwoli uczciwą konkurencję między uczelniami. Może to przynieść znaczne oszczędności finansowe i poprawić jakość kształcenia.
 - 12) Wzrost pozycji rankingowych polskich uniwersytetów będzie możliwy między innymi dzięki włączeniu w ich struktury nauk medycznych i technicznych.

Wyrównywanie szans edukacyjnych studentów

Jak pisze Anna Blumsztajn, „nierówności w dostępie do edukacji na różnych poziomach występują powszechnie i mimo programów wyrównywania szans prowadzonych w wielu krajach, problem ten pozostaje nierozwiązany. Nierówności w dostępie do edukacji zakłócają podstawową społeczną funkcję systemu edukacji” (Blumsztajn 2003, s. 12).

Student powinien mieć ekonomiczną wolność wyboru uczelni publicznej lub niepublicznej. Realizowaniu tej wolności powinien służyć system wyrównywania szans edukacyjnych. System ten odgrywa bardzo ważną rolę z punktu widzenia polityki społecznej i gospodarczej.

W Stanach Zjednoczonych studenci uniwersytetów prywatnych otrzymują zdecydowanie szerszą pomoc materialną niż w Polsce. Wskazuje na to przykład z Quinnipiac University. 85% studentów klasy 2020 (to znaczy tych, którzy skończą studia w 2020 r.) otrzymuje pomoc finansową. Rozkład liczby studentów pod względem rocznych dochodów na rodzinę był następujący (w procentach):

Rodziny poniżej 50 tys. USD	12
Rodziny pomiędzy 50 a 100 tys. USD	19
Rodziny pomiędzy 100 a 150 tys. USD	16
Rodziny powyżej 150 tys. USD	53
Razem	100

Blumsztajn omawia system pomocy dla studentów w Stanach Zjednoczonych i we Francji. Z opracowania wynika, że w Stanach Zjednoczonych studia są odpłatne, a pomoc materialna dla studentów jest szeroka: w roku 2001/2002 wynosiła ponad 59 miliardów dolarów. Tymczasem w Polsce w uczelniach prywatnych studenci wnoszą czesne i otrzymują znikomą pomoc materialną ze strony państwa. Tworzy to nierówności społeczne i nierówności w dostępie do edukacji. „W Polsce – pisze Anna Blumsztajn – gdzie środki na finansowanie szkolnictwa wyższego są bardzo ograniczone, a nierówności w dostępie do edukacji ogromne, niezbędne jest wydatkowanie przynajmniej części środków na szkolnictwo tak, aby były one ukierunkowane i nastawione na wyrównywanie szans” (Blumsztajn 2003, s. 18). Najlepszym rozwiązaniem służącym wyrównaniu szans edukacyjnych kandydatów na uczelniach niepublicznych jest przyznanie bonów edukacyjnych.

Do wyrównania szans edukacyjnych studentów mogłyby się też przyczynić współpłatność za studia dzienne w uczelniach publicznych. Wymagałoby to jednak zmiany konstytucji naszego kraju (Woźnicki 1997).

Od 1 stycznia 2004 r. studenci studiów stacjonarnych i niestacjonarnych w uczelniach bez względu na formę własności mają prawo do pomocy materialnej. Fundusze na pomoc materialną były jednak przyznawane nieproporcjonalnie do liczby studentów w uczelniach publicznych i niepublicznych. Już po wprowadzeniu tych funduszy pomocowych, uczelnie niepubliczne partycypowały w 15,9% ogólnych wydatków z tego funduszu, kształcąc ponad jedną trzecią ogólnej liczby studentów. W roku 2014 fundusz pomocy materialnej wyniósł 423 mln zł, z tego fundusz pomocy w uczelniach niepublicznych 33 mln zł (GUS 2015, s. 204–205). Oznacza to, że udział funduszu na pomoc materialną dla studentów uczelni niepaństwowych wyniósł 7,8%, pomimo tego, że uczelnie niepaństwowe kształ-

ciły w tym roku jedną czwartą ogółu studentów. Taki podział oznacza dyskryminację studentów uczelni niepublicznych. Warunkiem funkcjonowania uczelni sektora prywatnego jest bowiem wyrównanie sytuacji ekonomicznej studentów bez względu na formę własności uczelni.

W art. 95. ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym upoważniono ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego do określenia warunków występowania uczelni niepublicznych o dotacje. Brzmienie tego ustępu było następujące:

Minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego określi, w drodze rozporządzenia, warunki i tryb występowania przez uczelnie niepubliczne o dotacje, o których mowa w artyku 94, oraz sposób kontroli ich wykorzystania, uwzględniając jakoś kształcenia w uczelni, liczbę nauczycieli akademickich, dla których uczelnia jest podstawowym miejscem pracy, liczbę kształconych w uczelni studentów studiów stacjonarnych i uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich, zaangażowanie własnych środków w rozwój bazy materialnej uczelni oraz osiągnięcia uczelni w dotychczasowym kształceniu.

Jednak żaden z ministrów nie wydał stosownego rozporządzenia nawet pomimo pozytywnej opinii Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich. Sprawa została skierowana do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem, aby zagadnienie pomocy dla uczelni niepublicznych zostało określone w ustawie, a nie w rozporządzeniu ministra. 24 kwietnia 2013 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wysłał do Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie pismo nr RPO-688759-

I/12/NC. 10 grudnia 2013 r. Trybunał Konstytucyjny uznał, że zapis art. 95 ust. 1 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym jest niezgodny z art. 70 ust. 3, zdanie 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej („Warunki zakładania i działalności szkół niepublicznych oraz udziału władz publicznych w ich finansowaniu, a także zasady nadzoru pedagogicznego nad szkołami i zakładami wychowawczymi, określa ustawa”).

Ustawodawca rozwiązał to zagadnienie w taki sposób, że skreślił z ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym art. 95 ust. 1, co wyeliminowało pomoc materialną państwa dla studentów uczelni niepublicznych. Państwo nie prowadzi zatem żadnej polityki społecznej w odniesieniu do studentów uczelni niepublicznych, co szczególnie negatywnie jest oceniane przez studentów wywodzących się z małych miast i ze środowisk wiejskich, których nie stać na wyjazd do tradycyjnych ośrodków akademickich.

Przestrzenne rozmieszczenie uczelni i studentów

Powstanie uczelni niepaństwowych przyczyniło się do zmiany mapy przestrzennej szkolnictwa wyższego w Polsce. Wiele uczelni powstało w mniejszych miastach, co zmniejszyło odległość między miejscem studiowania a miejscem zamieszkania studentów. Znaczna część studentów mogła podjąć studia bez konieczności zmiany miejsca zamieszkania i kosztownych dojazdów. Absolwenci tych uczelni częściej pozostawali w miejscowości, w której skończyli studia. Zauważył to również GUS, który w komentarzu

Tabela 5. Studenci uczelni niepaństwowych według miejsca zamieszkania

Miejsce zamieszkania	Liczba studentów	W odsetkach do ogółu
Ogółem	7935	100,0
Wieś	1759	22,2
Miasta o liczbie mieszkańców:		
do 20 tys.	2483	31,3
od 20 do 50 tys.	1054	13,3
od 50 do 100 tys.	1599	20,1
powyżej 100 tys.	1040	13,1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Tabela 6. Studenci uczelni niepaństwowych według miejsca zamieszkania i formy studiów

Miejsce zamieszkania	Studia			
	stacjonarne		niestacjonarne	
	Liczba studentów	W odsetkach do ogółu	Liczba studentów	W odsetkach do ogółu
Ogółem	712	100,0	4126	100,0
Wieś	198	27,8	454	11,0
Miasta o liczbie mieszkańców:				
do 20 tys.	204	28,7	1586	38,5
od 20 do 50 tys.	52	7,3	533	12,9
od 50 do 100 tys.	110	15,4	756	18,3
powyżej 100 tys.	148	20,8	797	19,3

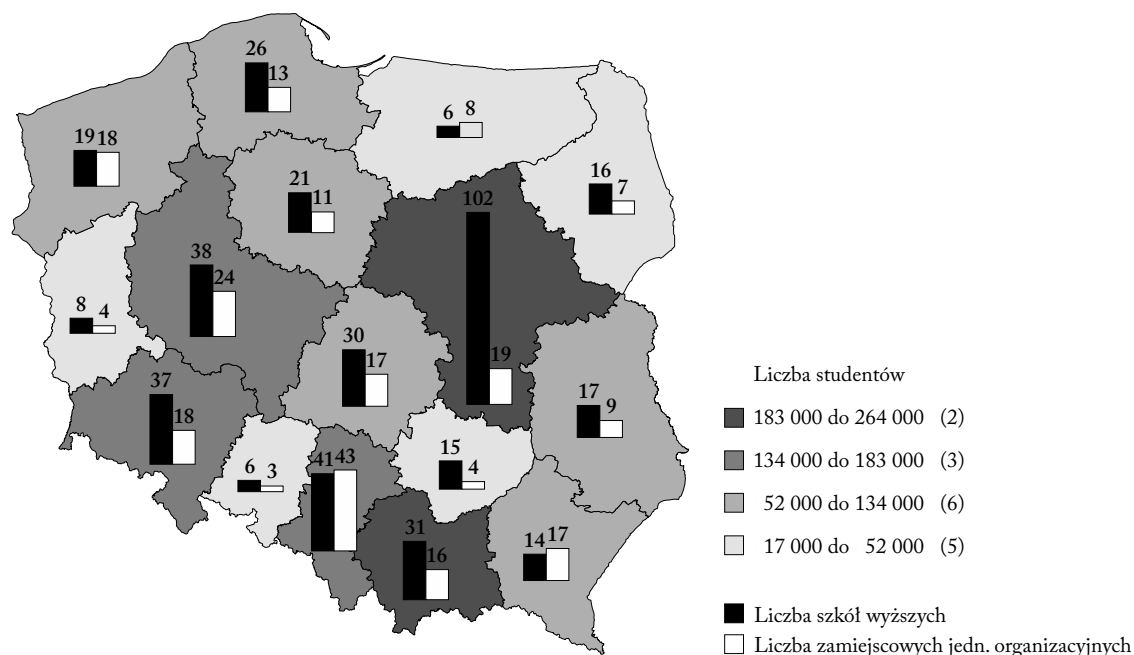
Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

pisze: „Wiele uczelni niepublicznych prowadzi kształcenie wyłącznie na poziomie licencjackim. Szkoły te nierzadko mieszczą się w mniejszych ośrodkach, gdzie stanowią jedyną i tańszą niż studiowanie w mieście uniwersyteckim możliwość kształcenia się” (GUS 2015, s. 31).

W rocznikach statystycznych oraz opracowaniach „Szkoły wyższe i ich finanse” sporządzanych przez GUS nie podaje się danych na temat

miejsca zamieszkania studentów. W celu rozpoznania tego zagadnienia w roku 2010 badaniem objęto 7935 studentów uczelni niepaństwowych zlokalizowanych w miastach liczących około 50 tys., 100 tys. i ponad 300 tys. mieszkańców. Wyniki zostały zawarte w tabeli 5.

Z danych zawartych w tabeli 5 wynika, że w badanych uczelniach niepaństwowych udział studentów ze środowisk wiejskich wynosi 22,2%,



Mapa 1. Studenci i szkoły wyższe według województw w roku akademickim 2014/2015

Źródło: GUS 2015, s. 27.

a ze środowisk wiejskich i miast do 20 tys. mieszkańców aż 53,5%. Studenci z miast o liczbie powyższej 100 tysięcy mieszkańców stanowią zaledwie 13,1%.

Początkowo sądzono, że w Polsce uczelnie prywatne są dla zamożnej części społeczeństwa. Praktyka tego nie potwierdza, ponieważ kształcą się w tych uczelniach osoby mniej zamożne, ze środowisk wiejskich i małych miast. O niższej zamożności studentów uczelni niepublicznych świadczy również fakt, że studenci ci otrzymują wyższe stypendia socjalne niż studenci uczelni publicznych.

Na studiach stacjonarnych (tabela 6) jest większy odsetek studentów ze środowisk wiejskich niż na studiach niestacjonarnych. Prawie 60% studentów stacjonarnych w badanych uczelniach to studenci ze środowisk wiejskich i miast do 20 tys. mieszkańców.

O wyborze uczelni decyduje, oprócz odpłatności, wiele innych czynników, w tym koszty zakwaterowania, wyżywienia, dojazdów itp. Koszty te stanowią poważną barierę dla mieszkańców małych miast i środowisk wiejskich, powstrzymując ich przed wyjazdem do większego miasta na studia.

Zakończenie

W opracowaniu wskazano konieczność przeprowadzenia zmian w funkcjonowaniu sektora szkolnictwa wyższego w Polsce. Należy dokonać pogłębionej analizy krytycznej tego sektora na tle otoczenia, a w szczególności wykorzystując doświadczenia uniwersytetów amerykańskich (które są uniwersytetami przodującymi w świecie). Poprawa pozycji rankingowej polskich uniwersytetów może odbyć się dzięki innowacjom organizacyjnym (np. włączeniu w struktury uniwersytetów nauk medycznych i technicznych), dydaktycznym i naukowym. W dydaktyce należy doprowadzić do większej aktywności studentów na zajęciach. Uniwersytety, jeżeli chcą osiągać sukcesy, nie mogą nastawiać się na masowe kształcenie studentów. Muszą kształcić liderów i mieć znaczące osiągnięcia naukowe, z Nagrodami Nobla włącznie.

Jeśli chodzi o politykę władz państwowych wobec sektora prywatnego w szkolnictwie wyż-

szym, należy odnotować, że władze te prowadzą praktyki deprecjacyjne, co ogranicza konkurencję i jest poważnym hamulcem dla zdrowego współzawodnictwa.

Literatura:

Bialoń, L. (2001). Programy kształcenia w zakresie innowacyjności w wyższych szkołach menadżerskich. W: J. Szablowski (red.), *Edukacja dla rozwoju innowacyjnego w Polsce* (s. 181–186). Warszawa – Białystok: KRUN.

Blumsztajn, A. (2003). Modele wyrównywania szans edukacyjnych: Stany Zjednoczone i Francja. *Polityka Społeczna*, nr 5/6, s. 12–19.

Dahlman, C., Andersson, T. (red.) (2000). *Korea and the Knowledge-based Economy. Making the Transition*. Paris: OECD – World Bank Institute.

Drucker, P. F. (1992). *Innowacja i przedsiębiorczość. Praktyka i zasady*. Tłum. A. Ehrlich. Warszawa: Państwowe Wydawnictwa Ekonomiczne.

Dutta, S., Lanvin, B., Wunsch-Vincent, S. (red.) (2015). *The Global Innovation Index. Effective Innovation Policies for Development*. Fontainebleau, Ithaca, Geneva: Cornell University, INSEAD, WIPO.

Gołębiowski, T., Dąbrowski M., Mierzejewska B. (red.). (2005). *Uczelnia oparta na wiedzy. Organizacja procesu dydaktycznego oraz zarządzanie wiedzą w ekonomicznym szkolnictwie wyższym*. Warszawa: Fundacja Promocji i Akredytacji Kierunków Ekonomicznych.

Guliński, J., Zasiadły, K. (red.) (2005). *Innowacyjna przedsiębiorczość akademicka – światowe doświadczenia*. Warszawa: PARP.

GUS (1991). *Rocznik statystyczny*. Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.

GUS (1992). *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.

GUS (1994). *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.

GUS (1996). *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.

GUS (2008). *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.

GUS (2015). *Szkoły wyższe i ich finanse w roku 2014*. Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.

Kukliński, A. (red.) (2001a). *Gospodarka oparta na wiedzy. Wyzwanie dla Polski XXI w.* Warszawa: KBN.

Kukliński, A. (2001b). *Gospodarka oparta na wiedzy jako wyzwanie dla Polski XXI wieku. Zarys programu badań*. W: J. Szablowski (red.), *Edukacja dla*

rozwoju innowacyjnego w Polsce. Warszawa – Białystok: KRUN.

Kukliński, A. (red.) (2003). *Gospodarka oparta na wiedzy. Perspektywy Banku Światowego*. Warszawa: KBN.

Misztal, B. (2000). Przedmowa. W: B. Misztal (red.). *Prywatyzacja szkolnictwa wyższego w Polsce*. Kraków: Universitas.

MNiSW (2009). *Założenia do nowelizacji ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym oraz ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki*. Warszawa: Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Nowaczyk, G., Kolański, M. (red.) (2004). *Marketing szkół wyższych*. Poznań: WSB.

OECD (1992). *Technology and Economy. The Key Relationship*. Paris: OECD.

OECD (2000). *Zarządzanie wiedzą w społeczeństwie uczącym się*. Tłum. S. Bijak i in. Warszawa:

Ministerstwo Gospodarki, Departament Strategii Gospodarczej.

Samsonowicz, H. (2001). Popyt na wiedzę. W: J. Szablowski (red.). *Księga 10-lecia. Uczelnie niepaństwowe w Polsce 1991–2001*. Warszawa: Perspektywy Press.

Schumpeter, J. (1960). *Teoria rozwoju gospodarczego*. Tłum. J. Grzywicka. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.

Woźnicki, J. (red.). (1997). *Współodpłatność za studia dzienne*. Warszawa: ISP.

Wójcicka, M. (2002). Innowacje w szkolnictwie wyższym – warunki powodzenia. W: M. Wójcicka (red.), *Dywersyfikacja w szkolnictwie wyższym* (s. 15–25). Warszawa: Centrum Badań Polityki Naukowej i Szkolnictwa Wyższego UW.

Zdrada, J. (2001). Szkolnictwo wyższe u progu nowego roku akademickiego 2001/2002. W: J. Szablowski (red.), *Edukacja dla rozwoju innowacyjnego w Polsce*. Warszawa – Białystok: KRUN.

Innovation in higher education as the basis for the modernization of the sector

In higher education, innovations are all changes that can be positively evaluated from the point of view of one particular criterion: equalizing educational opportunities, the education system's impact on innovations in the economy, improvement of graduates' professional skills or their involvement in public life. As we will show in the article, the following can be considered as innovations: creation of non-public higher education establishments and vocational schools, changes in study programmes, improving teaching methods, implementing new methods of scientific research and so on.

Higher education in Poland requires reconstruction. A considerable part of the sector remains non-privatized. The number of places available for students at state-owned universities today is 3.5 times bigger than before the transformation. Students of non-public universities, who pay tuition fees, are practically deprived of all state aid. Polish universities occupy low places in international rankings, and the innovativeness of the Polish economy is among the lowest in Europe and in the European Union. This innovativeness depends on many factors, but transfer of research results from the academe to the economy as well as preparing graduates for their professional careers are among the most important ones.

The article is based on selected literature, analysis of statistical data, own research, and experience gathered e.g. while the author was the chairman of the *Conference of Presidents of Non-public Universities in the years 2000–2005*.

Keywords: Innovations, knowledge, economy, education quality, rankings, sector.

Ewa Glińska

Angażowanie interesariuszy w proces brandingu miasta – teoria versus praktyka¹

W związku z rozwojem paradygmatu relacyjnego w marketingu organizacji publicznych, a także w brandingu terytorialnym, coraz częściej podkreśla się, że angażowanie interesariuszy lokalnych do formułowania i wdrażania koncepcji marki miasta to kluczowy warunek sukcesu tego typu projektów. Celem artykułu jest ustalenie, czy bardziej partycypacyjne podejście do kształtowania pożądanego wizerunku miast, uwzględniające opinie różnych grup lokalnych interesariuszy, jest powiązane z wyższym stopniem klarowności zdefiniowania koncepcji marki przez samorządy miejskie w Polsce. W artykule wykorzystano analizę statystyczną wyników sondażu przeprowadzonego wśród naczelników wydziałów promocji 217 urzędów miejskich. Wyniki badań pokazały występowanie statystycznie istotnych zależności między liczbą angażowanych grup interesariuszy oraz włączaniem mieszkańców (jako jednej z lokalnych grup interesu) w proces związany z kształtowaniem pożądanego wizerunku miasta a poziomem klarowności zdefiniowania koncepcji marki przez samorządy.

Słowa kluczowe: marketing terytorialny, branding miasta, branding miasta skoncentrowany na interesariuszach, interakcyjne ujęcie marki miasta.

Wprowadzenie

Za sprawą przejścia w teorii marketingu od paradygmatu transakcyjnego do relacyjnego organizacje publiczne zaczęły chętniej przejmować orientację marketingową. Marketing relacyjny wydaje się być szczególnie adekwatny do potrzeb nowoczesnych organizacji publicznych, gdyż uwzględnia złożoność powiązań i interakcji zachodzących w tym sektorze (Anders-Morawska, Rudolf 2015, s. 93–94). W literaturze można spotkać opinię, że marketing organizacji publicznych w najpełniejszym zakresie rozwinął się w przypadku jednostek samorządu terytorialnego.

Władze samorządowe, kreując politykę rozwoju społeczno-gospodarczego i oferując usługi publiczne, zaczęły relatywnie szybko wykorzystywać tę koncepcję, zarówno na poziomie strategicznym, jak i operacyjnym (Anders-Morawska, Rudolf 2015, s. 95). Szczególnie intensywnie po instrumenty z zakresu marketingu zaczęły sięgać samorządy miast. Coraz częściej opracowują one i wdrażają strategie marketingowe ukierunkowane na kreowanie rozpoznawalnego wizerunku danego obszaru, co w konsekwencji ma doprowadzić do pozyskiwania inwestorów, turystów oraz mieszkańców (por. Eshuis, Klijn, Braun 2014). Marketing miasta obejmuje skoordynowane wykorzystanie narzędzi marketingowych wspieranych filozofią ukierunkowania na klienta, w celu tworzenia, dostarczenia oraz wymiany miejskiej oferty, która posiada wartość dla interesariuszy miasta (Braun 2008, s. 43). Badania dowodzą, że włączenie tej praktyki do zarządzania miastami w dużym stopniu przyczynia się do ich rozwoju (por. Greenberg 2008).

W rozwoju koncepcji marketingu miasta (podobnie jak w rozwoju marketingu terytorialnego)

Ewa Glińska
Katedra Marketingu i Przedsiębiorczości
Wydział Zarządzania, Politechnika Białostocka
ul. Ojca Tarasiuka 2, 16-001 Kleosin
e.glinska@pb.edu.pl

¹ Badania ankietowe, których wyniki zostały przedstawione w artykule, stanowiły element realizacji grantu NCN pt. „Identyfikacja wyróżników tożsamości miejskiej i analiza stopnia ich wykorzystania w zarządzaniu wizerunkiem miast w Polsce”, N N115 155939.

wyróżnia się kilka faz. Zgodnie z opinią Mihalisa Kavaratzisa (2004) obecnie mamy do czynienia z fazą określaną jako branding terytorialny. Najważniejszym elementem brandingu terytorialnego jest proces projektowania, planowania, budowania i komunikowania marki danego obszaru na podstawie jej tożsamości w celu osiągnięcia docelowego wizerunku (Florek 2014).

Chociaż branding w sektorze publicznym jest kwestią ciągle niedocenianą, to jednak staje się on coraz częściej elementem strategii wpływania na społeczną percepcję organizacji (Klijn, Eshuis, Braun 2012). Coraz więcej jednostek samorządu terytorialnego opracowuje kampanie brandingowe w celu pozycjonowania się w świadomości mieszkańców, turystów, biznesu (Eshuis, Klijn 2012, s. 3). Podkreśla się, że perspektywa brandingu dodaje coś bardzo istotnego do specyfiki zarządzania w administracji publicznej, coś, co do tej pory było pomijane. Chodzi o możliwość wpływania na sposób postrzegania i motywowania uczestników za pomocą symbolicznych konstruktów oddziaływujących jako zestaw skojarzeń i emocji (Eshuis, Klijn 2012, s. 36).

Wzrastające znaczenie marketingu, a także brandingu, w zarządzaniu miastem, zainicjowało debatę na temat angażowania różnych grup lokalnej społeczności do tego typu działań samorządów. Coraz częściej mówi się o konieczności włączania lokalnych partnerów w proces zarządzania rozwojem jednostek terytorialnych. Ci różni partnerzy, okreśłani mianem aktorów rozwoju lokalnego, to następujące grupy podmiotów: przedsiębiorcy, organizacje przedsiębiorców, inwestorzy, organizacje pozarządowe, instytucje publiczne, przedstawiciele różnych zawodów, gremia opiniotwórcze (media, kościoły, ośrodki kultury), mieszkańcy (Duczkowska-Piasecka 2013, s. 136–141).

Angażowanie interesariuszy było przez wiele lat tematem rzadko podejmowanym w literaturze z zakresu marketingu miasta (Houghton, Stevens 2011). Dopiero po 2010 roku pojawiły się prace nawiązujące do takich kwestii, jak identyfikacja interesariuszy miasta, angażowanie interesariuszy w opracowywanie i wdrażanie strategii rozwoju miast czy metody partycypacji w brandingu miast (np. Eshuis i in. 2014; Hanna, Rowley 2011; Houghton, Stevens 2011; Kavaratzis 2012;

Kavaratzis, Kalandides 2015; Stubbs, Warnaby 2015). Autorzy podejmują też bardziej szczegółową problematykę roli interesariuszy w brandingu miasta, jak na przykład ich udziału w konkretnym etapie brandingu miasta (Glińska, Florek 2013a; 2013b) czy ich wpływu na efektywność projektów brandingowych (Klijn i in. 2012). Niektórzy badacze analizują interakcyjny charakter udziału grup interesu w procesie budowy marki terytorialnej (np. Aitken, Campelo 2011; Kavaratzis, Hatch 2013). Jeszcze inni analizują różne znaczenia przypisywane marce przez poszczególne grupy interesariuszy miejskich (Merrilees, Miller, Herington 2012).

Konieczność angażowania interesariuszy w proces brandingu terytorialnego wynika z dwóch przesłanek. Po pierwsze, koncepcja ta odnosi się do zarządzania publicznego i w związku z tym wszelkie aktywności z nią związane wymagają wsparcia opinii publicznej, zarówno z powodów społecznych, jak i politycznych. Po drugie, wzrost zainteresowania angażowaniem interesariuszy w proces brandingu miasta jest efektem rozwoju koncepcji brandingu uczestniczącego² w głównym nurcie zarządzania marką (Kavaratzis 2012). Ponadto badania wykazują, że angażowanie interesariuszy wzbogaca i pogłębia dyskusję w procesie brandingu miasta, ułatwia wprowadzenie nowych opinii, idei i perspektyw. Istnieje coraz więcej dowodów na to, że najbardziej efektywne inicjatywy związane z brandingiem miasta to te, które do tworzenia i przekazywania nowej tożsamości miasta angażują szerokie spektrum lokalnych „graczy”. Jednocześnie istnieją dowody na to, że inicjatywy, które nie angażują interesariuszy, są często skazane na niepowodzenie (Houghton, Stevens 2011). Wyniki ostatnich badań zrealizowanych przez Teemu Moilanena (2015) wśród menedżerów marki odpowiedzialnych za kreowanie i utrzymanie marek miast wskazują, że aż trzy z dziesięciu największych wyzwań przyszłości w brandingu miasta dotyczą angażowania interesariuszy.

² Branding uczestniczący (partycypacyjny) zakłada istotną rolę wewnętrznych grup interesu w osiąganiu założonych celów i jest rozumiany jako dialog pomiędzy interesariuszami dotyczący nadawania znaczenia marce.

Pomimo teoretycznych argumentów przemawiających za włączeniem interesariuszy w proces brandingu jednostek terytorialnych, praktyka pokazuje, że zbyt często menedżerowie marek miast przyjmują podejście komunikacyjno-promocyjne („sprzedażowe”) do brandingu (Kavaratzis 2012). Krytycy argumentują, że branding terytorialny jest często wdrażany w sposób określany mianem *top-down*, który wyklucza udział obywateli w tym procesie (Eshuis i in. 2014).

Celem niniejszego artykułu jest ustalenie, na ile praktyka samorządów miejskich w Polsce jest spójna z teorią brandingu, podkreślającą znaczenie angażowania interesariuszy w proces budowania marki miejskiej. Ujmując rzecz bardziej konkretnie, postanowiono zdiagnozować poziom świadomości pracowników samorządowych odpowiedzialnych za koordynację działań związanych z kształtowaniem pożądanego wizerunku miast, a w szczególności ich rozumienie ważności partycypacji lokalnych interesariuszy w tym procesie.

Celem dodatkowym było także ustalenie statystycznie istotnych zależności między stopniem klarowności zdefiniowania koncepcji marki miasta przez jego samorząd a poziomem angażowania grup lokalnych interesariuszy do działań związanych z kształtowaniem pożądanego wizerunku miasta.

Metodą badawczą wykorzystaną do osiągnięcia założonego celu był sondaż diagnostyczny zrealizowany na próbie 217 samorządów miast w Polsce liczących nie mniej niż 10 tysięcy i nie więcej niż 200 tysięcy mieszkańców³. Materiał uzyskany w rezultacie przeprowadzonych badań poddano analizie statystycznej. Ze względu na operowanie zmiennymi nominalnymi i porządkowymi wykorzystano w opracowaniu takie statystyki, jak nieparametryczny test Kruskala-Wallisa, test

chi-kwadrat oraz bazujący na nim współczynnik korelacji V Cramera. W obliczeniach wykorzystano pakiety SPSS i Statistica.

Od podejścia transakcyjnego do relacyjnego w marketingu

Próby zastosowania marketingu do zarządzania organizacjami publicznymi rozpoczęły się już na początku lat siedemdziesiątych ubiegłego wieku wraz z pojawieniem się poszerzonej definicji tej koncepcji, opracowanej przez Philipa Kotlera i Sidneya Levy'ego (1969). Autorzy ci wskazali, że produktem w sensie marketingowym mogą być nie tylko dobra fizyczne, ale także usługi, idee, ludzie i organizacje. W literaturze zaczęły pojawiać się również próby wykorzystania marketingu do promowania działań społecznie poświadanych (Kotler, Zaltman 1971), a także propozycje przyjęcia strategii marketingowych w organizacjach non profit (np. Shapiro 1973). Wdrożenie marketingu do funkcjonowania organizacji publicznych spotykało się jednak z licznymi ograniczeniami, wśród których wymieniano m.in. naturę „produktów” sektora publicznego, różnice w celach polityki publicznej i marketingu, monopolistyczny charakter władzy publicznej, bariery w dostosowaniu instrumentów marketingu mix, problemy transparentności władzy, specyfikę tworzenia polityki itp. (Brent Ritchie, LaBrèque 1975, cyt. za: Anders-Morawska, Rudolf 2015, s. 89).

Szersze upowszechnienie wykorzystania koncepcji marketingu w sektorze publicznym nastąpiło wraz z pojawieniem się jego nowej definicji opracowanej w 2007 roku przez Amerykańskie Stowarzyszenie Marketingu. Zgodnie z tą definicją „marketing jest działalnością, zbiorem instytucji i procesów tworzenia, komunikowania, dostarczania oraz wymiany ofert posiadających wartość dla klientów, konsumentów, partnerów i społeczeństwa jako całości” (cyt. za Dudzik 2010, s. 61). Definicja ta podkreśliła, że marketing nie jest jedynie funkcją przedsiębiorstwa, lecz działaniem, dzięki któremu jest tworzona i dostarczana oferta wartości nie tylko dla klientów, ale także dla wszystkich interesariuszy organizacji (Dudzik 2010, s. 61).

³ Nieuwzględnienie w badaniach miast liczących poniżej 10 tysięcy mieszkańców wynikało z rezultatów wcześniej przeprowadzonych badań pilotażowych, które wykazały, iż samorządy tych miast bardzo rzadko podejmują strategiczne działania związane z kształtowaniem pożądanego wizerunku. Badaniami nie objęto także największych miast, gdyż zdecydowana większość z nich wdrożyła już strategię budowy marki, w związku z tym profesjonalizm ich działań byłby nieporównywalny z aktywnością marketingową miast małych i średnich.

Szczególnie ważne we współczesnym marketingu jest zatem uwzględnianie skutków działalności określonego podmiotu dla różnych grup interesu mających wpływ na jego funkcjonowanie. Biorąc to pod uwagę, opracowano tak zwaną koncepcję wartości dla interesariuszy, co jest szczególnie istotne dla działań marketingowych w sektorze publicznym (Kowalik 2011, s. 23).

Kolejną okolicznością, która w jeszcze większym stopniu utorowała drogę do wykorzystania strategii marketingu przez organizacje sektora publicznego, była zmiana paradygmatu w myśleniu marketingowym. Nastąpiło przejście od podejścia transakcyjnego do relacyjnego, ukierunkowanego na kształtowanie długotrwałych związków z poszczególnymi grupami interesariuszy danej organizacji (Kowalik 2011, s. 29). Zgodnie z opinią Grahama Hankinsona (2004) paradygmat transakcyjny przestał być bowiem odpowiedni dla sytuacji, w których marketing jest rozumiany o wiele szerzej. Z kolei paradygmat relacyjny zdefiniował wymianę marketingową jako ciągły proces skoncentrowany na kreowaniu wartości poprzez relacje z wszystkimi grupami interesariuszy (pracownikami, dostawcami, partnerami aliansów, udziałowcami, agencjami rządowymi itd.), nie zaś tylko klientami.

Wraz z akceptacją poglądu, że wymiana relacyjna jest środkiem kreowania wartości, nastąpił także wzrost zainteresowania sieciami marketingowymi jako „wehikułami” integracji poszczególnych interesariuszy w partnerstwa przyczyniające się do wzmacniania tworzonej wartości. Przyjęto, że organizacje funkcjonują w sieci powiązań z innymi podmiotami. Siła paradygmatu relacyjnego leży w nacisku organizacji na połączenie zasobów własnych z zasobami innych organizacji w celu wykreowania wartości poprzez stały rozwój i transformację zestawu relacji, z których każda jest na swój sposób wyjątkowa (Hankinson 2004).

Zgodnie z podejściem relacyjnym, strategia marketingowa organizacji publicznej powinna opierać się na identyfikacji jej interesariuszy i określeniu ich wpływu na budowanie i wdrażanie polityk publicznych. Ciągłość procesu marketingowego wymaga utrzymania stałych relacji z interesariuszami (Burton 1999; cyt. za Anders-

Morawska, Rudolf 2015, s. 94). Zwrócenie uwagi na interesariuszy jest konieczne w procesie zarządzania, gdyż sukces organizacji publicznych zależy od umiejętności zaspokojenia ich potrzeb (Bryson 1995, s. 21–53; cyt. za Austen 2010).

Dotyczy to również zarządzania jednostką terytorialną. Zgodnie z koncepcją zarządzania wartością publiczną, władze samorządowe muszą być współzależne od grup, z którymi kooperują, muszą uczynić wysiłek w kierunku takiej współpracy, by przyczyniła się ona do wykreowania wyższej wartości publicznej (Duczkowska-Piasecka 2013, s. 100). Wartość publiczna staje się czymś więcej niż sumą indywidualnych preferencji konsumentów czy wytwórców usług publicznych, jest budowana kolektywnie przy włączeniu wybieralnych władz publicznych i kluczowych interesariuszy (Duczkowska-Piasecka 2013, s. 102).

Zgodnie z ujęciem Małgorzaty Duczkowskiej-Piaseckiej działania składające się na marketing terytorialny należy rozumieć relacyjnie. Obejmują one bowiem „wykreowanie własnego wizerunku, wartości dorobku i zasobów, a także wytworzenie własnych relacji między podmiotami a terytorium, na którym funkcjonują” (Duczkowska-Piasecka 2013, s. 60). Jak wskazuje wspomniana autorka, ze względu na różnych interesariuszy i różne podmioty decyzyjne funkcjonujące na danym terytorium, orientacja marketingowa w zarządzaniu miastem musi uwzględniać koordynację działań tych podmiotów dla realizacji wspólnych celów rozwojowych. Takie podejście sugerują również Ewa Zeman-Miszewska i Monika Krakowiak (2004), pisząc o interesariuszach jednostki terytorialnej, którzy są z nią związani poprzez swoje cele i działania. Zmieniające się warunki pracy samorządów sprawiają, że skuteczność marketingu transakcyjnego zmniejsza się i potrzebna się staje zmiana dotychczasowej filozofii działania. Zamiast dążenia do zawierania jednorazowych transakcji pojawia się koncepcja budowy trwałych partnerskich relacji między interesariuszami lokalnymi. Istotą marketingu terytorialnego zgodnego z paradygmatem relacyjnym jest tworzenie przyjaznej gminy przez inicjowanie, utrzymywanie i wzbogacanie długotrwałych więzi interesariuszy lokalnych z jednostkami samorządowymi.

Od komunikacyjnego do interakcyjnego sposobu ujmowania marki miasta

Marka jest pojęciem, którego definiowanie podlega ciągłej ewolucji. W literaturze przedmiotu wyróżnia się cztery zasadnicze fazy w rozwoju logiki marki: koncentracji na produktach oznaczanych marką, koncentracji na postrzeganych przez klienta wartościach, jakie dana marka oferuje, koncentracji na relacjach, jakie marka tworzy z klientami, i koncentracji na relacjach marki z interesariuszami (Merz, He, Vargo 2009). Najczęściej cytowaną definicją marki koncentrującą się na produkcie jest propozycja Amerykańskiego Stowarzyszenia Marketingu, która ujmuje markę jako nazwę, znak, symbol, wzór lub ich kombinację stworzoną w celu identyfikacji dóbr i usług sprzedawcy lub grupy sprzedawców oraz wyróżnienia ich spośród konkurentów (AMA 1960).

Definiowanie marki poprzez zwrócenie uwagi na kształtowanie przez nią relacji nie tylko z klientami, ale także z innymi interesariuszami, zaczęło pojawiać się w literaturze przedmiotu po 2000 roku, m.in. w pracach takich autorów, jak James H. McAlexander, John W. Schouten i Harold F. Koenig (2002); Albert M. Muñoz i Hope Jensen Schau (2005); Albert M. Muñoz i Thomas C. O'Guinn (2001); David Ballantyne i Robert Aitken (2007), a także Nicholas Ind i Rune Bjerke (2007). Marki w tym ujęciu są traktowane jako dynamiczne, i społeczne procesy, a kreowanie ich wartości ma charakter ciągły i bazuje na interakcjach między firmą, marką i interesariuszami (Merz i in. 2009). Konceptualizacja marek jako relacji, a następnie jako sieci interesariuszy, dowodzi wzrostu akceptacji wspomnianego wyżej paradygmatu relacyjnego w marketingu (Payne, Holt, Frow 2001).

Dynamiczne spojrzenie na markę, a także nacisk na konieczność angażowania interesariuszy w proces jej tworzenia to także efekt rozwoju logiki usługowej dominacji, którą do marketingu wprowadzili Stephen Vargo i Robert Lusch (2004; cyt. za Kavaratzis 2012). Ulokowali oni koncepcję współkreacji marki w samym centrum współczesnego myślenia marketingowego. Ważny wpływ na ewolucję marki miał też rozwój koncepcji brandingu uczestniczącego. Koncepcja ta podkreśla szczególną rolę interesariuszy we-

wewnętrznych w budowaniu marki i ujmuje ten proces jako dialog poszczególnych grup interesu (Kavaratzis 2012). W ujęciu tradycyjnym proces budowania marki miasta jest rozumiany jako jednostronna komunikacja ukierunkowana głównie na klientów; we współczesnym zaś marka stanowi platformę budowania relacji z wszystkimi grupami interesariuszy lokalnych (Aaker, Joachimsthaler 2000, s. 7–13).

Zmiany w sposobie rozumienia marki polegały także na tym, że koncepcja ta zaczęła być wykorzystywana w odniesieniu do nowych obszarów. Wraz z początkiem nowego tysiąclecia definicja produktu przestała obejmować tylko dobra materialne i usługi, a tym samym poszerzyły się granice możliwości wdrożenia idei marki. Leslie de Chernatony i Malcolm McDonald (1992; cyt. za Kaplan, Yurt, Guneri, Kurtulus 2010) zdefiniowali ją jako rozpoznawalne dobro materialne, usługę, osobę lub miejsce, które kupujący lub użytkownik postrzega jako odpowiednie, unikatowe, posiadające wartości dodane, najlepiej zaspokajające jego potrzeby. Otworzyło to drogę do rozwoju koncepcji marki terytorialnej, w tym również marki miasta.

Marka terytorialna jest definiowana jako ogólny wizerunek danego obszaru geograficznego i zestaw skojarzeń z nim związanych, bazujących na wizualnej, werbalnej i behawioralnej ekspresji tego ośrodka, która jest zawarta m.in. w jego celach, komunikacji, wartościach i kulturze interesariuszy (Zenker 2011). Z pojęciem marki związana jest koncepcja brandingu, rozumianego jako celowe działania podejmowane w celu zmiany lub poprawy wizerunku marki (Anholt 2007, s. 11). Branding miasta obejmuje działania, których celem jest kreowanie skojarzeń związanych z danym ośrodkiem, mających charakter mentalny, głównie emocjonalny, w przeciwieństwie do skojarzeń funkcjonalnych, cechujących się bardziej racjonalnym charakterem (nie oznacza to jednak, że elementy funkcjonalno-racjonalne przestają być istotne w procesie budowania marki miasta) (Kavaratzis 2004).

Podkreśla się, że marki miast są symbolami i w związku z tym poszczególni aktorzy lokalni mogą im nadawać różne znaczenia. Dzięki temu interesariusze mogą też próbować wpływać na znaczenie marki i w ten sposób uczestniczyć

w procesie jej rozwoju (Eshuis i in. 2014). Marka nie jest formowana poprzez tradycyjną komunikację, ale współtworzona przez zespół ludzi (Kavaratzis, Hatch 2013).

Mihalis Kavaratzis i Mary Jo Hatch (2013) piszą, że branding miasta należy interpretować jako swoisty „multidialog” między interesariuszami, ponieważ marki są budowane z „surowca” tożsamości, a tożsamość marki wyłania się jako wynik konwersacji pomiędzy zainteresowanymi stronami, jako wynik tego, co ich łączy. Cecilia Pasquinelli (2010) także wskazuje na interakcyjny charakter marki miasta, nawiązujący do relacyjnego paradygmatu w marketingu. Marka miasta jest elementem przyczyniającym się do budowania powiązań, działa jak swoisty interfejs łączący różnych aktorów, którzy z rozmaitych powodów wchodzi z nią w relacje. Jest ona „miejscem spotkań” grup interesariuszy, gdyż ułatwia wielokierunkową komunikację pomiędzy nimi. Proces brandingu ma zatem charakter otwartego dialogu kierowanego przez koncepcję marki. Dialog ten może przyspieszyć konstruktywną wymianę perspektyw między aktorami odnoszącą się do danego terytorium. W tym kontekście proces rozwoju marki staje się nawet ważniejszy niż marka sama w sobie. Marka jest uważana za skuteczną nie ze względu na elementy, z których się składa, ale raczej przez sieć stosunków, którymi jest zdolna kierować.

Podsumowując można powiedzieć, że definicja marki miasta zmienia się wraz z rozwojem koncepcji marketingu. Najbardziej popularne w literaturze ujęcie marki sprowadza ją do taktyk promocyjnych i praktyk oznajmiania tożsamości. Konstrukcja marki miasta obejmuje oficjalną, intencjonalną i koordynowaną komunikację realizowaną najczęściej przez władze lokalne i agencje brandingowe. Jednak obecne podejście, które zaczyna dominować w najnowszych publikacjach z zakresu marketingu terytorialnego, stanowi poszerzenie podejścia poprzedniego i traktuje markę miejsca jako interaktywny proces tworzenia. Chodzi o zbiorową budowę rozumienia jednostki terytorialnej, podejmowaną w rzeczywistości społecznej i poprzez interakcje społeczne między interesariuszami (Ashworth, Kavaratzis, Warnaby 2015).

Od instrumentalnego do interaktywnego zarządzania marką miasta

Ewolucja poglądów na temat marki terytorialnej skutkuje także zmianą w podejściu do zarządzania nią. W literaturze wyodrębnia się dwa podejścia do zarządzania procesem brandingu: podejście *top-down*, zorientowane na sprzedaż, określane mianem podejścia instrumentalnego, oraz podejście horyzontalne (interaktywne). Jasper Eshuis i Erik-Hans Klijn (2012, s. 33) analizują te dwa podejścia jako swoiste kontinuum. Na jednym krańcu znajduje się podejście instrumentalne (cechujące się udziałem relatywnie niewielkiej liczby interesariuszy), na drugim zaś podejście interaktywne, charakteryzujące się wysoką liczbą zainteresowanych i zaangażowanych stron. W przypadku pierwszego podejścia mamy do czynienia z procesem jednostronnej komunikacji polegającej na przekazywaniu informacji dotyczących cech miejsca (funkcjonalnych, jak również emocjonalnych i psychologicznych, jeśli została wdrożona strategia brandingu danego obszaru). Przekazy te mają za zadanie wpłynąć na wizerunek miasta wśród grup docelowych. W tym podejściu zaangażowanie interesariuszy jest ograniczone. Prowadzi się tylko badanie rynku, by ustalić, jak dotrzeć do grup docelowych, oraz podejmuje próbę identyfikacji, jakie wizerunki produktów mogą być z ich perspektywy najbardziej przekonujące (Eshuis i in. 2014). Tymczasem podejście interaktywne jest w mniejszym stopniu skoncentrowane na produkcie, a w większym – na wartości dla klienta. Bazuje ono na przekonaniu, że ludzie nie kupują produktu, ale wartość, jaką dla nich stanowi dane dobro. Z tego punktu widzenia kluczowa jest wiedza na temat tego, jaką wartość klienci przypisują produktowi. Widoczna jest tu zatem nie tylko perspektywa nadawcza, ale również odbiorcza. Aby dowiedzieć się, czego klienci oczekują, należy z nimi konsultować poszczególne etapy rozwoju produktu i angażować ich w ten proces. W takim podejściu do zarządzania procesem budowania marki kładzie się nacisk na dialog z interesariuszami i na angażowanie ich w proces rozwoju oferty miejsca (Eshuis i in. 2014).

Te dwie perspektywy w podejściu do zarządzania marką są także widoczne w opisanych w literaturze przedmiotu modelach procesu brandingu terytorialnego. Podejście instrumentalne (komunikacyjne) jest widoczne w modelu Mihailisa Kavaratzisa z 2004 roku. Autor podkreśla, że wizerunek miasta jest kształtowany przez wiele różnych czynników. Można wyróżnić trzy rodzaje komunikacji wizerunku miasta. Komunikacja pierwotna obejmuje komunikacyjne aspekty działań podejmowanych przez władze miejskie; na te działania składają się cztery rodzaje interwencji lokalnych: w miejską przestrzeń i architekturę, w podstawową infrastrukturę, w strukturę organizacyjną i administracyjną oraz

w wizję rozwoju miasta. Komunikacja wtórna ma charakter formalny, intencjonalny i bazuje na praktykach marketingowych, jak np. reklama, public relations, logo itp. Komunikacja trzeciego rzędu odnosi się do komunikacji drogą „z ust do ust” i jest wzmacniana przez media (Kavaratzis 2005). Komunikacja pierwotna i wtórna znajdują się pod kontrolą podmiotów odpowiedzialnych za marketing miasta, zaś komunikacja trzeciego rzędu wykracza poza obszar wpływu zarządzających miastem.

Większość autorów odwołuje się jednak w większym lub mniejszym stopniu do podejścia interakcyjnego w zarządzaniu marką miejską, postrzegając angażowanie lokalnych interesa-

Tabela 1. Angażowanie lokalnych interesariuszy w modelach brandingu terytorialnego

Autor i rok opracowania modelu	Najważniejszy element związany z angażowaniem interesariuszy	Interpretacja udziału interesariuszy w brandingu terytorium
Cai 2002	Nazwa modelu „kooperacyjny”	Model podkreśla znaczenie interesariuszy, ich długotrwałych relacji i współzależności na wszystkich etapach rozwoju marki terytorialnej.
Baker 2007	Angażowanie interesariuszy i kreowanie ich postaw jako element procesu brandingu	Silna marka wymaga wsparcia ze strony mieszkańców i lokalnych organizacji; proces formułowania koncepcji marki nie może się odbywać za zamkniętymi drzwiami.
Kavaratzis 2008	Lokalna społeczność i synergia jako elementy procesu brandingu	Model wskazuje na potrzebę poszukiwania wspólnego gruntu dla interesariuszy wewnętrznych (lokalne izby handlowe, stowarzyszenia handlowe, lokalne korporacje) i zewnętrznych (regionalne i krajowe organizacje i stowarzyszenia, sąsiednie miasta, otoczenie międzynarodowe) w procesie formułowania koncepcji marki.
Balakrishnan 2009	Wizja i zaangażowanie interesariuszy jako elementy procesu brandingu	Model podkreśla konieczność zidentyfikowania potrzeb wewnętrznych interesariuszy i określenia sposobu, w jaki jednostka terytorialna jest postrzegana przez zewnętrzne grupy interesu. Ważne jest, aby władze samorządowe i kooperujące z nimi instytucje miały pewność, że ich aspiracje związane z budowaniem marki miejsca są zgodne z oczekiwaniami lokalnej społeczności.
Moilanen i Rainisto 2009	Generowanie zaangażowania ze strony interesariuszy jako część składowa jednej z faz procesu brandingu	Model podkreśla kluczowe w procesie brandingu znaczenie takich grup interesariuszy, jak największe lokalne przedsiębiorstwa, ale także organy sektora publicznego odpowiedzialne za planowanie lokalne, rozwój infrastruktury, regulacje środowiskowe i inne kwestie mające bezpośredni wpływ na zarządzanie jednostką terytorialną.
Hanna i Rowley 2011	Angażowanie interesariuszy jako kluczowy element procesu brandingu stanowiący komponent „infrastruktury marki, relacji i przywództwa”	W tym modelu ważną rolę odgrywa identyfikacja interesariuszy i ich potrzeb, a także zarządzanie interakcjami pomiędzy nimi.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Cai 2002; Baker 2007; Kavaratzis 2008; Balakrishnan 2009; Moilanen, Rainisto 2009; Hanna, Rowley 2011.

riuszy jako kluczowy element tego procesu. Do takich autorów należą m.in.: Liping Cai (2002), Bill Baker (2007), Mihalis Kavaratzis (2008; jak wspomniano wcześniej, w pracach tego autora można także znaleźć przykłady zastosowania podejścia instrumentalnego), Melodena Balakrishnan (2009), Teemu Moilanen i Seppo Rainisto (2009), a także Sonya Hanna i Jennifer Rowley (2011). Podkreślają oni, że angażowanie interesariuszy ma centralne znaczenie w procesie budowania marki terytorialnej, do tego stopnia, że cechą tę można traktować jako element odróżniający zarządzanie marką terytorium od klasycznego branding.

Wszystkie opisane w tabeli 1 modele branding terytorialnego uwzględniają rolę interesariuszy w tym procesie, ale najszerzej kwestia ta została potraktowana przez Billa Bakera, który zakłada, że lokalne grupy interesu powinny mieć możliwość udziału w procesie budowania świadomości lokalnej marki, nawet jeśli reprezentują sprzeczne z wizją tej marki poglądy. Jak zauważa wspomniany autor, im mniejsze miasto, tym bardziej wyraźna staje się potrzeba współpracy i włączenia różnych kategorii interesariuszy w proces budowania jego marki (Baker 2007, s. 81).

W przypadku marki komercyjnej jej właściciel autonomicznie nią zarządza, kontroluje wszystkie elementy branding i ponosi za nie pełną odpowiedzialność. W przypadku marek miast sprawy się mają inaczej, ponieważ istnieje całe spektrum jednostek i organizacji, które mają interes w sukcesie danego ośrodka miejskiego i swój punkt widzenia na to, jak ten sukces może zostać osiągnięty. W związku z tym zarządzający miastem muszą współpracować z dużą liczbą zróżnicowanych grup i jednostek, w różnym stopniu zainteresowanych marką miasta. Zidentyfikowanie tych grup, ustalenie form kooperacji z nimi i znalezienie konsensusu co do koncepcji marki to kluczowe zadania podmiotów odpowiedzialnych za koordynowanie projektów z zakresu branding terytorialnego (Stubbs, Warnaby 2015)

Metodyka badań własnych

Osiągnięcie założonego celu opracowania, a więc ustalenie spójności między praktyką sa-

morządów miejskich w Polsce a teorią branding, podkreślającą znaczenie angażowania interesariuszy w proces budowania marki miejskiej, stało się możliwe dzięki analizie materiału empirycznego uzyskanego w wyniku realizacji sondażu diagnostycznego wśród naczelników wydziałów (kierowników referatów) promocji urzędów małych i średnich miast w Polsce. Badaniami ankietowymi objęto wszystkie miasta w Polsce liczące nie mniej niż 10 tysięcy i nie więcej niż 200 tysięcy mieszkańców (łącznie 379 miast). Zostały one przeprowadzone równolegle techniką ankiety pocztowej i techniką CAWI w okresie maj–czerwiec 2013 roku. Kwestionariusze zostały wysłane do urzędów miejskich wraz z kopertami zwrotnymi, a także w wersji elektronicznej bezpośrednio do szefów wydziałów promocji w poszczególnych urzędach miejskich. Ostatecznie otrzymano zwrotnie 217 wypełnionych kwestionariuszy, które poddano analizie statystycznej. Zwrotność ankiet osiągnęła poziom 60%. W niniejszym opracowaniu wykorzystano część materiału empirycznego, który w całości stał się bazą do wniosków zawartych w bardziej obszernej publikacji książkowej (Glińska 2016).

Narzędziem badawczym był standaryzowany kwestionariusz ankiety. Zastosowanie koncepcji marki w praktyce funkcjonowania samorządów nie ma charakteru powszechnego, co zostało uwzględnione w trakcie przygotowania kwestionariusza. Przyjęto, że branding jest ostatnią (aktualną) fazą rozwoju marketingu terytorialnego, która w dużej mierze wyłoniła się jako efekt kluczowej roli wizerunku we wcześniejszych etapach ewolucji tej koncepcji. Pytania dotyczące określonych aktywności związanych z budowaniem marki miasta formułowano zatem w ten sposób, by uwzględnić w nich także możliwość, że niektóre samorządy nie podjęły działań brandingowych, ale w zarządzaniu miastem mają wizję pożądanego wizerunku swojej jednostki terytorialnej, do której aspirują w krótszej lub dłuższej perspektywie czasowej.

Cel artykułu miał zostać osiągnięty poprzez poszukiwanie odpowiedzi na następujące pytania badawcze: (1) czy istnieje statystycznie istotna zależność pomiędzy liczbą grup interesariuszy angażowanych do procesu kształtowania pożądanego wizerunku miasta lub budowania marki

miejskiej a stopniem klarowności w zdefiniowaniu koncepcji marki miasta; oraz (2) czy istnieją statystycznie istotne zależności między angażowaniem do procesu kształtowania pożądanego wizerunku miasta lub budowania marki miejskiej konkretnych grup lokalnych interesariuszy (takich jak pracownicy urzędu miejskiego zajmujący się promocją, najwyższe kierownictwo urzędu, radni miejscy, mieszkańcy miasta, lokalni liderzy opinii publicznej, przedstawiciele lokalnych organizacji turystycznych, przedstawiciele lokalnych organizacji pracodawców) a stopniem klarowności w zdefiniowaniu koncepcji marki miasta.

W literaturze dotyczącej brandingu terytorialnego podkreśla się, że kluczowe znaczenie w budowaniu silnej marki miasta odgrywa sformułowanie jej klarownej koncepcji, zazwyczaj w formie dokumentu strategicznego opracowanego przez samorząd miasta z większym lub mniejszym udziałem lokalnych interesariuszy (por. Klijn i in. 2012). Niektóre samorządy nie opracowują jednak osobnego dokumentu dotyczącego budowania marki lub kształtowania pożądanego wizerunku miasta, a jedynie w ogólnej strategii rozwoju lokalnego zamieszczają cele powiązane z tym aspektem zarządzania miastem. W kwestionariuszu sformułowano następujące pytanie: *Czy reprezentowany przez Pana/Panią urząd posiada opracowany dokument dotyczący strategii kształtowania wizerunku/marki miasta?* z opcją trzech odpowiedzi: *miasto posiada taki dokument, miasto nie posiada takiego dokumentu, ale w swojej strategii rozwoju zawiera cele dotyczące kształtowania pożądanego wizerunku, a także miasto nie posiada takiego dokumentu ani też w swojej strategii rozwoju nie zawiera celów dotyczących kształtowania pożądanego wizerunku, gdyż realizuje działania promocyjne planowane na bieżąco*. W uproszczeniu można przyjąć, że opcje te stanowią odzwierciedlenie stopnia klarowności sformułowania koncepcji marki miasta, która jest jednym z przejawów przyjęcia orientacji brandingowej w zarządzaniu jednostką samorządową.

Wychodząc z założenia, że skuteczny branding terytorialny powinien mieć charakter partycypacyjny, w kwestionariuszu zamieszczono pytanie dotyczące angażowania konkretnych grup interesariuszy w działania samorządu związane z kształtowaniem pożądanego wizerunku miasta

(lub budowania marki lokalnej w sytuacji, gdy takie działania już zostały w danym mieście podjęte). Respondenci byli proszeni o wskazanie, która grupa interesariuszy spośród siedmiu zasugerowanych jest zapraszana do wspólnego udziału w projektach brandingowych podejmowanych przez samorząd. W tym pytaniu ankietowani mieli możliwość udzielenia wielu odpowiedzi.

Kwestionariusze ankiet, które zostały prawidłowo wypełnione i zwrócone, pochodziły w większości (57%) od menedżerów ds. promocji miast liczących od 10 do 25 tysięcy mieszkańców. Co czwarty kwestionariusz pochodził z miasta liczącego od 25 do 50 tysięcy mieszkańców. Około 12% próby stanowili respondenci reprezentujący miasta liczące od 50 do 100 tysięcy mieszkańców. Najmniejsza liczba ankiet (ok. 6%) została pozyskana z miast liczących od 100 do 200 tysięcy mieszkańców. W strukturze próby znalazły się miasta ze wszystkich 16 województw, mniej więcej proporcjonalnie do liczby miast występującej w populacji badawczej.

Analiza i ocena wyników badań

Zgodnie z deklaracjami respondentów w co czwartym samorządzie opracowano dokument dotyczący kształtowania pożądanego wizerunku miasta lub budowania jego marki (tę kategorię samorządów oznaczono kodem 1). Nieco więcej niż połowa samorządów (54%) nie posiada takiego dokumentu, ale w swojej strategii rozwoju zawiera cele dotyczące kształtowania pożądanego wizerunku (kod 2). Z kolei 21% samorządów swoje działania promocyjne realizuje na bieżąco, nie opierając ich o cele zapisane w klarownej koncepcji (kod 3).

Jak dowiodły wyniki badań, w proces związany z kształtowaniem pożądanego wizerunku danego ośrodka niemal powszechnie angażowani są pracownicy samorządowi odpowiedzialni za promocję miasta (89% wskazań), podobnie jak wyższe kierownictwo urzędu (84%). Nieco rzadziej w aktywność tę są włączani radni miejscy – 57% wskazań. Mieszkańcy miasta (obywatele) biorą udział w projektach brandingowych w przypadku 44% samorządów uwzględnionych w sondażu. Podobny odsetek wskazań dotyczy

Tabela 2. Posiadanie przez samorzłady dokumentów formułujących klarowną koncepcję marki miasta

Kod	Czy reprezentowany przez Pana/Panią urząd posiada opracowany dokument dotyczący strategii kształtowania wizerunku/marki miasta?	N	%
(1)	Miasto posiada taki dokument	54	25%
(2)	Miasto nie posiada takiego dokumentu, ale w swojej strategii rozwoju zawiera cele dotyczące kształtowania pożądanego wizerunku	118	54%
(3)	Miasto nie posiada takiego dokumentu ani też w swojej strategii rozwoju nie zawiera celów dotyczących kształtowania pożądanego wizerunku, gdyż realizuje działania promocyjne planowane na bieżąco	45	21%
	Razem	217	100%

Źródło: badania własne.

lokalnych liderów opinii publicznej. W co trzecim samorządzie do udziału w pracach związanych z budowaniem marki miasta angażowani są przedstawiciele organizacji turystycznych. Z kolei lokalni pracodawcy są angażowani przez 16% samorządów do wspólnych inicjatyw z zakresu brandingu.

Poszukując odpowiedzi na pierwsze z pytań badawczych zdefiniowano nową zmienną. Obejmowała ona liczbę grup interesariuszy angażowanych w proces budowania pożądanego wizerunku miasta w każdym z samorządów objętych badaniem. Zmienna ta przyjmowała wartości od 0 do 7, gdzie 0 oznaczało, że żadna ze wskazanych w ankiecie grup interesariuszy

nie uczestniczyła w procesie kształtowania pożądanego wizerunku miasta, zaś 7, że poziom partycypacji społecznej w tym procesie był bardzo wysoki, gdyż uwzględniono wszystkie ze wskazanych w pytaniu kwestionariusza grupy interesu. Tabela krzyżowa zależności pomiędzy utworzoną zmienną i zmienną uwzględniającą posiadanie przez samorząd klarowanej koncepcji marki pokazuje istnienie wyraźnych różnic w liczbie angażowanych interesariuszy w poszczególnych kategoriach samorządów oznaczonych odpowiednio kodami 1, 2 i 3. Średnia liczba grup interesariuszy włączanych w proces brandingu miasta w przypadku kategorii samorządów oznaczonej kodem 1 (a więc tych o najbardziej

Tabela 3. Udział poszczególnych grup lokalnych interesariuszy w procesie kształtowania pożądanego wizerunku miasta

Lp.	Kto uczestniczy w procesie kształtowania pożądanego wizerunku miasta?	N	%*
1	pracownicy urzędu zajmujący się promocją	193	89%
2	najwyższe kierownictwo urzędu	182	84%
3	radni miasta	124	57%
4	mieszkańcy miasta	95	44%
5	lokalni liderzy opinii publicznej	91	42%
6	przedstawiciele lokalnych organizacji turystycznych	78	36%
7	przedstawiciele lokalnych organizacji pracodawców	35	16%

* Odsetki nie sumują się do 100, gdyż w tym pytaniu istniała możliwość wyboru więcej niż jednej odpowiedzi.

Źródło: badania własne.

klarownej koncepcji marki miasta) wynosi 4,13, w przypadku kategorii oznaczonej kodem 2 – 3,75, a kodem 3 – 3.

Statystyczną istotność różnic w liczbie interesariuszy angażowanych w proces budowania pożądanego wizerunku miasta w poszczególnych kategoriach samorządów oznaczonych kodami 1, 2 i 3 potwierdziły wyniki testu H Kruskala-Wallisa, który stanowi nieparametryczny odpowiednik jednoczynnikowej analizy wariancji. Służy on do porównania trzech lub więcej prób, oparty jest na rangach i może być stosowany, gdy rozważana zmienna wyrażona jest na skali co najmniej porządkowej (Stanisz 2006, s. 386). Wynik testu $H(2, N = 217) = 12,43; p < 0,001$ wskazuje, że średnia liczba grup interesariuszy angażowanych w proces kształtowania pożądanego wizerunku miasta jest zależna od stopnia zdefiniowania klarownej koncepcji marki (tabela 5).

Wyniki testu Kruskala-Wallisa zobrazowano także na wykresie skrzynkowym, który wyraźnie pokazuje różnice w poziomie społecznej partycypacji w procesie kształtowania pożądanego wizerunku miasta, mierzonej liczbą grup interesariuszy angażowanych w poszczególnych kategoriach samorządów, wyodrębnionych ze względu na poziom klarowności zdefiniowania koncepcji marki. Im większy poziom klarowności koncepcji marki, tym więcej grup interesariuszy uczestniczy w inicjatywach samorządu związanych z budowaniem rozpoznawalnego wizerunku miasta. Grupy samorządów na wykresie odpowiadają kodom 1, 2 i 3 nadanym ze względu na stopień klarowności zdefiniowania koncepcji marki miasta.

Kolejnym zadaniem było ustalenie występowania istotnych statystycznie zależności pomiędzy angażowaniem konkretnych grup interesariuszy w proces kształtowania pożądanego wizerunku

Tabela 4. Liczba grup interesariuszy angażowanych w proces kształtowania pożądanego wizerunku miasta w zależności od posiadania przez samorząd klarownej koncepcji marki miasta

Liczba angażowanych grup interesariuszy	Posiadanie przez samorząd klarownej koncepcji marki spisanej w dokumencie strategicznym		
	Miasto posiada dokument zawierający klarowną koncepcję marki (1)	Miasto nie posiada takiego dokumentu, ale w swojej strategii rozwoju zawiera cele dotyczące kształtowania pożądanego wizerunku (2)	Miasto nie posiada takiego dokumentu ani też w swojej strategii rozwoju nie zawiera celów dotyczących kształtowania pożądanego wizerunku (3)
0	3,7%	2,5%	2,2%
1	3,7%	4,2%	15,6%
2	13,0%	7,6%	22,25
3	13,0%	26,3%	26,7%
4	24,1%	32,2%	13,3%
5	22,2%	19,5%	13,3%
6	5,6%	3,4%	2,2%
7	14,8%	4,2%	4,4%
	100%, n=54	100%, n=118	100%, n=45
Mediana (Me)	4	4	3
Średnia ($\bar{x}$)	4,130	3,746	3,044

Źródło: badania własne.

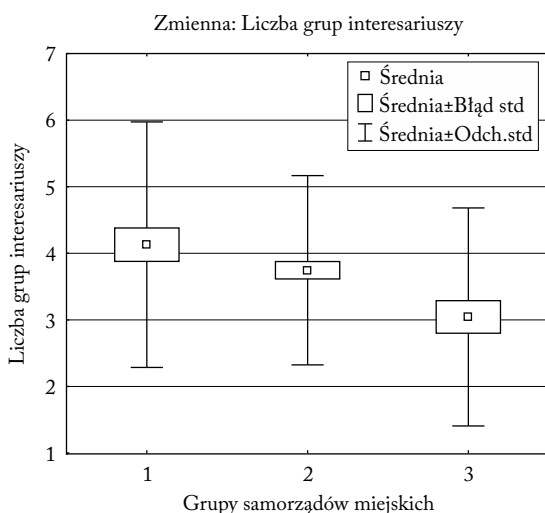
Tabela 5. Średnia liczba grup interesariuszy angażowanych w proces kształtowania pożądanego wizerunku miasta w zależności od stopnia zdefiniowana klarownej koncepcji marki – wyniki testu Kruskala-Wallisa

Statystyki testu ^{a,b}	
chi-kwadrat	12,43
Df	2
Istotność asymptotyczna	0,002

^a Test Kurskala-Wallisa; ^b Zmienna grupująca: posiadanie przez samorząd klarownej koncepcji marki.

Źródło: badanie własne.

miasta a stopniem klarowności koncepcji marki w dokumentach strategicznych samorządu (tabela 6). Zmienne dotyczące udziału poszczególnych grup interesariuszy były mierzone na skali nominalnej i przyjmowały wartości 0 lub 1, gdzie 0 oznaczało, że dana grupa interesariuszy nie uczestniczy w procesie branding, a 1 – że jest angażowana w projekt branding. Tabela krzyżowa ukazująca zależności między zmien-



Wykres 1. Liczba grup interesariuszy angażowanych w proces branding w zależności od stopnia zdefiniowania przez samorząd klarownej koncepcji marki miasta – wykres skrzynkowy.

Źródło: badania własne.

nymi pokazuje, że istnieją wyraźne różnice w odsetkach miast angażujących poszczególne grupy interesariuszy w proces branding w poszczególnych kategoriach samorządów wyróżnionych ze względu na poziom klarowności koncepcji marki. Generalnie im bardziej klarowna jest koncepcja marki w samorządzie, tym częściej angażuje się przedstawicieli poszczególnych grup interesu uwzględnionych w badaniu (wyjątek stanowi grupa „najwyższe kierownictwo urzędu”).

W celu określenia statystycznego związku między zmiennymi wyliczono statystyki chi-kwadrat χ^2 (używane do testowania hipotez o niezależności zmiennych nominalnych), a w sytuacji stwierdzenia istnienia zależności między daną parą zmiennych także współczynniki korelacji V Cramera (tabela 7).

Na podstawie dokonanych wyliczeń można stwierdzić, że w przypadku trzech par zmiennych uzyskane wartości testu chi-kwadrat pozwoliły na odrzucenie hipotez zerowych (mówiących o niezależności analizowanych zmiennych) i na przyjęcie hipotezy o istnieniu związków między nimi. Przypadki te dotyczą zależności między zmiennymi obejmującymi angażowanie zwykłych obywateli, przedstawicieli pracodawców i radnych miejskich w proces branding miasta, a zmienną dotyczącą stopnia klarowności koncepcji marki miasta. Dla tych trzech par zmiennych wyliczono także współczynniki korelacji V Cramera, będącego miarą powiązania między zmiennymi opartą na teście chi-kwadrat. Uzyskał on następujące wartości: 0,263 przy poziomie istotności $p < 0,001$ w przypadku angażowania zwykłych obywateli, 0,215 przy poziomie istotności $p = 0,05$ w przypadku angażowania przedstawicieli pracodawców oraz 0,164 przy poziomie istotności $p = 0,05$ w przypadku angażowania radnych. Oznacza to, że istnieją związki pomiędzy tymi parami zmiennych, ale ich siła jest słaba lub bardzo słaba. Jedynie w przypadku korelacji między zmienną „angażowanie zwykłych obywateli w proces branding” a zmienną „stopień klarowności koncepcji marki miasta” siłę związku można uznać za umiarkowaną.

Tabela 6. Angażowanie poszczególnych grup interesariuszy w proces kształtowania pożądanego wizerunku miasta w zależności od posiadania przez samorząd klarownej koncepcji marki miasta

		Miasto posiada taki dokument	Miasto nie posiada takiego dokumentu, ale w swojej strategii rozwoju zawiera cele dotyczące kształtowania pożądanego wizerunku/marki miasta	Miasto nie posiada takiego dokumentu ani też w swojej strategii rozwoju nie zawiera celów dotyczących kształtowania pożądanego wizerunku/marki miasta
pracownicy urzędu zajmujący się promocją	Tak	92,6	89,8	84,4
	Nie	7,4	10,2	15,6
najwyższe kierownictwo urzędu	Tak	75,9	89,0	80,0
	Nie	24,1	11,0	20,0
radni miasta	Tak	64,8	60,2	42,2
	Nie	35,2	39,8	57,8
zwykli obywatele miasta	Tak	64,8	42,4	26,7
	Nie	35,2	57,6	73,3
lokalni liderzy opinii publicznej	Tak	48,1	40,7	37,8
	Nie	51,9	59,3	62,2
przedstawiciele lokalnych organizacji turystycznych	Tak	38,9	37,3	28,9
	Nie	61,1	62,7	71,1
przedstawiciele lokalnych organizacji pracodawców	Tak	27,8	15,3	4,4
	Nie	72,2	84,7	95,6

Źródło: badania własne.

Tabela 7. Testy chi-kwadrat i współczynniki korelacji V Cramera ukazujące zależności między zmiennymi „angażowanie danej grupy interesariuszy w proces brandingu miasta” i „posiadanie przez samorząd klarownej koncepcji marki miasta”

Wyszczególnienie	Posiadanie przez samorząd klarownej koncepcji marki miasta		
Grupa interesariuszy zaangażowana w proces brandingu miasta	chi-kwadrat (stopnie swobody, liczebność próby) = wartość statystyki chi-kwadrat; poziom istotności	Wartość współczynnika korelacji V Cramera pomiędzy zmiennymi, poziom istotności	Siła korelacji
pracownicy urzędu zajmujący się promocją	$\chi^2 (2,217) = 1,77; p = 0,413$	–	brak korelacji
najwyższe kierownictwo urzędu	$\chi^2 (2,217) = 5,23; p = 0,07$	–	brak korelacji
radni miasta	$\chi^2 (2,217) = 5,83; p = 0,05$	$V = 0,164, p = 0,05$	bardzo słaba
zwykli obywatele miasta	$\chi^2 (2,217) = 15,07; p = 0,001$	$V = 0,263, p = 0,001$	umiarkowana
lokalni liderzy opinii publicznej	$\chi^2 (2,217) = 1,25; p = 0,535$	–	brak korelacji
przedstawiciele lokalnych organizacji turystycznych	$\chi^2 (2,217) = 1,27; p = 0,53$	–	brak korelacji
przedstawiciele lokalnych organizacji pracodawców	$\chi^2 (2,217) = 10,03; p = 0,05$	$V = 0,215, p = 0,05$	słaba

Źródło: badania własne.

Zakończenie

Zgodnie z argumentami teoretycznymi zaprezentowanymi w niniejszym opracowaniu interesariusze powinni być zaangażowani zarówno w kreowanie procesu rozwoju marki miasta (współdecydowanie), jak również w jego implementację (współtworzenie). Takie relacyjne podejście redefiniuje rolę interesariuszy w procesie brandingu. Rola samorządu lokalnego sprowadza się do pełnienia funkcji koordynatora, który inicjuje, ułatwia i stymuluje dialog niezbędny do budowy marki miasta. Jednocześnie samorządy (poprzez pracowników, kierownictwo urzędu, jak i radnych miasta) powinny angażować się w dyskusję, w czasie której będą konstruować markę miejsca jako jedna z grup interesariuszy. Nie oznacza to jednak, że ten proces nie wymaga przywództwa. Zmienia się tylko sposób jego interpretacji. Ma być ono rozumiane nie jako tradycyjne przywództwo polityczne, ale jako wzorcowe zaangażowanie w negocjowanie sposobu rozumienia marki miejsca (por. Kavaratzis, Hatch 2013).

W artykule podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, czy sformułowanie klarownej koncepcji marki miasta wiąże się z wyższym poziomem partycypacji lokalnych interesariuszy w procesie kształtowania pożądanego wizerunku danego ośrodka. Wyniki sondażu diagnostycznego przeprowadzonego na próbie naczelników wydziałów promocji w urzędach miejskich w Polsce pokazały, że istnieje statystycznie istotna zależność między liczbą grup interesariuszy angażowanych w proces kreowania wizerunku miasta a stopniem klarowności zdefiniowania jego marki. Oznacza to, że w samorządach, które rozpoczęły już proces budowania pożądanego wizerunku miasta w oparciu o strategię marki, istnieje świadomość roli, jaką w sukcesie projektu mogą odegrać partnerzy lokalni. Wyniki badań dowiodły również istnienia statystycznie istotnego związku między angażowaniem mieszkańców w proces kształtowania pożądanego wizerunku miasta a stopniem klarowności zdefiniowania koncepcji marki. Samorządy, które nie posiadają precyzyjnie określonej koncepcji marki, zdecydowanie rzadziej niż pozostałe zapraszają przedstawicieli mieszkańców do projektów związanych z kształtowaniem po-

żądanego wizerunku miasta. Podobnie sytuacja wygląda w przypadku dwóch innych grup interesariuszy – pracodawców i radnych miejskich. Związek pomiędzy analizowanymi zmiennymi jest w tych sytuacjach istotny statystycznie, ale siła korelacji między nimi jest słaba.

Wyniki badań uzyskane w sondażu przeprowadzonym wśród pracowników samorządowych nie są wolne od pewnych ograniczeń, co należy uwzględnić przy ich interpretacji. Bazują one bowiem wyłącznie na wypowiedziach oraz ocenach pracowników odpowiednich instytucji samorządowych. Mają zatem charakter jedynie deklaracyjny i prawdopodobnie nie zawsze przekładają się na faktyczne aktywności marketingowe i brandingowe podejmowane przez określone samorządy. Kolejne ograniczenia dotyczą interpretacji statystycznych zależności między zmiennymi o charakterze nominalnym.

Autorka ma jednak nadzieję, że niezależnie od wspomnianych ograniczeń, wyniki badań zaprezentowane w artykule mogą stanowić inspirację do realizacji kolejnych projektów. Jest to szczególnie ważne dla rozwoju brandingu miasta, gdyż w literaturze przedmiotu podkreśla się, że warunkiem rozwoju tego stosunkowo nowego obszaru eksploracji naukowej jest realizacja badań empirycznych (Hanna, Rowley 2011), w szczególności bazujących na projektach o charakterze ilościowym (Lucarelli, Berg 2011).

Bibliografia

- Aaker, D.A., Joachimsthaler, E. (2000). *Brand Leadership*. London: Simon & Schuster UK Ltd.
- Aitken, R., Campelo, A. (2011). The four R's of place branding. *Journal of Marketing Management*, 27 (9/10), 913–933.
- AMA, American Marketing Association (1960). *Marketing Definitions: a Glossary of Marketing Terms*. Chicago.
- Anders-Morawska J., Rudolf W. (2015). *Orientacja rynkowa we współrzędzeniu miastem*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Anholt S. (2007). *Tóż samość konkurencyjna. Nowe spojrzenie na markę*. Warszawa: Instytut Marki Polskiej.
- Ashworth, G., Kavaratzis, M., Warnaby, G. (2015). The need to rethink place branding. W: G. Ashworth, M. Kavaratzis, G. Warnaby (red.), *Rethinking Place*

Branding. Comprehensive Brand Development for Cities and Regions (s. 1–11). London: Springer.

Austen, A. (2010). Przywództwo zorientowane na relacje z interesariuszami. Wyniki badań empirycznych. *Współczesne Zarządzanie*, 4, 107–111.

Baker, B. (2007). *Destination Branding for Small Cities. The Essential for Successful Place Branding*. Portland: Creative Leap Books.

Balakrishnan, M.S. (2009). Strategic branding of destinations: a framework. *European Journal of Marketing*, 43 (5/6), 611–629.

Ballantyne, D., Aitken, R. (2007). Branding in B2B markets: Insights from the service-dominant logic of marketing. *Journal of Business and Industrial Marketing*, 22 (6), 363–371.

Braun, E. (2008). *City Marketing: Towards an Integrated Approach*. Rotterdam: Erasmus Research Institute of Management (ERIM).

Brent Ritchie J. R., LaBrèque, R.J. (1975). Marketing research and public policy: A functional perspective. *Journal of Marketing*, 39 (3), 12–19.

Bryson, J. (1995). *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*. San Francisco: CA Jossey-Bass.

Burton, S. (1999). Marketing for public organizations. New ways, new methods. *Public Management*, 1 (3), 373–385.

Cai, L.A. (2002). Cooperative branding for rural destinations. *Annals of Tourism Research*, 29 (3), 720–742.

Chernatony, L. de, McDonald, M. (1992). *Creating Powerful Brands*. Oxford: Butterworth Heinemann.

Duczkowska-Piasecka, M. (2013). *Marketing terytorialny. Jak podejść do rozwoju z korzyścią dla wszystkich*. Warszawa: Difin.

Dudzik, T. (2010). Ewolucja koncepcji marketingu. Marketing – między ekonomią a zarządzaniem. *Zeszyty Naukowe Kolegium Gospodarki Światowej SGH*, 27, 59–78.

Eshuis, J., Klijn, E.H. (2012). *Branding in Governance and Public Management*, New York: Routledge, Taylor & Francis Group.

Eshuis, J., Klijn, E.H., Braun, E. (2014). Place marketing and citizen participation: branding as strategy to address the emotional dimension of policy making? *International Review of Administrative Sciences*, 80 (1), 151–171.

Florek, M. (2014). *Kapitał marki miasta zorientowany na konsumenta. Źródła i pomiar*. Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.

Glińska, E. (2016). *Budowanie marki miasta. Koncepcje, warunki, modele*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Glińska, E., Florek, M. (2013a). In searching for town brand distinguishing features – local leaders' inner perspective. *International Journal of Academic Research. Part B*, 5 (4), 200–205.

Glińska, E., Florek, M. (2013b). Stakeholders' involvement in designing brand identity of towns – podlaskie region case study. *Actual Problems of Economics*, 148 (10), 274–282.

Greenberg, M. (2008). *Branding New York: How a City in Crisis was Sold to the World*. New York: Routledge.

Hankinson, G. (2004). Relational network brands: towards a conceptual model of place brands. *Journal of Vacation Marketing*, 10 (2), 109–121.

Hanna, S., Rowley, J. (2011). Towards a strategic place brand-management model. *Journal of Marketing Management*, 27 (5–6), 458–476.

Houghton, J.P., Stevens, A. (2011). *City Branding and Stakeholder Engagement*. W: K. Dinnie (red.), *City Branding: Theory and Cases* (s. 45–53). Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Ind, N., Bjerke, R. (2007). The concept of participatory market orientation: An organisation-wide approach to enhancing brand equity. *Journal of Brand Management*, 15 (2), 135–145.

Jones, R. (2005). Finding sources of brand value: Developing a stakeholder model of brand equity. *Journal of Brand Management*, 13 (1), 10–32.

Kaplan, M.D., Yurt, O., Guneri, B., Kurtulus, K. (2010). Branding places: applying brand personality concept to cities. *European Journal of Marketing*, 44 (9/10), 1286–1304.

Kavaratzis, M. (2004). From city marketing to city branding: Toward a theoretical framework for developing city brands. *Place Branding*, 1 (1), 58–73.

Kavaratzis, M. (2005). Place branding: A review of trends and conceptual models. *The Marketing Review*, 5 (4), 329–342.

Kavaratzis, M. (2008). *From City Marketing to City Branding: An interdisciplinary analysis with reference to Amsterdam, Budapest and Athens*, <http://dissertations.ub.rug.nl/faculties/rw/2008/m.kavaratzis/> (dostęp: marzec 2016).

Kavaratzis, M. (2009). Cities and their brands: Lessons from corporate branding. *Place Branding and Public Diplomacy*, 5 (1), 26–37.

Kavaratzis, M. (2012). From “necessary evil” to necessity: stakeholders' involvement in place branding. *Journal of Place Management and Development*, 5 (1), 7–19.

- Kavaratzis, M., Hatch, M.J. (2013). The dynamics of place brands: An identity-based approach to place branding theory. *Marketing Theory*, 13 (1), 69–86.
- Kavaratzis, M., Kalandides, A. (2015). Rethinking the place brand: The interactional formation of place brands and the role of participatory place branding. *Environment and Planning A*, 47 (6), 1368–1382 (pre-publication version).
- Klijn, E.H., Eshuis, J., Braun, E. (2012). The influence of stakeholder involvement on the effectiveness of place branding. *Public Management Review*, 14 (4), 499–519.
- Kotler, Ph., Levy, S. (1969). Broadening the concept of marketing. *Journal of Marketing*, 33, January, 10–15.
- Kotler, Ph., Zaltman, G. (1971). Social marketing: An approach to planned social change. *Journal of Marketing*, July, 3–12.
- Kowalik, I. (2011). *Orientacja rynkowa w polskim samorządzie terytorialnym*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.
- Lucarelli A., Berg P.O. (2011). City branding: a state-of-the-art review of the research domain. *Journal of Place Management and Development*, 4 (1), 9–27.
- McAlexander, J.H., Schouten, J.W., Koenig, H.F. (2002). Building brand community. *Journal of Marketing*, 66 (1), 38–54.
- Merrilees, B., Miller, D., Herington, C. (2012). Multiple stakeholders and multiple city brand meanings. *European Journal of Marketing*, 46 (7/8), 1032–1047.
- Merz, M.A., He, Y., Vargo, S.L. (2009). The evolving brand logic: a service-dominant logic perspective. *Journal of the Academy of Marketing Science*, 37 (3), 338–344.
- Moilanen, T. (2015). Challenges of city branding: A comparative study of 10 European cities. *Place Branding and Public Diplomacy*, 11 (3), 216–225.
- Moilanen, T., Rainisto, S. (2009). *How to Brand Nations, Cities and Destinations. A Planning Book for Place Branding*. New York: Palgrave Macmillan.
- Muñiz, A.M. Jr, Schau, H.J. (2005). Religiosity in the abandoned Apple Newton brand community. *The Journal of Consumer Research*, 31 (4), 737–747.
- Muñiz, A.M. Jr., O'Guinn, T.C. (2001). Brand community. *The Journal of Consumer Research*, 27 (4), 412–432.
- Pasquinelli, C. (2010). The limits of place branding for local development: The case of Tuscany and the Arnovally brand. *Local Economy*, 25 (7), 558–572.
- Payne, A., Holt, S., Frow, P. (2001). Relationship value management: Exploring the integration of employee, customer and shareholder value and enterprise models. *Journal of Marketing Management*, 17 (7/8), 785–817.
- Shapiro, B. (1973). Marketing for nonprofit organizations. *Harvard Business Review*, September–October, 223–232.
- Stanisz, A. (2006). *Przystępny kurs statystyki z zastosowaniem STATISTICA PL na przykładach z medycyny. Tom 1. Statystyki podstawowe*. Kraków: StatSoft Polska.
- Stubbs, J., Warnaby, G. (2015). Rethinking place branding from a perspective: Working with stakeholders. W: G. Ashworth, M. Kavaratzis, G. Warnaby (red.), *Rethinking Place Branding. Comprehensive Brand Development for Cities and Regions* (s. 101–118). London: Springer.
- Vargo, S.L., Lusch, R.F. (2004). Evolving to a new dominant logic for marketing. *Journal of Marketing*, 68 (1), 1–17.
- Zeman-Miszewska, E., Krakowiak, M. (2004). Marketing partnerski w gminie (założenia i rzeczywistość). *Acta Universitatis Lodzensis*, 179, 199–205.
- Zenker, S. (2011). How to catch a city? The concept and measurement of place brands. *Journal of Place Management and Development*, 4 (1), 40–52.

Stakeholders' involvement in the process of city branding – Theory versus practice

In connection with the development of the relational paradigm in marketing of public organizations, as well as in territorial branding, it is increasingly emphasized that involvement of local stakeholders in the process of formulating and implementing the city brand concept is a key condition for the success of such projects. The aim of the paper is to determine whether a more participatory approach in forming the desired image of cities, taking into account the opinions of various groups of local stakeholders, allows municipalities in Poland to define a clearer concept of city brand. The study uses statistical analysis of the results of a survey carried out among heads of promotion departments of 217 municipalities. The results show the presence of a statistically significant correlation between the number of stakeholders and ordinary citizens (as one of the local interest groups) involved in the process associated with the formation of the desired image of the city, and the level of clarity the local governments have regarding the definition of the concept.

Keywords: territorial marketing, city branding, stakeholder-oriented city branding, interactive approach to city brand.

Beata Irma Buchelt, Joanna Anna Jończyk

Powiązania kultury organizacyjnej i zarządzania zasobami ludzkimi w szpitalach publicznych¹

Kultura organizacyjna (KO), obok innych uwarunkowań realizacji funkcji personalnej, takich jak struktura organizacyjna i strategia, stanowi kluczową determinantę możliwości wdrożenia nowoczesnych praktyk zarządzania zasobami ludzkimi (ZZL) w organizacjach. Kategoria ta nabiera szczególnego znaczenia w specyficznych instytucjach publicznych, jakimi są szpitale. Warto podkreślić, że specyfika KO szpitali jest szeroko dyskutowana w literaturze przedmiotu. Jednocześnie badacze rzadko koncentrują się na wpływie KO na praktyki ZZL. Celem niniejszego opracowania jest więc identyfikacja związków między kulturą organizacyjną i praktykami zarządzania zasobami ludzkimi. W związku z realizacją postawionego celu pierwsza część artykułu prezentuje teoretyczne aspekty KO i ZZL w szpitalach publicznych. W drugiej części autorki analizują relacje między tymi dwiema kategoriami, opierając się na badaniach przeprowadzonych w latach 2014–2015 w Polsce na próbie 468 respondentów zatrudnionych w ośmiu szpitalach publicznych. Rezultaty badań potwierdzają tezę, że istnieje korelacja pomiędzy różnymi rodzajami kultury organizacyjnej i poszczególnymi praktykami zarządzania zasobami ludzkimi, takimi jak rekrutacja personelu otwartego na zmiany, rozwój i dzielenie się wiedzą oraz nagradzanie za innowacyjność. Wyniki badań warto wziąć pod uwagę w zarządzaniu zasobami ludzkimi w tych organizacjach. Mogą się one także stać przedmiotem dalszych badań.

Słowa kluczowe: zarządzanie zasobami ludzkimi, kultura organizacyjna, szpitale publiczne

Wprowadzenie

Na przestrzeni ostatnich lat zarówno w organizacjach publicznych, jak i niepublicznych coraz wyraźniej zaznacza się zmiana w podejściu do zarządzania zasobami ludzkimi. Dzieje się tak za sprawą coraz większego uzależnienia możliwości rozwoju organizacji od kompetencji zatrudnionych pracowników. Coraz więcej praktyków i badaczy koncentruje się więc na

analizie metod i narzędzi zarządzania zasobami ludzkimi. Istotnym nurtem jest tu poszukiwanie uwarunkowań (zarówno tych zewnętrznych, jak i wewnętrznych) metod i narzędzi wybieranych i stosowanych przez organizacje. Systematyczna analiza literatury przedmiotu potwierdza powyższą obserwację, uwidaczniając jednocześnie istotny niedobór opracowań poświęconych związkowi między kulturą organizacyjną i zarządzaniem zasobami ludzkimi w tak specyficznych podmiotach rynkowych, jakimi są publiczne szpitale. Dlatego celem tego artykułu jest sprawdzenie, czy istnieje związek pomiędzy kulturą organizacyjną a praktykami zarządzania zasobami

Beata Irma Buchelt
Katedra Zarządzania Kapitałem Ludzkim
Wydział Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków
bucheltb@uek.krakow.pl

Joanna Anna Jończyk
Katedra Organizacji i Zarządzania
Wydział Zarządzania
Politechnika Białostocka
ul. Ojca Tarasiuka 2, 16-001 Kleosin
j.jonczyk@pb.edu.pl

¹ Rozważania prezentowane w niniejszym artykule są efektem realizacji projektu badawczego dr Beaty Buchelt pt. „Zarządzanie kapitałem ludzkim w szpitalach”, finansowanego ze środków projektu NCN nr 2013/11/B/HS4/01062, oraz projektu badawczego dr Joanny Jończyk pt. „Kształtowanie proinnowacyjnej kultury organizacyjnej w publicznych szpitalach”, finansowanego ze środków projektu NCN 2011/03/B/HS4/0454.

ludzkimi w tych organizacjach. Wyznaczony cel determinuje strukturę niniejszej publikacji. W pierwszej kolejności omówiono teoretyczne podstawy podjętych rozważań, tj. kwestie dotyczące zarządzania zasobami ludzkimi w szpitalach, kultury organizacyjnej oraz związków pomiędzy nimi. Następnie przedstawiono wyniki badań empirycznych odnoszących się do wybranej problematyki. Jednocześnie należy podkreślić, że w niniejszej publikacji chodziło jedynie o potwierdzenie istnienia związków pomiędzy KO i ZZL bądź zaprzeczenie tym związkom. Pogłębiona analiza zależności pomiędzy tymi pojęciami zostanie przeprowadzona w dalszym procesie eksploracji badawczej.

Istota zarządzania zasobami ludzkimi w szpitalach

Zarządzanie zasobami ludzkimi jako koncepcja sprawowania funkcji personalnej ma już niemalże 40 lat. Jest to koncepcja bardzo dynamiczna, zaś jej ewolucja skorelowana jest ściśle z dynamiką otoczenia współczesnych organizacji. Faktem jest, że termin „zarządzanie zasobami ludzkimi” traktowany jest w literaturze przedmiotu nierzadko tożsamo z nowo powstającymi koncepcjami sprawowania funkcji personalnej, takimi jak zarządzanie kapitałem ludzkim (Marrewijk, Timmers 2003; Pochtowski 2007) czy też zarządzanie kapitałem zasobów ludzkich (Ployhart, Moliterno 2011). Badacze chętniej posługują się starą terminologią, choć w literaturze od kilku lat toczy się nierozstrzygnięty do tej pory spór, czy już możemy mówić o wyłaniającej się „nowej” koncepcji sprawowania funkcji personalnej, czy też staramy się „starą” koncepcję doprecyzować nową terminologią. Nie podejmując w tym miejscu tego wątku warto podkreślić, że osiągnięciu konsensusu w wymiarze teoretycznym nie sprzyja stan praktyki zarządzania pracownikami we współczesnych organizacjach, zwłaszcza tych funkcjonujących w sektorze publicznym, szczególnie w publicznych szpitalach. Sprawowanie funkcji personalnej w tych podmiotach sprowadza się bowiem często do administrowania sprawami osobowymi, a nie do zarządzania zasobami ludzkimi (Jończyk 2008; Buchelt 2011a).

Zarządzanie zasobami ludzkimi jako szczególne podejście do sprawowania funkcji personalnej w organizacjach przejawia się w zestawie określonych wyróżników. Najważniejsze z nich to traktowanie zatrudnionych jako źródła pozyskiwania i utrzymywania przewagi konkurencyjnej, strategiczna integracja kwestii personalnych ze strategią organizacyjną (pionową i horyzontalną), inwestowanie w kapitał ludzki, aktywne uczestnictwo kierowników liniowych w zarządzaniu personelem czy indywidualizacja stosunków pracy (Dessler 2003; Pochtowski 2007). Z kolei wskazane wyróżniki świadczą o realizacji działań dotyczących kształtowania zasobów ludzkich, tj. pozyskiwania personelu, jego adaptacji, zarządzania efektywnością pracy, wynagradzania czy rozwoju. Przy czym nie chodzi o całkiem nowy zestaw praktyk zarządzania stosowany wobec pracowników, ale o ich adekwatną do potrzeb organizacji konfigurację i sposób egzekwowania.

Kwestie dotyczące zarządzania personelem w szpitalach na przestrzeni ostatnich lat przyciągają uwagę coraz liczniejszego grona badaczy, przy czym stwierdzenie to dotyczy raczej krajów wysoko rozwiniętych niż Polski². Kluczowym czynnikiem wpływającym na zainteresowanie badaczy problemami zarządzania zasobami ludzkimi jest niedobór tych zasobów w ochronie zdrowia, przy jednoczesnym wzroście popytu na świadczenia medyczne. Z analiz prowadzonych przez Światową Organizację Zdrowia oraz agendy rządowe poszczególnych krajów wynika, że liczba personelu medycznego niezbędnego do udzielania świadczeń zdrowotnych jest niewystarczająca

² Zdecydowana większość publikacji odnosi się do szpitali funkcjonujących w krajach wysoko rozwiniętych, takich jak Wielka Brytania, Stany Zjednoczone, Dania czy Kanada. W Polsce nadal kwestie związane z zarządzaniem zasobami ludzkimi w tych podstawowych jednostkach sektora ochrony zdrowia traktowane są niestety marginalnie. Na pierwszym planie eksponowana jest bowiem kwestia niedoboru zasobów finansowych w systemie ochrony zdrowia. Warto jest przy tym podkreślić, że z analiz literatury przedmiotu wynika, iż niedobór środków finansowych, zwłaszcza tych publicznych, jest immanentną cechą współczesnych systemów ochrony zdrowia nie tylko w krajach takich jak Polska, ale też bardziej rozwiniętych. W tych drugich jednak – inaczej niż w Polsce – nie powoduje to marginalizowania kwestii związanych z zarządzaniem pracownikami.

w stosunku do aktualnych potrzeb obywateli. Jednocześnie należy liczyć się z postępującym pogłębianiem się problemu niedoboru zasobów ludzkich w ochronie zdrowia między innymi w powodu nieodpowiedniej organizacji systemów edukacyjnych, braku lub nieefektywności polityk dotyczących zdrowia publicznego, czy też skłonności migracyjnych ludności, w tym personelu medycznego (WHO 2006; WHO 2015). Warto przy tym zaznaczyć, że niedobór zasobów ludzkich w ochronie zdrowia jest wyraźniejszy w krajach mniej rozwiniętych, z których personel medyczny emigruje. I tak dla przykładu w Niemczech na 100 000 obywateli przypadało w 2013 roku 401 lekarzy, w Norwegii 431, a w Polsce 224 (Eurostat 2017). W przypadku personelu pielęgniarstwa w naszym kraju analizowany wskaźnik również nie napawa optymizmem. W roku 2013 w Niemczech przypadało 1268 pielęgniarek na 100 000 mieszkańców, a w Danii 1630. W Polsce natomiast wskaźnik ten wynosił 527 pielęgniarek (Eurostat 2016).

Niedobór wykwalifikowanego personelu medycznego stanie się w przyszłości dotkliwszy również za sprawą nasilającego się zjawiska demograficznego, jakim jest starzenie się społeczeństwa. To właśnie w starzejącym się społeczeństwie rośnie zapotrzebowanie na coraz większą liczbę usług medycznych, zwłaszcza tych świadczonych przez szpitale (Young, McCarthy, Barrett, Kenagy, Pinakiewicz 2001). W związku z tym szpitale będą musiały przygotować się na świadczenie nowych usług kardiologicznych, gastrologicznych, neurologicznych czy geriatrycznych, silniej skorelowanych z procesami starzenia – lub na zwiększenie zakresu usług już świadczonych (Wieczorowska-Tobis 2011; Derejczyk, Bień, Kokoszka-Paszkot, Szczygiel 2008).

Kolejnym czynnikiem wpływającym na wzrost zainteresowania badaczy problemami zarządzania zasobami ludzkimi w szpitalach jest strategiczne znaczenie tworzenia, dystrybucji i implementacji wiedzy w sektorze ochrony zdrowia (Ferlie, Crilly, Jashapara, Peckham 2012). Sektor ochrony zdrowia nierzadko określany jest jako sektor oparty na wiedzy (z ang. *knowledge intensive sector*). Wytwórcami, nośnikami i użytkownikami wiedzy (dotyczącej przede wszystkim nowych terapii, sposobów diagnozy czy wykorzystania

nowoczesnych technologii) są niewątpliwie pracownicy sfery medycznej. Permanentny rozwój kompetencji specjalistycznych personelu medycznego staje się warunkiem *sine qua non* utrzymania i poprawy szeroko pojmowanej jakości usług medycznych. Fakt ten pociąga za sobą działania promujące ideę uczenia się przez całe życie (z ang. *life long learning*) w sektorze ochrony zdrowia. Jednocześnie staje się wyzwaniem dla realizacji funkcji personalnej w szpitalach.

Badania nad kwestiami ZZL w szpitalach są podejmowane również z dwóch innych powodów: po pierwsze, z powodu permanentnego niedoboru środków finansowych w systemach ochrony zdrowia, oraz po drugie, z powodu wyraźnie wzrastających kosztów realizacji usług medycznych. Biorąc pod uwagę obydwa zjawiska płatnicy, zwłaszcza publiczni, domagają się efektywności realizacji usług medycznych lub też – szerzej – efektywności podmiotów leczniczych, przede wszystkim szpitali. W tym kontekście coraz częściej w literaturze przedmiotu podejmowany jest temat związków pomiędzy szeroko pojmowaną efektywnością szpitali (z ang. *hospital performance*) a zarządzaniem zasobami ludzkimi. Warto też zauważyć, że zarządzanie efektywnością szpitali, zwłaszcza publicznych, ma specyficzny charakter. Istotne są bowiem nie tyle wyniki finansowe szpitala, ile jakość udzielanych świadczeń medycznych (Nelson, Rust, Zahorik, Rose, Batalden, Siemanski 1992; Frączkiewicz-Wronka 2010)³. Do tej pory ustalono między innymi, że wybrane praktyki ZZL sprzyjają jakości usług medycznych. Do tych praktyk zaliczono progresywne praktyki ZZL, elastyczne podejście do kwestii związanych z równowagą pomiędzy życiem osobistym a zawodowym, przywództwo oparte na wsparciu, dotrzymywanie obietnic oraz budowanie zaufania pracowników wobec kadr zarządzających (Guest, Conway 2004). W innych badaniach, skoncentrowanych

³ Kwestie związane z zarządzaniem efektywnością szpitali publicznych intrygują wielu badaczy również w Polsce (zob. m.in. Frączkiewicz-Wronka 2010). Faktem jest bowiem to, że specyfika usługi medycznej utrudnia ustalenie zamkniętego zestawu standardów lub też wskaźników służących pomiarowi efektywności szpitali. Najczęściej do zarządzania efektywnością szpitali proponuje się wykorzystanie zrównoważonej karty wyników.

na pomiarze korelacji pomiędzy ZZL a efektywnością szpitali, przyjrano się nie tylko jakości, ale i bezpieczeństwu realizacji usług medycznej. Analizie poddano zaangażowanie personelu medycznego, traktowane jako zmienna modelowana przez praktyki związane ze szkoleniem, możliwością rozwoju, udziałem w podejmowaniu decyzji i komunikacją. Badania odwoływały się do modelu zasobów potrzebnych do realizacji zadań (z ang. *job demands resources*). W ujęciu autorów tych badań zasobami były wskazane praktyki ZZL. Jednocześnie uzyskane wyniki pozwoliły na pozytywną weryfikację założonej hipotezy, że dostarczenie przez szpital odpowiednich zasobów potrzebnych do realizacji zadań prowadzi do wzrostu zaangażowania pracowników, co z kolei poprawia jakość i bezpieczeństwo realizacji usług medycznych (Shantz, Alfes, Arevshatian 2016).

Podsumowując analizę badań dotyczących zarządzania zasobami ludzkimi w publicznych szpitalach należy stwierdzić, że w oparciu o nie można nie tylko rozważać skuteczność metod i narzędzi zarządzania zasobami ludzkimi w tych podmiotach, ale też identyfikować cele, jakie powinny przyświecać polityce personalnej szpitali. Wśród takich celów można wymienić przede wszystkim: pozyskiwanie wartościowego kapitału ludzkiego, podejmowanie działań retencyjnych wobec zatrudnionych już pracowników czy rozwój kompetencji specjalistycznych, interpersonalnych i menedżerskich pracowników sfery medycznej. Podczas „szytej na miarę” konfiguracji praktyk ZZL pozwalających na realizację zidentyfikowanych celów, szpitale powinny też antycypować ich wpływ na kulturę organizacyjną zorientowaną na zmiany i innowacje.

Koncepcje i typologie kultury organizacyjnej

W dobie rosnących potrzeb zdrowotnych i ograniczonych nakładów finansowych na ochronę zdrowia, niezbędne jest poszukiwanie coraz efektywniejszych rozwiązań organizacyjnych nie tylko w zarządzaniu zasobami ludzkimi, ale również w obszarze kultury organizacyjnej podmiotów leczniczych. Wprowadzenie w latach osiemdziesiątych XX wieku do nauk o zarządzaniu

koncepcji kultury organizacyjnej dało początek nowemu sposobowi ujmowania organizacji jako swego rodzaju systemu kulturowego. Ujęcie to zakładało, że organizacje rozwijają własne wzorce i orientacje, które z kolei wpływają na postawy i zachowania pracowników. W tym kontekście w literaturze przedmiotu można wyróżnić dwie podstawowe teorie: naukową i pragmatyczną. Pierwsza z nich zakłada, że kultura jest obrazem głęboko zakorzenionych wartości i przekonań (Smircich 1983). Z kolei druga teoria traktuje kulturę jako narzędzie motywowania ludzi do stałego zaangażowania w realizację celów organizacji (Schwartz, Davis 1981). Rozwój tych teorii zaowocował wielością definicji, typologii i klasyfikacji kultury organizacyjnej (Ravasi, Schultz 2006). Szczególnie cenione są współcześnie prace Geerta Hofstede i Edgara Scheina. Pierwszy z badaczy traktuje kulturę organizacyjną jako zbiorowe zaprogramowanie umysłu, które odróżnia członków jednej organizacji od członków innej (Hofstede 1988). Z kolei Schein uznaje kulturę za regulator, mający zdolność do ustalania i zmiany parametrów, którym ma odpowiadać zachowanie uczestników organizacji (Schein 2004). Ogólnie rzecz biorąc, uznaje się, że kultura organizacyjna jest niematerialnym składnikiem organizacji obejmującym szeroki zakres zjawisk społecznych, w tym przekonań, wartości, zachowań i założeń, które zakorzeniają się w świadomości członków organizacji (Aycan, Kanungo, Mendonca, Yu, Deller, Stahl, Kurshid 2000; Barney 1986; Cameron, Quinn 1999; Chow, Liu 2009; Konecki 2007; Kostera 1989; Martin 2002; Ngo, Loi 2008; Pocztowski 2007; Sikorski 2006; Smircich 1983, Sułkowski 2002).

Analiza literatury przedmiotu pozwala wyróżnić cztery kluczowe cechy kultury organizacyjnej. Po pierwsze, KO jest zjawiskiem wspólnym dla członków organizacji (Schein 2004; Wilson 2001). Po drugie, KO ma bardziej i mniej widoczne poziomy (Schein 2004, s. 17; Wilson 2001). Po trzecie, każdy nowy uczestnik organizacji uczy się KO (Wilson 2001), zwłaszcza w procesie socjalizacji. Po czwarte, KO ma tendencję do podlegania zmianom, choć procesy te zachodzą bardzo powoli (Wilson 2001). Jednocześnie na podstawie tych cech tworzy się podziały, typologie i klasyfikacje kultury organizacyjnej, które

z kolei pozwalają na modelowanie tego zjawiska. Przykładowo wielu badaczy posługuje się dychotomicznymi typologiami kultur organizacyjnych. Lidia Zbiegień-Maciąg (1999) dokonuje przeglądu takich jednowymiarowych modeli, wyszczególniając kultury: pozytywną i negatywną, introwertyczną i ekstrawertyczną, zachowawczą i innowacyjną, męską i kobiecą, biurokratyczną i pragmatyczną, elitarną i egalitarną, silną i słabą. Ryszard Rutka i Małgorzata Czerska prezentują kulturę wyłonioną w oparciu o prakseologiczne kryteria oceny (kultury proefektywnościowe i antyefektywnościowe; Rutka, Czerska 2002). Zdaniem Czesława Sikorskiego (2006) kultury organizacyjne można podzielić ze względu na stopień unikania niepewności (kultury wysokiej i niskiej tolerancji niepewności). Wśród istniejących modeli KO jednym z najpopularniejszych jest podział według Kima Camerona i Roberta Quinna, zwany modelem wartości konkurujących (*competing values framework*; Cameron, Quinn 1999). Ważną funkcją tego modelu jest identyfikacja tych wymiarów organizacji, które umożliwiają odkrycie prawidłowości występujących w jej kulturze. Badania autorów doprowadziły do wyróżnienia czterech rodzajów KO: klanu, adhokracji, hierarchii i rynku.

Pośród innych koncepcji warto wskazać model kultury opracowany przez Rogera Harrisona i rozwinęty przez Charlesa Handy'ego w latach osiemdziesiątych XX wieku (Harrison 1972; Handy 1993). Ten model zaadaptowano do badań wykorzystanych w niniejszej publikacji. Badacze zaproponowali podział na cztery rodzaje kultury organizacyjnej: kulturę władzy, roli, zadań i jednostki (osobową). Za kulturę władzy uznano kulturę zorientowaną na źródło władzy w organizacji. Władza zajmuje tu centralne miejsce, dobiera sobie współpracowników, wynagradza i karze według własnego kodeksu postępowania. W organizacji o kulturze władzy kierownicy traktują podwładnych przedmiotowo. Za kulturę roli uznano kulturę biurokratyczną, w której nacisk kładziony jest na legalność działań i poczucie odpowiedzialności. W tej kulturze stanowisko pracy liczy się bardziej niż osoba je zajmująca. Organizacja o takim typie kultury dąży do racjonalności, stabilności, biurokratycznego porządku. Za kulturę zadań uznano kulturę

organizacji zobrazowaną jako siatka ludzi znajdujących się w różnych jej punktach w zależności od wykonywanych zadań. W kulturze zadań to one mają charakter priorytetowy; dominuje praca oparta na zespołach budowanych na potrzeby konkretnych projektów i dążących do wspólnych celów. Główny nacisk jest położony na rezultat pracy (projektu, zadania). Z kolei za kulturę jednostki (osobową) uznano kulturę organizacji związaną głównie z zaspokajaniem potrzeb swoich członków. W centrum zainteresowania znajduje się pracownik, jego cele oraz potrzeby (głównie samorealizacji). Rola organizacji sprowadza się jedynie do zorganizowania miejsca pracy i pomocy pracownikom w realizacji ich indywidualnych celów.

Specyfika kultury organizacyjnej w publicznych szpitalach

Weryfikacja empiryczna kultury organizacyjnej w znaczącej większości przypadków dotyczy organizacji prywatnych. Znacznie mniej miejsca poświęcono badaniom KO w organizacjach sektora publicznego. W Polsce pionierskim badaniom poddano KO w organizacjach publicznych w sektorze ochrony zdrowia (Jończyk 2011, 2015; Sułkowski 2012), usługach społecznych (Frączkiewicz-Wronka 2015) i administracji (Kozuch 2004). Warto przywołać kilka kluczowych wniosków na temat KO w publicznych szpitalach, którym jest poświęcona niniejsza publikacja. Na wstępie należy jednak podkreślić specyfikę publicznych szpitali, która jest powiązana zarówno ze szczególnym charakterem rynku ochrony zdrowia, jak i publicznością wyróżniającą te organizacje (Kozuch 2004, 2006; Frączkiewicz-Wronka 2009). Specyfika rynku ochrony zdrowia wynika z różnic pomiędzy tym rynkiem a rynkami innych dóbr, ponieważ zdrowie jest wartością o wyjątkowym wymiarze etycznym, nie jest towarem i jest bezcenne. Jednocześnie dostęp do usług opieki medycznej regulowany jest nie przez mechanizmy rynkowe, jak przy zakupie usług standardowych, ale na podstawie gwarancji Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Z kolei publiczność szpitali, które odgrywają strategiczną rolę w systemie opieki zdrowotnej,

charakteryzuje się cechami odróżniającymi ją od publiczności organizacji biznesowych. Należy tu podkreślić, że cele publicznych szpitali są liczne, wielowymiarowe i często trudne do pogodzenia – np. równość, sprawiedliwość i efektywność. Jednostki te poddane są nadmiernym wpływom politycznym, naciskom różnych grup interesu czy stałej obserwacji ze strony środków masowego przekazu. Ponadto obowiązują w nich odmienne niż w sektorze prywatnym kryteria sukcesu – nie są nimi wyłącznie kryteria finansowe, ale przede wszystkim korzyści społeczne związane z pełnieniem służby publicznej. Jednocześnie w publicznych szpitalach typowe jest występowanie licznych subkultur organizacyjnych, będących odzwierciedleniem często przeciwstawnych interesów funkcjonujących w nich grup, np. zawodowych.

Z zagranicznych badań dotyczących KO w publicznych szpitalach można tu przywołać przykład szpitali chińskich, w których typowa kultura skupia się bardziej na odpowiedzialności społecznej, konkurencji i zrównoważonym rozwoju, a mniej na rozwoju zdolności personelu, orientacji zespołowej i zaangażowaniu. Ponadto kulturę chińskich szpitali publicznych cechuje ścisła kontrola wewnętrzna i znaczne scentralizowanie (Zhou, Bundorf, Chang, Huang, Xue 2011). Podobne wyniki uzyskał Łukasz Sułkowski przy badaniu KO polskich szpitali publicznych. W opinii badacza i członków jego zespołu KO tych organizacji wyraźnie zmierza w kierunku hierarchiczności i nadmiernej centralizacji (Sułkowski 2013). Kultura badanych szpitali objawia się znaczącą akceptacją różnic statusowych pomiędzy pracownikami, jak również całymi grupami zawodowymi. Na szczycie hierarchii znajdują się najczęściej lekarze pełniący funkcje kierownicze, lekarze specjaliści oraz inni menedżerowie. Środek drabiny zajmuje personel pielęgniarski, technicy medyczni, ratownicy oraz kadra administracyjna. Natomiast dół hierarchii to pracownicy fizyczni obsługi i salowe (Sułkowski 2013).

W publicznych szpitalach w Polsce powszechny i akceptowany jest autokratyczny styl kierowania, a wieloletni kierownicy, którzy rozwinęli styl paternalistyczny, są szczególnie wysoko ceni i poważani. W działaniach zawodowych wykony-

wanych przez lekarzy, pielęgniarki oraz menedżerów sporadycznie pojawia się styl konsultacyjny czy partycypacyjny. Struktura władzy jest bardzo stabilna zarówno w sensie układu hierarchicznego (stanowisk pracy, uprawnień i podległości), jak również w postaci osób sprawujących władzę. W szpitalach dominuje funkcjonalna struktura organizacyjna oraz centralizm w podejmowaniu decyzji. Władza jest trwała i sformalizowana. Powyższe wnioski potwierdzają badania Aldony Frąckiewicz-Wronki (2015), która podkreśla, że dominującym typem kultury w publicznym szpitalu jest kultura hierarchii. Nawet jeśli pracownicy są zaangażowani w realizację celów szpitali, to ograniczają ich nadmiernie sformalizowane procedury, szczegółowo określające sposób wykonywania obowiązków i niepozostawiające miejsca na niestandardowe, elastyczne postępowanie. Do niemalże identycznych wniosków dotyczących KO publicznych szpitali prowadzi badania jednej z autorek niniejszej publikacji. Potwierdzają one tezę o nadmiernej centralizacji władzy, hierarchiczności i autokratycznym stylu kierowania w publicznych szpitalach, w znacznej mierze związanych z nakładaniem się różnych subkultur zawodowych w tych podmiotach (Jończyk 2011; 2015). W publicznych szpitalach zaznacza się też skłonność do konserwatyizmu kulturowego, przejawiająca się oporem wobec zmian oraz dążeniem do utrzymania *status quo*.

Związki kultury organizacyjnej i zarządzania zasobami ludzkimi – aspekty teoretyczne

W refleksjach badawczych dotyczących zarządzania coraz częściej pojawia się przekonanie, że praktyki ZZL mogą oddziaływać na określone postawy i zachowania pracowników, formułując tym samym kulturę danej organizacji (Bowen, Ostroff 2004; Chow, Liu 2009; Lau, Ngo 2004; Konecki 2007; Poczowski 2007, Buchelt 2015). Jedną z pierwszych opinii na powyższy temat sformułował Thomas Peters (1978), sugerując, że systemy ZZL mogą być traktowane jako mechanizm do przekazywania wartości i przekonań organizacji, kształtując jej charakter. Ważne są tu trzy kwestie: czego organizacja oczekuje od

pracowników, jakie zachowania pracowników są nagradzane oraz jakie są nakazy i zakazy dotyczące prawidłowego współżycia społecznego w organizacji. Do podobnych wniosków doszli Howard Schwartz i Stanley Davis (1981), podkreślając, że wynikająca z zasad ZZL wiedza o oczekiwanych wzorcach aktywności i akceptowalnych w organizacji zachowaniach umożliwia jednocześnie osiągnięcie celów organizacyjnych. To dzięki wymianie informacji i doświadczeń pracowników określone normy i zachowania stają się środkami, przez które jest tworzona i podtrzymywana kultura organizacyjna (Ulrich 1984). Zdaniem Wendy Ulrich polityki i procedury realizowane przez menedżerów działów zajmujących się ZZL powinny stać się swoistymi rytuałami w organizacji, gdyż pomogą one w ustaleniu granic i norm tych zachowań dotyczących zarządzania ludźmi, przez które kształtowana jest kultura organizacyjna.

Warto tu przywołać badania przeprowadzone w Hong Kongu na próbie 332 firm (Lau, Ngo 2004). Wyniki tych badań pozwoliły na stwierdzenie, że praktyki ZZL, które kładą nacisk na szkolenia, nagrody przyznawane za wydajność, jak również rozwój pracy zespołowej, przyczyniają się do tworzenia kultury organizacyjnej promującej zmianę i innowację. Badacze doszli do wniosku, że kultura organizacyjna pełni niejako funkcję mediatora pomiędzy systemem HR i wynikami firmy. Oznacza to, że praktyki ZZL realizowane przez badane przedsiębiorstwa miały wpływ na kulturę organizacyjną, co z kolei przekładało się na zachowania i wyniki pracowników. W innym badaniu na próbie 170 respondentów indywidualnych stwierdzono, że premia wypłacana na podstawie indywidualnych wyników może doprowadzić do bardziej indywidualistycznej kultury organizacyjnej w porównaniu do wynagradzania zespołowego (Kuhn 2009). Jeszcze inne badania przeprowadzone na próbie 904 absolwentów zatrudnionych w sześciu publicznych organizacjach pozwoliły na sformułowanie wniosku, że kultura organizacyjna tych organizacji miała istotny wpływ na poziom retencji tych pracowników. W tych organizacjach, które miały kulturę promującą szacunek i dobre relacje międzyludzkie, pracownicy przebywali 14 miesięcy dłużej niż w organizacjach repre-

zentujących kulturę ukierunkowaną głównie na zadania (Sheridan 1992).

W polskiej literaturze przedmiotu na problematykę związków pomiędzy KO i ZZL zwrócili uwagę między innymi Aleksy Pocztowski (2007) i Krzysztof Konecki (2007). W opinii Pocztowskiego (2003) praktyki ZZL stosowane w dziedzinie zarządzania są wynikiem utrwalonych wzorców kulturowych obowiązujących w organizacjach. Dlatego też niezbędne jest docenianie kultury organizacyjnej w kontekście zmian czy innowacji. Z kolei dla ZZL ważne jest uwzględnienie wartości kulturowych w opracowywaniu zasad polityki personalnej (Pocztowski 2007). Podobne wnioski z prowadzonych analiz przywołuje Konecki, który wskazuje na konieczność integracji wartości pracowników i wartości organizacyjnych składających się na kulturę organizacyjną z określonymi procedurami i praktykami zarządzania zasobami ludzkimi (Konecki 2007). Jeżeli w organizacji dominują wartości charakterystyczne dla kultury zorientowanej indywidualistycznie (np. rywalizacja, nastawienie na sukces indywidualny), to narzędzia ZZL powinny odpowiadać tym wartościom. Z kolei jeżeli organizacja chce wprowadzić wartości charakterystyczne dla kultury kolektywistycznej, promującej pracę zespołową, to musi dostosować narzędzia ZZL do tego rodzaju kultury (Konecki 2007). Przykładowo przy promowaniu przez organizację wartości kultury kolektywistycznej, w procesie pozyskiwania pracowników należy stawiać na kandydatów o cechach zespołowych. Systemy ocen pracowniczych czy wynagradzania powinny być bardziej ukierunkowane na skuteczną pracę zespołową niż na indywidualną rywalizację. Podobnie procesy kształcenia powinny kłaść większy nacisk na wszechstronność kwalifikacji pracowników w celu wzajemnego zastępowania się w pracy zespołów, a nie na wyłącznie indywidualny, specjalistyczny rozwój.

W podsumowaniu teoretycznych dociekań można przywołać stwierdzenie, że postawy, przekonania i wartości tworzące kulturę organizacyjną mogą pociągać za sobą rozwój polityk, praktyk i systemów ZZL (Ferris, Arthur, Berkson, Kaplan, Harrell-Cook, Frink 1998). Z kolei odpowiednio zdefiniowane zasady zarządzania zasobami ludzkimi mogą stymulować rozwój

odpowiednich kultur zorientowanych na realizację strategicznych celów organizacji, w tym również publicznych szpitali.

Metodyka badań

W oparciu o zaprezentowane powyżej założenia teoretyczne postawiono tezę, że istnieje związek pomiędzy KO i ZZL w publicznym szpitalu. W celu jej weryfikacji wykorzystano dane z badań ankietowych, stanowiących element szerszych dociekań prowadzonych w nurcie jakościowym, których celem było zrozumienie złożonego zjawiska kultury organizacyjnej w warunkach innowacyjności. W analizie wykorzystano opinie 468 pracowników ośmiu publicznych szpitali. Wśród respondentów 18% stanowili menedżerowie, 21% lekarze, zaś 61% – pielęgniarki i położne. Należy podkreślić, że dobór szpitali był celowy i wynikał przede wszystkim ze znajomości tych placówek, jak i praktycznej możliwości przeprowadzenia w nich rzetelnych badań. Opracowanie danych ilościowych nie było tu najważniejszym celem analizy, ale pełniło funkcję porządkującą i urealniającą dane uzyskane z wcześniejszych obserwacji oraz wywiadów. Zatem opracowanie liczbowe w przywoływanych badaniach było jedynie, jak to określił Konecki (2000), podążaniem za „regułą większości” pomocną w decyzjach o realności sprawdzanych zjawisk.

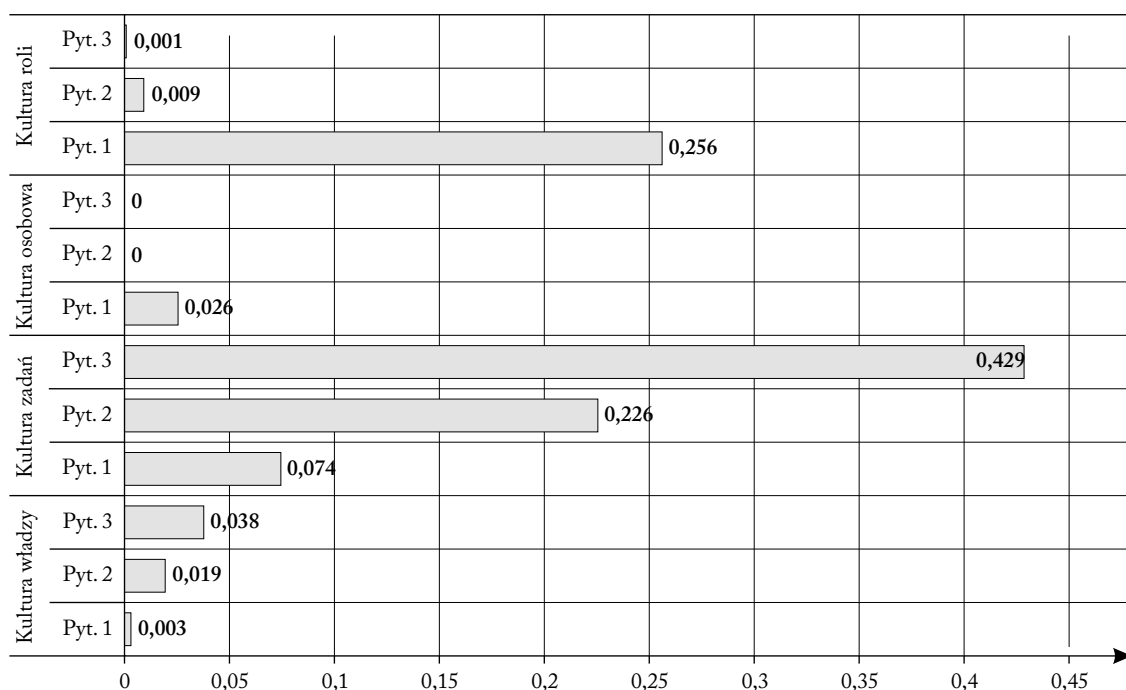
W celu weryfikacji postawionej tezy wyróżniono dwie zmienne nominalne (kategorialne): KO i ZZL. Pierwszą z nich uznano za wyjaśniającą, drugą zaś za wyjaśnianą. W odniesieniu do KO posłużono się przywołaną w części teoretycznej typologią opracowaną przez Harrisona i rozwiniętą przez Handy'ego, wyróżniającą cztery typy kultury organizacyjnej: władzy, zadań, osobową i roli (Harrison 1972; Handy 1993). W badaniu ZZL wykorzystano trzy praktyki: dobór personelu otwartego na zmiany (pyt. 1), zachęcanie personelu do rozwoju i dzielenia się wiedzą (pyt. 2) i nagradzanie personelu za innowacyjność (pyt. 3). Dobór takich praktyk ZZL był podyktowany przede wszystkim ich strategiczną rolą w warunkach wdrażania zmian i innowacji w szpitalach. Odpowiedzi respondentów były udzielane w oparciu o siedmiostopniową skalę

Likerta i brzmiały następująco: 1 – „zdecydowanie nie”, 2 – „nie”, 3 – „raczej nie”, 4 – „brak opinii”, 5 – „raczej tak”, 6 – „tak”, 7 – „zdecydowanie tak”. W badaniu związków pomiędzy wyróżnionymi zmiennymi wykorzystano analizę zależności wykonaną przy użyciu programu Statistica 10.

W związku z realizacją celu opracowania pomiędzy poszczególnymi zmiennymi (typem KO i wybraną praktyką ZZL) przeprowadzono test chi-kwadrat. Jako graniczny poziom ustalono wartość 0,05. Jeśli zatem wartość zestawionych zmiennych była niższa od 0,05, oznaczało to istnienie związku pomiędzy zmiennymi, i odwrotnie. Łącznie przeprowadzono 48 testów (po 12 testów dla poszczególnych grup zawodowych i 12 dla wszystkich respondentów razem). Wyniki testu dla wszystkich respondentów (bez rozbijania na grupy zawodowe) zaprezentowano na rysunku 1.

Wyniki testu zależności przedstawione na rysunku 1 pozwalają stwierdzić, że istnieją zależności pomiędzy wszystkimi typami KO a poszczególnymi praktykami ZZL za wyjątkiem kultury zadań, gdzie wartość w odniesieniu do badanych praktyk ZZL wynosi powyżej 0,05. W przypadku pozostałych typów KO wartość graniczna jest niższa od 0,05. Przykładowo w zestawieniu kultury władzy z praktyką doboru personelu otwartego na zmiany (pyt. 1) wskaźnik wynosi 0,03, w zestawieniu kultury roli z praktyką nagradzania personelu za innowacyjność (pyt. 3) – 0,01, oraz w zestawieniu kultury osobowej z praktyką zachęcania personelu do rozwoju i dzielenia się wiedzą (pyt. 2) wynosi 0,00.

Następnie poddano sprawdzeniu, czy istnieją związki pomiędzy odpowiedziami dotyczącymi poszczególnych typów KO i praktyk ZZL przedstawicieli badanych grup zawodowych. W pierwszej kolejności dokonano próby sprawdzenia, czy istnieją związki pomiędzy odpowiedziami dotyczącymi typu KO i odpowiedziami dotyczącymi praktyki doboru pracowników otwartych na zmiany. Wyniki testu w rozbiciu na opinie poszczególnych grup zawodowych zaprezentowano na rysunku 2. Analiza odpowiedzi respondentów dotyczących typu KO i praktyki doboru pracowników otwartych na zmiany potwierdza występowanie zależności jedynie w przypadku kultury władzy. Wartość poziomu istotności po-



Rysunek 1. Wyniki testu zależności pomiędzy poszczególnymi typami KO i praktykami ZZZL.

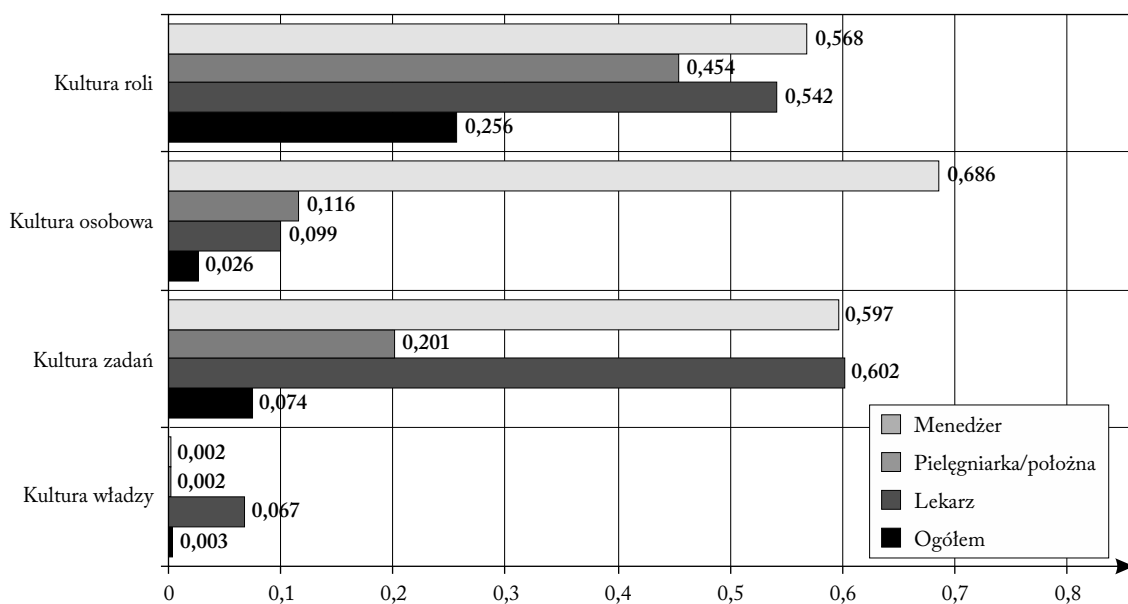
Źródło: opracowanie własne.

niżej przyjętej wartości granicznej 0,05 widoczna jest w przypadku pielęgniarek i położnych (0,002) i menedżerów (0,002). W przypadku lekarzy uzyskana wartość wynosi 0,067, czyli nieznacznie przekracza przyjętą wartość graniczną. Może to skłaniać do stwierdzenia, że odpowiedzi respondentów dotyczące zarówno typu KO, jak i badanej praktyki ZZZL także korelują ze sobą.

W drugiej kolejności przeprowadzono test zależności badający związki pomiędzy odpowiedziami dotyczącymi typu KO i praktyki zachęcania pracowników do rozwoju i dzielenia się wiedzą (zob. rys. 3). Analiza danych potwierdziła istnienie zależności pomiędzy opiniami dotyczącymi zachęcania do rozwoju i dzielenia się wiedzą a opiniami dotyczącymi wszystkich typów kultury, poza kulturą zadaniową. Jednoznaczne zależności stwierdzono po analizie ocen respondentów reprezentujących różne grupy zawodowe w odniesieniu do opinii dotyczących kultury osobowej. Wartość poziomu istotności poniżej przyjętej wartości granicznej 0,05 widoczna jest w przypadku lekarzy (0,035). W przypadku

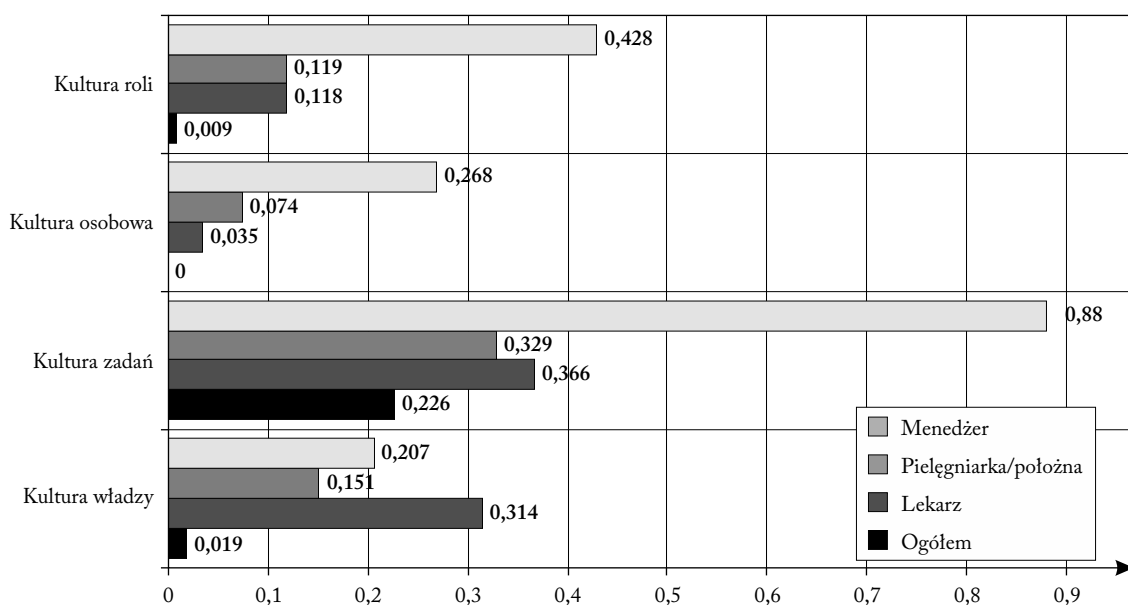
analizy opinii pielęgniarek i położnych poziom istotności nieznacznie przekroczył przyjętą wartość graniczną (0,076), co może prowadzić do wniosku, że odpowiedzi respondentów dotyczące zarówno typu KO, jak i badanej praktyki ZZZL także korelują ze sobą. Z kolei nie stwierdzono istnienia powyższej zależności w badaniu opinii menedżerów dotyczących oceny typu kultury i praktyki zachęcania pracowników do rozwoju i dzielenia się wiedzą (0,268). Może to być związane z brakiem zainteresowania lub chęci niesienia pomocy pracownikom w zaspokajaniu ich potrzeb i realizacji ich indywidualnych celów, czy z też brakiem potrzeby własnej samorealizacji, charakterystycznej dla kultury osobowej.

Ostatni test zależności przeprowadzono pomiędzy opiniami respondentów dotyczącymi typu KO i nagradzania pracowników za innowacyjność (zob. rys. 4). Wyniki analiz potwierdziły istotne zależności pomiędzy odpowiedziami wszystkich respondentów dotyczącymi nagradzania za innowacyjność i dotyczącymi wszystkich typów kultury, poza kulturą zadań. Jednoznaczne



Rysunek 2. Wyniki testu zależności pomiędzy typem KO i praktyką doboru pracowników otwartych na zmiany.

Źródło: opracowanie własne.



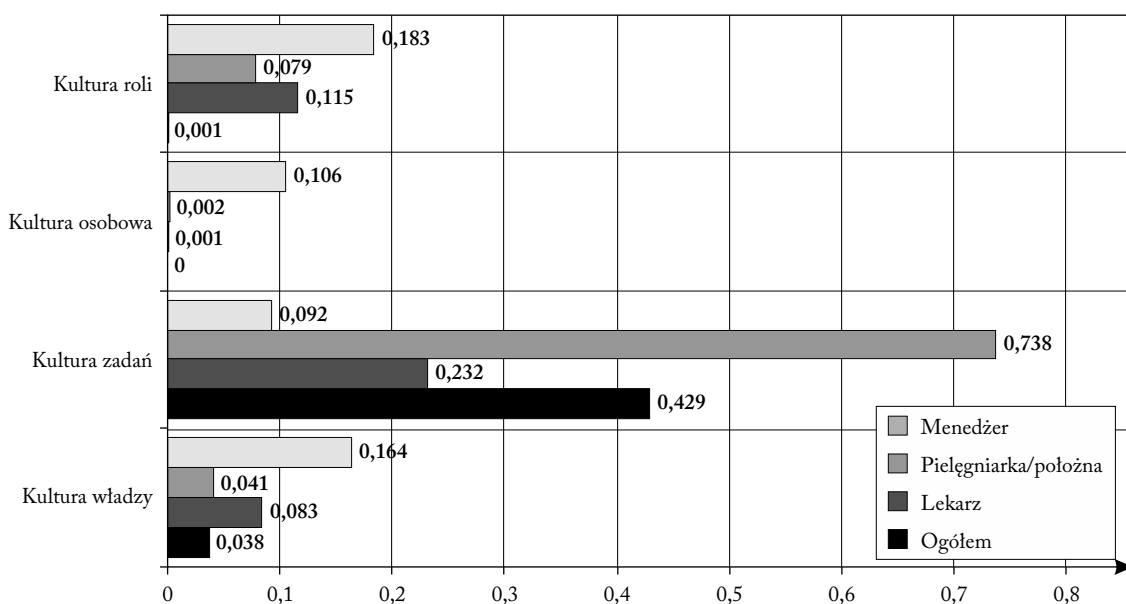
Rysunek 3. Wyniki testu zależności pomiędzy typem KO i praktyką zachęcania pracowników do rozwoju i dzielenia się wiedzą.

Źródło: opracowanie własne.

związki pomiędzy badanymi zmiennymi zostały potwierdzone opiniami pielęgniarek i położnych (0,002) i lekarzy (0,001) w odniesieniu do kultury osobowej. W przypadku menedżerów nie stwierdzono żadnych korelacji pomiędzy ich opiniami dotyczącymi tego typu kultury z opiniami dotyczącymi praktyki nagradzania za innowacyjność. Podobna sytuacja miała miejsce w odniesieniu do badania korelacji pomiędzy opiniami menedżerów dotyczącymi kultury osobowej i praktyki zachęcania personelu do rozwoju. Może to być spowodowane niewłaściwą postawą tej grupy zawodowej wobec problemów dotyczących wynagradzania personelu w szpitalu. Ponadto w przypadku grupy pielęgniarek i położnych stwierdzono istnienie zależności pomiędzy ich opiniami dotyczącymi kultury władzy i opiniami dotyczącymi praktyki nagradzania za innowacyjność (0,041). Istnienia takiej zależności nie stwierdzono w przypadku badania opinii lekarzy i menedżerów. Może to prowadzić do wniosku o ogólnym zadowoleniu tych grup z wynagradzania i jednoczesnym braku zainteresowania kwestią systemowej regulacji wynagrodzeń w szpitalu.

Podsumowanie

Wyniki badań dotyczące opinii wszystkich respondentów łącznie (bez podziału na grupy zawodowe) potwierdziły tezę, że w poddanych weryfikacji empirycznej publicznych szpitalach istnieje związek pomiędzy KO i ZZL. Biorąc jednak pod uwagę kryterium grup zawodowych należy stwierdzić występowanie różnic. I tak przeprowadzona analiza zależności potwierdziła istnienie związków pomiędzy opiniami lekarzy dotyczącymi praktyki doboru personelu otwartego na zmiany i opiniami dotyczącymi kultury władzy. Jednocześnie w odniesieniu do tej grupy zawodowej potwierdzono istnienie związków pomiędzy opiniami dotyczącymi praktyk zachęcania do rozwoju i dzielenia się wiedzą oraz nagradzania za innowacyjność z opiniami dotyczącymi kultury osobowej. Może to prowadzić do wniosku, że lekarze najbardziej identyfikują się z kulturą osobową, która zapewnia im zaspokojenie własnych celów i potrzeb (głównie samorealizacji). Podobne wnioski dotyczą pielęgniarek i położnych. Analiza danych pozwala stwierdzić,



Rysunek 4. Wyniki testu zależności pomiędzy typem KO i praktyką nagradzania pracowników za innowacyjność.

Źródło: opracowanie własne.

że istnieją związki pomiędzy ich opiniami dotyczącymi kultury osobowej i opiniami dotyczącymi praktyk zachęcania do rozwoju i dzielenia się wiedzą oraz nagradzania za innowacyjność. Ponadto zestawienie odpowiedzi pielęgniarek i położnych dotyczących praktyki doboru pracowników otwartych na zmiany z opiniami dotyczącymi kultury władzy również potwierdza istnienie korelacji. Jednak jedynie w przypadku tej grupy zawodowej stwierdzono zależność pomiędzy opiniami dotyczącymi kultury władzy i opiniami dotyczącymi praktyki nagradzania za innowacyjność. Może to wynikać z większej świadomości tego personelu dotyczącej potrzeby systemowej regulacji wynagrodzeń, szczególnie wobec własnej grupy zawodowej. Z kolei w przypadku menedżerów (jako jedynej grupy zawodowej) stwierdzono zależność pomiędzy opiniami dotyczącymi kultury władzy i opiniami dotyczącymi praktyki doboru pracowników otwartych na zmiany. Taka sytuacja może wynikać z posiadania przez menedżerów określonej pozycji w szpitalu i ze związanej z nią ogólnej ignorancji wobec problemów dotyczących personelu.

Powyższe wyniki badań mogą prowadzić do następujących konkluzji. Po pierwsze, praktyki ZZL mogą być traktowane jako mechanizmy przekazywania wartości i norm (kultury) organizacji. Po drugie, KO i związane z nią normy organizacyjne nie muszą być wynikiem wspólnych wartości pracowników, ale mogą być kształtowane przez przepisy wdrożone przez organizację. Po trzecie, sposób zaprojektowania praktyk ZZL może komunikować personelowi ważne i przydatne informacje o KO. Po czwarte, praktyki ZZL mogą przekazywać pracownikom znormalizowane informacje o oczekiwanych wzorcach aktywności i akceptowanych przez organizację zachowaniach, umożliwiających jej osiągnięcie własnych celów. Jednocześnie należy stwierdzić, że procedury i praktyki ZZL realizowane przez menedżerów powinny stać się zwyczajami w szpitalach. W szczególności ważne są procedury oceny, rozwoju i nagradzania, które pomagają pracownikom w ustaleniu granic norm i zachowań w organizacjach. Konkludując warto podkreślić, że przeprowadzone badania nie są wolne od ograniczeń. Przede wszystkim istnieją znaczne różnice pomiędzy liczebnością

grup zawodowych respondentów, co z pewnością wpłynęło na otrzymane wyniki (jednak nie było możliwości zdobycia większej liczby ankiet od mniej licznych grup, jakimi są lekarze i menedżerowie w szpitalach). Pomimo to wydaje się, że powyższe wyniki mogą stanowić dla naczelnego kierownictwa szpitali cenną wskazówkę dotyczącą potrzeby wzajemnego dostosowywania ZZL i KO, szczególnie w warunkach zmian i innowacji, nieustannie obecnych w praktyce współczesnych szpitali.

Literatura

- Aycan, Z., Kanungo, R., Mendonca, M., Yu K., Deller, J., Stahl, G., Kurshid, A. (2000). Impact of culture on human resource management practices: A 10-country comparison. *Applied Psychology: An International Review*, 49 (1), 192–221.
- Barney, J. (1986). Organizational culture: Can it be a source of sustained competitive advantage? *The Academy of Management Review*, 11 (3), 656–665.
- Bowen, D., Ostroff, C. (2004). Understanding HRM-firm performance linkages: The role of the “strength” of the HRM system. *The Academy of Management Review*, 29 (2), 203–221.
- Buchelt, B. (2011a). Perspektywa rozwoju funkcji personalnej w jednostkach sektora usług medycznych w Polsce. W: J. Stępniewski, P. Karniej, M. Kęsy (red.), *Innowacje organizacyjne w szpitalach* (s. 348–359). Warszawa: ABC Woletr's Kluwer Business.
- Buchelt, B. (2011b). Strategiczna istotność ZZL a faktyczny poziom rozwoju funkcji personalnej w publicznych i niepublicznych ZOZ-ach. *Zarządzanie Zasobami Ludzkimi*, 2, 73–85.
- Buchelt, B. (2015). Performance management in Polish companies internationalizing their market activities. *The International Journal of Human Resource Management*, 26 (15), 1965–1982.
- Cameron, K.S., Quinn, R. E. (1999). *Diagnosing and Changing Organizational Culture: Based on the Competing Values Framework*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Cameron, K.S., Quinn, R.E., Degraff, J., Thakor, A. (2007). *Competing Values Leadership: Creating Value in Organizations*. MA: Edward Elgar Publishing.
- Chow, I., Liu, S. (2009). The effect of aligning organizational culture and business strategy with HR systems on firm performance in Chinese enterprises. *The International Journal of Human Resource Management*, 20 (11), 2292–2310.

- Derejczyk, J., Bień B., Kokoszka-Paszkot J., Szczygiel J. (2008). Gerontologia i geriatria w Polsce na tle Europy — czy należy inwestować w ich rozwój w naszym kraju? *Gerontologia Polska*, 16 (3), 149–159.
- Dessler, G. (2003). *Human Resource Management*. Pearson Education: Upper Saddle River.
- Eurostat (2016). Nursing and caring professionals. Pobrane ze strony: http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/Annexes/hlth_res_esms_an4.pdf (dostęp 4.05.2017).
- Eurostat (2017). Practising physicians per 100 000 inhabitants. Pobrane ze strony: http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&p_lugin=1&pcode=tps00044&language=en (dostęp: 4.05.2017).
- Ferlie, E., Crilly, T., Jashapara, A., Peckham, A. (2012). Knowledge mobilization in healthcare: A critical review of health sector and generic management review. *Social Science and Medicina*, 74 (8), 1297–1304.
- Ferris, G., Arthur, M., Berkson, H., Kaplan, D., Harrell-Cook, G., Frink, D. (1998). Toward a social context theory of the human resource management–organization effectiveness relationship. *Human Resource Management Review*, 8 (3), 235–264.
- Frączkiewicz-Wronka, A. (red.) (2009). *Zarządzanie publiczne: elementy teorii i praktyki*. Katowice: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach.
- Frączkiewicz-Wronka, A. (red.) (2010). *Pomiar efektywności organizacji publicznych na przykładzie sektora ochrony zdrowia*. Katowice: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach.
- Frączkiewicz-Wronka, A. (2014). *Zarządzanie usługami społecznymi. Studium partnerstw publiczno–społecznych*. Warszawa: Difin.
- Frączkiewicz-Wronka, A. (2015). Diagnostowanie kultury organizacyjnej w podmiocie leczniczym – studium szpitala publicznego. W: B. Koźuch, E. Sułkowski (red.), *Instrumentarium zarządzania publicznego* (s. 177–198). Warszawa: Wydawnictwo Difin.
- Guest, D.E., Conway, N. (2004). *Employee Well-being and the Psychological Contract*. London: CIPD.
- Handy, C. (1993). *Understanding Organizations*. Harmondsworth: Penguin.
- Harrison, R. (1972). Understanding your organization's character. *Harvard Business Review*, 50 (3), 119–128.
- Hofstede, G. (1988). The Confucius connection: From cultural roots to economic growth. *Organizational Dynamics*, 16 (4), 4–22.
- Jończyk, J. (2008). *Zarządzanie zasobami ludzkimi w zakładach opieki zdrowotnej*. Warszawa: Difin.
- Jończyk, J. (2011). Kształtowanie proinnowacyjnej kultury organizacyjnej w szpitalu publicznym. *Zarządzanie Zasobami Ludzkimi*, 2 (79), 43–54.
- Jończyk, J. (2015). The impact of human resource management on the innovativeness of public hospitals in Poland. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, 213, 1000–1007.
- Konecki, K. (2000). *Studia z metodologii badań jakościowych. Teoria ugruntowana*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Konecki, K. (2007). Kulturowe uwarunkowania zarządzania zasobami ludzkimi. Sprzężenia zwrotne w działaniu. W: K. Konecki, P. Chomczyński (red.), *Zarządzanie organizacjami. Kulturowe uwarunkowania zarządzania zasobami ludzkimi* (s. 11–29). Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Kostera, M. (1989). Kultura i kultura organizacyjna, *Przegląd Organizacji*, 8, 21–23.
- Koźuch, B. (2004). *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*. Warszawa: Placent.
- Koźuch, B. (2006). *Problemy zarządzania organizacjami publicznymi*. Kraków: Fundacja Współczesne Zarządzanie oraz Instytut Spaw Publicznych.
- Kuhn, K. (2009). Compensation as a signal of organizational culture: The effects of advertising individual or collective incentives. *The International Journal of Human Resource Management*, 20 (7), 1634–1648.
- Lau, C.-M., Ngo, H.-Y. (2004). The HR system, organizational culture, and product innovation. *International Business Review*, 13, 685–703.
- Marrewijk, M. van, Timmers, J. (2003). Human capital management: New possibilities in people management. *Journal of Business Ethics*, 44 (2–3), 171–184.
- Martin, J. (2002). *Organizational Culture: Mapping the Terrain*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Nelson, E.C., Rust R.T., Zahorik, A., Rose, R.L., Batalden, P., Siemanski B.A. (1992). Do patient perceptions of quality relate to hospital financial performance? *Journal of Health Care Marketing*, 12 (4), 6–13.
- Ngo, H., Loi, R. (2008). Human resource flexibility, organizational culture and firm performance: An investigation of multinational firms in Hong Kong. *The International Journal of Human Resource Management*, 19 (9), 1654–1666.
- Peters, T. (1978). Symbols, patterns, and settings: An optimistic case for getting things done. *Organizational Dynamics*, 7 (2), 3–23.
- Ployhart, R.E., Moliterno, T. (2011). Emergence of human capital resource: A multilevel model. *Academy of Management Review*, 36 (1), 127–150.

Pocztowski A. (2007). *Zarządzanie zasobami ludzkimi: Strategie – procesy – metody*. Warszawa: PWE.

Ravasi, D., Schultz, M. (2006). Responding to organizational identity threats: Exploring the role of organizational culture. *Academy of Management Journal*, 49 (3), 433–458.

Rutka, R., Czerska, M. (2002). Wpływ kultury organizacyjnej na metody i narzędzia pełnienia ról kierowniczych. W: J. Stankiewicz (red.), *Nowoczesne zarządzanie przedsiębiorstwem*, cz. 1. Zielona Góra: Redakcja Wydawnictw Matematyczno-Ekonomicznych.

Schein, E. (2004). *Organizational Culture and Leadership*. San Francisco: Jossey-Bass.

Schwartz, H., Davis, S. (1981). Matching corporate culture and business strategy. *Organizational Dynamics*, Summer, 30–48.

Shantz, A., Alfes, K., Arevshatian, L. (2016). HRM in healthcare: the role of work engagement. *Personnel Review*, 45 (2), 274–295.

Sheridan, J. (1992). Organizational culture and employee retention. *Academy of Management Journal*, 35 (5), 1036–1056.

Sikorski, Cz. (2006). *Kultura organizacyjna. Efektywnie wykorzystaj możliwości swoich pracowników*. Warszawa: C.H. Beck

Smircich, L. (1983). Concepts of culture and organizational analysis. *Administrative Science Quarterly*, 28, 339–358.

Sułkowski, Ł. (2002). *Kulturowa zmienność organizacji*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Sułkowski, Ł. (2012). *Kulturowe procesy zarządzania*. Warszawa: Wydawnictwo Difin.

Sułkowski, Ł. (2013). Zmiana kulturowa w polskich szpitalach – wyniki badań. *Przedsiębiorczość i Zarządzanie*. cz. I, 14 (10), 83–96.

Ulrich, W. (1984). HRM and culture: History, ritual, and myth. *Human Resource Management Journal*, 23 (2), 117–128.

Wieczorowska-Tobis, K. (2011). Specyfika pacjenta starszego. W: K. Wieczorowska-Tobis, T. Kostka (red.). *Fizjoterapia w geriatrici* (s. 18–27). Warszawa: Wydawnictwo Lekarskie PZWL.

Wilson, A.M. (2001). Understanding organizational culture and implications for corporate marketing. *European Journal of Marketing*, 35, 353–367.

WHO (World Health Organization) (2006). *Human Resources for Health in the WHO European Region*. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe.

WHO (World Health Organization) (2015). *Core Health Indicators in the WHO European Region*. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe.

Young, D.W., McCarthy, S.M., Barrett, D., Kenagy, J.W., Pinakiewicz, D.C. (2001). Beyond health care cost containment: creating collaborative arrangements among the stakeholders. *International Journal of Health Planning and Management*, 16, 207–228.

Zbiegień-Maciąg, L. (1999). *Kultura w organizacji: identyfikacja kultur znanych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Zhou, P., Bundorf, K., Chang, J., Huang, J.X., Xue, D. (2011). Organizational culture and its relationship with hospital performance in Public hospitals in China. *Health Services Research*, 46 (6), 2139–2160.

The relationship between human resource management and organizational culture in public hospitals

Organizational culture (OC), along with organizational structure or strategy, is one of the most crucial determinants of successful human resource management practices implementation. The factor's importance increases in unique organizations such as public hospitals. In the literature, the aspect of organizational culture in hospitals is widely discussed. However, at the same time researchers rarely focus on the influence of OC on human resource management practices. Due to the fact, the paper's objective is to detect relationships between organizational culture and human resource management practices. In order to fulfil the objective, in the first part of the paper the authors discuss theoretical aspects of OC and HRM in public hospitals. In the second part, they analyze the relationship between these two categories. Additionally, a research was conducted in the years 2014/2015 in Poland on the sample of 468 respondents employed in 8 public hospitals. Its results confirm that there is a correlation between different types of organizational culture and particular human resource management practices such as recruitment of employees who are open to change and development and ready to share knowledge and reward staff for innovativeness. The findings can be regarded as reasonable premises for management in the organizations and a further research area.

Keywords: human resource management, organizational culture, public hospitals.

Wojciech Kowalik

Partycypacja w zarządzaniu organizacjami publicznymi na przykładzie gminnych instytucji kultury¹

W artykule została omówiona rola lokalnych instytucji kultury w procesie rozwoju społecznego i gospodarczego. Zagadnienie wpływu kultury na rozwój jest obecnie coraz szerzej dyskutowane, czego odzwierciedleniem są liczne publikacje naukowe oraz dokumenty strategiczne podnoszące ten temat. Do ważnych aktorów w procesie modernizacyjnym należą lokalne instytucje kultury, które dzięki wykorzystaniu narzędzi partycypacyjnych i otwartości mogą przyczynić się do pomnażania kluczowych kapitałów, niezbędnych do zmiany społecznej i do uwolnienia społecznej kreatywności i innowacyjności. W artykule zaprezentowano wnioski z badań dotyczących sposobów wykorzystywania przez rzeczono instytucje założeń zarządzania partycypacyjnego. Badania, z wykorzystaniem metody wielokrotnego studium przypadku, zostały zrealizowane w 2013 r. w dziewięciu lokalnych ośrodkach kultury.

Słowa kluczowe: zarządzanie partycypacyjne, public governance, instytucje kultury, rozwój przez kulturę.

Wprowadzenie

W ostatnim zdaniu swojego tekstu „Kultura w ćwierćwieczu transformacji” Krzysztof Dudek konstatuje: „Dziś widzimy, że kultura nie jest tylko jednym z wielu towarów na półce w hipermarkecie, lecz czymś o wiele ważniejszym. Jest ona szansą rozwoju rozumianego szeroko, nie sprowadzalnego do PKB. Tak rozumianej kultury potrzebujemy” (Dudek 2015, s. 75). Postulat ten jest wynikiem analizy polityk kulturalnych i ewolucji podejścia do kultury w okresie po 1989 roku. Wpisuje się on w szerszą dyskusję na temat konieczności przedefiniowania roli kultury

w życiu społecznym i gospodarczym. Dyskusja ta przybierała różne formy i wpływała na sposób ujmowania kultury.

W Polsce pierwszy ważny moment refleksji nad sposobem definiowania roli kultury w polityce państwa i w szerszym kontekście procesów społeczno-gospodarczych nastąpił na przełomie tysiącleci – po rozczarowaniach lat dziewięćdziesiątych, gdy w ślad za gloryfikacją wolnego rynku w sferze gospodarczej podążało przeświadczenie, że udział w państwa w finansowaniu i kierowaniu sektorem kultury stanowi przeszkodę w jej rozwoju. Rewizja dotychczasowego kierunku prowadzenia polityki kulturalnej nastąpiła wraz z Kongresem Kultury Polskiej w 2000 roku. Zwrócono wtedy uwagę na niebezpieczeństwa wynikające z weryfikacji roli i stanu kultury przy wykorzystaniu mechanizmów rynkowych. W dyskursie publicznym zaczęto również coraz częściej wskazywać na fakt, iż kultura nie powinna być traktowana jedynie jako koszt i nieproduktywna (w sensie wpływu na gospodarkę) sfera działalności. Niewątpliwie przyczynił się do tego przygotowany na zlecenie Komisji Europejskiej raport zespołu Philippe’a Kerna *Study on the Economy of Culture in Europe* (por. KEA 2006). Była to obszerna analiza znaczenia gospodarczego

Wojciech Kowalik
AGH Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie
Wydział Zarządzania, Katedra Zarządzania
Organizacjami, Kadrami i Prawa Gospodarczego
ul. Gramatyka 10, 30-067 Kraków
wkowalik@zarz.agh.edu.pl

¹ Niniejszy artykuł prezentuje wyniki badań realizowanych w 2013 roku pt. „Kompetencje kadr kultury a zmiana społeczna. Badania eksploracyjne małych miast i obszarów wiejskich” przez Małopolski Instytut Kultury w ramach grantów przyznawanych przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego w programie „Obserwatorium kultury”.

sektorów kreatywnego i kultury. Cztery lata później opublikowano także podobne opracowanie, autorstwa Piotra Lewandowskiego, Jakuba Mućka i Łukasza Skroka, odnoszące się do gospodarki polskiej (Lewandowski, Mućk, Skrok 2010). Pojawienie się tego nowego spojrzenia zbiegło się w czasie ze światowym kryzysem gospodarczym, który stał się punktem zwrotnym i impulsem do poszukiwania nowych dróg przezwyciężenia zapaści ekonomicznej. Okazało się między innymi, że odpowiednio zaprojektowana polityka tworząca ramy instytucjonalne do rozwoju kultury proinnowacyjnej i kreatywnej w długim terminie przynosi korzyści i pozwala na stabilizację w przypadku krótkoterminowych wahań gospodarczych (por. Petrakis, Kostis, Valsamis 2015, s. 1438). Kulturę coraz częściej zaczęto postrzegać nie w ujęciu sektorowym, ale jako spoiwo wszystkich elementów struktury rynku (por. Jacher 2008) i jako podstawowy czynnik sukcesu w gospodarce opartej na wiedzy – sukcesu osiąganego poprzez pomnażanie kapitału ludzkiego (Rzeszotarska 2008), społecznego i kulturowego (Kowalik, Matlak, Nowak, Noworól, Noworól 2011; Kowalik, Malczyk, Maźnica, Strycharz 2013). Zaczęto też na nią potrzebę jak na katalizator zmian społecznych, tworzących przestrzeń komunikacji i współdziałania, pozwalających na wzmocnienie tożsamości oraz spójności niezbędnych do budowania społeczeństwa obywatelskiego i sprostania wyzwaniom cywilizacyjnym czy do tworzenia złożonych mechanizmów i struktur rozwojowych (Hausner 2009).

W tym kontekście trudno więc przecenić znaczenie, jakie kultura i odpowiednio kreowana polityka publiczna ma dla generowania kluczowych zmian społecznych i pomnażania kapitałów niezbędnych do modernizacji i rozwoju społeczno-gospodarczego. Niezwykle ważną rolę w tym procesie mogą odegrać lokalne instytucje kultury. Mają one bowiem, przynajmniej teoretycznie, największe możliwości bezpośredniego oddziaływania na społeczności, w których funkcjonują. To one posiadają realne narzędzia do tego, aby w bezpośrednim kontakcie i pracy na rzecz społeczności lokalnych przyczynić się do wyzwalania kreatywności i innowacyjności oraz pomnażania kapitału kulturowego i społecznego, poprzez promowanie wartości opartych na odpo-

wiedzialności, zaufaniu, poczuciu przynależności i tożsamości, otwartości i tolerancji, tak istotnych z punktu widzenia procesów modernizacyjnych. Istnieje szereg badań i analiz uzasadniających tak postawioną tezę. Zostaną one przytoczone w dalszej części artykułu. W tym miejscu można jednak wspomnieć o syntetycznym ujęciu tego problemu, które zaprezentował Andrzej Klasik, opisując tak zwany makrocykl kulturowy. W ramach łańcuchowej zależności biegnącej od czysto twórczej, artystycznej działalności o charakterze *non profit* aż po działalność *for profit* przemysłów kreatywnych, dla których dźwignię stanowi sektor kultury, przebiega kilkuetapowy proces ekonomizacji kultury. Jak zaznacza Klasik,

jest to proces tworzenia się gospodarki kulturowej łączącej ze sobą twórczość artystyczną i potencjał ekonomiczny tkwiący w sektorze kultury. Odwrotny wektor ma drugi proces, a mianowicie kultywacja gospodarki, w której twórczość artystyczna i produkcja kulturalna znajdują zastosowanie w przemyśle i usługach, będąc źródłem innowacji. Takie kombinacje tradycyjnych czynników wytwórczych ze sztuką, wzornictwem i mediami przyczyniają się do wzrostu wartości dodanej i obrotów przedsiębiorstw przemysłowych i usługowych (Klasik 2010, s. 62).

Aby jednak możliwe było uruchomienie wspomnianego potencjału drzemącego w instytucjach kultury, konieczne jest właściwe zidentyfikowanie wszystkich interesariuszy organizacji. Tylko w ten sposób możliwe jest rzetelne określenie ich oczekiwań i możliwości dotarcia do nich, a także zaangażowania poszczególnych grup w proces decyzyjny związany z kreowaniem programu merytorycznego. Do najważniejszych wartości, które mogą przyczynić się do sukcesu w realizacji procesów modernizacyjnych, należy otwartość instytucji kultury i partycypacyjny model zarządzania. Partycypacja stanowi klucz do uruchomienia potencjału drzemącego w społecznościach lokalnych i pobudzania społecznej kreatywności, zaufania i postaw obywatelskich. Jak zauważa Jan Strycharz,

[m]ożna powiedzieć, że podejście partycypacyjne do zarządzania organizacjami kulturalnymi jest zgodne z podejściem endogenicznym do rozwoju

społeczno-gospodarczego. Bazuje ono bowiem na przekonaniu, iż społeczeństwo ma konkretne potrzeby wzrostu kulturalnego i integrowania się w duchu zaufania, a organizacja kulturalna powinna jedynie spełniać rolę facylitatora tego typu zachowań (Strycharz 2013, s. 189).

Niniejszy artykuł ma na celu prezentację wyników badań realizowanych w 2013 roku pod nazwą „Kompetencje kadr kultury a zmiana społeczna. Badania eksploracyjne małych miast i obszarów wiejskich”. Badaniami objęte były lokalne domy kultury z terenu województwa małopolskiego, śląskiego i podkarpackiego. Aby w jak największym stopniu wykluczyć grupę czynników związanych ze zróżnicowaniem w zasobach infrastrukturalnych i z wynikającymi z tego ograniczeniami, za kryterium doboru instytucji do badania obrano zrealizowanie w latach 2007–2012 w badanych gminach dużej inwestycji polegającej na modernizacji obiektów pełniących funkcje ośrodków kultury. Kryterium to było również istotne ze względu na założoną próbę weryfikacji, na ile realizacja dużej inwestycji w infrastrukturę kulturalną przełożyła się na podnoszenie jakości działań w kulturze.

Ze względu na eksploracyjny charakter zagadnienia podczas badania wykorzystano jakościowe metody gromadzenia i analizy danych, w tym obserwację uczestniczącą, indywidualne wywiady pogłębione i eksperckie, zogniskowane wywiady grupowe oraz warsztaty analizy interesariuszy. Odwołując się do założeń metody wielokrotnego studium przypadku (por. Yin 2003), badania zakładały wielostronną i wnikliwą analizę różnych aspektów funkcjonowania instytucji kultury i służyły stworzeniu szczegółowych monografii obrazujących różnorodność i specyfikę ich działań. Prowadzone badania miały na celu:

- Odtworzenie sposobu definiowania roli kultury i lokalnych instytucji kultury przez osoby nimi kierujące, a także poznanie sposobu, w jaki określają one swoich kluczowych interesariuszy.
- Ocenę wpływu zarządzania partycypacyjnego i modelu partycypacji publicznej w instytucji kultury na kształt proponowanej przez nią oferty kulturalnej i na jej dostosowanie do oczekiwań społeczności lokalnej.

- Analizę stopnia, w jakim zarządzanie partycypacyjne i założenia partycypacji publicznej są przyjętymi w lokalnych instytucjach kultury modelami funkcjonowania.

Łącznie w badaniach wzięło udział dziewięć gminnych ośrodków kultury. W ramach badań przeprowadzonych zostało 18 wywiadów eksperckich i pogłębionych z kierownikami i dyrektorami badanych instytucji oraz z przedstawicielami odpowiedzialnymi za rozwój kultury z ramienia władz samorządowych oraz osiem wywiadów z lokalnymi liderami społecznymi (prowadzącymi organizacje trzeciego sektora w danej gminie). Ponadto zrealizowano dziewięć zogniskowanych wywiadów grupowych i dziewięć warsztatów – analizy interesariuszy z pracownikami ośrodków kultury. Równoległe każdy zespół badawczy odbył także kilkudniowe wizyty studyjne połączone z obserwacją uczestniczącą w każdej z gmin wybranych do badania. Analizie poddane zostały również dane zastane w postaci spisanych strategii rozwoju każdej z badanych gmin oraz sprawozdań finansowo-merytorycznych instytucji kultury.

Rola partycypacyjnego zarządzania lokalnymi instytucjami kultury w procesie modernizacji społecznej i gospodarczej

O wpływie kultury na gospodarkę pisał już w XIX wieku Max Weber (Bendix 1975). Kulturowy kontekst funkcjonowania gospodarki odnaleźć można również w pracach Daniela Bella (2014), Davida Landesa (1997) czy Douglassa Northa (2014). North dowodził, że szkieletem dla funkcjonowania gospodarki są instytucje. Gdy są one źle ukształtowane, ich głębokie zakorzenienie w społeczeństwie stanowi barierę dla rozwoju, tak jak dobrze ukształtowane instytucje mogą dostarczać bodźców do działań poprawiających produktywność (North 2014, s. 172). North dużo uwagi poświęca także nieformalnym normom, które definiują „reguły gry”, wyznaczając ramy dla zachowań jednostkowych i społecznych. Przykładem są oddolne zasady skłaniające jednostki do kooperacji i wzajemnego zaufania, co zmniejsza bariery realizacji umów i koordynacji działań zbiorowych, a tym

samym pozwala przezwyciężyć przynajmniej niektóre ograniczenia dla szeroko rozumianego rozwoju gospodarczego i demokratyzacji życia politycznego. Dowody na omawianą zależność można odnaleźć w badaniach, których wspólny mianownik stanowi pojęcie kapitału społecznego. Warto w tym miejscu wspomnieć choćby o pracach Jamesa Colemana (1988), Roberta Putnama (1995), Francisa Fukuyamy (1997) czy Alejandro Portesa (1998).

Związki kultury z rozwojem społecznym i gospodarczym nie wydają się więc w zarysowanym kontekście obszarem szczególnie nowatorskich koncepcji powstających na przestrzeni ostatnich kilku lat. To jednak w ostatnim czasie, także na gruncie polskim, wątki te powtórnie zyskują na popularności i są rozwijane. Znajduje to swoje odbicie choćby w sposobie, w jaki formułowane i operacjonalizowane są długookresowe cele rozwoju Polski, zapisane w szeregu dokumentów strategicznych, takich jak publikacja Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości nt. innowacji (Zadara-Lichota 2013), raport *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe* (Boni 2009) czy niezwykle istotna z punktu widzenia niniejszego artykułu *Strategia rozwoju kapitału społecznego 2020* (Rada Ministrów 2013). Zwraca się w nich szczególną uwagę na fakt, że nadrzędną rolę w procesie modernizacyjnym odgrywa właściwie zaplanowana i realizowana polityka państwa, a droga do rozwoju wiedzie przez odpowiednie wykorzystanie kultury do budowania społeczeństwa obywatelskiego, partycypującego w życiu publicznym, kulturowym, społecznym i politycznym, o wysokim potencjale kreatywności i charakteryzującego się dużymi zasobami kapitału społecznego.

Dowodów na gospodarcze oddziaływanie kultury dostarczają także dane prezentujące rolę sektora kultury i sektora kreatywnego w polskiej gospodarce. W 2010 roku ukazał się raport opracowany przez Instytut Badań Strukturalnych na zlecenie Narodowego Centrum Kultury pt. *Znaczenie gospodarcze sektora kultury. Wstęp do analizy problemu* (Lewandowski i in. 2010), którego celem była analiza znaczenia gospodarczego sektora kultury w Polsce. Według zaprezentowanych tam danych w 2008 roku sektor kultury wygenerował 17,6 miliardów złotych (1,6% PKB) wartości dodanej, zaś przemysł kre-

atywny 27,5 miliarda (2,5% PKB). Jednocześnie w omawianym roku łącznie w obu sektorach zatrudnionych było przeszło 636 tysięcy osób, co stanowiło 4,6% wszystkich pracujących. Co więcej, w perspektywie pięcioletniej wzrost wartości dodanej przypadającej na osobę pracującą w obu wskazanych sektorach był w Polsce wyższy niż w całej gospodarce (Lewandowski i in. 2010, s. 36 i nast.). Ten trend utrzymuje się pomimo różnych zawirowań, które można było obserwować na rynkach w ostatnich kilku latach (por. Szultka 2014).

Wspólnym mianownikiem dla zarysowanych procesów gospodarczych jest kreatywność i innowacyjność społeczeństwa. To one pozwalają wykraczać poza utarte ścieżki i stanowią siłę napędową dla procesu tworzenia nowych rozwiązań, produktów czy usług. Tymczasem kreatywność rodzi się w wyniku wzajemnego oddziaływania kilku czynników. Autorzy opracowania *A Study on Creativity Index* wskazują, że kreatywność powstaje w toku społecznego procesu, który jest tworzony i strukturyzowany przez cztery rodzaje kapitałów: społeczny, kulturowy, instytucjonalny i ludzki (Hui, Chun-Hung, Mok, Ngai, Wan-kan, Yuen 2005, s. 40–41), te zaś kapitały stanowią elementy składowe kultury społeczeństw i są przez nie kształtowane. Stąd też, na co wskazano już w niniejszym artykule, proces modernizacji przez kulturę polega na wzmacnianiu wyżej wymienionych kapitałów.

Doniosłe znacznie w pomnażaniu kapitałów miękkich mają lokalne instytucje kultury, które mogą pełnić funkcję centrów rozwoju społecznego oraz propagować kulturę uczestnictwa, tak istotną w budowaniu wspólnot zdolnych do adaptacji do nowych warunków i wyzwań. Ważne jest jednak to, w jaki sposób te instytucje funkcjonują, jak traktują swoich odbiorców i w jaki sposób kreują ofertę oraz angażują w ten proces lokalne społeczności. Jerzy Hausner, Anna Karwińska i Jacek Purchla słusznie zauważają, że „[r]ozwój jest funkcją otwartości kultury i podmiotów zajmujących się działalnością kulturalną. Z tego punktu widzenia istotne znaczenie ma dominujący w danym społeczeństwie model instytucji kultury, zarządzania nią i jej relacji z innymi rodzajami instytucji, zwłaszcza politycznymi i gospodarczymi” (Hausner, Karwińska,

Purchla 2013, s. 14). Zmiana społeczna może się zdaniem cytowanych autorów dokonywać dzięki partycypacji w zarządzaniu rzeczonymi instytucjami, ponieważ jednym z ważniejszych składników kultury wspólnotowej jest zdolność uczestniczących w niej podmiotów do generowania i transformowania wiedzy społecznej, czyli nie tylko jej udostępniania, ale także dzielenia się nią i uwspólniania.

Zarządzanie partycypacyjne na tle ewolucji koncepcji zarządzania publicznego

Zasadność uwzględnienia partycypacji w zarządzaniu instytucjami kultury może być rozpatrywana także w kontekście ewolucji myślenia o zarządzaniu publicznym. Samo zarządzanie sektorem publicznym jako nauka wywodzi się z szeroko rozumianych nauk o organizacji i zarządzaniu. Stąd też omawiana tutaj ewolucja koncepcji zarządzania publicznego, mimo pewnej autonomii i odmiennej specyfiki tego obszaru, jest silnie powiązana z rozwojem koncepcji dotyczących zarządzania tworzonych na potrzeby organizacji gospodarczych. Powiązania te widoczne są choćby na płaszczyźnie dyfuzji rozwiązań organizacyjnych pomiędzy podmiotami publicznymi a prywatnymi w różnych momentach historii. Ze względu na ograniczoną ilość miejsca w tym artykule uwaga zostanie poświęcona okresowi od XIX wieku i rewolucji przemysłowej, czyli od początku tworzenia się nowoczesnych społeczeństw i rozwoju kapitalizmu.

W okresie rewolucji przemysłowej sektor prywatny zapożyczył wiele rozwiązań z zakresu zarządzania od instytucji państwowych. Przejęte wzorce i strategie zarządzania odwoływały się przede wszystkim do takich modeli, które narzucały mocno zhierarchizowaną strukturę; w jej ramach nieliczne jednostki na szczycie drabiny hierarchicznej wydawały polecenia i kontrolowały pracę znacznie liczniejszej rzeszy jednostek stojących niżej w hierarchii. I chociaż model ten w podobnym kształcie przetrwał dziesiątki lat, to ulegał ciągłym przeobrażeniom i modyfikacjom dzięki rozwojowi zarówno praktycznej wiedzy, jak i naukowej refleksji nad procesami zarządzania

w odniesieniu do organizacji gospodarczych. Peter Drucker wskazuje drugą połowę XIX wieku jako okres, w którym odnaleźć można początki formułowania (na podstawie systematycznych analiz) zasad zarządzania i budowania porządku organizacyjnego (Drucker 2002, s. 17–22). Niemniej jednak można uznać, że zarówno organizacje gospodarcze, jak i rodząca się współczesna administracja publiczna miały wspólne podstawy organizacyjne.

Na kilka kolejnych dziesięcioleci drogi administracji publicznej i zarządzania organizacjami w wielu punktach rozeszły się, pomimo wspólnych początkowo źródeł wdrażanych rozwiązań, takich jak choćby teoria administracji czy uniwersalne zasady zarządzania Henriego Fayola (Górnai 2003, s. 146; Hausner 2008, s. 32). Podczas gdy wzorcowym modelem organizacji publicznej stał się, i na długo pozostał obowiązujący, opisany przez Maxa Webera model biurokracji (Mazur 2003, s. 53), podmioty gospodarcze, wychodząc od koncepcji szkoły klasycznej, czerpały w kolejnych latach rozwiązania organizacyjne między innymi z nurtów naukowego zarządzania, szkoły behawioralnej, stosunków międzyludzkich oraz ilościowej czy wreszcie podejść integracyjnych (Griffin 1998, s. 70–82).

Swego rodzaju przełom, prowadzący do uwspólnienia płaszczyzny rozwiązań organizacyjnych sektora publicznego i prywatnego, nastąpił wraz z recesją gospodarczą lat siedemdziesiątych XX wieku. Przełom ten doprowadził do wyparcia dotychczasowego paradygmatu wywodzącego się z założeń ekonomii Keynesa. Organizacje publiczne miały odąd podlegać logice i rozwiązaniom wywodzącym się z zarządzania w sektorze prywatnym (Mazur 2003, s. 57–58). Proces „urynkowienia” usług publicznych zapoczątkowany został pod koniec lat sześćdziesiątych XX wieku w Wielkiej Brytanii publikacją raportu Komisji Fultona, w której znalazły się postulaty redukcji struktur biurokratycznych ograniczających efektywność, a także zalecenia odnośnie zatrudniania pracowników służby cywilnej posiadających doświadczenie w sektorze prywatnym. Do powyższych wskazań dodano także postulat wprowadzenia elementów konkurencji do sektora publicznego (Hławicz-Pajdowska 2004, s. 128), racjonalizacji wydatków

poprzez wprowadzenie outsourcingu w sektorze publicznym, zarządzania przez cele, analizy kosztów i efektów, zmiany postrzegania obywateli z odbiorców usług publicznych na klientów, a także prywatyzacji w znaczeniu własnościowym i funkcjonalnym (Hausner 2008, s. 24; Białynicki-Birula, Ćwiklicki, Głowacki, Klich 2016, s. 35 i nast.). Zmiany odbywały się w myśl zasady, iż instytucja, która nie podlega konkurencyjnej presji wymuszającej ciągle dopasowywanie modelu funkcjonowania do rzeczywistości (bądź też nie uwzględnia tej presji), zmierza ku osłabieniu swojego znaczenia (Pławgo 2009). Wdrażane instrumenty zostały nazwane nowym zarządzaniem publicznym (*new public management*). Postulowane rozwiązania zdominowały na ponad dwie dekady, przede wszystkim w krajach anglosaskich, myślenie o administracji publicznej.

Model proponowany przez nurt nowego zarządzania publicznego z czasem poddany został ostrej krytyce. Urynkowienie mechanizmów zaspokajania niektórych potrzeb społecznych nie zawsze wydaje się bowiem rozwiązaniem słusznym. Rolą administracji publicznej jest dostarczanie nie tylko tych usług, na które jest popyt i które „się sprzedadzą”, ale także innych, społecznie istotnych zasobów. Spora część usług jest skierowana również do odbiorców, którzy tych usług potrzebują, ale już niekoniecznie są w stanie za nie zapłacić (por. Krynicka 2006). Dotyczy to także, a może przede wszystkim, dóbr i usług kultury, które w wielu sytuacjach wymykają się kategoriom ekonomicznym kosztów i efektów (Kietlińska 1995, s. 18). Jak słusznie zauważa Monika Smoleń, „ze względu na specyfikę dóbr i usług kultury oraz szczególną rolę, jaką odgrywa w rozwoju społeczeństw, nie jest możliwe całkowite podporządkowanie rozwoju kultury wymogom rynku i całkowite wyłączenie się państwa z bezpośredniego i pośredniego wsparcia tego rodzaju działalności” (Smoleń 2003, s. 26–27).

Innym modelem zarządzania publicznego, który od dwóch dekad zdobywa coraz większe uznanie, jest koncepcja współzarządzania publicznego (*public governance*), która traktuje sektor publiczny jako istotny element społeczeństwa (w szerokim znaczeniu), pozostający w interakcji z członkami społeczeństwa obywatelskiego

(w wąskim znaczeniu) przy wykorzystaniu procedur konsultacyjnych i partycypacyjnych ze wszystkimi interesariuszami. Paradygmat ten w miejsce opozycji dominacja *vs.* konkurencja wprowadza partnerstwo, a w miejsce narzędzi administracyjnych i ekonomicznych wprowadza te oparte na komunikacji i współpracy (por. Hausner 2008, s. 24). Można powiedzieć, iż na tym gruncie zarządzanie publiczne spotyka się znowu z trendami obecnymi w obszarze zarządzania organizacjami gospodarczymi, bowiem na przestrzeni ostatniego (XX) stulecia wiele koncepcji zarządzania zawierało założenia partnerstwa, otwartości i partycypacji, począwszy od lat dwudziestych i koncepcji m. in. Fayola, poprzez rozwój modelu interesariuszy na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych (Mentel 2001), aż po stosunkowo nowe metody i techniki zarządzania – np. zarządzanie przez jakość, *reengineering*, *empowerment* – oparte na koncepcji organizacji sieciowych, inteligentnych czy wirtualnych, które u swoich podstaw mają wpisaną współpracę i włączanie podwładnych w zarządzanie organizacją oraz uznanie wyższości zarządzania partycypacyjnego nad autokratycznym (por. Drucker 1999, s. 92). O coraz większym zainteresowaniu tym tematem na gruncie polskim świadczyć może wzrastająca liczba publikacji omawiających zastosowanie partycypacji w różnych funkcjach zarządzania (por. Kisilowska 1998; Mentel 2001; Wratny 2002; Piwowarczyk 2006; Beck-Krala 2008; Stocki, Prokopowicz, Żmuda 2008; Moczulska 2011).

Wydaje się, że model partycypacyjny jest obiecującym rozwiązaniem nie tylko na gruncie zarządzania w sektorze prywatnym, ale także w obszarze zarządzania organizacjami sektora publicznego, w tym publicznymi instytucjami kultury, ze względu na szczególnie – oparty na wartościach niematerialnych – charakter i przedmiot ich działalności, a także na specyfikę tego sektora. Otwartość instytucji kultury umożliwia dopasowanie się do rzeczywistych potrzeb publicznych, a „przenikanie idei i informacji z zewnątrz nie tylko leży w ich interesie, ale i otoczenia, dla którego działają” (Gawroński 2010, s. 23). Zarówno misja, jak i działalność publicznych instytucji kultury jest bowiem zorientowana na cele publiczne i dobrobyt społeczny. Trzymając się

zaś postawionej w tym artykule tezy, jakoby instytucje kultury posiadały potencjał do pomnażania kapitału społecznego, oddawanie społeczności lokalnej części władzy, rozumiane jako włączanie tej społeczności w procesy decyzyjne i realizację usług publicznych wydaje się warunkiem koniecznym. Elinor Ostrom, odwołując się do koncepcji działań kolektywnych, wskazuje bowiem, że nadmierne wyręczanie obywateli w procesie tworzenia i realizacji polityk publicznych może prowadzić do ograniczenia inicjatyw oddolnych, opartych na samoorganizacji i współpracy na rzecz wspólnego dobra (por. Ostrom 2000).

W niniejszym artykule partycypacja rozumiana jest jako każdy rodzaj procesu, w którym dwie strony (lub więcej stron) podejmują wspólnie decyzje, mające wpływ na przyszłą sytuację wszystkich uczestników tegoż procesu decyzyjnego. Poziom

partycypacji jest zaś rozumiany jako stopień wpływu, jaki poszczególni uczestnicy procesu decyzyjnego mają na ostateczny kształt przyjętych rozstrzygnięć i planów (Długosz, Wygnański 2005, s. 11). Partycypacja może przybierać różne formy dające się rozlokować na kontinuum: od działań o znikomym poziomie partycypacji publicznej w procesie zarządzania (polegającej jedynie na ujawnianiu informacji), przez przyjmowanie informacji zwrotnych od społeczności i prowadzenie konsultacji społecznych, aż do działań o bardzo wysokim poziomie partycypacji (polegającym na oddaniu ostatecznych decyzji w ręce obywateli). Do analizy poziomu partycypacji w zarządzaniu publicznymi instytucjami kultury posłużono się modelem zaproponowanym przez International Association for Public Participation (2007). W swoim założeniu propozycja IAPP

Tabela 1. Poziomy partycypacji społecznej wg International Association for Public Participation

Kierunek zwiększania się poziomu wpływu obywateli na sprawy publiczne ➔					
	Informowanie	Konsultowanie	Włączanie	Współpraca	Upełnomocnienie (empowerment)
Cel	Zapewnienie obywatelom obiektywnych i rzetelnych informacji, które ułatwiają poznanie oraz zrozumienie problemu, okoliczności jego występowania, możliwości oraz podjętych decyzji.	Uruchomienie mechanizmów mających na celu pozyskanie informacji zwrotnej od obywateli na temat planowanych decyzji i rozwiązań.	Uwzględnianie potrzeb, obaw i aspiracji obywateli w tworzonych rozwiązaniach oraz informowanie o stopniu ich wpływu na podejmowane decyzje.	Równoprawny udział aktorów społecznych i władzy publicznej w całym procesie podejmowania decyzji, począwszy od etapu szukania możliwości i selekcji preferowanych rozwiązań.	Oddanie w ręce obywateli prawa do podjęcia ostatecznej decyzji.
Charakter zobowiązania	Obywatele będą informowani o wszystkich aspektach danej sprawy.	Obywatele będą informowani, a także pytani o opinie, obawy i aspiracje odnośnie danej sprawy. Uzyskają również wiedzę, jak podejmowane decyzje będą wpływały na ich życie.	Podejmowane decyzje będą uwzględniały obawy i aspiracje obywateli, którzy uzyskają informacje o tym, jak rozważane warianty decyzji wpłyną na ich życie.	Obywatele będą na partnerskich zasadach uczestniczyć w podejmowaniu decyzji, ich rady oraz sposób postrzegania problemu i rekomendacje będą uwzględniane w ostatecznym rozwiązaniu.	Wdrożone zostaną rozwiązania, za którymi opowiadali się obywatele.

Źródło: opracowanie własne na podstawie International Association for Public Participation 2007.

odnosi się do partycypacji zewnętrznej, wskazując na charakter relacji na linii organizacja publiczna – obywatele. Można jednak założyć, iż przyjęte w modelu poszczególne szczeble drabiny partycypacyjnej w można zastosować zarówno do badania stopnia włączania interesariuszy zewnętrznych w działalność instytucjami kultury, jak też do analizy wpływu poszczególnych interesariuszy wewnętrznych na procesy zarządzania w ramach poszczególnych organizacji. W tabeli 1 przedstawiono różne typy zaangażowania, które obejmuje opisywany model partycypacji.

W dalszej części artykułu przedstawione zostaną wnioski z badań. W pierwszej kolejności omówione zostaną wyniki analizy interesariuszy, na podstawie której odtworzono, jak pracownicy badanych instytucji definiują najważniejszych

partnerów w sieci relacji oraz jakie przypisują im role. Następnie zaprezentowany zostanie sposób, w jaki instytucje planują swoje działania oraz na ile są one spójne z dokumentami strategicznymi tworzonymi na szczeblu centralnym i regionalnym. Na koniec omówione zostaną kwestie związane z praktyką zarządzania instytucjami kultury, ze szczególnym uwzględnieniem współpracy, jaką instytucje nawiązują ze swoimi interesariuszami.

Jak pracownicy instytucji kultury definiują swoich interesariuszy

Sposoby, w jaki organizacje postrzegają swoje otoczenie wewnętrzne i zewnętrzne oraz sieci powiązań pomiędzy kluczowymi grupami interesu,

Tabela 2. Częstość wskazań poszczególnych grup interesariuszy wewnętrznych i zewnętrznych we wszystkich dziewięciu badanych instytucjach

Kategoria interesariuszy	Interesariusz	Częstość wskazań	Częstość wskazań łącznie w grupie
Interesariusze wewnętrzni			
–	Dyrektor	9	–
	Pracownicy merytoryczni	7	
	Instruktorzy	6	
	Księgowość	5	
	Pracownicy administracyjni i techniczni/gospodarczy	4	
	Grupy artystyczne	3	
	Wolontariusze	2	
	Praktykanci i stażyści	1	
	Wydawnictwo działające w ramach instytucji kultury	1	
Interesariusze zewnętrzni			
Władze samorządowe	Burmistrz	6	19
	Urząd Miasta/Gminy	5	
	Rada Miasta/Gminy	4	
	Starostwo	2	
	Politycy	1	
	Władze samorządowe	1	
Grupa docelowa usług	Odbiorcy/klienci	8	18
	Obywatele	6	
	Turyści	4	

Tabela 2 – cd.

Kategoria interesariuszy	Interesariusz	Częstość wskazań	Częstość wskazań łącznie w grupie
Partnerzy/konkurenci – strona instytucjonalna /publiczna	Inne instytucje kultury	5	15
	Placówki oświatowe	5	
	Pozostałe instytucje i służby publiczne	3	
	Miejscowości partnerskie	2	
	Sołectwa	2	
Partnerzy/konkurenci – strona społeczna	NGO i lokalni aktywiści	8	14
	Lokalni twórcy i grupy artystyczne	3	
	Parafia	2	
	Wolontariusze	1	
„Fundatorzy”	Sponsorzy	7	11
	Odbiorcy usług komercyjnych/niestatutowych	3	
	Lokalne Grupy Działania	1	
Usługodawcy	Artyści/twórcy	4	9
	Dostawcy	2	
	Media	2	
	Agencje/impresariaty	1	

Źródło: opracowanie własne.

zostały odtworzone na podstawie warsztatów analizy interesariuszy. Z pozyskanych danych wynika, że pracownicy badanych instytucji postrzegają sieć powiązań z innymi aktorami społecznym bardzo wąsko, w większości przypadków identyfikując bardzo podobną, niewielką liczbę zewnętrznych i wewnętrznych interesariuszy.

W przypadku interesariuszy funkcjonujących wewnątrz organizacji, w większości placówek lista wyglądała podobnie i składała się z trzelementowego układu takich aktorów, jak dyrekcja, pracownicy merytoryczni i instruktorzy (często także ci, których współpraca z instytucją była czysto komercyjnym układem świadczenia konkretnych usług) oraz pracownicy administracyjni i techniczni. W nielicznych przypadkach do interesariuszy wewnętrznych zaliczano także stażystów oraz wolontariuszy, a także członków grup artystycznych działających w ramach instytucji.

Podczas identyfikacji roli najważniejszych interesariuszy uwagę zwraca sposób, w jaki określa

się dyrekcję. Dyrektorzy instytucji są wskazywani jako posiadający największą siłę oddziaływania na instytucję. Są oni postrzegani przede wszystkim jako „twarz instytucji”, a także jako zarządcy, do których należy organizacja pracy, delegowanie obowiązków, kontrola i egzekwowanie efektów pracy. Dyrektor stanowi w oczach pracowników osobę, na której spoczywa brzemień zapewnienia środków finansowych niezbędnych do funkcjonowania instytucji². Co więcej, dyrektorom często przypisuje się role, które świadczą o tym,

² Budżety instytucji tworzone są w perspektywie rocznej, co sprawia, że zarządzający nie mają pewności co do wysokości dotacji w danym roku. Sytuacja taka jest bardzo niekorzystna, utrudnia bowiem planowanie strategiczne, zwłaszcza długoterminowe, i znacznie uzależnia placówkę kultury od władz lokalnych. Na problem ten zwracali również uwagę inni badacze analizujący funkcjonowanie instytucji kultury (por. Głowacki, Hausner, Jakóbiak, Markiel, Mituś, Żabiński 2009; Knaś 2013; Szlendak 2013).

że postrzegani są jako właściciele instytucji, obok organizatora (władzy samorządowej, która jest drugim najczęściej wskazywanym interesariuszem zewnętrznym). Podejście to wydaje się przeczyć konstytucyjnym założeniom publicznych instytucji, gdzie to obywatele i wybrane przez nich władze powinny stanowić szczególną grupę pełniącą funkcje związane z nadzorem właścicielskim, powinni więc znaleźć się w grupie interesariuszy wewnętrznych (por. Kozuch 2005).

Dyrektorzy są również najczęściej inicjatorami przedsięwzięć podejmowanych w ramach instytucji, odgrywając wiodącą rolę w tworzeniu programu instytucji. Potwierdzają to również role, jakie pracownicy przypisują samym sobie. W ramach konkretnych obszarów związanych z zakresem ich podstawowych obowiązków posiadają oni względną autonomię, jednak gdy w grę wchodzi tworzenie całościowej wizji funkcjonowania instytucji kultury, określają się raczej jako realizatorzy tworzonych przez dyrekcję i władze samorządowe założeń niż jako ich współtwórcy. Znacznie wyższy wpływ na działanie instytucji pracownicy przypisują księgowości, która odgrywa bardzo szczególną rolę, wynikającą ze specyfiki rozdzielania funduszy na działalność instytucji. Badane organizacje, planując działania i rozpoczynając rok, nie mają pewności, czy środki otrzymane na działalność będą w stanie pokryć wszystkie koszty. Księgowi muszą więc wykazywać się dużą elastycznością i pomysłowością w zarządzaniu funduszami instytucji. Dodatkowo, na barkach księgowych spoczywa obowiązek dbania o dochowanie wszystkich obowiązujących procedur i przepisów przy realizacji działań instytucji, co wymusza pozyskiwanie kompetencji wykraczających poza obszar związany z finansami. Warto jednocześnie zaznaczyć, że w większości badanych organizacji wszystkie wskazane obowiązki spoczywają na jednej osobie.

Znacznie większa różnorodność występuje w przypadku identyfikacji interesariuszy zewnętrznych, co jest wskaźnikiem dużej różnorodności środowiska, w jakim działają badane instytucje. Po pogrupowaniu poszczególnych interesariuszy w bardziej pojemne kategorie okazało się, że największa liczba wskazań dotyczy interesariuszy określonych ogólnie jako różne grupy przedstawicieli władzy samorządowej (wójtowie

i burmistrzowie/rady miasta/gminy, starostwo, politycy), a także odbiorcy usług (lokalni oraz przyjezdni). W dalszej kolejności, z mniejszą liczbą wskazań, znalazły się podmioty instytucjonalne (sołectwa, placówki oświatowe itp.) oraz społeczne (NGO, lokalni twórcy i grupy artystyczne, parafie). Występują oni w podwójnej roli. Są wskazywani zarówno jako partnerzy, jak i konkurenci dla badanych instytucji. Wśród pozostałych interesariuszy wymieniano także sponsorów (do których zaliczano m. in. odbiorców płatnej oferty instytucji) oraz grupę tak zwanych usługodawców (dostawców, media oraz agencje/impresariaty).

Wśród interesariuszy zewnętrznych największy wpływ na instytucje ma zdaniem pracowników organizator. Często w stosunku do wójtów/burmistrzów używano sformułowań „pracodawca” lub „szef”, co może być wskaźnikiem silnego powiązania i wpływu organizatora na wewnętrzną politykę kadrową, a tym samym na sposób zarządzania instytucją. Dowodzi tego również definiowanie organizatora jako pomysłodawcy i inspiratora wielu działań i wydarzeń realizowanych przez badane instytucje. Istotny wpływ, choć zdecydowanie mniejszy niż w przypadku organizatora, mają również formalne i nieformalne grupy działające na terenie gminy, pełniąc one bowiem istotną funkcję w kształtowaniu lokalnej przestrzeni kultury.

Po uwzględnieniu deklarowanej przez pracowników siły oddziaływania poszczególnych interesariuszy, wyłania się specyficzny obraz funkcjonowania instytucji, oparty na scentralizowanej władzy spoczywającej w rękach organizatora i dyrekcji. Gdy zestawia się to z bardzo słabym poczuciem sprawczości wśród pracowników, może to świadczyć o silnej hierarchiczności struktur w instytucjach (która zazwyczaj wcale nie wynika z formalnej struktury organizacyjnej) i stanowić wskaźnik niskiego poziomu partycypacji wewnętrznej. Fakt, że liczba wskazań organizatora jako najbardziej wpływowego interesariusza przewyższa nawet liczbę wskazań dyrekcji, pokazuje, jak mocna jest pozycja i możliwość oddziaływania władzy samorządowej na działalność instytucji. W tym specyficznym układzie dyrekcja ma więc wpływ na sposób zarządzania instytucją, ale w dużym stopniu kierunki podjętych działań

są wynikiem odgórnych zaleceń burmistrza lub rady. Ginie przy tym, o czym świadczą też pozostałe zaprezentowane dane, rola społeczności lokalnych jako aktorów aktywnie uczestniczących w procesie wyznaczania celów i planów działań instytucji kultury.

Planowanie działań instytucji – między partycypacją a realizacją wizji lidera

Omawianie kwestii planowania należałoby zacząć od szerokiego kontekstu, związanego z tworzeniem przez organy samorządowe lub same instytucje kultury długoterminowych strategii rozwoju kultury. Wśród badanych gmin tylko jedna nie posiadała dokumentu strategicznego rozwoju wspólnoty lokalnej. W pozostałych gminach takie dokumenty funkcjonowały, jednak niektóre z nich powstały przed 2000 rokiem, a znakomita większość kończyła się na 2013 roku, co pozwala określić główne cele tworzenia takich strategii, które to cele są związane z okresem programowania unijnego. Tylko w jednej gminie odnotowano ukończenie prac nad strategią wybiegającą w przyszłość, aż do 2020 roku.

Przeglądając strategie rozwoju można zauważyć, że kwestie związane z kulturą zajmują w nich ważne miejsce. Istotne jest jednak to, w jaki sposób definiuje się cele rozwoju kultury. Rola kultury ograniczana jest do czynnika, za pomocą którego buduje się pozytywny wizerunek gminy, stymuluje rozwój turystyki czy służy organizacji czasu wolnego mieszkańców gmin. Jedynie w przypadku trzech strategii odnaleźć można szersze cele, związane ze umacnianiem lokalnej tożsamości czy wpieraniem inicjatyw obywatelskich oraz tworzeniem warunków do kooperacji.

Schodząc na poziom poszczególnych instytucji trudno jednak doszukać się powiązań pomiędzy istniejącymi strategiami a sposobami planowania działań w kolejnych latach. Zdecydowany brak myślenia strategicznego wynika, na co wskazano już przy analizie interesariuszy, ze specyfiki planowania budżetu jednostek kultury w kolejnych latach. Zazwyczaj dyrektor instytucji przedstawia organizatorowi plan na kolejny rok, ale decyzje o wysokości dofinansowania zapadają zazwyczaj

w pierwszym kwartale, lub na początku drugiego kwartału danego roku budżetowego. Tym samym instytucje przez ¼ roku działają bez pewności co do środków, którymi będą dysponowały. Środków tych jest zazwyczaj mniej niż o to wnioskowały instytucje, więc plany na dany rok są weryfikowane w trakcie ich realizacji.

Podstawową strategią jest ustalanie budżetu poprzez sumowanie zgłaszanych przez poszczególnych pracowników potrzeb na realizację własnych zadań. Partycypacja wewnętrzna w wielu przypadkach ma jednak pozorny charakter. Konsultowanie budżetu z pracownikami polega na informowaniu i zasięganiu opinii poszczególnych osób, natomiast nie mają one większego wpływu na jego finalny kształt. W niektórych przypadkach tworzenie budżetu ogranicza się wyłącznie do ustaleń pomiędzy dyrekcją a księgowością, zaś pracownicy są jedynie biernymi obserwatorami tego procesu. Dzieje się tak w instytucjach, w których dyrektor jest silnie zdeterminowany do realizacji własnej (lub organizatora) wizji funkcjonowania ośrodka. Znikoma jest również rola partnerów społecznych w procesie tworzenia planów instytucji. W procesie tworzenia programu i budżetowania całkowicie wyłączona jest zaś społeczność lokalna i odbiorcy oferty. Żadna z instytucji nie wypracowała uporządkowanej strategii prowadzenia konsultacji. Jeżeli w ogóle one występują, to są to raczej nieformalne rozmowy, głównie z aktywną częścią odbiorców, którzy często sami wychodzą z taką inicjatywą. Oczywiście prowadzenie konsultacji, nawet w takiej formie, wydaje się działaniem ze wszelkich miar właściwym. Niestety, przez brak systematyki w tym procesie oraz brak dostępu do opinii i preferencji odbiorców mniej zaangażowanych czy osób z jakichś względów nieuczestniczących w działaniach instytucji trudno zakładać, że instytucje posiadają wystarczającą ilość informacji o ocenie dotychczas prowadzonej działalności czy potrzebach lokalnej społeczności, aby móc na tej podstawie formułować trafne i rzetelne wnioski.

Wszystkie powyższe uwagi nie oznaczają automatycznie, że oferta instytucji kultury nie jest dostosowana do oczekiwań odbiorców czy nie realizuje strategicznych założeń. Najczęściej jednak efekty te nie są wynikiem świadomego namysłu i planowania. Częściej są wynikiem

działań opartych na doświadczeniu i intuicji kadr kultury.

Współpraca z interesariuszami

Wszystkie badane instytucje są otwarte i chętne do kontaktu z innymi podmiotami przy realizacji zadań. Różne są jednak motywacje tworzenia partnerstw oraz zasady współpracy. W tej kwestii można zauważyć dwa modele współpracy z interesariuszami.

Najbardziej popularny model zakłada bardzo szeroką skalę tworzenia partnerstw, opierających się na długoletnich relacjach z konkretnymi podmiotami. Są nimi przede wszystkim placówki oświatowe, biblioteki, stowarzyszenia (m. in. koła gospodyń wiejskich i ochotnicze straże pożarne) i lokalni artyści. Relacje te mają charakter dwukierunkowy, a funkcja lidera, inicjatora i organizatora jest rotacyjna. Opisane partnerstwa, na co warto zwrócić uwagę, mają charakter nieformalny i opierają się w dużym stopniu na kontaktach osobistych i na utartych, wypracowanych w przeszłości schematach działania.

Drugi model działania, charakterystyczny dla instytucji funkcjonujących w środowiskach o niskiej aktywności innych podmiotów, opiera się na dominującej roli ośrodka kultury jako organizatora i inicjatora działań. Pozostałe podmioty, o ile to możliwe, są zapraszane do współpracy na etapie, na którym działania są już wstępnie zaplanowane. Trudno tu więc mówić o partycypacji w procesie tworzenia wspólnych przedsięwzięć. Podmioty zewnętrzne są raczej zapraszane do współudziału we wcześniej już zaplanowanej inicjatywie, ewentualnie występują w charakterze recenzentów gotowych i zazwyczaj przyjętych już rozwiązań.

Całkowicie incydentalne i niezbyt rozległe są za to przypadki zawiązywania partnerstw czy współtworzenia i realizacji inicjatyw ze społecznością lokalną, w tym z bezpośrednimi odbiorcami oferty ośrodków kultury. Przyczyn tego stanu rzeczy respondenci zazwyczaj upatrują w biernej postawie mieszkańców. Nie zmienia to jednak faktu, że same instytucje niewiele robią, aby zaktywizować tę grupę do partycypacji i współdziałania. Ponadto z wywiadów wyłania się również wniosek, że pracownicy instytucji zakładają, iż gdyby miesz-

kańcy mieli jakieś uwagi lub pomysły, to zapewne przyszliby z nimi do instytucji.

Zakończenie

Z zaprezentowanych powyżej wyników badań wyłania się dość specyficzny obraz funkcjonowania instytucji kultury jako ośrodków dość mocno uwikłanych w relacje z kluczowymi interesariuszami i dość tradycyjnie podchodzących do swojej roli i misji, co często hamuje możliwości rozwoju i poszukiwania nowych sposobów działania w lokalnych środowiskach. Poziom partycypacji, zarówno tej będącej udziałem pracowników instytucji, jak i interesariuszy otoczenia zewnętrznego, należy uznać za niski, a pojedyncze przypadki sięgania po rozwiązania właściwe dla wyższych szczebli drabiny partycypacyjnej są stosowane sporadycznie i nie stanowią elementu spójnej, przemyślanej strategii. W tym kontekście niepokój budzi również fakt, że instytucje kultury nie starają się zasięgać opinii na temat proponowanej przez siebie oferty czy na temat oczekiwań społeczności lokalnej. Brakuje także systematycznej ewaluacji własnych działań, co znajduje swoje odzwierciedlenie w stosunkowo niewielkiej liczbie nieszablonowych, nowych inicjatyw i eksperymentalnych działań. Programy merytoryczne instytucji w znacznej mierze są powielane z roku na rok, co petryfikuje utarte ścieżki prowadzenia działalności kulturalnej i zamyka instytucje na rozwój i doskonalenie się.

Symptomatyczna wydaje się w tym także duża zależność ośrodków od organizatora, którego wpływ zauważalny jest na wielu poziomach funkcjonowania instytucji, poczynwszy od kwestii kadrowych, przez tworzenie i weryfikację budżetów, kończąc na dominującej roli w tworzeniu programu instytucji. Za tego typu wpływem bardzo często kryją się konkretne interesy władz gminy, określane jako dbanie o dobry wizerunek i promocję gminy lub miasta, właściwy poziom usług, ale również osiąganie z tego tytułu osobistych korzyści politycznych. Tego typu zależność powoduje, że w pewnym momencie instytucje mogą ograniczyć swoją rolę do bycia, jak to określił Tomasz Szlendak, PR-owym gospodarstwem pomocniczym władz (Szlendak

2013, s. 28). Jest ona także jednym z czynników, który utrudnia budowanie społeczeństwa obywatelskiego i zwiększanie poziomu zaufania. Zamknięte sieci powiązań, często o charakterze hierarchicznym, stanowią według Alejandro Portesa przykład negatywnej formy kapitału społecznego. Jeżeli bowiem relacje przebiegają w ramach pionowych struktur społecznych pomiędzy aktorami o różnym statusie, dostępie do zasobów i możliwościach realizacji własnych interesów, dochodzi do negatywnych zjawisk, takich jak zaniżanie standardów, ograniczenie swobody działania, wykluczanie niektórych grup z dostępu do dóbr i usług czy presja na dokonywanie świadczeń na rzecz określonej grupy (czasem wbrew własnemu interesowi lub interesowi całej społeczności; por. Portes 1998, s. 15). W konsekwencji zahamowaniu ulegają procesy, dzięki którym następować może szeroko pojęty rozwój społeczny i gospodarczy.

Pewnym rozwiązaniem tego problemu mogłaby być dywersyfikacja w pozyskiwaniu środków na działalność. Także wprowadzenie kontraktów menedżerskich opartych na kilkuletnich strategiach stworzonych przez kandydatów na dyrektorów instytucji mogłoby ograniczyć, przynajmniej w pewnym stopniu, chwilowe wahania dopływu środków, oraz zwiększyć autonomię ośrodków kultury.

Z całą pewnością wiele do życzenia pozostawia poziom partycypacji interesariuszy w procesie zarządzania instytucją. Dotyczy to pracowników instytucji, ale przede wszystkim społeczności lokalnej. Na tym polu organizacje mają bardzo wiele do zrobienia. Jedną z dróg otwarcia się na szerszy dialog ze społecznością lokalną jest z pewnością próba wpisania swojej działalności w szersze ramy strategii i polityki na poziomie regionalnym i lokalnym, w których można odnaleźć wiele wskazówek dotyczących nowego sposobu definiowania funkcji kultury na rzecz rozwoju społecznego. Pozwoliłoby to na nowo określić sens egzystencji ośrodków kultury, zdefiniować własną tożsamość w lokalnym układzie instytucjonalnym oraz uświadomić sobie szczególną misję i społeczne cele prowadzonych działań. Wydaje się, że jest to krok niezbędny, aby móc w sposób świadomy i uporządkowany realizować politykę rozwoju opartego na kulturze.

Literatura

- Beck-Krala, E. (2008). *Partycypacja pracowników w zarządzaniu firmą*. Kraków: Oficyna Wolters Kluwer.
- Bell, D. (2014). *Kulturowe sprzeczności kapitalizmu*. Warszawa: Wydawnictwo Aletheia.
- Bendix, R. (1975). *Max Weber: portret uczonego*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Białynicki-Birula, P., Ćwiklicki, M., Głowacki, J., Klich, J. (2016). Konceptualizacja neoweberyzmu w literaturze przedmiotu. W: S. Mazur (red.), *Neoweberyzm w zarządzaniu publicznym. Od modelu do paradygmatu?* (s. 28–60). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Boni, M. (red.). (2009). *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*. Warszawa: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.
- Coleman, J.S. (1988). Social capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology*, 94, 95–120.
- Długosz, D., Wygnański, J.J. (2005). *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*. Warszawa: Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych.
- Drucker, P. (1999). *Spółczesność pokapitalistyczna*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Drucker, P. (2002). *Mysli przewodnie Druckera*. Warszawa: Wydawnictwo MT Biznes.
- Dudek, K. (2015). Kultura w ćwierćwieczu transformacji. *Kultura i Rozwój*, nr 0, 66–75.
- Fukuyama, F. (1997). *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*. Warszawa, Wrocław: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Gawroński, H. (2010). *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*. Kraków: Oficyna Wolters Kluwer.
- Głowacki, J., Hausner, J., Jakóbiak, K., Markiel, K., Mituś, A., Żabiński, M. (2009). *Finansowanie kultury i zarządzanie instytucjami kultury*. Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie – Małopolska Szkoła Administracji Publicznej.
- Górnica, J. (2003). Zasady budowania porządku organizacyjnego a funkcje administracji publicznej. W: J. Hausner (red.), *Administracja publiczna* (s. 145–166), Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Griffin, R. (1998). *Podstawy zarządzania organizacjami*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Hausner, J. (2008). *Zarządzanie publiczne. Podręcznik akademicki*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

- Hausner, J. (red.). (2009). *Kultura w kryzysie czy kryzys w kulturze. Raport przygotowany na zlecenie Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego*. Pobrane z: http://www.kongreskultury.pl/library/File/Hausner/Kultura%20w%20kryzysie%20czy%20kryzys%20w%20kulturze_wpelna.pdf.
- Hausner, J., Karwińska, A., Purchla, J. (2013). *Wstęp*. W: J. Hausner, A. Karwińska, J. Purchla (red.), *Kultura a rozwój* (s. 13–17). Warszawa: Narodowe Centrum Kultury.
- Hławicz-Pajdowska, E. (2004). Menedżer służb publicznych – nowy zawód, nowe wyzwania. W: A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka (red.), *Profesjonalizm w administracji publicznej* (s. 127–134). Białystok: Stowarzyszenie Edukacja Administracji Publicznej.
- Hui, D., Chun-Hung, N.G., Mok, P., Ngai, F., Wan-kan, Ch., Yuen, Ch. (2005). *A Study on Creativity Index*. Hong Kong: The Hong Kong Special Administrative Region Government, Home Affairs Bureau.
- International Association for Public Participation (2007). *Spectrum of Public Participation*. Pobrane z: http://c.ymcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/imported/IAP2%20Spectrum_vertical.pdf.
- Jacher, W. (2008). Funkcje kultury w sektorze rynku. W: S. Partycki (red.), *Kultura a rynek*. T. 2 (s. 66–71). Lublin: Wydawnictwo KUL.
- KEA (2006). *Study on the Economy of Culture in Europe*. Pobrane z: http://ec.europa.eu/culture/library/studies/cultural-economy_en.pdf.
- Kietlińska, K. (1995). *Finansowanie kultury. Dylematy teorii i praktyki*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Kisilowska, H. (1998). *Partycypacja pracownicza w polskim przedsiębiorstwie w aspekcie integracji europejskiej: zagadnienia prawne*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej.
- Klasik, A. (2010). Od sektora kultury do przemysłów kreatywnych. W: A. Gwóźdź (red.), *Od przemysłów kultury do kreatywnej gospodarki* (s. 47–63). Warszawa: Narodowe Centrum Kultury.
- Knaś, P. (2013). Animatorzy kultury: terapia grupowa, aktywizacja, lokalizacja, kapitalizacja. *Res Publica Nowa*, 21, 47–52.
- Kowalik, W., Malczyk, K., Maźnica, Ł., Strycharz, J. (2013). *Kompetencje kadr kultury a rozwój kapitału społecznego*. Kraków: Małopolski Instytut Kultury.
- Kowalik, W., Matlak, M., Nowak, A., Noworół, K., Noworół, Z. (2011). *Kultura lokalnie. Między uczestnictwem w kulturze a partycypacją w zarządzaniu*. Kraków: Małopolski Instytut Kultury.
- Koźuch, B. (2005). Specyficzne cechy organizacji publicznej. W: B. Koźuch, T. Markowski (red.), *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*. Białystok: Fundacja Współczesne Zarządzanie.
- Krynica, H. (2006). Koncepcja nowego zarządzania w sektorze publicznym (New Public Management), *Prace Instytutu Prawa i Administracji w PWSZ w Sulechowie*, 2, 193–202.
- Landes, D.S. (1997). *Bogactwo i nędza narodów. Dlaczego jedni są tak bogaci, a inni tak ubodzy*. Warszawa: Warszawskie Wydawnictwo Literackie MUZA SA.
- Lewandowski, P., Mućk, J., Skrok, Ł. (2010). *Znaczenie gospodarcze sektora kultury. Wstęp do analizy problemu*. Warszawa: Instytut Badań Strukturalnych.
- Mazur, S. (2003). Historia administracji publicznej. W: J. Hausner (red.), *Administracja publiczna* (s. 41–62). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Mentel, T. (2001). *Partycypacja w zarządzaniu współczesnymi organizacjami*. Poznań: Akademia Ekonomiczna w Poznaniu.
- Moczulska, M. (2011). *Bezpośrednia partycypacja pracowników w zarządzaniu przedsiębiorstwem. Możliwości, przesłanki, uwarunkowania*. Zielona Góra: Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego.
- North, D.C. (2014). *Zrozumieć przemiany gospodarcze*. Warszawa: Oficyna Wolters Kluwer.
- Ostrom, E. (2000). Crowding out Citizenship. *Scandinavian Political Studies*, 23 (1), 3–16.
- Petrakis, P.E., Kostis, P.C., Valsamis, D.G. (2015). Innovation and competitiveness. Culture as a long-term strategic instrument during the European Great Recession. *Journal of Business Research*, 68 (7), 1436–1438.
- Piowarczyk, J. (2006). *Partycypacja w zarządzaniu a motywowanie pracowników*. Kraków: Oficyna Wydawnicza.
- Plawgo B. (2009). Modele zarządzania publicznego. W: B. Kudrycka, B. Guy Peters, P.J. Suwaj (red.), *Nauka administracji* (s. 180–186). Kraków: Oficyna Wolters Kluwer.
- Portes, A. (1998). Social capital. Its origins and applications in modern sociology. *Annual Review of Sociology*, 24 (1), 1–24.
- Putnam, R.D. (1995). *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*. Kraków, Warszawa: Społeczny Instytut Wydawniczy Znak; Fundacja im. Stefana Batorego.
- Rada Ministrów (2013). *Strategia rozwoju kapitału społecznego 2020*. Pobrano z: <http://ks.mkidn.gov.pl/>

media/download_gallery/20130520SRKS_na_stro-
nie_internetowej.pdf.

Rzeszotarska, G. (2008). *Kreacja kapitału ludzkiego w warunkach gospodarki opartej na wiedzy*. W: S. Partycki (red.), *Kultura a rynek*. T. 2 (s. 404–408). Lublin: Wydawnictwo KUL.

Smoleń, M. (2003). *Przemysł kultury. Wpływ na rozwój miast*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Stocki, R., Prokopowicz, P., Żmuda, G. (2008). *Pełna partycypacja w zarządzaniu. Tajemnica sukcesu największych eksperymentów menadżerskich świata*. Kraków: Oficyna Wolters Kluwer.

Strycharz, J. (2013). Organizacje sektora kultury a rozwój. W: J. Hausner, A. Karwińska, J. Purchla (red.), *Kultura a rozwój* (s. 175–192). Warszawa: Narodowe Centrum Kultury.

Szlendak, T. (2013). *Zwiastun raportu z badań jakościowych w projekcie „Jak uniknąć samotnej gry w kręgę w obszarze kultury?”*. Pobrane z: http://antybowling.bibel.pl/pliki/Antybowling_Zwiastun_raportu_z_badan_jakosciowych.pdf.

Szultka, S. (red.). (2014). *Kreatywny łańcuch – powiązania sektora kultury i kreatywnego w Polsce*. Gdańsk: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.

Wrątny, J. (2002). *Partycypacja pracownicza: studium zagadnienia w warunkach transformacji gospodarczej*. Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.

Yin, R.K. (2003). *Case Studies Research: Design and Methods*. Thousand Oaks: Sage.

Zadara-Lichota, P. (red.). (2013). *Świat innowacyjnego społeczeństwa. Trendy na najbliższe lata*. Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.

Participatory management in public institutions – The case of communal cultural organizations

The article provides an overview of the relationship between culture and development and shows the role of cultural organizations in this process. The way to social and economic development, among other things, leads through efficient cultural organizations that use participatory tools and openness to help to multiply social and cultural capitals. The article presents research findings on how local cultural organizations utilize participatory management tools.

Keywords: participatory management, public governance, cultural organization, culture and development.

DLA AUTORÓW

Redakcja „Zarządzania Publicznego/Public Governance” informuje, że od numeru 2(44)/2018 w kwartalniku będą drukowane wyłącznie teksty w j. angielskim.

W związku z powyższym, począwszy od lipca 2017 r., redakcja nie będzie już przyjmować tekstów w j. polskim.

Zgłoszenia tekstów

Redakcja kwartalnika „Zarządzanie Publiczne” przyjmuje do druku następujące teksty w języku polskim i angielskim:

- artykuły naukowe i komunikaty z badań,
- recenzje książek.

Redakcja przyjmuje tylko oryginalne teksty, które nie są zgłoszone do innych wydawnictw i nie były publikowane w innym czasopiśmie lub książce. Za zgłoszenie i publikację tekstów nie są pobierane opłaty. Teksty prosimy nadsyłać na adres Redakcji Kwartalnika: anna.chrabaszczyk@uek.krakow.pl. Redakcja zastrzega sobie prawo wprowadzenia – w porozumieniu z Autorem – zmian edytorskich oraz dokonania skrótów, jeśli artykuł przekracza przewidzianą objętość. Redakcja zastrzega sobie prawo odmowy publikacji nadesłanego artykułu. Decyzję o przyjęciu przedłożonego artykułu (i rozpoczęciu procesu recenzowania) bądź jego odrzuceniu podejmuje redakcja czasopisma. Autor jest powiadamiany o decyzji w terminie nie dłuższym niż 10 dni roboczych od dnia złożenia artykułu. Redakcja nie zwraca nadesłanych tekstów. Autorzy nie otrzymują honorariów za opublikowane artykuły. Teksty członków Rady Programowej i Redakcji podlegają takim samym zasadom jak innych autorów.

Informacje o prawach autorskich

W przypadku zakwalifikowania artykułu do druku Autor wyraża zgodę na przekazanie praw autorskich do tego artykułu wydawcy. Autor artykułu zachowuje prawo wykorzystania treści opublikowanego przez kwartalnik artykułu w dalszej pracy naukowej i popularyzatorskiej pod warunkiem wskazania źródła publikacji.

Odwwołanie się od decyzji Redakcji

Autorzy mają prawo odwołania się od decyzji redakcji. Autor nie podzielający decyzji Redakcji bazującej na recenzjach, w ciągu dwóch tygodni od daty otrzymania informacji o nieprzyjęciu tekstu do publikacji kieruje do redakcji pismo o ponowną ocenę jego tekstu. W piśmie tym wskazuje argumenty przemawiającego, jego zdaniem, za przyjęciem tekstu do druku. Redakcja, po zapoznaniu się z tymi argumentami podejmuje decyzję o podtrzymaniu pierwotnej decyzji lub też kieruje je do ponownej recenzji. Proces ponownej oceny artykułu trwa 3 tygodnie od momentu otrzymania pisma w sprawie ponownej oceny.

Kwestie etyczne

Autor nadesłanego artykułu ponosi wszelką odpowiedzialność z tytułu naruszenia praw autorskich i innych związanych z artykułem. Autor artykułu musi mieć stosowne zgody autorów/redakcji/wydawców w sytuacji wykorzystywania w artykule fragmentów innych publikacji, wykresów, ilustracji lub podobnych materiałów. Jeśli artykuł został przygotowany przez kilku autorów, Autor nadsyłający artykuł zobowiązuje się do uzyskania zgody pozostałych autorów na powyższe wymogi redakcyjne.

Ghostwriting i guest-authorship

W związku z wdrożeniem procedury zapobiegającej *ghostwriting* i *guest-authorship* redakcja wymaga ujawnienia wkładu poszczególnych Autorów w powstanie publikacji (z podaniem ich afiliacji

oraz kontrybucji, tj. informacji, kto jest autorem koncepcji, założeń, metod, protokołu itp. wykorzystywanych przy przygotowaniu publikacji), przy czym główną odpowiedzialność ponosi Autor zgłaszający manuskrypt. Zważywszy na fakt, że *ghostwriting* i *guest-authorship* są przejawem nie-rzetelności naukowej, redakcja będzie o wszystkich wykrytych przypadkach powiadamiać odpowiednie podmioty (instytucje zatrudniające autorów, towarzystwa naukowe, stowarzyszenia edytorów naukowych itp.). Autorzy są zobowiązani podać informację o źródłach finansowania publikacji, wkładzie instytucji naukowo-badawczych, stowarzyszeń i innych podmiotów (*financial disclosure*). W sytuacjach wątpliwych prosimy kierować się wytycznymi The Committee on Publication Ethics (COPE): *COPE Principles of Transparency and Best Practice in Scholarly Publishing*, http://publicationethics.org/files/Principles%20of%20Transparency%20and%20Best%20Practice%20in%20Scholarly%20Publishing_0.pdf.

Proces recenzji

Każdy artykuł jest anonimowo przekazywany dwóm recenzentom. Autor otrzymuje recenzje do wglądu niezależnie od tego, czy tekst jest zakwalifikowany do druku, czy odrzucony. W przypadku zakwalifikowania artykułu do druku Autor powinien ustosunkować się do sugerowanych poprawek w terminie wyznaczonym przez Redakcję. Kryteria oceny: jasność sformułowania celu, oryginalność podjętej problematyki, zaawansowanie teoretyczne, jakość warstwy empirycznej, oryginalność wnioskowania, znaczenie dla rozwoju nauki w tematyce zbieżnej z profilem naukowym Kwartalnika, jakość języka, komunikatywność, interpunkcja, dobór źródeł. Każda recenzja kończy się jednoznaczną rekomendacją:

- Praca nadaje się do publikacji w obecnej formie.
- Praca nadaje się do publikacji po dokonaniu nieznacznych zmian i uzupełnień.
- Praca nadaje się do publikacji po przeredagowaniu i ponownej recenzji.
- Artykuł nie nadaje się do publikacji.

Wymogi edytorskie

Texty powinny spełniać następujące wymogi formalne:

1. Przyjmowane są teksty w języku polskim i angielskim.
2. Zgłaszane teksty należy dostarczyć w formie pliku (w formacie MS Word) wraz z tabelami i wykresami (w formacie MS Excel lub zapisanymi w edytorze wykresów MS Word). Jeśli w dokumencie pojawiają się tabele, grafy, rysunki przygotowane w innych programach (np. Corel Draw, Statistica, SPSS), należy je zapisać w formacie WMF lub EPS z załączonymi czcionkami, w rozdzielczości 300 dpi. Wydruk musi zawierać wszystkie fonty narodowe oraz symbole matematyczne.
3. Redakcja prosi o podawanie na osobnej stronie tytułu (stopnia) naukowego Autora, nazwy zakładu pracy oraz adresu do korespondencji (wraz z adresem e-mail i numerami telefonów).
4. Należy również dołączyć wypełniony i podpisany formularz „Oświadczenie Autora” dostępny na stronie: <http://www.zarzadzaniepubliczne.pl/pl/dla-autorowa>
5. Prosimy o stosowanie formatu cytowań autor-rok, a opisów bibliograficznych zgodnie z regułami APA.

Monografie:

Nazwisko, X., Nazwisko, X. Y. (rok). *Tytuł książki*. Miejsce wydania: Wydawnictwo.
Hausner, J. (2008). *Zarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Rozdziały w monografiach:

Nazwisko, X. (rok). Tytuł rozdziału. W: Y. Nazwisko, B. Nazwisko (red.), *Tytuł książki* (s. strona początku–strona końca). Miejsce wydania: Wydawnictwo.

Artykuły:

Nazwisko, X., Nazwisko2, X. Y., Nazwisko3, Z. (rok). Tytuł artykułu. *Tytuł Czasopisma*, nr rocznika, strona początku–strona końca.

Mazur, S. (2013). Zmiana instytucjonalna. *Zarządzanie Publiczne*, 2–3 (24–25), 34–43.

Źródła internetowe:

Nazwisko, X. (rok). *Tytuł tekstu*. Pobrane z: adres strony

6. Do artykułu należy dołączyć słowa kluczowe (4–5 słów) oraz streszczenie (100–150 słów) – obydwie elementy w języku polskim i angielskim. Streszczenie powinno się składać z następujących elementów:

Tło rozważań: Jedno lub dwa zdania wstępne pokazujące kontekst artykułu.

Cele: Jedno lub dwa zdania opisujące cele artykułu.

Metody: Jedno lub dwa zdania wyjaśniające zastosowane metody badawcze.

Wyniki: Jedno lub dwa zdania wskazujące główne ustalenia.

Konkluzje: Jedno zdanie prezentujące najważniejsze wnioski płynące z artykułu.

Objętość artykułu (wraz z bibliografią przygotowaną zgodnie z konwencją przyjętą w kwartalniku, streszczeniami i słowami kluczowymi) nie powinna przekraczać arkusza wydawniczego (22 strony znormalizowane, 1800 znaków na stronie).

Recenzje

1. Przyjmowane są wyłącznie recenzje prac naukowych (autorskich, zbiorowych, zbiorów dokumentów, edycji prac źródłowych itp.). Recenzowana książka nie powinna być starsza niż rok w przypadku publikacji polskich i dwa lata w przypadku publikacji zagranicznych.
2. W recenzji powinien znaleźć się pełny opis bibliograficzny książki (imię i nazwisko autora, tytuł, wydawnictwo, miejsce i rok wydania, liczba stron, załączników itd.). Recenzja może obejmować kilka prac tego samego autora lub dotyczących podobnej tematyki. W tekście musi być wyrażony stosunek własny autora do recenzowanej pracy (pochwała lub krytyka), a także sformułowane wnioski dla czytelnika (czyli co książka wnosi nowego do swojej dziedziny, ocena aparatu naukowego, bibliografii, podkreślenie obecności lub braku indeksów, ilustracji, tabel itp.). Autor może też oceniać pracę wydawnictwa (korekty, redaktora, grafika itd.).
3. Wskazany jest wcześniejszy kontakt z redakcją w celu uzgodnienia przedmiotu recenzji, co pozwoli autorowi recenzji zwiększyć szanse przyjęcie jej przez redakcję czasopisma.
4. Objętość recenzji powinna mieścić się w przedziale od 3 do 11 stron znormalizowanych (1800 znaków na stronie).

FOR AUTHORS

The Editors of *Zarządzanie Publiczne*/Public Governance wish to inform all Contributors that as of issue 2 (44) / 2018 of the quarterly, all the texts will be published in English only. Therefore as of July 2017, the Editors will cease to accept submissions in Polish.

Submissions

The Editorial Board of *Public Governance* approves for publication the following papers in English or in Polish:

- Academic articles and research reports,
- Book reviews.

The Editorial Board approves only original papers previously unpublished in any other periodicals or books or being subject of evaluation in other journals. All submissions and publications are free of charge. Submissions should be emailed and sent by regular mail to the Editorial Board: [anna.chrabaszcz\(at\)uek.krakow.pl](mailto:anna.chrabaszcz(at)uek.krakow.pl)

The Editorial Board reserves the right to introduce – in consultation with the author – appropriate modifications, including cuts, to the paper if it exceeds the approved length. The Editorial Board reserves the right to refuse any material for publication and advises that authors should retain copies of submitted manuscripts as these materials will not be returned. The decision to accept the submission (and begin the review process) or reject it shall be made by the Editorial Board. The author is notified of the decision no later than 10 days from the date of submission. The authors are not paid for the publication of their papers. Submissions from Programme Board and Editorial Board members are handled in the same way as those from other authors.

Copyright

Upon acceptance for publication, the author consents to transfer the copyright for the paper to the Editor. The author retains the right to use the content of the paper published in *Public Governance* in further scientific research provided s/he cites the source of the publication.

Appeal procedure

Authors have the right to appeal the Editorial Board's decision to refuse publication of their paper based on peer reviews. All appeals must be submitted in writing to the Editorial Board within two weeks of receipt of the rejection notice. The appeal should include arguments in favour of publication of the paper in question. The Board, based on the arguments offered, either upholds the original verdict or requests a re-review of the paper. The re-review shall be completed within three weeks of the date of receipt of the appeal.

Publication Ethics and Malpractice Statement

The submitting author is responsible for any copyright violations and other related issues. Specifically, the author should obtain relevant consent from other authors/editors/publishers to use excerpts from other publications, charts, graphics and similar sources. If the paper has several co-authors, the submitting author shall obtain relevant consent from other co-authors in order to meet the editorial requirements listed above.

Ghostwriting and guest-authorship

In order to prevent ghost-writing and guest-authorship, the Editorial Board requires the submitting authors to disclose the contributions of individual authors to paper development (listing their

affiliations and inputs, i.e. the information about the author of the concept, hypotheses, methods, protocols, etc. used in the writing of the paper), while the overall responsibility for the paper rests with the main author. In consideration of the fact that ghost-writing and guest-authorship constitute symptoms of scientific dishonesty, the Editorial Board shall report each such case to relevant bodies (academic units employing the authors, academic associations, academic editors' associations, etc.).

Financial disclosure

Authors are obliged to disclose information concerning all the sources of funding for their publication, including the contributions of research institutions, associations and other entities. In case of doubt, please observe the guidelines contained in the statement by The Committee on Publication Ethics (COPE): http://publicationethics.org/files/Principles%20of%20Transparency%20and%20Best%20Practice%20in%20Scholarly%20Publishing_0.pdf

Peer review process

Each paper is anonymously given to two reviewers. The author receives their reviews irrespective of whether or not the submission is approved for publication. If the submission is approved for publication, the author is requested to comment on the suggested modifications by the deadline set by the Editor.

Evaluation criteria: clarity of the stated objective, originality of research issues, theoretical background, quality of empirical research, originality of conclusions, significance for the research area aligned with the scientific profile of the quarterly, quality of language, comprehensibility, punctuation and appropriate source selection. Each review ends with an unambiguous recommendation:

- The paper can be published as submitted.
- The paper can be published pending minor modifications and inclusion of additional relevant information.
- The paper can be published pending substantial revision and re-review. The paper is unsuitable for publication.

Editorial requirements

All submissions should meet the following formal requirements:

1. They should be in Polish or in English.
2. They should be emailed in electronic format (MS Word), including tables and charts (MS Excel or MS Word Chart Editor). If the paper contains tables, charts or graphics saved using other software (e.g. CorelDRAW, Statistica, SPSS), the author is expected to save them as.wmf or.eps files with enclosed fonts and in 300 dpi resolution. The printed copy must include every national character and all the mathematical symbols.
3. The submission should include a cover page containing information about the author's academic title (position), affiliation and address for correspondence (including e-mail and telephone numbers).
4. The submission should be accompanied by a completed and signed Author Statement form (<http://www.zarzadzaniepubliczne.pl/en/for-authors>).
5. Authors should use the following citation format: author (year of publication) and bibliographical data according to APA as shown in the examples below:

Monographs:

Author, A. (date). *Title of book*. Location: Publisher.

Hausner, J. (2008). *Public governance*. Warsaw: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Chapters in monographs:

Author, A. (date). Title of chapter. In E. Editor (Ed.), *Title of book* (pp. xx-xx). Location: Publisher.

Articles:

Mazur S. (2013). Institutional change, *Zarządzanie Publiczne*. 2–3 (24–25), 34–43.

Websites:

Author, A. (date). *Title of document* [Format description]. Retrieved from <http://xxxxxxxxxx>

6. The submission should be accompanied by a list of 4–5 keywords and an abstract (100–150 words) both in Polish and in English. Essential elements of the abstract include:

Background: A simple opening sentence or two that place the work in context.

Aims: One or two sentences stating the purpose of the work.

Method(s): One or two sentences explaining the research methods used.

Results: One or two sentences indicating the main findings.

Conclusions: One sentence giving the most important findings.

The total number of pages (including the bibliography presented in accordance with the requirements described above, the abstract and the keywords) should not exceed 22 standard pages (1800 characters per page).

Reviews

1. Only reviews of academic papers (by a single author, by a group of authors, a collection of documents, an edition of source documents etc.) can be approved for publication. Reviewed books should not be older than one year in the case of Polish publications and two years in the case of foreign-language ones.
2. The review should contain complete bibliographical data of the book (name and surname of the author, title, publisher, place and year of publication, number of pages, appendices, etc.). The review may refer to several papers by the same author or to a similar research question. The reviewer should express his/her personal attitude towards reviewed paper (approval or criticism) and formulate conclusions (i.e. what the book contributes to a given scientific area, evaluation of scientific methodology, bibliography, presence or absence of an index, graphics, tables etc.). The reviewer may also evaluate the quality of editing work (spellchecking, proofreading, graphics etc.).
3. Authors of reviews are expected to contact the Editorial Board in order to agree on the subject of the review and to obtain approval for publication.
4. An individual review should consist of a minimum of 3 and a maximum of 11 standard pages (1800 characters per page).

Warunki prenumeraty

Zachęcamy do prenumeraty kwartalnika *Zarządzanie Publiczne*. Cena pojedynczego numeru rocznika 2017 wynosi 20 zł plus 5% VAT (zryczałtowana roczna opłata pocztowa za wysłanie czterech numerów periodyku to 20 zł brutto). Nie przyjmujemy przedpłat, do każdego numeru będziemy dołączać fakturę, płatną przelewem po otrzymaniu. Prosimy o podanie wszystkich niezbędnych informacji potrzebnych do wystawienia faktury VAT. Zamówienia (pocztą bądź e-mailem) prosimy kierować na adres:

Wydawnictwo Naukowe Scholar Sp. z o.o.
ul. Wiślana 8, 00-317 Warszawa
tel./fax 22 692 41 18, 22 826 59 21, 22 828 93 91
dział handlowy: jw. w. 105, 108
e-mail: info@scholar.com.pl

Jednocześnie informujemy, że na stronie internetowej www.scholar.com.pl można kupić wersję elektroniczną kwartalnika – zarówno cały numer, jak i pojedyncze artykuły.

Prenumeratę kwartalnika prowadzą również RUCH SA, Kolporter i Garmond Press.

Prenumerata realizowana przez RUCH SA

Zamówienia na prenumeratę w wersji papierowej i na e-wydania można składać bezpośrednio na stronie www.prenumerata.ruch.com.pl.

Ewentualne pytania prosimy kierować na adres e-mail: prenumerata@ruch.com.pl lub kontaktując się z infolinią pod numerem: 801 800 803 lub 22 693 7000. Koszt połączenia wg taryfy operatora.