

KAPITAŁ INTELEKTUALNY ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ W ŚWIELE POTRZEB SZKOLENIOWYCH



Szczepan Figiel
Wojciech Kozłowski
Anna Rutkowska



POLSKIE
TOWARZYSTWO
EKONOMICZNE
O. OLSZTYN

Kapitał intelektualny administracji samorządowej w świetle potrzeb szkoleniowych

Szczepan Figiel
Wojciech Kozłowski
Anna Rutkowska



POLSKIE
TOWARZYSTWO
EKONOMICZNE
O. OLSZTYN

OLSZTYN 2018

Autorzy:

dr hab. Szczepan Figiel, prof. UWM
dr hab. Wojciech Kozłowski, prof. UWM
dr Anna Rutkowska

Recenzenci:

dr hab. Krzysztof Krukowski, prof. UWM
dr hab. Artur J. Kożuch, prof. UPH

Projekt okładki, korekta, skład, opracowanie graficzne
Robert Popiołek

ISBN: 978-83-927147-4-3

Copyright © Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, O. Olsztyn
Olsztyn 2018

Wydawca

PTE, O. Olsztyn, ul. 1 Maja 13 (piętro VII), 10-117 Olsztyn
email: pte@pteolsztyn.edu.pl, www.pteolsztyn.edu.pl

Spis treści

Wstęp.....	5
1. Istota i pomiar kapitału intelektualnego	13
1.1. Pojęcie i komponenty kapitału intelektualnego.....	13
1.2. Przesłanki i problem mierzenia kapitału intelektualnego.....	24
1.3. Metody pomiaru kapitału intelektualnego.....	31
2. Kapitał intelektualny w sektorze publicznym.....	51
2.1. Specyfika kapitału intelektualnego w sektorze publicznym.....	51
2.2. Mierzenie kapitału intelektualnego w sektorze publicznym	58
3. Administracja publiczna w kontekście nowego paradygmatu jej funkcjonowania.....	67
3.1. Współczesne koncepcje zarządzania publicznego	67
3.2. Niedoskonałości sektora publicznego	80
3.3. Zarys nowego paradygmatu funkcjonowania administracji publicznej.....	89
4. Praktyka zarządzania i deklarowane potrzeby szkoleniowe w badanych urządach.....	95
4.1. Metodyczne założenia badań.....	95
4.2. Podejścia i metody zarządzania w praktyce jednostek samorządu terytorialnego	97
4.3. Ocena potrzeb szkoleniowych kadr urzędów administracji samorządowej	122
4.4. Próba oceny luki między stanem faktycznym a pożądanym.....	131
Podsumowanie	143
Literatura.....	147

Wstęp

Podjęmowanie próby określenia roli administracji publicznej we współczesnej gospodarce determinowane jest szeregiem czynników, co niewątpliwie implikuje złożoność, a także wielowątkowość tej problematyki. Pojęcie administracji publicznej jest wieloelementowe oraz zmienia się w czasie i przestrzeni. Stanowi przedmiot badań różnych dyscyplin naukowych, takich jak socjologia, politologia, nauki prawne, historyczne, a także ekonomiczne.

W literaturze zarówno polskiej, jak i światowej występuje wiele definicji administracji publicznej. Rdzeń definicyjny proponowany przez zachodnich badaczy – D. Waldo (1995), V. Ostrom (1973), N. Henry (2009) czy H. McCurd i D.H. Rosenbloom (2006) – tworzą przede wszystkim organizacja i zarządzanie, a zatem administracja publiczna w głównej mierze jest wykonawcą polityki (Suwaj 2009). Według W. Wilsona (1941) jest ona sposobem prowadzenia spraw publicznych. Przyjmując taką płaszczyznę interpretacji rozpatrywanego pojęcia, J. Chandler definiuje administrację publiczną jako „sposób, w który politycy w rządzie, oraz inni, niewybieralni pracownicy sektora publicznego używają polityki, podtrzymują w działaniu machinę rządową i zapewniają, że polityki publiczne są wdrażane w praktyce” (Chandler 2000). Dla D. Waldo (1995), administracja publiczna jest taką organizacją i zarządzaniem ludźmi oraz zasobami materialnymi, która realizuje cele rządu będąc jednocześnie sztuką i nauką zarządzania sprawami państwa. Z kolei M. E. Dimock, G. O. Dimock i L. W. Koenig określają administrację jako „planowe podejście do rozwiązywania wszystkich rodzajów problemów pojawiających się w prawie każdej działalności indywidualnej lub zbiorowej, tak prywatnej, jak i publicznej” (Dimock, Dimock, Koenig 1960). Administracja według H. A. Simona oznacza natomiast działania wspólne grup podejmowane w celu osiągnięcia wspólnych celów (Simon 1991).

Kluczowymi komponentami pojęcia administracja publiczna na gruncie polskim są natomiast organizacja i działalność, przy jednoczesnym nacisku na podmiotowe oraz przedmiotowe jej ujęcie. Kwintesencję wykonywanych przez administrację zadań stanowi wykonywanie prawa. F. Longchamps de Brier (1966) zaliczył administrację publiczną do tzw. pojęć instytucjonalnych, a więc takich, których treść jest zmienna w czasie i przestrzeni, lecz pomimo zachodzących zmian nazwa w zasadzie zmianie nie ulega. Konstatując, organizacją jest struktura, zarządzanie natomiast ściśle wiąże się z funkcjonowaniem i działaniem administracji publicznej (Suwaj 2009).

Administracja publiczna powoływana jest w celu szeroko pojętego zaspokajania zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współzycia jednostek w społecznościach, realizowanego przez zawisłe organy państwa i samorządu terytorialnego. Stanowi ona zatem całokształt struktur organizacyjnych w państwie oraz ludzi w nich zatrudnionych spełniających zadania publiczne, zbiorowe, indywidualne, reglamentacyjne, świadczące i organizatorskie podmiotów kierowniczych oraz decydenckich (Boć 2007, Zieliński 2001). W państwie prawa administracja publiczna polega na wykonaniu zadań publicznych określonych prawnie. Organy je realizujące mieszczą się w konstytucyjnej formule władzy wykonawczej, pośród władzy sądowniczej i ustawodawczej (Izdebski, Kulesza 2004). Administrację publiczną stanowi w związku z tym całokształt działań prowadzonych przez różne podmioty, organy i instytucje na rzecz realizacji interesu publicznego. W polskiej strukturze administracji publicznej wyszczególnić można trzy grupy podmiotów, którymi są: administracja rządowa, administracja państwowa nie podlegająca rządowi oraz administracja samorządowa.

Administracja publiczna, będąca częścią sektora publicznego, obok sektora prywatnego i organizacji pozarządowych, odgrywa istotną rolę w kształtowaniu zarówno jakości życia obywateli, jak i konkurencyjności międzynarodowej gospodarki. Znajduje to wyraz w realizacji zadań przez administrację rządową, samorządową administrację publiczną oraz państwową administrację publiczną. Uwzględniając współczesne uwarunkowania funkcjonowania administracji publicznej można wskazać na konieczność nieustannej jej transformacji, wynikającej chociażby z decentralizacji, globalizacji, europeizacji czy też informatyzacji. W obliczu tych wyzwań nader aktualne staje się pytanie o czynniki warunkujące efektywność i konkurencyjność funkcjonowania administracji publicznej na poszczególnych jej szczeblach.

W odpowiedzi na procesy zachodzące w sferze społeczno-gospodarczej zmiana nie podlega sama administracja, wyrazem czego są nie tylko zmiany jej struktur, ale także przesunięcie środka ciężkości z klasycznie rozumianych funkcji administracji publicznej w stronę zarządzania szeroko pojętym rozwojem.

Celem funkcjonowania współczesnej administracji publicznej z tej racji powinno być dążenie do podnoszenia dobrobytu społeczeństwa poprzez sprawnie działające struktury, jak również dążenie do stworzenia korzystnego klimatu inwestycyjnego i poprawy konkurencyjności gospodarki poprzez obniżenie kosztów transakcyjnych i znoszenie barier instytucjonalnych utrudniających prowadzenie działalności gospodarczej. Warunkiem koniecznym do realizacji tych celów jest

istnienie efektywnie funkcjonującej administracji publicznej. Implikuje to niejako wprowadzanie zmian w obszarze zarządzania, efektywności i konkurencyjności administracji publicznej, będących odpowiedzią na rosnące oczekiwania dotyczące transparentnego rozliczania i skutecznego zarządzania, wyższej jakości świadczonych usług publicznych, przy jednoczesnym optymalnym i racjonalnym wykorzystaniu zasobów, a także budowania sprzyjających warunków instytucjonalnych i relacji zarówno z obywatelami (klientami indywidualnymi), jak i przedsiębiorcami (klientami instytucjonalnymi).

Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, akcentując przy tym subsydiarność administracji rządowej w stosunku do samorządu terytorialnego, co wynika z *art. 163 Konstytucji RP*: „samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych” (*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...* 1997). Implikacją tego przepisu jest przydzielanie zadań, kompetencji oraz środków publicznych na finansowanie zadań z zakresu administracji lokalnej w pierwszej kolejności samorządowi terytorialnemu, nie zaś administracji rządowej, który powinien wykonywać większą część zadań lokalnej administracji publicznej, dysponując tym samym adekwatnie większą częścią funduszy publicznych przeznaczonych na finansowanie lokalnych zadań publicznych. Skutkiem decentralizacji jest dualizm kompetencyjny rozgraniczając zadania własne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej oraz zadań z zakresu administracji rządowej określane mianem zadań zleconych.

Wzrost zainteresowania problematyką funkcjonowania sektora publicznego, w tym zwłaszcza jednostek samorządu terytorialnego, wynika przede wszystkim z rosnącej jego roli w kształtowaniu poziomu rozwoju gospodarki i standardu życia mieszkańców. W świetle zapisu z Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców. Odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności (*Europejska Karta Samorządu Terytorialnego...* 1994).

Na gruncie teorii organizacji i zarządzania, jednostkę samorządu terytorialnego rozumieć należy jako organizację, którą stanowią wyodrębnione z otoczenia, wewnątrznie uporządkowane i powiązane między sobą zbiory elementów

(Kudrycka 2001). Odwołując się do definicji zarządzania sformułowanej przez R.W. Griffina (2005) określić je można jako zestaw działań obejmujący planowanie i podejmowanie decyzji, organizowanie, przeprowadzenie (kierowanie ludźmi i kontrolowanie), skierowany na zasoby organizacji (ludzkie, finansowe, rzeczowe i informacyjne) i wykonywany z zamiarem osiągnięcia celów organizacji w sposób sprawny i skuteczny.

Zarządzanie w sektorze publicznym ma swoją określoną specyfikę, wynikającą z charakteru sfery użyteczności publicznej, której nadrzędnym celem jest zaspokojenie potrzeb społeczności lokalnych. Dlatego zarządzanie w jednostkach samorządu terytorialnego określić można jako proces zmierzający do realizacji celów zapewniających bieżące i nieprzerwalne zaspokojenie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych, przy wykorzystaniu dostępnych zasobów. Ze względu na szeroki zakres zadań realizowanych przez samorząd terytorialny, zarządzanie gminą, powiatem czy województwem jest procesem wielopłaszczyznowym i złożonym. Obejmuje ono swym zakresem decyzje i działania władzy publicznej, będącej podmiotem odpowiedzialnym za realizację usług publicznych oraz kształtującej warunki do szeroko pojętego rozwoju.

Identyfikacja źródeł niesprawności administracji oraz siła ich oddziaływania stanowi podstawę diagnozy stanu faktycznego, a także bodziec do poszukiwania metod eliminowania newralgicznych obszarów. Z całą pewnością remedium na pojawiające się problemy stanowić mogą innowacyjne techniki zarządzania sektorem publicznym, mające na celu efektywniejsze wykorzystanie środków publicznych. Postęp w tym zakresie jest możliwy tylko za pomocą rozwiązań systemowych i instytucjonalnych, opartych m.in. na metodach nowoczesnego budżetowania ukierunkowanego na pełniejsze identyfikowanie potrzeb społeczności, metodach badania efektywności ponoszonych wydatków publicznych czy monitorowaniu gospodarki finansowej sektora publicznego. Zważywszy na szerokie oddziaływanie sektora publicznego na życie społeczno-gospodarcze kraju zasadnym wydaje się podejmowanie prób oceny funkcjonowania urzędów administracji publicznej, zwłaszcza w kontekście szeroko pojmowanej efektywności.

Mając na uwadze złożoność, wielowątkowość i ważkość problematyki sektora publicznego, autorzy niniejszej monografii dokonali oceny funkcjonowania wybranych urzędów administracji samorządowej w Polsce pod kątem rodzaju stosowanych praktyk zarządczych. Podstawą tej oceny były badania empiryczne, których celem była identyfikacja podejść i metod zarządzania wykorzystywanych w tych urzędach oraz potrzeb szkoleniowych ich pracowników. Na podstawie

przeglądu literatury przedmiotu oraz wyników tychże badań empirycznych podjęto próbę określenia specyfiki oraz identyfikacji roli kapitału intelektualnego w funkcjonowaniu współczesnej administracji publicznej. Wybór problemu badawczego podyktowany był faktem, iż zmieniające się uwarunkowania instytucjonalno-prawne i gospodarcze oraz niedoskonałości sektora publicznego mają istotny wpływ na sprawność i efektywność funkcjonowania administracji publicznej oraz współczesne koncepcje i metody zarządzania publicznego.

Biorąc pod uwagę rolę sektora publicznego we wzroście produktywności i konkurencyjności polskiej gospodarki należałoby podjąć próbę budowy nowoczesnego i efektywnego aparatu administracji. Wymaga to jednak zmiany optyki widzenia problemu – zwykle jedynie czysto administracyjnej – i przesunięcia punktu ciężkości z biurokracji w kierunku dobra publicznego zarówno obywateli, jak i podmiotów gospodarczych oraz przyjęcie nowego paradygmatu funkcjonowania administracji publicznej. W tym kontekście szczególnego znaczenia zarówno w wymiarze praktycznym, jak i teoretycznym w podejściu do problematyki sektora nabiera zmiana sposobu postrzegania obywatela – już nie przez pryzmat petenta, lecz klienta urzędu administracji publicznej – implikuje konieczność poszukiwania metod i rozwiązań mających na celu poprawę sprawności funkcjonowania urzędów. Podejście takie wyraża się w podejmowaniu działań zmierzających do poprawy jakości świadczonych usług publicznych, stąd też praktyka wdrażania rozwiązań biznesowych w sektorze publicznym.

Współcześnie coraz większego znaczenia nabiera rola kapitału intelektualnego w sprawnym funkcjonowaniu zarówno podmiotów sektora prywatnego, jak również organizacji non-profit czy podmiotów sektora publicznego. W celu zapewnienia efektywności działania sektora publicznego poszczególne składowe kapitału intelektualnego, czyli kapitał ludzki, strukturalny oraz relacyjny, powinny być powiązane i zintegrowane z celami funkcjonowania podmiotów administracji samorządowej. Jest to niezmiernie istotnie zwłaszcza w procesie tworzenia wartości dla klienta indywidualnego i instytucjonalnego urzędów, bowiem kapitał relacyjny umożliwia synergię kapitału ludzkiego i strukturalnego z podmiotami zewnętrznymi. W zarządzaniu publicznym kapitał intelektualny należy rozpatrywać także w kontekście misji, wizji i strategii podmiotu administracji samorządowej. Przyjmuje się bowiem założenie, że podejmowane działania organizacji powinny być ukierunkowane na kreowanie szeroko rozumianej wartości. Umiejętne zarządzanie kapitałem intelektualnym i zwiększanie jego zasobów powinno przyczyniać się do wzrostu innowacyjności i kreatywności, poprawy wizerunku organizacji

oraz budowaniu pozytywnych relacji z interesariuszami, a także wzrostu sprawności organizacji i jej rozwoju.

Funkcjonowanie administracji publicznej w coraz bardziej złożonej rzeczywistości społecznej, politycznej i gospodarczej wymaga współcześnie swoistej reorientacji i nowej architektury zarządzania publicznego. Konieczność uwzględniania dynamiki zachodzących zmian wymusza także poszukiwanie i wdrażanie nowych metod zarządzania, adekwatnych do specyfiki sektora publicznego, umożliwiających sprawne i efektywne świadczenie usług publicznych oraz zaspokajanie potrzeb klientów indywidualnych i instytucjonalnych urzędów. Uwzględnienie w funkcjonowaniu administracji koncepcji zarządzania kapitałem intelektualnym staje się zatem niezwykle istotną kwestią, zwłaszcza z perspektywy gospodarki opartej na wiedzy, gdzie kreatorami wartości są przede wszystkim aktywa niematerialne. Potencjał kapitału intelektualnego tkwi w integracji pomiędzy wspomnianymi jego komponentami. Rozwój organizacji związany jest zarówno z doskonaleniem technologii, świadczonych usług i oferowanych produktów, jak również z doskonaleniem metod planowania, decydowania, kontrolowania i oceniania sytuacji, w jakiej znajduje się organizacja, a więc oznacza doskonalenie wszystkich czynności menadżerskich (Kälink, Müri 1998).

W kontekście funkcjonowania urzędów administracji samorządowej zarządzanie kapitałem intelektualnym implikuje wdrażanie inteligentnych metod działania poprzez stosowanie innowacji, podejmowanie twórczych decyzji i ciągłą pracę personelu opartą na wiedzy o wysokiej jakości, która jest stosowana na wszystkich poziomach zarządzania. Rezultatem takiego działania powinno być tworzenie i dostarczanie przez organizację coraz bardziej wartościowych produktów i usług oraz wzrost jej skuteczności i efektywności. Generowanie i pomnażanie kapitału intelektualnego w jednostkach samorządu terytorialnego możliwe będzie dzięki kształtowaniu odpowiedniej polityki jakości zorientowanej na potrzeby klientów indywidualnych i instytucjonalnych urzędów. Istotne w tym procesie jest zobowiązanie pracowników do ciągłego doskonalenia systemu zarządzania jakością oraz uświadomienie urzędnikom ich roli w spełnieniu wymagań klientów, zobowiązanie do ciągłego monitorowania potrzeb klientów, a także zobowiązanie do ciągłego doskonalenia działań i procesów zachodzących w urzędzie. Spełnienie wyżej wymienionych warunków wymaga monitorowania zarówno otoczenia wewnętrznego urzędu, jak również otoczenia zewnętrznego.

Badanie potrzeb szkoleniowych pracowników urzędów staje się obecnie jednym z kluczowych elementów wpływających na rozwój i profesjonalizację admi-

nistracji publicznej. W warunkach zachodzących współcześnie zmian, doskonalenie kadr jest obligatoryjnym elementem funkcjonowania sektora publicznego. Fundamentalną kwestię stanowią wiedza, umiejętności i kompetencje społeczne osób zaangażowanych w proces świadczenia usług publicznych i realizację dobra wspólnego. Nadrzędnym celem analizy potrzeb szkoleniowych jest dostarczenie informacji pozwalających na skonstruowanie skutecznego oraz efektywnego programu szkoleń, zawierającego treści, metody i formy dopasowane do potrzeb edukacyjnych i doświadczeń uczestników. Konieczność identyfikacji i monitorowania potrzeb szkoleniowych kadr urzędów administracji samorządowej wynika między innymi z roli szkoleń w podwyższaniu kompetencji zawodowych pracowników, co w konsekwencji przyczyniać się powinno do poprawy jakości świadczonych usług publicznych, a także sprawności funkcjonowania urzędu.

Wobec powyższego, użyteczność otrzymanych wyników badań przejawia się w możliwości określania i kształtowania warunków rozwoju instytucjonalnego administracji samorządowej w zakresie wdrożonych rozwiązań zarządczych, co w konsekwencji prowadzić ma do poprawy stanu i efektywnego zarządzania instytucjami publicznymi w Polsce.

Podsumowując należy stwierdzić, iż struktury administracji publicznej, a także sposób jej funkcjonowania muszą być dostosowane do pełnionych przez nią funkcji. Problem zadań administracji uzyskał we współczesnych czasach rangę, jakiej wcześniej nie posiadał. Determinowane jest to faktem, iż państwo z biegiem czasu przejmuje coraz to nowe zadania. Nasilenie tego procesu jest tak duże, że można mówić o państwie współczesnym jako o państwie administracyjnym (Knosala 2005). Współcześnie, nie ma bowiem sfery życia człowieka, w której nie byłaby obecna administracja publiczna, co dodatkowo potwierdza konieczność podejmowania badań dotyczących sposobu funkcjonowania administracji publicznej i poszukiwania metod zarządzania zapewniających skuteczne świadczenie usług publicznych i efektywną realizację dobra wspólnego.

1. Istota i pomiar kapitału intelektualnego

1.1. Pojęcie i komponenty kapitału intelektualnego

Teoretycznych odniesień koncepcji kapitału intelektualnego należy szukać w teorii wiedzy (ang. KBV – *Knowledge Based View*), będącej rozszerzeniem zasobowej teorii przedsiębiorstwa (ang. RBV – *Resource Based View*). W teorii zasobowej rozpatruje się możliwości osiągnięcia przewagi konkurencyjnej firmy w aspekcie jej uwarunkowań wewnętrznych. Podejście oparte na zasobach zakłada, że podmiot gospodarczy składa się z różnorodnych, materialnych i niematerialnych zasobów, które aby stały się źródłem przewagi konkurencyjnej, powinny być cenne, rzadkie, trudne do imitacji i dobrze zorganizowane (Zakrzewska-Bielawska 2013). W teorii wiedzy przyjmuje się natomiast, że siłą sprawczą przewagi konkurencyjnej jest wiedza i proces jej generowania, będąca strategicznym, niematerialnym zasobem firmy. W myśl teorii organizacje, które są w stanie skutecznie wykorzystać wiedzę, będą koordynować i łączyć swoje tradycyjne zasoby i zdolności w nowe i wyróżniające sposoby, zapewniając większą wartość dla swoich klientów niż konkurenci (Teece i in. 1997). Wiedza jest traktowana jako ten zasób wewnętrzny w organizacji, który może być kontrolowany i użytkowany jak większość zasobów fizycznych. Taka jej percepcja skutkuje opracowywaniem odpowiednich systemów informacyjnych, mających na celu pozyskanie, przechowywanie i przekazywanie wiedzy między jednostkami, wydziałami, organizacjami i interesariuszami (Styhre 2003).

Praktycznym odzwierciedleniem teorii KBV jest koncepcja zarządzania wiedzą (ang. *Knowledge Management*), która znacząco różni się od koncepcji kapitału intelektualnego. W swojej istocie zarządzanie wiedzą jest procesem składającym się z tych działań, które pozwalają generować, znajdować, ujawniać, powtarzać oraz wykorzystywać wiedzę w celu zwiększenia wartości kapitału intelektualnego organizacji i w jej otoczeniu (Lozano Quirce i in. 2000). Ponieważ są one istotnym źródłem przewagi konkurencyjnej i determinują wyniki ekonomiczne organizacji można uznać, iż wiedza staje się ważnym czynnikiem konkurencyjności, a optymalizacja jej wykorzystania jest jednym z zasadniczych celów zarządzania biznesem. Jak słusznie zauważa T. Wołowiec (2011) zarządzanie zasobami wiedzy oraz kreowanie kapitału intelektualnego są względem siebie komplementarnymi,

wzajemnie zależnymi i przenikającymi się procesami, gdyż kapitał intelektualny jest pochodną umiejętnego wykorzystywania wiedzy w praktyce¹.

Od momentu pojawienia się w latach 70. XX wieku koncepcja kapitału intelektualnego jest ciągle rozwijana i upowszechniana². Współcześnie nie ma wątpliwości co do tego, że rola kapitału intelektualnego ujawnia się zarówno w przedsiębiorstwach, jak i organizacjach non-profit (np. pozarządowych organizacjach, fundacjach charytatywnych) oraz jednostkach administracji publicznej. W odniesieniu do przedsiębiorstw jest ona wyjaśniana na dwóch zasadniczych płaszczyznach – ekonomicznej oraz zarządzania. W ekonomii, rozpatruje się znaczenie kapitału intelektualnego w odniesieniu do makro i mikro poziomu systemu gospodarczego. W pierwszym kapitał intelektualny jest łączony z dobrobytem narodów (Augier, Teece 2005) zgodnie z założeniem, że jego tworzenie jest niemożliwe przez firmy niedysponujące odpowiednim kapitałem intelektualnym, które nie są zdolne kreować bardziej intelektualnego i tym samym wartościowszego kapitału (Bontis 2004). Natomiast na mikroekonomicznym poziomie gospodarki kapitał intelektualny jest traktowany jako czynnik produkcji, który wraz z aktywami materialnymi (namacalnymi, fizycznymi, konkretnymi) wykorzystywany jest w maksymalizowaniu wartości i osiąganiu przewagi konkurencyjnej. Należy podkreślić, że jego akumulacja i efekty wykorzystania pojawiają się w długim horyzoncie czasowym.

Na płaszczyźnie ekonomicznej rola kapitału intelektualnego jest współcześnie uwypuklona przez trzy okoliczności. Po pierwsze, w globalnym świecie firmy nie są w stanie tworzyć „wartości” oraz osiągnąć i utrzymać przewagi konkuren-

¹Szerzej na temat związków między zarządzaniem wiedzą a kapitałem intelektualnym zobacz dla przykładu: Chieh Hsu I., Sabherwal R. 2012. *Relationship between intellectual capital and knowledge management: An empirical investigation*. *Decision Science*, 43(3): 489–521; Seleim A.A.S., Khalil O.E.M. 2011. *Understanding the knowledge management-intellectual capital relationship: a two-way analysis*. *Journal of Intellectual Capital*, 12(4): 586–614; Koźmiński A. 2004. *Zarządzanie w warunkach niepewności*. Podręcznik dla zaawansowanych. PWN, s. 154–155.

²Po raz pierwszy termin „kapitał intelektualny” został użyty przez J. K. Galbraitha w 1969 r. a pierwsza publikacja z tego zakresu pt. *The intellectual capital of Michał Kalecki: A study of economic theory* ukazała się w USA w 1975 roku. Za: Szopik-Decpzyńska K., Korzeniewicz W. 2011. *Kapitał ludzki w modelu wartości przedsiębiorstwa*. *Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania*, 24: 177–204, www.wneiz.pl/nauka_wneiz/sip/sip24-2011/SiP-24-12.pdf (dostęp 15.02.2015.). Natomiast K. E. Sveiby, jako pierwszy podjął się próby zdefiniowania pojęcia oraz opracowania sposobów pomiaru kapitału intelektualnego podjął się (Stosik, Kowalewski 2011).

cyjnej tylko dzięki wykorzystaniu zasobów materialnych. Po drugie, obserwuje się na świecie dynamiczny rozwój sektora usług oraz sektorów opartych na wykorzystaniu wiedzy, gdzie to właśnie niematerialne aktywa odgrywają kluczową rolę w tworzeniu wartości oraz kreowaniu i utrzymywaniu przewagi konkurencyjnej (Alcaniz i in. 2011). Po trzecie, zmiana tradycyjnej gospodarki na gospodarkę opartą na wiedzy (zwaną też „nową ekonomią”) i jej rozwój w naturalny sposób przyczyniają się do wzrostu zainteresowania i znaczenia kapitału intelektualnego w kontekście kreowania przyszłości przedsiębiorstwa. Dobitnie wyraża to R. K. Elliot, przewodniczący Amerykańskiego Instytutu Dyplomowanych Księgowych stwierdzając, że „w nowej ekonomii kapitał i zasoby materialne nie przesądza o wartości firmy, ani też o jej pozycji konkurencyjnej. Rzeczywista wartość przedsiębiorstwa pochodzi bowiem od wartości niematerialnych (...). Mimo, że nie można tych zasobów dotknąć, pełnią one kluczową rolę w kreowaniu przyszłości przedsiębiorstwa” (Skrzypek 2005). Dlatego też, jak słusznie zauważa E. Bombiak (2013a), istotne staje się zidentyfikowanie tych aktywów niematerialnych w przedsiębiorstwie, które są najlepiej rozwinięte i mają strategiczne znaczenie dla jego pozycji konkurencyjnej oraz ich efektywne wykorzystanie w procesie tworzenia wartości.

W zarządzaniu natomiast łączy się kapitał intelektualny ze strategią przyjmując, że wszelkie podejmowane przez firmę działania powinny być ukierunkowane na kreowanie wartości prowadzącej do przewagi konkurencyjnej. W tym kontekście twierdzi się, że:

- kapitał intelektualny jest wyróżniającym, unikatowym i trudnym do skopiowania zasobem;
- zasoby niematerialne odgrywają większą rolę w kreowaniu wartości niż aktywa materialne;
- bardziej złożony i ryzykowny jest proces generowania wartości z kapitału intelektualnego niż fizycznego;
- kapitał intelektualny stanowi zarazem czynnik, jak i komponent wartości przedsiębiorstwa;
- kapitał intelektualny jest źródłem długookresowych i stabilnych zysków oraz decyduje o przewadze konkurencyjnej, która jest osiągnięta dzięki najlepszemu wykorzystaniu niematerialnych zasobów;
- wysoki poziom kapitału intelektualnego i efektywne nim zarządzanie determinuje silną pozycję organizacji na rynku;
- umiejętne zarządzanie kapitałem intelektualnym i zwiększanie jego zasob-

bów powinno skutkować wzrostem innowacyjności i kreatywności, poprawą relacji z interesariuszami i wizerunku organizacji oraz prowadzić do zmiany postaw pracowników, co w ostatecznym rozrachunku przyczyni się do wzrostu efektywności organizacji i jej rozwoju (Sydler i in. 2014, Sokołowski, Jóźwicki 2012, Bombiak 2011, Alcaniz i in. 2011, Sveiby 2010, Paliszkiewicz 2009, Marr 2005, Petty, Guthrie 2000).

Wśród teoretyków i praktyków gospodarczych istnieje zgodność co do tego, że inwestycja w kapitał intelektualny jest długofalowa, a jej powiązanie ze strategią ma charakter dwukierunkowej zależności. Z jednej strony sukces strategiczny przedsiębiorstwa zależy od niematerialnych zasobów, a z drugiej ich akumulacja jest warunkowana przyjętą strategią. W związku z tym na etapie jej formułowania znaczenie ma nie tylko określenie zasobów kapitału intelektualnego dla podjęcia decyzji o najlepszym sposobie ich wykorzystania, lecz również poszukiwanie odpowiedzi na pytanie w jaki sposób firma może zwiększyć zasób kapitału intelektualnego możliwy do wykorzystania w tworzeniu wartości. Jest to istotne, gdyż jak wskazują L. Alcaniz i in. (2011), menedżerowie są z natury sceptyczni względem inwestowania w zasoby niematerialne dla budowania wartości, jeśli wiązałoby się to z pogorszeniem wyników firmy. W świetle zasadności posiadania informacji odnośnie tego, które z zasobów są najcenniejsze i jak mogą być one wykorzystane w tworzeniu wartości, eksponowana jest, szczególnie od strony rachunkowości, ranga pieniężnej wyceny zasobów niematerialnych (Brooking 1997). To właśnie finansiści postulują, aby wpływ kapitału intelektualnego na wyniki ekonomiczne przedsiębiorstwa oraz wzrost jego zasobów był dokumentowany za pomocą odpowiednich wskaźników oraz raportowania. Z tego powodu pilną potrzebą organizacji staje się pomiar kapitału intelektualnego, co w pierwszym rzędzie wymaga jego zdefiniowania oraz identyfikacji elementów składowych kapitału intelektualnego.

Rozpatrywane pojęcie jest pochodną terminu kapitał, będącego podstawową kategorią w ekonomii. Literatura przedmiotu dostarcza wiele zamiennie stosowanych określeń dla kapitału intelektualnego. Należy do nich zaliczyć zasoby niematerialne, wartości niematerialne, aktywa niematerialne, niematerialne wartości, aktywa intelektualne, aktywa wiedzy, czy wartości niemierzalne. Nie są to jednakże we wszystkich przypadkach pojęcia tożsame z kapitałem intelektualnym, a jednoznaczne ich rozróżnienie wciąż pozostaje niejasne i dyskusyjne. Zgadzając się z A. Ujwary-Gil (2010) terminologicznym nadużyciem jest zamienne stosowanie aktywów wiedzy z kapitałem intelektualnym, gdyż należy je postrzegać jako część kapitału intelektualnego. Również kłopotliwe jest precyzyjne odróżnienie kapitału intelektualnego od zasobów niematerialnych, ponieważ nie do końca jest

jasne, co jest tylko zasobem niematerialnym, a co składnikiem kapitału intelektualnego. Należy dodać, że posługiwanie się tym terminem zależy w dużym stopniu od dziedziny nauk. Na przykład pojęcie „kapitał intelektualny” jest powszechnie stosowane w zarządzaniu, w rachunkowości zaś stosuje się termin „wartości niematerialne i prawne”, a w ekonomii „aktywa wiedzy”.

Mimo, że podejmowanych jest wiele prób zdefiniowania kapitału intelektualnego, to żadna z propozycji nie odpowiada trafnie i w pełni na pytanie czym jest kapitał intelektualny. Jak zauważa T. Diefenbach (2006), źródłem trudności w interpretacji pojęcia był i – jak można założyć – jest obecnie brak określenia wszystkich niematerialnych zasobów. W. Harasim (2012) jako źródło różnego definiowania wskazuje natomiast okoliczności, w jakich obserwowano zjawiska związane z kapitałem intelektualnym oraz kontekst sytuacyjny. Z kolei A. Ujwary-Gil (2010) uważa, że „(...) mnogość definicji kapitału intelektualnego oraz prezentacji jego elementów skłania do poszukiwania pewnego konsensusu oraz akceptowalnej interpretacji – co jest zadaniem trudnym, szczególnie, iż każdy badacz pragnie wyeksponować swoją propozycję zgodnie z przyjętymi założeniami badawczymi”. Brak standardu w zakresie terminologii wynika również z faktu, iż kapitał intelektualny jest wielowymiarową i złożoną kategorią ekonomiczną. W ujęciu *sensu stricto* pojęcie kapitału intelektualnego jest generalnie związane z przedsiębiorstwem. Odnosi się on nie tylko do potencjału organizacji, lecz także jej otoczenia zewnętrznego. Obecnie koncepcja kapitału intelektualnego zyskuje coraz większe uznanie w innych podmiotach, np. organizacjach non-profit, czy jednostkach administracji publicznej, a także ma coraz szersze zastosowanie w odniesieniu do regionu czy gospodarek narodowych. W znacznym stopniu komplikuje to jednoznaczność definicyjna kapitału intelektualnego.

Szeroka definicja rozpatrywanego pojęcia (tabela 1.1), potwierdza brak konsensusu, co do jednoznacznego wyjaśnienia pojęcia kapitału intelektualnego, a tym samym wyodrębnienia jego komponentów. Z jednej strony niektóre definicje eksponują znaczenie wiedzy, jako podstawy tworzenia i rozwoju kapitału intelektualnego, która to jest nierozzerwalnie związana z ludźmi. Z drugiej strony, są i takie definicje z których wynika, że nie należy utożsamiać kapitału intelektualnego tylko z wiedzą, gdyż jest ona jedynie zasobem potrzebnym do tworzenia kapitału intelektualnego. Na płaszczyźnie definicyjnej istnieje natomiast zgodność co do tego, że kapitał intelektualny jest niefizycznym (niewidocznym) zasobem, który przyczynia się do uzyskiwania przewagi konkurencyjnej i wykazuje zdolność do kreowania wartości rynkowej przedsiębiorstwa, wartości dla akcjonariuszy oraz wartości dla swoich klientów.

Tabela 1.1. Definicje kapitału intelektualnego

Definicja	Autor (rok)
Wiedza, praktyczne doświadczenie, technologie, dobre stosunki z klientami oraz wszelkie umiejętności pozwalające firmie na osiągnięcie przewagi konkurencyjnej.	Edvinsson, Malone (1997)
Różnica między wartością rynkową a księgową firmy. Suma aktywów niematerialnych odnoszących się do rynku, własności intelektualnej, ludzi oraz infrastruktury umożliwiającej funkcjonowania przedsiębiorstwa.	Brooking (1997)
Zasoby organizacji dotyczące kreowania bogactwa poprzez inwestowanie w wiedzę, informację, własności intelektualne i doświadczenia. Suma wszystkiego, co każdy w przedsiębiorstwie wie i co decyduje o przewadze konkurencyjnej.	Stewart (1997)
Zbiór aktywów powstałych na skutek czynności intelektualnych rozciągających się od nabywania nowej wiedzy (uczenia się) i kreatywności do tworzenia cennych relacji z osobami.	Wiig (1998)
Zdolność przekładania nowych pomysłów na produkty i usługi.	Booth (1998)
Zasoby oparte na wiedzy, które przyczyniają się do trwałej przewagi konkurencyjnej firmy. Wiedza, która może być przekształcona w zyski.	Sullivan (1998)
Suma ukrytych aktywów przedsiębiorstwa, które nie są w pełni ujęte w sprawozdawczości bilansowej, a które obejmują zarówno to, co tkwi w głowach członków organizacji, jak i to, co pozostaje w przedsiębiorstwie, gdy oni je opuszczają.	Osbert-Pociecha, Karaś (1999)
Wiedza, informacje, własności intelektualne oraz doświadczenie, które mogą być wykorzystywane w tworzeniu wartości przedsiębiorstwa.	Stewart (2003)
Wiedza, którą firma może wykorzystać w celu uzyskania przewagi konkurencyjnej.	Yound i in. (2004)
Wiedza organizacji, zespołów i pojedynczych pracowników oraz inne aktywa niematerialne.	Wiatrak (2007)
Niewidzialny zasób przedsiębiorstwa, który tworzy widzialne efekty. Kapitał intelektualny to zarówno wiedza sama w sobie, jak i rezultat jej transformacji na aktywa niematerialne.	Urbanek (2007)
Suma wiedzy posiadanej i przekształcaniej w składniki wartości przedsiębiorstwa przez ludzi tworzących jego społeczność. Zawiera w sobie wszystkie niewymierne elementy tworzące różnicę pomiędzy całkowitą a finansową wartością przedsiębiorstwa.	Bratnicki (2010)
Wytworzone bogactwo, powstałe z wiedzy zatrudnionych pracowników przedsiębiorstwa zaangażowanych w stały proces przyrostu jego wartości.	Ujwary-Gil (2010)
Suma funkcjonujących w organizacji i jej otoczeniu relacyjnym „wysp wiedzy”.	Pawluczuk (2011)
Wszystkie zasoby niematerialne, które zapewniają przewagę konkurencyjną przedsiębiorstwa oraz zwiększenie jego wartości rynkowej i wyników finansowych.	Su (2014)
Suma wszystkich niematerialnych oraz opartych na wiedzy zasobach, które organizacja potrafi wykorzystać w swoich procesach produkcyjnych, podejmując próbę tworzenia wartości.	Kiato i in. (2014)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: H. Y. Su (2014), A. Kianto i in. (2014), P. Skowron (2013), E. Bombiak (2013a, 2011), A. Pawluczuk (2011), A. Stosik, M. Kowalewski (2011), L. Alcaniz i in. (2011), A. Ujwary-Gil (2010), A. Schneider, G. Samkin (2008), E. Kong (2007), A. P. Wiatrak (2007), M. A. Yound i in. (2004).

W interpretacji kapitału intelektualnego nie można pominąć jego komponentów. To właśnie kategoryzacja elementów składowych kapitału intelektualnego lepiej opisuje czym on jest, niż przyjęcie podejścia definicyjnego. Jak wskazuje K. K. Choong (2008) wynika to z dwóch faktów. Po pierwsze, ponieważ kapitał intelektualny w swojej naturze ma postać niewidzialną, dużo trudniej jest go precyzyjnie zdefiniować. Po drugie, ponieważ studia nad kapitałem intelektualnym są relatywnie nowe i ciągle się rozwijają, kłopotliwym jest wyizolowanie zakresu działań związanych z kapitałem intelektualnym, które mogą być zdefiniowane. Kapitał intelektualny nie jest kategorią jednorodną, o czym świadczy wiele podejmowanych prób kategoryzacji jego elementów składowych

Propozycje klasyfikacji kapitału intelektualnego znajdują się nie tylko w zagranicznej, lecz również polskiej literaturze przedmiotu (tabela 1.2). Większość klasyfikacji stanowi adaptację trzech systemów kategoryzacji z 1997 roku z pewnymi wariantami prowadzącymi do różnych poziomów agregacji elementów kapitału intelektualnego. Dla K.E. Sveiby (1997) kapitał intelektualny obejmuje kompetencje pracowników oraz wewnętrzną i zewnętrzną strukturę organizacji. T. Stewart (1997) dzieli kapitał intelektualny na kapitał wewnętrzny (strukturalny), kapitał zewnętrzny (odnoszący się do klientów) oraz kapitał społeczny (ludzki). Z kolei L. Edvinsson i M.S. Malone (1997) wyodrębniają kapitał ludzki oraz kapitał strukturalny. Analizując zestawione w tabeli 2 interpretacje kapitału intelektualnego poprzez kategoryzacje można zauważyć, że pomimo często odmiennych określeń składników kapitału intelektualnego, zaprezentowane systemy klasyfikacji uwzględniają podstawowy komponent kapitału intelektualnego, jakim jest kapitał ludzki. To właśnie on pełni główną rolę w kreowaniu wartości.

Większość badaczy zajmujących się kapitałem intelektualnym przyjmuje, że obejmuje on kapitał ludzki, kapitał strukturalny oraz kapitał relacyjny. Tak więc mamy do czynienia z konsensusem, polegającym na klasyfikowaniu składników kapitału intelektualnego w obszarze trzech kategorii: ludzi, wnętrza przedsiębiorstwa oraz tego, co jest na zewnątrz. Należy jednocześnie podkreślić, iż w wielu wypadkach propozycje klasyfikacyjne różnią się jedynie nazewnictwem. Alternatywnym określeniem kapitału ludzkiego są kompetencje pracowników, synonimami kapitału strukturalnego są kapitał wewnętrzny, kapitał organizacyjny i wewnętrzne relacje, a kapitału relacyjnego takie określenia jak kapitał zewnętrzny, kapitał klientów, kapitał relacji, czy zewnętrzne relacje (Schneider, Samkin 2008, Joia 2008).

Tabela 1.2. Systemy kategoryzacji kapitału intelektualnego

Petrash (1997), Edvinsson, (1997), Bontis (1998), Sullivan (1998), Brooking (1999)	Brooking (1997)	Edvinsson, Malone (1997), Roos, Roos (1997), Skandia (1997)
kapitał ludzki kapitał organizacyjny kapitał klientów	aktywa rynkowe aktywa ludzkie aktywa infrastrukturalne własności intelektualne	kapitał ludzki kapitał strukturalny
Sveiby (1997)	Stewart (1997)	Bueo (1998)
kompetencje pracowników wewnętrzna struktura organizacji zewnętrzna struktura organizacji	kapitał wewnętrzny (strukturalny) kapitał zewnętrzny (odnoszący się do klientów) kapitał społeczny (ludzki)	kapitał ludzki kapitał organizacyjny kapitał technologiczny kapitał relacyjny
Perechuda (1998)	Bontis (1999), Ros i in. (1997)	Skrzypek (1999)
zasoby ludzkie aktywa intelektualne	kapitał ludzki kapitał strukturalny kapitał relacyjny	kapitał pracowniczy kapitał strukturalny kapitał rynkowy
Gutrie, Petty (2000)	Harrison, Suliva (2000)	Joia (2000)
kapitał wewnętrzny (strukturalny) kapitał zewnętrzny (relacyjny) kompetencje pracowników (kapitał ludzki)	kapitał ludzki aktywa intelektualne	kapitał ludzki kapitał strukturalny kapitał innowacji
Mouritsen i in. (2002)	MERRITUM Project(2002)	Bratnicki (2001) Reed i in. (2006)
kapitał ludzki kapitał organizacyjny kapitał klientów	zasoby ludzkie zasoby strukturalne zasoby relacyjne	kapitał ludzki kapitał społeczny kapitał organizacyjny
Choong (2008)	Zerenler i in. (2008)	Raport o kapitale intelektualnym Polski (2008)
kapitał ludzki kapitał strukturalny kapitał klientów kapitał własności intelektualnej	kapitał pracowników kapitał klientów kapitał strukturalny	kapitał ludzki kapitał strukturalny kapitał społeczny kapitał relacyjny

Źródło: opracowanie własne na podstawie: E. Claver-Cotes i in. (2015), M. Grimaldi i in. (2013), Li. Chu. Hsu, Ch. H. Wang (2011), L. A. Joia (2008), E. Kong (2008), K. K. Choong (2008), Raport o kapitale ... (2008), M. Marquez (2004), R. Petty, J. Guthrie (2000), E. Skrzypek (1999), K. Perechuda (1998), L. Edvinsson (1997).

Oceniając systemy klasyfikacji należy zgodzić się z L. Kaufmanem i Y. Schneiderem (2004), że ich słabością jest to, że wyodrębnione kategorie są niejasne i zbyt szerokie. Co więcej, problemem jest także to, że badacze zajmujący się kapitałem intelektualnym nie są zgodni co do elementów, jakie należą do danej kategorii (tab. 1.3).

Tabela 1.3. Elementy składowe kapitału intelektualnego

Autor	Kapitał ludzki	Kapitał strukturalny	Kapitał relacyjny
Petty, Guthrie, (2000)	- knowhow - wykształcenie - kwalifikacje zawodowe - wiedza - kompetencje - duch przedsiębiorczości - innowacyjność	- własność intelektualna (patent, prawo autorskie, znaki handlowe) - zasoby infrastrukturalne (filozofia zarządzania, kultura korporacji, proces zarządzania, systemy informacyjne i sieciowe, relacje finansowe)	- marki, klienci - lojalność konsumencka - nazwa firmy - kanały dystrybucji - współpraca biznesowa - umowy licencyjne - korzystne kontrakty - umowy franchisingowe
Baum (2000)	- relacje z pracownikami	- innowacje - jakość - technologia	- sojusze - związki z klientami - wartość marki - środowisko i społeczność
Bontis (2002)	- wiedza pracowników	- procesy i wewnętrzne połączenia organizacyjne - efektywność - czas przeznaczony na transakcje - dostęp do informacji	- zewnętrzne połączenia organizacyjne - związki rynkowe - relacje z klientami, dostawcami i ośrodkami władzy a przemysłem
Meritum (2002)	- zdolności innowacyjne i kreatywność - knowhow i dotychczasowe doświadczenie - umiejętność pracy w grupie - szkolenie i wykształcenie - elastyczność pracownika i rotacja pracy - motywacja, satysfakcja, zdolność do uczenia się - lojalność	- organizacyjna rutyna, procedury, kultura organizacyjna - elastyczność organizacji - prawa własności intelektualnej - technologie informacyjne, bazy danych, systemy, usługi dokumentacyjne, centra wiedzy - uczenie się organizacji	- inwestorzy - kredytodawcy - klienci i ich profile - dostawcy - percepcja akcjonariuszy
Boedker, Guthrie, Cuganesan (2004)	- wiedza - wykształcenie, szkolenia, uczenie się i rozwój - demografia pracowników - kompetencje zawodowe	- filozofia zarządzania - kultura organizacyjna - struktura organizacyjna - jakość produktów (usług) - procesy zarządcze - systemy informacyjne - własności intelektualne - badania i rozwój (R&D)	- nazwa firmy i marki - aliance i partnerstwo - umowy handlowe - związki z klientami, dostawcami i społecznością - związku finansowe - kanały dystrybucji

cd. tabeli 1.3

Autor	Kapitał ludzki	Kapitał strukturalny	Kapitał relacyjny
Marr (2008)	- wiedza i umiejętności - doświadczenie związane z pracą - kompetencje, wykształcenie - kwalifikacje zawodowe - zaangażowanie pracownika - przedsiębiorczość - elastyczność i kreatywność - formalne i nieformalne związki - lojalność i satysfakcja	- kultura organizacyjna (wartości, kapitał społeczny, filozofia zarządzania) - procesy i procedury - własność intelektualna (nazwy marek, dane i informacje, kodyfikowana wiedza, patenty, prawa autorskie, tajemnice handlowe)	- sieci społeczne, partnerstwo, alianse strategiczne - wizerunek marki, zaufanie, reputacja korporacji, lojalność konsumentka - umowy licencyjne i dystrybucyjne oraz jointventure - wartość marki - satysfakcja i rotacja klientów
Karagiannis i in. (2009)	- pracownicy - szkolenia - kompetencje - czynnik ryzyka ludzkiego	- struktura IT - administracja - badania i rozwój - struktura zatrudnionych - czynnik ryzyka strukturalnego	- dane dotyczące klientów - dane dotyczące przedsiębiorstwa - dane dotyczące rynku - czynnik ryzyka relacyjnego
Vuolle i in. (2009)	- różnicowanie umiejętności - doświadczenie i wykształcenie - kreatywność i zachowania innowacyjne	- pomysły, systemy i narzędzia wspierające R&D - wsparcie zarządcze, zaangażowanie i praktyki - kultura i struktura organizacyjna - związki personalne, współzależność funkcjonalna zespołów, wewnętrzna współpraca i projekty	- zaangażowanie klientów - relacje klientów - bezpośrednie związki - współpraca R&D - projekty z firmami i instytucjami
Grimaldi i in. (2013)	- umiejętności związane z wiedzą (know-how, kompetencje, doświadczenie) - umiejętności zarządcze (duch przedsiębiorczości, przywództwo, motywacja) - kreatywność i innowacyjność (elastyczność, kreatywność)	- innowacje (organizacyjne know-how, transfer technologii) - infrastrukturalne, niematerialne aktywa (procesy zarządzania, struktura organizacyjna, strategia, wizja) - technologia informacyjna (systemy informacyjne, komunikacja) - własność intelektualna (patenty, znaki towarowe)	- relacje z klientami (satysfakcja, lojalność, retencja) - relacje między firmami (współpraca, partnerstwo) - relacje z dostawcami (kanały dystrybucji) - relacje finansowe (relacje z inwestorami, akcjonariusze) - relacje z instytucjami - marka i wizerunek

Źródło: opracowanie własne na podstawie: N. Bontis (2002), R. Petty, J. Guthrie, (2000), A. Ujwary-Gill (2010), M. Grimaldi i in. (2013).

Dodatkowo komplikuje to zrozumienie istoty i natury kapitału intelektualnego. Wątpliwości nasuwają się w szczególności w odniesieniu do kapitału relacyjnego, do którego wielu autorów zalicza udział w rynku, czy lojalność i satysfakcję klientów. Należy je traktować raczej jako efekty podejmowanych działań przez firmę na rynkowej arenie konkurencji niż składniki kapitału intelektualnego (Kozłowski 2013). Kapitał ludzki, strukturalny oraz relacyjny powinny być powiązane i zintegrowane z celem i strategią przedsiębiorstwa. Chociaż różnią się one istotnie w swojej postaci, to są wewnętrznie współzależne, a poprzez kombinację, wykorzystanie, wzajemnie oddziaływanie i równoważenie tych trzech komponentów kapitału intelektualnego oraz zarządzanie przepływem wiedzy między nimi, generuje on najlepszą wartość dla przedsiębiorstwa (Kong 2007). Rdzeniem kapitału intelektualnego jest kapitał ludzki, który jest traktowany jako ważne źródło innowacji oraz przewagi konkurencyjnej. Jego właścicielem nie jest firma, lecz jej pracownicy i dlatego też zostaje on uszczuplony wraz z odejściem personelu (Edvinsson 1997).

Odwołując się do tabeli 1.3 kapitał ludzki stanowi kombinację różnych elementów zasobów ludzkich, włączając m.in. ukrytą wiedzę³ (ang. tacit knowledge), trudną do uchwycenia i sformalizowania, tworzoną przez pracowników (Bontis 2002), ich lojalność i satysfakcję (Meritum 2002, Marr 2002), kreatywność, zachowania innowacyjne i talent (Vuolle i in. 2009) czy umiejętność pracy w grupie (Merritum 2002). Jest on tą kategorią kapitału, która jak słusznie zauważa A. Wall (2005), odróżnia jeden podmiot rynkowy od innych z takimi ważnymi elementami, jak wizerunek czy najlepsze praktyki, zależne on warunków panujących w miejscu pracy. Co więcej, w odróżnieniu od zasobów materialnych można zwiększać jego wartość, jednakże mamy również do czynienia ze zjawiskiem fizycznego i moralnego jego zużycia (Rutkowska 2012).

Drugi składnik kapitału intelektualnego jest bardziej złożony niż kapitał ludzki, a jego właścicielem jest firma, gdyż nie zanika on wraz z momentem, kiedy pracownicy ją opuszczają. Kapitał strukturalny składa się ze wszystkich efektów czynności intelektualnych. Jest to wyrażalna i usystematyzowana wiedza (ang. explicit knowledge)⁴, tworzona przez strukturę wewnętrzną organizacji i wyprowadzana

³ Jest to nieuzewewnętrzniona wiedza niejawna, na przykład występująca w postaci przekazanego doświadczenia czy udzielenia porady.

⁴ W odróżnieniu od wiedzy ukrytej, wiedza jawna jest komunikowana, skutkiem czego jest możliwość jej upowszechniania w formie reguł, formuł, procedur czy zasad i jej dzielenia między pracownikami (Skica T. 2011. Zarządzanie wiedzą... op. cit.)

z codziennych działań organizacji (uczenia się organizacji) oraz zamieniana w coś, co jest własnością firmy (Edvinsson 1997, Hsu, Wang 2011). Odnosi się on de facto do potencjału elementów infrastruktury wspomagającej tworzenie i wykorzystanie wiedzy, która obejmuje wszystkie poza ludzkie magazyny wiedzy w organizacji. Kapitał strukturalny jest odzwierciedlony między innymi w postaci własności intelektualnych – patentów, znaków handlowych (Goutrie, Petty 2000, Marr 2008), baz danych (Merritum 2002, Karagiannis i in. 2009), procesów zarządzania (Bontis 2002), kultury organizacyjnej (Boedker i in. 2004, Marr 2008, Vuolle i in. 2009) oraz infrastruktury informacyjnej – systemach informacyjnych (Karagiannis i in. 2009), strukturze organizacyjnej (Guhtrie, Petty 2000, Boedker i in. 2004) czy dokumentacji (Merritum 2000), (tab. 1.3). W świetle powyższego można stwierdzić, że kapitał strukturalny obejmuje dwa zbiory procesu rozprzestrzeniania się informacji w organizacji. Pierwszym jest proces organizacyjny, który odnosi się do sposobu, w jaki ludzie aktualnie wykorzystują informację lub wiedzę im dostępną w miejscu pracy. Drugim jest natomiast aktualne środowisko stworzone przez firmę. Jest nim system informacyjny, za pośrednictwem którego wiedza jest magazynowana i rozpowszechniana jest w organizacji.

Trzeci komponent kapitału intelektualnego (kapitał relacyjny) jest ważny dla organizacji w procesie tworzenia wartości, gdyż łączy kapitał ludzki i strukturalny z podmiotami zewnętrznymi. Inaczej ujmując tworzy on sprzyjające warunki do wykorzystania i rozwoju wiedzy, poprzez współpracę organizacji z jej interesariuszami (Wosiek 2011). Budowany na zaufaniu kapitał relacyjny (Morgan, Hunt 1994) to przede wszystkim kształtowane z upływem czasu wszelkie formalne i nieformalne relacje nie tylko z klientami (Baum 2000, Vuole i in. 2009), lecz również z innymi stronami, np. dostawcami (Boedker i in. 2004), kredytodawcami (Meritum 2002) czy akcjonariuszami (Grimaldi i in. 2013). Poza związkami z interesariuszami, kapitał relacyjny obejmuje także takie elementy jak wizerunek marki (Marr 2008), czy profil demograficzny klientów (Meritum 2002).

1.2. Przesłanki i problem mierzenia kapitału intelektualnego

W świetle problematyki dotyczącej pomiaru kapitału intelektualnego istotnym jest w pierwszym rzędzie wskazanie na przesłanki jego mierzenia i oceny. D. Andriessen (2004) twierdzi, że zarządzać można tylko tym, co można zmierzyć.

Mierzenie kapitału intelektualnego służy poprawie zarządzania zasobami niematerialnymi, monitorowaniu efektów działań, przełożeniu strategii organizacji na działania oraz wzmocnieniu zarządzania całą organizacją. Z kolei A. Halachmi (2005), łącząc pomiar z poprawianiem jakości działań organizacji wskazuje, że jeśli nie można czegoś zmierzyć, to nie można tego zrozumieć, kontrolować i w konsekwencji poprawiać. Będąc świadomym istnienia słabych elementów procesu zarządzania kapitałem intelektualnym można podjąć odpowiednie kroki służące jego poprawie. Aspekt ten jest również eksponowany przez A. Fazlagica (2009) oraz A. Grzegorzcyka i R. Kamińską-Kokot (2012). A. Fazlagic (2002) twierdzi, że pomiar kapitału intelektualnego umożliwia poprawę zarządzania organizacją poprzez:

- zarządzanie czynnikami niematerialnymi,
- tworzenie strategii opartych na zasobach niematerialnych,
- monitorowanie efektów podjętych działań,
- przełożenie strategii na działania,
- ocenę alternatywnych kierunków działania i wyników,
- ocenę pracowników i system motywacyjny.

A. Grzegorzcyk i R. Kamińska-Kokot (2012) stwierdzają, że „pomiar kapitału intelektualnego dostarcza cennych informacji o funkcjonowaniu organizacji, co pozwala wskazać, które elementy działają poprawnie, a w których należy dokonać zmian, ponadto pozwala przedsiębiorstwu na określenie swojej pozycji konkurencyjnej w oparciu o kapitał intelektualny”. Ponieważ pomiar ukazuje słabe i mocne strony, to wspomaga on podejmowanie decyzji w sferze zarządzania tak kapitałem intelektualnym, jak i całą organizacją. Na kolejne korzyści mierzenie kapitału intelektualnego wskazują S. Kasiewicz, M. Kicińska oraz W. Rogowski (2006). Według nich pomiar:

- daje pełen obraz elementów aktywów niematerialnych w organizacji, co pozwala budować odpowiednie strategie rozwijania, tworzenia czy pozyskiwania zasobów niematerialnych;
- zwiększa świadomość pracowników i kadry zarządzającej co do roli kapitału intelektualnego w zdobywaniu przewagi konkurencyjnej i generowaniu wartości przedsiębiorstwa;
- zwiększa jakość i skuteczność zarządzania, a także pomaga formułować strategię;

- może być traktowany, jako podstawowy element badania potencjału strategicznego organizacji oraz być użyteczny w procesie oceny stopnia realizacji strategii;
- pozwala na monitorowanie efektów działań biznesowych, co wpływa na efektywne zarządzanie całym przedsiębiorstwem, dając podstawę do podejmowania racjonalnych decyzji inwestycyjnych i strategicznych;
- powinien być włączony w systemem wynagradzania i motywowania, gdyż wykorzystywanie mierników kapitału intelektualnego w systemach motywacyjnych umożliwia stworzenie kultury organizacji zorientowanej na wiedzę.

W interesujący sposób uzasadnia konieczność pomiaru kapitału intelektualnego E. Skrzypek (2013), kategoryzując korzyści na poziomie strategicznym i operacyjnym. Odwołując się do B. Marra, D. Greya oraz A. Nelly (2003) wskazuje, że na pierwszym poziomie pomiar pomaga sformułować strategię i dokonać oceny jej realizacji, wspiera decyzje w zakresie ekspansji i dywersyfikacji organizacji, umożliwia wykorzystanie wyników pomiaru w przyznawaniu premii motywacyjnej oraz dostarcza informacji zewnętrznym interesariuszom. Według natomiast P.K.M. Phersona i S. Pike (2001) korzyści na poziomie operacyjnym obejmują:

- zwiększenie świadomości personelu firmy o roli kapitału intelektualnego w kreowaniu wartości;
- lepsze monitorowanie efektów działań oraz zidentyfikowanie i skategoryzowanie wszystkich zasobów organizacji;
- rozpoznanie kanałów przekazywania wiedzy w organizacji i jej akcelerację;
- identyfikację i rozprzestrzenienie się najlepszych praktyk w przedsiębiorstwach;
- permanentny monitoring aktywów niematerialnych, ich optymalizację i ochronę;
- lepsze zrozumienie zachodzących w organizacji relacji i związków;
- poznanie społecznych sieci organizacji i identyfikację liderów zmian;
- zmianę kultury organizacyjnej oraz wzrost znaczenia innowacji i kreatywności.

Jeszcze inaczej rozpatruje kapitał intelektualny E. Bombiak (2013a), zwracając uwagę na wewnętrzne i zewnętrzne źródła wzrostu zainteresowania efektywnym zarządzaniem kapitałem, co skutkuje koniecznością jego pomiaru. Pierwszą

przyczyną jest oczekiwanie dostarczania pełnej i wiarygodnej informacji osobom nią zainteresowanych, np. akcjonariuszom, potencjalnym inwestorom, czy dostawcom. Drugą jest natomiast zintegrowanie strategii dotyczącej kapitału intelektualnego z ogólną strategią rozwoju przedsiębiorstwa, aby jak najlepiej wykorzystać potencjał tkwiący w aktywach niematerialnych. Tymczasem K. Górniak (2007) łączy wartościowanie kapitału intelektualnego z potrzebą transakcyjnej wyceny i ustalenia struktury aktywów niematerialnych, pozyskiwaniem zewnętrznych źródeł finansowania, audytem praw majątkowych oraz raportowaniem wartości niematerialnych.

W świetle powyższego nie należy wątpić w zasadność wyceny i zarządzania kapitałem intelektualnym, aczkolwiek należy podkreślić, że poziom świadomości kadry zarządzającej dotyczącej koncepcji pomiaru elementów kapitału intelektualnego jest relatywnie niski (Fazlagić 2009). Co więcej, doświadczenia firm w zakresie pomiaru i zarządzania kapitałem intelektualnym do końca ubiegłego stulecia – które jak można założyć są aktualne i dzisiaj – wskazują, że (Cima 2002):

- firmy mają trudności w implementacji miar niefinansowych i problemem jest mierzenie dużej liczby elementów kapitału intelektualnego;
- przy powszechnej akceptacji wykorzystania miar niefinansowych, pomiar z ich wykorzystaniem jest bardziej nieformalnym oraz doraźnym działaniem;
- powszechne problemy obejmują trudności w pomiarze kluczowych czynników sukcesu, brak powiązania zachowań pracowników z celami strategicznymi, skonfliktowania systemu niefinansowego pomiaru kapitału intelektualnego z kulturą organizacji oraz procesu pomiaru, który sam w sobie jest pracochłonny i czasochłonny.

W swojej naturze ocena kapitału stwarza wiele problemów metodologicznych, czyniąc jego pomiar ciągle niedoskonałym procesem. Wynikają one w głównej mierze z czterech faktów. Po pierwsze, w świecie nauki i praktyki istnieją kontrowersje w obszarze jednoznacznego zdefiniowania kapitału intelektualnego i określenia jego składowych. Chociaż, jak wskazano w poprzednim podrozdziale, większość autorów opowiada się za wyodrębnieniem w ramach kapitału intelektualnego kapitału ludzkiego, strukturalnego i relacyjnego, to ciągle jednak brak jest jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, co do tych grup zaliczać. Na tej płaszczyźnie ujawnia się problem przedmiotu pomiaru, przejawiający się w tym, iż często mierzy się to, co łatwo jest zmierzyć, a nie to, co należy mierzyć (Probst i in. 2002).

Po drugie, wartościowanie kapitału intelektualnego nie jest łatwe ze względu na niewymierność wielu jego elementów. Większość miar opisujących elementy kapitału intelektualnego przedsiębiorstwa ma charakter bardziej jakościowy niż ilościowy, a znaczną część aktywów niematerialnych, na przykład wiedzę (która z natury jest ukryta), nie można w sposób bezpośredni wycenić. Po trzecie, istnieją wyraźne sprzeczności między założeniami dotyczącymi schematu raportowania o kapitale intelektualnym, a zasadami sporządzania rocznych sprawozdań finansowych. Przyjmując perspektywę rachunkową okazuje się niemożliwe ujawnienie większości elementów składowych kapitału intelektualnego. Są to ukryte aktywa przedsiębiorstwa, które nie są w pełni ujęte w bilansie, będącym statycznym zestawieniem aktywów i pasywów firmy. Po czwarte, w praktyce mamy często do czynienia z odmiennymi potrzebami informacyjnymi interesariuszy (zarządu firmy, analityków giełdowych, inwestorów itd.) oraz celowo ograniczonym dostępem do informacji o poszczególnych elementach kapitału intelektualnego (Bombiak 2013). Często menedżerowie nie są chętni do upubliczniania najważniejszych informacji dotyczących kapitału intelektualnego, ze względu na możliwie negatywny i niepożądany skutek w postaci reakcji przede wszystkim konkurentów, co stwarza potencjalne ryzyko utraty pozycji rynkowej organizacji (Paliszkiewicz 2009). Konsekwencją przedstawionych okoliczności pomiaru jest brak uniwersalnego, jednolitego oraz powszechnie akceptowanego standardu raportowania o kapitale intelektualnym, dodatkowo wzmacnianego przez brak regulacji prawnych w tym zakresie oraz sposobu pomiaru kapitału intelektualnego.

W odniesieniu do standardów dotyczących raportowania należy zgodzić się z J. Stańczyk i Z. Kryńską (2007), że istnieje konieczność dostosowania systemów rachunkowości do gospodarki opartej na wiedzy oraz rosnącego znaczenia kapitału intelektualnego w kreowaniu wartości. Jest to zasadne tym bardziej, że jak zauważają A. Grzegorzczak oraz R. Kamińska-Kokot (2012) „menedżerowie w procesie zarządzania przedsiębiorstwem skupiają się przeważnie na tym co wymierne (...), a wydatki poniesione na aktywa niematerialne dotyczące kapitału ludzkiego traktują bardziej w kategorii kosztu, nie inwestycji, w przeciwieństwie do wydatków na aktywa materialne, które są prezentowane w bilansie i amortyzowane”. Tradycyjna rachunkowość finansowa skoncentrowana na pokazywaniu stanu aktywów materialnych oparta jest wyłącznie na wartościach pieniężnych, ma wymiar wewnętrzny i odnosi się do przeszłości (*ex post*). W odróżnieniu, raportowanie o kapitale inte-

lektualnym obejmuje również środowisko zewnętrzne organizacji, powinno być oparte na informacjach zarówno ilościowych, jak i jakościowych oraz wymaga ujęcia przyszłościowego (*ex ante*).

W świetle zasadności raportowania o kapitale intelektualnym ważne stają się kryteria, jakie powinien spełniać raport. W obliczu różnorodności stosowanych metod oceny i raportowania, skutkującej brakiem spójnych zaleceń dotyczących raportowania kapitału intelektualnego godne uwagi są dwie inicjatywy. Pierwsza podjęta została przez duńskie Ministerstwo Przemysłu i Handlu (2000). Wymienia ono następujące cechy dobrego raportu o kapitale intelektualnym:

1. Odpowiedniość – zachowanie logicznej relacji między wartościami raportowanymi a częścią narracyjną raportu;
2. Klarowność – czytelne przedstawianie istotnych informacji a nie ich ukrywanie wśród mniej znaczących;
3. Niezawodność – możliwość weryfikacji prezentowanych w raporcie danych;
4. Istotność – uwzględnienie wszystkich ważnych elementów kapitału intelektualnego;
5. Kompletność – pełna ilustracja sytuacji firmy;
6. Solidność – zamieszczenie w raporcie istotnych informacji a nie jedynie wskaźników, które powinny być spójne z systemem zarządzania firmy;
7. Pomiar brutto – mierniki powinny być prezentowane oddzielnie (należy unikać agregowania wybranych z nich w celu ukrycia ryzyka związanego z niekorzystnymi trendami);
8. Neutralność – mierniki powinny być przedstawiane w sposób obiektywny;
9. Porównywalność – dane i mierniki powinny być przedstawiane w taki sposób, by możliwe było ich porównywanie w czasie i analizowanie trendów w ich kształtowaniu.

Druga inicjatywa dotycząca kryteriów raportowania została podjęta przez Europejską Federację Stowarzyszeń Analityków Finansowych (EFAS). Stowarzyszenie, w wydanym w 2009 r. dokumencie pt.: *Principles for effective communication of intellectual capital* zamieściło następujące wytyczne dotyczące raportowania kapitału intelektualnego:

1. Klarowne odniesienie do kreacji wartości – wskaźniki powinny nawiązywać do tworzenia przyszłej wartości firmy, być łatwe do wykorzystania

w modelach wyceny kapitału intelektualnego i należy do nich dodać komentarz wyjaśniający;

2. Przejrzystość metodologiczna – jasne wyjaśnienie sposobu konstrukcji wskaźników;
3. Standaryzacja – raport powinien być oparty na wystandaryzowanych wskaźnikach kapitału intelektualnego, dzięki czemu realne stanie się porównywanie firm, standaryzacja powinna być przeprowadzona na poziomie ogólnym (niezależnie od branży), charakterystycznym dla danej branży oraz specyficznym dla danej firmy;
4. Spójność czasowa – raport powinien umożliwić porównywanie wartości bieżącej wskaźników z ich wartościami historycznymi;
5. Ograniczona otwartość w raportowaniu – raport powinien równoważyć jawność informacji o kapitale intelektualnym z niezbędnym poziomem poufności wrażliwych konkurencyjnie informacji;
6. Powiązanie interesów firmy i inwestorów;
7. Zapobieganie „przeładowaniu” informacyjnym raportu poprzez skoncentrowanie się na najistotniejszych wskaźnikach pozwalających ocenić kapitał intelektualny;
8. Wiarygodność i odpowiedzialność – informacje odnoszące się do kapitału intelektualnego powinny odzwierciedlać prawdziwą sytuację firmy, powinna istnieć również możliwość sprawdzenia źródeł informacji w celu sprawdzenia wiarygodności raportu;
9. Ocena ryzyka – jeśli to możliwe, każdemu z wskaźników powinna towarzyszyć ocena ryzyka z nim związanego, tj.: przyszłych zagrożeń i ich prawdopodobieństwa ujawnienia się, które mogą wpłynąć na wyniki finansowe firmy;
10. Odpowiednie miejsce i termin ujawnienia informacji o kapitale intelektualnym – informacje powinny być przekazywane z odpowiednią częstotliwością, przy wykorzystaniu odpowiednich kanałów (np. Sprawozdania zarządu, raport o kapitale intelektualnym).

Celem zarządzania kapitałem intelektualnym powinno być ukierunkowanie na te jego komponenty, które mają największy potencjał do generowania przychodów, kreowania przewagi konkurencyjnej i oddziaływania na wartość tworzoną dla interesariuszy w oparciu o posiadane niematerialne zasoby. Dlatego też pomiar i ocena

kapitału intelektualnego jest jednym z najważniejszych działań, jakie należy podjąć aby ten cel osiągnąć. Konsekwencją zasygnalizowanych problemów pomiaru jest poza brakiem standardów raportowania również rozwój różnych koncepcji i sposobów pomiaru, skutkujący brakiem jednego wspólnego wskaźnika bądź modelu na tyle uniwersalnego, aby mógł być wykorzystany przez różne podmioty z różnych sektorów (Beyer 2013).

1.3. Metody pomiaru kapitału intelektualnego

W literaturze przedmiotu znaleźć można wiele propozycji mierników wyceny kapitału intelektualnego odnoszących się do sektora biznesu. Na szczególną uwagę zasługują systemy podziału metod zaproponowane przez trzech autorów. D.H. Luthy (1998) wskazał na dwa zasadniczo przeciwstawne podejścia metodologiczne. Pierwsze podejście odwołuje się do ilościowych metod pomiaru kapitału intelektualnego. Polega ono na wycenie zasobów kapitału intelektualnego w ujęciu finansowym na poziomie całej organizacji bez odwoływania się do jego indywidualnych komponentów, i które to pozwala uzyskać informacje o postępie i wartości firmy. W tym przypadku bierze się pod uwagę efekt synergii elementów składowych kapitału. Drugi sposób pomiaru sprowadza się do analizy każdego komponentu kapitału intelektualnego przy użyciu wielu różnych, indywidualnie rozpatrywanych wskaźników, które muszą być dopasowane do specyfiki danej organizacji wynikającej z jej celów, strategii oraz otoczenia zewnętrznego. Mamy tu do czynienia z jakościowymi (niefinansowymi) metodami pomiaru kapitału intelektualnego.

M. Williams (2000) podejmując próbę uporządkowania propozycji mierzenia kapitału intelektualnego zaproponował ich klasyfikację opartą na rodzaju oczekiwanego rezultatu. Wyróżnił on: metody kapitalizacji rynkowej (ang. MCM – *Market Capitalization Methods*), zwrotu z aktywów (ang. ROA – *Return of Assets*), bezpośredniej wyceny kapitału (ang. DIC – *Direct Intellectual Capital Methods*) oraz metody kart punktowych (ang. SC – *Scorecards Methods*). Natomiast K. E. Sheiby (2001) odwołując się do propozycji D.H. Luthiego oraz M. Williamsa, uporządkował metody pomiaru przyjmując za kryterium agregacji poziom analizy oraz metodę pomiaru kapitału intelektualnego (rys. 1.1).

Metody pomiaru			
niefinansowe		finansowe	
organizacja jako całość		Metody kapitalizacji rynkowej • Wskaźnik Q – Tobina (<i>TQ</i>) • Wartość rynkowa wyznaczona przez inwestora (<i>LAMV</i>) • Wskaźnik wartości rynkowej do wartości księgowej (<i>MBV</i>) • Niewidzialny bilans (<i>IBS</i>) • Finansowa metoda mierzenia aktywów niematerialnych (<i>FiMIAM</i>)	
		Metody zwrotu aktywów (ROA) • Ekonomiczna Wartość Dodana (<i>EVA</i>) • Szacowana wartość aktywów niematerialnych (<i>CIV</i>) • Metoda dochodu z kapitału wiedzy (<i>KCE</i>) • Współczynniki intelektualnej wartości dodanej (<i>VAIC</i>) • Stopa zwrotu aktywów ludzkich (<i>ROHA</i>)	
Poziom analizy	komponenty kapitału intelektualnego	Metody kart punktowych • Navigator Skandii (<i>SICN</i>) • Karta wyników łańcucha wartości (<i>VCS</i>) • Indeks kapitału intelektualnego (IC – Index) • Monitor aktywów niematerialnych (<i>IAM</i>) – Intangible Assets Monitor) • Zrównoważona Karta Wyników (<i>BC</i>) • Rating kapitału intelektualnego (IC Rating) • Sprawozdanie dot. kapitału intelektualnego (<i>ICS</i>) • Projekt MERITUM • Dynamiczna wartość kapitału intelektualnego (<i>ICDI</i>) • Indeks kapitału intelektualnego kraju (<i>NICI</i>) • Indeks tworzenia wartości (<i>VCI</i>) • Platforma wartości (VP)	
		Metody bezpośredniej wyceny kapitału • Broker Technologii (<i>TB</i>) • Indeks ważony cytowań patentów (<i>CWP</i>) • Metodologia łącznej wyceny (<i>IWM</i>) • Odkrywcza wartości (<i>VC</i>) • Wycena aktywów intelektualnych (<i>IIV</i>) • Tworzenie wartości całkowitej (<i>TVC</i>) • Rachunkowość przyszłości (<i>AFTF</i>) • Rachunkowość zasobów ludzkich (<i>HRA</i>) • Rachunkowość i kosztorysowanie zasobów ludzkich (<i>HRCA</i>) • Oświadczenie o zasobach ludzkich (<i>HRS</i>)	

Rys. 1.1. Wybrane metody pomiaru kapitału intelektualnego

Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. O. Paliszkievicz (2009), B. Mierzejewska (2009), K.E. Sveiby (2001).

Metody kapitalizacji rynkowej, zwrotu z aktywów oraz bezpośredniej wyceny kapitału zalicza się do finansowych, a kart punktowych do niefinansowych metod pomiaru kapitału intelektualnego, przy czym dwie ostatnie są stosowane na poziomie elementów składowych kapitału intelektualnego⁵. W tym miejscu należy podkreślić, iż zasadność stosowania miar finansowych w wycenie kapitału intelektualnego została po raz pierwszy podważona przez tzw. Grupę Konrada stworzoną przez K.E. Sveibiego w opublikowanym w 1989 r. *Raporcie Konrada*. Jego autorzy wnioskowali, aby w ocenie kondycji firmy i jej pozycji rynkowej uwzględnić niefinansowe wskaźniki i informacje charakteryzujące niematerialne aktywa przedsiębiorstwa tworzące *know-how*. W raporcie po raz pierwszy zdefiniowano kapitał intelektualny oraz zamieszczono trzydzieści niefinansowych wskaźników dotyczących pomiaru kapitału intelektualnego.

Metody kapitalizacji rynkowej oraz zwrotu z aktywów odwołują się do rachunkowości. Umożliwiają one wycenę pieniężną kapitału intelektualnego i z tego powodu są często wykorzystywane w podejmowaniu decyzji o fuzjach i przejęciach oraz dla porównania z innymi przedsiębiorstwami konkurującymi w tej samej branży. Ponieważ w wielu formułach matematycznych uwzględniane zmienne są podatne na wpływ czynników zewnętrznych, spośród których dodatkowo znaczna części wymaga oszacowania lub prognozowania, to metody finansowe dają jedynie szacunkową, a nie rzeczywistą wartość kapitału intelektualnego. W odróżnieniu, metody bezpośredniej wyceny kapitału oraz kart punktowych należy traktować jako kompleksowe systemy pomiaru kapitału intelektualnego, które w sposób szczegółowy obrazują kapitał intelektualny w organizacji. Ich najważniejszą zaletą jest możliwość przedstawienia różnorodności aktywów tworzących kapitał intelektualny.

⁵ Angielskie rozwinięcie symboli w oznaczeniu metod pomiaru: *TQ* – q-Tobin Index, *IAMV* – Investor Assigned Market Value, *MBV* – Market-To-Book Value, *IBS* – Invisible Balance Sheet, *FiMIAM* – Financial Method of Intangible Assets Measurement, *EVA* – Economic Value Added, *CIV* – Calculated Intangible Value, *KCE* – Knowledge Capital Earnings, *VAIC* – Value Added Intellectual Coefficient, *ROHA* – Return of Human Assets, *TB* – Technology Broker, *CWP* – Citation Weighted Patents, *IVM* – Inclusive Valuation Methodology, *VC* – The Value Explorer, *IIV* – Intellectual Asset Valuation, *TVC* – Total Value Creation, *AFTF* – Accounting for the future, *HRA* – Human Resource Accounting, *HRCA* – Human Resource Costing and Accounting, *HRS* – HR Statement, *SICN* – Skandia Intellectual Capital Navigator, *VCS* – Value Chain Scoreboard, *IC Index* – Intellectual Capital Index, *IAM* – Intangible Assets Monitor, *BC* – Balance Scorecard, *IC Rating* – Intellectual Capital Rating, *ICS* – Intellectual Capital Statements, *ICDV* – Intellectual Capital Dynamic Value, *NICI* – National Intellectual Capital Index, *VCI* – Value Creation Index, *VP* – Value Platform.

Indywidualizacja tych metod ze względu na typ i cel danej organizacji sprawia, że trudno jest porównywać wyniki przeprowadzonych pomiarów między różnymi obiektami. Obfitość wskaźników zwiększa czasochłonność i pracochłonność ewaluacji, a na podstawie wielu modeli nie jest możliwe stwierdzenie czy poziom wskaźnika jest optymalny. Oznacza to, że można jedynie analizować tendencje zmian i na podstawie tego formułować wnioski w obszarze kierunków zarządzania kapitałem intelektualnym (Bombiak 2013b). Z uwagi na ograniczone ramy niniejszego rozdziału przedstawiono jedynie wybrane, zdaniem autorów najbardziej popularne, metody pomiaru kapitału intelektualnego, zwracając szczególną uwagę na metody kart punktowych. Istotę charakterystycznych metod zestawiono w tabeli 1.4⁶.

W pierwotnym założeniu wskaźnik Q-Tobina (TQ) miał służyć w podejmowaniu decyzji inwestycyjnej, gdzie decyzja o podjęciu bądź rezygnacji z inwestycji uzależniona jest od tego czy wartość wskaźnika jest większa czy mniejsza od jedności. Zgodnie z poniższą formułą wskaźnik TQ jest obliczany jest jako relacja wartości rynkowej przedsiębiorstwa (MV) do wartości odtworzeniowej aktywów przedsiębiorstwa rozumianej jako koszt przywrócenia do użyteczności danych aktywów (RV):

$$TQ = \frac{MV}{RV}$$

Im większa jest wartość wskaźnika Tobina, tym wyższy udział aktywów niematerialnych w tworzeniu wartości firmy. Wartość TQ wyższa od jedności oznacza, że przedsiębiorstwo posiada zasoby intelektualne, a więc jest zdolne do pozyskiwania ponadprzeciętnych zysków. W odwrotnej sytuacji ($TQ < 1$) mamy do czynienia z brakiem kapitału intelektualnego (Skowron 2013).

⁶ W niniejszym rozdziale ograniczono się do zaprezentowania metod pomiaru kapitału intelektualnego stosowanych jedynie przez podmioty gospodarcze (skala mikro), celowo pomijając stosowane w odniesieniu do poziomu makro systemu gospodarczego. Wśród wartościowych metod służących pomiarowi kapitału intelektualnego krajów należy wymienić: KAM (ang. *Knowledge Assessment Methodology*) opracowaną przez Bank Światowy, SOCAT (ang. *The Social Capital Assessment Tool*) opracowaną przez OECD i Bank Światowy oraz Europejską Kartę Wyników Innowacyjności (ang. *The European Innovation Scoreboard*).

Tabela 1.4. Wybrane metody pomiaru kapitału intelektualnego

Wskaźnik/ Metoda	Grupa metod*	Autor (rok)	Charakterystyka
Wskaźnik Q-Tobina	MCM	Tobin (1997)	Dostarcza informacji o zdolności przedsiębiorstwa do generowania ponadprzeciętnych zysków z kapitału intelektualnego.
Wartość rynkowa do księgowej	MCM	Stewart (1997)	Poprzez określenie relacji między wartością rynkową a księgową firmy wskazywane jest czy firma dysponuje kapitałem intelektualnym.
Ekonomiczna wartość dodana	ROA	Stern, Stewart & Co (1997)	Informuje czy dany podmiot gospodarczy kreuje wartość dla swoich właścicieli. Uwzględnia elementy materialne i niematerialne, wpływające na zwiększenie/zmniejszenie wartości firmy.
Współczynnik intelektualnej wartości dodanej	ROA	Pulić (1997)	Metoda pozwalająca na ustalenie, w jakim stopniu zasoby kapitału rzeczowego i niematerialnego (kapitału ludzkiego i strukturalnego) wpływają na osiągnięcie wartości dodanej kreowanej przez przedsiębiorstwo.
Broker technologii	DIC	Brooking (1996)	Model oparty na audycie i szacowaniu finansowej wartości kapitału intelektualnego. Przy użyciu jakościowych miar ocenie poddawane są 4 aktywa kapitału intelektualnego, tj.: rynkowe dotyczące potencjału firmy, skoncentrowane w ludziach, infrastrukturalne oraz własność intelektualna.
Navigator Skandii	SC	Edvinsson (1997)	Dostarcza dodatkowej informacji do finansowej sprawozdawczości. Bazuje na niefinansowych miarach wyznaczonych dla 5 obszarów: finansów, klientów, procesów, pracowników oraz rozwoju.
Monitor aktywów niematerialnych	SC	Sveiby (1997)	Za pomocą wskaźników dotyczących rozwoju, efektywności oraz stabilności ocenia się aktywa niemierzalne w obszarze kompetencji pracowników oraz wewnętrznej/zewnętrznej struktury organizacji.
Zrównoważona Karta Wyników	SC	Kaplan, Norton (1992, 2004)	Zbiór finansowych i niefinansowych miar wykorzystywanych do oceny aktywów organizacji w czterech perspektywach: finansowej, klientów, procesów oraz uczenia się i wzrostu.
Rating kapitału intelektualnego	SC	Edvinsson (2000)	Niematerialne aktywa organizacji oceniane są na poziomie strategicznym i operacyjnym. W ocenie kapitału intelektualnego wykorzystuje się zbiór mierników odnoszących się do jego efektywności, odnowy oraz ryzyka.
Platforma wartości	SC	Saint-Onge, Armstrong, Petrash, Edvinsson (1997)	Model oparty na założeniu, że wartość przedsiębiorstwa jest skutkiem interakcji komponentów kapitału intelektualnego. Ocenie parametrycznej podlega kapitał ludzki, organizacyjny i klientów.

* MCM – metoda kapitalizacji rynkowej, ROA – metoda zwrotu z aktywów, DIC – metoda bezpośredniej wyceny kapitału, SC – metoda kart punktowych.

Źródło: opracowanie własne.

Kolejny wskaźnik jest dość powszechnie stosowaną, szczególnie na rynkach kapitałowych miarą, uznawaną za najprostszy sposób ukazania wartości niematerialnej firmy. Jako narzędzie pomiaru kapitału intelektualnego wskaźnik wartość rynkowa do wartości księgowej (*MBV*) został wprowadzony przez T. Stewarta. Opiera się on na definicji kapitału intelektualnego zaproponowanej przez L. Edvinssona (1997), że kapitał intelektualny stanowi różnicę pomiędzy wyceną przedsiębiorstwa przez rynek, a jego wyceną księgową. W odniesieniu do podmiotów notowanych na giełdzie papierów wartościowych wartość rynkowa firmy, zwana kapitalizacją giełdową spółki, jest kalkulowana jako iloczyn akcji spółki i ich aktualnego bądź średniego kursu.

Wskaźnik *MBV* odzwierciedla związek, jaki istnieje między wartością rynkową firmy (*MV*) a jej wartością księgową, określaną jako wartość kapitałów własnych (*BV*). Jest wyrażony za pomocą formuły:

$$MBV = \frac{MV}{BV}$$

Wartość wskaźnika większa od jedności oznacza, że w przedsiębiorstwie występują aktywa niematerialne nieuwzględnione w sprawozdaniach finansowych, które utożsamiane są z jego kapitałem intelektualnym.

Jak już wcześniej zasygnalizowano, kapitał intelektualny posiada zdolność do kreowania wartości rynkowej przedsiębiorstwa. Tym samym, jak słusznie zauważają J. Sokołowski i R. Jóźwicki (2012), jego rola wpisuje we współczesne koncepcje wzrostu wartości jako celu współczesnego przedsiębiorstwa oraz ekonomicznej wartości dodanej (*EVA*). Miara ta została opracowana przez firmę konsultingową Stern, Stewart & Co, jako instrument wspomagający korporacje w maksymalizacji wartości zainwestowanej przez akcjonariuszy. Zgodnie z poniższą formułą jest to różnica pomiędzy zyskiem operacyjnym po opodatkowaniu a kosztem kapitału (zarówno własnego, jak i obcego):

$$EVA = NOPAT - WACC \times K$$

$$NOPAT = EBIT \times (1 - \%T)$$

gdzie:

NOPAT – zysk operacyjny netto po opodatkowaniu,

WACC – średni ważony koszt kapitału,

K – zainwestowany kapitał całkowity,

EBIT – wynik operacyjny (zysk lub strata) przed odsetkami
i opodatkowaniem,

%T – stopa podatku dochodowego.

Wartości aktywów niematerialnych zawierają się w koszcie zaangażowanego kapitału, a ich wartość dodana jest składnikiem ogólnej wartości dodanej całego przedsiębiorstwa. Z tego powodu wskaźnik nie daje odpowiedzi na pytanie jaki jest udział aktywów niematerialnych w wyniku finansowym firmy (Karmańska 2009).

Następny wskaźnik pomiaru kapitału intelektualnego, zwany współczynnikiem intelektualnej wartości dodanej (*VAIC*), należy do grupy metod zwrotu z aktywów. Wychodzi on naprzeciw istniejącemu pogładowi, że wartość dodana stanowi kryterium oceny działalności przedsiębiorstwa, a kapitał intelektualny jest determinantą jego tworzenia. Autorem metody jest A. Pulić, który opracowując *VAIC* przyjął dwa założenia. Po pierwsze, metoda powinna umożliwić szacowanie wartości aktywów intelektualnych tak w organizacjach notowanych, jak i nienotowanych na giełdzie papierów wartościowych. Po drugie, metoda powinna wskazać, czy kapitał ludzki i strukturalny przyczyniają się do kreowania wartości, a jeśli tak to w jakim stopniu (Śledzik 2012). Procedura wyznaczenia wartości dodanej generowanej przez kapitał intelektualny obejmuje sekwencyjne obliczenie pięciu elementów (Śliwa, Ujwary-Gil 2006).

1. Wartości dodanej (*VA*):

$$VA = OP + HC + A$$

gdzie:

OP – zysk operacyjny,

HC – kapitał ludzki (koszty zatrudnienia: wysokość wynagrodzenia
i świadczenia na rzecz pracowników),

A – amortyzacja środków trwałych oraz wartości niematerialnych
i prawnych.

2. Efektywności wykorzystania kapitału fizycznego⁷ w tworzeniu wartości dodanej (*CEE*):

$$CEE = \frac{VA}{CE}$$

gdzie:

VA – wartość dodana,

CE – kapitał fizyczny.

3. Efektywności wykorzystania kapitału ludzkiego w tworzeniu wartości dodanej (*HCE*):

$$HCE = \frac{VA}{HC}$$

gdzie:

VA – wartość dodana,

HC – kapitał ludzki.

4. Kapitału strukturalnego (*SC*) i efektywności jego wykorzystania w tworzeniu wartości dodanej:

$$SC = VA - HC$$

$$SCE = \frac{SC}{VA}$$

gdzie:

VA – wartość dodana,

HC – kapitał ludzki,

SC – kapitał strukturalny.

5. Współczynnika intelektualnej wartości dodanej (*VAIC*) oraz wskaźnika efektywności kapitału intelektualnego (*ICE*):

$$VAIC = CEE + HCE + SCE$$

$$ICE = HCE + SCE$$

gdzie:

CEE – wskaźnik efektywności kapitału fizycznego (zaangażowanego),

HCE – wskaźnik efektywności kapitału ludzkiego,

SCE – wskaźnik efektywności kapitału strukturalnego.

⁷ Wartość księgowa aktywów netto.

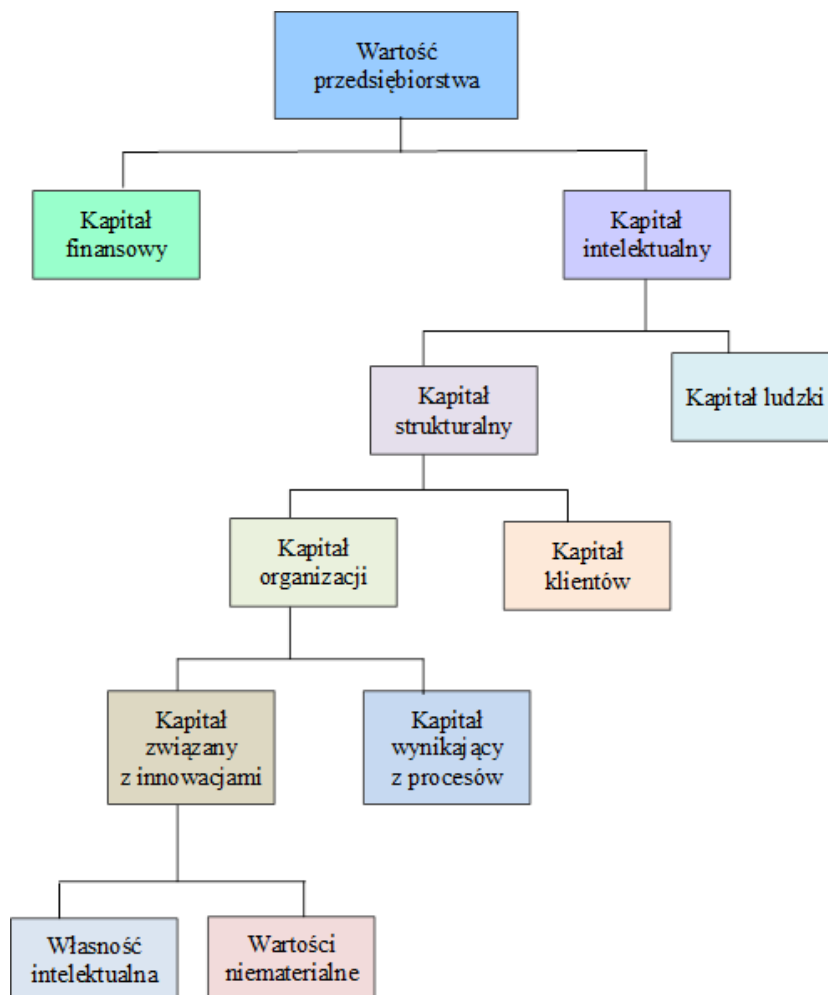
Charakterystyczną cechą omawianej metody jest wykorzystanie tradycyjnych danych pochodzących z bilansu firmy do oszacowania stopnia wykorzystania kapitału intelektualnego (Śledzik 2011). Jej celem nie jest oszacowanie wartości kapitału intelektualnego, lecz ocena efektywności gospodarowania zainwestowanymi zasobami materialnymi i niematerialnymi w tworzeniu wartości. Dlatego też im większa jest wartość wskaźnika *VAIC*, tym lepsza jest efektywność wykorzystania wszystkich zasobów i korzystniejsza wartość dodana. Inaczej ujmując, wysoka wartość współczynnika intelektualnej wartości dodanej wskazuje na dużą zdolność organizacji do kreowania wartości przy wykorzystaniu zasobów (Skowron 2013, Śliwa, Ujwary-Gil 2006).

W następnym modelu, brokera technologii (*TB*), zaproponowanym przez A. Brooking w 1996 roku, zasoby firmy związane z kapitałem intelektualnym dzielą się na aktywa rynkowe dotyczące potencjału firmy (m.in. kontrakty, marka, klienci), aktywa skoncentrowane w ludziach (np. kreatywność i przedsiębiorczość pracowników), aktywa w ujęciu infrastrukturalnym związane z technologiami, metodami i procesami umożliwiającymi funkcjonowanie organizacji oraz własność intelektualną dotycząca legalnych mechanizmów ochrony majątku przedsiębiorstwa (np. patenty czy znaki handlowe). W ujęciu proceduralnym zastosowanie metody w pomiarze kapitału intelektualnego oznacza przejście przez trzy jej etapy (Bontis 2001). Pierwszym z nich jest proces diagnostyczny, w trakcie którego zadawanych jest respondentom 20 pytań, które umożliwiają stworzenie wskaźnika kapitału intelektualnego. Konkluzja tego etapu jest taka, że im mniej uzyska się odpowiedzi na pytania, tym bardziej organizacja powinna skoncentrować się na umacnianiu swojego kapitału intelektualnego. Drugi etap to audyt, podczas którego uzyskuje się odpowiedzi na pytania szczegółowe dotyczące zmiennych związanych ze specyficznymi aktywami. Sformułowane są one w odrębnych kwestionariuszach w odniesieniu do wymienionych przez A. Brooking komponentów kapitału intelektualnego⁸. Natomiast w ostatnim kroku, poprzez ocenę uzyskanych odpowiedzi przy zastosowaniu metody kosztowej, rynkowej i dochodowej pomiaru wartości, szacuje się wartość pieniężną kapitału intelektualnego.

Najbardziej znaną firmą zajmującą się pomiarem i zarządzaniem wiedzą w przedsiębiorstwach jest szwedzka firma Skandia. Swoją pierwszy wewnętrzny pomiar opublikowała w 1997 roku za sprawą L. Edvinssona, będącego wówczas

⁸ Łącznie A. Brooking sformułowała 178 pytań.

dyrektorem ds. kapitału intelektualnego w Skandii. Nawigator Skandii (*SICN*) jest jednym z najczęściej przytaczanych w literaturze przedmiotu sposobów mierzenia i oceny kapitału intelektualnego. W ujęciu teoretycznym *SICN* odwołuje się do przedstawionego na rysunku 1.2 koncepcji wartości przedsiębiorstwa, obejmującej wartości księgową kapitału finansowego oraz wartość kapitału intelektualnego.



Rys. 1.2. Koncepcja wartości przedsiębiorstwa

Źródło: opracowanie własne na podstawie: L. Edvinsson (1997).

Kapitał intelektualny stanowi kapitał ludzki (wiedzę, kompetencje, zdolności, motywacje, postawy, wartości, kulturę, relacje i umiejętności pracowników) oraz kapitał strukturalny, obejmujący wiedzę wkomponowaną w strukturę firmy, zareje-

strowaną i stanowiącą własność przedsiębiorstwa. Jest on złożony z kapitału klienckiego, kapitału wynikającego z procesów oraz własności intelektualnej i wartości niematerialnych (Edvinsson, Malone 2001). Wykorzystanie w praktyce narzędzia Skandii związane jest z zastosowaniem odpowiednich wskaźników. Dotyczą one zarówno mierzalnych, jak i niemierzalnych elementów kapitału intelektualnego, mogą być opracowane i dostosowane do indywidualnych potrzeb organizacji oraz umożliwiają realne podjęcie działań korygujących aktualnie realizowanych w przedsiębiorstwie procesów.

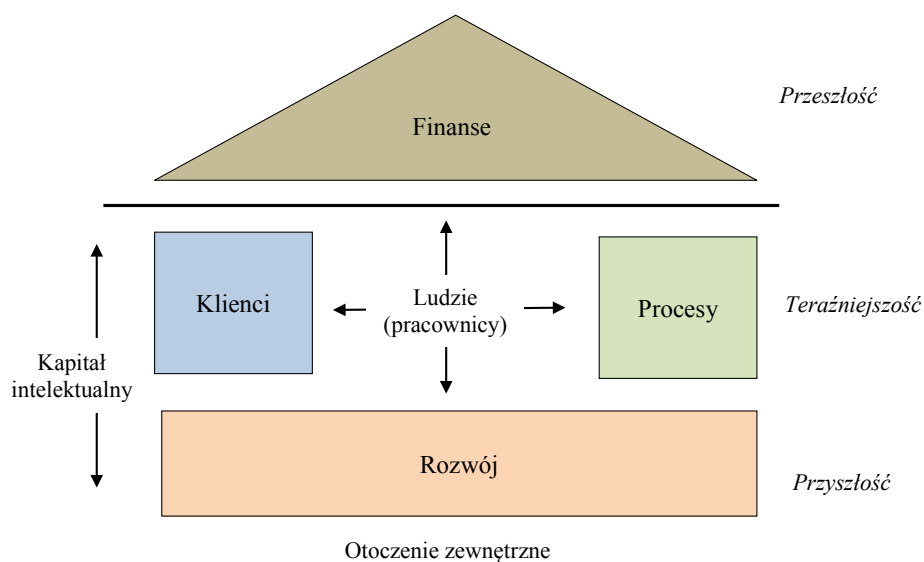
Z tych powodów, jak stwierdza M. Adamska (2010), nawigator jest „narzędziem monitorowania i kontroli procesów zarządzania kapitałem intelektualnym wspomagającym procesy podejmowania decyzji dotyczących obecnego i przyszłego funkcjonowania organizacji. Ma to na celu poprawę jej efektywności, konkurencyjności rynkowej oraz przyczynić się w długim okresie czasu do jej stabilnego, sukcesywnego rozwoju”. Kompleksowość prezentowanej metody umożliwiającej pomiar, ocenę i zarządzanie kapitałem intelektualnym wynika z faktu pogrupowania wskaźników według obszarów funkcjonowania przedsiębiorstwa, z których zdaniem L. Edvinssona i M.S. Malone (2001) wywodzi się wartość kapitału intelektualnego.

Jak zauważa J. Dobija (2000), w swojej istocie *SICN* łącząc przeszłość z teraźniejszością i przyszłością jest swego rodzaju metaforą domu składającego się z 5 obszarów (rys. 1.3):

1. Finansów – strych domu symbolizujący przeszłość przedsiębiorstwa.
2. Klientów – ściana domu symbolizująca teraźniejszość.
3. Procesów – ściana domu symbolizująca teraźniejszość.
4. Rozwoju – fundament domu symbolizujący przyszłość.
5. Ludzi (pracowników) – centrum domu, które integruje oraz oddziałuje na pozostałe elementy i jest jedyną aktywną siłą organizacji.

Każdemu z tych obszarów przyporządkowany został zestaw danych i wskaźników je opisujących⁹. Przykładowe wskaźniki zestawiono w tabeli 1.5.

⁹W Nawigatorze Skandii znalazło się pierwotnie 150 wskaźników. Przy wykorzystaniu wskaźników reprezentujących 5 obszarów, kapitał intelektualny w organizacji jest szacowany, jako iloczyn wartości kapitału intelektualnego wyrażonego w USD oraz współczynnika wydajności organizacji w wykorzystaniu kapitału intelektualnego liczonego jako stosunek sumy wartości wskaźników wydajności do ich liczby (Bontis 2001).



Rys. 1.3. Navigator Skandii

Źródło: Edvinsson, Malone (2001).

Tabela 1.5. Przykładowe wskaźniki w modelu Skandia

Obszar	Kategoria	Wskaźniki
Finanse	sytuacja finansowa	- przychody do aktywów ogółem - aktywa ogółem na jednego zatrudnionego - rentowność zatrudnienia - zysk na jednego zatrudnionego - przychody na jednego zatrudnionego - przychody od nowych klientów do przychodów ogółem
Klienci	strategia marketingowa	- udział w rynku - rozpoznawalność firmy w otoczeniu - wielkość sprzedaży na jednego klientów - liczba utraconych klientów - liczba nowych klientów - wielkość klienta - liczba wizyt klienta w przedsiębiorstwie - przeciętna długość związku z klientem
Procesy	działalność podstawowa (tworząca wartość) oraz procesy zasadnicze (nie tworzące wartości)	- pojemność komputerów (w giga bajtach) - koszty administracyjne na pracownika - wskaźnik komputeryzacji stanowisk pracy - koszty błędów administracyjnych w stosunku do przychodów - koszty administracyjne/przychody ogółem - liczba pracowników IT w relacji do liczby wszystkich zatrudnionych - koszty informatyczne na pracownika

Obszar	Kategoria	Wskaźniki
Ludzie	pracownicy organizacji	- indeks przywództwa - liczba pracowników - liczba przepracowanych lat w danym zawodzie - udział kosztów związanych z rozwojem kapitału ludzkiego w ogólnych kosztach płac - koszty szkoleniowe - fluktuacja pracowników - przeciętny staż pracy - przeciętny wiek pracowników
Rozwój	cele strategiczne i strategia rozwojowa	- ilość patentów - indeks satysfakcji pracowników - koszty podnoszenia kwalifikacji na jednego zatrudnionego - wydatki na badania i rozwój w stosunku do całkowitej kwoty wydatków - koszty rozwoju na jednego pracownika - udział godzin szkoleniowych w liczbie godzin pracy

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Edvinsson, Malone (2001).

Jak wskazują S. Kasiewicz i in. (2006), w nawigatorze tworzy się mega wskaźniki w oparciu o dane pochodzące ze wszystkich kategorii, które można odnieść do sprawozdań finansowych (patrzenie w górę). Nawigator jest jednocześnie przewodnikiem łączącym wskaźniki w spójne kategorie (patrzenie w dół) oraz powinien prezentować interesariuszom zrozumiałe i kompletne informacje na temat kapitału intelektualnego (patrzenie na zewnątrz). *SICN* jest bez wątpienia wartościowym narzędziem pomiaru kapitału intelektualnego.

Wynika to głównie z faktu, iż umożliwia równoległą realizację dwóch funkcji, tj.: ocenę kapitału intelektualnego za pośrednictwem zestawu wskaźników oraz zarządzanie elementami go tworzącymi (Adamska 2010) oraz pozwala zidentyfikować niewykorzystany potencjał niematerialnych aktywów organizacji i monitorować jej działalność.

Następna metoda pomiaru kapitału intelektualnego zwana monitorem aktywów niematerialnych (*IAM*) została opracowana w 1997 roku przez K. E. Sveibiego. Jest to sposób pomiaru wykorzystujący głównie wskaźniki niefinansowe, które dostarczają informacji dotyczących poziomu rozwoju kapitału intelektualnego oraz efektywności jego wykorzystania w danej organizacji. W modelu *IAM* za pomocą odpowiednio dobranych i uwzględniających specyfikę firmy wskaźników ocenia się dynamicznie kapitał intelektualny w obszarze (Kasiewicz i in. 2006):

- struktury wewnętrznej (organizacja) obejmującej systemy, struktury formalne i nieformalne oraz własność intelektualną,

- kompetencji (pracownicy) – wiedza i doświadczenie pracowników,
- zewnętrznym (klienci) obejmującym relacje z podmiotami zewnętrznymi, markę i reputację firmy.

Według K. E. Sveiby, to właśnie te składniki kapitału intelektualnego są źródłem różnicy między wartością rynkową firmy a jej wartością księgową, stanowiącej „nadwyżkę”, która nie jest uwzględniona w wartości księgowej. Monitor ma postać tablicy podzielonej na trzy obszary zgodnie z komponentami kapitału intelektualnego, a każdy z tych obszarów jest analizowany pod kątem wzrostu i odnowy, wydajności oraz stabilności z wykorzystaniem stosownych mierników (tab. 1.6).

Tabela 1.6. Przykłady miar w modelu monitora aktywów niematerialnych

Obszary	Organizacja	Pracownicy	Klienci
Wzrost i odnowa (rozwój)	- przychody z nowych produktów - inwestycje w IT - klienci wzbogacający strukturę	- wzrost kompetencji zawodowych - koszty szkoleń - staż pracy	- udział w sprzedaży nowych klientów - wzrost udziału w rynku - klienci poprawiający wizerunek
Wydajność (efektywność)	- udział wydatków administracyjnych - udział pracowników administracyjnych - indeks wartości/postaw	- marża wartości dodanej - rentowność pracowników - odsetek profesjonalistów	- przychody na klienta - rentowność klienta
Stabilność	- rotacja pracowników administracji - rotacja młodych pracowników - struktura długości zatrudnienia	- indeks satysfakcji - staż pracy personelu - rotacja profesjonalistów	- indeks satysfakcji - liczba powtarzanych zakupów

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <http://www.sveiby.com/articles/CeleMiMonitor99.htm> (dostęp 22 lipca 2018 r.), E. Bombiak (2013b).

Opracowana przez R. S. Kaplana i D. P. Nortona w 1992 roku Zrównoważona Karta Wyników (*BSC*) jest dedykowanym przedsiębiorstwom kompleksowym systemem pomiaru i zarządzania. W aspekcie koncepcyjnym ocena wyników oparta jest na założeniu, że o sukcesie firmy na rynku decydują zarówno czynniki wewnętrzne, jak i zewnętrzne. W obszarze aktywów niematerialnych nie szacuje się ich wartości pieniężnej, lecz mierzy się zdolność kapitału ludzkiego, informacyjnego oraz organizacyjnego¹⁰ do generowania wartości firmy. Jako narzędzie

¹⁰ R.S. Kaplan i D.P. Norton do kapitału ludzkiego zaliczają wiedzę, umiejętności oraz szkolenia; do kapitału informacyjnego systemy, bazy danych i sieci, a do kapitału organizacyjnego kulturę, przywództwo, równość i pracę zespołową (Kaplan R., Norton D. 2004. *Measuring the strategic readiness of intangible assets*. Harvard Business Review: 82(2): 52–63).

zarządzania strategicznego *BSC* poprzez systemem powiązanych ze sobą wskaźników (odnoszących się do aktywów materialnych i niematerialnych), możliwe staje się zarządzanie kapitałem tak na poziomie strategicznym, jak i operacyjnym, uwzględniając jednocześnie efekty finansowe organizacji.

Oprócz sfery finansów monitorowaniu poddawane są czynniki w obszarze (Kaplan, Norton 2004):

- klientów (oczekiwania klientów oraz wizerunek firmy);
- procesów wewnętrznych (procesy biznesowe mające największy wpływ na satysfakcję klienta, a odzwierciedlane przez czas produkcji, jakość produktów i usług, umiejętności pracowników oraz ich produktywność);
- uczenia się i wzrostu (zdolność przedsiębiorstwa do wprowadzania innowacji, ulepszania istniejących produktów i procesów biznesowych, ciągłego uczenia i tworzenia wartości firmy).

Dla każdego z obszarów monitorowania przypisuje się cele oraz wskaźniki pozwalające śledzić efekty ich realizacji. Przykładowe miary zestawiono w tabeli 1.7. Uwzględniane w karcie finansowe i niefinansowe mierniki powiązane są z celami strategicznymi organizacji oraz jej wizją i strategią.

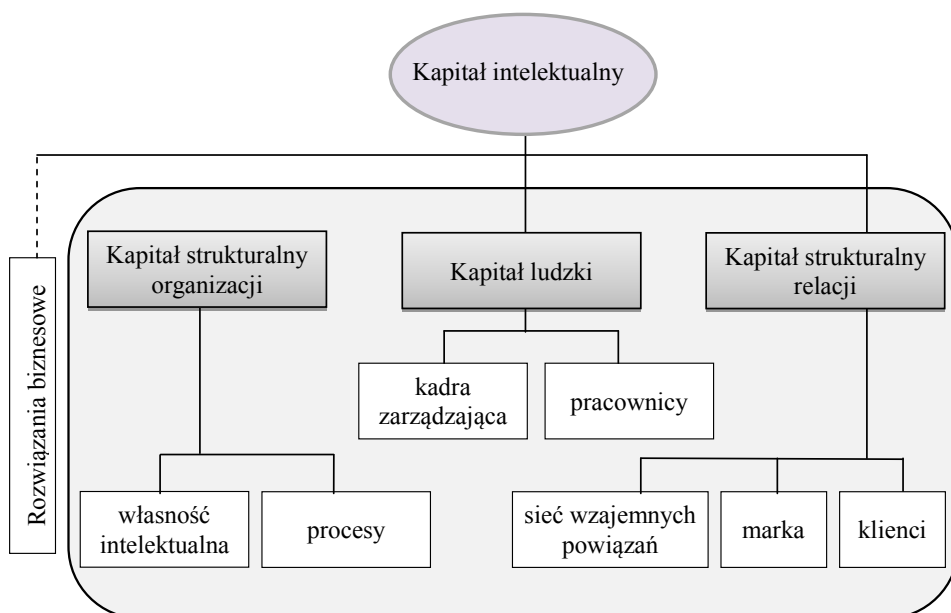
Tabela 1.7. Przykładowe miary w Zrównoważonej Karcie Wyników

Obszary monitorowania	Miary
Finanse	- poziom kosztów - ROI - EVA
Klient	- wzrost udziału w rynku - liczba nowych klientów - rentowność klientów
Procesy wewnętrzne	- jakość produktów - czas wprowadzania nowych produktów - udział nowych produktów w liczbie produktów ogółem
Uczenie się i wzrost	- zadowolenie pracowników - rotacja pracowników wydajność pracy

Źródło: opracowanie własne na podstawie: E. Bombiak (2013).

Kolejna metoda, ratingu kapitału intelektualnego (*IC Rating*) została opracowana przez szwedzką firmę *Intellectual Capital Sweden AB*. Dzięki niej możliwe staje się zidentyfikowanie unikalnych, specyficznych dla danej organizacji aktywów niematerialnych, które zaliczane są do kluczowych czynników sukcesu firmy, z uwzględnieniem jej wybranego lub pożądanego modelu biznesowego (Jarugowa, Fijałkowska 2002). Prowadzi to do wskazania obszarów, które wymagają poprawy i udoskonalenia oraz charakteru tych zmian. Również *IC Rating* określa czy przed-

siębiorstwo posiada właściwe aktywa niematerialne dla osiągnięcia wyznaczonych celów i czy są one wykorzystywane w najbardziej efektywny sposób. W modelu wyodrębniono cztery obszary oceny, tj.: rozwiązania biznesowe (określane przez wizję, misję, pomysł biznesowy, strategię biznesową, uwarunkowania otoczenia biznesowego) oraz trzy składowe kapitału intelektualnego, które decydują o efektywności operacyjnej organizacji (rys. 1.4).



Rys. 1.4. Model IC Rating

Źródło: opracowanie własne na podstawie: K. Jacobsen i in. (2005).

Dane do ratingu kapitału intelektualnego są zbierane w drodze wywiadów prowadzonych z podmiotami zewnętrznymi i wewnętrznymi. Ewaluacji podlega ponad 200 czynników niematerialnych wpływających na wyniki organizacji odnoszących się do wszystkich obszarów oceny kapitału intelektualnego uwzględnionych w modelu (Ujwary-Gil 2009). Przykładem czynników w obszarze kapitału ludzkiego są: umiejętności komunikacyjne, strategiczne myślenie, doświadczenie, motywacja i kompetencje; w kapitale strukturalnym: kultura organizacji, procedury podejmowania decyzji oraz systemy informacyjne; w kapitale relacyjnym: zaufanie, reputacja i lojalność (Hofman-Bang, Martin 2005).

Wyniki pomiaru i oceny aktywów niematerialnych prezentowane są na poziomie zarządczym, operacyjnym oraz respondentów. Na poziomie zarządczym

obrazuje się całościowy stan firmy, w postaci oznaczenia skalowego, zaczerpniętego z przyjętej terminologii przez Standard & Poor, na podstawie wartości miar ilościowych i jakościowych dotyczących (Stańczyk, Kryński 2007):

- efektywności, ocenianej w kategorii optymalizacji kapitału intelektualnego,
- odnowy, czyli wysiłków koniecznych dla zwiększenia stanu kapitału intelektualnego,
- ryzyka, czyli zagrożenia spadku obecnej efektywności kapitału intelektualnego (tab. 1.8).

Tabela 1.8. Skala ocen na poziomie zarządczym w modelu IC Rating

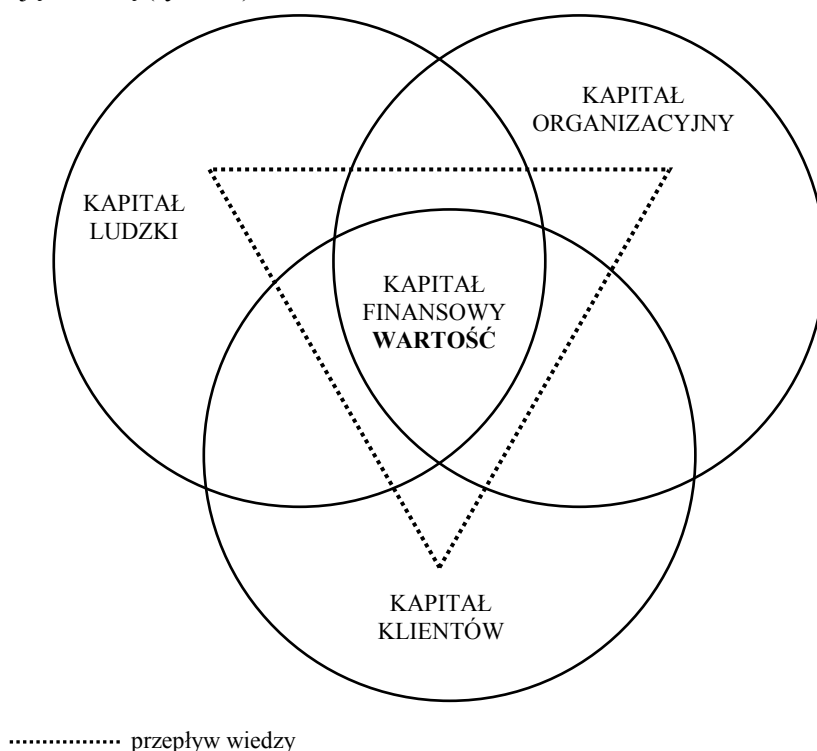
Optymalizacja kapitału intelektualnego	Działania dla zwiększenia stanu kapitału intelektualnego	Ryzyko spadku efektywności
AAA – wybitnie wysoka efektywność	AAA – wyjątkowo silne dążenie do odnowy	RRR – bardzo wysoki poziom ryzyka
AA – bardzo wysoka efektywność	AA – bardzo silne dążenie do odnowy	RR – wysoki poziom ryzyka
AA – wysoka efektywność	A – silne dążenie do odnowy	R – nieznaczny poziom ryzyka
BBB – relatywnie wysoka efektywność	BBB – relatywnie silne dążenie do odnowy	– ryzyko porażki bez znaczenia
BB – przeciętna efektywność	BB – przeciętne dążenie do odnowy	
B – relatywnie niska efektywność	B – relatywnie niskie dążenie do odnowy	
CCC – niska efektywność	CCC – słabe dążenie do odnowy	
CC – bardzo niska efektywność	CC – bardzo słabe dążenie do odnowy	
C – wyjątkowo niska efektywność	CC – wyjątkowo słabe dążenie do odnowy	
D – brak efektywności	D – brak dążenia do odnowy	

Źródło: Jacobsen i in. (2005).

Na poziomie operacyjnym informacje o kapitale intelektualnym są dodatkowo prezentowane na wykresach radarowych i opracowywane dla każdego obszaru oddzielnie w porównaniu do konkurenta. Natomiast na ostatnim poziomie tworzy się raporty zawierające komentarze uczestniczących w wywiadach respondentów (klienci, dostawcy, odbiorcy) do ich ratingowych odpowiedzi. Są one kategoryzowane zgodnie z pytaniami i kategoriami zawartymi w dokumencie pisemnym (Jacobsen i in. 2005).

Ostatnią prezentowaną metodą jest platforma wartości (*VP*), która w bezpośredni sposób odwołuje się do Nawigatora Skandii. Została ona opracowana

przez H. Saint-Onge (*Canadian Imperial Bank of Commerce*), Ch. Armstronga (*Armstrong World Industries*), G. Petrasha (*Dow Chemical Company*) oraz L. Edvinssona (*Skandia*). W modelu przyjmuje się, że kapitał intelektualny obejmuje kapitał ludzki, klientów oraz organizacyjny, a wartość przedsiębiorstwa nie wynika z pojedynczego komponentu kapitału intelektualnego, lecz jest efektem interakcji elementów go tworzących (Petrash 1996). Inaczej ujmując kapitał intelektualny tworzy wartość jedynie wtedy, gdy jego elementy składowe harmonijnie współdziałają ze sobą (rys. 1.5).



Rys. 1.5. Integracja elementów kapitału intelektualnego w modelu platformy wartości

Źródło: M. Adamska (2010).

Jak stwierdza B. Wyrzkowska (2008), zintegrowanie komponentów kapitału intelektualnego wraz z zarządzaniem wiedzą skutkują zrównoważoną i zbilansowaną organizacją, która dzięki temu tworzy najlepszy kapitał finansowy (wartość). W.R. Bukowitz i R.L. Williams opracowały schemat oceny kapitału intelektualnego w modelu platformy wartości nazwany przez autorki generatorem wskaźników pomiaru. Przykładowe wskaźniki tego modelu i ich interpretację przedstawiono w tabeli 1.9.

Tabela 1.9. Przykłady wskaźników w modelu platformy wartości

Kapitał	Wskaźnik	Interpretacja
Ludzki	Odsetek zatrudnionych z wyższym wykształceniem lub średni poziom wykształcenia zatrudnionych	Zdolność do inteligentnego myślenia
	Fluktuacja doświadczonego personelu	Stabilizacja zasobów wiedzy
	Liczba lat przepracowanych w przedsiębiorstwie, w zawodzie i na określonym stanowisku	Jakość zasobów wiedzy
	Koszty szkoleń i edukacji na jednego pracownika	Inwestycje w przekazywanie lub poszerzanie wiedzy.
Kliencki	Odsetek pracowników poświęcających większość swojego czasu na kontakty z klientami	Wielkość i zakres związków z klientami
	Odsetek transakcji powtarzających się	Stabilność związków z klientami
	Odsetek transakcji z największymi klientami w ogólnej liczbie transakcji	Jakość związków
	Odsetek dochodów z transakcji z klientami wyrażającymi dobrą opinię o przedsiębiorstwie	Siła związków i możliwość ich wykorzystania, aby wytworzyć nowe związki
Organizacyjny	Procent dochodów uzyskiwanych dzięki wymagającym klientom, tj.: takim, których obsługa wymaga ciągłego inwestowania	Sukces w tworzeniu wiedzy i nowych procesów, jako rezultat wymagań klientów i/lub produkty, które mogą być ulepszone w rezultacie tych działań
	Procent nowo zatrudnionych pracowników	Wielkość wiedzy bazowej
	Średni czas opracowywania nowego produktu	Innowacje, dystrybucja i zastosowanie wiedzy
	Wkład jednego pracownika w zakresie tworzenia wiedzy bazowej (w stosunku rocznym)	Sukces w tworzeniu wiedzy bazowej

Źródło: opracowanie własne na podstawie: B. Miłucha i in. (2002).

W modelu platformy wartości, a także w innych modelach kapitału intelektualnego, szczególną rolę przypisuje się kapitałowi ludzkiemu, ze względu na jego wkład w wartość firmy, wartość dla akcjonariuszy i wartość dla klientów. Argumentem jest również fakt, że potencjał intelektualny człowieka jest najbardziej wartościowym elementem w zasobach przedsiębiorstwa (Rutkowska 2012). To właśnie w kapitale intelektualnym postrzegany jest on jako zasób, który się nabywa, utrzymuje i w który się inwestuje.

Pomiar kapitału ludzkiego jest z natury złożony, co wynika przede wszystkim z heterogeniczności definicyjnej samego pojęcia, będącego konglomeratem różnych składników, niemierzalności w większości przypadków składników kapitału ludzkiego oraz trudności w przypisaniu poszczególnym jego elementom wartości pieniężnej. Mierzenie kapitału ludzkiego sprowadza się do zastosowania metod finansowych wyrażających go w postaci wartościowej oraz metod niefinansowych, dających obraz jakościowych zmian kapitału ludzkiego (Rutkowska 2012).

Jego wyceny można dokonać z wykorzystaniem m.in.: teraźniejszej wartości wpływów, zwrotu z inwestycji w kapitał ludzki, ekonomicznej wartości dodanej kapitału ludzkiego, wskaźnika rentowności zasobów ludzkich, wartości dodanej kapitału ludzkiego czy wartości rynkowej kapitału ludzkiego (Wyrzkowska 2008, Dzieńdzior, Smolarek 2010). Natomiast podstawowymi miernikami wykorzystywanymi w ocenie kapitału ludzkiego na płaszczyźnie jakościowej są mierniki stanu zasobu kapitału ludzkiego, wielkości inwestycji w kapitał ludzki oraz efektów inwestowania w kapitał ludzki (tab. 1.10).

Tabela 1.10. Przykładowe miary jakościowego pomiaru kapitału ludzkiego

Miary stanu/zasobu	Miary inwestycji	Miary efektów
- liczba pracowników - struktura pracowników wg wykształcenia - średni wiek pracowników - średni staż zatrudnionych - liczba nowo zatrudnionych - liczba zwolnionych pracowników - poziom motywacji - liczba dni chorobowych na 1 pracownika	- liczba przeszkolonych pracowników - liczba przeprowadzonych szkoleń - udział kosztów szkoleń w ogólnych kosztach - przeciętne wydatki na szkolenia pracownika - udział kosztów szkoleń w ogólnych kosztach pracy - liczba pracowników korzystająca z e-learningu - liczba pracowników uczestnicząca w projektach - wydatki na opiekę zdrowotną pracowników	- wydajność pracy - koszty fluktuacji - koszty zachorowania pracowników - poziom motywacji - czas pracy - liczba wypadków przy pracy - liczba stwierdzonych chorób zawodowych - liczba skarg

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Rutkowska (2012).

2. Kapitał intelektualny w sektorze publicznym

2.1. Specyfika kapitału intelektualnego w sektorze publicznym

Koncepcja kapitału intelektualnego znajduje szerokie uznanie i coraz większe zastosowanie w sektorze prywatnym, czego odzwierciedleniem jest bogactwo studiów empirycznych poświęconych tej tematyce. Podmioty sfery publicznej doceniają rolę zasobów niematerialnych w procesie podejmowania lepszych decyzji ukierunkowanych na zaspokajanie potrzeb społecznych i kreowania dobra publicznego. Pomimo tego, w sektorze publicznym podejmowanych jest znacznie mniej wysiłków w obszarze identyfikacji i mierzenia aktywów niematerialnych oraz zarządzania i raportowania o kapitale intelektualnym (Ramirez 2010, Wall 2005, Serreno Cinca i in. 2001). Jak słusznie zauważają C.S. Cinca, C.M. Molinero oraz A.B. Queiroz (2001), jest to w pewnym sensie sprzeczne z istnieniem w większym zakresie aktywów niematerialnych w sektorze publicznym niż w sektorze prywatnym. Warto odwołać się również do A. Walla (2005), który stwierdza że „choć podmioty sektora publicznego mogą być bardziej zaznajomione z wyceną aktywów składających się na kapitał intelektualny niż podmioty funkcjonujące w sektorze prywatnym, to niewiele jest dowodów realizacji ogólnej strategii zarządzania wszystkimi aspektami kapitału intelektualnego”. Przeprowadzone przez autora ankietowe badania korespondencyjne w 100 organizacjach reprezentujących sektor publiczny w Irlandii Północnej¹¹ wykazały, że:

- w najmniejszym stopniu mierzony jest kapitał organizacyjny;
- w ramach kapitału ludzkiego najczęściej podmiotów mierzy satysfakcję pracowników, liczbę lat świadczenia usług na pracownika, wydatki na rozwój i szkolenia na pracownika oraz efekty odbytych szkoleń przez pracownika;
- w ramach kapitału klienckiego najczęściej podmiotów mierzy satysfakcję klientów, ich liczbę oraz wnoszone skargi.

W Polsce, jak i w wielu innych krajach UE obserwowana jest od pewnego czasu transformacja sektora publicznego. Źródłem tego jest rosnące znaczenie gospodarności środkami publicznymi oraz społeczne oczekiwania dotyczące po-

¹¹ Badaniami objęto ministerstwa, władze lokalne, agencje wykonawcze i nie ministerialne ciała, instytucje edukacyjne oraz podmioty służby zdrowia. Dotyczyły one między innymi: rozumienia terminu kapitał intelektualny, znaczenia i mierzenia jego elementów składowych, personelu zajmującego się kapitałem intelektualnym, postaw innowacyjnych pracowników oraz formułowania strategii i zarządzania aktywami niematerialnymi.

prawy jakości świadczonych usług. W tym świetle, jak najbardziej zasadne jest podejmowanie przez podmioty sektora publicznego takich inicjatyw, które umożliwią osiągnięcie większej skuteczności i efektywności w realizacji funkcji i wynikających z nich zadań publicznych. Znajduje to swój bezpośredni wyraz we wprowadzeniu do sektora publicznego zasad nowej filozofii zarządzania znanej pod nazwą „Nowe Zarządzanie Publiczne” (ang. NPM – *New Public Management*). Jest to „zbiór idei, praktyk oraz normatywnych postulatów obowiązujących w zarządzaniu sektorem publicznym” (Musialik, Musialik 2013). W kontekście wiedzy o kapitale intelektualnym, jedną z praktycznych konsekwencji przyjęcia idei NPM jest pomiar wyników (Joia, Zamot 2002). Jest on podstawą zewnętrznego raportowania o kapitale intelektualnym wobec społeczności lokalnej i polityków oraz służy zwiększeniu skuteczności i efektywności funkcjonowania jednostki administracji publicznej¹².

Jak wskazuje W. Kozłowski (2013), na tle niejednoznaczności definicyjnej kategorii skuteczności w literaturze przedmiotu jest ona w ujęciu ogólnym funkcją wzajemnej relacji między zaplanowanym celem¹³ a rzeczywistymi efektami podjętych działań. Przyjmując prakseologiczne jej rozumienie pojęcie skuteczności odnoszone jest do relacji „cel – efekt”, definiowane jest więc nie w kategorii tego „co osiągnięto”, lecz „stopnia osiągnięcia”, w określonych zewnętrznych i wewnętrznych warunkach funkcjonowania podmiotu wcześniej zaplanowanego celu (Kowal 2010). Ponieważ skuteczność jest w tym rozumieniu kategorią stopniowalną, to można powiedzieć, że im wyższy stopień realizacji celu zostanie osiągnięty tym dany czyn jest bardziej skuteczny. W odróżnieniu, efektywność nie ma atrybutu jakościowego, gdyż odnosi się do oceny skutków działania z punktu widzenia zużytych nakładów w procesie gospodarowania. W ujęciu prakseologicznym wyraża się ją w postaci relacji efektów do nakładów (kosztów), gdzie na płaszczyźnie optymalizacji ekonomicznej działań, zwiększenie efektywności oznaczać będzie poprawienie relacji między tymi kategoriami.

W świetle powyższego kompleksowa ocena efektów na poziomie organizacji powinna uwzględniać zarówno skuteczność, jak i efektywność, zgodne z triadą prakseologicznych pojęć „cele – efekty – nakłady” (Kozłowski 2013). Należy mieć

¹² Zobacz szerzej na temat koncepcji NPM w rozdziale 3.1.

¹³ Garbarski definiuje cel, jako „pożądany stan rzeczy w rozpatrywanej przyszłości”, który w sposób skwantyfikowany określa pożądany wynik. Garbarski L. 2012. *Ocena sprawności marketingu*. Handel Wewnętrzny, tom 1: *Perspektywy rozwoju marketingu. Teoria. Pomiar. Zarządzanie. Praktyka*, s. 68–77.

jednocześnie na uwadze fakt, iż ich ocena nie jest łatwa z uwagi na złożone i trudne do zdefiniowania wyniki sektora publicznego, trudności w mierzeniu nakładów i w konsekwencji problemu oceny efektywności jednostek sektora publicznego, w konfrontacji z koniecznością zaspakajania zmieniających się potrzeb społecznych różnych grup interesariuszy.

W sektorze publicznym w naturalny sposób podejmowane są próby wykorzystania opisanych w poprzednim rozdziale modeli pomiaru kapitału intelektualnego adresowanych dla sektora prywatnego, tj. metod kapitalizacji rynkowej, zwrotu z aktywów, bezpośredniej wyceny kapitału oraz kart punktowych. Na tej płaszczyźnie ujawnia się jednakże wiele przeszkód w praktycznym przełożeniu projektów opartych na kapitale intelektualnym z sektora biznesu do sektora administracji. Należy je bezpośrednio łączyć z występowaniem istotnych różnic między podmiotami funkcjonującymi w tych sektorach w zakresie celów prowadzonej działalności, oferowanych dóbr, intensywności wykorzystania zasobów w realizacji celów, pilności kwantyfikacji, motywacji do podejmowania działań innowacyjnych, swobody podejmowania decyzji oraz społecznej i środowiskowej odpowiedzialności. Wpływają one na sposób pomiaru kapitału intelektualnego w sektorze publicznym.

Sektor publiczny ma odmienny zestaw celów i funkcje celu w porównaniu do sektora prywatnego. W tym sektorze pomiar wyników jest łatwiejszy, gdyż dominującym celem podmiotów gospodarczych jest generowanie satysfakcjonującego poziomu zysków i kreowanie wartości. Dlatego też ich wyniki są przede wszystkim oceniane miarami finansowymi w odniesieniu do wyznaczonych celów ekonomicznych. Natomiast sektor publiczny realizuje wiele różnorodnych celów, z natury o niematerialnym charakterze, które zależą od administrowanego obszaru. Są one raczej społeczne, niż ekonomiczne (Ramirez 2010, Wall 2008, Serano Cinca i in. 2001, 2003). Wynika to z faktu, że realizacja zadań przez podmioty publiczne nie jest związana z zyskowością oraz kreowaniem bogactwa dla akcjonariuszy. Są one ukierunkowane na takie wykorzystanie kapitału intelektualnego, aby jak najlepiej wytworzyć wartości niematerialne i prawne o charakterze zbiorowym, do których należy zaliczyć dobra publiczne, jakość życia, ochronę środowiska, czy reputację terytorium (Del Bello 2006). Można w tym kontekście wręcz stwierdzić, że w sektorze publicznym nadrzędnym celem jest poprawianie jakości usług świadczonych obywatelom i osiągnięcie doskonałości zarządzania (Bossi i in. 2001). W świetle niepodważalnej roli kapitału intelektualnego w administracji

publicznej oraz organizacjach non-profit (pozarządowych organizacji, fundacji charytatywnych czy służby zdrowia) należy również podkreślić, że chociaż nie są one zainteresowane osiąganiem i utrzymywaniem przewagi konkurencyjnej tak jak firmy nastawione na zysk, to jest dla nich ważne maksymalizowanie efektywnego wykorzystania posiadanych zasobów (Alcaniz i in. 2011).

W sektorze publicznym nie mamy również do czynienia z procesem transakcji między sprzedawcą a nabywcą, charakterystycznym dla sektora prywatnego, a wyniki sektora publicznego są postrzegane przede wszystkim w kategorii społecznych korzyści. Oznacza to, że w odróżnieniu od sektora prywatnego, największą część wytworzonych dóbr przez podmioty publiczne stanowią usługi, aczkolwiek mogą być produkowane także dobra materialne, np. drogi czy linie tramwajowe. Usługi publiczne w sposób zasadniczy różnią się od dóbr materialnych, będących podstawowym produktem biznesu, gdyż nie mają one materialnego charakteru. Co więcej, chociaż w obu sektorach wykorzystywane są zasoby pracy, ziemi i kapitału to jednak w realizacji powierzonych celów i tworzeniu produktów, które można określić jako społeczne, podmioty sektora publicznego bardziej intensywnie wykorzystują zasoby niematerialne (które nie mogą być mierzone w sposób bezpośredni) niż sektor prywatny (Wall 2008, Cinca i in. 2001). Chociaż w tym sektorze zasoby materialne są bardziej istotne niż w sektorze publicznym, to jednakże kapitał ludzki należy traktować jako kluczowy zasób w funkcjonowaniu podmiotów w obu sektorach. Dlatego też, jak słusznie zauważa R. Ramirez (2010), właściwa identyfikacja, wycena i zarządzanie kapitałem intelektualnym są podstawą osiągnięcia sukcesu podmiotów publicznych, poprawy procesu podejmowania decyzji i pokazywania jakości procesu zarządzania dla interesariuszy.

W świetle powyższego nie ma wątpliwości co do tego, że aktywa niematerialne odgrywają kluczową rolę w sektorze publicznym. Z badań R. McAdama i R. Reida (2000) przeprowadzonych w odniesieniu do postrzegania i wykorzystania przez sektor prywatny i publiczny zarządzania wiedzą wynika, że to właśnie w sektorze publicznym wiedza jest szczególnie ważna. Źródłem tego stanu rzeczy jest ciągła presja na wzrost efektywności przy ograniczonych zasobach oraz na poprawę jakości świadczonych usług przez sektor publiczny. Dlatego też w odróżnieniu od sektora prywatnego inwestuje się w większym stopniu w ludzi, co dodatkowo należy łączyć z gospodarką opartą na wiedzy. W takiej gospodarce ujawnia się rola kapitału intelektualnego, jako wyznacznika zmian modernizacyjnych (Wosiek 2011). To właśnie osadzenie procesów modernizacyjnych w wiedzy

czyni realnym tworzenie kreatywnej, innowacyjnej i konkurencyjnej gospodarki, gdzie sektor publiczny, w którym zasadniczo zarządza się informacją i wiedzą, odgrywa ważną rolę.

Cele społeczne, jakie stawia się przez podmiotami sfery publicznej skutkują tym, iż ich osiągnięcie zależy w dużej mierze od wiedzy, umiejętności i doświadczenia pracowników tworzących kapitał ludzki, na co wskazują liczni autorzy. Badania J. Mouritsena, S. Thorbjornsena, P.N. Bukha oraz M.R. Johansena (2005, 2004), mające na celu rozwinięcie oświadczeń o kapitale intelektualnym w odniesieniu do organizacji publicznych, które uczestniczyły w Duńskim Projekcie Badawczym prowadzą do kilku ważnych wniosków. Po pierwsze, zasoby ludzkie są najważniejszym aktywem organizacji publicznej. Po drugie, jest ona innowacyjna a wiedza jest najważniejszym zasobem dla podejmowania działań innowacyjnych. Po trzecie, zapisane oświadczenie o kapitale intelektualnym jest postrzegane jako implementacja strategii i ma na celu wykreowanie wizerunku publicznej instytucji, której działania oparte są na wiedzy. Odwołując się ponownie do koncepcji „Nowego Zarządzania Publicznego”, oświadczenie takie wyznacza zakres prac wykonywanych przez instytucję oraz wskazuje jak sektor publiczny funkcjonuje w kreowaniu wartości, gdzie personel i duch przedsiębiorczości odgrywają ważne role. Znaczenie wiedzy jest również eksponowane przez T. Skica (2011). W odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego stwierdza on, że wiedza urzędnicza oraz umiejętne jej wykorzystywanie jest podstawową determinantą skuteczności oraz efektywności podejmowanych inicjatyw. Potwierdzeniem znaczenia wiedzy są wyniki badań ujawniające, że tylko w ok. 4-5% przypadków wadliwych decyzji urzędniczych ich przyczyną jest niejasność przepisów, natomiast dla pozostałej części podstawą uchylecia decyzji administracyjnych lub stwierdzenia ich nieważności są wady wynikające z nieznanomości przepisów lub reguł ich interpretacji przez osoby sporządzające rozstrzygnięcia. Jak natomiast wskazuje T. Wołowicz (2011) kluczowa rola wiedzy w podmiotach samorządu terytorialnego wynika z tego, iż:

- wiedza jest strategicznym zasobem JST ze względu na źródło kreowania procesów innowacyjnych, tworzona jest ona przez ludzi i ich kompetencje oraz stanowi zasób wykorzystywany w każdym obszarze funkcjonowania i na każdym jego szczeblu;
- tworzone są zintegrowane, synergiczne wiązki różnego rodzaju wiedzy;
- jakość, aktualność i wartość wytworzonej wiedzy jest weryfikowana przez interesariuszy i nową wartość dodaną tworzoną poprzez inwestycje dla mieszkańców.

O specyfice kapitału intelektualnego w sektorze publicznym świadczy także niższa pilność kwantyfikacji wynikająca z tego, iż wykorzystywanie zasobów niematerialnych przez menedżerów do podejmowania decyzji jest inne w sektorze prywatnym i publicznym (Marques 2004). W pierwszym sektorze są one wkładem do procesu produkcji i używane w celu zwiększenia produktywności i osiągnięcia celów ekonomicznych. Z tego względu firmy są zainteresowane głównie kwantyfikacją pieniężną wartości aktywów niematerialnych. Jest to kompleksowy i często, niestety subiektywny proces, który demotywuje menedżerów do wdrażania projektów związanych z kapitałem intelektualnym. W odróżnieniu, w sektorze publicznym menedżerowie są bardziej zainteresowani racjonalnym wykorzystaniem aktywów niematerialnych niż ich wartościową wyceną.

S. Borins (2001) oraz M. Marquez (2004) wskazywali na dwa czynniki, które stwarzają trudność we wdrażaniu koncepcji kapitału intelektualnego w sektorze publicznym. Pierwszym jest mniejsza motywacja do adaptacji nowych praktyk i metod menedżerskich. W sektorze prywatnym, konkurencyjne środowisko w jakim funkcjonują podmioty sprawia, że aby osiągnąć założone cele jakościowe (przewagę konkurencyjną) i ilościowe (zysk, sprzedaż, udział w rynku, wartość), muszą one relatywnie szybko przyjmować najlepsze praktyki zarządzania, w tym kapitałem intelektualnym. Chociaż taka sytuacja nie ma miejsca w administracji publicznej, to sposobem na zwiększenie szybkości adaptacji jest przyjęcie wspomnianej już koncepcji *New Public Management* (NPM). W tym miejscu należy podkreślić, że w NPM troska o klienta i jakość obsługi budowane na bazie kapitału intelektualnego stają się ważnymi elementami zarządzania. Drugą przeszkodą jest mniejsza przestrzeń do swobodnego podejmowania decyzji w administracji, ze względu na ich uwarunkowanie normami i procedurami prawnymi, w świetle zaleceń dotyczących kontroli, transparentności i odpowiedzialności polityki¹⁴.

¹⁴Transparentność polityki oraz odpowiedzialność względem podatników za ich środki finansowe są podstawowymi zasadami demokracji. J. Pallot definiuje transparentność (ang. *transparency*) jako przekazywanie informacji do publicznej wiadomości o transakcjach, jakie podejmują władze i zapewnienie przejrzystości procesu podejmowania decyzji (Pallot J. 2001. *Transparency in local government: antipodean initiatives*. The European Accounting Review, 10(3): 645–660). Według natomiast R. Ramireza (2010) transparentność jest działaniem na rzecz społeczeństwa, które ma na celu przekazanie jemu informacji o tym jak gospodaruje ona publicznymi pieniędzmi. Odpowiedzialność (ang. *accountability*) to natomiast obowiązek uzasadnienia podjętych działań (GASB. 1987. *Objectives of financial reporting, concepts statement*. Governmental Accounting Standards Board, 1(1), Norwalk. CT.)

Ostatnim eksponowanym czynnikiem różnicującym podejście do kapitału intelektualnego jest uwzględnienie w działaniach podmiotów idei społecznej i środowiskowej odpowiedzialność. Dla sektora prywatnego jest ona często traktowana jako wydatek związany z zasobami niematerialnymi, ponoszony w celu wizerunkowym organizacji. Odzwierciedleniem tego jest koncepcja Społecznej Odpowiedzialności Biznesu (ang. CSR – *Corporate Social Responsibility*). Natomiast w odniesieniu do sektora administracji społeczeństwo wręcz oczekuje zaangażowania władz w rozwiązywanie problemów społecznych i środowiskowych. Dlatego też nie powinno to być traktowane głównie jako czynnik poprawiający wizerunek, lecz być jednym z celów organizacji (Marquez 2004).

Przedstawione różnice między sektorem prywatnym i publicznym prowadzą do tego, iż wiele zaprezentowanych wcześniej definicji kapitału intelektualnego oraz jego elementów składowych jest nieadekwatnych dla sektora publicznego, co wymusza inne podejście w tym zakresie. W świetle różnic w celach tych sektorów, definicje kapitału intelektualnego, które eksponują wartość i przewagę konkurencyjną należy uznać za nieodpowiednie dla sektora publicznego. Można natomiast przyjąć, iż ze względu na kluczowe znaczenie kapitału ludzkiego definicje, które podkreślają wiedzę są najbliższe rozumieniu istoty kapitału intelektualnego w organizacjach publicznych. Eksponuje to chociażby G. Urbanek (2007) stwierdzając, że „Kapitał intelektualny to zarówno wiedza sama w sobie, jak i rezultat jej transformacji na aktywa niematerialne”. Należy podkreślić, iż istnieją również różnice między komponentami (subkategoriami) i elementami składowymi kapitału intelektualnego. Dla przykładu, w odniesieniu do sektora publicznego nie należy mówić o klientach i znakach towarowych, lecz raczej o obywatelach (którzy w odróżnieniu od klientów nie mają możliwości wyboru) i wizerunku. Zasadne jest również zaliczenie do kapitału intelektualnego transparentności oraz społecznej i środowiskowej odpowiedzialności, które to nie pojawiają się w modelach adresowanych do biznesu. Znalazło to swój wyraz chociażby w klasyfikacji aktywów niematerialnych zaproponowanej przez C. Serrano Cina, C.M. Molinero oraz A.B. Queiroz (2001), (tab. 2.1).

Tabela 2.1. Komponenty i elementy składowe kapitału intelektualnego w sektorze publicznym

Komponent	Elementy składowe
Wewnętrzna organizacja	- zdolność do innowacji (pozwalająca na adaptację organizacji do zmian w środowisku) - know-how (wiedza, procedury, sposoby rozwiązywania problemów) - struktura organizacji (zapewniająca, wspierająca sprawny przepływ informacji) - kultura organizacji - powiązanie i kontakty z interesariuszami (instytucje, biznes, media)
Zewnętrzny kapitał strukturalny	- usługi (jakość) - wizerunek organizacji i/lub świadczonych usług - transparentność
Kapitał ludzki	- umiejętności urzędników - ciągłe szkolenia - warunki świadczenia usług (atmosfera w pracy, bezpieczeństwo, zachęty)
Społeczne i środowiskowe zaangażowanie	- zaangażowanie społeczne - zaangażowanie środowiskowe

Źródło: opracowanie własne na podstawie C. Serrano Cinca i in. (2001).

2.2. Mierzenie kapitału intelektualnego w sektorze publicznym

Wskazane w podrozdziale 2.1. różnice między sektorem prywatnym a publicznym należy niewątpliwie uwzględnić dokonując przełożeń modeli kapitału intelektualnego z jednego do drugiego sektora. Czyni ona większość modeli kapitału ludzkiego nierealistycznymi do praktycznego zastosowania w oryginalnej postaci. Oceniając sposoby pomiaru kapitału intelektualnego w aspekcie ich przydatności dla sektora publicznego należy stwierdzić, że miary kapitału intelektualnego odwołujące się do wartości rynkowej i finansów (metody oparte na kapitalizacji rynkowej oraz metody zwrotu z aktywów) są w dużym stopniu ograniczone. Wynika to między innymi z faktu, że w firmach często aktywa niematerialne są mierzone z wykorzystaniem miar finansowych (np. wskaźnika wartość księgowa/wartość rynkowa firmy). W odniesieniu do podmiotów sektora publicznego jest to niemożliwe, gdyż podmioty sfery publicznej nie mają swojej wartości rynkowej.

W odróżnieniu od metod ilościowych, metody bezpośredniej wyceny oraz kart wyników, które w sposób szczegółowy obrazują kapitał intelektualny w organizacji

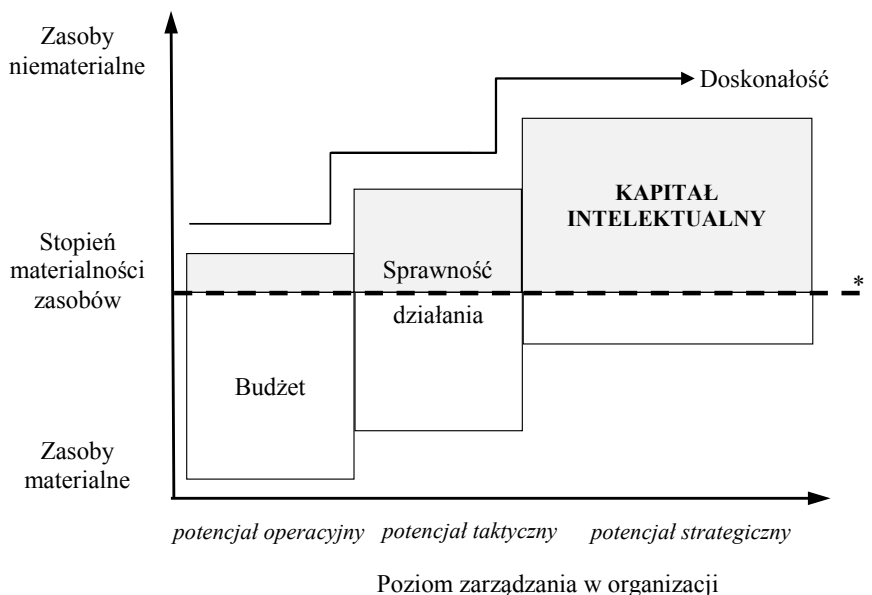
i są oparte na miarach niefinansowych, można natomiast wykorzystać w organizacjach niedochodowych i sektora publicznego. W świetle nieprzydatności dla sektora publicznego metod kapitalizacji rynkowej i zwrotu z aktywów, pole do wykorzystania uwidacznia się w szczególności dla modeli opartych na kartach punktowych. W tym wypadku najbardziej użyteczne dla sektora publicznego są: monitor aktywów niematerialnych K. E. Sveibiego, zrównoważona karta wyników R. Kaplana i D. Nortona oraz Nawigator Skandii L. Edvinnsa. Ze względu na specyfikę sektora publicznego opracowuje się również wiele modeli pomiaru aktywów niematerialnych z wykorzystaniem wielowymiarowego skalowania¹⁵ oraz tworzy się całkowicie nowe modele, których przykłady hiszpańskie zaprezentowano w końcowej części pod rozdziału.

W odniesieniu do mierzenia kapitału intelektualnego należy mieć również na uwadze fakt, iż kluczowe jest zidentyfikowanie nie tylko tych czynników, które determinują tworzenie poszczególnych komponentów kapitału intelektualnego, lecz również zdiagnozowanie zachodzących między nimi relacji. Chociaż doświadczenie biznesu w zakresie mierzenia i zarządzania kapitałem intelektualnym może być użyteczne w tworzeniu modeli dla sektora publicznego, to R. Ramirez (2010) postuluje, aby nowe modele uwzględniały specyficzne wymagania różnych organizacji sektora publicznego. Odmienność czynników jest szczególnie charakterystyczna w administracji samorządowej. Podmioty mające charakter samorządu terytorialnego nie są homogeniczne ze względu chociażby na lokalizację geograficzną, szczebel administracyjny, samodzielność finansową, strukturę dochodów własnych, zakres wykonywanych zadań, posiadane zasoby materialne i niematerialne, czy jakość świadczonych usług publicznych względem oczekiwań mieszkańców (Wołowicz 2011). C. Serrano Cima, C. M. Molinero oraz A. B. Queiroz (2003) postulują, aby model zarządzania kapitałem intelektualnym stosowany w sektorze publicznym odkrywał znaczenie niewymiernych elementów w osiąganiu celów organizacji, uwydatniał jak mogą być one wykorzystywane w poprawianiu jakości usług publicznych, pokazywać ich znaczenie w osiąganiu doskonałości w zarządzaniu oraz odzwierciedlać zaangażowanie organizacji w rozwiązywanie społecznych i środowiskowych problemów. Generalnie można przyjąć, że takie modele powinny pomagać menedżerom oceniać podejmowane

¹⁵ Patrz szerzej: A. Samkin, G. Scheider (2008), J. Mouritsen i in. (2005), C. Serreno Cima i in. (2001).

działania, ich rezultaty i efektywność organizacji (wewnętrzne zarządzanie) oraz dostarczać informacji o osiągnięciach zewnętrznym użytkownikom dla ich decyzji (Ramirez 2010).

Jednym z modeli kapitału intelektualnego adresowanym do sektora publicznego jest model zaproponowany przez A. Bossi Queiroza, Y. Fuertes Callén oraz C. Serrano Cinca (2001), (rys. 2.1). Według tych autorów, zintegrowany model zarządzania w sektorze publicznym powinien pokazywać, jak aktywa niematerialne mogą być wykorzystane do poprawy jakości usług świadczonych na rzecz obywateli oraz do osiągnięcia doskonałości w zarządzaniu, a także odzwierciedlać stopień społecznego i środowiskowego zaangażowania się organizacji.



* linia oddzielająca koncepcję kapitału intelektualnego materialnego od niematerialnego

Rys. 2.1. Model kapitału intelektualnego w sektorze publicznym Bossi Queirozy, Fuertes Calléna oraz Serrano Cinca

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Marques (2004).

Dlatego też zgodnie z tym modelem, menedżer powinien podążać ścieżką od budżetowania do kapitału intelektualnego, w celu doskonałości i świadczenia wysokiej jakości usług, gdzie pomiar parametryczny kapitału intelektualnego odbywa się w czterech obszarach (tab. 2.2).

Tabela 2.2. Miary pomiaru w modelu kapitału intelektualnego Bossi Queirozy, Fuertes Calléna oraz Serrano Cinca

Komponenty	Elementy	Wskaźniki
Wewnętrzna organizacja	innowacje	- liczba przyznanych nagród za innowacyjność - liczba projektów, w jakich podmiot bierze udział
	<i>know how</i>	- nowe wyzwania, jakim organizacja musi sprostać, które zwiększają zdolność robienia czegoś
	organizacyjny kapitał strukturalny	- stopień automatyzacji zadań - liczba dokumentów, które nie są przygotowywane w formie papierowej - odsetek personelu administracyjnego vs. dyrektorzy i kierownicy - odsetek pracowników mających dostęp do Internetu
	kultura organizacyjna	- liczba kontaktów z społeczeństwem - odsetek osób preferujących pracę zespołową vs indywidualną
Zewnętrzne relacje	wizerunek	- stopień wiedzy o świadczonych usługach - odniesienie się do podmiotu w mediach
	jakość usług	- nagrody przyznane za jakość - punkty przyznane za jakość przez audytora - liczba wygranych konkursów
	związki organizacji z innymi zewnętrznymi agentami	- zdolność przyciągania użytkowników z różnych geograficznych obszarów, które mają dostęp do usług - międzynarodowy charakter wydarzeń
Kapitał ludzki	przydatność zasobów ludzkich	- odsetek osób z wykształceniem wyższym - liczba lat przepracowanych w sektorze - wyniki testów przyjęcia do pracy w administracji - rotacja pracowników
	ciągłe uczenie się	- poziom wydatków w przeliczeniu na pracownika - liczba godzin szkoleniowych na pracownika w ciągu roku - indeks satysfakcji z szkoleń
	warunki pracy	- liczba godzin absencji pracownika w pracy - liczba godzin utraconych z powodu wypadków - liczba wypadków osobistych
Odpowiedzialność społeczna i środowiskowa	społeczna odpowiedzialność	- wydatki dotyczące przyznanych grantów czy donacji na programy CSR
	środowiskowa odpowiedzialność	- odsetek recyklingu - poziom hałasu

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Marques (2004).

Kolejna propozycja mierzenia kapitału intelektualnego w sektorze publicznym odwołuje się do koncepcji R. Petty i J. Guthrie (2000). Jest to opracowany przez A. Schneider i G. Samkina (2008) Indeks Kapitału Intelektualnego (ang. ICDI: *Intellectual Capital Disclosure Index*), który mierzy zakres i jakość raportowania

o kapitale intelektualnym. ICDI obejmuje łącznie 26 elementów podzielonych na trzy kategorie, tj.: kapitał ludzki, kapitał zewnętrzny oraz kapitał wewnętrzny (tab. 2.3).

Tabela 2.3. Model kapitału intelektualnego Schneider i Samkina

Komponenty	Elementy składowe
Kapitał wewnętrzny	- własność intelektualna (patent, prawo autorskie, znaki handlowe posiadane przez władze lokalne) - filozofia zarządzania (misja i wizja organizacji) - proces zarządzania - kultura i uznawane wartości (postawy, doświadczenia, przekonania i wartości władz lokalnych) - systemy informacyjne i sieciowe - relacje finansowe (związki między władzą lokalną a dostawcami/odbiorcami środków finansowych) - narzędzia promocji (reklama, jaką władze lokalne wykorzystują w promowaniu swoich usług w regionie)
Kapitał zewnętrzny	- marki związane z władzą lokalną - baza danych dotycząca wszystkich interesariuszy - profil demograficzny interesariuszy - satysfakcja interesariuszy i mieszkańców ze świadczonych usług - nieukończone i nierozpoczęte projekty podejmowane przez władze lokalne - kanały dystrybucji (informacja o tym jak usługi i produkty władz lokalnych docierają do ich adresatów) - współpraca biznesowa wspólne przedsięwzięcia, w których uczestniczy władza lokalna - umowy licencyjne będące w posiadaniu władz lokalnych - standardy jakościowe
Kapitał ludzki	- know-how (wiedza pracowników) - programy edukacyjne dla pracowników inicjowane przez władze lokalne - kwalifikacje zawodowe pracowników (nieakademiczne kwalifikacje posiadane przez pracowników) - wiedza pracowników dotycząca pracy uzyskana w trakcie pracy lub jako część trwającego szkolenia - różnorodność kulturowa pracowników (informacja demograficzna pracowników) - przedsiębiorcza innowacyjność skoncentrowana na minimalizacji kosztów - równe szanse pracowników (programy, inicjatywy władz) - plan wynagradzania - programy szkoleniowe podejmowane czy dostarczane przez władze lokalne - aktywność związkowa

Źródło: opracowanie własne na podstawie: A. Schneider, G. Samkin (2008).

W świetle wskazanych wcześniej nieadekwatnych określeń elementów kapitału intelektualnego (np. konsumenci, marki), lista składowych charakterystyczna dla sektora prywatnego opracowana przez R. Petty i J. Guthrie została zmodyfikowana na potrzeby władz publicznych. Oznaczało to zmianę nazw niektórych określeń, np. klientów na podstawowych interesariuszy oraz wyeliminowanie nieodpowiadających sektorowi publicznemu określeń, np. nazwa firmy czy lojalność konsumentka.

Inną konceptualizację mierzenia kapitału intelektualnego jest ogólny model kapitału intelektualnego (ang. ICGM: *Intellectual Capital General Model*) zaproponowany w ramach realizacji projektu SICAP przez E. Bueno, C. Morino oraz M.P. Salmadora (2006). Jego celem było zidentyfikowanie i zmierzenie tych zasobów niematerialnych, które są potencjalnym źródłem kreowania wartości i które pomagają zwiększyć skuteczność i efektywność świadczenia usług publicznych. W ICGM wyodrębniono 3 komponenty (tab. 2.4).

Tabela 2.4. Komponenty i elementy składowe w modelu ICGM

Publiczny Kapitał Ludzki		Publiczny Kapitał Relacyjny	
Postawy i wartości Techniczna wiedza Zdolności i kompetencje		Relacje z dostawcami Alinece strategiczne Relacje z mediami	
Publiczny Kapitał Strukturalny			
Kapitał Organizacyjny	Kapitał Społeczny	Kapitał Technologiczny	
Kultura Struktura Uczenie się Procesy	Społeczna jedność Społeczna stabilność Społeczna więzi	Badania i Rozwój (R&D) Wsparcie technologiczne Intelektualne i przemysłowe prawa własności	

Źródło: opracowanie własne na podstawie R. Ramirez (2010).

Publiczny kapitał ludzki (ang. *public human capital*) obejmuje tak jawną, jak i ukrytą wiedzę pracowników, która jest przydatna w pełnieniu misji organizacji. Drugim komponentem jest kapitał relacyjny (ang. *public relational capital*), który jest zintegrowany przez wartość relacji utrzymywanych z głównymi czynnikami zaangażowanymi w realizację podstawowych procesów. Trzecim jest publiczny kapitał strukturalny (ang. *public structural capital*). Jest to zbiór wiedzy i aktywów

niematerialnych będących w posiadaniu organizacji (Ramirez 2010). Obejmuje on publiczny kapitał organizacyjny (ang. *public organizational capital*), publiczny kapitał społeczny (ang. *public social capital*) oraz publiczny kapitał technologiczny (ang. *public technological capital*). Każdemu z komponentów kapitału intelektualnego odpowiada zbiór odpowiednich elementów i zmiennych będących przedmiotem pomiaru, które to pozwalają na wzajemne powiązanie koncepcji różnych aktywów niematerialnych i obiektywnej rzeczywistości. Autorzy modelu wyodrębnili 16 elementów składających się na kapitał intelektualny, reprezentowanych przez 57 zmiennych, którym przypisuje się odpowiednie wskaźniki. Dla przykładu w obszarze zdolności i kompetencji są to uczenie się, współpraca, komunikacja i przywództwo, a w obszarze społecznych więzi związki z obywatelami i pracownikami.

Kolejna propozycja mierzenia kapitału intelektualnego bazuje na modelu Europejskiej Fundacji Zarządzania Jakością (ang. EFQM – *European Foundation Quality Management Model*), który ma pomóc organizacjom w ich dążeniu do doskonałości i konkurencyjności¹⁶. Model kapitału intelektualnego C. Caby i M. Sierry (2001) integruje elementy prezentowane w modelu EFQM w trzy komponenty kapitału intelektualnego, którym przypisano odpowiednie elementy będące przedmiotem pomiaru (rys. 2.2) a następnie stosowne wskaźniki. W obszarze kapitału ludzkiego, miary określane jako wskaźniki jakości kapitału ludzkiego generalnie ukazują skalę zaangażowania pracowników w proces tworzenia dobra publicznego. Ocena kapitału strukturalnego dokonywana jest z kolei przy wykorzystaniu wskaźników odnoszących się do ekonomiczności, efektywności i skuteczności. Natomiast ostatni komponent kapitału intelektualnego mierzy się z wykorzystaniem wskaźników odnoszących się między innymi do jakości, doskonałości oraz środowiska.

¹⁶ Fundament modelu EFQM stanowi osiem podstawowych zasad, w treści których zawarte są cechy doskonałej kultury organizacyjnej. Są to: przyjmowanie odpowiedzialności za zrównoważony rozwój w przyszłości, osiąganie zrównoważonych wyników, tworzenie wartości dla klienta, przywództwo oparte na wizji, inspiracji i rzetelności, zarządzanie poprzez procesy, odnoszenie sukcesów dzięki pracownikom, krzewienie kreatywności i innowacji, budowanie relacji partnerskich; http://www.governica.com/Model_Doskona%C5%82o%C5%9Bci_EFQM (dostęp 14.06.2017).

Kapitał Ludzki	Kapitał Strukturalny	Kapitał Relacji
• przywództwo • ludzka natura i kompetencje • zaangażowanie się i odpowiedzialność • zachowania etyczne personelu • satysfakcja personelu • kompetencje personelu • zdolność ludzi do innowacji	• zaangażowanie polityczne • proces definiowania strategii • zasoby w obszarze zarządzania • proces operacyjny • proces innowacji	• lojalność • mechanizm przekazywania informacji • satysfakcja • współpraca z innymi instytucjami • poziom satysfakcji kredytodawców • reputacja podmiotu • zdolność antycypowania potrzeb społecznych

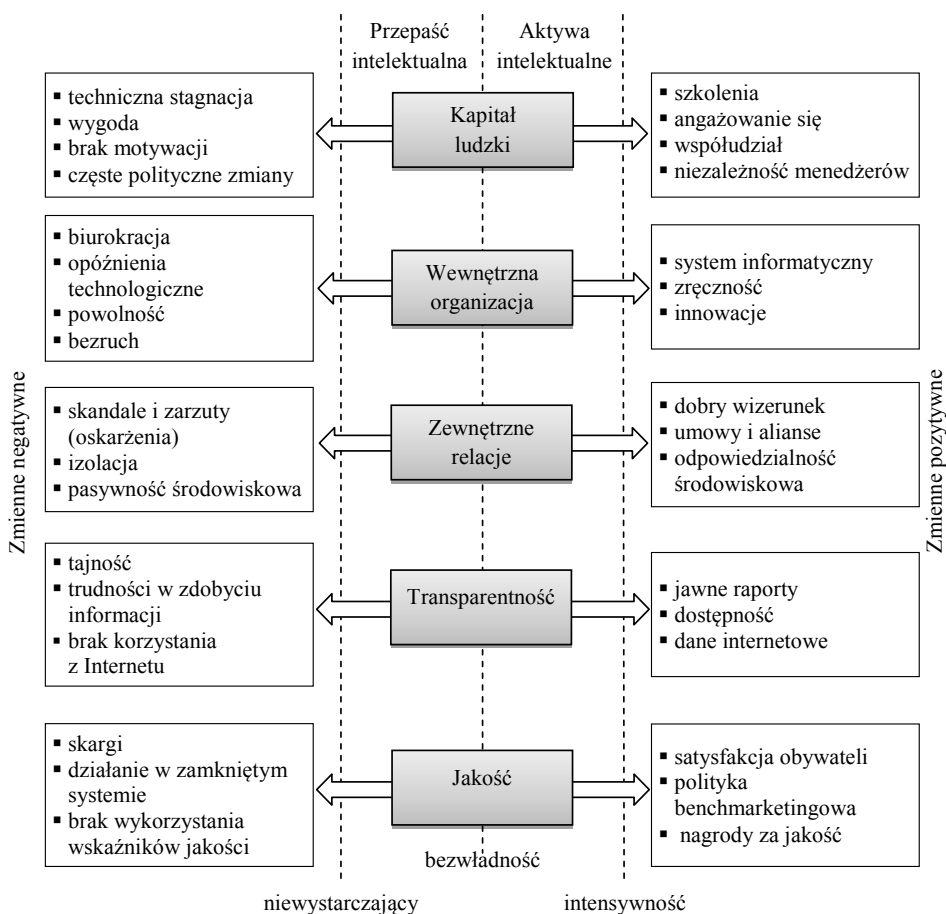
Rys. 2.2. Elementy składowe kapitału intelektualnego w modelu Caba i Sierra

Źródło: opracowanie własne na podstawie: R. Ramirez (2010).

Ostatnią prezentowaną konceptualizacją mierzenia kapitału intelektualnego w sektorze publicznym jest model A. Boosiego (2003), znacząco różniący się od zaprezentowanych modeli (rys. 2.3). Jego unikalność wynika z dwóch powodów. Po pierwsze, poza standardowymi elementami kapitału intelektualnego, określonymi w modelu jako kapitał ludzki, wewnętrzna organizacja oraz zewnętrzne powiązania, model rozszerza spojrzenie na kapitał intelektualny poprzez wyodrębnienie ważnych dla tego sektora publicznego dwóch obszarów, tj. transparentności oraz jakości. Transparentność, będąca nieformalnym wymogiem systemu demokratycznego gwarantuje, iż organy władzy publicznej wypełniają swe kompetencje, funkcje i zadania zgodnie z obowiązującym prawem, a władza nie działa w interesie własnym i tym samym na szkodę obywateli¹⁷. Z kolei jakość symbolizuje zaangażowanie całej publicznej jednostki w świadczenie usług publicznych, które są kontrolowane przez satysfakcję obywateli, czy użytkowników usług (Bossi 2003). Dla tych obszarów wyznacza się odpowiednie wskaźniki¹⁸. Po drugie, w modelu identyfikuje się nie tylko pozytywne, lecz również negatywne elementy kapitału intelektualnego. Generują one intelektualną lukę między idealnym a realnym zarządzaniem, która to musi być zamknięta, aby zaspokoić potrzeby społeczeństwa w zakresie oferowanych usług.

¹⁷ <http://www.demokracy.pl/slownik/t/181-transparentno> (dostęp 5.05.2015).

¹⁸ W jednej z aplikacji modelu A. Bossi zaproponował 80 wskaźników podzielonych na 23 zmienne.



Rys. 2.3. Model kapitału intelektualnego Bossiego

Źródło: opracowanie własne na podstawie: R. Ramirez (2010)

Dodatkowo zakładając, że sektor publiczny powinien dostarczać jakościowych usług, podmioty mogą być ulokowane zgodnie z modelem w trzech obszarach. Pierwszym jest intensywności kapitału intelektualnego (ang. *intellectual capital intensity*), wskazująca na doskonałości zarządzania elementem niematerialnym. Drugim jest bezwładność (ang. *inertia*), czyli komfortowa, lecz nieszczególna sytuacja. Ostatni obszar określany jest jako niewystarczający (ang. *insufficient*), charakteryzowany przez niedobór kapitału intelektualnego (ang. *intellectual capital shortage*), konsekwencją czego są takie usługi publiczne, które nie zadowalają społeczeństwa.

3. Administracja publiczna w kontekście nowego paradygmatu jej funkcjonowania

3.1. Współczesne koncepcje zarządzania publicznego

We współczesnych doktrynach administracji publicznej jednostka samorządu terytorialnego definiowana jest jako związek prawa publicznego wyposażony w osobowość prawną, ludność, terytorium i określony zakres uprawnień. Na gruncie teorii organizacji i zarządzania jednostka samorządu terytorialnego określana jest natomiast jako organizacja, którą stanowią wyodrębnione z otoczenia, wewnętrznie uporządkowane i powiązane między sobą zbiory elementów (Kudrycka 2001). Stopień ich uporządkowania i powiązania, czyli struktura danej organizacji, zapewnia spójność całego systemu i umożliwia sprawne funkcjonowanie układu poszczególnych elementów.

Zarządzanie w sensie czynnościowym jest koordynowaniem wspólnych wysiłków umożliwiających osiągnięcie celów organizacyjnych, przy wykorzystaniu techniki, w zorganizowanych strukturach, a także na podstawie wyznaczonych działań (Kast, Rosenzweig 1979). W perspektywie socjologicznej kierowanie jest nie tylko celową działalnością wyspecjalizowanych grup ludzi, którym podlegają inne grupy, lecz także powinnością zarówno kierujących, jak i kierowanych, służącą całemu społeczeństwu. Oznacza to, że zarządzanie nie jest ukierunkowane wyłącznie na osiąganie partykularnych celów pojedynczej organizacji, ale wpływa na funkcjonowanie całego społeczeństwa (Kast, Rosenzweig 1979). Zarządzanie w ujęciu procesowym jest natomiast definiowane jako sekwencja powtarzających się, uporządkowanych według określonego schematu działań. Jest to działalność związana z planowaniem, organizowaniem sposobów wykorzystywania zasobów organizacji, kierowaniem pracą ludzi oraz kontrolowaniem, zmierzająca do sprawnego i skutecznego osiągnięcia celów organizacji (Griffin 2002). Zarządzanie jest zarówno sztuką, jak i umiejętnością (Sudoł 2012). Jest pochodną talentu, intuicji i doświadczenia, co jest niezmiernie ważne w procesie ewolucji zarządzania organizacjami w kierunku zarządzania relacyjnego, sieciowego, w którym istotne staje się osiąganie celów, m.in. poprzez budowanie i utrzymywanie pożądanych relacji między organizacją a różnymi jej interesariuszami. O zarządzaniu można więc mówić, gdy spełnione są jednocześnie następujące warunki:

- działalność jest skierowana na osiąganie celów, łączy się z występowaniem grup ludzi, będącymi podmiotami zarządzania,
- ma miejsce w organizacji, w której występuje organ kierowniczy, który ma wpływ na ten proces i
- dysponuje uprawnieniami do dysponowania wykorzystywanymi zasobami (Marks-Krzyszkowska 2016).

Szczególnym podmiotem zarządzania jest państwo, które posiada przymioty władzy i podejmuje decyzje na rzecz swoich obywateli. Każde państwo ma określony, uporządkowany zbiór norm i reguł, definiujący zasady politycznej organizacji i zarządzania oraz system organów władzy publicznej. Różni się on w poszczególnych krajach zakresem partycypacji obywateli, sposobem wywierania wpływu na decydentów, podziałem władzy i formami jej sprawowania. Elementy te tworzą model zarządzania publicznego, który w różnym celu i pod wpływem różnorodnych czynników może ulegać przekształceniom o charakterze autorytarnym lub demokratycznym (Marks-Krzyszkowska 2016).

Termin „zarządzanie publiczne” jest w literaturze przedmiotu szeroko interpretowany. Zarządzanie publiczne „odnosi się do obszaru władzy wykonawczej i związane jest z uzyskaniem jak najwyższej efektywności w tej dziedzinie sprawowania władzy” (*Webster's third new...* 1986). Przez zarządzanie publiczne rozumie się także zintegrowane mechanizmy, procesy i instytucje, poprzez które obywatele i grupy społeczne mogą wyrażać swoje preferencje, negocjować rozwiązania sprzeczności interesów i praktycznie wykorzystywać swoje ustawowe prawa i spełniać wynikające z nich obowiązki. Zarządzanie to powinno w takim rozumieniu gwarantować, że formułowanie politycznych, społecznych i ekonomicznych priorytetów odbywać się będzie dzięki szeroko rozumianemu konsensusowi społecznemu, w ramach którego uwzględnione będą preferencje różnych grup interesariuszy w procesach decyzyjnych wpływających na alokację zasobów (Stwasz, Banachowicz 2013). Zarządzanie publiczne odnosi się do procesów, w których społeczność lokalna odgrywa istotną rolę w podejmowaniu decyzji politycznych i społeczno-gospodarczych związanych z poziomem życia społecznego i rozwojem cywilizacyjnym. Zdaniem B. Kożuch (2004), zarządzanie publiczne „zajmuje się badaniem sposobów i zakresu harmonizowania działań zapewniających prawidłowe wyznaczanie celów organizacji tworzących sferę publiczną oraz optymalnego wykorzystania możliwości zorganizowanego działania ludzi, nakierowanego na kreowanie publicznych wartości i na realizację interesu publicznego”.

W wąskim rozumieniu zarządzanie publiczne obejmuje zarządzanie organizacjami publicznymi. Szerokie ujęcie odnosi się natomiast do zawiadywania sprawami publicznymi „niezależnie od sposobu organizacji procesu zaspokajania potrzeb publicznych, mianowicie bez względu na to, czy organizacje publiczne zaspokajają potrzeby publiczne bezpośrednio, wytwarzając dobra i usługi, czy też pośrednio poprzez różne rozwiązania instytucjonalne, np. subsydiowanie przedsiębiorstw prywatnych czy organizacji pozarządowych, które mogą być bezpośrednim świadczeniodawcą usług publicznych” (Kożuch 2004). Przedmiotem zarządzania publicznego jest sektor publiczny lub sprawy i dobra publiczne. Podmiotem zaś jest najczęściej zespół niezależnych od siebie organizacji oraz instytucji. Niezależnie od koncepcji czy dominującej doktryny państwa przyjmuje się, że w zarządzaniu istotną rolę odgrywa aparat administracyjny, za pomocą którego państwo realizuje swoją politykę. Istotną cechą współczesnego zarządzania publicznego jest odejście od hierarchicznych struktur, tworzonych przez aparat administracyjny, który miał wyłączność w decydowaniu i realizowaniu określonej przez siebie polityki. Zastępuje się je strukturą wielopodmiotową, zdecentralizowaną i rozczłonkowaną (fragmentaryzacja ośrodków decyzyjnych).

Różnice pomiędzy organizacjami sektora publicznego a podmiotami sektora prywatnego implikują odmienne sposoby sprawowania funkcji kierowniczych i dwa różne sposoby kierowania organizacjami – zarządzanie oraz administrowanie. Obecnie na skutek wdrażania menedżeryzmu w sektorze publicznym te pojęcia wydają się tożsame bądź przynajmniej pokrewne, jednak do niedawna rozumiane były zgoła odmiennie. Zarządzanie (ang. *management*) definiowane jest jako „zestaw działań (obejmujący planowanie i podejmowanie decyzji, organizowanie, kierowanie ludźmi i kontrolowanie) skierowanych na zasoby organizacji (ludzkie, finansowe, rzeczowe, informacyjne) i wykonywanych z zamiarem osiągnięcia celów organizacji w sposób sprawny i skuteczny” (Griffin 2005). Zarządzanie odnosi się w głównej mierze do podmiotów sektora prywatnego. Odmienne podejście do kierowania w organizacjach publicznych cechuje administrowanie, czyli styl sprawowania władzy charakterystyczny dla tradycyjnych organów administracji. Administrowanie odnosi się do rządu (ang. *governance*) w znaczeniu sterowania (Suwaj 2009). Według H. Fayola „rządzić” znaczy „zapewnić bieg wszystkim czynnościom” (Machaczka 2005). Obie koncepcje kierowania organizacją – zarządzanie i administrowanie – znacznie się od siebie różnią, bowiem wyewoluowały w odmiennych warunkach otoczenia (Nacewicz 2013).

Teorie organizacji i zarządzania mają istotny wpływ na praktykę życia gospodarczego. W literaturze przedmiotu za najbardziej istotne dla rozwoju wiedzy o organizacji uznaje się badania prowadzone w ramach szkoły klasycznej, szkoły stosunków międzyludzkich (behawioralnej, psychologicznej) oraz szkoły ilościowo-systemowej (Martyniak 1989). Istotnym impulsem dynamizującym zainteresowanie zarządzaniem była rewolucja przemysłowa dokonująca się w połowie XIX wieku. W tym bowiem czasie przemysł wkraczał w fazę produkcji wielkofabrycznej, co w zasadniczy sposób zmieniło dotychczas obowiązujący system rękodzielniczy. Problematyka teorii organizacji obejmowała wówczas kwestie związane z organizacją produkcji, wydajnością pracy robotników i zyskownością przedsiębiorców. W ramach ówczesnej szkoły klasycznej rozwinęły się dwa kierunki: kierunek naukowego zarządzania oraz kierunek administracyjny. Dominującym podejściem w kwestii sprawności działań był system mikroorganizacji opracowany przez F.W. Taylora. W swoich badaniach jako pierwszy zastosował on metody naukowe, dlatego też kierunek ten nazywany jest naukowym zarządzaniem (ang. *scientific management*). Opracowany przez niego system kroków postępowania miał na celu zwiększenie efektywności i wydajności siły roboczej (Griffin 1996). Filar nośny taylorizmu stanowiły innowacje w sposobie projektowania stanowisk pracy i szkolenia pracowników, których wdrażanie przyczyniło się do poprawy jakości wytwarzanych dóbr. Narzędziem ułatwiającym określenie racjonalnej sekwencji ruchów robotnika było wprowadzenie po raz pierwszy metody chronometrażu, czyli pomiaru czasu trwania kolejnych mikroruchów na stanowisku pracy. Analiza pracy robotnika, postrzeganego w kategoriach taniej siły roboczej i dodatku do maszyn, miała jednak charakter jednoczynnikowy.

W badaniach nad sposobem organizacji produkcji pomijano istotne czynniki o charakterze pozatechnicznym. Taylorizm rozwijany był przez wielu ekonomistów, między innymi przez H. Le Chateliera, H. L. Gantt, H. Emersona, F. i L. Gilbrethów oraz K. Adamieckiego (Kosilnicki 2007). Współautorem naukowego zarządzania był również praktyk i twórca nowoczesnego przemysłu samochodowego oraz założyciel firmy Ford Motor Company, H. Ford. W tym czasie równolegle rozwijane było zarządzanie administracyjne. Za prekursora i czołowego przedstawiciela tego kierunku uważa się francuskiego inżyniera H. Fayola, który w swoich pracach skupiał się w głównej mierze na problematyce funkcjonowania przedsiębiorstw przemysłowych oraz zachowaniach kierowników, które w rezultacie usystematyzował w formie tzn. funkcji kierowniczych.

Sformułował on sześć funkcji przedsiębiorstwa, do których zaliczył: funkcję techniczną (zapewnienie metod, narzędzi, urządzeń służących do wytworzenia produktu), handlową (prowadzenie zaopatrzenia oraz sprzedaży, utrzymywanie kontaktów z kontrahentami), finansową (zapewnienie środków finansowych, nadzorowanie ich wydawania), ubezpieczeniową (ochrona mienia i pracowników, zapobieganie problemom związanym z personelem i bezpieczeństwem), rachunkową (księgowość podatkowa i zarządcza) oraz administracyjną (planowanie, organizowanie, rozkazywanie, koordynacja, kontrola). H. Fayol zdefiniował także czternaście zasad administracji, do których zaliczył: centralizację, hierarchizację, podział pracy, autorytet, dyscyplinę, jedność rozkazodawstwa i kierownictwa, podporządkowanie interesu osobistego interesowi ogółu, sprawiedliwe wynagrodzenie pracownika, ład, ludzkie traktowanie pracowników, stabilizację personelu, inicjatywę oraz harmonijne zgranie personelu. (Fayol 1947). Ogromny wkład H. Fayola w rozwój nauk o zarządzaniu polegał na rozgraniczeniu funkcji przedsiębiorstwa od funkcji administracyjnych.

Do przedstawicieli zarządzania administracyjnego zalicza się także M. Webera, R. F. Druckera, H. A. Simona oraz A. D. Chandlera (Piotrowski 2000). W koncepcji biurokracji autorstwa M. Webera, biurokratyczny model organizacji opiera się na legalnej i prawomocnej władzy (Weber 2002). Charakteryzuje go hierarchia oraz podporządkowanie i kontrola, oparte na instrukcjach i procedurach zarządzania przez cele, a także koncentracja na wynikach działania. Zasada działania tego modelu sprowadza się do ścisłego określenia relacji między jednostką podporządkowaną a nadrzędną, która definiuje zakres odpowiedzialności i jurysdykcji pozostałych jednostek, wyposaża je w zasoby oraz nadzoruje działanie. Pomimo licznych zastrzeżeń i odchyleń od zaproponowanego przez M. Webera typu idealnego, wciąż jest to model dominujący w administracji, który wraz z przemianami otoczenia instytucji publicznych nieznacznie ewoluuje, uwzględniając współczesne uwarunkowania. Podejście do zarządzania podmiotami publicznymi, oparte na założeniach zbliżonych do zaproponowanych przez H. Fayola i M. Webera, okazało się szczególnie użyteczne z punktu widzenia praktyki państwa opiekuńczego.

Drugim etapem w rozwoju zarządzania był kierunek zwany *human relations*, w ramach którego podejmowano badania dotyczące stosunków między pracownikami, relacji między pracownikami i pracodawcą, warunków pracy, zasad współpracy i pracy zespołowej czy wpływu organizacji nieformalnych na wydajność

pracy. W podejściu behawioralnym zwrócono uwagę na czynnik ludzki w procesie produkcyjnym i jego rolę w organizacji pracy, co stanowiło efekt syntezy wiedzy z zakresu zarządzania, socjologii i psychologii. Za najwybitniejszego przedstawiciela szkoły stosunków międzyludzkich uważa się E. Mayo. Kontynuatorami tego podejścia byli: D. McGregor, M. Follet, H. Mintzberg oraz A. Maslow.

Do czasów II wojny światowej większość metod stosowanych w zarządzaniu miała charakter jakościowy. Kolejny etap rozwoju stanowiła teoria systemów, będąca reakcją na jednoczynnikowe analizy poprzednich kierunków. W ramach szkoły ilościowo-systemowej rozwinęły się dwa główne podejścia: ilościowa teoria zarządzania oraz analiza systemowa. Kierunek ten opierał się na zastosowaniu metod ilościowych w badaniu sprawności funkcjonowania organizacji. Do rozwoju tej szkoły przyczynili się m.in. S. I. Gass, G. B. Dantzig, R. L. Ackoff, R. M. Allen, W. Leontieff oraz H. M. Wagner (Zawiślak 1995). Organizację rozpatrywano na wzór organizmów biologicznych, jako wieloaspektowy i złożony system, na który oddziałuje szereg różnorodnych czynników mających wpływ na zachodzące w nim relacje i sprawność organizacyjną. W całościowych analizach makroorganizacji wykorzystywano zatem obok teorii zarządzania dorobek naukowy różnych dyscyplin, takich jak matematyka, cybernetyka czy elektronika, co umożliwiało ustalenie optymalnych warunków utrzymania stabilności całego systemu z uwzględnieniem działania podporządkowanych podsystemów oraz usprawnienie wykonywania funkcji kierowniczych, sterowania i podejmowania decyzji przez głównych decydentów.

Fundamenty tradycyjnego modelu administracji publicznej stworzone zostały przez W. Wilsona i M. Webera. W. Wilson głosił potrzebę instrumentalnej i merytorycznej separacji polityki od administracji. Postulat ten wynikał z przekonania, iż administracja leży poza właściwą sferą polityki, a problemy administracyjne nie są problemami politycznymi (Wilson 1941). W tradycyjnym modelu administracji publicznej M. Weber rozumiał biurokrację jako strukturę racjonalną, opartą na precyzyjnych, powszechnych oraz efektywnych zasadach. Model ten przedstawia idealną organizację, w której urzędnicy posiadają jasno zdefiniowany zakres kompetencji i precyzyjnie określone role, działają wyłącznie dla interesu publicznego. Biurokracja według M. Webera określana jest mianem technostruktury lub rządów specjalistów ze względu na charakteryzujące ją cechy, tj. profesjonalizm, precyzję działania, subordynację (Herbut 1994). B. G. Peters wyróżnił sześć kluczowych

cech tradycyjnego modelu administracji publicznej, do których zaliczył apolityczność pracowników szczebla administracyjnego, hierarchiczność i sztywne reguły działania, trwałość i stabilność struktur, zinstytucjonalizowaną służbę cywilną, wewnętrzne regulacje i porównywalność rezultatów (Peters 1996).

Tradycyjny model administracji publicznej poddany został krytyce ze względu na rozwiązania organizacyjne określone jako biurokratyczne i nieefektywne oraz zarządzanie silnie zorientowane na stanowisko pracy i w znacznym stopniu pomniejszające rolę pracownika w organizacji. Krytyka realizacji polityki publicznej i świadczenia usług publicznych spowodowała sformułowanie nowych rozwiązań, prowadzących do poprawy gospodarności i efektywności. Wykorzystywały one założenia teorii wyboru publicznego, popularyzowanej od drugiej połowy XX wieku. Remedium na istniejące niesprawności w funkcjonowaniu organizacji, w tym organizacji publicznych, miało stanowić zawierane na zasadach konkurencji kontrakty z podmiotami sektora biznesowego na świadczenie usług publicznych. W konsekwencji oznaczało to dopuszczenie konkurencji i zobligowanie administracji do ujawniania informacji o kosztach, co pozwalało na ocenę efektywności kosztowej i wydajności. Do publicznego dostarczania usług zastosowano techniki wykorzystywane w sektorze prywatnym. Na kanwie tych postulatów powstała przywoływana już koncepcja nowego zarządzania publicznego oraz koncepcja nowej administracji publicznej (ang. NPA: *New Public Administration*).

Nie ma jednoznacznej definicji czym jest obecnie nowe zarządzanie publiczne. Wyróżnia się co najmniej cztery różne koncepcje nowego zarządzania publicznego. Są nimi:

1. Orientacja na wydajność (ang. *Efficiency Driver*);
2. Ograniczenie wpływu państwa i decentralizacja (ang. *Downsizing and Decentralization*);
3. Poszukiwanie doskonałości (ang. *In Search of Excellence*).
4. Orientacja na usługi publiczne (ang. *Public Service Orientation*), (Gore 1993).

W *orientacji na wydajność* wzrost efektywności administracji publicznej osiągany jest poprzez wyznaczenie celów i monitorowanie wyników, nacisk na zarządzanie finansami i prowadzenie rachunku kosztów, uelastycznienie systemu płac i dążenie do ograniczenia biurokracji. Kolejne podejście zorientowane jest na decentralizację podejmowania decyzji oraz dążenie do stworzenia bardziej

elastycznego systemu świadczenia usług publicznych poprzez zmniejszenie rozmiarów sektora publicznego, przejście od zarządzania hierarchicznego do zarządzania poprzez kontrakty i przejście do „zarządzania poprzez wpływ”. W *poszukiwaniu doskonałości* największy nacisk kładzie się na dążenie do doskonałości w zarządzaniu, dlatego też szczególnego znaczenia nabiera budowanie kultury organizacyjnej i misji organizacji administracji publicznej oraz systemu szkoleń dla kadry menedżerskiej. Natomiast *orientacja na usługach publicznych* skupia się na zapewnieniu interesariuszom efektywnych usług publicznych. Cel ten osiągany jest dzięki pracy zespołowej ze społecznościami i nabywaniu wiedzy od obywateli dotyczących potrzeb w zakresie świadczonych usług publicznych (Krynicka 2006). Można zatem powiedzieć, że istotą nowego zarządzania publicznego jest odchodzenie od tradycyjnego modelu administracji publicznej i przechodzenie do zarządzania polegającego na osiąganiu rezultatów. Jest to zarządzanie zorientowane na obywatela postrzeganego w kategoriach klienta.

Nowe zarządzanie publiczne jest doktryną zarządzania w administracji publicznej wywodzącą się z teorii ekonomii i stosowaną bezpośrednio w praktyce. Oznacza ono przejście od administrowania, bazującego na sztywnych procedurach i wpływach politycznych (tzw. model biurokratyczny), do zarządzania bazującego na ekonomicznej ocenie efektywności działania i wykorzystaniu mechanizmów rynkowych (tzw. model menedżerski). W modelu rynkowym, jaki reprezentuje NPM, uznaje się istnienie niezależnych i równorzędnych podmiotów (niezależne agendy rządowe, samorządy terytorialne, przedsiębiorstwa, osoby fizyczne), które prowadzą działalność na własny rachunek. Celem działania organizacji publicznych jest świadczenie usług o jak najwyższym poziomie w jak najbardziej efektywny sposób. Koncepcja nowego zarządzania publicznego zakłada profesjonalne zarządzanie i wzmocnienie uprawnień zarządczych w sektorze publicznym, precyzowanie wskaźników pomiaru efektywności, systematyczną kontrolę uzyskiwanych wyników, podział instytucji (niezależność, autonomia finansowa), promowanie konkurencyjności, wykorzystanie koncepcji oraz technik zarządzania z sektora prywatnego oraz racjonalizację wydatków. F. Naschold i C. von Otter wyróżniają osiem procesów zmian w sektorze publicznym, które dokonały się w ostatnich latach, które to charakteryzują również koncepcję nowego zarządzania publicznego. Są nimi:

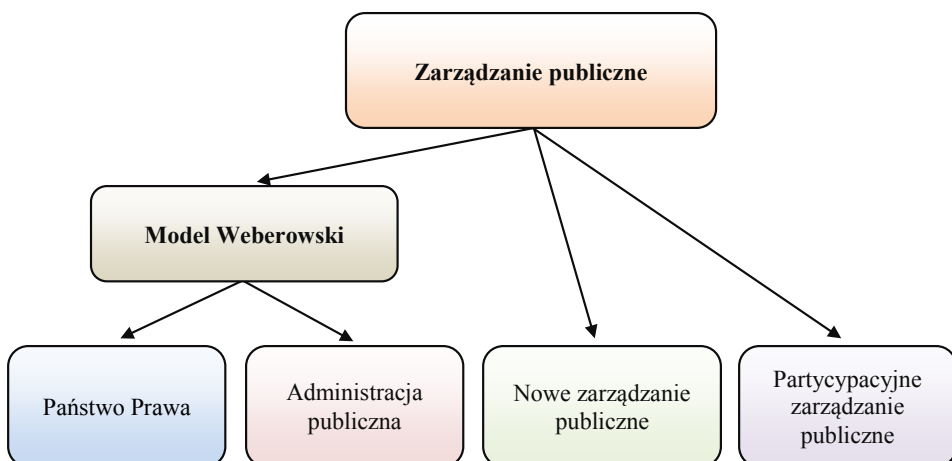
- oddzielenie roli klienta od roli dostawcy lub kontraktora usług;
- rozwój umów kontraktowych;
- odpowiedzialność za wyniki;
- uelastycznienie płacy i warunków pracy;
- oddzielenie czynności politycznych od procesów zarządzania;
- wprowadzenie elementów rynkowych;
- stosowanie zasady społeczeństwo to klient;
- regulacja procesów dostarczania usług publicznych (Naschold, Otter 1996).

Podsumowując można stwierdzić, iż koncepcję nowego zarządzania publicznego cechuje szereg korzystnych dla funkcjonowania administracji publicznej rozwiązań. Implikuje ona bowiem zastosowanie mechanizmów rynkowych, co powinno prowadzić do zwiększenia efektywności sektora publicznego. Zakłada także wdrażanie nowoczesnych metod i narzędzi w procesie zarządzania organizacjami publicznymi, co znajduje odzwierciedlenie w szeregu przeznaczonych dla administracji publicznej narzędzi i metod zarządzania, takich jak choćby wspólna metoda oceny (CAF) czy też metoda rozwoju instytucjonalnego (PRI), (Szumowski 2012). Należy jednak podkreślić, iż pomimo wielu zalet, koncepcja ta spotkała się z falą krytyki. Wskazuje się przede wszystkim, że jest ona zbyt „rynkowym” rozwiązaniem. Zdaniem przeciwników podejście to nie uwzględnia w sposób wystarczający złożoności mechanizmów rządzenia, ról oraz interesów wszystkich uczestników polityk publicznych (Osborn 2010).

Współczesną propozycją usprawnienia zarządzania w sferze publicznej stało się *governance* – współzarządzanie publiczne lub partycypacyjne zarządzanie publiczne lub zarządzanie interaktywne. *Governance* jest przeciwstawne wobec terminu *government*, który stanowi określenie formalnych instytucji państwowych i monopolu w sprawowaniu władzy. Oznacza „zmianę w rozumieniu rządzenia, odnosząc się do nowego procesu lub zmiany reguł, lub nowej metody rządzenia społeczeństwem” (Rhodes 1996). Zdaniem A. W. Jabłońskiego (1999), w szerszej interpretacji kategoria ta ilustruje nową sytuację, gdzie tradycyjny hierarchiczny system rządów zostaje zastąpiony przez inny, w którym zacierają się hierarchiczny układ zależności i maleje zakres suwerenności centralnego aparatu państwowego, na jego zaś miejscu powstają bardziej kompleksowe układy współzależno-

ści między różnymi ośrodkami władzy i administracji państwowej i prywatnej”. *Governance* oznacza taki system rządzenia, w którym państwo staje się zbiorem powiązanych sieci złożonych z aktorów rządowych i społecznych, z których żaden nie posiada władzy umożliwiającej mu sterowanie lub regulację całego systemu. Kluczową rolę w koncepcji współzarządzania publicznego odgrywa pojęcie społeczeństwa obywatelskiego. Partycypacyjne zarządzanie publiczne (ang. *public governance*), jest koncepcją zarządzania, opartą na interakcjach z interesariuszami (obywatelami, organizacjami pozarządowymi, przedsiębiorcami), stosowaniem zasady partycypacji i konsultacji, jawności, przejrzystości, odpowiedzialności i zrównoważonego rozwoju. W rozwoju tej koncepcji wyróżnić można trzy główne etapy. Pierwszym z nich jest współrządzenie sieciowe (ang. *network governance*) bazujące na wykorzystaniu powiązań sieciowych rynkowych oraz quasi-rynkowych w celu dostarczenia usług publicznych oraz zakładające władzę rozproszoną w sieci powiązań. Drugi etap stanowi metawspółrządzenie (ang. *meta governance*), czyli odwołanie się do istotnej roli państwa, które zapewnia koordynację w sieci poprzez negocjacje, dyplomację oraz mechanizmy sterowania. Ostatnim etapem rozwoju współzarządzania publicznego jest współrządzenie sytuacyjne (ang. *interpretive governance*), w którym punktem wyjścia jest rozpoznanie przez władzę publiczną potrzeb uczestników sieci w celu zapewnienia właściwych działań oraz ustanowienia praktyki i procedur funkcjonowania administracji (Rhodes 1996).

Tendencje reformatorskie w administracji związane są z wyczerpaniem możliwości tradycyjnego modelu weberowskiego w zarządzaniu administracją. Koncepcja nowego zarządzania publicznego i partycypacyjne zarządzanie publiczne są koncepcjami odpowiadającymi na zapotrzebowanie na reformy administracji publicznej, które pojawiło się na przełomie lat 70. i 80. ubiegłego stulecia w krajach demokracji zachodnich. Biorąc pod uwagę aspekt historyczny w podejściu do organizacji i funkcjonowania sektora publicznego wskazać można cztery główne etapy rozwoju koncepcji zarządzania publicznego: państwo prawa (niem. *rechtsstaat*), nurt administracyjny i model biurokracji idealnej (ang. *public administration*), nowe zarządzanie publiczne (ang. *new public management*) i partycypacyjne zarządzanie publiczne (ang. *public governance*), (rys. 3.1).



Rys. 3.1. Podstawowe modele funkcjonowania administracji w ujęciu historycznym

Źródło: opracowanie własne na podstawie: W. Szumowski (2014)

Jednym ze sposobów poprawy funkcjonowania administracji publicznej jest próba wprowadzania koncepcji zarządzania procesowego (Wiatrak 2006). Zarządzanie procesowe polega na ukierunkowaniu jednostki administracji publicznej na procesy w niej zachodzące i dążeniu do optymalizacji działań, mając na uwadze procesy, a nie funkcje. Założenia podejścia procesowego zgodnie z koncepcją NPM skupiają się na próbie implementacji rozwiązań stosowanych dotychczas w zarządzaniu organizacjami biznesowymi. Zarządzanie procesowe umożliwia zwiększenie efektywności i sprawności funkcjonowania organizacji publicznej. Za jego wprowadzeniem w administracji publicznej przemawia potrzeba zrozumienia aktualnego stanu potrzeb klientów usług publicznych oraz próba rozpoznania nowych stanów wynikających ze zmian potrzeb obywateli bądź wymogów prawnych.

Możliwości zaspokojenia zgłaszanych potrzeb uwarunkowane są w dużej mierze skutecznością metod i narzędzi stosowanych w administracji publicznej (Krukowski 2011). Zarządzanie procesowe w administracji publicznej jest systemem zarządzania obejmującym planowanie, organizowanie, kierowanie i kontrolowanie w oparciu o wykorzystanie zidentyfikowanych oraz opisanych procesów organizacyjnych wraz z ich atrybutami, przy jednoczesnym uwzględnieniu istniejącego otoczenia instytucjonalnego. Zarządzanie procesami, rozumiane jako systematyczna analiza, kontrola i permanentne ich usprawnianie, powinno skutkować poprawą jakości świadczonych usług publicznych. Odpowiednie zarządzanie procesowe przynosi wymierne korzyści, takie jak redukcja czasu realizacji procesów,

redukcja kosztów procesów, wzrost jakości świadczonych usług, czy optymalne wykorzystanie posiadanych zasobów. Na pełen opis orientacji procesowej organizacji według K. P. McCormacka (2001) składa się pięć komponentów.

Pierwszym jest ujęcie procesowe, polegające na postrzeganiu działań organizacji przez pryzmat procesów, w wyniku czego możliwe jest zastąpienie kultury autarkicznej jednostek organizacyjnych kulturą ich współpracy. Drugi element stanowi struktura procesowa, charakteryzująca się zmniejszeniem liczby szczebli hierarchicznych, decentralizacją władzy oraz występowaniem zespołów procesowych i właścicieli procesów. Trzecim komponentem są operacje w procesie, których wykonanie jest zadaniem zespołów procesowych i właścicieli procesów. Systemy zarządzania procesami i pomiaru ich parametrów (czas, koszt, jakość procesu) są czwartym elementem niezbędnym do systematycznego doskonalenia procesów. Piąty komponent stanowi natomiast kultura procesowa, która charakteryzuje się współpracą jednostek organizacyjnych zorientowaną na zaspokojenie potrzeb klienta, sprawną wewnętrzną i zewnętrzną komunikacją, współodpowiedzialnością za wykonywane w ramach zespołów zadania oraz kreatywnością. Zarządzanie procesowe jest kluczowe w przypadku wprowadzania w administracji publicznej założeń koncepcji *szczupłego zarządzania* (ang. *Lean Management*). Zakłada on wykorzystania metody *sześć sigma* (ang. *Six Sigma*) w administracji publicznej, w której kładzie się nacisk na pomiar oraz ocenę procesów. Jej wprowadzenie pozwala na analizę strumienia wartości w celu wyeliminowania marnotrawstwa. W administracji publicznej może przejawiać się to na etapie doskonalenia procesów poprzez eliminowanie wszystkich czynności, które nie zwiększają wartości (Krukowski 2011). Zainteresowanie procesami administracji publicznej uwidacznia się w różnych koncepcjach jej funkcjonowania, nie tylko w aspekcie Nowego Zarządzania Publicznego. Do koncepcji tych zaliczyć można: zarządzanie przez jakość (ang. *Total Quality Management*), zarządzanie wiedzą, *reengineering*, e-administracja (ang. *e-government*), Współzarządzania Ery Cyfrowej (ang. *Digital Era Governance*) oraz *szczupłe zarządzanie*.

Argumentując zasadność przyjęcia nowego paradygmatu funkcjonowania administracji publicznej opartego na zarządzaniu procesowym należy przede wszystkim wskazać, iż zastosowanie podejścia procesowego w organizacjach administracji publicznej ma na celu w głównej mierze usprawnienie i optymalizację przebiegu realizowanych procesów związanych z realizacją zadań publicznych, co w konsekwencji przyczynić się może do poprawy i wzrostu efektywności funkcjo-

nowania urzędów – poprzez minimalizację nakładów ponoszonych w toku świadczenia usług publicznych – a także wzrostu skuteczności oraz poprawy jakości obsługi klienta urzędu. Pomimo wymiernych korzyści wynikających z wdrożenia zarządzania procesowego w administracji publicznej podejście to na ogół nie jest jednak sukcesywnie wdrażane i realizowane w polskich urzędach. Wśród przyczyn takiego stanu rzeczy wskazać można uwarunkowania zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne mające wpływ na wybór zarządzania procesowego jako sposoby zarządzania organizacją, a w szczególności: brak bodźców rynkowych do poprawy jakości i efektywności działania, brak impulsów do wprowadzania zmian, kosztochłonność mapowania procesów, opór i niechęć pracowników często wynikające z niewiedzy, a także dążenie do utrzymania *status quo*.

Odpowiedzią na wymienione obawy czy zagrożenia związane z prawidłowym wdrażaniem zarządzania procesowego w administracji publicznej mogą być różnego rodzaju szkolenia kadry zarządzającej oraz pracowniczej, mające na celu przełamywanie niechęci do zmian poprzez wskazywanie wymiernych korzyści możliwych do osiągnięcia poprzez implementację nowych rozwiązań. Pomimo tego, iż funkcjonowanie sektora publicznego nie jest oparte na zasadach wolnorynkowych, to procesy związane chociażby z globalizacją, a tym samym z postępującą informatyzacją niejako wymuszają zwiększanie efektywności działania urzędów. Zmiana optyki widzenia obywatela – już nie przez pryzmat petenta, lecz klienta urzędu – implikuje konieczność poszukiwania metod i rozwiązań mających na celu poprawę sprawności funkcjonowania urzędów. Podejście takie, wyraża się w podejmowaniu działań zmierzających do poprawy jakości świadczonych usług publicznych, stąd też praktyka wdrażania rozwiązań biznesowych w sektorze publicznym. Nowe zarządzanie publiczne w administracji rządowej i samorządowej wymaga wprowadzenia menedżerskiego podejścia do zarządzania sektorem publicznym, dając jednocześnie możliwość różnicowania nowoczesnych technik zarządzania stosownie do wymagań danego obszaru administracji publicznej. Efektywność administracji publicznej rozumiana może być jako zdolność do sprawnej i szybkiej obsługi interesariuszy oraz do wdrażania przejrzystych i zasadnych merytorycznie polityk. Wielu ekonomistów argumentuje, że niska jakość administracji publicznej stanowi poważną przeszkodę w rozwoju przedsiębiorczości, prowadzeniu inwestycji oraz wdrażaniu innowacji (Acemoglu, Robinson 2008).

3.2. Niedoskonałości sektora publicznego

Trójstopniowa typologia działalności społeczno-gospodarczej nowoczesnych państw demokratycznych zakłada, obok instytucji państwa i administracji publicznej (pierwszy sektor), funkcjonowanie podmiotów komercyjnych *for-profit* (drugi sektor), a także organizacje niekomercyjnych *non-profit*, które nie stanowiąc elementu struktury państwa tworzą tzw. trzeci sektor gospodarki (Kožuch, Kożuch 2008). W trójstopniowym podziale do pierwszego sektora, określanego też mianem sektora publicznego (państwowego), należą przede wszystkim organy władzy publicznej: administracja rządowa, parlament i administracja samorządowa. Sektor publiczny stanowi zatem część gospodarki dostarczającej dobra i usługi dla obywateli państwa. To ustrukturyzowanie (sektor publiczny jako część gospodarki), podkreślenie celu i realizowanych funkcji (dostarczanie dóbr i usług publicznych) oraz ukierunkowanie działalności na zaspokojenie potrzeb obywateli i realizację dobra wspólnego społeczeństwa, stanowi o istocie funkcjonowania sektora publicznego. Jego prawidłowe działanie zapewniać powinno skuteczną i efektywną realizację zadań publicznych z jednoczesnym zaakcentowaniem jego służebnej roli wobec społeczeństwa. Nie zawsze jednak ten pożądany stan jest w pełni osiągnięty, bowiem patologie i niesprawności występujące w sektorze publicznym zakłócają prawidłowe jego funkcjonowanie, wpływając tym samym na kondycję całej gospodarki, zarówno w ujęciu mikro-, jak i makroekonomicznym.

Mianem patologii organizacji określana jest względnie trwała niesprawność, prowadząca do powstawania marnotrawstwa, które w sensie ekonomicznym i (lub) moralnym przekracza granice społecznej tolerancji (Kieżun 1971). Patologię zarządzania organizacji zdefiniować można natomiast jako długotrwałą, istotną nieprawidłowość w procesach zarządzania organizacją. Badanie patologii organizacji stanowi wyodrębnioną część nauki o zarządzaniu, zajmującą się analizą nieprawidłowości w zarządzaniu, analizą dewiacji, a następnie teoretycznym ich uogólnianiem i określaniem środków zaradczych (Kieżun 2012). Pojęciem często używanym w kontekście funkcjonowania sektora publicznego jest sprawność działania, zdefiniowana na gruncie prakseologii, nauki traktującej o teorii sprawnego działania. Działania będą miały atrybut sprawności tylko wówczas, gdy cechować się będą skutecznością, korzystnością oraz ekonomicznością¹⁹.

¹⁹Zobacz: Espinas A. 1980. *Les origines de la technologie*. Revue Philosophique de la France et de l'Étranger, 30(3): 113–135; Mises L. 2011. *Ludzkie działanie. Traktat o ekonomii*. Instytut Ludwiga von Misesa, Wrocław; Kotarbiński T. 1955. *Traktat o dobrej robocie*. Ossolineum, Łódź.

Niesprawność organizacji lub procesu jest przeciwieństwem sprawności, czyli prakseologicznej oceny dobrej roboty, i rozumiana jest jako posiadanie niewystarczających walorów sprawności. Zbliżonym pojęciem do patologii jest dysfunkcja, będąca zjawiskiem niekorzystnie wpływającym na określony system społeczny. Dysfunkcja organizacji prowadzi do zakłóceń sprawnego funkcjonowania organizacji, natomiast dysfunkcja zarządzania utrudnia bądź też uniemożliwia właściwe zarządzanie wybranym systemem organizacyjnym. Długotrwałe oddziaływanie dysfunkcji może doprowadzić system do stanu patologicznego (Pasieczny 2012).

Najczęściej występującymi zjawiskami patologicznymi w funkcjonowaniu sektora publicznego są: korupcja, lobbying, nepotyzm, letaprywacja, buta urzędnicza oraz tzw. „jedzenie” na koszt publiczny. W sensie prawnym patologia w najwyższym stopniu kojarzona jest z korupcją, będącą twardą formą patologii. Miękkimi formami patologii są natomiast zjawiska związane między innymi z nadużywaniem stanowisk publicznych, prowadzeniem działalności sprzecznej z obowiązkami publicznymi, patologiczną partyjnością (Zabłocki 2012).

Zgodnie z definicją *Słownika Języka Polskiego* (2012), korupcja (łac. *corruptio* – zepsucie) jest żądaniem lub przyjmowaniem korzyści finansowych bądź majątkowych przez pracowników instytucji za naruszenie prawa lub wykonanie określonych czynności urzędowych. Synonimem korupcji jest przekupstwo, łapownictwo i łapówkarstwo. Korupcja występuje w sytuacji, gdy urzędnik ma strukturalną możliwość arbitralnego rozstrzygania w sprawach urzędowych. Negatywne konsekwencje korupcji potęguje brak transparentności, wadliwy system prawny oraz działania nieformalne. Wśród najczęściej spotykanych działań o charakterze korupcyjnym w sektorze publicznym wymienić można przekupstwo (łapownictwo), płatną protekcję, handel wpływami, kumoterstwo, nepotyzm, nieprawidłowości dotyczące zamówień publicznych, kontraktów, koncesji czy decyzji sądów, uchylanie się przed obowiązkiem podatkowym, świadome i niezgodne z prawem dysponowanie środkami z budżetu państwa i majątkiem stanowiącym dobro publiczne, a także wykorzystywanie środków budżetowych i majątku publicznego do celów prywatnych lub dla osiągnięcia osobistych korzyści. Korupcja w sektorze publicznym dotyczy przede wszystkim sfery zamówień publicznych, czyli sfery, gdzie dochodzi do wydatkowania publicznych pieniędzy na zakupy produktów i usług na potrzeby administracji.

Najczęstszą formą korupcji jest łapówkarstwo, mogące przybierać dwie formy. Zgodnie z zapisem *art. 228 Kodeksu Karnego*²⁰, łapownictwo bierne, potocznie określane jako sprzedajność, jest przyjmowaniem korzyści majątkowych lub osobistych bądź też przyjmowaniem obietnicy tych korzyści. Łapownictwo czynne, potocznie określane jako przekupstwo, sprecyzowane jest natomiast w *art. 229*²¹ i oznacza udzielenie lub obietnicę udzielenia korzyści majątkowej lub osobistej osobie pełniącej funkcję publiczną w związku z pełnieniem tej funkcji. Karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8 podlega zarówno osoba przyjmująca łapówkę, jak również osoba ją udzielająca. Sprawcą płatnej protekcji jest natomiast każdy, „kto powołując się na wpływy w instytucji państwowej, samorządowej, organizacji międzynarodowej albo krajowej lub w zagranicznej jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi albo wywołującymi przekonanie innej osoby lub utwierdzającej ją w przekonaniu o istnieniu takich wpływów, podejmuje się pośrednictwa w załatwieniu sprawy w zamian za korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę”. Kolejnym przejawem korupcyjnego zachowania funkcjonariuszy publicznych jest nadużycie władzy publicznej, będące przekroczeniem uprawnień lub niedopełnieniem obowiązków i działaniem na szkodę interesu publicznego lub prywatnego²².

Zjawisko korupcji rozpatrywać można w dwóch zasadniczych wymiarach: etycznym i prawnym. Na płaszczyźnie etycznej korupcja wiąże się z demoralizacją w strefie władzy publicznej oraz w relacji społeczeństwa do władzy. Prawny aspekt korupcji odnosi się natomiast do nielegalności określonych zachowań, takich jak wpływanie w sposób zakazany prawem na decyzje podejmowane przez organy władzy publicznej zarówno kolegialne, jak i jednoosobowe (Wypych 2003).

Kolejnym przejawem wadliwego funkcjonowania sektora publicznego jest lobbing (łac. *lobium*, *lobia* – krużganek, pasaż), będący wywieraniem wpływu na organy władzy państwowej w interesie określonych grup politycznych, gospodarczych lub społecznych (*Słownik Języka Polskiego* 2012). Obszarem lobbingowym jest legislacja, regulacje prawne oraz decyzje polityczne, stąd też lobbing stanowi praktyczną próbę projektowanego wpływania na postanowienia rządu i konkretne decyzje administracji publicznej. Lobbing rozumiany jest również jako dowolne

²⁰ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku – Kodeks Karny, Dz. U. 1997, nr 88, poz. 553.

²¹ Ibidem.

²² Ibidem.

działanie, przedsięwzięte w celu wpływania na funkcjonowanie instytucji państwowych, czyli wszystkich składowych centralnej i lokalnej administracji oraz innych organów publicznych (Kalinowski 2013). Aktywność lobbująca wpływać może na niekorzyść szeroko rozumianego dobra wspólnego. Podejmowane działania zbiorcze lobbystów, realizowane w drodze zinstytucjonalizowanego lub nieformalnego oddziaływania na decyzje podmiotów upoważnionych do rozstrzygania w kwestii podziału i redystrybucji zasobów społeczno-gospodarczych mają na celu uzyskanie realnego wpływu na zmianę obowiązującego stanu bądź jego utrzymaniu, zgodnie z potrzebami podmiotu lobbującego. Lobbying jest więc *a priori* ukierunkowany na osiągnięcie dóbr partykularnych, co leży w sprzeczności do realizowania dobra wspólnego i poszanowania interesu publicznego, w którym analizę kosztów i korzyści działań przeprowadza się z uwzględnieniem dobra szerszej grupy interesariuszy.

Powszechną patologią w funkcjonowaniu sektora publicznego jest także zjawisko nepotyzmu. Nepotyzm (łac. *nepos* – wnuk, bratanek) w dobie Średniowiecza i Odrodzenia stanowił system uprzywilejowania przez papieży ich krewnych. Państwa oparte na dynastiach rodowych lub władcach elekcyjnych opierały się na zinstytucjonalizowanym nepotyzmie, stanowiącym mechanizm utrzymania władzy. Współcześnie nepotyzm rozumiany jest jako faworyzowanie krewnych i przyjaciół przy obsadzaniu wysokich stanowisk i rozdawaniu godności przez osoby wpływowe (*Słownik Języka Polskiego* 2012). Nepotyzm uznawany jest za patologiczne relacje i zachowania stosowane przez osoby nadużywające stanowisk w celu osiągnięcia prywatnych celów i korzyści. Jest zatem jednym z przejawów faworytyzmu, będącego układem stosunków, w którym grupę protegowanych osób obdarza się szczególnymi względami (Koniuszewska 2009). Nepotyzm oznacza wszelkie formy faworyzowania pracowników spokrewnionych i niespokrewnionych, promowanie pracowników na podstawie pozamerytorycznych kryteriów oceny. Wymóg dystrybucji dóbr zgodnie z kompetencjami oraz potrzebami jednostek, stał się wyznacznikiem szeroko rozumianej sprawiedliwości społecznej. Arystoteles w swoich rozważaniach podejmował dodatkowo kwestię sprawiedliwości politycznej. Społeczeństwo powinno współżyć w taki sposób, aby tworzyło jedną całość (samowystarczalną). Rozważania nad problematyką równości i sprawiedliwości stanowią punkt wyjścia do normatywnych wizji ładu społecznego. Patologiczny charakter nepotyzmu prowadzi do zaburzeń sprawiedliwych

i równych relacji w społeczeństwie żyjącym w demokratycznym państwie prawa. Zjawisko nepotyzmu występuje w głównej mierze w środowisku elit politycznych, w krajach Trzeciego Świata oraz w krajach reżimu dyktatorskiego (Rosicki 2012).

Za patologię życia publicznego uznawana jest także letaprywacja, przejawiająca się w traktowaniu przez funkcjonariuszy publicznych państwa bądź samorządu jako „dobra niczyjego”, z którego w sposób oficjalny można przejmować wartości majątkowe i organizacyjne, używając mechanizmów prawnych stworzonych przez państwo (Błaś i in. 2004). Zjawisko uprzywilejowania państwa bardzo często dotyczy procesu transformacji gospodarczej, a szczególnie prywatyzacji, i ma wyraz w tworzeniu bądź omijaniu prawa, wykorzystywaniu luk prawnych lub interpretowaniu zapisów prawnych przez osoby mające formalny i nieformalny wpływ na proces prywatyzacji, w korzystny dla nich sposób. Za zaletę prywatyzacji uznaje się także korzystanie z majątku publicznego, interpretowanie prawa na swoją własną korzyść, wykorzystywanie zajmowanego wysokiego stanowiska w hierarchii oraz zawłaszczanie części organizacyjnej państwa, a następnie czerpanie z tego tytułu legalnych dochodów.

Kolejnym problemem zakłócającym prawidłowe funkcjonowanie organów sektora publicznego jest buta urzędnicza, oznaczająca władzę urzędnika wobec petenta urzędu i mająca swe źródło w braku pokory, wywyższaniu się, braku odpowiednich kompetencji kamuflowanych przez aroganckie zachowanie względem petenta i nierespektowaniu etosu służby cywilnej. Buta urzędnicza polega więc na zamierzonym i celowym wykorzystywaniu przez urzędnika publicznego posiadanej nad petentem władzy. Zjawisko wywyższania się negatywnie wpływa na wizerunek zwłaszcza administracji publicznej i niekorzystne jej postrzeganie zarówno przez klientów indywidualnych (obywateli), jak i instytucjonalnych (przedsiębiorstw) urzędów, co prowadzi do napięć i sporów w toku załatwiania spraw urzędowych.

Do niedoskonałości sektora publicznego zaliczyć można także tzw. „jedzenie” na koszt publiczny, będące nadmiernym wykorzystywaniem pieniędzy publicznych do realizacji niekiedy prywatnego interesu urzędnika państwowego. Taka patologiczna konsumpcja dotyczy w głównej mierze funduszy reprezentacyjnych oraz dodatków specjalnych z tytułu pełnienia określonego urzędu. Do patologii występujących w administracji publicznej, będącej częścią sektora publicznego, zaliczyć można także gigantomanię (przerost zatrudnienia w urzędach), luksus-

manię (przyznawanie sobie nadmiernych przywilejów, wydatki na luksusowe samochody i umeblowanie gabinetów, oficjalne podróże służbowe do egzotycznych krajów, marnotrawstwo w wykorzystywaniu nieoficjalnych funduszy pozabudżetowych); (Kieżun 2000), arogancję władzy (niechęć do uzasadniania własnych decyzji i lęk przez transparentnością działań organów publicznych) oraz korupcję (Kieżun 2012). Wśród deformacji organizacji sposobu funkcjonowania urzędów administracji publicznej wymienić natomiast można zmianę celu głównego na poboczny bądź też inny cel główny; zmianę sposobu działania; a także taką zmianę celów, w której cel pośredni staje się celem głównym, nadrzędnym. Wymienione patologie związane są ze zjawiskiem autonomizacji przepisów organizacyjnych, które wprowadzone dla osiągnięcia konkretnych celów organizacyjnych stają się wartością samą w sobie, niezależnie od realizacji tych celów. Działania jednostek organizacyjnych skoncentrowane są bowiem wówczas wyłącznie na celach pomocniczych, będących środkami do realizacji celów głównych (Simon 2007).

Wszelkie dysfunkcje i nieprawidłowości w funkcjonowaniu sektora publicznego wywierają niekorzystny wpływ na jego skuteczność i efektywność zarówno na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym, jak i międzynarodowym. Konstatacja ta jest szczególnie istotna w obliczu współczesnych przemian gospodarczo-cywilizacyjnych. Instytucje sektora publicznego odgrywają bowiem znaczącą rolę w kształtowaniu zarówno konkurencyjności gospodarki, jak i dobrobytu społecznego. W nurcie ekonomii instytucjonalnej i neoinstytucjonalnej, wyjaśnianie procesów gospodarczych oraz kwestii dotyczących wzajemnych relacji między dobrem prywatnym i dobrem wspólnym odbywa się w odniesieniu do instytucji, będących wzorem wykształconym przez społeczeństwo. Instytucja w klasycznym ujęciu T. Veblena (1924) jest „czymś w rodzaju zwyczaju, który stał się w sposób oczywisty niezbędny oraz powszechnie akceptowany”. W rozumieniu J. R. Commonsa, instytucja definiowana jest jako „działanie zbiorowe w celu kontroli działań indywidualnych. Działania zbiorowe obejmują wszystko od niezorganizowanych zwyczajów po wiele zorganizowanych i dobrze funkcjonujących organizacji” (Commons 1934). Instytucje w rozumieniu D. C. Northa (1991, 1994) są natomiast „obmyślanymi przez ludzi ograniczeniami, które kształtują polityczne, ekonomiczne i społeczne interakcje. Zawierają one zarówno nieformalne ograniczenia (sankcje, tabu, zwyczaje, tradycje, zasady postępowania), formalne reguły (konstytucje, prawo, prawa własności), jak i sposoby ich egzekwowania, które

wspólnie określają bodźcową strukturę społeczeństw, a w szczególności gospodarek”. Instytucje stanowią zatem zestaw ograniczeń zachowania w formie zasad i regulacji, jak również w formie zestawu moralnych, etycznych i behawioralnych norm, które precyzują sposób ich egzekwowania” (North 1984).

Można zatem stwierdzić, iż sprzyjające otoczenie instytucjonalne może być ważnym czynnikiem sprawczym służącym wzrostowi konkurencyjności gospodarki i dobrostanu społecznego na arenie międzynarodowej. Ocenie w rankingach konkurencyjności²³ w obszarze instytucji sektora publicznego podlegają kwestie związane z etyką i korupcją urzędniczą, prawem własności, niewydolnością rządu przejawiającą się w nadmiernie rozbudowanej biurokracji, łapówkarstwie bądź nepotyzmie. Warto także zwrócić uwagę na ranking warunków prowadzenia działalności gospodarczej Światowego Forum Ekonomicznego (ang. *World Economic Forum*, WEF), konstruowany w oparciu o opinie przedstawicieli biznesu. Lista warunków zawiera potencjalne utrudnienia, z jakimi może mieć do czynienia sfera biznesu. Nadmierna biurokracja i nieudolnie działająca administracja nie tylko utrudnia załatwianie spraw przez zwykłych obywateli i przedsiębiorców generując zbędne koszty transakcyjne, lecz także może stanowić istotną barierę w rozwoju prywatnego biznesu i konkurencyjności kraju. Rola czynników instytucjonalnych w kształtowaniu konkurencyjności gospodarek ma także bezpośrednie odzwierciedlenie w publikowanym co roku przez Bank Światowy rankingu *Doing Business*, oceniającym łatwość prowadzenia biznesu w poszczególnych krajach na świecie.

Szczególne istotne z punktu określania wpływu administracji publicznej na konkurencyjność gospodarki są czynniki instytucjonalne, w obszarze których ocenie i analizie poddawane są takie aspekty jak: prawa majątkowe, ochrona

²³ Najczęściej przywoływanym raportem konkurencyjności gospodarek jest raport *The Global Competitiveness Report* opracowywany przez Światowe Forum Ekonomiczne (ang. *World Economic Forum*, WEF). Raport ma na celu ocenę zdolności poszczególnych państw do zapewnienia swoim obywatelom wysokiego poziomu dobrobytu i określa pozycję konkurencyjną kraju za pomocą indeksu konkurencyjności (ang. *Global Competitiveness Index*). Kolejnym rankingiem uwzględniającym ramy instytucjonalne i uważanym za najbardziej szczegółowy i wnikliwy ranking konkurencyjności gospodarek jest *The World Competitiveness Yearbook* redagowany przez Międzynarodowy Instytut Rozwoju Zarządzania w Londynie (ang. *International Institute for Management Development*). Celem opracowania jest ocena zdolności poszczególnych państw do tworzenia i utrzymywania środowiska sprzyjającego konkurencyjności przedsiębiorstw.

własności intelektualnej, przeniesienie środków publicznych, publiczne zaufanie polityków, nieprawidłowości w płatnościach i łapówki, niezawisłość sędziowska, faworyzowanie w decyzjach urzędników państwowych, marnotrawstwo wydatków rządowych, ciężar regulacji rządowych, skuteczność ram prawnych rozstrzygania sporów, skuteczność ram prawnych trudnych przepisów, przejrzystość polityki rządowej, biznesowe koszty terroryzmu, biznesowe koszty przestępczości i przemocy, zorganizowana przestępczość, wiarygodność policji, etyczne zachowanie firm, siła audytu i sprawozdawczości norm, skuteczność zarządów spółek, ochrona interesów akcjonariuszy mniejszościowych, a także siła ochrony inwestorów.

Otoczenie, w którym funkcjonują przedsiębiorstwa w poszczególnych państwach może sprzyjać podnoszeniu przewagi konkurencyjnej na szczeblu organizacji, co przekłada się na przewagę konkurencyjności gospodarki. Jednym z czynników konkurencyjności jest zatem jakość rządów, w ramach którego dokonywana jest ocena polityki gospodarczej wpływającej na konkurencyjność gospodarki poprzez finanse publiczne, politykę fiskalną, przepisy prawa dotyczące biznesu oraz instytucje. Biorąc pod uwagę efektywność rządów, konkurencyjność gospodarki oceniana jest przez pryzmat otoczenia instytucjonalnego, wpływającego na sprawność państwa. Ocenie poddawane są ramy prawne i regulacyjne, adaptacja polityki rządu, rządowe decyzje, przejrzystość, biurokracja, przekupstwo i korupcja oraz ustawodawstwo biznesowe. Podsumowując można stwierdzić, iż kondycja otoczenia instytucjonalnego ma istotny wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy. Wpływ jakości instytucji na wzrost gospodarczy i konkurencyjność gospodarki przejawia się w skłonności do inwestycji w danym kraju. Kluczowym staje się także postawa rządu wobec rynków i wolności gospodarczej. Głównymi barierami mogącymi hamować, bądź też utrudniać poprawę konkurencyjności gospodarki jest przede wszystkim nadmierna biurokracja, korupcja oraz brak przejrzystości i wiarygodności instytucji. Patologie w funkcjonowaniu sektora publicznego przyczyniają się do generowania wysokich kosztów transakcyjnych, co w konsekwencji prowadzi do spadku produktywności gospodarki i dobrobytu społecznego. Brak konkretnych działań podejmowanych w celu poprawy warunków otoczenia instytucjonalnego przyczyniać się może do rozrostu aparatu administracyjnego, destrukcyjnego w swoich skutkach. Chodzi bowiem o to, aby nie doszło do sytuacji, opisywanej lapidarnie przez Ž. Petana – „To nie nasza biurokracja jest za duża na nasze państwo, tylko nasze państwo jest za małe na naszą biurokrację”.

Identyfikacja źródeł niesprawności sektora publicznego oraz siła ich oddziaływania stanowi podstawę diagnozy stanu faktycznego, a także bodziec do poszukiwania metod eliminowania newralgicznych obszarów. Z pewnością remedium na pojawiające się problemy są innowacyjne techniki zarządzania sektorem publicznym, mające na celu efektywniejsze wykorzystanie środków publicznych. Dużą rolę w tym zakresie odegrać może również partnerstwo publiczno-prywatne, które dzięki kooperacji dwóch sektorów charakteryzujących się odmienną logiką funkcjonowania – sektora publicznego i prywatnego – przyczyniać się może do zacieśnienia współpracy między podmiotami tych sektorów. Ekonomiczna zasada racjonalnego działania formułowana jest w dwóch wariantach. Sektor publiczny funkcjonuje w oparciu o zasadę minimalizacji nakładów ponoszonych w związku ze świadczeniem usług i dostarczaniem dóbr publicznych. Odmienną zasadą działania charakteryzuje się sektor prywatny, bowiem przedsiębiorstwa komercyjne ukierunkowane są na maksymalizację zysku z prowadzonej działalności gospodarczej. Domeną funkcjonowania sektora publicznego jest zatem działanie zgodne z poszanowaniem interesu publicznego, rozumianego w szczególności jako oszczędność w gospodarowaniu środkami publicznymi. Sektor prywatny zaś cechujący się elastycznością, innowacyjnością oraz konkurencyjnością działa zgodnie z motywem osiągnięcia zysku.

Współcześnie istnieje powszechna zgoda co do tego, iż kluczem do trwałego rozwoju gospodarki jest rynek i prywatna przedsiębiorczość, państwo zaś powinno odgrywać ważną, aczkolwiek uzupełniającą rolę w życiu gospodarczym. Dokładny jednak zakres funkcji państwa ciągle pozostaje źródłem kontrowersji. Jednym z najważniejszych wyzwań stojącym przed społeczeństwem i gospodarką jest podniesienie sprawności funkcjonowania państwa i sfery publicznej. Szczególne znaczenie w tym procesie przypisuje się racjonalizacji gospodarowania w sektorze publicznym. W celu niwelowania negatywnych skutków wynikających z niesprawności sektora publicznego, należałoby także dokonać zmian legislacyjnych prowadzących do stanowienia dobrego prawa i w konsekwencji sprawnego rządzenia.

Rolą sektora publicznego jest zapewnienie efektywnej w sensie Pareto alokacji zasobów w sytuacji zawadności runku (ang. *market failure*) w celu zlikwidowania lub zminimalizowania społecznej utraty dobrobytu. Negatywnym skutkiem patologii może być wykorzystywanie struktur państwa do zawłaszczania przestrzeni publicznej, a co za tym idzie, ograniczania dostępu do wszelkich dóbr publicz-

nych. Patologiczne zjawiska występujące w funkcjonowaniu sektora publicznego są w znacznej mierze skutkiem ubocznym wadliwych rozwiązań strukturalnych i prawno-organizacyjnych. Znajomość anatomii patologii sektora publicznego, a więc źródeł i konsekwencji jego niesprawności, stanowi asumpt do podejmowania prób formułowania rekomendacji dotyczących pożądanych kierunków zmian i niwelowania szkodliwych efektów zewnętrznych. Wymaga to jednak szerokiego podejścia badawczego ukierunkowanego na identyfikację szeregu czynników mających wpływ na funkcjonowanie sektora publicznego o charakterze zarówno ekonomicznym i politycznym, jak również społecznym, kulturowym i aksjologicznym.

3.3. Zarys nowego paradygmatu funkcjonowania administracji publicznej

Sektor publiczny odgrywa bardzo istotną rolę w tworzeniu dobrobytu ekonomicznego. Rolę tę można rozpatrywać w wielu różnych płaszczyznach, poczynając od kreowania wartościowych idei i sprawowania przywództwa w życiu społeczno-politycznym, poprzez kształtowanie polityki i odpowiednich rozwiązań instytucjonalnych, a kończąc na jakości i efektywności realizacji bieżących zadań stojących współcześnie przed różnymi podmiotami tego sektora (Figiel, Kożuch 2012). W zależności od przyjętej w danym społeczeństwie formuły funkcjonowania sektora publicznego jego wpływ na poziom dobrobytu ekonomicznego może być – w sensie porównawczym – korzystny, bądź niekorzystny. Innymi słowy, w niektórych krajach sektor publiczny, a zwłaszcza administracja publiczna, może sprzyjać zwiększaniu dobrobytu ekonomicznego, a w innych stanowić źródło znaczących ograniczeń w tym zakresie. Wynika to z uzasadnionych logicznie, a także udokumentowanych empirycznie, związków między funkcjonowaniem administracji publicznej a konkurencyjnością gospodarki. Nawiązując do metodyki pomiaru konkurencyjności przyjętej przez Światowe Forum Ekonomiczne (ang. *World Economic Forum – WEF*) związki te można rozpatrywać przede wszystkim w kontekście jakości i efektywności funkcjonowania instytucji (Schwab 2018).

W ostatnim rankingu WEF z 2018 roku Polska – tak samo jak w roku 2017 – została sklasyfikowana na 37. miejscu w gronie 140 krajów. Można to uznać za pewien, nieznaczny postęp w porównaniu do początku obecnej dekady, albowiem zarówno w 2010, jak i 2011 roku Polska znalazła się na 41. miejscu. Trudno jed-

nakże przyjąć, że pozycja Polski w rankingu WEF uległa w tym czasie znaczącej poprawie. Polskę wyprzedza nadal wyraźnie nie tylko szereg krajów europejskich (takich jak np. Czechy, będące na miejsce 29.), ale także takie kraje jak np. Malezja (miejsce 25.), czy Chile (miejsce 33.). W takich filarach konkurencyjności jak instytucje i umiejętności, które można uznać za dość ściśle związane z efektywnym funkcjonowaniem i jakością administracji publicznej, niektóre składowe wskaźniki tych filarów zostały ocenione niepokojąco nisko (miejsce w połowie ogólnej liczby krajów lub poniżej). W filarze instytucje są to:

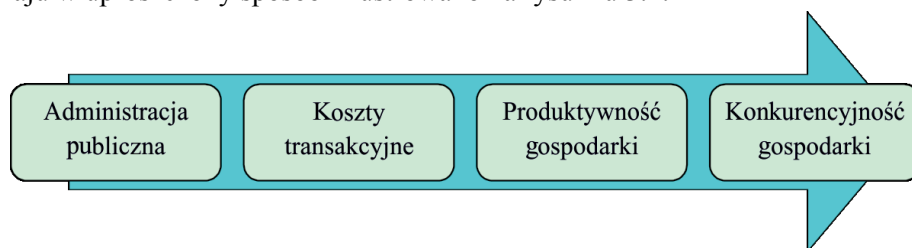
- kapitał społeczny – 70. pozycja w rankingu;
- niezależność sądownictwa – 114. pozycja w rankingu;
- efektywność ram prawnych w kwestionowaniu regulacji – 123. pozycja w rankingu;
- obciążenie regulacjami rządowymi – 111. pozycja w rankingu;
- efektywność ram prawnych w rozwiązywaniu sporów – 106. pozycja w rankingu;
- przyszłościowa orientacja rządu – 110. pozycja w rankingu;
- prawa własności – 98. pozycja w rankingu;
- ochrona własności intelektualnej – 73. pozycja w rankingu.

W przypadku filaru umiejętności do wskaźników tych należą:

- jakość kształcenia zawodowego – 106. pozycja w rankingu;
- zbiór umiejętności absolwentów – 109. pozycja w rankingu;
- krytyczne myślenie w nauczaniu – 83. pozycja w rankingu.

W świetle tych wyników można dojść do wniosku, że dla poprawy międzynarodowej oceny sfery instytucjonalnej polskiej gospodarki konieczne jest stonowienie dobrego prawa oraz sprawne rządzenie zależne – na zasadzie sprzężenia zwrotnego – niewątpliwie od jakości i efektywności funkcjonowania różnych rodzajów i szczebli administracji publicznej. Trudno też nie zgodzić się z zasadnością przypuszczenia, że te niskie, dalekie od zadowalających oceny wymienionych, częściowych wskaźników konkurencyjności, mają przynajmniej pośredni związek z kapitałem intelektualnym administracji publicznej, w tym samorządowej. Wskazuje to również na potrzebę odmiennego od etatystycznego spojrzenia sposób funkcjonowania administracji publicznej, a mianowicie spojrzenie pod kątem roli odgrywanej przez nią w tworzeniu dobrobytu ekonomicznego społeczeństwa.

Punktem wyjścia jest w tym ujęciu identyfikacja mechanizmu wpływu administracji publicznej na konkurencyjności gospodarki. Ekonomiczną istotę tego mechanizmu polegającego na transmisji kosztów i efektów funkcjonowania administracji publicznej do sfery wyników uzyskiwanych przez gospodarkę danego kraju w uproszczony sposób zilustrowano na rysunku 3.2.



Rys. 3.2. Mechanizm ekonomicznego oddziaływania kosztów i efektów funkcjonowania administracji publicznej na konkurencyjność gospodarki

Źródło: Figiel, Kożuch 2012.

Kluczowym elementem przedstawionego mechanizmu jest generowanie przez administrację publiczną określonego poziomu kosztów transakcyjnych wskutek interakcji zachodzących między podmiotami rynkowymi i towarzyszącym ich działalności otoczeniem instytucjonalnym. Lapidarnym uzasadnieniem takiego podejścia może być pogląd wyrażony przez R.H. Coase’a, który odwołując się do Adama Smitha stwierdził, że niższe koszty transakcyjne związane z wymianą sprzyjają rozwojowi specjalizacji, a tym samym wzrostowi produktywności gospodarki. Podkreślił on również, iż poziom kosztów transakcyjnych zależy od instytucji w danym państwie, jego systemu prawnego, politycznego, a także kultury (Coase 1998).

Koszty transakcyjne ponoszone przez sektor biznesu, ale również przez zwykłego podatnika, mogą być generowane w różnych okolicznościach i kształtować się na różnym poziomie w zależności od sprawności i efektywności realizacji zadań administracji publicznej. Z pewnością różne też może być znaczenie – bądź inaczej mówiąc odczuwana „dolegliwość” – poszczególnych warunków w kształtowaniu otoczenia biznesowego w zależności od specyfiki i poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego danego kraju. Przykładem może być zróżnicowane pojmowanie stabilności politycznej, czy stopień akceptacji wysokich podatków związany między innymi z odmiennym poczuciem sprawiedliwości społecznej (Figiel 2012).

Trafne określenie poziomu kosztów transakcyjnych generowanych przez sektor publiczny, w tym administrację publiczną, nie jest łatwe. Wynika to głównie z faktu, że jedynie koszt usług transakcyjnych w gospodarce mających wartość pieniężną weryfikowaną przez rynek może być mierzony w sposób w miarę zadowalający. Za przykład odnoszący się do administracji publicznej mogą służyć opłaty urzędowe (niskie albo wysokie) pobierane za różnego rodzaju zezwolenia związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Trudno jest natomiast określić koszt związany z poszukiwaniem informacji i czasem poświęconym na czynności związane z dokonaniem tych opłat. Tego typu koszt transakcyjny jest wprost nieobserwowalny, stąd też choćby szacunkowe określenie jego wysokości jest bardzo kłopotliwe. Nie zmienia to faktu, że jego występowanie jest odczuwalne i identyfikowalne, szczególnie w kategoriach kosztów alternatywnych, bądź inaczej mówiąc, kosztów utraconych korzyści powstałych w wyniku nie zawsze ekonomicznie uzasadnionego poświęcenia środków i czasu na zadośćuczynienie wymogom formalnym egzekwowanym przez administrację publiczną, zarówno w stosunku do podmiotów gospodarczych jak i obywateli (Figiel, Kożuch 2012).

W świetle tych konstatacji można przyjąć, że występują nie zawsze dostrzegane związki przyczynowo-skutkowe między instytucjami, których egzemplifikacją są między innymi określone reguły gry wprowadzane i egzekwowane przez administrację publiczną, a konkurencyjnością gospodarek (Figiel, Kożuch 2012). Można też założyć, iż niebagatelne znaczenie w tym zakresie odgrywa kapitał intelektualny związany ze sferą administracji publicznej. Na podstawie doświadczeń rozwiniętych społeczeństw można wnioskować, iż podstawową cechą tego kapitału powinno być myślenie i działanie w kategoriach tworzenia wspólnego dobra. W aplikacyjnym wymiarze kluczowe znaczenie mają oparte na konkurencyjnych rozwiązaniach, efektywne usługi publiczne, w odróżnieniu od biurokracji nacechowanej z reguły niesprawnością (Brandl 2006, s. 123-129).

Filozofia kreowania „wspólnego dobra” poprzez świadczenie efektywnych usług publicznych stanowi koncepcyjną inspirację do kształtowania nowego paradygmatu funkcjonowania administracji publicznej, wychodzącego naprzeciw współczesnym wyzwaniom społeczno-gospodarczym. Przyjmując założenie, że oferowanie usług przez administrację publiczną jest nieuchronnie związane za-

równy z kosztami mierzalnymi w sensie księgowym, jak również kosztami alternatywnymi, za fundament nowego paradygmatu funkcjonowania administracji publicznej należy uznać teorię kosztów transakcyjnych z rozwiązaniami aplikacyjnymi dostosowanymi do specyfiki tego sektora.

We współczesnym świecie trudno sobie wyobrazić sprawne działanie administracji publicznej bez wykorzystania nowoczesnych technologii informacyjnych i telekomunikacyjnych. Cyfryzacja administracji publicznej wymaga jednakże racjonalnego podejścia i nie może być celem samym w sobie. Przenoszenie usług administracji publicznej na platformę elektroniczną powinno być poprzedzone analizą zakresu i charakteru przypisanych jej zadań, służącą identyfikacji i opisowi przebiegu procesów związanych z realizacją tych zadań. Optymalizacja i standaryzacja procesów powinna stanowić podstawę informatyzacji usług administracji publicznej prowadzącej nie tylko do sprawnego ich świadczenia, lecz także do tworzenia wartości dodanej dla podmiotów korzystających z tych usług (Figiel, Kożuch 2012). Stanowi to również drogę do poszukiwania sposobów ograniczenia kosztów transakcji generowanych na styku sektora biznesu z sektorem administracji poprzez tworzenie nowych rozwiązań zarządczych i informatycznych możliwych do wykorzystania w racjonalizacji funkcjonowania administracji publicznej. Do tych rozwiązań należy wdrożenie zarządzania procesowego oraz standaryzacja i informatyzacja działań urzędów w oparciu o modele referencyjne procesów (Stemberger, Jaklic 2007).

Wykorzystanie tego podejścia wywodzącego się z doświadczeń biznesu oznacza, że administracja publiczna oparta na zarządzaniu procesowym świadczy przede wszystkim usługi dla klientów, a nie – jak zwykle ma obecnie miejsce – obsługuje petentów (Saxena 1996). W konsekwencji oznacza to, iż za niezbędnym dopełnieniem nowego paradygmatu administracji publicznej staje teoria zarządzania procesowego w organizacji. Wykorzystanie tej teorii w praktyce administracji samorządowej powinno być nierozzerwalnie związane z realizacją szeroko pojętej koncepcji *e-government* utożsamianej (na przykład przez Komisję Europejską) z e-administracją opartą na zastosowaniu technologii informatycznych. Wprowadzenie efektywnych rozwiązań w tym zakresie wymaga umiejętnego mapowania procesów w różnego rodzaju urzędach administracji publicznej.

Powodzenie realizacji działań mających na celu wykorzystanie tych rozwiązań w administracji samorządowej uzależnione jest też niewątpliwie od dojrzałości procesowej poszczególnych urzędów (Krukowski 2016). W tym kontekście nie do przecenienia jest się również rola kapitału intelektualnego w praktycznym wykorzystaniu przedstawionego w zarysie nowego paradygmatu administracji publicznej.

4. Praktyka zarządzania i deklarowane potrzeby szkoleniowe w badanych urzędach

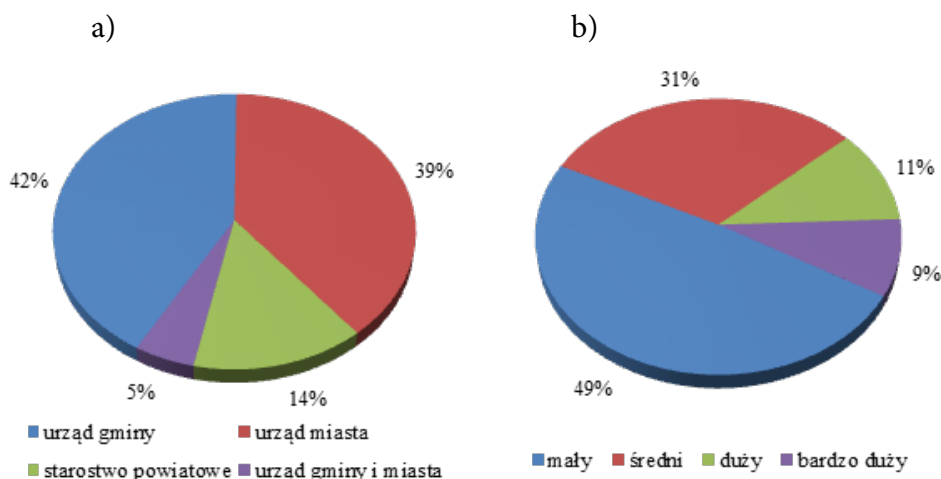
4.1. Metodyczne założenia badań

Celem przeprowadzonych badań empirycznych była identyfikacja podejść i metod zarządzania wykorzystywanych w tych urzędach oraz potrzeb szkoleniowych ich pracowników. Badania przeprowadzono w 2015 roku przy wykorzystaniu kwestionariusza ankiety (forma elektroniczna i papierowa), adresowanego do pracowników urzędów administracji samorządowej w Polsce²⁴. Składał się on z dwóch części. W pierwszej z nich zawarto 29 podejść i metod zarządzania, pogrupowanych w czterech głównych kategoriach: zarządzanie strategiczne, zarządzanie finansowe, zarządzanie jakością oraz zarządzanie kadrami. Respondenci poproszeni zostali o wskazanie stopnia wykorzystania metod (podejść) stosowanych w swoim urzędzie na trójstopniowej skali: metody stosowane w pełnym zakresie, stosowane w ograniczonym zakresie i metody niestosowane. Część druga kwestionariusza odnosiła się natomiast do potrzeb szkoleniowych zgłaszanych przez pracowników urzędów. Respondenci zostali poproszeni o zaznaczenie trzech spośród następujących potencjalnych tematów szkoleń, jakimi byłiby zainteresowani: etyka zawodowa, informatyzacja pracy w urzędzie, kształtowanie przywództwa i budowanie zespołu, negocjacje, organizacja pracy i zarządzanie czasem, profesjonalna obsługa klienta, rachunkowość zarządcza, zarządzanie jakością, zarządzanie procesami w administracji publicznej, zarządzanie ryzykiem, zasady konstrukcji i wdrażania budżetu zadaniowego. W końcowej części kwestionariusza zamieszczono kilka pytań dotyczących charakterystyki urzędu.

Uzyskane wyniki przedstawiono w ujęciu całej zbiorowości oraz wyodrębnionych ich dwóch grup pod względem typu i wielkości urzędu. Takie podejście pozwoliło na zdiagnozowanie i zobrazowanie wpływu typu urzędu oraz jego wielkości na stosowane metody (podejścia) zarządzania oraz zgłaszane potrzeby

²⁴ Badania przeprowadzono w ramach projektu *Systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST* realizowanego przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji w partnerstwie z Uniwersytetem Warmińsko-Mazurskim w Olsztynie reprezentowanym przez Międzynarodowe Centrum Biznesu i Administracji Publicznej (POKL. Priorytet V: Dobre rządzenie. 5.2: Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej. 5.2.2: Systemowe wsparcie funkcjonowania administracji samorządowej).

szkoleniowe. Przyjmując kryterium typu urzędu wyróżniono starostwa powiatowe, urzędy miasta (miejskie), urzędy gminy, urzędy gminy i miasta, urzędy marszałkowskie oraz urzędy powiatowe. Za kryterium różnicujące wielkość urzędu przyjęto natomiast liczbę pracowników w nim zatrudnionych. Na tej podstawie dokonano podziału wszystkich badanych urzędów na urzędy małe, w których zatrudnionych było mniej niż 50 pracowników, urzędy średnie, w których wielkość zatrudnienia mieściła się w przedziale 51-150 osób, urzędy duże, w których wielkość zatrudnienia wynosiła od 151 do 500 pracowników oraz urzędy bardzo duże, w których zatrudnionych było ponad 500 pracowników. Badania przeprowadzono w grupie 204 urzędów administracji samorządowej, których strukturę pod względem typu i wielkości przedstawiono na rysunku 4.1a, b.



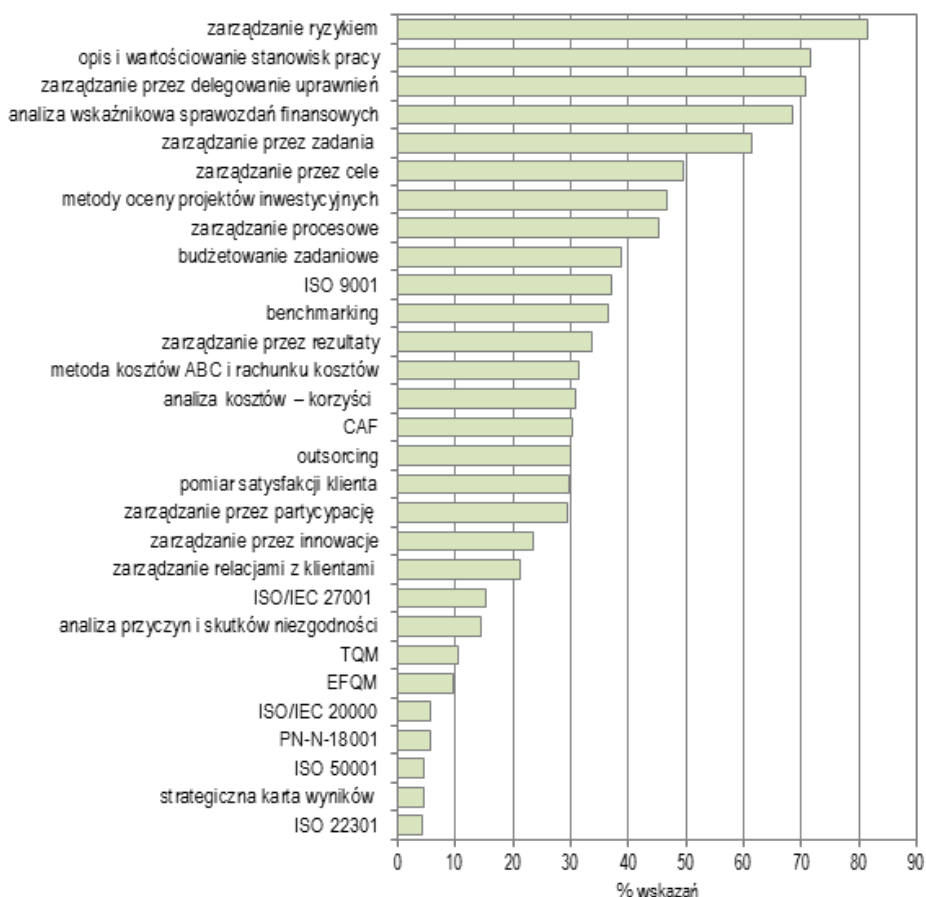
Rys. 4.1. Struktura badanych urzędów administracji samorządowej pod względem typu (a) oraz wielkości urzędów (b)

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Najliczniejszą grupę stanowiły urzędy gminy (85 urzędów – 42%) i urzędy miast (79 urzędów – 39%). W strukturze badanej zbiorowości 14% stanowiły starostwa powiatowe (29 urzędów), a 5% urzędy miasta i gminy (9 urzędów). W zdecydowanej większości (80%) były to małe i średnie urzędy, w których zatrudnienie nie przekraczało 150 osób. Najmniej liczną grupę, stanowiącą zaledwie 9% wszystkich badanych urzędów, stanowiły urzędy bardzo duże pod względem wielkości zatrudnienia.

4.2. Podejścia i metody zarządzania w praktyce jednostek samorządu terytorialnego

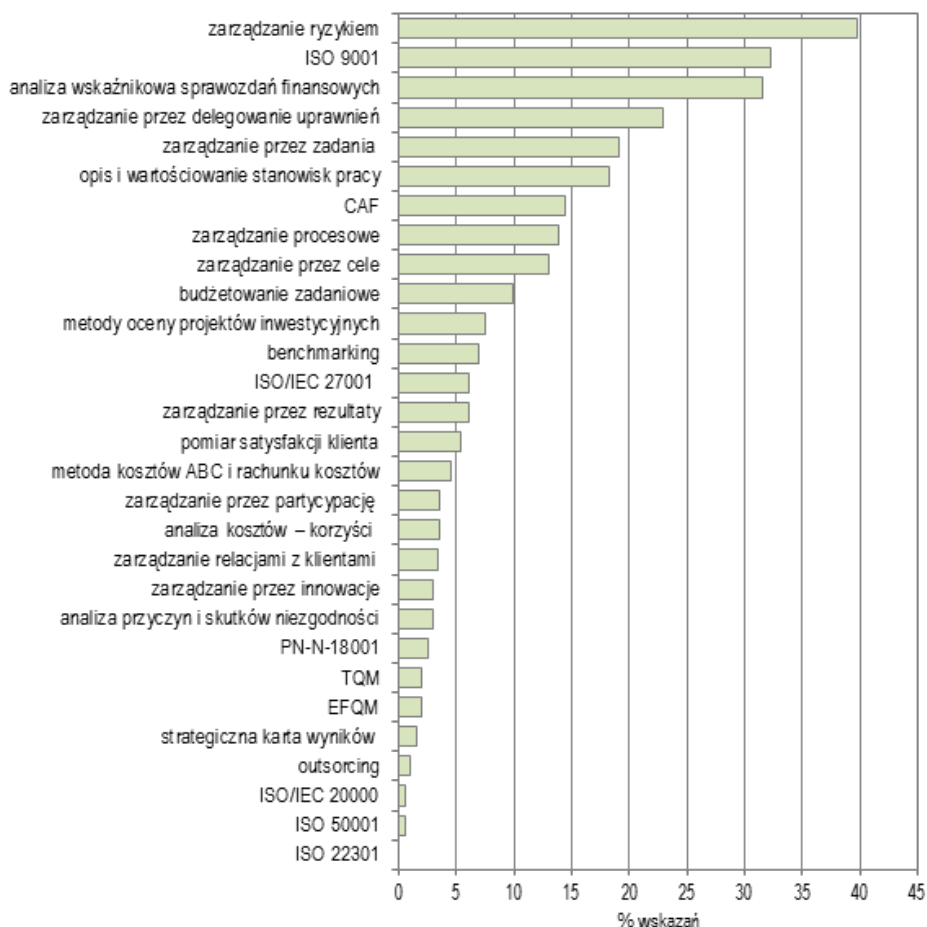
Na rysunku 4.2 przedstawiono hierarchizację ważności metod zarządzania pod względem częstości ich stosowania w badanych jednostkach samorządu terytorialnego. Najczęściej stosowanymi metodami były: zarządzanie ryzykiem, opis i wartościowanie stanowisk pracy, zarządzanie przez delegowanie uprawnień, analiza wskaźnikowa sprawozdań finansowych, zarządzanie przez zadania, zarządzanie przez cele, metody oceny projektów inwestycyjnych, zarządzanie procesowe, budżetowanie zadaniowe, ISO 9001, benchmarking, zarządzanie przez rezultaty, metoda kosztów ABC i rachunku kosztów, analiza kosztów – korzyści, CAF, outsourcing, pomiar satysfakcji klienta, zarządzanie przez partycypację, zarządzanie przez innowacje, zarządzanie relacjami z klientami, ISO/IEC 27001, analiza przyczyn i skutków niezgodności, TQM, EFQM, ISO/IEC 20000, PN-N-18001, ISO 50001, strategiczna karta wyników, ISO 22301.



Rys. 4.2. Hierarchizacja ważności metod zarządzania

Źródło: opracowanie własne na podstawie W. Kozłowski (2015).

Biorąc pod uwagę stopień wdrażania poszczególnych metod można stwierdzić, że w ponad 30% urzędów w pełnym zakresie stosowane było zarządzanie ryzykiem, normy ISO 9001 oraz analiza wskaźnikowa sprawozdań finansowych (rys. 4.3).



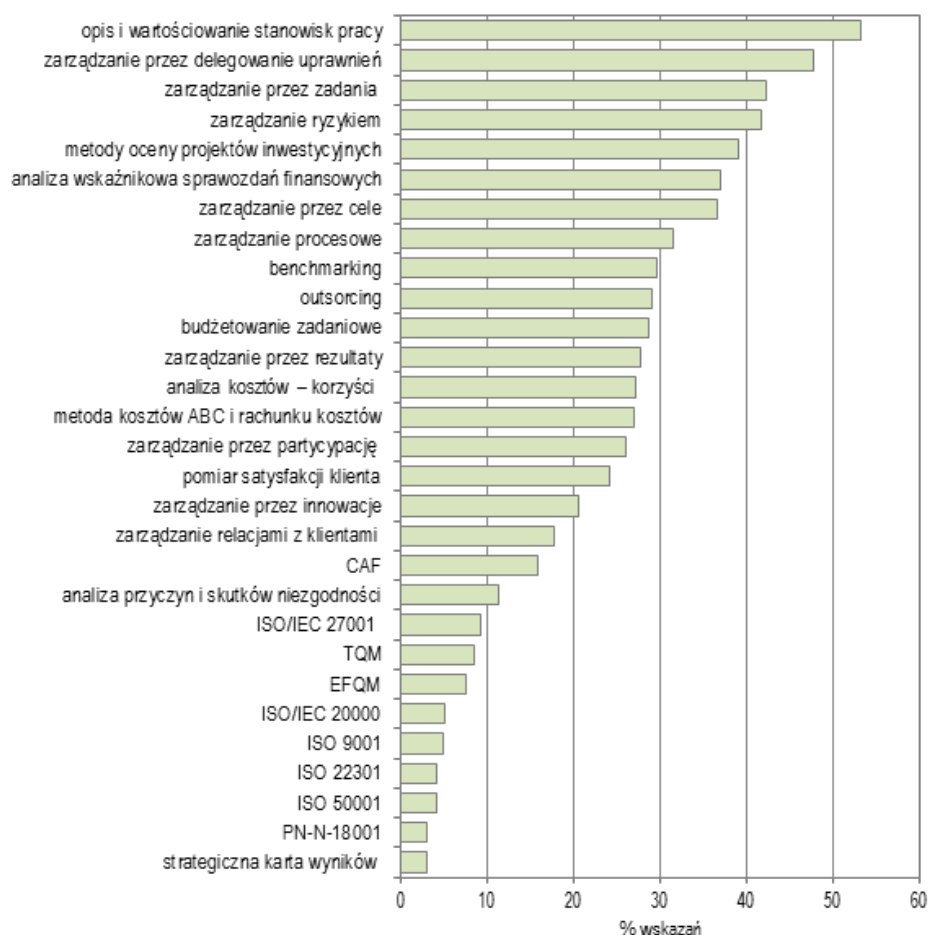
Rys. 4.3. Odsetek urzędów stosujących metodę zarządzania w pełnym zakresie

Źródło: opracowanie własne na podstawie W. Kozłowski (2015).

Do najczęściej stosowanych metod w ograniczonym zakresie zaliczyć można natomiast opis i wartościowanie stanowisk pracy, zarządzanie przez delegowanie uprawnień, zarządzanie przez zadania oraz zarządzanie ryzykiem (rys. 4.4).

Zarządzanie strategiczne, rozumiane jest jako sztuka budowania i urzeczywistniania strategii jednostki administracji publicznej. Sekwencje działania stra-

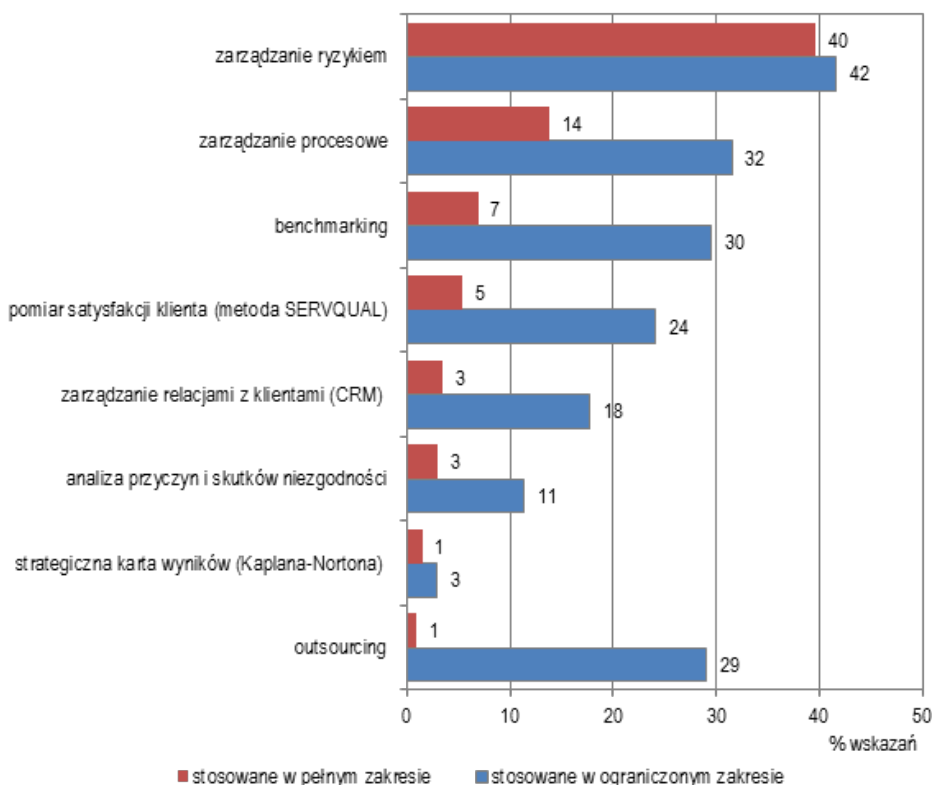
tegicznego obejmują formułowanie wizji rozwoju danej jednostki, określenie misji jednostki w procesie realizacji przyjętej wizji rozwoju, przekształcanie misji jednostki w konkretne cele ogólne i szczegółowe działania, określenie sposobów działania, realizację przyjętej strategii oraz monitorowanie i ocenę rezultatów i przebiegu realizacji wdrożonej strategii działania (*Obszary zarządzania...* 2002). Działania te mają na celu usprawnienie procesu funkcjonowania danej jednostki oraz zapewnienie efektywnego wykorzystania posiadanych zasobów tak materialnych, jak i niematerialnych. Aktualizacja strategii uwzględniać powinna zatem istniejące uwarunkowania oraz charakter zmian zachodzących w otoczeniu funkcjonowania badanej jednostki.



Rys. 4.4. Odsetek urzędów stosujących metodę zarządzania w ograniczonym zakresie

Źródło: opracowanie własne na podstawie Kozłowski (2015).

Najczęściej stosowaną metodą zarządzania strategicznego było zarządzanie ryzykiem, które wdrażano łącznie w 82% badanych urzędów. W 40% z nich stosowano ją w pełnym zakresie. Drugą pod względem częstości stosowania metodą było zarządzanie procesowe, które wdrażane było łącznie w 46% badanych urzędów, jednak tylko w 14% stosowano ją w pełnym zakresie (rys. 4.5).



Rys. 4.5. Odsetek urzędów stosujących metody zarządzania strategicznego w pełnym i ograniczonym zakresie

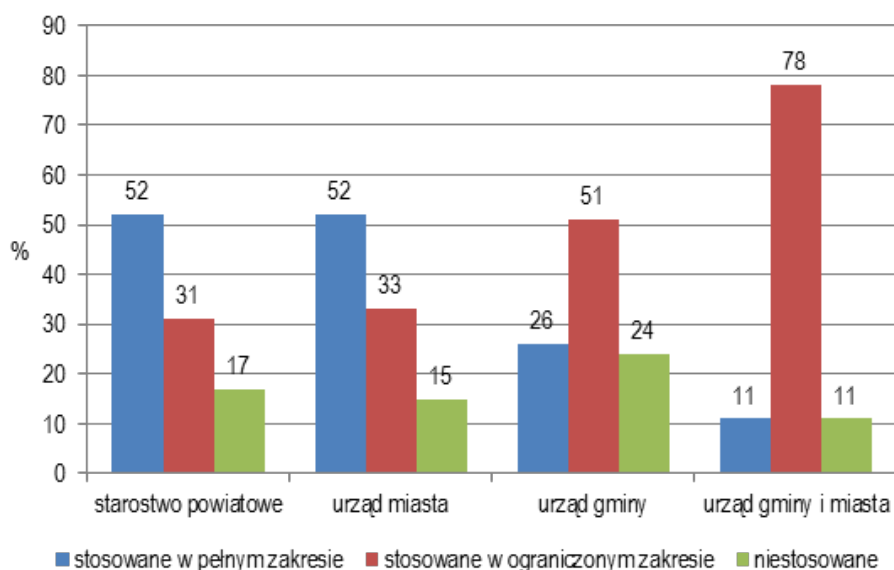
Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Wynikać to może z faktu, iż wdrożenie zarządzania procesowego jest przedsięwzięciem kosztochłonnym. Wymaga bowiem prawidłowej identyfikacji wszystkich procesów realizowanych w urzędzie, określenia osób odpowiedzialnych za prawidłowy przebieg procesów, a także stałego monitorowania w celu doskonalenia realizowanych już procesów oraz identyfikacji i eliminowania pojawiających się nieprawidłowości. Uwzględniając jednak współczesne zmiany w podejściu do

sposobu zarządzania urzędem można przypuszczać, iż metoda ta implementowana będzie w coraz większej liczbie urzędów, chociażby ze względu na coraz większe zainteresowanie zarówno teoretyków, jak i praktyków nowym paradygmatem funkcjonowania administracji publicznej opartym na zarządzaniu procesowym. Metodę outsourcingu (polegającą na przekazywaniu niektórych zadań, funkcji, czy procesów do realizacji firmie zewnętrznej) i benchmarkingu (będącego narzędziem kontroli zarządczej w urzędach i polegającego na porównywaniu procesów i praktyk stosowanych przez dany urząd ze stosowanymi w urzędach uważanych za najlepsze w analizowanej dziedzinie celem udoskonalenia przebiegu procesów i wykorzystaniu najlepszych doświadczeń) w ograniczonym zakresie stosowano w 30% badanych urzędów. W pełnym zakresie metody te wdrażane były odpowiednio w zaledwie 1% i 7% badanych urzędów. W 29% urzędów dokonywano pomiaru satysfakcji klientów wykorzystując metodę SERVQUAL, potwierdzając tym samym konieczność orientacji na potrzeby klienta w procesie świadczenia usług publicznych. W 21% urzędów wdrażano także systemy zarządzania relacjami z klientami (ang. CRM – *Customer Relationship Management*), mające na celu wzrost efektywności pracy urzędów poprzez zautomatyzowanie procesów związanych ze świadczeniem usług i obsługą zarówno klientów indywidualnych (obywateli), jak i instytucjonalnych (przedsiębiorców, organizacji) urzędów. Wymienione wyżej metody w pełnym zakresie stosowane były jednak w mniej niż w 5% urzędów. Zdecydowanie najrzadziej implementowaną w badanych urzędach metodą zarządzania strategicznego była strategiczna karta wyników Kaplana-Nortona, będąca koncepcją monitorowania strategii urzędu poprzez spójny system wskaźników finansowych i pozafinansowych stosowanych do bieżącej oceny stanu organizacji, którą łącznie stosowano jedynie w 4% badanych urzędów. Na podstawie uzyskanych wyników można stwierdzić, iż w zdecydowanej większości badanych urzędów monitorowano strategię urzędu poprzez wykorzystanie różnych metod zarządzania strategicznego, z czego najczęściej wykorzystywaną było zarządzanie ryzykiem.

Na rysunku 4.6 przedstawiono zależność między typem urzędu, a stopniem stosowania metody zarządzania ryzykiem, będącej najczęściej wykorzystywanym podejściem w zarządzaniu strategicznym w badanych urzędach. Zarządzanie ryzykiem powszechnie stosowane było w ok. 84% badanych starostw powiatowych i urzędów miast, w przypadku których uzyskano bardzo zbieżne wyniki w udzielanych odpowiedziach. W pełnym zakresie metoda ta stosowana była w nieco ponad połowie z badanych urzędów, natomiast w co trzecim wdrażano ją w ograniczonym

zakresie. Zdecydowanie najczęściej podejście to w ograniczonym zakresie miało zastosowanie w urzędach miasta i gminy (78%). Można zatem stwierdzić, że wraz ze wzrostem skali działalności urzędów związanej z większym zasięgiem terytorialnym świadczenia usług publicznych, rośnie częstotliwość wdrażania metody zarządzania ryzykiem w funkcjonowaniu urzędu.

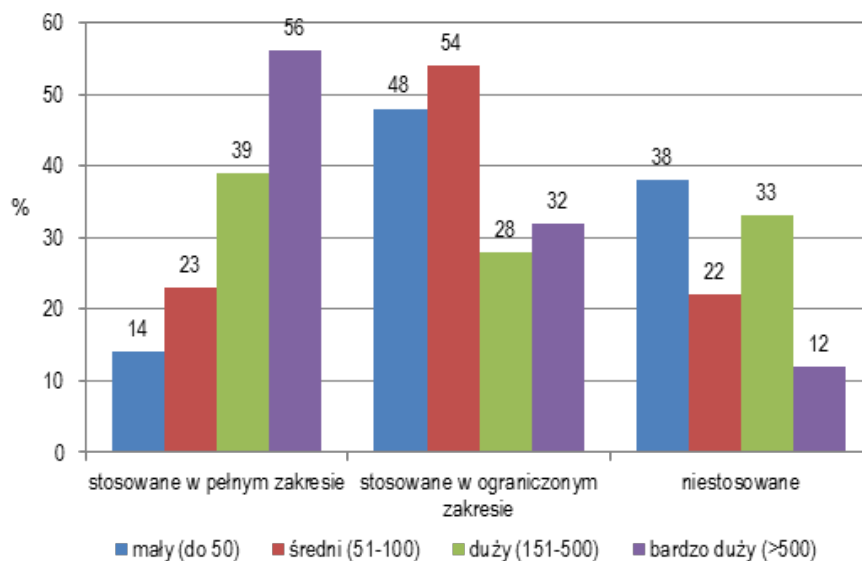


Rys. 4.6. Typ urzędu a częstość stosowania metody zarządzania ryzykiem

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Zarządzanie ryzykiem stosowane było najczęściej (88%) w bardzo dużych urzędach pod względem wielkości zatrudnienia, przekraczającym 500 pracowników (rys. 4.7). W pełnym zakresie metoda ta stosowana była w 56% urzędów, natomiast w 32% urzędów wdrażano ją w ograniczonym zakresie. Zarządzanie ryzykiem relatywnie często (77%) stosowane było w średnich urzędach zatrudniających od 51 do 100 pracowników. W 54% z nich wdrażano je w ograniczonym zakresie, natomiast w 23% urzędów metoda ta implementowana była w pełnym zakresie. Biorąc pod uwagę małe urzędy można zauważyć, iż w ograniczonym zakresie metoda ta wdrażana była w prawie połowie z nich. Bardzo rzadko stosowano ją natomiast w pełnym zakresie (14%). W 38% małych urzędów nie stosowano zarządzania ryzykiem. W dużych i średnich urzędach odsetek ten wynosił

odpowiednio 33% i 22%. Metody tej nie wdrażano w zaledwie 12% bardzo dużych urzędów. Można zatem przypuszczać, iż wielkość urzędu wyrażona liczbą zatrudnionych ma wpływ na wybór tej metody zarządzania strategicznego.

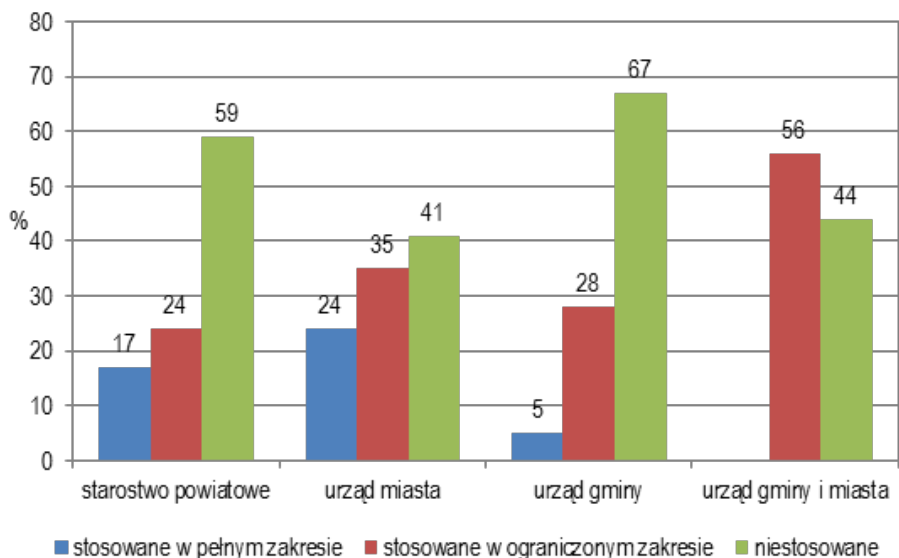


Rys. 4.7. Wielkość urzędu a częstość stosowania metody zarządzanie ryzykiem

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Na rysunku 4.8 przedstawiono zależność między typem urzędu, a stosowaniem metody zarządzania procesowego, jako często wdrażanego podejścia zarządzania strategicznego w badanych urzędach. Podejście procesowe w funkcjonowaniu urzędów najczęściej stosowane było w urzędach miast. W prawie 60% z nich wykorzystywano tę metodę zarządzania, jednak tylko w 24% urzędów wdrażano ją w pełnym zakresie, natomiast w 35% urzędów stosowana była w ograniczonym zakresie. Biorąc pod uwagę urzędy miasta i gminy można zauważyć, iż podejście to w ograniczonym zakresie stosowane było aż w 56% badanych urzędów. Zdecydowanie najrzadziej zarządzanie procesowe wdrażane było natomiast w starostwach powiatowych (41%) i urzędach gmin (33%)²⁵.

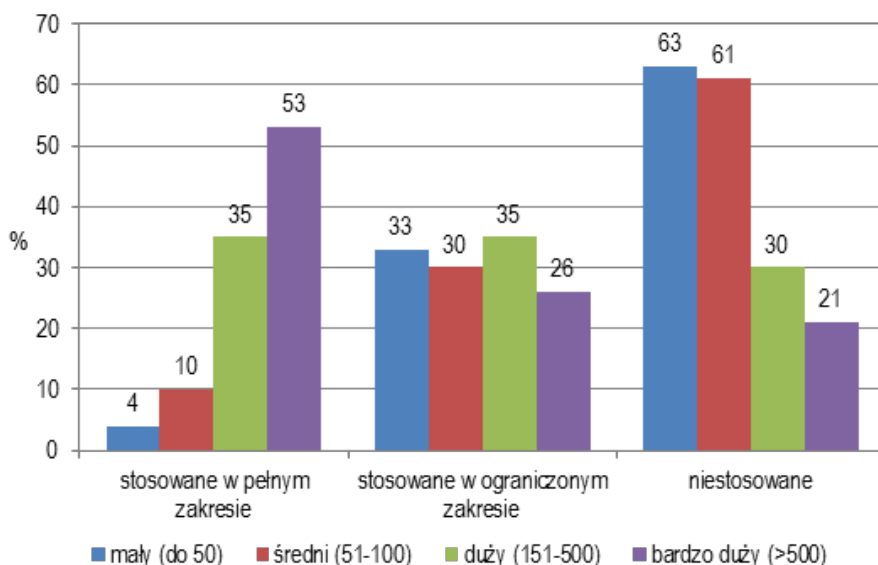
²⁵ W odniesieniu do pozostałych metod zarządzania strategicznego analiza przyczyn i skutków była najbardziej popularna w starostwach powiatowych (17%), benchmarking i outsourcing w urzędach miast (odpowiednio 53 i 42%), zarządzanie relacjami z klientami, pomiar satysfakcji i strategiczna karta wyników w urzędach gminy i miasta, odpowiednio 44, 44 i 11% (Kozłowski 2015, s. 36–40).



Rys. 4.8. Typ urzędu a częstość stosowania metody zarządzania procesowego

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Wielkość urzędu w decydującej mierze miała wpływ na stosowanie metody zarządzania procesowego (rys. 4.9). Można zauważyć, że im większy urząd, tym częstość wdrażania zarządzania procesowego, jako metody zarządzania, była większa. Metoda ta stosowana była aż w 79% bardzo dużych urzędów i w 70% urzędów uznanych za duże. W ponad połowie urzędów, w których zatrudnionych było więcej niż 500 pracowników stosowano to podejście w pełnym zakresie, natomiast w 26% urzędów wdrażano je w ograniczonym zakresie. W zaledwie 4% małych urzędów i 10% urzędów średnich zarządzanie procesowe stosowane było w pełnym zakresie. W dużych urzędach odsetek ten był już zdecydowanie większy, bowiem w 35% z nich wdrażano tę metodę zarządzania w pełni. W ok. 60% małych i średnich urzędów zarządzanie procesowe w ogóle nie miało zastosowania. W zaledwie 21% bardzo dużych urzędów nie wdrażano tej metody zarządzania. Można zatem przypuszczać, iż wdrażanie podejścia procesowego w zarządzaniu urzędem administracji publicznej determinowane jest wielkością zatrudnienia. Metoda ta ma zdecydowanie większe zastosowanie także w przypadku urzędów świadczących relatywnie większą liczbę usług publicznych, a zatem działających na szerszą skalę. Ponadto kosztochłonność jej wdrażania sprawia, iż zdecydowanie częściej podejście to wykorzystywane jest w większych urzędach.



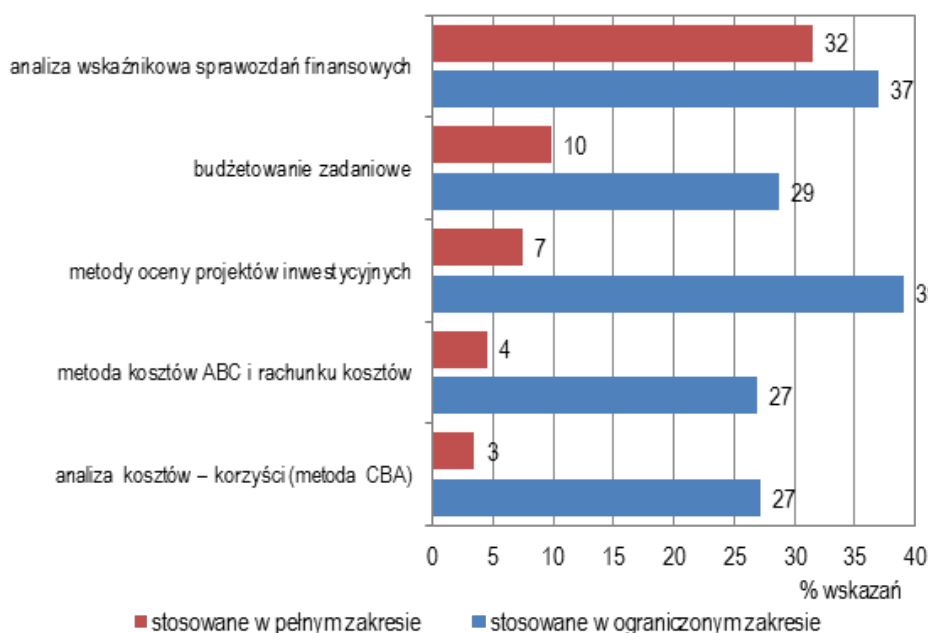
Rys. 4.9. Wielkość urzędu a częstość stosowania metody zarządzania procesowego

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Drugim obszar poddanym analizie było zarządzanie finansowe. Definiowane jest ono, jako perspektywiczne i bieżące zapewnienie środków pozwalające skutecznie i ekonomicznie realizować zamierzenia wynikające z przyjętej strategii działania danej jednostki. Do działań podejmowanych w ramach zarządzania finansowego zalicza się zatem wyznaczanie zakresu możliwości finansowych w perspektywie długookresowej, określanie standardów przygotowywania programów i zadań do finansowania z uwzględnieniem sposobów ich pomiaru, zestawianie wieloletnich i rocznych planów, jako sumy projektów i zadań bilansujących się z możliwościami finansowania, powiązanie środków z celami na każdym z etapów projektu, a także gromadzenie danych dla monitorowania postępu i dokonywania ewaluacji zadań i programów. Celem podejmowanych w ramach zarządzania finansowego działań powinno być uzyskanie zakładanych standardów świadczonych usług poprzez zapewnienie odpowiedniego poziomu infrastruktury niezbędnej w procesie ich realizacji, zapewnienie realizacji celów rozwojowych jednostki zgodnie z priorytetami określonymi w strategii, uzyskanie wysokiej skuteczności efektywności kosztowej podejmowanych działań (*Obszary zarządzania...* 2002).

Na rysunku 4.10 przedstawiono metody zarządzania finansowego stosowane w urzędach w pełnym i w ograniczonym zakresie. Najczęściej wykorzystywaną

metodą (69%) w ocenie finansowej funkcjonowania urzędów była analiza wskaźnikowa sprawozdań finansowych, którą w ograniczonym zakresie stosowano w 37%, natomiast w pełnym w 32% badanych urzędów. Do grupy często stosowanych metod zaliczono także budżetowanie zadaniowe, będące metodą nowoczesnego zarządzania działalnością jednostek samorządu terytorialnego.



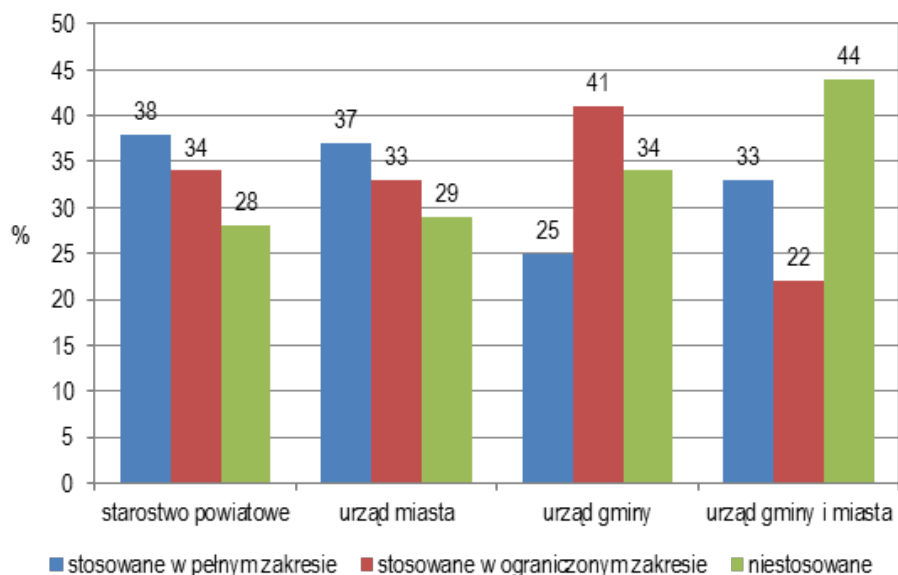
Rys. 4.10. Odsetek urzędów stosujących metody zarządzania finansowego w pełnym i ograniczonym zakresie

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Budżet zadaniowy obejmuje wszystkie zadania realizowane przez daną jednostkę. Budżetowanie zadaniowe praktykowane było łącznie w 39% badanych urzędów, jednak tylko w 10% urzędów wdrażane było w pełnym zakresie. W 46% urzędów decyzje inwestycyjne poprzedzane były kalkulacją rentowności przedsięwzięć i projektów w oparciu o metody oceny projektów inwestycyjnych, przy czym zastosowanie tej metody w pełnym zakresie wykazywało zaledwie 7% urzędów. Relatywnie małe zastosowanie miała metoda kosztów ABC i rachunek kosztów przeprowadzane w 30% badanych urzędów. Najrzadziej stosowaną metodą zarządzania finansowego była metoda CBA (ang. CBA – *Cost-Benefit Analysis*), określana też mianem analizy kosztów – korzyści, która wykorzystywana jest do oceny programów i przedsięwzięć realizowanych w ramach sektora publicznego.

Wdrażano ją w 30% badanych urzędów, jednak tylko w 3% urzędów stosowano ją w pełnym zakresie.

Na rysunku 4.11 przedstawiono zależność między typem urzędu, a stosowaniem metody analizy wskaźnikowej sprawozdań finansowych, będącej najczęściej wykorzystywanym podejściem w zarządzaniu finansowym w badanych urzędach.



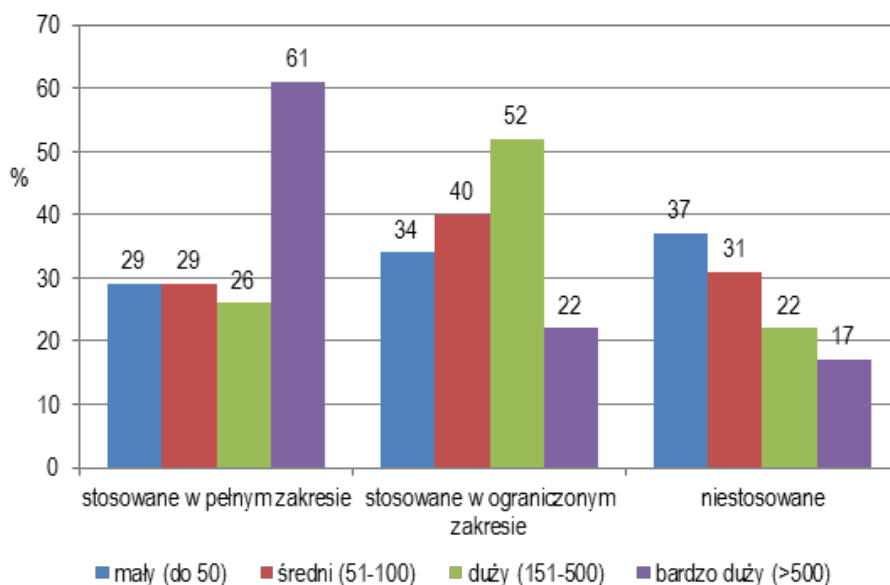
Rys. 4.11. Typ urzędu a częstość stosowania metody analizy wskaźnikowej sprawozdań finansowych

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Analiza wskaźnikowa sprawozdań finansowych była powszechnie stosowaną metodą zarządzania finansowego we wszystkich typach badanych urzędów, o czym świadczy duża zbieżność uzyskanych wyników. Wykorzystywano ją w ok. 70% starostw powiatowych i urzędów miast, w 66% urzędów gmin i w 55% urzędów miasta i gminy.

Na rysunku 4.12 przedstawiono zależność między wielkością urzędu, a stosowaniem analizy wskaźnikowej sprawozdań finansowych. Analiza sprawozdań finansowych w oparciu o zestaw wskaźników zdecydowanie najczęściej przeprowadzana była w bardzo dużych urzędach (83%). W 61% z nich metoda ta wdrażana była w pełnym, natomiast w 22% w ograniczonym zakresie. Relatywnie często analiza wskaźnikowa stosowana była w dużych urzędach, bowiem w 26% z nich wykorzystywano ją w pełnym zakresie, natomiast aż w 52% w ograniczonym

zakresie. Relatywnie najmniejsze zastosowanie miała ona w małych urzędach. Można zatem stwierdzić, iż wraz ze wzrostem wielkości urzędu, na znaczeniu przybierało zastosowanie analizy wskaźnikowej sprawozdań finansowych, jako metody zarządzania finansowego.



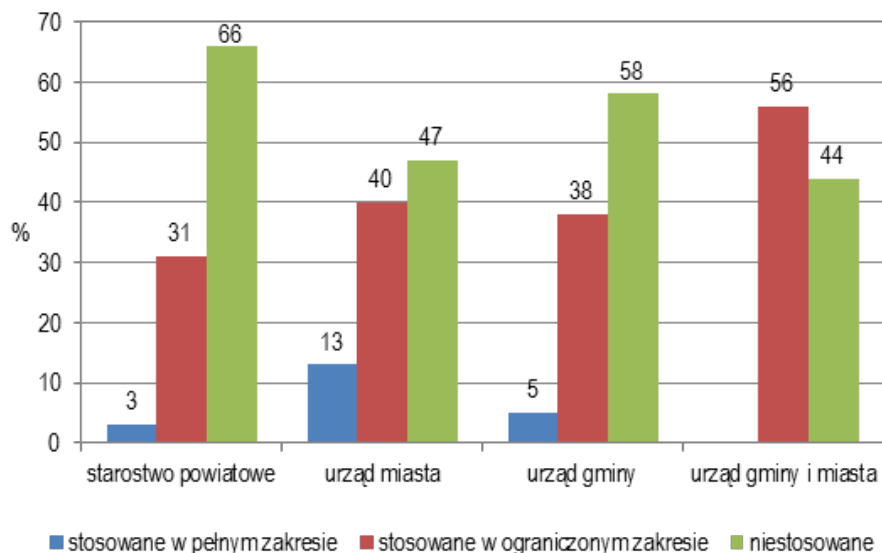
Rys. 4.12. Wielkość urzędu a częstość stosowania metody analizy wskaźnikowej sprawozdań finansowych

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Na rysunku 4.13 przedstawiono zależność między typem urzędu, a stosowaniem metod oceny projektów inwestycyjnych, będących drugą pod względem częstości wdrażania metodą zarządzania finansowego w badanych urzędach. Metody oceny projektów inwestycyjnych we wszystkich typach urzędów wdrażane były najczęściej w ograniczonym zakresie. Z narzędzi tych korzystano w 56% urzędów miasta i gminy. W nieco ponad połowie urzędów miast stosowano tę metodę zarządzania finansowego, w tym w 40% w ograniczonym i w 13% w pełnym zakresie. Metoda ta miała najmniejsze zastosowanie w starostwach powiatowych, bowiem w aż 66% urzędów nie wdrażano jej w ogóle²⁶.

²⁶ W odniesieniu do pozostałych metod zarządzania finansowego metoda CBA oraz metoda kosztów ABC i rachunku kosztów były najbardziej popularne w grupie urzędów miast i gmin (44%) a budżetowanie zadaniowe w urzędach miast (53%), (Kozłowski 2015, s. 41–44).

Na rysunku 4.14 przedstawiono zależność między wielkością urzędu, a stosowaniem metod oceny projektów inwestycyjnych. Metody oceny projektów inwestycyjnych rzadko wykorzystywane były w pełnym zakresie.



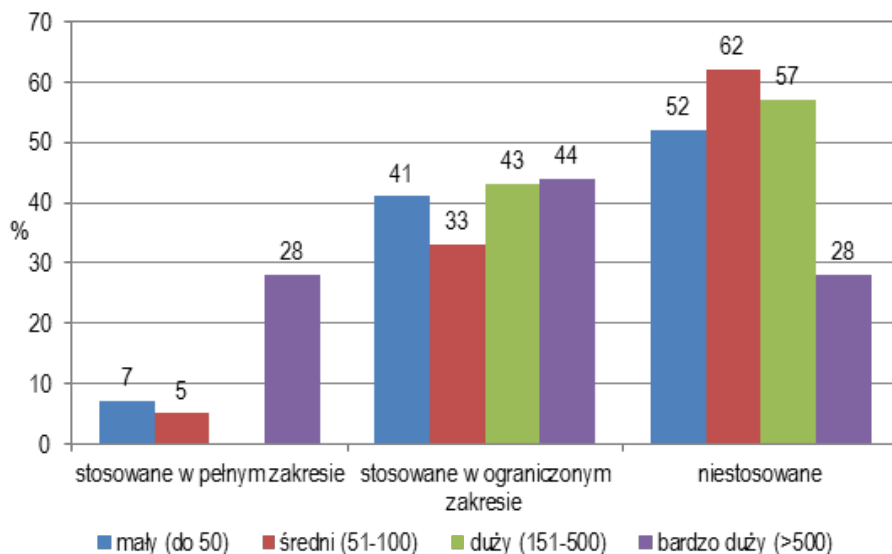
Rys. 4.13. Typ urzędu a częstość stosowania metod oceny projektów inwestycyjnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Zdecydowanie najczęściej metody te wdrażano w bardzo dużych urzędach (72%). W 28% z nich stosowano je w pełnym zakresie, natomiast w 44% urzędów w ograniczonym zakresie. Najmniejsze zastosowanie miały one w średnich pod względem wielkości zatrudnienia urzędach, bowiem w 62% z nich nie wdrażało tej metody w zarządzaniu finansowym urzędu²⁷.

Jak wskazano w jednym z wcześniejszych rozdziałów, cechą różnicującą sektor publiczny od sektora prywatnego jest odmienny mechanizm alokacji zasobów. Regulatorem działalności w sektorze publicznym nie jest – w przeciwieństwie do sektora prywatnego – mechanizm rynkowy z tego względu, iż wydatki publiczne są względnie niezależne od wielkości sprzedaży dóbr i usług, co implikuje finansowanie wydatków za pośrednictwem dochodów osiągniętych w drodze przymusu, nie zaś za pośrednictwem wymiany rynkowej.

²⁷ Prawidłowość przejawiająca się w tym, że im większy urząd tym częstsze wykorzystanie metody w sposób pełny lub ograniczony ujawnia się również w przypadku budżetowania zadaniowego. Taka zależność nie występuje natomiast w odniesieniu do metody CBA oraz kosztów ABC i rachunku kosztów. Jeśli wymienione metody są stosowane to jest to częściej w ograniczonym niż pełnym zakresie, z wyjątkiem metody ABC (Kozłowski 2015, s. 24–26).



Rys. 4.14. Wielkość urzędu a częstość stosowania metod oceny projektów inwestycyjnych

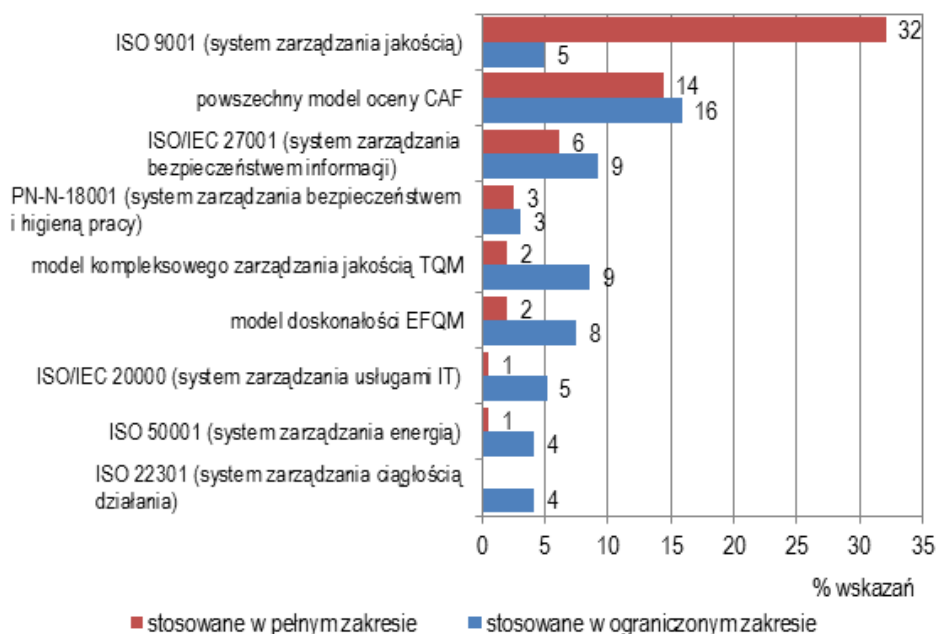
Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

W sektorze publicznym nie istnieje zatem bezpośrednia mikroekonomiczna zależność między popytem i podażą, która jest najważniejszą właściwością mechanizmu rynkowego. Ponadto decyzje o alokacji zasobów w sektorze publicznym są podejmowane przez decydentów publicznych, mają tym samym charakter zewnętrzny i są przedmiotem polityki. Zważywszy jednak na publiczny charakter świadczonych przez urzędy administracji usług oraz rosnącą presję przejrzystości działalności i wyraźną konieczność orientacji na potrzeby klientów, urzędy administracji publicznej, podobnie jak komercyjne podmioty gospodarcze, coraz częściej dążą do podnoszenia jakości świadczonych przez siebie usług.

Wprowadzanie metod efektywniejszego zarządzania w administracji publicznej, w tym również zarządzania jakością, nie jest procesem samorządnym, ale jak dowodzą doświadczenia krajów zachodnich odbywa się zwykle pod pewnymi naciskami. Wynikać to może z faktu, iż działania władz lokalnych zorientowane są na wiarygodność i pozytywny odbiór opinii publicznej sposobu sprawowania władzy, a co za tym idzie wynikiem przyszłych wyborów. Z drugiej zaś strony pojawiająca się coraz silniejsza presja ze strony świadomych swoich praw obywateli funkcjonujących w społeczeństwie obywatelskim stanowi silny impuls do wdrażania i podejmowania działań mających na celu zapewnienie odpowiedniej

jakości świadczonych usług publicznych. Skuteczność i efektywność zarządzania jakością zapewniona powinna być przez prawidłowo zdefiniowane cele działalności danej jednostki. Uzyskiwanie zaś przez jednostki samorządu terytorialnego wysokiego poziomu świadczonych usług wymaga wdrożenia sformalizowanych systemów budowania jakości (*Diagnoza modelu zarządzania jakością...* 2008).

Na rysunku 4.15 przedstawiono odsetek wskazań metod stosowanych w urządach w pełnym i w ograniczonym zakresie zaliczonych do grupy metod zarządzania jakością. Do najczęściej stosowanych metod zarządzania jakością zaliczono zarządzanie jakością w oparciu o normy ISO, które wdrażane były w pełnym zakresie w zdecydowanej większości badanych urzędów. Najczęściej wdrażanym systemem budowania jakości był system ISO 9001, który w pełnym zakresie miał zastosowanie w 32% badanych urzędów, natomiast w ograniczonym w 5% urzędów. Wdrażanie w jednostkach samorządu terytorialnego sformalizowanych systemów zarządzania jakością o normy ISO wiąże się z koniecznością radykalnej przebudowy dotychczasowego systemu zarządzania jednostki w kierunku procesowym, wymagającym zmiany tradycyjnej organizacji pracy i orientacji na potrzeby społeczności lokalnej.



Rys. 4.15. Odsetek urzędów stosujących metody zarządzania jakością w pełnym i ograniczonym zakresie

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

System zarządzania jakością zgodny z normą ISO składa się z pięciu istotnych obszarów zarządzania, takich jak dokumentacja systemu, odpowiedzialność kierownictwa, zarządzanie zasobami, realizacja wyrobu, pomiary, analiza i doskonalenie. Wdrażanie systemu zarządzania jakością wiąże się z gwarancją wiarygodności i przejrzystości urzędu w zakresie jakości świadczonych usług publicznych. Prawidłowo implementowany sprzyja także budowaniu dobrych relacji z klientami, pozwalając jednocześnie klientom urzędu uzyskać potwierdzenie, że na każdym etapie funkcjonowania dba on o zapewnienie zgodności z zadeklarowanymi w normach jakości wymaganiami w poszczególnych obszarach zarządzania. Implementacja normy ISO implikuje zatem konieczność opracowania nowych sposobów realizowania zadań publicznych, często wbrew utartym schematom działania, co przyczyniać się niekiedy może do niechęci ze strony bardziej zachowawczej kadry (*Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej...* 2009), aczkolwiek uzyskane wyniki potwierdzają wzrost zainteresowania doskonaleniem i podnoszeniem jakości pracy urzędu w kontekście nowego paradygmatu funkcjonowania administracji publicznej. W 15% badanych urzędów wdrażany był system zarządzania bezpieczeństwem informacji (ISO/IEC 27001), co może wynikać z coraz większej cyfryzacji administracji publicznej i elektronicznej komunikacji obywateli i instytucji z urzędem świadczenia w procesie świadczenia usług publicznych. Zaledwie w 6% urzędów wdrażano system zarządzania usługami IT (ISO/IEC 20000) i system zarządzania bezpieczeństwem i higieną pracy (PN-N-18001). Rzadko stosowane były systemy zarządzania energią ISO 50001 (5%) i ciągłością działania ISO 22301 (4%).

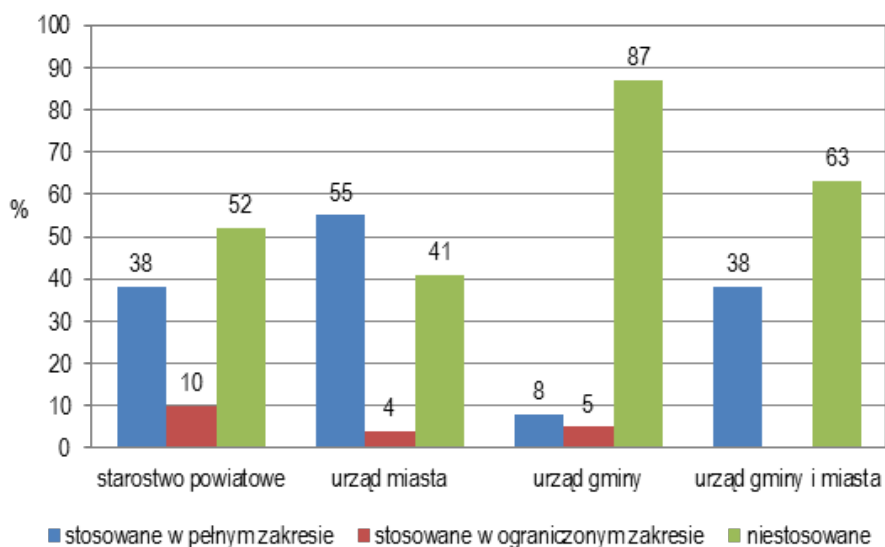
Relatywnie duże zastosowanie w badanych urzędach miał powszechny model oceny CAF, wdrażany w pełnym zakresie w 14% badanych urzędów, natomiast w ograniczonym zakresie w 16% urzędów. Model ten, uznawany jest obecnie za najbardziej zaawansowany system zarządzania spośród powszechnie stosowanych w urzędach administracji publicznej. Metoda CAF opiera się na założeniu, że osiągnięcie pożądaných rezultatów działań organizacji, obywateli, poszczególnych jednostek i całych społeczeństw zależy od takich czynników, jak jakość przywództwa mającego wpływ na strategię instytucji, sposób zarządzania zasobami ludzkimi, a także zasoby i procesy (Sikorska 2008).

Zainteresowanie badanych urzędów innymi systemami budowania jakości było relatywnie niewielkie. Model kompleksowego zarządzania jakością TQM oraz model doskonałości EFQM stosowany był w zaledwie 10% badanych urzędów. Należy przy tym zaznaczyć, że model CAF, bazujący na Modelu Doskonałości Europejskiej Fundacji Zarządzania Jakością (EFQM) jest w porównaniu z nim

częściowo okrojony, dlatego też w literaturze przedmiotu spotkać można stwierdzenie, że CAF jest etapem pośrednim w drodze do systemu EFQM (Opolski, Modzelewski 2009).

Biorąc pod uwagę zarządzanie jakością w oparciu o normy należy wskazać, iż w 63% urzędów nie stosowano w ogóle systemu zarządzania jakością serii ISO 9001 w obszarze zarządzania jakością, a najrzadziej stosowanymi w badanych urzędach systemami były system zarządzania ciągłością działania ISO 22301, system zarządzania energią ISO 50001, system zarządzania bezpieczeństwem i higieną pracy PN-N-18001, oraz system zarządzania usługami IT ISO/IEC 20000. Wymienione wyżej systemy nie miały zastosowania w działalności ponad 90% urzędów objętych badaniami. W prawie 90% urzędów nie stosowano w zarządzaniu jakością modelu doskonalenia EFQM oraz modelu kompleksowego zarządzania jakością TQM. W 70% urzędów nie stosowano zaś powszechnego modelu oceny CAF.

Na rysunku 4.16 przedstawiono zależność między typem urzędu, a wdrażaniem systemu zarządzania jakością ISO 9001, będącego najczęściej wykorzystywaną metodą zarządzania jakością.



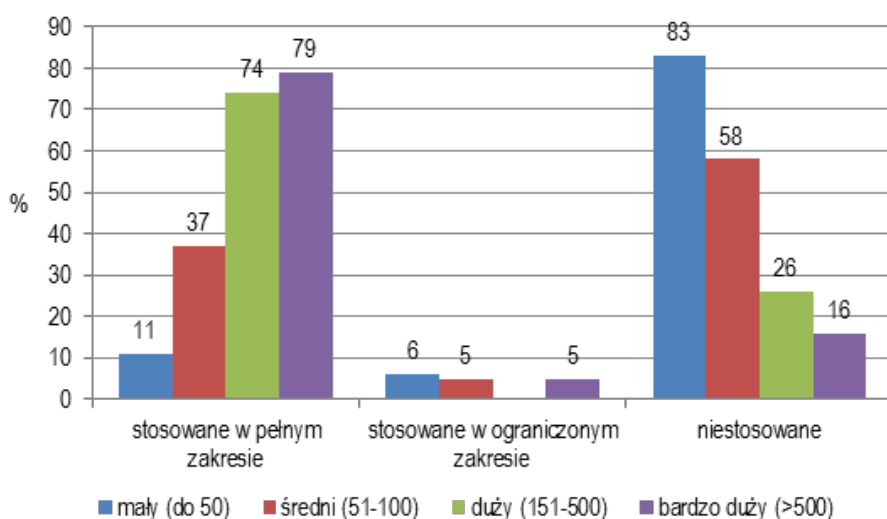
Rys. 4.16. Typ urzędu a częstość stosowania metody zarządzania jakością ISO 9001

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Biorąc pod uwagę typ urzędu można zauważyć, iż system zarządzania jakością ISO 9001 wdrażany był najczęściej w urzędach miasta (59%). W 55% z nich stosowano tę metodę w pełnym zakresie, natomiast w zaledwie 4% w ograniczonym

zakresie. Zdecydowanie najmniejsze zastosowanie metoda ta miała w urzędach gmin, bowiem w aż 87% z nich nie była ona w ogóle wdrażana. Zdecydowanie częściej wprowadzano też normy ISO w pełnym zakresie.

System ten miał zdecydowanie większe zastosowanie w przypadku większych urzędów, bowiem wraz ze wzrostem wielkości urzędu, wyrażonej w wielkości zatrudnienia, wdrażanie norm ISO 9001 było coraz większe (rys. 4.17). Ponadto zdecydowanie częściej metoda ta implementowana była w pełnym zakresie. Zarządzanie jakością poprzez wykorzystanie norm ISO 9001 praktykowane było zaledwie w 17% małych urzędów, w 42% średnich pod względem wielkości zatrudnienia urzędów, w aż 74% dużych i w 79% bardzo dużych urzędów. Można zatem wnioskować, iż wielkość urzędu ma wpływ na wybór systemu zarządzania jakością ISO 9001, jako metody zarządzania jakością funkcjonowania urzędu i świadczonych usług publicznych.

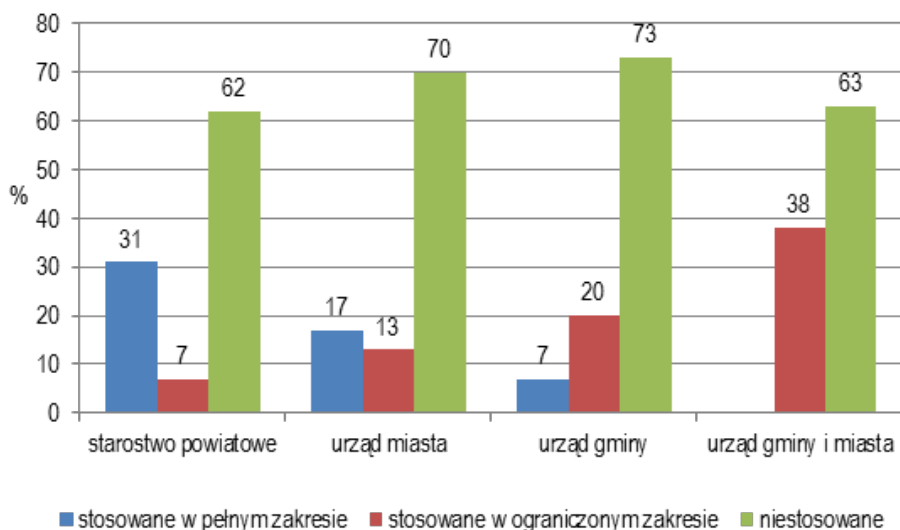


Rys. 4.17. Wielkość urzędu a częstość stosowania metody zarządzania jakością ISO 9001

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Na rysunku 4.18 przedstawiono zależność między typem urzędu, a wdrażaniem powszechnego modelu oceny CAF, będącego drugą, najczęściej wykorzystywaną metodą zarządzania jakością. Zastosowanie powszechnego modelu oceny CAF w zarządzaniu jakością nie było częstą praktyką wśród badanych urzędów.

Metoda ta częściej stosowana była w pełnym niż w ograniczonym zakresie²⁸. Wdrażano go zaledwie w 38% starostw powiatowych, w tym w 31% w pełnym zakresie i w 7% w ograniczonym zakresie, a także w 30% urzędów miast, w tym w 17% w nich w pełnym i w 13% w ograniczonym zakresie. Najrzadziej model ten stosowany był w urzędach gmin, bowiem w aż 73% z nich nie wykorzystywało tego narzędzia w zarządzaniu jakością urzędu²⁹.



Rys. 4.18. Typ urzędu a stopień stosowania powszechnego modelu oceny CAF

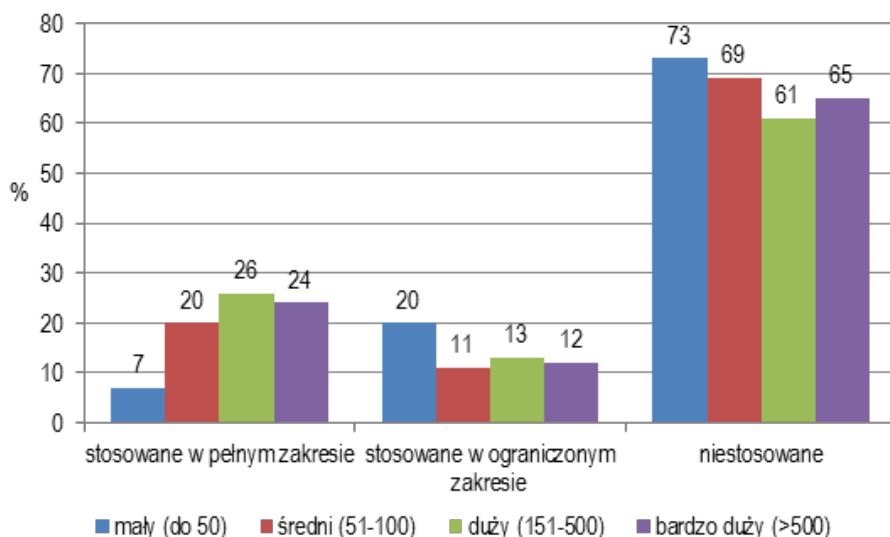
Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Na rysunku 4.19 przedstawiono zależność między wielkością urzędu, a stosowaniem powszechnego modelu oceny CAF. Wykorzystanie metody CAF pozwala na uzyskanie większej wiedzy o prowadzonej działalności i skuteczności w poszczególnych obszarach funkcjonowania. Powszechny model oceny CAF jest relatywnie łatwą w stosowaniu metodą, umożliwiającą wprowadzenie pełnej koncepcji TQM. Może być zatem rozpatrywana, jako pierwszy krok w kierunku

²⁸ W odniesieniu do pozostałych metod zarządzania jakością metody EFQM i TQM była bardziej popularne w Urzędach Miasta (12%) niż starostwach powiatowych, urzędach gmin oraz urzędach gminy i miasta, metody PN-N-18001, ISO/IEC 27001 oraz ISO/IEC 20000 w urzędach miasta (8, 27, 12%) a ISO 50001 oraz ISO 22301 w urzędach gminy i urzędach miasta (75, 75%); (Kozłowski 2015, s. 45–46).

²⁹ Prawidłowość przejawiająca się w tym, że im większy urząd tym częstsze wykorzystanie metody w sposób pełny lub ograniczony ujawniła się również w przypadku metody EFQM, TQM, PN-N-18001, ISO/IEC 27001, ISO/IEC 20000. Zależność nie występuje natomiast w odniesieniu do metody ISO 50001 oraz ISO 22301 (Kozłowski 2015, s. 28).

zarządzania przez jakość. W oparciu o uzyskane wyniki badań można stwierdzić, iż zarządzanie jakością funkcjonowania urzędu w oparciu o powszechny model oceny CAF nie było powszechną praktyką wśród badanych urzędów. Niemniej jednak, była to druga, co do częstości stosowania metoda zarządzania jakością, wdrażana w 27% małych urzędów, 31% średnich urzędów, 39% dużych i w 36% bardzo dużych urzędów.



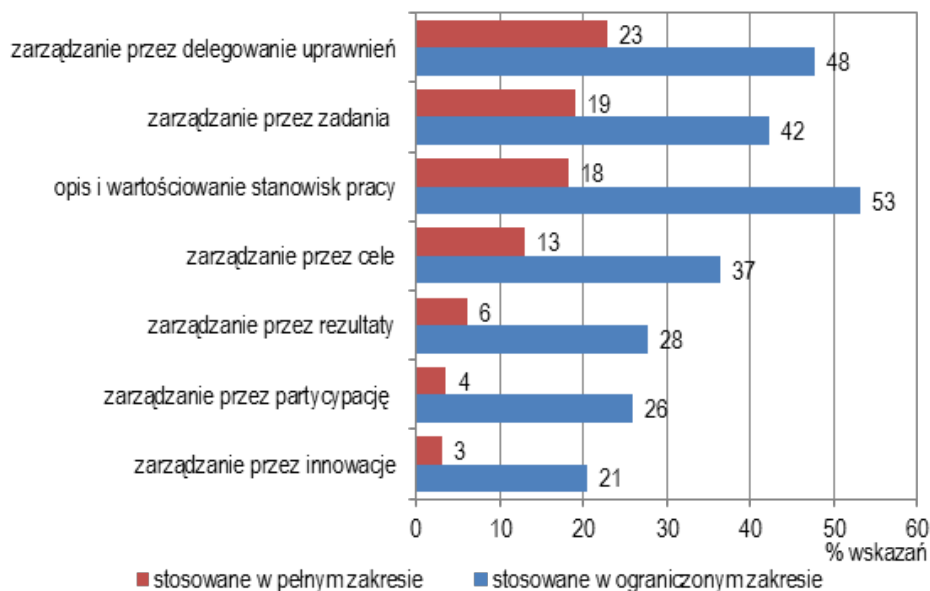
Rys. 4.19. Wielkość urzędu a częstość stosowania powszechnego modelu oceny CAF

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Zarządzanie kadrami w instytucjach administracji publicznej obejmuje przede wszystkim realizację spójnych działań zmierzających do zapewnienia odpowiedniego personelu zarówno pod względem ilościowym, jak i jakościowym w określonym miejscu i czasie oraz racjonalne wykorzystanie istniejącego potencjału kadrowego zgodnie z przyjętą misją i celem działalności instytucji. Działania te koncentrują się w głównej mierze na realizacji programów, doskonaleniu procedur, zasad i narzędzi przyczyniając się do należytego spełniania licznych funkcji personalnych, zwanych również obszarami zadaniowymi. Zakres i przedmiot sfery zarządzania kadrami obejmuje procedury rekrutacji personelu, systemy ocen pracowniczych, systemy szkoleń i doskonalenia zawodowego, a także systemy awansowania oraz prowadzenia nadzoru i doradztwa w zakresie zarządzania kadrami dla jednostek podległych bądź nadzorowanych (*Obszary zarządzania...* 2012).

W porównaniu do pozostałych obszarów zarządzania, zarządzanie kadrami było najczęściej stosowanym obszarem zarządzania w jednostkach samorządu te-

rytorialnego. Najbardziej powszechnymi metodami w tym zakresie, stosowanymi w ponad 7% badanych urzędów było zarządzanie przez delegowanie uprawnień, opis i wartościowanie stanowisk pracy oraz zarządzanie przez zadania (rys. 4.20).

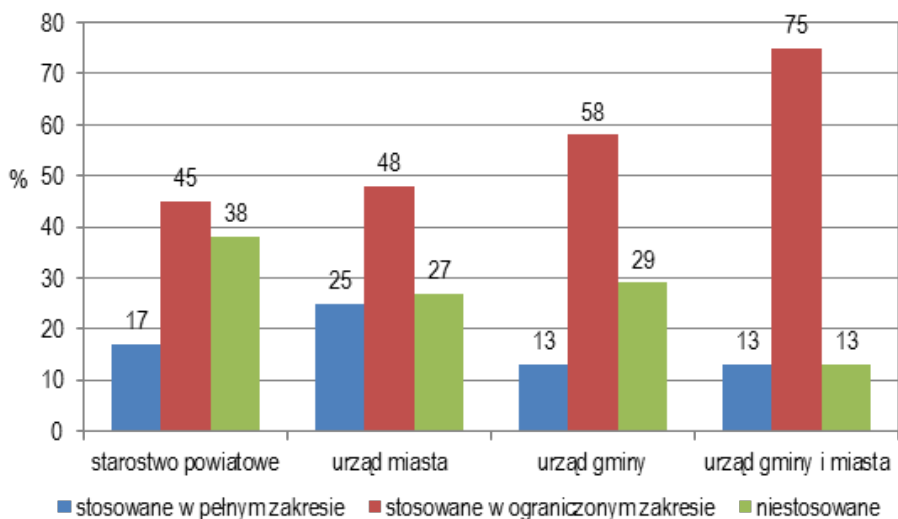


Rys. 4.20. Odsetek urzędów stosujących metody zarządzania kadrami w pełnym i ograniczonym zakresie

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Metoda delegowania uprawnień w 23% urzędów była jednocześnie najczęściej stosowaną w pełnym zakresie metodą spośród wszystkich wymienionych. W 48% urzędów wykorzystywano ją w ograniczonym zakresie. Opis i wartościowanie stanowisk pracy stosowano natomiast w ograniczonym zakresie w 53% urzędów, natomiast w 18% urzędów wdrażano tę metodę w pełnym zakresie. Duże zastosowanie miało także zarządzanie przez zadania, które stosowane było w pełnym zakresie w 42% badanych urzędów i w 19% urzędów w ograniczonym zakresie. W połowie badanych urzędów w zarządzaniu kadrami posługiwano się metodą zarządzania przez cele. Zarządzanie przez rezultaty i zarządzanie przez partycypację wdrażane było w około 30% urzędów. Relatywnie najrzadziej wykorzystywano zaś zarządzanie przez innowacje, które stosowano jedynie w 24% spośród wszystkich badanych urzędów, w tym zaledwie w 3% z nich w pełnym zakresie.

Na rysunku 4.21 przedstawiono zależność między typem urzędu, a stosowaniem metody opisu i wartościowania stanowisk pracy, będącej bardzo często wykorzystywanym podejściem w zarządzaniu kadrami w badanych urzędach.



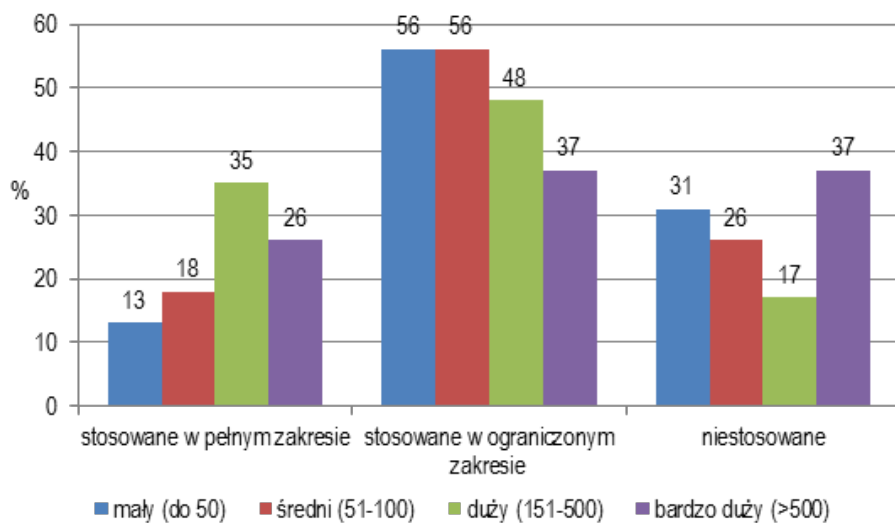
Rys. 4.21. Typ urzędu a metoda opisu i wartościowania stanowisk pracy

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Opis i wartościowanie stanowisk pracy częściej wdrażano w ograniczonym, aniżeli w pełnym zakresie. Zdecydowanie największe zastosowanie ta metoda zarządzania kadrą miała w urzędach gminy i miasta, bowiem stosowano ją w 88% badanych urzędów, w tym w 75% w ograniczonym zakresie. Wdrażano ją w 73% urzędów miast, w 71% urzędów gmin i w 62% starostw powiatowych.

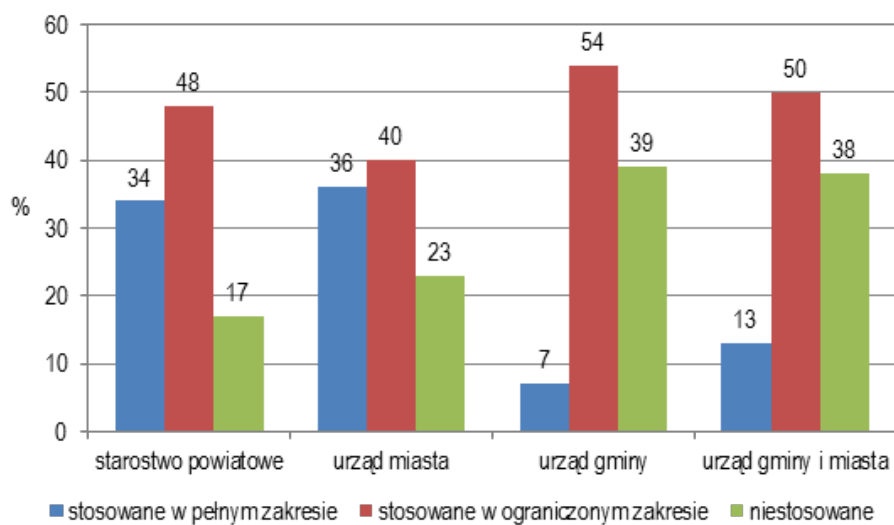
Na rysunku 4.22 przedstawiono zależność między wielkością urzędu, a stosowaniem opisu i wartościowania stanowisk pracy, jako metody zarządzania kadrą. Opis i wartościowanie stanowisk pracy najrzadziej stosowany był w bardzo dużych urzędach pod względem wielkości zatrudnienia (63%). Największe zastosowanie metoda ta miała w przypadku dużych urzędów (83%), w których także stosowana była najczęściej w pełnym zakresie (35%). Bardzo często wdrażano ją także w średnich (74%) i małych urzędach (69%).

Metoda delegowania uprawnień oraz zarządzania przez zadania były częściej wykorzystywane w starostwach powiatowych niż innych typach jednostek samorządu terytorialnego (ponad 80%). W odniesieniu do pierwszej metody prawie połowa takich urzędów wdrażała ją w ograniczonym zakresie, natomiast w 34% z nich w pełnym zakresie. Relatywnie często podejście to wykorzystywano również w urzędach miast (76%). W ograniczonym zakresie metoda stosowana była częściej w urzędach gmin (54%) i urzędach miasta i gminy (50%) niż starostwach powiatowych oraz urzędach miast (rys. 4.23).



Rys. 4.22. Wielkość urzędu a metoda opisu i wartościowania stanowisk pracy

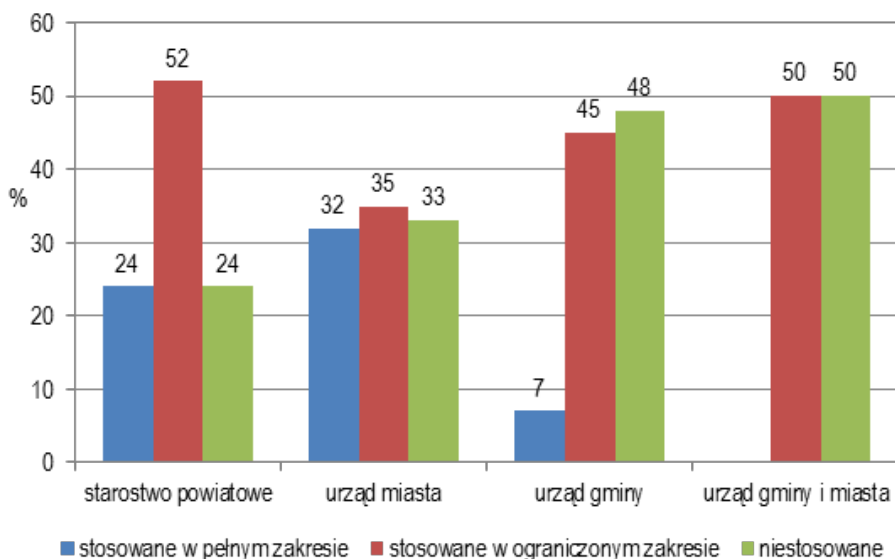
Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.



Rys. 4.23. Typ urzędu a metoda zarządzania kadrą przez delegowanie uprawnień

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Zarządzanie przez zadania stosowane było w ograniczonym zakresie w 52% starostw powiatowych. Najrzadziej metoda ta stosowana była w urzędach gminy i miasta (rys. 4.24)³⁰.



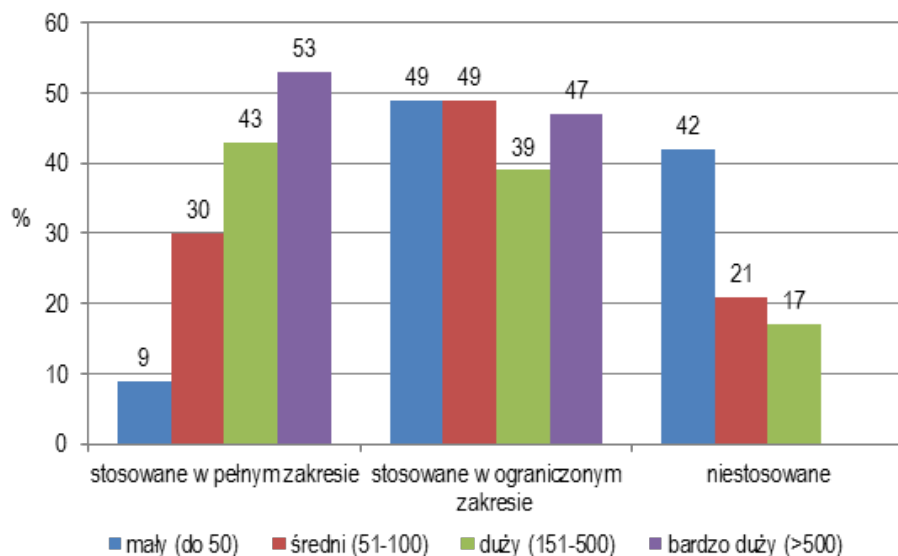
Rys. 4.24. Typ urzędu a metoda zarządzania kadrami przez zadania

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Analizując natomiast związek między wykorzystaniem w praktyce tych metod a wielkością urzędów można stwierdzić, że im większy urząd tym częstość wykorzystania metod zarządzania kadrami poprzez zadania lub delegowanie uprawnień rosła. Jeśli 60% urzędów zatrudniających do 50 osób zarządzało kadrami przez delegowanie uprawnień, to robiły tak wszystkie największe urzędy. W odniesieniu do zarządzania przez zadania było to odpowiednio 52 i 94% (rys. 4.25, 4.26)³¹.

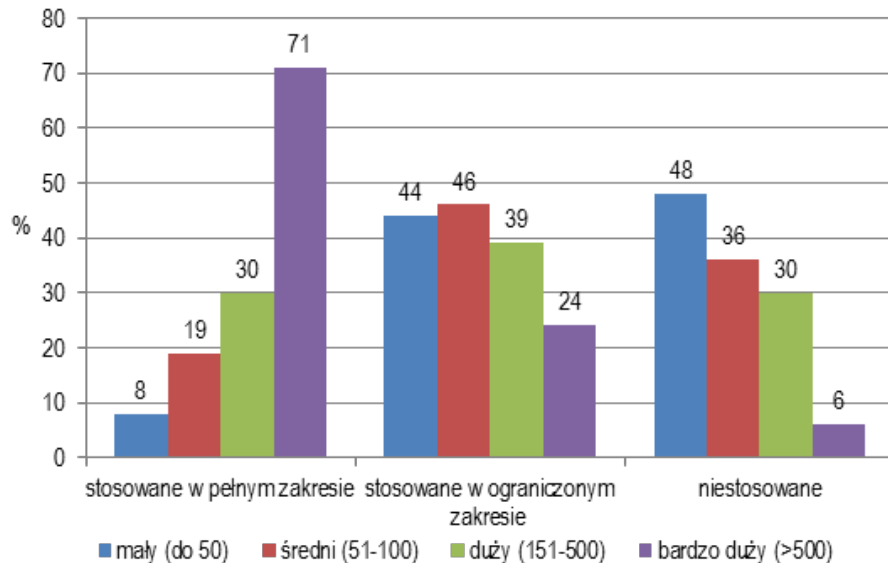
³⁰ W odniesieniu do pozostałych metod zarządzania kadrami zarządzanie przez cele oraz zarządzanie przez partycypację było bardziej popularne w urzędach miast (59 i 39%) niż starostwach powiatowych, urzędach gmin oraz urzędach gmin i miast, zarządzanie przez innowacje i zarządzanie przez rezultaty w urzędach gmin i miast (47 i 50%), (Kozłowski 2015, s. 48–52).

³¹ Prawidłowość, że im większy urząd tym częstsze wykorzystanie metody w sposób pełny lub ograniczony ujawnia się również w przypadku zarządzania przez innowacje oraz przez partycypację. Taka zależność nie występuje natomiast w odniesieniu do metody zarządzania przez cele oraz zarządzania przez rezultaty (Kozłowski 2015, 31–32, 34–35).



Rys. 4.25. Wielkość urzędu a metoda zarządzania kadrami przez delegowanie uprawnień

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.



Rys. 4.26. Wielkość urzędu a metoda zarządzania kadrami przez zadania

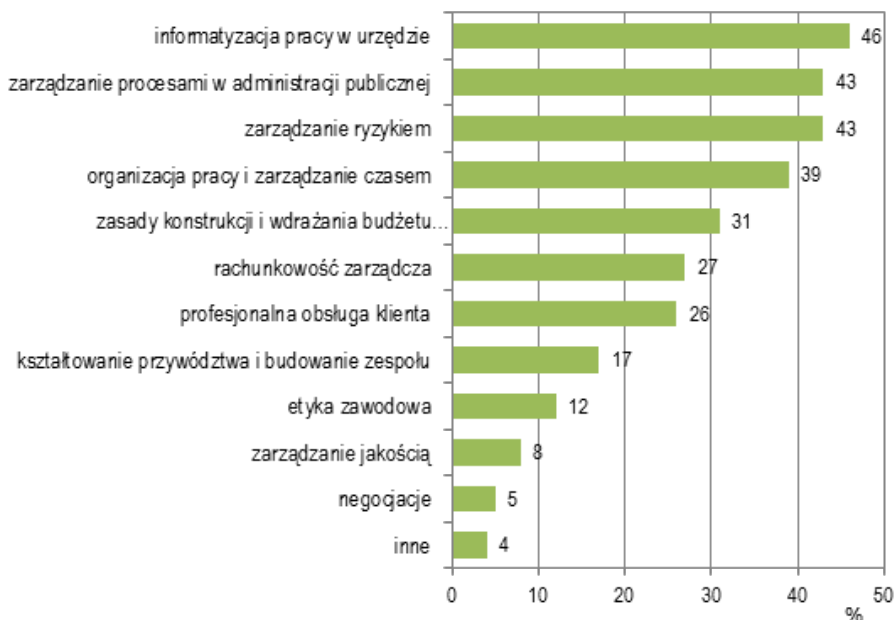
Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

4.3. Ocena potrzeb szkoleniowych kadr urzędów administracji samorządowej

Konieczność identyfikacji i monitorowania potrzeb szkoleniowych kadr urzędów administracji samorządowej wynika między innymi z roli szkoleń w podwyższaniu kompetencji zawodowych pracowników, co w konsekwencji przyczyniać się powinno do poprawy jakości świadczonych usług publicznych, a także sprawności funkcjonowania urzędu. Uwzględnienie zmian warunków prawno-organizacyjnych funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce implikuje niejako konieczność systematycznego zdobywania merytorycznej wiedzy i podnoszenia kwalifikacji poprzez uczestnictwo pracowników jednostek samorządu terytorialnego w różnego rodzaju szkoleniach. Aby spełniały one jednak swoją funkcję i przyczyniały się do wzrostu skuteczności i efektywności działania należy dokonać diagnozy istniejących oczekiwań w zakresie potencjalnych szkoleń. Identyfikacja taka umożliwia także ustalenie budżetu przeznaczanego na cele szkoleniowe.

W świetle przeprowadzonych badań w obszarze oczekiwań szkoleniowych formułowanych przez pracowników jednostek samorządu terytorialnego można stwierdzić, iż w ich opinii najbardziej istotnym obszarem zwiększania wiedzy i umiejętności byłyby informatyzacja pracy w urzędzie. Na potrzebę doszkalania w tym zakresie wskazało 46% respondentów (rys. 4.27). Priorytet w tym zakresie ma swoje bezpośrednie źródło w widocznym procesie budowania z informatyzowanej i dostępnej on-line administracji publicznej, przyjaznej klientom poprzez świadczenie wysokiej jakości usług publicznych oraz możliwość załatwienia spraw urzędowych za pośrednictwem Internetu. Obecnie mamy bowiem do czynienia z wdrażaniem tzw. elektronicznej administracji (e-administracji), będącej odpowiedzią na postęp techniczny i opartej na wykorzystaniu technologii informatycznych i telekomunikacyjnych w administracji publicznej. W ramach e-administracji zakłada się zmiany oraz usprawnienia organizacyjne, szeroką modernizację oraz optymalizację procesów administracyjnych pod kątem efektywności. Celem wdrażania i upowszechniania elektronicznej administracji jest przede wszystkim wzrost partycypacji obywateli w zaangażowaniu się w procesy demokratyczne, a także wsparcie funkcjonowania mechanizmów państwa. Istotnym jej aspektem jest standaryzacja systemów elektronicznej administracji w ramach państw Unii Europejskiej³².

³² <http://www.eadministracja.pl/informacje-o-elektronicznej-administracji> (14.09.2017).



Rys. 4.27. Hierarchizacja potrzeb szkoleniowych pracowników urzędów

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Współcześnie, za jeden z podstawowych wyznaczników efektywności administracji publicznej uważa się możliwość skorzystania z usług publicznych oraz załatwienia spraw urzędowych właśnie za pośrednictwem Internetu. Efektywność reform zmierzających do informatyzacji administracji publicznej można ocenić na podstawie cyklicznych badań, prowadzonych przez CapGemini na zlecenie Komisji Europejskiej. Dotyczyły one usług świadczonych przez administrację publiczną w 31 państwach Europy. Badaniem objętych było łącznie 20 usług publicznych (w tym 12 dla obywateli i 8 dla przedsiębiorstw). Analizie poddawana była ich dostępność w Internecie i stopień zaawansowania realizacji w drodze elektronicznej. Złożoność usług była mierzona i oceniana w skali od 0 do 100%, przy czym poszczególne przedziały wyników interpretowane są następująco (*Sprawność instytucjonalna Państwa...* 2011):

- a) <0-20%> – istnieje możliwość uzyskania informacji on-line na temat danej usługi publicznej,
- b) <20-40%> – istnieje możliwość pobrania drogą elektroniczną dokumentów, formularzy niezbędnych przy świadczeniu danej usługi,
- c) <40-60%> – istnieje możliwość wypełnienia przez Internet dokumentów,

formularzy niezbędnych przy świadczeniu danej usługi publicznej, bez konieczności fizycznej wizyty w urzędzie i dostarczania dokumentów w postaci papierowej,

- d) <60-80%> – pełna dostępność danej usługi publicznej on-line, tzn. dana usługa od początku do końca może być świadczona za pośrednictwem Internetu,
- e) <80-100%> – świadczona usługa posiada cechy usługi spersonalizowanej (odpowiada konkretnym potrzebom użytkownika).

Jeśli złożoność danej usługi jest oceniona na przynajmniej 60%, to zostaje ona zakwalifikowana jako dostępna on-line. Natomiast wskaźnik dostępności usług publicznych on-line jest definiowany jako odsetek usług dostępnych on-line wśród wszystkich 20 badanych usług. Polska osiągnęła wskaźnik 76% w zakresie dostępności on-line przydatnych usług publicznych (m.in. założenie własnej działalności gospodarczej, utrata i znalezienie pracy, zmiana miejsca zamieszkania) i uplasowała się na 12 miejscu wśród 28 badanych krajów, wyprzedzając tym samym nieznacznie m.in. Francję (75%), Wielką Brytanię (74%) oraz Niemcy (67%) (*Sprawność instytucjonalna Państwa...* 2011).

Zgodnie z raportem Najwyższej Izby Kontroli dotyczącym stanu wdrażania e-administracji w polskich urzędach, mimo stosunkowo dobrych wyników na tle europejskim, polskie urzędy oferują tak naprawdę niewiele e-usług przydatnych mieszkańcom. Prawie wszystkie gminne i miejskie urzędy poddane kontroli NIK mają tradycyjny (papierowy) system zarządzania dokumentami. W 92% kontrolowanych urzędów, jako podstawowy sposób dokumentowania przebiegu rozpatrywania i rozstrzygania spraw wskazywano system papierowy wykonywania czynności kancelaryjnych w urzędzie. Zważywszy na kierunek rozwoju funkcjonowania administracji publicznej można wnioskować, iż szkolenia z zakresu informatyzacji pracy urzędu będą coraz częstszą praktyką jednostek samorządu terytorialnego.

Równie często wskazywanymi potrzebami szkoleniowymi były szkolenia z zakresu zarządzania procesami w administracji publicznej i zarządzania ryzykiem. Na konieczność kształcenia w tych obszarach wskazało 43% urzędów. Filozofia podejścia procesowego rewolucjonizuje sposób rozumienia organizacji i mechanizm jej funkcjonowania. W świetle orientacji procesowej (ang. BPO – *Business Process Orientation*) koncentracja na procesach to „rozpoznanie i nazywanie procesów w organizacji, utrwalenie w świadomości pracowników ich znaczenia, pomiar sprawności procesów oraz ciągłe ich doskonalenie” (Hammer 1993). Podejście procesowe opisane zostało w normie ISO 9001:2000, akcentując

w szczególności konieczność podejmowania działań zmierzających do zwiększenia zadowolenia klienta poprzez spełnienie jego wymagań (*Systemy zarządzania jakością...* 2006). Zarządzanie procesowe w administracji publicznej jest natomiast systemem zarządzania obejmującym planowanie, organizowanie, kierowanie i kontrolowanie w oparciu o wykorzystanie zidentyfikowanych oraz opisanych procesów organizacyjnych wraz z ich atrybutami, przy jednoczesnym uwzględnieniu istniejącego otoczenia instytucjonalnego. Pomimo wymiernych korzyści wynikających z wdrożenia zarządzania procesowego w administracji publicznej, jak wynika z zaprezentowanych w poprzednim rozdziale wyników badań, podejście to na ogół nie jest jednak sukcesywnie wdrażane i realizowane w polskich urzędach, stąd też konieczność edukacji kadr jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie.

Niewątpliwie ważnym obszarem szkoleń jest także umiejętne wdrażanie zarządzania ryzykiem. Ryzyko bowiem nieodwrotnie wpisane jest we współczesną rzeczywistość społeczno-gospodarczą, oddziałującą w sposób pośredni i bezpośredni na funkcjonowanie urzędów administracji publicznej. Można rzec, iż jest to niejako swoisty mechanizm sprzężenia zwrotnego. Szybkość dostosowania się do zmian w otoczeniu niewątpliwie wpływa na konkurencyjność całego sektora publicznego. W świetle zapisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, kierownicy jednostek sektora finansów publicznych mają obowiązek zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej (*Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych...* art. 68, 69). Służyć temu ma m. in. zarządzanie ryzykiem, obejmujące identyfikację i analizę obszarów narażonych na zjawiska ograniczające zdolność jednostki do osiągania zamierzonych celów. Skuteczne wdrożenie procesu zarządzania ryzykiem wymaga zastosowania wielu rozwiązań organizacyjnych i ustalenia pisemnych procedur w zakresie zarządzania ryzykiem, stąd też zasadnym wydaje się prowadzenie szkoleń w tym aspekcie (*Zarządzanie ryzykiem...* 2011).

Wyżej wymienione i najczęściej wskazane przez respondentów potrzeby szkoleniowe wpisują się tym samym we współczesne uwarunkowania rozwoju administracji publicznej funkcjonującej w warunkach ryzyka, akcentując także znaczenie rozwoju technicznego i wykorzystania technologii informatycznych w poprawie i usprawnieniu relacji na linii urząd – klient.

Relatywnie dużym zainteresowaniem respondentów (39%) cieszyły się szkolenia związane z organizacją pracy i zarządzaniem czasem. Obszar ten nabiera szczególnego znaczenia w przypadku dużych pod względem zatrudniania urzędów, świadczących usługi publiczne na szeroką skalę, determinowaną przez wielkość

zgłaszanego popytu wyrażonego liczbą mieszkańców danej jednostki administracyjnej. W świetle zapisu artykułu 35 Kodeksu postępowania administracyjnego (*Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego...* art. 35), niezwłocznie powinny być załatwiane w szczególności sprawy, które mogą być rozpatrzone na podstawie dowodów przedstawionych przez stronę, łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub na podstawie faktów i dowodów powszechnie znanych albo znanych z urzędu organowi przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ. Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno natomiast nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Organizacja pracy i zarządzanie czasem nabiera zatem szczególnego znaczenia w kontekście sprawnego funkcjonowania urzędu i terminowego załatwiania spraw obywatelskich.

Za istotny obszar wymagający doksztalcania należy także uznać gospodarkę finansami i inwestycjami, bowiem w opinii 31% respondentów zasady konstrukcji i wdrażania budżetu zadaniowego uznane zostały za ważne zagadnienia mogące przyczynić się do usprawnienia pracy urzędu. Potrzebę szkoleń związanych z rachunkowością zarządczą zgłaszało 27% urzędów, stanowiącą jeden z obszarów rachunkowości (obok finansowej i podatkowej), wspomagający proces podejmowania decyzji w urzędzie i kontroli ich realizacji poprzez gromadzenie, agregację, klasyfikację, analizę i prezentowanie informacji finansowych i niefinansowych dotyczących funkcjonowania urzędu. Ważnym obszarem w kontekście nowego paradygmatu funkcjonowania administracji publicznej i orientacji na potrzeby klientów urzędu jest jakość obsługi klienta. W tym przypadku 26% ankietowanych wskazało chęć uczestnictwa w szkoleniach z zakresu profesjonalnej obsługi klienta.

Relatywnie niewielkim zainteresowaniem cieszyły się natomiast szkolenia mające na celu zapoznanie pracowników ze sposobami kształtowania przywództwa i budowania zespołu (17%). Za mało istotne uznane zostały także szkolenia z etyki zawodowej, na które wskazało zaledwie 12% ankietowanych. W najmniejszym zaś stopniu respondenci zainteresowani byli szkoleniami z zakresu zarządzania jakością (8%) i negocjacji (5%). Reasumując, na podstawie uzyskanych wyników badań można stwierdzić, iż potrzeby szkoleniowe zgłaszane przez pracowników jednostek samorządu terytorialnego dotyczyły w głównej mierze tzw. twardych obszarów zarządzania. W mniejszym zaś zakresie zgłaszano zapotrzebowanie na doksztalcanie w tzw. miękkich obszarach.

W tabeli 4.1 przedstawiono potrzeby szkoleniowe zgłaszane przez pracowników poszczególnych typów urzędów. Największe zainteresowanie w nieco ponad połowie badanych starostw powiatowych wykazywano zarówno w zakresie szkoleń z zarządzania procesami w administracji publicznej, jak i zarządzania ryzykiem.

Tabela 4.1. Znaczenie problematyki szkoleń a typ urzędu (% wskazań)

Lp.	Tematyka szkoleń	Starostwo powiatowe	Urząd miasta	Urząd gminy	Urząd gminy i miasta
1	Etyka zawodowa	-	16,5	11,8	11,1
2	Informatyzacja pracy w urzędzie	37,9	49,4	48,2	-
3	Kształtowanie przywództwa i budowanie zespołu	13,8	22,8	14,1	-
4	Negocjacje	-	6,3	7,1	-
5	Organizacja pracy i zarządzanie czasem	48,3	40,5	34,1	-
6	Profesjonalna obsługa klienta	20,7	22,8	29,4	-
7	Rachunkowość zarządcza	24,1	24,1	28,2	11,1
8	Zarządzanie jakością	10,3	6,3	8,2	-
9	Zarządzanie procesami w administracji publicznej	51,7	39,2	48,2	11,1
10	Zarządzanie ryzykiem	51,7	41,8	41,2	11,1
11	Zasady konstrukcji i wdrażania budżetu zadaniowego	34,5	26,6	29,4	22,2
12	Inne	10,3	5,1	1,2	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

W 48% badanych urzędów wskazano na potrzebę doskonalenia organizacji pracy i zarządzania czasem. Relatywnie często zgłaszano także zapotrzebowanie na szkolenia dotyczące informatyzacji pracy w urzędzie (38%) i zasad konstrukcji i wdrażania budżetu zadaniowego (34%). W urzędach miast najczęściej dostrzegano potrzebę doszkalania w obszarze informatyzacji pracy w urzędzie (49%). Najrzadziej zaś, bo zaledwie w przypadku 27% wskazań, zgłaszano zapotrzebowanie na szkolenia dotyczące zasad i konstrukcji budżetu zadaniowego. Ok. 40% respondentów wykazywało natomiast chęć uczestnictwa w warsztatach mających na celu pogłębienie wiedzy z zakresu zarządzania ryzykiem (42%), organizacji pra-

cy i zarządzania czasem (41%) oraz zarządzania procesowego (39%). Dominujące potrzeby szkoleniowe zgłaszane w urzędach gmin dotyczyły natomiast w przeważającej kwestii informatyzacji pracy urzędów i zarządzania procesowego w administracji publicznej (48%). W dalszej kolejności wskazano na konieczność przeprowadzenia szkoleń z zakresu zarządzania ryzykiem (41%), organizacji pracy urzędu (34%) i budżetu zadaniowego (29%). Zdecydowanie najmniejsze zainteresowanie szkoleniami wykazywano natomiast w urzędach miasta i gminy, w których 22% respondentów wskazało na potrzebę szkoleń dotyczących problematyki budżetu zadaniowego. Bardzo mały odsetek respondentów, sięgający zaledwie 11%, dotyczył szkoleń z zakresu zarządzania procesowego i zarządzania ryzykiem.

Biorąc pod uwagę wielkość urzędu wyrażoną w liczbie zatrudnionych pracowników można zauważyć, iż w przypadku małych urzędów najmniejsze zainteresowanie, sięgające 26% wskazań, wykazywano w przypadku szkolenia dotyczącego zasad konstrukcji i wdrażania budżetu zadaniowego (tabela 4.2).

Tabela 4.2. Znaczenie problematyki szkoleń a wielkość urzędu (% wskazań)

Lp.	Tematyka szkoleń	Urząd mały (<50 pracowników)	Urząd średni (51-100)	Urząd duży (151-500)	Urząd bardzo duży (>500 prac.)
1	Etyka zawodowa	12,0	8,1	8,7	31,6
2	Informatyzacja pracy w urzędzie	46,0	51,6	34,8	36,8
3	Kształtowanie przywództwa i budowanie zespołu	13,0	16,1	21,7	31,6
4	Negocjacje	7,0	3,2	4,3	5,3
5	Organizacja pracy i zarządzanie czasem	40,0	40,3	43,5	21,1
6	Profesjonalna obsługa klienta	27,0	24,2	21,7	31,6
7	Rachunkowość zarządcza	28,0	24,2	30,4	21,1
8	Zarządzanie jakością	10,0	11,3	-	-
9	Zarządzanie procesami w administracji publicznej	47,0	37,1	52,2	31,6
10	Zarządzanie ryzykiem	43,0	43,5	30,4	52,6
11	Zasady konstrukcji i wdrażania budżetu zadaniowego	26,0	30,6	56,5	26,3
12	Inne	3,0	4,8	0,0	10,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Pozostałe propozycje szkoleniowe uzyskały aprobatę ok. 40% respondentów. W średnich pod względem wielkości zatrudnienia urzędach najczęściej wskazywano na konieczność przeprowadzenia szkolenia związanego z informatyzacją pracy w urzędzie (52%). Najrzadziej wykazywano zainteresowanie szkoleniami dotyczącymi zarządzania procesowego (37%) i budżetu zadaniowego (31%). W odróżnieniu od pozostałych grup urzędów, w dużych urzędach zdecydowanie najczęściej, bo aż w 57% wskazań, dostrzegano potrzebę zapoznania z zasadami konstrukcji i wdrażania budżetu zadaniowego. Ponad połowa respondentów wykazywała także chęć uczestnictwa w szkoleniu dotyczącym wdrażania zarządzania procesowego w administracji publicznej. Mniejsze zainteresowanie wykazano natomiast w przypadku organizacji pracy urzędu (43%) oraz informatyzacji pracy w urzędzie (35%). Zdecydowanie najrzadziej wskazywano na potrzebę doszkalania w zakresie zarządzania ryzykiem (30%), które z kolei było najczęściej zgłaszanym szkoleniem w przypadku bardzo dużych urzędów (53%).

W urzędach zatrudniających największą liczbę pracowników relatywnie często dostrzegano konieczność przeprowadzenia szkolenia dotyczącego informatyzacji pracy w urzędzie (37%). Mniejszym zainteresowaniem cieszyły się natomiast szkolenia z zarządzania procesowego (32%) i budżetu zadaniowego (26%). Zdecydowanie najrzadziej na tle pozostałych grup zgłaszano zapotrzebowanie na szkolenia dotyczące organizacji pracy i zarządzania czasem (21%). Zgłaszane potrzeby szkoleniowe pracowników jednostek samorządu terytorialnego mogą wynikać z faktu, iż w zdecydowanej większości dużych i bardzo dużych urzędów metody zarządzania, takie jak zarządzanie ryzykiem czy zarządzanie procesowe stosowane były w pełnym bądź w ograniczonym zakresie. Urzędy te charakteryzowały się też znacznym stopniem zainformatyzowania pracy. W urzędach małych i średnich nie wdrażano natomiast powyższych metod zarządzania bądź też stosowano je w ograniczonym zakresie.

Dopełnienie obrazu potrzeb szkoleniowych zgłaszanych przez pracowników jednostek samorządu terytorialnego stanowiła analiza porównawcza uzyskanych wyników badań przeprowadzonych przez zespół Międzynarodowego Centrum Biznesu i Administracji Publicznej z wynikami badań uzyskanymi w toku projektów badawczych realizowanych przez inne ośrodki naukowe i mających na celu usprawnienie funkcjonowania administracji samorządowej w Polsce.

W świetle wyników badań przeprowadzonych w ramach Projektu „Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej, ocena potrzeb szkoleniowych kadr urzędów administracji samorządowej oraz przygotowanie profili kompetencyjnych kadr urzędów administracji samorządowej” za najbardziej istotne uznane zostały szkolenia w zakresie finansów, podatków, rachunkowości i audytu. Za istotny obszar szkoleniowy respondenci uznali także metody pozyskiwania środków unijnych oraz zagadnienia związane z rozwojem gospodarki i inwestycji, a także gospodarki komunalnej i ochrony środowiska. Wskazywane przez respondentów obszary wymagające szkoleń w największej mierze dotyczyły zatem zagadnień rozwoju ekonomicznego danej jednostki samorządu terytorialnego. Za mniej istotne uznane zostały kwestie związane ze społecznym funkcjonowaniem samorządów, czyli szkolenia w obszarze organizacji urzędu i spraw kadrowych, stanowienia aktów prawa miejscowego, spraw obywatelskich, współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz pomocy społecznej. Do najrzadziej wskazywanych potrzeb szkoleniowych zaliczono sferę kultury, oświaty, sportu oraz turystyki. W obszarze tzw. szkoleń „miękkich” największe zapotrzebowanie zgłaszane było na szkolenia związane z profesjonalną obsługą klienta, organizacją pracy i zarządzaniem czasem oraz radzeniem sobie ze stresem. Za mało istotne uznane natomiast zostały szkolenia dotyczące budowania zespołu i wypalenia zawodowego (*Zdiagnozowanie potencjału administracji... 2009*).

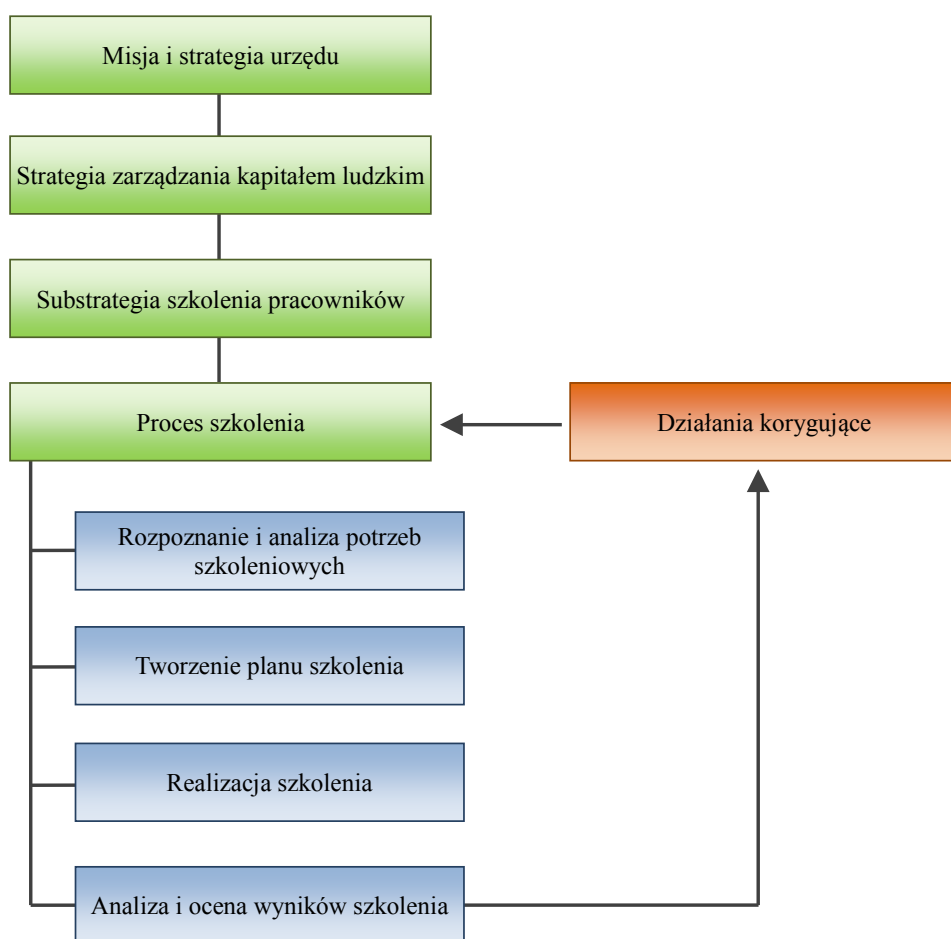
W świetle wyników badań przeprowadzonych w ramach Projektu *Sprawy samorząd – program wdrożenia usprawnień zarządczych w JST (Raport zbiorczy z badań... 2009)* za najbardziej istotne potrzeby szkoleniowe z zakresu zarządzania respondenci pełniący funkcje kierownicze uznali tzw. szkolenia „miękkie” obejmujące zagadnienia asertywności, negocjacji, komunikacji i pracy w zespole, a także uwzględniające metody radzenia sobie ze stresem i radzenia sobie w sytuacjach konfliktowych. Za potrzebne uznane zostały także szkolenia dotyczące wydawania decyzji administracyjnych w kontekście kodeksu postępowania administracyjnego. Bardzo zbliżone potrzeby szkoleniowe zgłaszane były także przez respondentów pracujących bezpośrednio przy obsłudze interesantów, bowiem oprócz wyżej wymienionych dodatkowo osoby te wyraziły chęć uczestnictwa w szkoleniach dotyczących obsługi interesantów. Najbardziej istotnymi obszarami wymagającymi szkoleń w opinii respondentów nie pracujących bezpośrednio przy obsłudze interesantów były szkolenia dotyczące asertywności, negocjacji, komunikacji i pracy w zespole, a także metod radzenia sobie ze stresem i w sytuacjach konfliktowych.

4.4. Próba oceny luki między stanem faktycznym a pożądanym

Zgodnie ze słownikową definicją, luka rozumiana jest jako puste, wolne miejsce, czy też jako brak lub niedobór czegoś (*Słownik Języka Polskiego...* 2007). Na gruncie nauk ekonomicznych, a zwłaszcza w kontekście nauk o zarządzaniu, luka definiowana jest jako istniejąca rozbieżność między stanem faktycznym, a stanem pożądanym (potencjalnym). Diagnoza luki stanowi zatem punkt wyjścia w formułowaniu rekomendacji, wskazywaniu pożądanego kierunku rozwoju, a także budowaniu efektywnie funkcjonującej organizacji. W celu poprawy sprawności funkcjonowania polskich urzędów samorządu terytorialnego i optymalnego dopasowania świadczonych przez nie usług publicznych do zgłaszanego na nie zapotrzebowania, dokonano próby identyfikacji i oceny luki szkoleniowej występującej w badanych urzędach administracji. Zgodnie bowiem z podejściem ekonomii klasycznej, w eliminowaniu newralgicznych obszarów i niwelowaniu nierównowagi niezbędną staje się odpowiedź na podstawowy i fundamentalny zestaw pytań: co, jak i dla kogo produkować. Odnosząc te pytania do realiów urzędów należałoby wskazać, jakie usługi publiczne i na jaką skalę (łącznie z określeniem ich struktury i charakteru: społeczne, techniczne czy administracyjne) są świadczone przez poszczególne urzędy oraz w jaki sposób są one realizowane, uwzględniając przy tym współcześnie obowiązujący model i paradygmat funkcjonowania administracji publicznej. Niezbędną staje się także orientacja na potrzeby i oczekiwania klientów indywidualnych i instytucjonalnych, będących beneficjentami działalności urzędów, co do katalogu realizowanych zadań i świadczonych usług. Wnikliwa i rzetelna ocena stanu faktycznego, stanowi zatem asumpt do profilowania działalności poszczególnych urzędów administracji publicznej z uwzględnieniem racjonalnego gospodarowania zasobami ludzkimi, rzeczowymi i finansowymi urzędów.

Główne etapy identyfikacji luki potrzeb szkoleniowych danej organizacji przedstawiono na rysunku 4.28. Punkt wyjścia analizy stanowi określenie misji działalności organizacji. Generalnie misją funkcjonowania urzędów administracji publicznej, zwłaszcza na szczeblu samorządowym, jest efektywna i rzetelna obsługa klientów, dbałość o wykonywanie zadań publicznych z uwzględnieniem interesu publicznego i indywidualnych interesów obywateli w oparciu o zasadę

praworządności, służebności wobec społeczności lokalnej i racjonalnego gospodarowania mieniem. Celem zapewniania realizacji przyjętych zamierzeń i należytego wypełniania określonej misji, urzędy funkcjonować powinny w sposób adekwatny do istniejącego zapotrzebowania na usługi publiczne. W ujęciu prakseologicznym ich działalność powinna charakteryzować sprawność, budowana na stelażu skutecznego, ekonomicznego i korzystnego realizowania zadań publicznych i organizacji pracy urzędów. Dlatego też szczególnego znaczenia w tym aspekcie nabiera prawidłowe zarządzanie publiczne.



Rys. 4.28. Etapy identyfikacji luki w zakresie potrzeb szkoleniowych

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Kapuścińska (2011).

Strategia bieżącego i perspektywistycznego funkcjonowania urzędów administracji publicznej budowana jest zatem w oparciu o stosowane metody i podejścia w zarządzaniu strategicznym, finansowym, kadrowym i jakościowym urzędów. Prawidłowa natomiast ich implementacja ma swoje bezpośrednie odzwierciedlenie w sposobie funkcjonowania urzędów rozpatrywanego zarówno z perspektywy klienta wewnętrznego, jako sieć wzajemnych powiązań i przepływu informacji między poszczególnymi komórkami organizacyjnymi, czyli wewnątrz urzędu, jak i klienta zewnętrznego, tak indywidualnego, jak i instytucjonalnego. Istotnym staje się zatem budowanie solidnej konstrukcji i struktury organizacyjnej urzędu, jak i kształtowanie pozytywnego wizerunku, czyli niejako kreowania „marki” urzędu. Warto także nadmienić, iż każde miasto powinno posiadać określoną strategię rozwoju, uwzględniającą istniejące uwarunkowania społeczne, gospodarcze i naturalne, oraz określającą przewidziane do zrealizowania cele w perspektywie krótko- i długookresowej, w której formułowaniu i realizacji uczestniczyć powinna społeczność lokalna, w tym urzędy administracji publicznej.

Odwołując się do rozdziału 3.1 monografii, w zarządzaniu strategicznym w odniesieniu do urzędów administracji publicznej zastosować można metody zarządzania, takie jak: analiza przyczyn i skutków niezgodności, benchmarking, outsourcing, pomiar satysfakcji klienta (metoda SERVQUAL), strategiczna karta wyników (Kaplana-Nortona), zarządzanie procesowe, zarządzanie relacjami z klientami (CRM) oraz zarządzanie ryzykiem. Do metod zarządzania finansowego, możliwych do zastosowania w urzędach administracji publicznej zaliczyć można analizę kosztów – korzyści (metoda CBA), analizę wskaźnikową sprawozdań finansowych, budżetowanie zadaniowe, metodę kosztów ABC i rachunku kosztów, a także metody oceny projektów inwestycyjnych. Zarządzanie kadrami urzędów administracji publicznej możliwe jest w oparciu o takie metody, jak opis i wartościowanie stanowisk pracy, zarządzanie przez cele, zarządzanie przez delegowanie uprawnień, zarządzanie przez innowacje, zarządzanie przez partycypację, zarządzanie przez rezultaty oraz zarządzanie przez zadania. W zarządzaniu jakością dostępne są takie metody i podejścia, jak model doskonałości EFQM, model kompleksowego zarządzania jakością TQM, powszechny model oceny CAF, System zarządzania jakością ISO 9001, system zarządzania bezpieczeństwem i higieną pracy (PN-N-18001), system zarządzania energią (ISO 50001), system zarządzania bezpieczeństwem informacji (ISO/IEC 27001), system zarządzania usługami IT (ISO/IEC 20000), a także system zarządzania ciągłością działania (ISO 22301).

Pomimo jednak coraz powszechniejszego przekonania o konieczności spojrzenia na administrację publiczną przez pryzmat biznesowej orientacji na klienta i jego potrzeb w zakresie usług publicznych i szerokiego wachlarzu dostępnych podejść i metod zarządzania możliwych do zastosowania w sektorze publicznym, a mających swe źródło i potwierdzenie skuteczności w działalności podmiotów sektora prywatnego, nie wszystkie urzędy sukcesywnie i efektywnie dostosowują się do zmiennych warunków otoczenia. Wymiernym tego efektem jest chociażby poziom zadłużenia niektórych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, niska jakość obsługi klienta, a w szerszym kontekście także odległe pozycje w rankingach konkurencyjności gospodarek dotyczące oceny stanu i funkcjonowania sektora publicznego. Mając na uwadze powyższe, ze wszech miar uzasadnionym jest przeprowadzanie diagnozy i podejmowanie prób identyfikacji przyczyn istniejących niesprawności w funkcjonowaniu polskich urzędów administracji publicznej, zwłaszcza administracji samorządowej.

Na podstawie identyfikacji stopnia stosowania w badanych urzędach metod i podejść zarządzania, a także informacji na temat zgłaszanych potrzeb szkoleniowych pracowników urzędów dokonać można próby identyfikacji istniejącej luki szkoleniowej. W ocenie luki potrzeb szkoleniowych w administracji publicznej należy niewątpliwie uwzględnić kapitał intelektualny, który nabiera współcześnie szczególnego znaczenia także na gruncie sektora publicznego, zwłaszcza w kontekście zasad nowej filozofii zarządzania, jaką jest Nowe Zarządzanie Publiczne oraz nowego paradygmatu funkcjonowania administracji publicznej opartego na zarządzaniu procesowym. Jednym z fundamentalnych przejawów implementacji koncepcji kapitału intelektualnego z sektora biznesu jest obserwowana ewolucja sektora publicznego w kierunku od biurokraty do pro-konsumenckiego urzędnika oraz od zbiurokratyzowanego do inteligentnego urzędu (Kozłowski i in. 2015).

Oceniając sposoby pomiaru kapitału intelektualnego w aspekcie ich przydatności dla sektora publicznego³³ – a także administracji publicznej – należy stwierdzić, że miary kapitału intelektualnego odwołujące się do wartości rynkowej i finansów są w dużym stopniu ograniczone. Jednym z modeli kapitału intelektualnego adresowanym do sektora publicznego jest model, zgodnie z którym menedżer powinien podążać ścieżką w kierunku od budżetowania do kapitału intelektualnego, celem doskonałości i świadczenia wysokiej jakości usług. Pomiaru parametrycznego kapi-

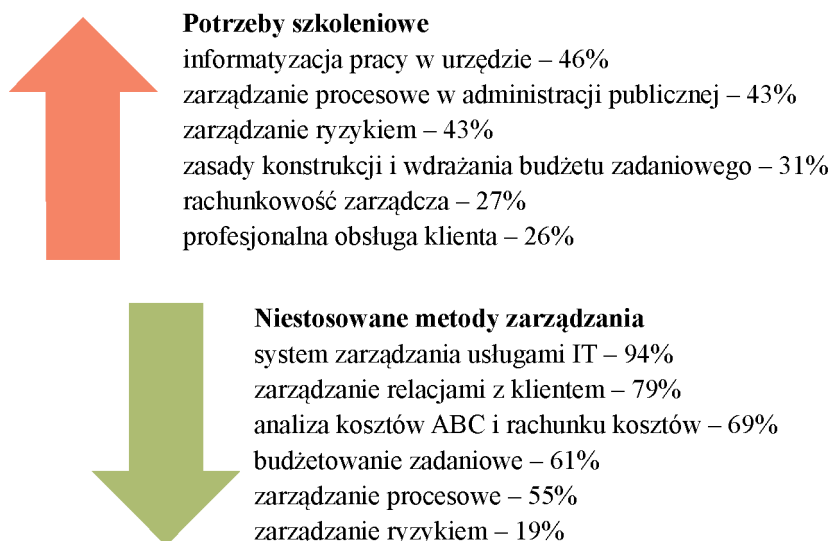
³³ Zobacz rozdział 1.3.

tału intelektualnego dokonuje się wówczas w czterech obszarach, tj.: wewnętrznej organizacji, zewnętrznych relacji, kapitału ludzkiego oraz odpowiedzialności społecznej. Pomiar kapitału intelektualnego w sektorze publicznym może być także dokonany w oparciu o Indeks Kapitału Intelektualnego (ICDI), który mierzy zakres i jakość raportowania o kapitale intelektualnym. Kapitał intelektualny oceniany może być również za pomocą ogólnego modelu ICGM, umożliwiającego identyfikację i pomiar tych zasobów niematerialnych, które są potencjalnym źródłem kreowania wartości oraz które pomagają zwiększyć skuteczność i efektywność świadczenia usług publicznych. W modelu tym występują trzy główne komponenty: publiczny kapitał ludzki, kapitał relacyjny i kapitał strukturalny.

Rozpoznawanie istniejącego zapotrzebowania szkoleniowego zgłaszanego przez poszczególnych pracowników urzędów oznacza potrzebę szkoleniową, a także umożliwia identyfikację luki szkoleniowej, rozumianej jako różnica między aktualnie posiadanym stanem wiedzy, umiejętności i postaw pracowników a poziomem wiedzy, umiejętności i postaw, koniecznym w wypełnianiu i realizacji aktualnych, bądź też przyszłych obowiązków, wynikających ze zmian zachodzących w otoczeniu. Analiza potrzeb szkoleniowych pracowników urzędów administracji publicznej przeprowadzana jest w celu uzyskania informacji pozwalających na skonstruowanie skutecznego oraz efektywnego planu i programu szkoleń, zawierającego treści, metody i formy szkoleniowe dopasowane do potrzeb edukacyjnych i doświadczeń uczestników. Zapotrzebowanie na ten rodzaj informacji wpływa na proces wyboru typu szkolenia, wzorców i form oraz przygotowywania treści, programu, metod i technik prowadzenia szkolenia (Kapuścińska 2014).

Identyfikacja luki szkoleniowej dokonana została na podstawie zestawienia metod zarządzania niestosowanych w badanych urzędach z adekwatnymi do nich pod względem zakresu tematycznego zgłaszanymi przez pracowników urzędów potrzebami szkoleniowymi (rys. 4.29). Analiza porównawcza uzyskanych wyników dotyczyła zatem oceny relacji w następujących obszarach: zarządzanie procesowe (metoda zarządzania procesowego a szkolenie z zakresu zarządzania procesami w administracji publicznej), zarządzanie ryzykiem (metoda zarządzania ryzykiem a szkolenie z zakresu zarządzania ryzykiem), informatyzacja pracy w urzędzie (metoda systemu zarządzania usługami IT ISO/IEC 20000 a szkolenie z zakresu informatyzacji pracy w urzędzie), budżetowanie zadaniowe (metoda budżetowania zadaniowego a szkolenie z zakresu zasad konstrukcji i wdrażania

budżetu zadaniowego), rachunkowość zarządcza (metoda analizy kosztów ABC i rachunku kosztów a szkolenie z zakresu rachunkowości zarządczej), obsługa klienta (metoda zarządzania relacjami z klientem a szkolenie z zakresu profesjonalnej obsługi klienta).



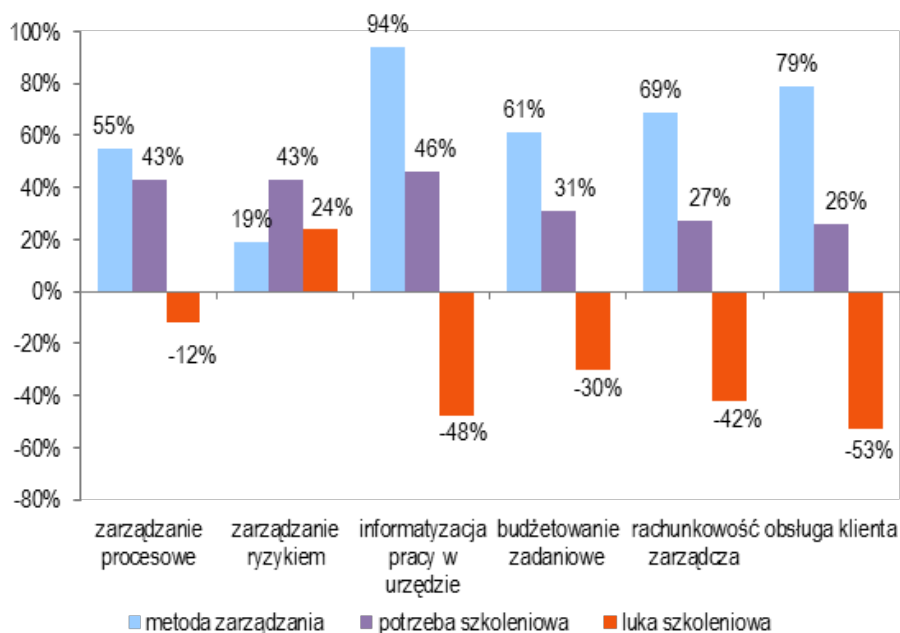
Rys. 4.29. Potrzeby szkoleniowe a podejścia i metody zarządzania

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Wyniki badań obrazujące lukę potrzeb szkoleniowych w badanych urzędach administracji publicznej przedstawiono na rysunku 4.30. Na podstawie uzyskanych wyników badań można stwierdzić, iż w niemal wszystkich analizowanych obszarach zapotrzebowanie na szkolenia zgłaszane przez pracowników urzędów było mniejsze w stosunku do faktycznego stanu zarządzania w urzędach.

Oznacza to, iż brak wdrażania poszczególnych metod zarządzania w badanych urzędach nie skłaniał pracowników do zainteresowania i doszkalania w tym zakresie celem udoskonalenia pracy urzędu. Można zatem przypuszczać, iż w badanych urzędach nie wykazywano większego zainteresowania poprawą stanu funkcjonowania urzędów w obszarze zarządzania. Sytuacja taka może być jednoznaczna ze stwierdzeniem, że pracownicy urzędów z znacznej mierze akceptują status quo, nie przejawiając chęci do wprowadzania przyszłych zmian w zakresie zarządzania urzędem. Wyjątek stanowił jedynie obszar zarządzania ryzykiem. W 19% badanych urzędów nie stosowano zarządzania ryzykiem, jako metody zarządzania

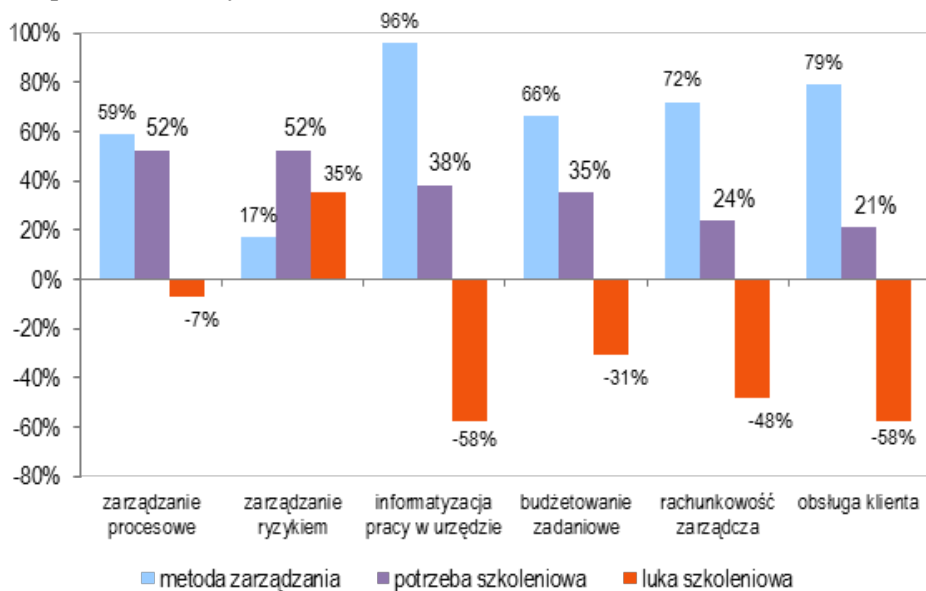
strategicznego, natomiast na potrzebę szkoleń z tego zakresu wskazało aż 43% pracowników. Różnica zatem między zapotrzebowaniem na szkolenia a faktycznym stanem zarządzania w obszarze zarządzania ryzykiem była dodatnia i wynosiła 24%. Popyt na szkolenia w tym zakresie był zatem większy niż w przypadku pozostałych analizowanych obszarów.



Rys. 4.30. Luka potrzeb szkoleniowych w badanych urzędach administracji publicznej
Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Największą lukę szkoleniową zidentyfikowano w obszarze obsługi klienta. Zapotrzebowanie na szkolenia z zakresu profesjonalnej obsługi klienta wykazało zaledwie 26% respondentów, podczas gdy aż w 79% urzędów nie stosowano metody zarządzania relacjami z klientem. Różnica w odpowiedziach była zatem w tym przypadku ujemna i wynosiła -53%. Dużą lukę zidentyfikowano także w obszarze informatyzacji pracy w urzędzie. W 94% urzędów nie wdrażano systemu zarządzania usługami IT (ISO/IEC 20000). Potrzebę doszkalania w zakresie informatyzacji pracy w urzędzie zgłosiło 46% respondentów. Różnica w tym obszarze wynosiła zatem -48%. Biorąc pod uwagę zarządzanie finansowe można zauważyć, iż w 69% urzędów nie wykorzystywano metody analizy kosztów ABC i rachunku kosztów. Na potrzebę szkoleń z zakresu rachunkowości zarządczej wskazało zaledwie 27%

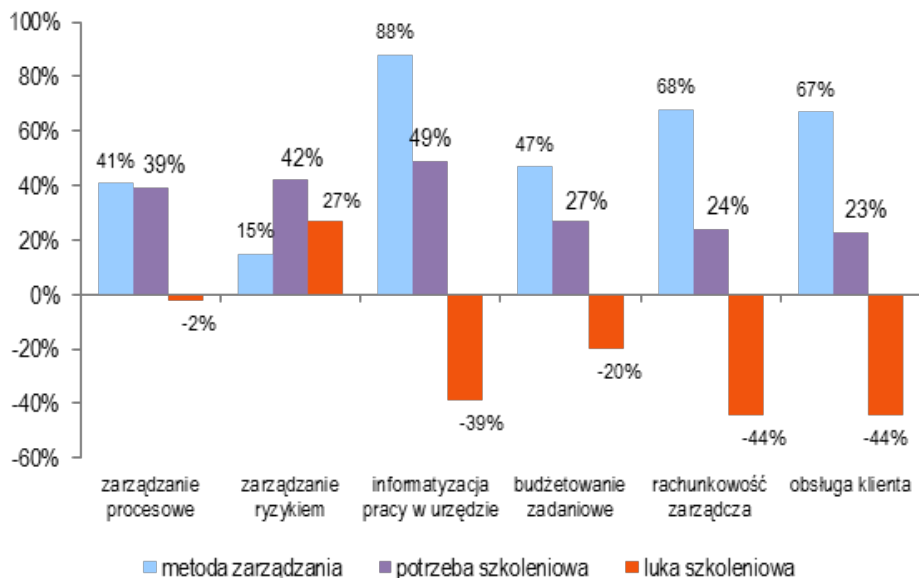
respondentów. Luka w obszarze budżetowania zadaniowego wynosiła natomiast -30%, bowiem konieczność szkolenia z zakresu zasad konstrukcji i wdrażania budżetowania zadaniowego dostrzegło 31% respondentów. Najmniejszą ujemną lukę szkoleniową (-12%) zidentyfikowano w obszarze zarządzania procesowego. W 55% urzędów nie stosowano podejścia procesowego, jako metody zarządzania strategicznego. Potrzebę szkoleniową w tym aspekcie zgłosiło jednak aż 43% respondentów. Wyniki badań obrazujące lukę potrzeb szkoleniowych w starostwach powiatowych, urzędach miast, urzędach gmin, urzędach gmin i miast przedstawiono odpowiednio na rysunkach 4.31-4.34.



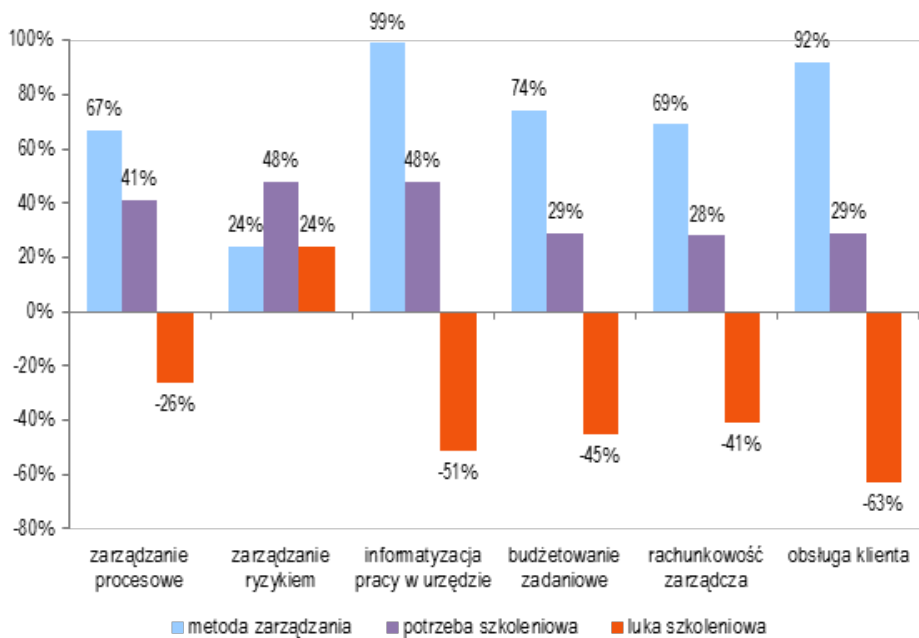
Rys. 4.31. Luka potrzeb szkoleniowych w starostwach powiatowych

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

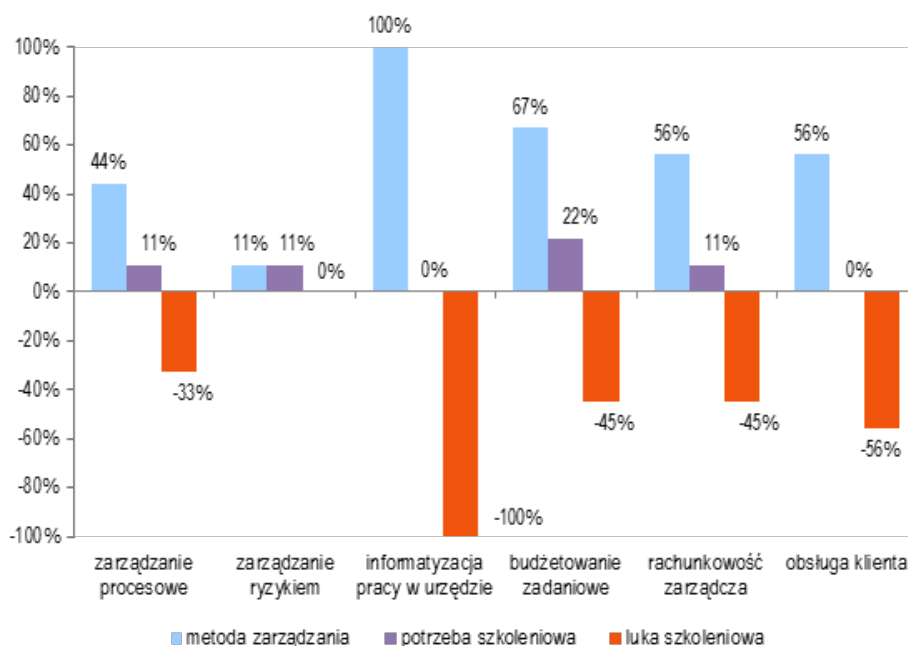
W starostwach powiatowych za najbardziej newralgiczne obszary uznano informatyzację pracy w urzędzie i obsługę klienta, w których lukę szkoleniową oceniono na -55%. Aż w 96% badanych urzędów nie stosowano systemu zarządzania IT. Na potrzebę szkoleniową w tym zakresie wskazało 38% respondentów. Zważywszy na wdrażanie w urzędach orientacji na potrzeby klienta w procesie świadczenia usług publicznych, niepokojącym wydaje się fakt, iż w przypadku aż 79% starostw powiatowych nie wdrażano zarządzania relacjami z klientem, jako jednej z metod zarządzania jakością. Zaledwie 21% respondentów wykazywało zainteresowanie szkoleniem z profesjonalnej obsługi klienta.



Rys. 4.32. Luka potrzeb szkoleniowych w urzędach miast
 Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.



Rys. 4.33. Luka potrzeb szkoleniowych w urzędach gmin
 Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.



Rys. 4.34. Luka potrzeb szkoleniowych w urzędach gmin i miast

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Relatywnie duże luki zidentyfikowano w obszarze rachunkowości zarządczej (-48%) i budżetowania zadaniowego (-31%). Największe zapotrzebowanie występowało na szkolenia z zakresu zarządzania procesowego i zarządzania ryzykiem (52%).

Bardzo zbliżone do starostw powiatowych wyniki uzyskano w przypadku urzędów miast. Największe luki szkoleniowe zaobserwowano w obszarze rachunkowości zarządczej (-44%), obsługi klienta (-44%) i informatyzacji pracy w urzędzie (-39%). Biorąc pod uwagę orientację na zarządzanie procesami można zauważyć, iż w 41% badanych urzędów nie wdrażano tej metody zarządzania strategicznego, natomiast na chęć doszkalania w tym zakresie wskazało 39% respondentów.

Biorąc pod uwagę urzędy gmin można stwierdzić, iż najbardziej problematycznym obszarem ich funkcjonowania była obsługa klienta (-63%). Aż w 92% urzędów nie budowano jakości poprzez wykorzystywanie metody zarządzania relacjami z klientem. Na potrzebę szkoleń w tym zakresie wskazało 29% respondentów. Luka w obszarze informatyzacji pracy w urzędzie wynosiła -51%. Praktycznie w żadnym z badanych urzędów nie wdrażano systemu zarządzania usługami IT.

Konieczność szkolenia w tym aspekcie dostrzegło 48% respondentów. Bardzo zbliżone wyniki uzyskano w obszarze budżetowania zadaniowego i rachunkowości zarządczej, w których luki oceniono na ok. -40%. Najmniejszą ujemną lukę szkoleniową (-26%) zidentyfikowano w obszarze zarządzania procesowego. W 67% urzędów nie stosowano podejścia procesowego, jako metody zarządzania strategicznego. Potrzebę szkoleniową w tym aspekcie zgłosiło 41% respondentów.

Najbardziej niekorzystną sytuację wśród wszystkich typów urzędów zaobserwowano w przypadku urzędów gmin i miast, w których luki szkoleniowe w ocenianych obszarach były zdecydowanie największe, a zapotrzebowanie na szkolenia zgłaszane przez respondentów najmniejsze. W urzędach tych respondenci pomimo niestosowania metod zarządzania systemami usług IT nie zgłaszali zapotrzebowania na uczestnictwo w tego typu szkoleniach. Żaden też z ankietowanych nie wskazał na chęć zdobycia wiedzy z zakresu profesjonalnej obsługi klienta pomimo faktu, iż w 56% urzędów nie zarządzano relacjami z klientem.

Podsumowanie

Oceniając z ekonomicznego punktu widzenia rolę sektora publicznego we współczesnej gospodarce, należy brać pod uwagę przede wszystkim to, w jakim stopniu i jak efektywnie przyczynia się on do rozwoju społeczno-gospodarczego i wzrostu szeroko pojętego dobrobytu ekonomicznego. Szczególną rolę w tym zakresie przypisuje się administracji publicznej, a ściślej biorąc poziomowi organizacji i sposobom jej działania w sferze świadczenia usług dla obywateli i prywatnego sektora gospodarki. Nadmierna biurokracja i nieudolnie działająca administracja nie tylko utrudnia załatwianie spraw przez zwykłych obywateli i przedsiębiorców, generując zbędne koszty transakcyjne, ale również może stanowić istotną barierę w rozwoju prywatnego biznesu. Wynika to z faktu, że przyjazne otoczenie instytucjonalne odgrywa bardzo ważną rolę w kształtowaniu konkurencyjnych warunków rozwoju gospodarczego. Bez wątpienia, niezwykle istotną częścią tego otoczenia jest administracja samorządowa, zatem jej odpowiednie funkcjonowanie może być bardzo ważnym czynnikiem sprawczym służącym wzrostowi konkurencyjności gospodarki (Figiel, Kożuch 2012).

Spełnienie współczesnych oczekiwań społecznych wobec administracji publicznej wymaga nowego spojrzenia na sposób jej obecnego funkcjonowania. Owe nowe spojrzenie powinno wynikać z nowego paradygmatu funkcjonowania administracji publicznej, którego fundamentami są traktowane komplementarnie teorie kosztów transakcyjnych i zarządzania procesowego. Rola administracji publicznej w gospodarce widziana przez pryzmat nowego paradygmatu sprowadza się do aktywnego twórczego udziału w tworzeniu ogólnego dobrobytu ekonomicznego poprzez minimalizowanie kosztów transakcyjnych i racjonalizację procesów zarządczych. Szczególnie ważną kwestią staje się rzeczywista zmiana orientacji urzędów z polegającej na „obsłudze petentów” na orientację opartą na „świadczeniu usług klientom”, co jest niezwykle ważne zwłaszcza w dobie wszechobecnej cyfryzacji.

Warunkiem udanego wykorzystania nowego paradygmatu funkcjonowania administracji publicznej w praktyce są odpowiednie rozwiązania instytucjonalne. W świetle wyników corocznych rankingów konkurencyjności gospodarek naro-

dowych opracowywanych przez Światowe Forum Ekonomiczne (WEF) jakoś sferę instytucjonalnej w Polsce jawi się niestety w bardzo niekorzystnym świetle zarówno w porównaniu do wielu innych krajów, jak i ocen pozostałych filarów konkurencyjności. Mając to na uwadze w niniejszej monografii podjęto próbę oceny funkcjonowania wybranych urzędów administracji samorządowej w Polsce pod kątem rodzaju stosowanych w nich praktyk zarządczych. Badaniom służącym dokonaniu tej oceny przyświecało założenie, iż zapleczem rozwojowym administracji publicznej, zwłaszcza samorządowej, jest związany z nią kapitał intelektualny, którego wzbogacanie powinno odbywać się permanentnie, między innymi poprzez odpowiednie szkolenia. W nawiązaniu do przyjętego założenia przeprowadzono badania empiryczne, których celem była identyfikacja stosowanych podejść i metod zarządzania stosowanych w urzędach jednostek samorządu terytorialnego oraz identyfikacja potrzeb szkoleniowych ich pracowników.

Badaniami objęto łącznie 204 urzędy jednostek samorządu terytorialnego, takich jak urzędy gmin, urzędy gmin i miast, urzędy miast oraz starostwa powiatowe. Narzędziem wykorzystanym w badaniach był autorski kwestionariusz ankiety, zawierający dwie grupy pytań. W pierwszym przypadku chodziło o określenie stopnia stosowania różnych dostępnych podejść i metod zarządzania strategicznego, finansowe, jakością oraz kadrami. Natomiast w drugim, postawione pytania służyły określeniu potrzeb szkoleniowych dostrzeganych przez pracowników urzędów. Konfrontując odpowiedzi udzielone na pytania należące do dwóch różnych grup zidentyfikowano lukę między faktycznym i pożądanym stosowaniem odpowiednich praktyk zarządczych.

Na podstawie uzyskanych wyników przeprowadzonych badań można stwierdzić, iż fakt istnienia znanych, lecz niestosowanych w danym urzędzie, metod zarządzania nie stanowił silnej przesłanki do zgłaszania zapotrzebowania na przeprowadzanie szkoleń związanych z praktycznym wykorzystaniem tego typu metod. Może to wynikać z braku dostatecznej wiedzy pracowników na temat aktualnych tendencji w zarządzaniu publicznym. Należy przy tym podkreślić, iż w świetle nowego paradygmatu funkcjonowania administracji publicznej opartego na zarządzaniu procesowym oraz związanej z tym coraz większej orientacji na potrzeby klienta i konieczności zapewnienia wysokiej jakości świadczonych usług

publicznych, szczególnego znaczenia nabiera partycypacja pracowników urzędów administracji samorządowej we wprowadzaniu niezbędnych zmian i dostosowywaniu sposobu realizacji ustawowo określonego katalogu zadań publicznych do zmieniających się warunków otoczenia.

Zidentyfikowane luki szkoleniowe w poszczególnych obszarach zarządzania mogą również wynikać z niechęci pracowników do zmian w funkcjonowaniu urzędu. Występowanie luk szkoleniowych, stanowiących różnicę między aktualnie posiadanym stanem wiedzy i umiejętności pracowników a poziomem wiedzy i umiejętności koniecznych w wypełnianiu aktualnych, bądź też przyszłych obowiązków, wynikających ze zmian zachodzących w otoczeniu, wskazuje na znaczne dysproporcje i rozbieżności pomiędzy zgłaszanym popytem na szkolenia a metodami zarządzania stosowanymi w urzędach. Relatywnie biorąc, największa ze zidentyfikowanych luk dotyczyła obszaru obsługi klienta, zaś najmniejsza zarządzania procesowego. Oznacza to, że pracownicy badanych urzędów nie w pełni dostrzegali potrzebę zmiany orientacji administracji samorządowej z obsługi petentów na świadczenie usług klientom. Jednocześnie, odczuwali oni jednak potrzebę racjonalizacji działań operacyjnych urzędów z wykorzystaniem zarządzania procesowego i technologii informatycznych. W sumie okazało się, że nie stosowanie poszczególnych metod zarządzania w badanych urzędach nie skłaniało na ogół do większego zainteresowania implementacją tychże metod w zarządzaniu urzędami. Innymi słowy, przeważało nastawienie na utrzymanie istniejącego w tym zakresie *status quo*.

Wykazywane zainteresowanie szkoleniami świadczy o tym, iż mogą one wnieść istotny wkład w rozwój kapitału intelektualnego administracji samorządowej, zwłaszcza kapitału ludzkiego. Jednak, aby zapewnić większą zgodność poziomu kapitału intelektualnego jednostek samorządu terytorialnego z wymogami związanymi z wdrażaniem nowego paradygmatu funkcjonowania administracji publicznej, potrzebne są przemyślane działania animatorów polityki sektora publicznego promujące postawy urzędników nacechowane dążeniem do kreowania wspólnego dobra i budowy dobrobytu ekonomicznego.

Przedstawione w niniejszej monografii rozważania i wyniki badań z pewnością nie wyczerpują wielowątkowości zagadnienia roli kapitału intelektualnego

w funkcjonowania administracji publicznej w Polsce. Autorzy wyrażają nadzieję, iż mogą być one dobrym punktem wyjścia do kolejnych badań służących mierzeniu kapitału intelektualnego administracji publicznej i jego wpływu na konkurencyjność gospodarki zarówno w wymiarze makro, jak i mikroekonomicznym. Zakładając występowanie pozytywnego wpływu kapitału intelektualnego na zgodne z nowym paradygmatem funkcjonowanie administracji samorządowej, interesującym kierunkiem przyszłych badań byłoby również poszukiwanie skutecznych i efektywnych sposobów poprawy poziomu tego kapitału związanego z jednostkami samorządu terytorialnego różnego szczebla.

Literatura

- A guide for intellectual capital statements. A key to knowledge management. 2000. Danish Agency for Trade and Industry. Ministry of Trade and Industry. Za: B. Mierzejewska 2009. *Kapitał intelektualny – jak o nim mówić interesariuszom*. E-mentor, 2. <http://www.e-mentor.edu.pl/artykul/index/numer/29/id/638> (dostęp 22.02.2015).
- Acemoglu D., Robinson J. 2008. *The Role of Institutions in Growth and Development*. Working Paper No. 10, Commission on Growth and Development World Bank, Washington.
- Adamska M. 2010. *Metoda wyceny kapitału intelektualnego nowoczesnych organizacji – Skandia Intellectual Capital Navigator*. W: *Komputerowo Zintegrowane Zarządzanie*. Red. R. Knosala. Oficyna Wydawnicza Polskiego Towarzystwa Zarządzania Produkcją, Politechnika Opolska, Opole, s. 7–14.
- Alcaniz L., Gomez-Bezares F., Roslender R. 2011. *Theoretical perspectives on intellectual capital: A backward look and a proposal for going forward*. Accounting Forum, 35: 104–117.
- Andriessen D. 2004. *IC valuation and measurement: Classifying the state of the art*. Journal of Intellectual Capital, 5 (2): 230–242.
- Augier M., Teece D.J. 2005. *An economics perspective on intellectual capital*. In: *Perspectives on intellectual capital*. Ed. B. Marr. Elsevier Inc., USA.
- Beyer K. 2013. *Wybrane metody pomiaru kapitału intelektualnego*. Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, 34 (1): 9–22.
- Błaś A., Boć J., Jeżewski J. (red.) 2004. *Administracja publiczna*. Kolonia Limited, 2004, s. 230.
- Boć J. 2007. *Prawo administracyjne*. Kolonia Limited, Wrocław.
- Bombiak 2013b. *Użyteczność jakościowych metod wyceny*. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Seria: Administracja i Zarządzanie, 98: 146–162.
- Bombiak E. 2011. *Istota i pomiar kapitału intelektualnego w przedsiębiorstwie*. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Seria: Administracja i Zarządzanie, 88: 83–94.
- Bombiak E. 2013a. *Zarządzanie kapitałem intelektualnym przedsiębiorstwa – teoria i praktyka*. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Seria: Administracja i Zarządzanie, 96: 57–70.
- Bontis N. 2001. *Assessing knowledge assets: A review of the models used to measure intellectual capital*. International Journal of Management Reviews, 3 (1): 41–60.
- Bontis N. 2004. *National intellectual capital index. A United Nations initiative for the Arab region*. Journal of Intellectual Capital, 5 (1): 13–39.
- Borins S. 2001. *Encouraging innovation in the public sector*. Journal of Intellectual Capital, 2 (3): 310–319.

- Bossi A. 2003. *La medicion del capital intelectual en el sector publico*. Praca doktorska, University of Zaragoza, Spain. Za: Ramírez R. 2010. *Intellectual capital models in Spanish public sector*. Journal of Intellectual Capital, 1 (2): 248–264.
- Bossi, A., Fuertes, Y., Serrano C. 2005. *Reflexiones en torno a la aplicacion del capital intelectual en el sector public*. Revista Espanola de Financiacion y Contabilidad, XXXIV (124): 211–245.
- Bossi, A., Fuertes, Y., Serrano, C. 2001. *El capital intelectual en el sector public*. Artykuł prezentowany na konferencji: VII Congreso del Instituto Internacional de Costos y II Congreso de la Asociacion Espanola de Contabilidad Directiva, Leon, 4-6 lipiec. Za: Ramírez R. 2010. *Intellectual capital models in Spanish public sector*. Journal of Intellectual Capital, 1 (2): 248–264.
- Brandl J.E. (ed.) 2006. *Common Good. Ideas from the Humphrey*. Hubert H. Humphrey Institute of Public Affairs, Minneapolis, s. 123–129.
- Brooking A. 1997. *El Capital Intelectual. El Principal Activo de las Empresas del Tercer Milenio*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica. Za: Alcaniz L., Gomez-Bezares F., Roslender R. 2011. *Theoretical perspectives on intellectual capital: A backward look and a proposal for going forward*. Accounting Forum, 35: 104–117.
- Brooking A. 1997b. *Intellectual capital: Core assets for the third millennium enterprise*. Thomson Business Press, London.
- Bueno E., Merino C., Salmador M.P. 2003. *Towards a model of intellectual capital in public administrations*. Artykuł prezentowany na 3. Międzynarodowej Konferencji: Iberoamerican Academy of Management, Sao Paulo, 7-10 grudnia. Za: Ramírez R. 2010. *Intellectual capital models in Spanish public sector*. Journal of Intellectual Capital, 1 (2): 248–264.
- Bueno, E., Merino, C. Salmador, M.P. 2006. *Towards a model of intellectual capital in public administrations*. International Journal of Learning and Intellectual Capital, 3 (3): 214–232.
- Caba C., Sierra M. 2001. *Incorporacion de un estado sobre el capital intelectual en los organismos publicos*. Actualidad Financiera, 175: 59–74. Za: Ramírez R. 2010. *Intellectual capital models in Spanish public sector*. Journal of Intellectual Capital, 1(2): 248–264.
- Chandler J. 2000. *Comparative Public Administration*. Routledge, New York.
- Chieh Hsu I., Sabherwal R. 2012. *Relationship between intellectual capital and knowledge management: An empirical investigation*. Decision Science, 43 (3): 489–521.
- Choong K.K. 2008. *Intellectual capital: definitions, categorization and reporting models*. Journal of Intellectual Capital, 9(4): 609–638.
- CIMA (Chartered Institute of Management Accountants). 2002. *Latest Trends in Corporate Performance Measurement*. Technical Briefing, London. Za: Wall A. 2005. *The measurement and management of intellectual capital in the public sector. Taking the lead or waiting for direction?* Public Management Review, 7 (2): 289–303.
- Claver Cotes E., Zaragoza Saez P.C., Molina-Manchon H., Ubeda-Garcia M. 2015. *Intellectual capital in family firms: human capital identification and measurement*. Journal of Intellectual Capital, 16 (1): 199–223.

- Coase R.H. 1998. *Message from Ronald Coase*. Newsletter of the International Society for New Institutional Economics, 1 (1).
- Commons J.R. 1934. *Institutional Economics*. Macmillian, New York, s. 69–70.
- Copeland T.T., Koller T., Murrin J. 1997. *Wycena: mierzenie i kształtowanie wartości firm*. WIG PRESS, Warszawa, s. 163.
- Dąbrowska J. 2015. *Employer branding. Marka pracodawcy w praktyce*. Słowa i Myśli, Lublin.
- Del Bello A. 2006. *Intangibles and sustainability in local government reports: an analysis into an uneasy relationship*. Journal of Intellectual Capital, 7 (4): 440–456.
- Diagnoza modelu zarządzania jakością w administracji rządowej*, Raport z I etapu badania. 2008. Skierniewski T. Warszawa, s. 17–18.
- Diefenbach T. 2006. *Intangible resources: a categorical system of knowledge and other intangible assets*, Journal of Intellectual Capital, 7 (3): 406–420.
- Dimock M.E., Dimock G.O., Koenig L.W. 1960. *Public Administration*. Holt, Rinehart and Winston, New York.
- Dobija D. 2000. *Metody mierzenia wartości kapitału ludzkiego i kosztów prac*. W: *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi*. Red. A. Ludwiczynski. Polska Fundacja Promocji Kadr, Warszawa, s. 348–349.
- Dziendziura J., Smolarek M. 2010. *Kapitał ludzki w kreowaniu kapitału intelektualnego organizacji*. Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas. Oficyna Wydawnicza „Humanitas. Sosnowic, s. 293–294.
- Edvinsson L., Malone M.S. 2001. *Poznaj prawdziwą wartość swojego przedsiębiorstwa odnajdując jego ukryte korzenie*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 35, 56–57.
- Edvinsson L., Malone M.S., 2001b. *Kapitał intelektualny*. Wydawnictwo PWN, Warszawa.
- Edvinsson, L. 1997. *Developing intellectual capital at Skandia*. Long Range Planning, 30(3): 366–373.
- Espinas A. 1980. *Les origines de la technologie*. Revue Philosophique de la France et de l'Etranger, 30 (3): 113–135.
- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego*. 1994. Dz. U. 1994, Nr 124, poz. 607 (art. 3, ust. 1, art. 4, ust. 3).
- Fayol H. 1947. *Administracja przemysłowa i ogólna*, Księgarnia W. Wilak, Poznań, s. 35, 56–86.
- Fazlagic A. 2002. *Zarządzanie wiedzą w polskich przedsiębiorstwach*. Zarządzanie Zasobami Ludzkimi, 5: 90–91.
- Fazlagić A. 2009. *Zarządzanie wiedzą: szansa na sukces w biznesie*. Wyższa Szkoła Humanistyczno-Menedżerska Milenium, Gniezno. Za: Grzegorzcyk A., Kamińska-Kot R. 2012. *Wiedza jako obiekt pomiaru*. W: *Procesy decyzyjne w warunkach niepewności*. Red. A. Grzegorzcyk. Wyższa Szkoła Promocji, Warszawa.
- Figiel S., Kożuch A. J. (red). 2012. *Nowy paradygmat funkcjonowania administracji publicznej*. Wydawca IDEICO, Olsztyn.

- Filipiuk J. *New Public Management – nowa filozofia zarządzania sektorem publicznym*. www.aglomeracja.holdikom.com.pl/LinkClick.aspx?fileticket=DpphbwsNErQ%3D&tabid=354 (dostęp: 15.05.2015).
- Garbarski L. 2012. *Ocena sprawności marketingu*. Handel Wewnętrzny, tom 1: *Perspektywy rozwoju marketingu. Teoria. Pomiar. Zarządzanie. Praktyka*, s. 68–77.
- GASB. 1987. *Objectives of financial reporting, concepts statement*. Governmental Accounting Standards Board, 1 (1), Norwalk. CT.
- Gore A. 1993. *From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better and Costs Less*. The Report of National Performance Review, Washington, s. 1.
- Górniak K. 2007. *Wycena własności niematerialnej w przedsiębiorstwie*. <http://pldocs.org/docs/index-162136.html> (dostęp: 07.04.2015).
- Griffin R. W. 2005. *Podstawy zarządzania organizacjami*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 98.
- Griffin R.W. 2002. *Podstawy zarządzania organizacjami*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 6, 74.
- Grimaldi M., Cricelli L., Rogo F. 2013. *A theoretical framework for assessing managing and indexing the intellectual capital*. Journal of Intellectual Capital, 14 (4): 501–521.
- Grzegorzczuk A., Kamińska-Kot R. 2012. *Wiedza jako obiekt pomiaru*. W: *Procesy decyzyjne w warunkach niepewności*. Red. A. Grzegorzczuk. Wyższa Szkoła Promocji, Warszawa, s. 8–20.
- Halachmi A. 2005. *Performance measurement in only way of managing performance*. Journal of Productivity and Performance Management, 54 (7): 505–516.
- Hammer M. 1999. *Reinżynieria i jej następstwa*. PWN, Warszawa, s. 21–23.
- Harasim W. 2012. *Wykorzystanie kapitału intelektualnego w zarządzaniu organizacją inteligentną dla tworzenia przewagi konkurencyjnej*. W: *Zarządzanie kapitałem intelektualnym w organizacji inteligentnej*. Red. W. Harasim. Wyższa Szkoła Promocji, Warszawa, s. 9.
- Henry N. 2009. *Public Administration and Public Affairs* (11th Edition). Pearson, Atlanta.
- Herbut R. 1999. *Administracja publiczna – modele, funkcje, struktura*, W: Ferens A., Macek I. (red.), *Administracja i polityka. Wprowadzenie*. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, s. 33.
- HofmanBang P., Martin H. 2005. *IC Rating na tle innych metod oceny kapitału Intelektualnego*. E-mentor, 4 (11): 15 str. www.e-mentor.edu.pl/artukul/index/numer/11/id/193 (dostęp 10.03.2015).
- Holland J., Johanson U. 2003. *Value-relevant information on corporate intangibles – creation, use, and barriers in capital markets – between a rock and a hard place*. Journal of Intellectual Capital, 4 (4): 465–486.
- Hsu Li.Ch., Wang Ch.H. 2011. *Clarifying the effect of intellectual capital on performance: the mediating role of dynamic capability*. British Journal of Management, 22: 1–27. <http://www.demokraci.pl/slownik/t/181-transparentno> (dostęp 5.05.2015)

- <http://www.eadministracja.pl/informacje-o-elektronicznej-administracji> (dostęp 14.09.2015).
- http://www.governica.com/Model_Doskona%C5%82o%C5%9Bci_EFQM (dostęp 14.05.2015).
- <http://www.polskieradio.pl/42/273/Artykul/1405451,Raport-NIK-o-eadministracji-w-polskich-urzedach-wciaz-kroluje-papier> (dostęp 01.09.2015).
- Izdebski H., Kulesza M. 2004. *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*. Liber, Warszawa.
- Jabłoński A.W. 1999. *Tendencje przeobrażeń administracji publicznej na Zachodzie*. W: Ferens S., Macek I. (red.), *Administracja i polityka. Wprowadzenie*. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, s. 86.
- Jacobsen K., Hofman-Bang P., Nordby Jr.R. 2005. *The IC RatnigTM by Intellectual Capital Sweden*. Journal of Intellectual Capital, 6(4): 570–587.
- Jarugowa A., Fijakowska J. 2002. *Rachunkowość i zarządzanie kapitałem intelektualnym. Koncepcje i praktyka*. ODIDK, Gdańsk.
- Joia L.A. 2008. *The impact of government-to-government endeavors on the intellectual capital of public organizations*. Government Information Quarterly, 25: 256–277.
- Joia L.A., Zamot F.S. 2002. *Internet-based reverse auctions by the Brazilian government*. The Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries, 9: 1–12.
- Kalink K., Múri P. 1998. *Kierować sobą i innymi. Psychologia dla kadry kierowniczej*. Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków, s. 174.
- Kalinowski M. 2013. *Przedmiot lobbingu z perspektywy etycznej*. Annales, Etyka w życiu gospodarczym, vol. 16: 146.
- Kaplan R., Norton D. 2004. *Measuring the strategic readiness of intangible assets*. Harvard Business Review: 82 (2): 52–63.
- Kaplan, R.S., Norton, D. S., 1992, *The Balanced Scorecard – measures that drive performance*. Harvard Business Review, 69 (1): 172–180.
- Kapuścińska M. 2011. *Narzędzia diagnozy potrzeb szkoleniowych organizacji pozarządowych Miasta Płocka*, Projekt „Potencjał – Działanie – Rozwój: nowy wymiar współpracy Miasta Płocka i płockich organizacji pozarządowych”, s. 4, 6.
- Karmańska A. 2009. *Wartość ekonomiczna w systemie informacyjnym rachunkowości finansowej*. Difin, Warszawa, s. 111–112.
- Kasiewicz S., Rogowski W., Kicińska M. 2006. *Kapitał intelektualny. Spojrzenie z perspektywy interesariuszy*. Oficyna Ekonomiczna, Kraków, s. 139, 143–145.
- Kast F.E., Rosenzweig J.E. 1979. *Organization and Management. A System and Contingency Approach*. McGraw-Hill, New York, s. 339.
- Kaufmann L., Schneider Y. 2004. *Intangibles: a synthesis of current research* Journal of Intellectual Capital, 5 (3): 366–388.
- Kianto A., Ritala P., Spender J.C., Vanhala M. 2014. *The interaction of intellectual capital assets and knowledge management practices in organizational value creation*. Journal of Intellectual Capital, 15 (3): 362–375.

- Kieżun W. 1971. *Autonomizacja jednostek organizacyjnych. Z patologii organizacji*, PWE, Warszawa, s. 9.
- Kieżun W. 2000. *Czterej jeźdźcy apokalipsy polskiej biurokracji*. Kultura, nr 3/630.
- Kieżun W. 2012. *Patologia transformacji*. Poltext, Warszawa, s. 16, 24.
- Kisielnicki J. 2007. *Zarządzanie organizacją*. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Handlu i Prawa, Warszawa, s. 33.
- Knosala E. 2005. *Zarys nauki administracji*. Kantor Wydawniczy Zakamycze, Zakamycze, s. 79.
- Kong E. 2007. *The strategic importance of intellectual capital in the non-profit sector*. Journal of Intellectual Capital, 8(4): 721–731.
- Koniuszewska E. 2009. *Środki prawne ograniczające nadużycia władzy w jednostkach samorządu terytorialnego w ustrojowym prawie administracyjnym*. Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa, s. 44.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* Dz. U. 1997 Nr 78 poz. 483, (art. 15, 16, 163–172).
- Kotarbiński T. 1955. *Traktat o dobrej robocie*. Ossolineum, Łódź.
- Kowal W. 2010. *Kontrola skuteczności marketingowej – problem zmienności interpretacji i pomiaru*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, s. 22.
- Kozłowski W. 2013. *Formy konkurencji a efekty rynkowe reklamy*. Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, s. 122–123.
- Kozłowski W. 2015. *Identyfikacja wykorzystywanych metod zarządzania w JST*. Dokumentacja Projektu POKL. Priorytet V: Dobre rządzenie. 5.2: Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej. 5.2.2: Systemowe wsparcie funkcjonowania administracji samorządowej. Międzynarodowe Centrum Biznesu i Administracji Publicznej, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, s. 4, 8–10, 17–22, 24–26, 28, 31–32, 34–40, 41–46, 48–52 (raport).
- Kozłowski W., Rutkowska A., Płocharczyk A., Kowalkowski A. 2015. *Intellectual capital in knowledge-based economy*. Socio-economic Research Bulletin, Odessa National Economic University, Issue 4(5).
- Koźmiński A. 2004. *Zarządzanie w warunkach niepewności. Podręcznik dla zaawansowanych*. PWN, s. 154–155.
- Koźuch B. 2004. *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Wydawnictwo Placet, Warszawa, s. 75, 255.
- Koźuch B., Koźuch A. 2008. *Istota usług publicznych*, Współczesne Zarządzanie, nr 1, s. 34.
- Krukowski K. 2011. *Zarządzanie procesowe w administracji publicznej*. Współczesne Zarządzanie, nr 1, s. 23–39.
- Krukowski K. 2016. *Kulturowe uwarunkowania dojrzałości procesowej urzędów miast*. Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń.

- Krynicka H. 2006. *Koncepcja nowego zarządzania w sektorze publicznym (New Public Management)*. Prace Instytutu Prawa i Administracji PWSZ w Sulechowie, nr 2, s. 198–199.
- Kudrycka B. (red.). 2001. *Rozwój kadr administracji publicznej*. Wyższa Szkoła Administracji Publicznej, Białystok, s. 54.
- Longchamps de Brier F. 1966. *Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego*, Państwo i Prawo, nr 12.
- Lozano Quirce M.M., Seville Escribano A., Valtuena Rincon R. 2000. *Aproximación a la gestión del conocimiento. Una visión práctica*. www.ecured.cu/index.php/Gestión_del_conocimiento (dostęp 15.01.2015).
- Luthy D.H. 1998. *Intellectual capital and its measurement*, Utah State University, Logan, UT, s. 4–5, www3.bus.osaka-cu.ac.jp/apira98/archives/htmls/25.htm (dostęp 20.03.2015).
- Machaczka J. 2005. *Podstawy zarządzania*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Kraków, s. 12.
- Marks-Krzyszowska M. 2016. *Zarządzanie publiczne – istota i wybrane koncepcje*. Acta Universitatis Lodzensis Folia Sociologica, 56: 37–50.
- Marques M. 2004. *O capital intelectual no sector público* (ang. *Intellectual capital in public sector*) <http://repositorio.ipl.pt/bitstream/10400.21/1675/1/Capital%20Intelctual.pdf>, 18 str (dostęp 12.02.2015).
- Marr B. (ed). 2005. *Perspectives on intellectual capital*. Elsevier Inc., USA, s. 6.
- Marr B., Gray D., Neely A. 2003. *Why do firms measure their intellectual capital*. Journal of Intellectual Capital, 4: 441–464.
- Martyniak Z. 1989. *Prekursorzy nauki organizacji i zarządzania*, PWE, Warszawa.
- McAdam R., Reid R. 2000. *A comparison of public and private sector perceptions and use of knowledge management*. Journal of European Industrial Training, 24 (6): 317–329.
- McCormack K.P. 2001. *Business process orientation: do you have it?* Quality Progress, nr 2.
- McCurd H., Rosenbloom D.H. 2006. *Revisiting Waldo's Administrative State: Constancy and Change in Public Administration*. Georgetown University Press, Washington.
- Mierzejewska B. 2009. *Kapitał intelektualny – jak o nim mówić interesariuszom*. E <http://www.e-mentor.edu.pl/artukul/index/numer/29/id/638> (dostęp 22.02.2014).
- Mikuła B., Pietruszka-Ortyl A., Potocki A. 2002. *Zarządzanie Przedsiębiorstwem XXI wieku. Wybrane koncepcje i metody*, Warszawa, Difin, s. 67–68. Za: *The Knowledge Management Fieldbook*. 2000. W.R. Bukowitz, R.L. Willimas. Prentice Hall, London, s. 249–250.
- Mises L. 2011. *Ludzkie działanie. Traktat o ekonomii*, Wydawnictwo: Instytut Ludwiga von Misesa, Wrocław.
- Morawski W. (red.) 1979. *Kierowanie w społeczeństwie. Analiza socjologiczna*, PWN, Warszawa, s. 7.

- Morgan R.M., Hunt S.D. 1994. *The commitment–trust theory of relationship marketing*. Journal of Marketing, 58: 20–38.
- Mouritsen J., Thorbjornsen S., Bukh P.N., Johansen M.R. 2004. *Intellectual capital and new public management. Reintroducing enterprise*. The Learning Organization, 11(4/5): 380–392.
- Mouritsen J., Thorbjornsen S., Bukh P.N., Johansen M.R. 2005. *Intellectual capital and the discourses of love and entrepreneurship in new public management*. Financial Accountability & Management, 21 (3): 279–290.
- Nacewicz P. 2013. *Wdrażanie Nowego Zarządzania Publicznego jako sposób unowocześniania administracji publicznej w świetle wytycznych Komisji Europejskiej*. Państwowa Wyższa Szkoła Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży, Łomża, s. 99–113.
- Naschold F., Otter C. von 1996. *Public Sector Transformation. Rethinking Markets and Hierarchies in Government*. John Benjamin Publishing Company, Amsterdam – Philadelphia.
- North D.C. 1984. *Transaction Costs, Institutions, and Economic History*. Journal of Institutional and Theoretical Economics, no 140: 8.
- North D.C. 1991. *Institutions*, Journal of Economic Perspectives, no 5: 97.
- North D.C. 1994. *Economic Performace Through Time*. American Economic Review, no 84: 360.
- Osborn S. (red.). 2010. *The New Public Governance, Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Routledge, London.
- Ostrom V. 1973. *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. University of Alabama Press, Tuscaloosa.
- Paliszkievicz J.O. 2009. *Próby wyceny kapitału intelektualnego – identyfikacja podstawowych problemów*. Zeszyty Naukowe SGGW, Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej, 78: 117–125.
- Pallot J. 2001. *Transparency in local government: antipodean initiatives*. The European Accounting Review, 10 (3): 645–60.
- Pasieczny J. 2012. *Patologie organizacji w okresie kryzysu*. Zarządzanie i Finanse, r. 10, nr 4, cz. 2, s. 118.
- Pawluczuk A. 2011. *Monitorowanie kapitału intelektualnego, jako narzędzie benchmarkingu w organizacji*. OPTIMUM. Studia ekonomiczne, 6 (54): 140–148.
- Perechuda K. 1998. *Metody zarządzania przedsiębiorstwem*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.
- Peters B.G. 1996. *The Future of Governing. Four Emerging Models*. Kansas, s. 4–13.
- Petrash G. 1996. *Dow's journey to a knowledge value management culture*. European Management Journal 14(4): 365–373.
- Petty R., Guthrie J. 2000. *Intellectual capital literature review*. Journal of Intellectual Capital, 2(2): 155–176.

- Pherson P.K.M., Pike S. 2001. *Accounting. Empirical measurement and intellectual capital*. Journal Intellectual Capital 2(3): 246-260. Za: Skrzypek E. 2013. *Uwarunkowania i metody pomiaru kapitału intelektualnego*. Галицький економічний вісник. економіка та управління національним господарством, 2(41): 49–54.
- Piotrowski W. 2000. *Organizacje i zarządzanie – kierunki, koncepcje, punkty widzenia*. W: *Zarządzanie*, Koźmiński A.K., Piotrowski W. (red.). Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Probst G., Raub S., Romhardt K. 2002. *Zarządzanie wiedzą w organizacji*. Oficyna Ekonomiczna, Kraków, s. 258-259. Za: A. Grzegorzczak, R. Kamińska-Kot. 2012
- Ramírez R. 2010. *Intellectual capital models in Spanish public sector*. Journal of Intellectual Capital, 1(2): 248–264.
- Raport o kapitale intelektualnym w Polsce*. 2008. <http://zds.kprm.gov.pl/przeglada-j-raport-o-kapitale-intelektualnym> (dostęp 10.02.2015).
- Raport zbiorczy z badań przeprowadzonych w ramach projektu Sprawny samorząd – program wdrożenia usprawnień zarządczych w JST*. Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej (Europejskiego Funduszu Społecznego) w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Priorytetu V „Dobre rządzenie”, Działania 5.2. „Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej”, Poddziałania 5.2.1. „Modernizacja zarządzania w administracji samorządowej”, s. 18–19.
- Rhodes R.A. 1996. *The New Governance: Governing without Government*. Political Studies, nr 44: 662–667.
- Rhodes R.A. 2014. *Waves of governance*. W: Levi-Faur D. (ed.), *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford University Press, New York, s. 34–41.
- Rosicki R. 2012. *Rzecz o nepotyzmie i kumoterstwie*. Przegląd Politologiczny, nr 2: 135, 139, 141.
- Rozwój kadr administracji publicznej*. 2001. Red. B. Kudrycka. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Administracji Publicznej, Białystok, s. 45.
- Rutkowska A. 2012. *Istota kapitału ludzkiego i wybrane metody jego pomiaru*. Journal of Management and Finance 10 (1, 3): 339–348.
- Saxena K.B.C. 1996. *Re-engineering public administration in developing countries*. Long Range Planning, Elsevier Science Ltd, vol. 29, No. 5, s. 703–711.
- Schneider A., Samkin G. 2008. *Intellectual capital reporting by the New Zealand local government sector*. Journal of Intellectual Capital, 9(3): 456–486.
- Schwab K. (ed.) 2018. *The Global Competitiveness Reports 2018*. World Economic Forum, Geneva.
- Seleim A.A.S., Khalil O.E.M. 2011. *Understanding the knowledge management-intellectual capital relationship: a two-way analysis*. Journal of Intellectual Capital, 12 (4): 586–614.
- Serano Cinca C., Molinero C.M., Queiroz A.B. 2001. *The measurement of intangibles assets in public sector using scaling techniques*. Discussion Papers in Accounting and Finance (ISSN 1356-3548), s. 1–33. <http://eprints.soton.ac.uk/35730/1/AF01-4.pdf> (dostęp 4.03.2015).

- Serano Cinca C., Molinero C.M., Queiroz A.B. 2003. *The measurement of intangibles assets in public sector using scaling techniques*. Journal of Intellectual Capital, 4 (2): 249–275.
- Sierak J. 2013. *Zarządzanie strategiczne w jednostkach samorządu terytorialnego*. Myśl Ekonomiczna i Polityczna, 4 (43): 189.
- Sikorska I. 2008. *Wspólna metoda oceny: doskonalenie organizacji poprzez samoocenę*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Warszawa, s. 8.
- Simon H.A. 1991. *Organizations and Markets*, Journal of Economic Perspectives, Vol. 5, No. 2, s. 25–44.
- Simon H.A. 2007. *Podejmowanie decyzji i zarządzanie ludźmi w biznesie i administracji*, Helion, Gliwice, s. 99.
- Skica T. 2011. *Wiedza finansowa, jako endogeniczne źródło potencjału JST*. W: *Wiedza finansowa w praktyce*. Red. Skica T. Raport analityczny, 1(2): 21–32. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie.
- Skowron P. 2013. *Efektywność w zarządzaniu kapitałem intelektualnym na przykładzie wybranych sektorów*. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, Seria: Administracja i Zarządzanie, 98: 329–344.
- Skrzypek A. 2009. *Uwarunkowania kreatywności pracowników wiedzy w warunkach społeczeństwa wiedzy*. W: *Kreatywność i przedsiębiorczość w projakościowym myśleniu i działaniu*. Red. E. Skrzypek. UMCS, Lublin, s. 191.
- Skrzypek E. 1999. *Wpływ zarządzania wiedzą na jakość*. Problemy Jakości, 11: 4–9.
- Skrzypek E. 2005. *Kapitał intelektualny oraz możliwości jego wyceny*. W: *Kapitał intelektualny jako szansa na poprawę jakości zarządzania w warunkach globalizacji*. Tom 1. Red. E. Skrzypek. Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie Skłodowskiej w Lublinie, Lublin, s. 59.
- Skrzypek E. 2013. *Uwarunkowania i metody pomiaru kapitału intelektualnego*. Галицький економічний вісник. економіка та управління національним господарством, 2(41): 49–54.
- Śliwa K.R., Ujwary-Gil A. 2006. *Metoda VAICTM w ocenie efektywności wykorzystania zasobów przedsiębiorstwa*. Organizacja i Kierowanie, 2: 85–103.
- Słownik Języka Polskiego*. 2007. Polskie Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Słownik Języka Polskiego*. 2012. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Sokołowski J., Józwick R. 2012. *O niektórych problemach metodologicznych wyceny kapitału intelektualnego przedsiębiorstwa*. Acta Universitatis Lodziensis, Folia Oeconomica, 267: 51–62.
- Sprawność instytucjonalna państwa 2011, Ekspertyza na temat sprawności instytucjonalnej państwa w kontekście dotychczasowej realizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015*. 2011. Pogorzelski K. Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa, s. 7.
- Stańczyk J., Kryński Z. 2007. *Metody pomiaru wartości kapitału intelektualnego przedsiębiorstwa*. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego, 10: 225–254.

- Stemberger M. I., Jaklic J. 2007. *Towards E-government by business process change – A methodology for public sector*. International Journal of Information Management 27, s. 221–232.
- Stosik A., Kowalewski M. 2011. *Wykorzystanie kapitału intelektualnego w zarządzaniu współczesnym przedsiębiorstwem*. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 218: 249–257.
- Stwasz D., Banachowicz B. (2013). *Zarządzanie publiczne – wyzwania dla procesu kształcenia na poziomie wyższym – przykład Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego*. Studia Ekonomiczne, nr 168, s. 270–280.
- Styhre A. 2003. *Understanding knowledge management: critical and postmodern perspectives*. Copenhagen Business School Press, Kopenhagen.
- Su H.Y. 2014. *Business ethics and the development of intellectual capital*. Journal of Business Ethics, 119: 87–98.
- Sudoł S. 2012. *Nauki o zarządzaniu. Podstawowe problemy, kontrowersje i propozycje*. PWE, Warszawa, s. 15.
- Suwaj P.J. 2009. *Pojęcie administracji publicznej*. W: Kudrycka B. (red.), *Nauka administracji*. Wolters Kluwer Business, Warszawa.
- Sveiby K.E. 1997. *Measuring intangibles and intellectual capital – an emerging first standard*. <http://www.sveiby.com> (dostęp 5 listopad 2014).
- Sveiby K.E.. 2010. *Methods for measuring intangible assets*. <http://www.sveiby.com/articles/IntangibleMethods.htm>. (dostęp: 22.03.2015).
- Sydler R., Haefliger S., Prukša R. 2014. *Measuring intellectual capital with financial figures. Can we predict firm profitability?* European Management Journal, 32: 244–259.
- Systemy zarządzania jakością. Podstawy i terminologia, PN-EN ISO 9000:2006*. 2006. Polski Komitet Normalizacyjny, Warszawa.
- Szopik-Depczyńska K. Korzeniewicz W. 2011. *Kapitał ludzki w modelu wartości przedsiębiorstwa*. Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, 24: 177-204, www.wneiz.pl/nauka_wneiz/sip/sip24-2011/SiP-24-12.pdf (dostęp 15.02.2015).
- Szumowki W. 2014. *Zarządzanie publiczne – próba systematyzacji koncepcji*. Nauki o zarządzaniu, nr 4 (21): 91.
- Szumowski W. 2012. *Koncepcja good governance w doskonaleniu systemu zarządzania urzędu administracji samorządowej*. Nauki o Zarządzaniu, nr 4 (13): 75.
- Teece D.J., Pisano G., Shuen, A. 1997. *Dynamic capabilities and strategic management*. Strategic Management Journal, 18(7): 509–533.
- Towards valuation, measurement and disclosure. Principles for effective communication of intellectual capital*. EFFAS Commission on Intellectual Capital. www.effas.com/pdf/E_Za_B_Mierzejewska. 2009.
- Ujwary-Gil A. 2009. *Kapitał intelektualny a wartość rynkowa przedsiębiorstwa*. Wydawnictwo C.H. Beck Warszawa, s. 59–60.
- Ujwary-Gil A. 2010. *Kapitał intelektualny – problem interpretacji kluczowych terminów*. Organizacja i kierowanie, 2(140): 87–104.

- Urbanek G. 2007. *Pomiar kapitału intelektualnego i aktywów niematerialnych przedsiębiorstwa*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 38. Za: Bombiak E. 2011. *Istota i pomiar kapitału intelektualnego w przedsiębiorstwie*. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Seria: Administracja i Zarządzanie, 88: 83–94.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. 1960 nr 30 poz. 168, art. 35.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, Dz. U. 2009 Nr 157 poz. 1240, art. 68, 69.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku – Kodeks Karny, Dz. U. 1997, nr 88, poz. 553, art. 228, § 1, art. 229, § 1, art. 230, § 1, art. 231, § 1.
- Veblen T. 1924. *Absentee Ownership and Business Enterprise in Recent Times, The Case of America*. George Allen & Unwin, London, s. 101.
- Waldo D. 1995. *The Study of public administration*. Doubleday, New York.
- Wall A. 2005. *The measurement and management of intellectual capital in the public sector. Taking the lead or waiting for direction?* Public Management Review, 7(2): 289–303.
- Weber M. 2002. *Gospodarka i społeczeństwo: zarys socjologii rozumiejącej*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Webster's third new international dictionary of the English language unabridged. 1986. Springfield, MA, USA, s. 982.
- Whiddett S., Hollyforde S. 2003. *Modele kompetencyjne w zarządzaniu zasobami ludzkimi*. Oficyna Ekonomiczna, Kraków, s. 22.
- Wiatrak A.P. 2006. *Zarządzanie w jednostkach sektora publicznego i jego uwarunkowania*. W: Krukowski K. (red.), *Zarządzanie organizacjami publicznymi*. UWM, Olsztyn, s. 26.
- Wiatrak A.P. 2007. *Zarządzanie wiedzą i kapitałem intelektualnym w organizacji – istota i podstawowe zależności*. Problemy Zarządzania, 4(18): 9–25.
- Williams M. 2000. *Is a company's intellectual capital performance and intellectual capital disclosure practices related?* Evidence from publicly listed companies from the FTSE 100. In McMasters Intellectual Capital Conference, January 2001. Toronto. Za: F. Matos, A. Lopes, N. Matos, V. Vairinhos 2013. *Biplot Methodology Applied to an Intellectual Capital Model*. The Electronic Journal of Knowledge Management, 11(1): 81–92. www.ejkm.com/issue/download.html?idArticle=386 (dostęp 5.02.2015).
- Wilson W. 1941. *The Study of Administration*. Political Sciences Quarterly, no 56, s. 494.
- Wołowicz T. 2011. *Wiedza finansowa, jako endogeniczne źródło potencjału JST*. W: *Wiedza finansowa w praktyce*. Raport analityczny. Red. T. Skica, 1(2): 21–32. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie.
- Wołowicz T. 2011b. *Zarządzanie wiedzą w samorządzie terytorialnym*. W: *Wiedza finansowa w praktyce*. Red. Skica T. Raport analityczny, 1(2): 33–42. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie.

- Wosiek M. 2011. *Kapitał intelektualny, jako wyznacznik procesów modernizacji*. <http://www.ur.edu.pl/pliki/Zeszyt18/17.pdf>. s.: 233-245 (dostęp: 10.02.2015).
- Wypych M. 2003. *Czym jest korupcja? Informator prawny*. Helsińska Fundacja Praw Człowieka Przeciw, Warszawa, s. 1.
- Wyrzykowska B. 2008. *Pomiar kapitału intelektualnego w organizacji*. Zeszyty Naukowe SGGW -*Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*, 66: 159–170.
- Youndt M.A., Subramaniam M., Snell S.A. 2004, *Intellectual capital profiles: an examination of investments and returns*, Journal of Management Studies, 41(2): 335–361.
- Zabłocki J. 2012. *Przeciwdziałanie patologiom w administracji publicznej na przykładzie zjawiska whistleblowingu*. Wydawca: Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, s. 111.
- Zakrzewska – Bielawska A. 2013. *Zasobowe uwarunkowania kooperacji w przedsiębiorstwach high-tech*. Przegląd Organizacji, 2: 3–8.
- Zarządzanie ryzykiem. Informacje ogólne*. 2011. Ministerstwo Finansów Departament Audytu Sektora Finansów Publicznych, Warszawa, s. 6.
- Zawiślak A. 1975. *Szkice o zarządzaniu*. PWN, Warszawa.
- Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej, ocena potrzeb szkoleniowych kadr urzędów administracji samorządowej oraz przygotowanie profili kompetencyjnych kadr urzędów administracji samorządowej*. Urbaniak B., Bohdziewicz P. Raport końcowy opracowany na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. 2009. Kutno, s. 26, 195–198.
- Zieliński E. 2001. *Administracja rządowa w Polsce*. Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa.

Druk:

Zakład Poligraficzny
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
ul. Jana Heweliusza 3, 10-957 Olsztyn

Ark. wyd. 9,87



ISBN 978-83-927147-4-3

