

SABINA KAUF

Zarządzanie regionem w kreowaniu rozwoju społeczno-ekonomicznego

<https://doi.org/10.33141/po.2013.02.05>

Przeгляд Organizacji, Nr 2 (877), 2013, ss. 24-29

www.przeглядorganizacji.pl

©Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa (TNOiK)

Wprowadzenie

Procesy globalizacyjne, a szczególnie nasilająca się walka konkurencyjna, spowodowały przewartościowania w polityce regionów i otwarcie się na problematykę zarządzania regionem. Pojęcie to, choć staje się coraz popularniejsze, ciągle jeszcze budzi wiele kontrowersji [Pollitt, Hupe, 2011, s. 641 i nast.]. Niejednokrotnie można odnieść wrażenie, że sformułowanie takie jest przejawem chwilowej mody menedżerskiej lansowanej przez środowiska nienaukowe [Pollitt, Bouckaert, 2000]. Niektórzy badacze stoją na stanowisku, że zarządzanie ma miejsce tylko w odniesieniu do niektórych organizacji publicznych, a nie regionu jako całości, gdyż ten nie powinien przejmować sposobów realizacji celów od sektora przedsiębiorstw [Kožuch, 2011, s. 24]. Podejście takie uzasadniają klasycy zarządzania [Zieleniewski, 1972, s. 50 i nast.; Krzakiewicz, 2008, s. 8], którzy twierdzą, że regionem w znaczeniu rzeczowym, czyli rzeczy zorganizowanej, zarządzać nie można, gdyż:

- ▶ każdy region (w dużym uproszczeniu) składa się z urzędu marszałkowskiego, reprezentującego region i np. samodzielnego miasta, reprezentowanego przez prezydenta,
- ▶ każda z wymienionych instytucji jest inaczej wyłaniana, tzn.

z punktu widzenia definicji zarządzania ma inne podstawy prawne do rządzenia i ewentualnego dysponowania majątkiem (inne źródło władzy i mandat polityczny),

- ▶ nie jest możliwe wpływanie i bezpośrednie oddziaływanie np. marszałka na prezydenta i nakazywanie mu określonych działań.

Ale czy tak jest rzeczywiście? Czy regionem można tylko rządzić/administrować, a nie zarządzać? A może właśnie menedżerskie podejście do zarządzania jest odpowiedzią władz samorządowych na nasilającą się walkę konkurencyjną między jednostkami terytorialnymi? Wielu specjalistów od zarządzania twierdzi, że metody i techniki zarządzania przedsiębiorstwami mogą stanowić sposób na patologie, powstałe przy zastosowaniu klasycznych sposobów zarządzania sektorem publicznym [Kožuch, 2011, s. 24 i nast.].

Poszukiwanie odpowiedzi na tak sformułowane pytania wydaje się szczególnie istotne w warunkach kumulacji efektów przeobrażeń społecznych i gospodarczych, wymuszających zastosowanie coraz skuteczniejszych metod i narzędzi zarządzania. Samorządowcom jednak ciągle daleko do uświadomienia sobie, że w praktyce zarządczej niezmiernie pomocne mogą być doświadczenia z innych obszarów społecznych. A przecież sko-

rzystanie z doświadczeń przedsiębiorstw jest alternatywą nieomal oczywistą.

Celem niniejszego artykułu jest wskazanie zasadności aplikacji klasycznych koncepcji zarządzania, mających zastosowanie szczególnie w przedsiębiorstwach z sektora publicznego. Badania oparto na tezie o konieczności zarządzania regionem, które może doprowadzić do jego zrównoważonego rozwoju.

Czy regionem można zarządzać?

Problematyka zarządzania w sektorze publicznym nie jest nowa. W polskiej literaturze przedmiotu wśród prekursorów dorobku zarządzania publicznego znajduje się W. Kieżun, który twierdzi, że zarządzanie publiczne łączy problematykę administracji z nauką organizacji i zarządzania [Kieżun, 2002]. Jego zdaniem zarządzanie publiczne obejmuje samodzielną realizację założonych celów i indywidualną odpowiedzialność menedżerów publicznych za ich osiągnięcie [Kieżun, 2002]. Stwierdzenie takie wskazuje na konieczność nie tylko rządzenia, ale przede wszystkim zarządzania regionem. Konieczność zarządzania zakotwiczona jest w konstytucji z 1997 roku, zgodnie z którą ustroj zapewnia demokratyzację władzy. Jej wyrazem jest powierzenie wykonywania istotnej części zadań publicznych samorządom terytorialnym, zgodnie z zasadą subsydiarności. Ta dotyczy podziału zadań i kompetencji między organa administracji publicznej różnych szczebli. Podstawowym założeniem jest tutaj racjonalizacja podziału władzy między poszczególne szczeble struktury, oparta o kryterium efektywności. Pierwszy akt, który odwołał się do zasady pomocniczości, to Europejska Karta Samorządu Terytorialnego.

Zdaniem Regulskiego [Regulski, 1998, s. 5] fakt, że państwo jest organizacją pomocniczą, jest równoznaczny z decentralizacją i koniecznością delegowania kompetencji w dół. Decentralizacja wprowadzona jest w miejsce hierarchiczności władzy. Zmiana taka wynika z niemożności podporządkowania jednostki niższego szczebla jednostce wyższej, gdyż ta może być wobec niej jedynie pomocnicza. Decentralizacja spowodowała powstanie

samodzielnych podmiotów władz publicznych, niepodporządkowanych bezpośrednio rządowi. W konsekwencji ukonstytuowała się wielopodmiotowość władz publicznych. Władze te są samodzielnymi podmiotami realizującymi własne cele i dysponującymi uprawnieniami do realizacji własnej polityki.

Z zasady pomocniczości wynika, że region powinien zarządzać tymi zadaniami, które może wykonać lepiej niż państwo. Region (województwo) jest częścią składową państwa, a państwo, zdaniem W. Kieżuna, jest „organizacją, a więc całością składającą się z części współprzyczyniających się do jej powodzenia, mającą określone cele grupujące społeczność na określonym terytorium” [Kieżun, 2004, s. 37].

Możliwe wydaje się zatem stwierdzenie, że jeśli region jest częścią państwa definiowanego w sposób systemowy, to sam region stanowi również system. I w takim systemowym ujęciu region traktuje również J. Regulski. Jego zdaniem „region stanowi złożony system, obejmujący społeczeństwo, gospodarkę, środowisko zarówno naturalne, jak i to stworzone przez człowieka [...]” [Kieżun, 2004, s. 37]. A odwołując się do teorii systemów Kotarbińskiego, systemem można zarządzać. Stąd zasadne wydaje się stwierdzenie, że regionem można zarządzać.

Potwierdzeniem dla tej tezy może być zdanie K. Kucińskiego, który twierdzi, że „przemiany gospodarcze wymusiły traktowanie regionu jako obiektu wymagającego identyfikacji, analizy i zarządzania. Konieczne stało się traktowanie regionu w kategorii podmiotu gospodarczego, samostannego podmiotu praw i obowiązków” [Kuciński, 2003, s. 42]. Wzrost podmiotowości regionu jest wg K. Kucińskiego konsekwencją wzrostu znaczenia regionalnego aspektu gospodarki. Aby region mógł sprawnie funkcjonować i być konkurencyjny, musi mieć instytucje i ludzi, którzy są zainteresowani jego wartością, chcą tę wartość stworzyć i pomnażać.

I choć świadoma jestem faktu, że rozwój i zmiany w regionie następują w wyniku współdziałania wielu podmiotów, a zarządzanie obejmuje mniejszą lub większą zbiorowość instytucji, których cele nie muszą współgrać ze sobą, a tym samym instytucje te nie muszą przyczyniać się do powodzenia całości, to można sądzić, że bez sprzeczności nie ma rozwo-

ju. Potwierdza to również Regulski, który twierdzi, że rozwój nie następuje płynnie i bezkonfliktowo [Regulski, 1998, s. 5]. I tutaj rolę władz samorządowych jest takie wpływanie na procesy przemian, żeby przebiegały one nie tylko w dobrych dla społeczeństwa kierunkach, ale aby powodowały jak najmniej zakłóceń przy optymalnym nakładzie środków.

Z. Chojnicki podkreśla, że „w warunkach gospodarki rynkowej regionem należy zarządzać w podobny sposób jak przedsiębiorstwem. Stwierdzenie to opiera się na założeniu, że region i przedsiębiorstwo mają wiele wspólnych cech, co pozwala mówić o korporacyjności” [Chojnicki, 1999, s. 45]. Takie ujęcie regionu zakłada zaprojektowanie organizacji, w której uczestnicy działają dobrowolnie, mając na uwadze wartości społeczne i kierują się aspiracjami jako moralnością organizacyjną. Niemniej wykorzystanie w zarządzaniu jednostkami terytorialnymi koncepcji wywodzących się z praktyki gospodarczej wymaga adaptacji. Fakt ten podkreśla K. Perechuda, który twierdzi, że zmiany społeczno-gospodarcze we współczesnym świecie doprowadziły do uniwersalizacji koncepcji, modeli i metod zarządzania oraz spowodowały swoisty ich transfer między organizacjami [Perechuda, 2006, s. 5 i nast.]. Ich adaptacja dla zindywidualizowanych potrzeb zarówno sektora prywatnego, publicznego, jak i społecznego pozwala na ich zastosowanie, a – co ważniejsze – osiągnięcie założonych celów.

Współczesne koncepcje zarządzania jednostkami terytorialnymi nawiązują do koncepcji *New Public Management* [Kelly, 1998, s. 201 i nast.] oraz do koncepcji wdrażania polityki *New Public Governance*.

New Public Management przejawia się w „urynkowieniu” administracji publicznej, której celem jest podniesienie efektywności¹ działań poprzez zastosowanie mechanizmów znanych z praktyki przedsiębiorstw. Jego istotą jest także zmiana statusu i charakteru pracy pracownika administracji publicznej. Ten ma stać się menedżerem. Co więcej, funkcje zarządcze powinni pełnić profesjonalni menedżerowie, a nie urzędnicy, często nieumiejętnie posługujący się metodami pochodzącymi z praktyki przedsiębiorstw. Takie ujęcie zakłada swobodę działania kadry kierowniczej, tzn. możliwość dysponowania zasobami (w granicach budżetu) zgodnie z wła-



snymi przekonaniem. Do podstawowych cech nowego zarządzania publicznego zaliczamy [Dunleavy, Hodd, s. 25]:

- ▶ nowy sposób definiowania efektywności działań administracji publicznej przez uwzględnianie wyników, a nie tylko wydatków,
- ▶ identyfikację i zaspokajanie potrzeb beneficjentów,
- ▶ kształtowanie relacji partnerskich między organami administracyjnymi a beneficjentami,
- ▶ przekazywanie części zadań publicznych do realizacji podmiotom zewnętrznym (powiązania quasi-kontraktowe),
- ▶ aktywny udział sektora publicznego w procesie konkurencyjnym z innymi podmiotami świadczącymi usługi publiczne.

W konsekwencji *New Public Management* koncentruje się na potrzebach i oczekiwaniach beneficjentów, propagowaniu konkurencji między jednostkami świadczącymi usługi publiczne, delegowaniu czynności kontrolnych na społeczności lokalne oraz wdrażaniu zarządzania partycypacyjnego.

Podczas gdy *New Public Management* koncentruje się na pomiarze ekonomicznych efektów działalności organów samorządowych, to *New Public Governance* kładzie nacisk na rodzaj interakcji między organizacjami, które to relacje mają przyczynić się do poprawy efektów uzyskiwanych przez beneficjentów. Istotą tej koncepcji jest zaangażowanie beneficjentów w realizację zadań publicznych, przejrzystość działań, rozliczalność (*accountability*) i solidność (*sustainability*) [Bovaird, Löffler, 2003, s. 10].

Zgodnie z koncepcją *New Public Governance* rolą władz samorządowych jest nie tylko kreowanie polityki, ale przede wszystkim jej moderowanie. W tym przypadku administracja samorządowa jest szczególnym podmiotem rynkowym, stanowiącym integralną część życia społecznego, uczestniczącym w rozwiązywaniu problemów społecznych przy aktywnym udziale wszystkich grup zainteresowanych (beneficjentów). Idea tej formy zarządzania publicznego sprowadza się, jak się wydaje, do rozwoju najszerzej rozumianego partnerstwa społecznego [Bovaird, Löffler, 2003, s. 11].

Z przedstawionej, skrótowej charakterystyki koncepcji nowego zarządzania publicznego i *governance* wynika, że odnoszą się one do integracji interesariuszy, działających w różnych obszarach i na zróżnicowanych poziomach, do realizacji wspólnych zadań na styku z administracją publiczną. Relacje między bezpośrednim oddziaływaniem władarzy miast na podmioty w nim zlokalizowane oraz inne organa samorządowe wydają się dwukierunkowe:

1. Z jednej strony naturalnym kierunkiem zarządzania w odniesieniu do regionu jest oddziaływanie na jego rozwój. Stwierdzenie takie wynika z cech czynnościowego charakteru regionu jako organizacji. W ten sposób w zarządzaniu rozwojem regionu można uwzględnić aspekt samodzielności decyzyjnej poszczególnych organów samorządowych, które mogą podejmować swoje decyzje autonomicznie.
2. Z drugiej strony wszystkie podmioty samorządowe zarządzają wspólnymi zasobami wyznaczonymi przestrzenią

geograficzną obszaru metropolitalnego (jego terytorium) i wzajemnie ze sobą powiązanymi w stopniu często uniemożliwiającym rzeczywistą autonomię decyzyjną.

W związku z powyższym należałoby zwrócić uwagę na ograniczoność autonomii dysponowania zasobami regionu (które stanowią warunek uruchomienia jego rozwoju) przez decydentów i wynikającą z tego konieczność uzgadniania decyzji pomiędzy szczeblami, aby móc osiągnąć postawione cele.

Konieczność uzgadniania decyzji jest zbieżna ze spójnością terytorialną, podkreślającą potrzebę zintegrowanego podejścia do rozwiązywania problemów na odpowiednim szczeblu terytorialnym. To wymaga zaś współpracy władz lokalnych, regionalnych, a nawet krajowych. Zgodnie z zasadą spójności każdy szczebel wyższego stopnia powinien rozpatrywać problemy strategiczne z punktu widzenia jego kompetencji, jednocześnie tworząc ramy i wytyczne dla niższych szczebli władzy.

Dlatego też wydaje się, że możemy mówić również o zarządzaniu regionem w ujęciu rzeczowym, czyli jako zorganizowaną całością, złożoną z rzeczy i zdarzeń. Zdaniem D. Strahl region to układ ustrukturalizowany i hierarchiczny ze względu na wewnątrz- i międzyregionalny podział pracy, funkcje i kompetencje decyzyjne [Strahl 1998, s. 20 i nast.]. Oznacza to, że warunkiem zarówno zarządzania rozwojem regionu, jak i zarządzania regionem jako formą organizacyjną współdzielącą zasoby, jest świadomość wzajemnego uzależnienia decyzji, jak i wdrożenie mechanizmów umożliwiających – jak pisze Reguński – „harmonizację działań wielu

Tab.1. Funkcje procesu zarządzania regionem

Funkcje zarządzania	Region
Planowanie	Istnieją administracyjne wytyczne dotyczące planowania, jak np. plan rozwoju regionu, program rozwoju obszarów wiejskich, strategia regionu
Organizowanie	tworzenie formalnej struktury władzy w jednostkach samorządu regionalnego z określeniem zakresów kompetencji i obowiązków władz (odpowiedzialność za prawidłowy przebieg procesu zarządzania regionem spoczywa na marszałku oraz sejmiku województwa), w administracji samorządowej jest ograniczone licznymi przepisami formalnymi
Motywowanie	funkcja motywowania nie dotyczy jedynie personelu administracji samorządowej, a rozszerza się na wszystkich interesariuszy
Kontrola	kontrolowanie i oceny działalności podmiotów realizujących zadania w regionie zgodnie z przyjętą polityką rozwoju regionalnego (zarówno jednostek administracyjnych, jak i podmiotów niezależnych)

podmiotów” [Regulski, 1998, s. 5], do których zaliczyć można procesy konsultacji oraz negocjowania celów i działań przez wszystkich dysponentów regionu. A. Frączkiewicz-Wronka stwierdza: „rozwoj współczesnych państw jest zdeterminowany sprawną współpracą między trzema obszarami: rynkiem, jako podstawowym wyznacznikiem określającym relacje między podmiotami funkcjonującymi w gospodarce rynkowej, emanacją działań demokratycznej władzy publicznej i możliwością wyrównywania przez organizacje społeczne nierówności, które są konsekwencją dysfunkcji w tych dwóch pierwszych obszarach” [Frączkiewicz-Wronka, 2009, s. 26 i nast.]. F. Fukuyama twierdzi z kolei, że rozmiar, liczba pełnionych funkcji i zakres władzy państwowej systematycznie rośnie, stymulując potrzebę efektywnego zarządzania powiększającym się strumieniem środków publicznych przeznaczonych na zaspokojenie potrzeb społecznych uznanych za ważne z punktu widzenia rozwoju państwa” [Regulski, 1998, s. 5].

Współdzielony charakter zasobów regionu przybliżyć można m.in. na przykładzie problematyki związanej z kształtowaniem przepływów w regionie. Zagadnienie to uwidacznia konieczność harmonizacji decyzji podejmowanych przez wszystkie szczeble samorządu w odniesieniu do istniejących w regionie zasobów. Kongestia występująca w wielu ośrodkach miejskich jest konsekwencją braku wdrożenia orientacji logistycznej na poziomie regionu, bowiem samorządy niższego szczebla często nie są zdolne do podjęcia spójnych działań w zakresie rozbudowy lub wykorzystania potencjału infrastrukturalnego. Podobny problem dotyczy zjawisk kompetycji pomiędzy regionami oraz w ramach poszczególnych regionów. A przejawem tego są np. skutki wprowadzenia opłat za przejazd autostradami, których konsekwencją jest przeniesienie części ruchu na drogi lokalne.

Poza tym pojęcie „zarządzanie” dotyczy nie tylko dysponowania majątkiem (w takim rozumieniu zarządzanie regionem faktycznie jest niemożliwe, bo występują ograniczenia kompetencyjne). Drucker definiuje zarządzanie jako podejmowanie działań dla osiągnięcia celu [Drucker, 1999]. I w takim ujęciu regionem zarządzać już można. Wynika to

przede wszystkim z faktu, że cele są wzajemnie sprzężone, co jest konsekwencją wspólnoty i ścisłych powiązań między niektórymi zasobami. Rozwój jest wtedy jednym z celów zarządzania regionem. W tym sensie zarządzanie rozwojem regionu będzie oznaczało możliwość negocjacyjnego uzgadniania celów.

Pomimo głosów krytyki względem pojęcia „zarządzanie regionem”, które głoszą, że zarządzanie dotyczy *stricte* przedsiębiorczości; związane jest z ekonomizacją myślenia w planowaniu rozwoju miast, spychającą na drugi plan aspekty społeczne i polityczne, wydaje się, że regionem zarządzać można. Zarządzanie nie polega bowiem jedynie na nakazywaniu osiągnięcia celów, a na podejmowaniu trafnych decyzji i powodowaniu, że zostaną one prawidłowo wdrożone. Uzasadnione wydaje się zatem twierdzenie o wzajemnym niewykluczeniu się możliwości stosowania sformułowań: zarządzanie regionem i zarządzanie rozwojem regionu.

Zarządzanie regionem – warunki wdrożenia



dotychczasowych rozważań wynika, że uprawnione jest zarówno pojęcie „zarządzanie rozwojem regionu”, jak i „zarządzanie regionem”. Rodzi się zatem pytanie, czy klasyczna koncepcja zarządzania może stać się podstawą opracowania koncepcji zarządzania regionem. Odpowiedź wydaje się twierdząca, gdyż – jak wcześniej zauważono – współczesny świat doprowadził do jej uniwersalizacji. Koncepcje zarządzania coraz częściej przenikają od przedsiębiorstw przemysłowych, poprzez firmy usługowe, aż do administracji publicznej. Stąd uzasadnione pytanie, kiedy koncepcje te będą w pełni wykorzystywane w organach samorządowych. Wiele wskazuje na to, że ewolucja taka nastąpi szybko, ponieważ organizacje publiczne (wymagające zarządzania publicznego), jak i przedsiębiorstwa mają do rozwiązania te same problemy zarządcze [Cepiku, Mititelu, 2010, s. 55 i nast.]. Zarówno w przedsiębiorstwach, jak i organach administracji publicznej [Bartkowska-Nowak, Nowak, Webb]:

- ▶ coraz większy nacisk kładziony jest na zwiększenie wydajności

i efektywności realizowanych działań,

- ▶ spełniane są funkcje administracyjne,
- ▶ występuje konieczność tworzenia odpowiednich struktur organizacyjnych gwarantujących sprawność działania,
- ▶ formułowane są jasne, możliwe do zrealizowania cele.

Odwołując się do koncepcji klasycznej, zarządzanie oznacza „(...) formułowanie celu działania, planowanie, organizowanie, pozyskiwanie i rozmieszczenie zasobów. Jego istotą jest podejmowanie decyzji o wyborze celów i ich realizacja” [Zieleniewski, 1999]. Zarządzanie to przede wszystkim umiejętność globalnego spojrzenia na to, czym zarządzamy [Krzyżanowski, 2003, s. 48].

Zastosowanie koncepcji zarządczych z praktyki przedsiębiorstw nie jest jednak możliwe bez ich adaptacji, wynikającej ze specyfiki podmiotu zarządzania, jakim jest region. Zdaniem T. Markowskiego zarządzanie regionem to zarządzanie [Markowski, 1999, s. 16]:

- ▶ urzędem marszałkowskim, odnoszące się do „wewnątrz”,
- ▶ regionem jako całością – skierowane „na zewnątrz”.

Ze względu na wspólne użytkowanie dóbr publicznych, a także efekty zewnętrznej działalności produkcyjnej i konsumpcyjnej ten drugi obszar zarządzania przyjmuje często formę współzrządzenia. A to sprawia, że zarządzanie regionem polega na takim sterowaniu układem, w którym dominują kryteria ekonomiczne i społeczne. Kryteria polityczne odgrywają zaś rolę trzeciorzędną [Markowski, 1999, s. 16]. Wyrazem profesjonalnego zarządzania jest zaś gotowość współpracy z podmiotami lokalnymi na zasadzie partnerstwa lub przekazywania im do realizacji zadań będących w gestii władz regionu.

Zarządzanie regionem to także współpraca beneficjentów na rzecz rozwoju regionalnego, a w szczególności generowania nowych projektów oraz pozytywnego pozycjonowania regionu na mapie percepcji [Maier, Obermaier, 2006, s. 136]. To także podejmowanie działań przez jednego lub kilku menedżerów regionalnych, których zadaniem jest opracowanie i wdrażanie projektów przyczyniających się do osią-



gnięcia przyjętych celów oraz kierunków rozwoju [Strunz, 1998, s. 437]. W konsekwencji można stwierdzić, że zarządzanie regionem to dążenie do jego rozwoju oraz poprawy warunków bytowych mieszkańców [Boguski, 2003, s. 87]. Wspomniany aspekt rozwoju jest najczęstszym atrybutem znanych w literaturze przedmiotu definicji zarządzania regionem. Podkreśla to także A.P. Wiatrak, twierdząc, że zarządzanie regionem dotyczy kształtowania jego rozwoju poprzez „odpowiednie oddziaływanie na podmioty gospodarcze za pomocą różnego typu instrumentów prawnych, ekonomicznych, instytucjonalnych i informacyjno-promocyjnych” [Wiatrak, 2006, s. 14].

Opierając się na klasycznym kanonie funkcji zarządzania: planowanie, organizowanie, motywowanie i kontrolowanie, można określić funkcje adekwatne dla zarządzania regionem (tab. 1). Odmieną jakościowo sytuacja, w której znajdują się samorządy regionalne, powoduje konieczność adekwatnego zarządzania nastawionego na kreowanie przyszłości regionu [Sochacka-Kryciak, 2003, s. 57 i nast.]. Pasywne zarządzanie regionem może być przyczyną wielu konfliktów między przedstawicielami władz, którzy swoje działania koncentrują na corocznej walce o środki budżetowe przeznaczone na realizację preferowanych przez siebie zadań. Aktywne wspieranie rozwoju regionu przez jego władze wymaga oparcia zarządzania na czynnikach miękkich – wiedzy i kapitale intelektualnym.

Przejawem zastosowania w administracji publicznej zasad i modeli zarządzania znanych z działalności gospodarczej jest wprowadzenie wspomnianego już podejścia określonego mianem „Nowe Zarządzanie Publiczne” [Zalewski, 2007; Ongaro, 2009]. W tym ujęciu administracja samorządowa powinna dążyć do zwiększenia skuteczności i efektywności swojego działania, świadczenia usług publicznych o coraz wyższym standardzie oraz optymalizacji zarządzania finansami publicznymi na poziomie regionalnym [Smith, 1998, s. 51 i nast.]. Jednak modernizacja administracji publicznej wymaga uproszczenia przepisów i konsekwentnej ich deregulacji. Jakość funkcjonowania administracji samorządowej uzależniona jest od jakości przepisów prawnych regulujących zakres i rodzaj podejmowanych działań. Perfek-

cjonistyczne „przeregulowania” ograniczają nie tylko inicjatywy prywatne, ale także administrację publiczną. Konieczny jest wzrost świadomości, że administracja publiczna nie jest jedynie administracją, lecz podmiotem współuczestniczącym w obiegu pieniądza i partycypującym (dzięki jednostkom organizacyjnym świadczącym usługi na rzecz beneficjentów) w procesach gospodarowania.

Warunkiem koniecznym wprowadzenia zmian w sposobach zarządzania regionem jest umiejętność samotransformacji organów administracji samorządowej, która umożliwia:

- ▶ elastyczne dostosowywanie się do zmieniających się warunków otoczenia,
- ▶ aktywne oddziaływanie na zmiany zachodzące w otoczeniu,
- ▶ realizację własnych wartości.

Konkurencja między regionami spowodowała także konieczność kształtowania elastycznych struktur administracyjnych, które pozwalają na sprawną realizację spraw beneficjentów. Ukierunkowanie takie wymaga całkowitej zmiany świadomości w sektorze publicznym o często niedostatecznie przyjaznych klientom strukturach i procedurach i zastąpienie ich zachowaniami adekwatnymi do zgłaszanych przez interesariuszy kwestii. Ponadto umożliwienie interesariuszom większego udziału w podejmowanych przez samorządy decyzjach wymaga wprowadzenia gruntownych zmian i innowacyjnych koncepcji obsłu-

gi klientów. Chodzi tutaj w szczególności o nowe spojrzenie na procesy planowania działań związanych z rozwojem regionalnym, a także odpolitycznienie elementów struktury organizacyjnej.

Przeprowadzenie reorganizacji w administracji samorządowej wymaga identyfikacji lokalnych uwarunkowań funkcjonowania samorządów regionalnych i ich odpowiedniej antycypacji [Smith, 1998, s. 51]. Odpowiednio wczesne rozpoznanie czynników hamujących oraz wspierających kształtowanie relacji z interesariuszami umożliwi stworzenie przejrzystego, a także kontrolowanego sterowania realizowanych procesów przez kierownictwo samorządowe [Wilson, 2011, s. 293 i nast.]. Ważnym zagadnieniem jest także jakość kontaktów administracji z beneficjentami, która często stanowi kryterium oceny przyszłej jakości obsługi i świadczonych usług. Celem uniknięcia negatywnego wpływu (irradiacji), występującej w niektórych przypadkach, niekompetentnej, a nawet dyletanckiej, obsługi beneficjenta na sposób postrzegania całej organizacji samorządowej, konieczne jest takie ukierunkowanie kontaktów administracyjnych, które umożliwi wspieranie procesów komunikacji opartych na kompetencjach oraz dialogu.

Wprowadzenie wspomnianych działań jest zapewne warunkiem koniecznym, lecz niewystarczającym do wdrożenia i adaptacji w praktyce samorządowej koncepcji pochodzących z działalności przedsiębiorstw. Nieodzowna wydaje się

REGIONAL MANAGEMENT AS THE BASIS FOR CREATING A SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT

SUMMARY

The term 'regional management' remains controversial nowadays. However, the change in functioning of the local government created the need to explore new concepts, methods and instruments which will allow a more flexible response to the demands of the environment. One of the options available seems to be to use of the management concepts that have already tested been on the economic grounds. The region, being the subject of the market, requires management according to similar principles like in the case of an enterprise. Therefore, this article attempts to demonstrate that both the region and its development can be managed.

Key words: region, management, regional management, managing the regional development

także zmiana postaw władarzy samorządowych, którzy ciągle jeszcze nie dostrzegają istotnych wartości dla interesariuszy, jakie stwarza menedżerskie podejście do zarządzania jednostką terytorialną.

Podsumowanie

Podjętą próbę odpowiedzi na pytanie, czy uprawnione jest stosowanie terminu „zarządzanie regionem”, czy też można posługiwać się jedynie sformułowaniem „zarządzanie rozwojem regionu”, skonstatować należy, że wykorzystanie pojęcia „zarządzanie” (również w sensie zarządzania organizacją) do kontekstu regionalnego jest w pełni uzasadnione. Konieczność zarządzania zakotwiczone jest zarówno w konstytucji z 1997 r., jak i w zasadzie pomocniczości. Poza tym region to organizacja składająca się z części, które wpływają na jej sukces lub porażkę. O nieodzowności zarządzania świadczy także potęgujące się zjawisko konkurencji zarówno między lokalizacjami, jak i instytucjami świadczącymi usługi publiczne.

Głównym atrybutem współczesnego zarządzania jednostką terytorialną jest konsekwentne dążenie do jej rozwoju. A stosowanie pojęcia „zarządzanie regionem” uwypukla zakotwiczoną w koncepcjach *New Public Management* i *Governance* potrzebę „urynkowienia” działań administracji samorządowej, tak by móc efektywniej zarządzać rozwojem regionu i kreować jego przyszłość.

DR HAB. SABINA KAUF, PROF. UO
Katedra Logistyki i Marketingu
Wydział Ekonomiczny
Uniwersytetu Opolskiego

PRZYPIS

- ¹⁾ Pojęcie „efektywność” w koncepcji *New Public Management* rozumiane jest jako zapewnienie mieszkańcom dostępu do jak najwyższej jakości usług publicznych przy jak najmniejszym obciążeniu budżetu kosztami ich realizacji.

BIBLIOGRAFIA

- [1] BARTKOWSKA-NOWAK D., NOWAK J., WEBB J., *Zarządzanie w gminie. Podręcznik doskonalenia umiejętności kierowniczych*, www.pirx.cofund.org.pl
- [2] BOGUSKI J., *Zarządzanie regionem na przykładzie Polski*, Ostrołęckie Towarzystwo Naukowe, Ostrołęka 2003.
- [3] BOVAIRD T., LÖFFLER E., *Understanding Public Management and Governance*, w: T. BOVAIRD, E. LÖFFLER (red.), *Public Management and Governance*, London-New York 2003.
- [4] CEPIKU D., MITITELU C., *Public Administration Reforms in Transition Countries: Albania and Romania between the Weberian Model and the New Public Management*, „Transylvanian Review of Administrative Science” 2010, no. 30.
- [5] CHOJNICKI Z., *Podstawy metodologiczne i teoretyczne geografii*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 1999.
- [6] DRUCKER P.F., *Skuteczne zarządzanie*, PWN, Warszawa 1999.
- [7] DUNLEAVY P., HODD CH., *From Old Public Management to New Public Administration*, „Public Money Management” 1994, vol. 14.
- [8] FRĄCZKIEWICZ-WRONKA I., *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce ochrony zdrowia*, Wolters Kluwer Polska – ABC, Warszawa 2009.
- [9] KIEŻUN W., *Struktury i kierunki zarządzania państwem*, w: W. KIEŻUN, W.J. KUBIN (red.), *Dobre państwo*, Wyd. Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2004.
- [10] KOWALCZYK L., *Współczesne zarządzanie publiczne jako wynik procesu zmian w podejściu do administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości” 2008, nr 1.
- [11] KOŻUCH B., *Skuteczne współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych*, Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011.
- [12] KRZAKIEWICZ K. (red.), *Teoretyczne podstawy organizacji i zarządzania*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2008.
- [13] KRZYŻANOWSKI L., *Podstawy nauk o organizacji i zarządzaniu*, PWN, Warszawa 2003.
- [14] KUCIŃSKI A., *Ewolucja relacji państwo – region*, w: R. DOMAŃSKI (red.), *Nowe kierunki badawcze w regionalistyce. Nowe doświadczenia polityki regionalnej*, „Biuletyn KPZK PAN”, Warszawa 2003.
- [15] MAIER, J., OBERMAIER F., *Regionalmanagement in der Praxis*, Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen, München 2000.
- [16] MARKOWSKI T., *Marketing miasta*, w: T. MARKOWSKI (red.), *Marketing terytorialny*, „Studia KPZK PAN”, Warszawa 2006.
- [17] ONGARO E., *Public Management Reform and Modernization: Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*, Edward Elgar, Cheltenham-Northampton 2009.
- [18] POLLITT C., HUPE P., *Talking about Government. The Role of Magic Concepts*, „Public Management Review” 2011, no. 13.
- [19] POLLITT CH., BOUCKAERT G., *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford 2000.
- [20] PRECHUDA K., *Dyfuzja wiedzy jawnej i niejawnej jako instrument sieciowego zarządzania gminą*, „Współczesne zarządzanie. Kwartalnik Środowisk Naukowych i Liderów Biznesu” nr 2/2006.
- [21] REGULSKI J., *Polityka regionalna a wielopodmiotowość władz publicznych*, w: *Reforma Administracji Publicznej, materiały szkoleniowe z. 21, Podstawy polityki regionalnej*, Warszawa 1998.
- [22] SOCHACKA-KRYCIAK H. (red.), *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2003.
- [23] STRAHL D. (red.), *Taksonomia struktur w badaniach regionalnych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1988.
- [24] STRUNZ J., *Das Regionalmanagement – eine Aufgabe für Regionalpläne*, „Raumforschung und Raumordnung” nr 56/1998.
- [25] WIATRAC A.P., *Skala regionalna i lokalna – istota, rozwój i zarządzania*, „Problemy zarządzania” nr 3/2006.
- [26] WILSON D., *Comparative Analysis in Public Management*, „Public Management Review” 2011, no. 13.
- [27] ZALEWSKI A. (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2007.
- [28] ZIELENIEWSKI J., *Organizacja i zarządzanie*, PWN, Warszawa 1969.