

TRANSPARENTNOŚĆ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

<https://doi.org/10.33141/po.2019.05.07>

Przegląd Organizacji, Nr 5 (952), 2019, ss. 47-57
www.przegladorganizacji.pl

©Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa (TNOiK)

Witold Szumowski

Wprowadzenie

Organizacje publiczne są „systemami otwartymi”. Oczywiście takie stwierdzenie można sformułować w odniesieniu do każdej organizacji. Uważa się jednak, że organizacje publiczne, a zwłaszcza jednostki samorządu terytorialnego, są w znacznie większym stopniu otwarte na wpływy otoczenia. Wynika to z konieczności dopasowania ich sposobu działalności do wymogów i rzeczywistych potrzeb publicznych (Ring, Perry, 1985, s. 277). Podstawowym zadaniem władzy jest służba publiczna i działanie na rzecz dobra publicznego, nie zaś generowanie zysku, dlatego rachunek zysków i strat, którym kierują się przedsiębiorstwa, w instytucji publicznej zastępują absoluty moralne (Osborne, Geabler, 1992, s. 45). Cele organizacji publicznych mają swoje źródło we wspólnej własności tych organizacji, co implikuje odmienne zarządzanie wartością i procesami w sektorze publicznym, prowadząc do potrzeby kontroli ich działań, między innymi

z perspektywy osiągnięcia zbiorowych celów społeczności (Ranson, Steward, 1994 za: Boyne, 2002, s. 100). Zatem publiczny charakter organizacji wymaga posiadania przez nie cech transparentności oraz rozliczalności.

Istotnym elementem sektora publicznego w Polsce są jednostki samorządu terytorialnego. Jednostki te, zwłaszcza szczebla gminnego, ze względu na realizację szeregu zadań o podstawowym znaczeniu dla obywateli mają istotny wpływ na szereg aspektów lokalnego życia społecznego i gospodarczego (Czaplicka-Kozłowska, 2014, s. 99). Samorządy stymulują rozwój lokalny i świadczą usługi dla ludności. Transparentność działania jednostek samorządu terytorialnego jest czynnikiem wpływającym na wzrost aktywności społeczności lokalnej, co warunkuje partycypację w rządzeniu gminą, a jej brak uznawany jest przez badaczy za istotną barierę rozwojową (Glusman, 2014, s. 151).

Większość badań prowadzonych w zakresie transparentności jednostek samorządu terytorialnego koncentruje się wokół aspektu postrzegania działania administracji przez społeczność lokalną bądź analizy aspektów prawnych czy też politycznych (Glusman, 2014, s. 154; Bober i in., 2013, s. 28–37; Pierzchalska, 2013, s. 114–133), w ten sposób umiejscawiając problem w dyscyplinie nauk socjologicznych bądź też polityki i administracji. Z perspektywy dyscypliny nauk o zarządzaniu i jakości problem transparentności urzędów gmin odnieść można do zagadnienia systemu zarządzania, w którym powinny istnieć wbudowane mechanizmy zapewniające transparentność funkcjonowania organizacji, jakimi są urzędy gmin. Transparentność, w koncepcji public governance, obok partycypacji, jest jednym z podstawowych sposobów podnoszenia jakości rządów. W tym kontekście należy uznać, iż mechanizmy systemowe, zapewniające zwiększenie transparentności podejmowania decyzji oraz działania, w obszarze zarządzania urzędem wpływać będą na poprawę jakości podejmowanych decyzji oraz relacji rządzących z obywatelami. Wskazanie takiego obszaru problemowego umiejscawia podjęte zamierzenie badawcze w obszarze nauk o zarządzaniu i jakości, a problem badawczy w szerszym kontekście sprowadzić można do pytania o wpływ zastosowania zasady transparentności w systemach zarządzania urzędami na satysfakcję mieszkańców gmin. Prowadzi to do sformułowania celu niniejszego artykułu, którym jest określenie poziomu transparentności polskich jednostek samorządu terytorialnego szczebla gminnego¹. Tak postawiony cel wymaga wcześniejszej operacjonalizacji zasady transparentności poprzez zaproponowanie modelu dojrzałości urzędów gmin w tym obszarze oraz określenie ich stopnia transparentności. Realizacja powyższego celu zapewni pozyskanie danych wejściowych do weryfikacji, w dalszej perspektywie, występowania współzależności pomiędzy transparentnością w obszarze systemu zarządzania urzędem administracji a satysfakcją mieszkańców gmin.

Istota transparentności

Zapewnienie dostępu do informacji publicznych stanowi podstawę do poprawy jakości relacji rządzących z obywatelami (Gramberger, 2001, s. 28), a w powszechnym odczuciu swobodny dostęp do publicznych zasobów informacyjnych ma kluczowe znaczenie dla funkcjonowania „dobrej demokracji” (Dervin, 1994, s. 369).

Literatura naukowa dotycząca pojęcia transparentności jest bogata, a autorzy zajmujący się zagadnieniem są na ogół zgodni, jeśli chodzi o rozumienie idei transparentności. Przykładowo, M. Bauhr i M. Grimes (2012, s. 4) definiują transparentność jako udostępnianie informacji, które są istotne dla oceny instytucji. Z kolei według S. Piotrowski i Van Ryzina, transparentność może być definiowana jako zdolność obywateli do zdobycia informacji na temat tego, co dzieje się wewnątrz organizacji sektora publicznego poprzez takie kanały informacyjne

jak między innymi: otwarte spotkania, dostęp do rejestrów i danych czy też aktywne zamieszczanie informacji na stronach internetowych przez instytucje publiczne (2007, s. 308). Z kolei A. Florini (2007) definiuje transparentność jako warunki, w których obywatele mają dostęp do informacji i dokumentów związanych z działaniami i decyzjami podejmowanymi przez administrację publiczną (Harrison, Sayogo, 2014, s. 513). Zatem transparentność determinuje określony sposób podejmowania decyzji przez administrację publiczną.

P.S. Kim i inni (2005, s. 649) rozumieją transparentność jako „otwartość” systemu zarządzania, przy czym sposobem na jej osiągnięcie jest stosowanie przejrzystych procedur oraz łatwy dostęp do informacji publicznej dla obywateli. Otwartość przez niektórych autorów rozumiana jest jako pojęcie szersze. B. Bugarič (2004, s. 487), wskazuje na dwie składowe otwartości, to jest omawianą transparentność oraz możliwość udziału obywateli przy podejmowaniu decyzji przez rządzących (partycypacja). Tego rodzaju szeroki sposób rozumienia transparentności wynika z faktu, iż jest ona, obok partycypacji, skuteczności i efektywności, spójności oraz rozliczalności, jedną z podstawowych zasad koncepcji dobrego rządzenia utrzymanej w popularnym obecnie nurcie public governance. Przenikanie się tych wymienionych zasad dobrego rządzenia jest naturalne, przy czym transparentność warunkuje możliwość realizacji pozostałych zasad dobrego rządzenia. Na transparentność jako na warunek konieczny realizacji zasady rozliczalności rządów wskazują na przykład E.S. Redford (1969, s. 8), S. Piotrowski i G. Van Ryzin (2007, s. 307), R. McGee i J. Gaventa (2011, s. 6) oraz G. Michener i K. Bersch (2013, s. 235). Według tych autorów, dostęp do informacji jest kluczowym elementem transparentności rządów, a transparentność jest narzędziem do osiągnięcia rozliczalności i zapobiegania korupcji. Z kolei na dostęp do informacji publicznej jako warunek konieczny dla partycypacji wskazują S.R. Arnstein (1969, s. 216–224) oraz T.M. Harrison i D.S. Sayogo (2014, s. 513).

Podsumowując przytoczone poglądy, transparentność można rozumieć jako sposób sprawowania rządów lub zarządzania (w odniesieniu do organizacji biznesowych i pozarządowych), w którym obywatelom i interesariuszom komunikuje się plany działania, a dostęp do informacji dotyczących realizacji działań instytucji i ich sposobów, jak również przebiegających procesów i procedur nie jest ograniczany z wyjątkiem informacji, które ze względu na szczególne dobro publiczne powinny pozostać utajnione (Szumowski, 2018).

Metoda badawcza

Założenia badań

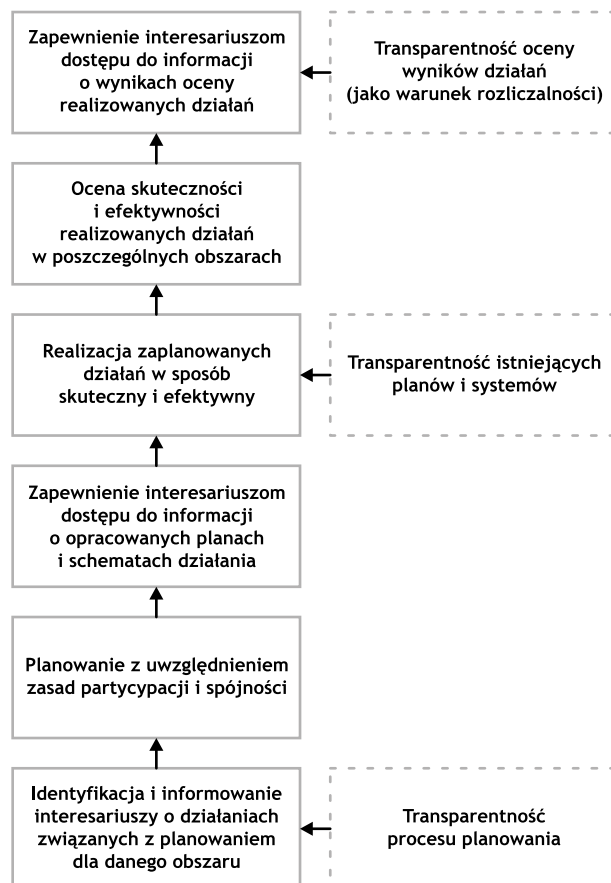
Punktem wyjścia dla realizacji postawionego celu było określenie etapów procesu projektowania, realizacji i oceny działań przez urzędy gmin wymagających dystrybucji informacji do interesariuszy. Niezależnie od badanego elementu organizacji (założono opracowanie modelu i przeprowadzenie badań dla trzech podstawowych

elementów organizacji identyfikowanych w większości modeli organizacji, tj.: strategia, procesy, pracownicy – zarządzanie zasobami ludzkimi), założono, iż proces ten ze względu na wymóg uwzględnienia wybranych pozostałych zasad dobrego rządzenia (przyjęto funkcjonujące w krajach UE zasady, takie jak partycypacja, spójność, skuteczność i efektywność oraz rozliczalność) przebiegać będzie w podobny sposób. Autorską propozycję schematu kształtowania systemu zarządzania urzędu gminy uwzględniającą zasady dobrego rządzenia (transparentność, partycypacja, skuteczność i efektywność, rozliczalność, spójność) przedstawiono na rysunku 1.

Na tej podstawie zidentyfikowano trzy etapy tego procesu związane z transparentnością. Są to:

- 1) transparentność procesu planowania – w1,
- 2) transparentność istniejących rozwiązań (planów o charakterze strategicznym, procesów oraz rozwiązań w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi) – w2,
- 3) transparentność wyników oceny realizowanych działań – w3.

Etapy te wraz z przyjętymi elementami organizacji (obszarami: strategia, proces oraz pracownicy) wyznaczają obszar macierzy oceny poziomu dojrzałości urzędów gmin w zakresie transparentności (rys. 2).



Rys. 1. Propozycja schematu działania urzędu gminy z uwzględnieniem zasad dobrego rządzenia
Źródło: opracowanie własne

		Obszary		
		Strategia	Procesy	Pracownicy (ZZL)
Wymiary transparentności	Transparentność wyników oceny realizowanych działań (w3)			
	Transparentność istniejących rozwiązań (w2)			
	Transparentność procesu planowania (w1)			

Rys. 2. Macierz oceny poziomu dojrzałości urzędów gmin w zakresie transparentności
Źródło: opracowanie własne



Kolejnym krokiem w postępowaniu badawczym było określenie ścieżki rozwoju organizacji i opisanie poziomów rozwoju organizacji dla poszczególnych wymiarów. W proponowanym modelu oceny dojrzałości przyjęto cztery poziomy rozwoju (w tym poziom „0” oznaczający faktyczny brak transparentności w danym wymiarze modelu). Dodatkowo przyjęto założenie (charakterystyczne dla grupy modeli dojrzałości organizacyjnej) o istnieniu pewnego przewidywalnego wzorca ewolucji i kierunków zmian w organizacjach (w tym przypadku urzędach gmin). Wzorzec ten znajduje odzwierciedlenie w konstrukcji proponowanego modelu, pokazując logiczną ścieżkę, począwszy od stanu początkowego do stanu oznaczającego pełną transparentność danego wymiaru.

Poziomy rozwoju dla poszczególnych wymiarów transparentności przedstawione zostały na rysunkach 3 do 5.

W proponowanym modelu oceny przedstawione poziomy dojrzałości organizacyjnej w każdym z wymiarów transparentności są w większości przypadków spójne dla poszczególnych założonych obszarów. Ze względu na specyfikę niewielkie różnice występują w odniesieniu do obszaru zarządzania zasobami ludzkimi, gdzie kluczowym interesariuszem są pracownicy urzędów. Dlatego też poziomy transparentności dla wymiaru istniejących rozwiązań (w2) oraz oceny efektywności działania (w3) w obszarze ZZL zostały skonstruowane tak, aby obrazować stopień transparentności – gdzie poziomy pierwszy oraz drugi oznaczają dostępność do informacji dla pracowników urzędu (na żądanie lub informacja ogólnodostępna), natomiast poziom 3 oznacza dostępność do informacji dla wszystkich interesariuszy – w tym tych zewnętrznych.

	Strategia	Procesy	Ludzie (ZZL)
Poziom 3 – doskonalenie sposobów informowania	Prowadzone są działania mające na celu ocenę skuteczności wykorzystywanych kanałów informacyjnych, a wnioski z przeprowadzonej oceny wykorzystywane są dla polepszenia komunikacji z interesariuszami.		
Poziom 2 – aktywne informowanie	Sposób informowania oraz kanały informacyjne są dostosowywane do specyfiki grup odbiorców informacji.		
Poziom 1 – informowanie pasywne	Przed przystąpieniem do procesu opracowania strategii / projektowania przebiegu procesów / rozwiązań w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi, identyfikowani są i informowani potencjalni interesariusze.		
Poziom 0 – brak transparentności procesu planowania rozwiązań	Przed przystąpieniem do procesu: opracowania strategii / projektowania przebiegu procesów / tworzenia rozwiązań w zakresie zarządzania zasobami, nie identyfikuje się i nie informuje interesariuszy.		

Rys. 3. Poziomy dojrzałości transparentności procesu planowania strategii i rozwiązań organizacyjnych

Źródło: opracowanie własne

	Strategia	Procesy	Ludzie (ZZL)
Poziom 3 – pełna transparentność planów i systemów zarządzania oraz informacji w zakresie partycypacji	Wszystkie informacje o strategii gminy / przebiegu procesów oraz uwzględnionych w tych obszarach postulatów interesariuszy oraz o informację o odrzuceniu wybranych postulatów interesariuszy i ich przyczynach są ogólnodostępne.		Informacje o funkcjonujących rozwiązaniach w obszarze HR są ogólnodostępne dla wszystkich interesariuszy (w tym mieszkańców).
Poziom 2 – transparentność planów i systemów zarządzania	Informacje o strategii gminy, przebiegu procesów są ogólnodostępne.		Informacje o funkcjonujących rozwiązaniach w obszarze HR są ogólnodostępne dla pracowników.
Poziom 1 – częściowa transparentność planów i systemów zarządzania	Informacje o strategii gminy, sposobie realizacji (przebiegu) procesów dostępne są jedynie w przypadku zapytania ze strony interesariuszy.		Informacje o funkcjonujących rozwiązaniach w obszarze HR są udostępniane w przypadku zapytania ze strony pracowników.
Poziom 0 – brak transparentności planów i systemów zarządzania	Informacje o strategii gminy, sposobie realizacji (przebiegu) procesów, funkcjonujących rozwiązaniach w obszarze HR nie są udostępniane.		

Rys. 4. Poziomy transparentności istniejących rozwiązań organizacyjnych dla obszarów strategii procesów i zarządzania zasobami ludzkimi

Źródło: opracowanie własne

	Strategia	Procesy	Ludzie (ZZL)
Poziom 3 – pełna transparentność w zakresie skuteczności i efektywności działania zaprojektowanych rozwiązań	Wszystkie informacje o skuteczności i efektywności realizacji celów strategicznych/ realizowanych procesów oraz o zakresie ich modyfikacji wynikającym z prowadzonych pomiarów wyników są ogólnodostępne.		Opracowane wyniki badań postaw pracowniczych w pełnym zakresie dostępne są dla pracowników urzędu oraz interesariuszy zewnętrzných.
Poziom 2 – transparentność w zakresie skuteczności i efektywności działania zaprojektowanych rozwiązań	Wszystkie informacje o skuteczności i efektywności realizacji celów strategicznych/ realizowanych procesów są ogólnodostępne.		Opracowane wyniki badań postaw pracowniczych w pełnym zakresie dostępne są dla pracowników urzędu.
Poziom 1 – częściowa transparentność w zakresie skuteczności i efektywności działania zaprojektowanych rozwiązań	Informacje o efektywności i skuteczności realizacji celów strategicznych/ realizowanych procesów są przekazywane interesariuszom na żądanie.		Wybrane informacje dotyczące wyników badania postaw pracowniczych są komunikowane pracownikom.
Poziom 0 – brak transparentności w zakresie skuteczności i efektywności działania zaprojektowanych rozwiązań	Informacje o skuteczności i efektywności realizacji celów strategicznych/ efektywności realizowanych procesów nie są przekazywane interesariuszom.		Pracownicy nie mają dostępu do informacji na temat wyników prowadzonych badań postaw pracowniczych.

Rys. 5. Poziomy transparentności oceny skuteczności i efektywności działania dla obszarów strategii procesów i zarządzania zasobami ludzkimi

Źródło: opracowanie własne

Tabela 1. Przykład pytania badawczego - stopień transparentności procesu planowania strategicznego

Proszę o zaznaczenie odpowiedzi opisującej sytuację w Państwa urzędzie	Odpowiedź	
Czy informacje o strategii gminy (lub planach, dokumentach o charakterze strategicznym dla gminy) są udostępniane interesariuszom w przypadku zapytania ze strony interesariuszy? <i>Przykład dowodu dla „TAK”: właściwa procedura lub inny dokument regulujący dostęp do informacji.</i>	Nie	Tak
Czy informacje o strategii gminy (lub planach, dokumentach o charakterze strategicznym dla gminy) są ogólnodostępne dla interesariuszy? <i>Przykład dowodu dla „TAK”: właściwa procedura lub inny dokument regulujący dostęp do informacji, właściwe informacje na stronie internetowej, BIP.</i>	Nie	Tak
Czy o zakresie uwzględnienia postulatów interesariuszy w tym informacje o odrzuceniu wybranych postulatów i przyczynach są udostępniane interesariuszom w przypadku zapytania ze strony interesariuszy? <i>Przykład dowodu dla „TAK”: właściwa procedura lub inny dokument regulujący dostęp do informacji, właściwe informacje na stronie internetowej, BIP.</i>	Nie	Tak
Czy o zakresie uwzględnienia postulatów interesariuszy w tym informacje o odrzuceniu wybranych postulatów i przyczynach ich odrzucenia są ogólnodostępne? <i>Przykład dowodu dla „TAK”: właściwa procedura lub inny dokument regulujący dostęp do informacji, właściwe informacje na stronie internetowej, BIP.</i>	Nie	Tak

Źródło: opracowanie własne

Tabela 2. Struktura próby badawczej w porównaniu do struktury gmin w Polsce

	Próba	Próba odsetek	Polska	Polska odsetek
Gmina wiejska	252	61,46%	1548	62,47%
Gmina miejsko-wiejska	99	24,15%	628	25,34%
Gminy miejskie	49	11,95%	236	9,52%
Miasto na prawach powiatu	10	2,44%	66	2,66%

Źródło: opracowanie własne

Kolejnym krokiem w postępowaniu badawczym było przełożenie proponowanego modelu dojrzałości na narzędzie badawcze w postaci ankiety. Ze względu na ograniczoną możliwość prezentacji całości narzędzia poniżej przedstawiono, jako przykładowe, pytanie mające na celu ocenę stopnia dojrzałości w zakresie informowania interesariuszy o istniejących rozwiązaniach (wymiar 2, obszar Strategia).

Podobnie skonstruowano pozostałe pytania mające na celu ocenę poszczególnych obszarów w każdym z trzech wymiarów transparentności. Jako metodę zbierania informacji zastosowano wspomagany komputerowo wywiad telefoniczny (CATI). Badania pilotażowe mające na celu weryfikację poprawności zastosowanego narzędzia badawczego przeprowadzone zostały w 2017 roku, natomiast badania właściwe w 2018 roku.

Zastosowane narzędzie badawcze wpłynęło na ograniczenia postępowania badawczego, należy mieć bowiem na względzie deklaracyjny charakter uzyskanych odpowiedzi. Aby ten błąd ograniczyć, w przypadku każdego z pytań, podano przykłady dowodów świadczących o istniejącym stanie organizacyjnym. Ponadto wywiad przeprowadzany był z osobami zajmującymi stanowisko sekretarza urzędu, czyli respondentami najlepiej zorientowanymi w funkcjonujących rozwiązaniach organizacyjnych danego urzędu

Struktura próby badawczej

Obiektem przeprowadzonych badań były urzędy gmin zlokalizowane na terenie całej Polski, których przebadano 410. Przy tej wielkości próby wielkości operatu badawczego wynoszącego 2478 obiektów i dla założonego poziomu ufności w wysokości 0,95 maksymalny błąd statystyczny wynosi 4%. Dobór obiektów do próby miał charakter losowo-kwotowy, strukturę próby w zestawieniu ze strukturą gmin w Polsce przedstawia tabela 2.

	Strategia <i>n</i> = 410	Procesy <i>n</i> = 140 / <i>n</i> = 410	Ludzie (ZZL) <i>n</i> = 410
Poziom 3 – doskonalenie sposobów informowania	31%	27% / 13%	32%
Poziom 2 – aktywne informowanie	47%	29% / 15%	34%
Poziom 1 – informowanie pasywne	8%	4% / 3%	9%
Poziom 0 – brak transparentności procesu planowania rozwiązań	13%	40% / 69%	25%
	$\bar{x} = 1,97$	$x = 1,43 / x = 1,03$	$\bar{x} = 1,73$

Rys. 6. Poziomy dojrzałości transparentności procesu planowania strategii i rozwiązań organizacyjnych – wyniki badań
Źródło: opracowanie własne

Dzięki zastosowaniu kryterium doboru kwotowego, ze względu na charakter gminy, na rzecz której działa urząd (wiejska, miejsko-wiejska, miejska, miasto na prawach powiatu), uzyskano odchylenia struktury próby w stosunku do struktury urzędów gmin w Polsce na poziomie niższym niż 3 pkt. procentowe dla każdej z kategorii.

Analizując dobór próby względem struktury urzędów w Polsce, można posłużyć się wskaźnikiem podobieństwa struktur (ω_p), który określony jest następującym wzorem:

$$\omega_p = \sum_{i=1}^k \min(\omega_{1i}, \omega_{2i})$$

gdzie:

ω_{1i} – jest *i*-tym wskaźnikiem struktury pierwszej zbiorowości,
 ω_{2i} – jest *i*-tym wskaźnikiem struktury drugiej zbiorowości,
przy czym $0 < \omega_p \leq 1$.

Im ω_p bliższe jest jedności, tym struktury badanych zbiorowości są bardziej do siebie podobne (Ostasiewicz i in., 2003, s. 34). Wskaźnik ten obliczony dla struktury próby oraz rzeczywistej struktury urzędów w Polsce wyniósł 0,976. Są to zatem struktury bardzo do siebie blisko.

Wyniki badań

Otrzymane wyniki badań poddano analizie, każdorazowo interpretując udzielone odpowiedzi i przekładając je na określone poziomy dojrzałości poszczególnych urzędów w zdefiniowanych wcześniej wymiarach oraz obszarach. W dalszej części artykułu zaprezentowano uzyskane wyniki. Przedstawiono procentowy rozkład dla poszczególnych poziomów oraz po przełożeniu na skalę czterostopniową w przedziale od 0 do 3 średnią arytmetyczną dla poszczególnych obszarów (strategia, procesy, pracownicy).

Nawiązując do przytoczonych sposobów rozumienia zasady transparentności przyjęto trzy możliwe jej wymiary. Pierwszy z nich, warunkujący jednocześnie możliwość realizacji zasady partycypacji, to transparentność w zakresie informowania potencjalnych interesariuszy o przystąpieniu do procesu planowania konkretnych rozwiązań w sposobie działania urzędu bądź opracowywania planów o strategicznym charakterze dla gminy. Porównanie wyników dla obszaru strategii, procesów oraz pracowników przedstawiono na rysunku 6.

Analizując otrzymane wyniki, na poziomie średniej oceny, najwyższy stopień transparentności omawianego wymiaru występuje dla obszaru strategii (1,97). Należy zaznaczyć, że niemal połowa urzędów (47%) deklaruje poziom drugiej transparentności oznaczający, że przed przystąpieniem do opracowywania planów o charakterze strategicznymi interesariusze są identyfikowani i informowani, przy czym sposób oraz kanały informacyjne są dostosowywane do poszczególnych grup. Ponad trzydzieści procent urzędów deklaruje ponadto ocenę skuteczności podjętych działań w obszarze komunikowania zamierzeń planistycznych oraz na tej podstawie doskonalenie sposobów informowania interesariuszy.

Niższe wartości na poziomie średniej występują w przypadku obszaru związanego zarówno z planowaniem przebiegu procesów oraz rozwiązań w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi. Przy czym w przypadku transparentności projektowania przebiegu procesów, jeżeli weźmiemy pod uwagę średnią dla wszystkich 410 przebadanych urzędów, będzie ona najniższa wśród omawianych obszarów. Wynika to z niskiego stopnia

uproszczenia urzędów (tj. identyfikacji oraz opisanie przebiegu realizowanych procesów). Po zawężeniu analizy, biorąc pod uwagę jedynie te urzędy z badanej próby, w których zidentyfikowano i opisano przynajmniej część realizowanych procesów (140 podmiotów, co stanowi 34% próby), średnia dla obszaru procesów wyniesie 1,43, przy czym i tak 40% urzędów nie informuje interesariuszy o przystąpieniu do procesu identyfikacji i opisywania procesów realizowanych przez urząd, co w zestawieniu z wynikami dla obszaru strategii (13%) jest bardzo wysokim odsetkiem. Nieco lepiej przedstawia się sytuacja w przypadku obszaru związanego z zarządzaniem zasobami ludzkimi, gdzie średnia wartość wskaźnika wyniosła 1,73. Jest to wynik zbliżony do wyników dla obszaru strategii. Jednak w tym przypadku należy zwrócić uwagę na istotny element, jakim są kluczowi interesariusze dla poszczególnych obszarów. W przypadku omawianego obszaru są to pracownicy urzędu.

Ciekawa jest ogólna tendencja dotycząca wszystkich obszarów. W przypadku każdego z nich najniższy odsetek urzędów występuje na poziomie pierwszym transparentności. Oznacza to, że większość urzędów deklarujących transparentne działanie na etapie planowania strategii i rozwiązań organizacyjnych nie tylko komunikuje te działania różnymi kanałami informacyjnymi, ale również dostosowuje formę komunikatu do grupy interesariuszy.

Wyniki badań dla drugiego ze zidentyfikowanych wymiarów, oznaczającego transparentność istniejących rozwiązań organizacyjnych oraz planów o charakterze strategicznym przedstawiono na rysunku 7.

	Strategia <i>n</i> = 410	Procesy <i>n</i> = 140 / <i>n</i> = 410	Ludzie (ZZL) <i>n</i> = 410
Poziom 3 – pełna transparentność planów i systemów zarządzania oraz informacji w zakresie partycypacji	28%	30% / 10%	10%
Poziom 2 – transparentność planów i systemów zarządzania	67%	13% / 4%	27%
Poziom 1 – częściowa transparentność planów i systemów zarządzania	4%	45% / 15%	20%
Poziom 0 – brak transparentności planów i systemów zarządzania	1%	12% / 70%	44%
	$\bar{x} = 2,17$	$x = 1,61 / x = 0,73$	$\bar{x} = 1,6$

Rys. 7. Poziomy transparentności istniejących rozwiązań organizacyjnych – wyniki badań

Źródło: opracowanie własne

Podobnie jak w przypadku poprzednio omawianego wymiaru, obszar strategii uznać można za najbardziej transparentny. Brak transparentności planów o charakterze strategicznym dla gminy deklaruje jedynie 1%, co jest wynikiem poniżej błędu statystycznego. Taka sytuacja oznaczająca nieudzielanie informacji nawet w przypadku zapytania ze strony interesariuszy jest o tyle zaskakująca, że biorąc pod uwagę funkcjonujące w Polsce rozwiązania prawne oraz orzecznictwo sądów administracyjnych odmowa udzielania informacji w tym zakresie jest niezgodna z prawem. W obszarze strategii najwięcej urzędów (67%) deklaruje poziom drugiego transparentności, co oznacza, że informacje o strategii gminy (lub planach, dokumentach o charakterze strategicznym dla gminy) są ogólnodostępne

dla interesariuszy na przykład poprzez zamieszczenie informacji na stronie internetowej administrowanej przez urząd bądź w BIP. Nieco powyżej jednej czwartej urzędów deklaruje, iż zamieszcza dodatkowo informacje o uwzględnieniu bądź odrzuceniu postulatów interesariuszy związanych z przyjętą strategią działania.

W obszarze transparentności procesów, podobnie jak w poprzednim przypadku, wyniki badań przedstawiono dla całej badanej próby oraz dla tych urzędów, w których zidentyfikowano i opisano realizowane procesy. W tym obszarze informacje w większości przypadków nie są ogólnodostępne, biorąc pod uwagę zarówno całość próby badawczej, jak i próbę po zastosowaniu wspomnianego kryterium zawężającego. Wśród urzędów stosujących elementy podejścia pro-

	Strategia n = 410	Procesy n = 140 / n = 410	Ludzie (ZZL) n = 410
Poziom 3 – pełna transparentność w zakresie skuteczności i efektywności działania zaprojektowanych rozwiązań	9%	8% / 3%	0%
Poziom 2 – transparentność w zakresie skuteczności i efektywności działania zaprojektowanych rozwiązań	1%	1% / 0%	10%
Poziom 1 – częściowa transparentność w zakresie skuteczności i efektywności działania zaprojektowanych rozwiązań	16%	16% / 6%	8%
Poziom 0 – brak transparentności w zakresie skuteczności i efektywności działania zaprojektowanych rozwiązań	74%	76% / 91%	81%
	$\bar{x} = 0,83$	$x = 0,41 / x = 0,23$	$\bar{x} = 0,33$

Rys. 8. Poziomy transparentności oceny skuteczności i efektywności działania - wyniki badań
Źródło: opracowanie własne

Tabela 3. Zestawienie średnich wyników dla poszczególnych obszarów i wymiarów transparentności

	Strategia (n = 410)	Procesy (n=140)	Ludzie – ZZL (n = 410)	Średnia dla wymiaru
Transparentność wyników oceny realizowanych działań	0,83	0,41	0,33	0,52
Transparentność istniejących rozwiązań	2,17	1,61	1,6	1,79
Transparentność procesu planowania	1,97	1,43	1,73	1,71
Średnia dla obszaru	1,66	1,15	1,22	1,34

Źródło: opracowanie własne

cesowego (identyfikacja i opisanie) największy odsetek (45%) deklaruje udostępnianie informacji w tym obszarze na żądanie interesariuszy. Kolejny pod względem występowania poziom dojrzałości (30%) to pełna transparentność, co oznacza, że informacje o przebiegu procesów oraz uwzględnianiu w tym zakresie postulatów interesariuszy (wynikających z realizacji zasady partycypacji) są ogólnodostępne.

Ostatni z obszarów omawianych w tym wymiarze, czyli zarządzanie zasobami ludzkimi, porównując średnie wartości, jest na podobnym poziomie jak transparentność rozwiązań w zakresie informowania o przebiegu procesów (w odniesieniu do zawężonej o stosowanie elementów podejścia procesowego próby). W przypadku omawianego wymiaru zaskakujący jest bardzo wysoki odsetek urzędów (44%) nieudzielających pracownikom informacji o funkcjonujących rozwiązaniach w obszarze HR. Podobny odsetek (odpowiednio 20% i 27%) deklaruje udzielanie informacji na żądanie pracownika lub też ogólnodostępność informacji dla pracowników. Tylko 10% urzędów deklaruje transparentność zewnętrzną dla tego obszaru, oznaczającą ogólnodostępność wszystkich informacji w zakresie funkcjonujących rozwiązań HR zarówno dla pracowników, jak i interesariuszy zewnętrznych.

Ostatni z omawianych wymiarów transparentności mocno związany jest z zasadą rozliczalności. Wyniki badań dla tego wymiaru, oznaczającego transparentność wyników oceny prowadzonych działań w poszczególnych obszarach przedstawiono na rysunku 8.

W tym przypadku dla wszystkich obszarów uzyskano zdecydowanie niskie wyniki na poziomie średniej. Wynika to z faktu, że niewielki odsetek urzędów opracował i wdrożył narzędzia pomiaru efektywności działań realizowanych w poszczególnych obszarach. Zatem, co oczywiste, skoro tego rodzaju informacje nie są zbierane i analizowane, nie ma możliwości ich udostępniania. Wśród badanych urzędów pomiar skuteczności i efektywności realizacji celów dla obszarów strategii, procesów oraz zarządzania zasobami ludzkimi odbywa się odpowiednio w 26%, 16% i 19%. Z wyjątkiem obszaru procesów informacje te są przez wszystkie urzędy, dokonujące pomiaru skuteczności i efektywności, udostępniane interesariuszom (szczegółowy rozkład sposobu udzielania informacji przedstawia rysunek 8). Porównując zestawione powyżej wyniki, zwrócić można uwagę na zerowy odsetek urzędów przypisanych do poziomu 3 transparentności w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi. Wynika to z nieco odmiennej definicji poziomów dojrzałości w tym obszarze. Poziomy 1 i 2 oznaczają bowiem transparentność „wewnętrzną” w tym zakresie – czyli informowanie tylko jednej grupy interesariuszy, jakimi są pracownicy urzędu. Poziom trzeci natomiast oznacza transparentność zewnętrzną – czyli podawanie do publicznej wiadomości wyników oceny rozwiązań ZZL dokonywanych przez pracowników w procesie przeprowadzania badania postaw pracowniczych.

Podsumowując otrzymane wyniki badań, warto zestawić uzyskane wartości średnie dla poszczególnych wymiarów oraz obszarów (tab. 3).

Jak widać, o najwyższym stopniu transparentności możemy mówić w przypadku obszaru, jakim jest strategia, natomiast biorąc pod uwagę wymiary transparentności, najwyższy przeciętny dla badanej próby poziom transparentności występuje w przypadku transparentności istniejących rozwiązań.

Podsumowanie

W toku prowadzonych badań, skonstruowano model oceny dojrzałości urzędów w zakresie transparentności oraz przedstawiono wyniki badań pozwalające na określenie poziomu dojrzałości badanych urzędów w tym zakresie.

Zidentyfikowany wysoki stopień transparentności w obszarze strategii wynika w dużej mierze z uwarunkowań o charakterze prawnym. Strategiczne dla gminy dokumenty (np. strategia i plan rozwoju gminy, plan zagospodarowania przestrzennego, gminne programy, strategia rozwiązywania problemów społecznych) wymagają udziału oraz zatwierdzenia (uchwalenia) przez organ samorządowy, jakim jest rada gminy, a zgodnie z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP każdy obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Ta konstytucyjna zasada znalazła odzwierciedlenie w treści ustawy o samorządzie gminnym, gdzie zgodnie z art. 11b działalność organów gminy jest jawna, a ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw (Dolnicki, 2015). Zgodnie z przywołanym artykułem, jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo:

- a) obywateli do uzyskiwania informacji,
- b) wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji,
- c) dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy.

Zatem wysoki poziom dojrzałości transparentności w tym obszarze (w szczególności w wymiarze dostępu do informacji o istniejących rozwiązaniach) jest w pełni zrozumiały i wynikający z litery prawa.

Pozostałe dwa obszary (procesy oraz ZZL) pozostają w gestii urzędów, będących aparatem pomocniczym (a nie organem) jednostek samorządu terytorialnego. Stąd prawdopodobnie niższe średnie wskaźniki dla tych obszarów. Przy czym należy zwrócić tutaj uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze, w przypadku obszaru procesów zakres analizy został zawężony do urzędów, które mają zidentyfikowane i opisanie przynajmniej część z realizowanych procesów. Po drugie, pomimo zbliżonej wartości średniej dla tych obszarów, w 88% przypadków urzędy, które mają opisane przebiegi procesów, udostępniają informacje w tym zakresie interesariuszom zewnętrznym. W przypadku obszaru zarządzania zasobami ludzkimi odsetek urzędów, który

udziela takiej informacji interesariuszom zewnętrznym, jest znacznie niższy i wynosi 10%.

Warto również zwrócić uwagę na średnie wartości dla poszczególnych wymiarów transparentności. Najwyższe wartości (z wyłączeniem obszaru ZZL, gdzie przepisy prawa pracy wymuszają wysoką transparentność wewnętrzną w zakresie planowania rozwiązań) występują dla jawności istniejących rozwiązań. Z kolei najniższe wartości występują w wymiarze jawności wyników oceny skuteczności i efektywności we wszystkich analizowanych obszarach (na co, jak wspomniano, wpływa brak wypracowanych przez urzędy narzędzi oceny).

Podsumowując wyniki przeprowadzonych badań, na zidentyfikowany stan w dużej mierze, choć nie jedyne, wpływają przepisy prawa, jak również w pewnym stopniu wielkość badanych organizacji (współczynnik korelacji rang Spearmana dla średnich z otrzymanych wartości oraz liczby zatrudnionych w urzędzie wyniósł 0,23, co świadczy o istnieniu słabego związku pomiędzy tymi zmiennymi).

Mając na względzie otrzymane wyniki, świadczące o zróżnicowanym poziomie w zakresie uwzględnienia transparentności w systemach zarządzania urzędami administracji samorządowej, zasadne wydaje się przeprowadzenie dalszych badań mających na celu weryfikację potencjalnego powiązania pomiędzy stopniem dojrzałości urzędów gmin w obszarze transparentności a innymi zmiennymi zależnymi. Prowadzi to do postawienia kolejnych pytań badawczych związanych z zagadnieniem współzależności w zakresie stopnia transparentności oraz partycypacji jednostek samorządu terytorialnego, a także zależności pomiędzy transparentnością a odczuciami mieszkańców gmin związanymi z ich oceną działania jednostki samorządu terytorialnego oraz odczuwaną satysfakcją.

Celowość podjęcia problemu relacji pomiędzy funkcjonującymi w urzędach administracji samorządowej rozwiązaniami w zakresie zarządzania a zasadami dobrego rządzenia, do których należy między innymi transparentność, oraz poziomem satysfakcji społeczności lokalnej potwierdzają niedawno opublikowane, na łamach czasopiśma *Public Performance and Management Review*, wyniki badań. Ich autorzy (Beeri i in., 2018), podejmują problem relewantności stosowania narzędzi zarządzania efektywnością (*performance management*) w urzędach administracji lokalnej w kontekście satysfakcji mieszkańców i poczucia zaufania do władz lokalnych. Przeprowadzone przez nich badania ujawniły współzależność tych zmiennych, co, przez analogię, pozwala na sformułowanie przypuszczenia, iż podobne zjawiska mogą występować w innych aspektach związanych z podnoszeniem jakości zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego.

dr Witold Szumowski
Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wydział Zarządzania, Informatyki i Finansów
ORCID: 0000-0002-0709-2978
e-mail: witold.szumowski@ue.wroc.pl

Przypis

- [1] Publikacja powstała w wyniku realizacji projektu pn. „Dostosowanie systemu zarządzania urzędem administracji samorządowej do koncepcji good governance”. Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji nr DEC-2013/09/B/HS4/01143.

Bibliografia

- [1] Arnstein, S.R. (1969), *A Ladder of Citizen Participation*, „Journal of the American Institute of Planners”, Vol. 35, No. 4, pp. 216–224.
- [2] Bauhr M., Grimes M. (2012), *What is Government Transparency? New Measures and Relevance for Quality of Government*, QoG Working Paper Series, No. 16.
- [3] Beeri I., Uster A., Vigoda-Gadot E. (2018), *Does Performance Management Relate to Good Governance? A Study of Its Relationship with Citizens' Satisfaction with and Trust in Israeli Local Government*, „Journal Public Performance & Management Review”, Feb., pp. 241–279.
- [4] Bober J. i in. (2013), *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków, s. 28–37.
- [5] Boyne G.A. (2002), *Public and Private Management: What's the Difference?* „Journal of Management Studies”, Vol. 39, No. 1, pp. 97–122.
- [6] Bugarić B. (2004), *Openness and Transparency in Public Administration: Challenges for Public Law*, „Wisconsin International Law Journal”, Vol. 22, No. 3, pp. 483–522.
- [7] Czaplicka-Kozłowska I. (2014), *Transparentność polityki kadrowej w urzędach samorządów terytorialnych Warmii i Mazur*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Nr 349, s. 99–107.
- [8] Dervin, B. (1994), *Information – Democracy: An Examination of Underlying Assumptions*, „Journal of the American Society for Information”, Vol. 45, No. 6, pp. 369–385.
- [9] Dolnicki B. (2015), *Jawność w samorządzie terytorialnym*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- [10] Florini A. (2007), *The Right to Know: Transparency for an Open World*, New York, Columbia.
- [11] Gisselquist R.M. (2012), *Good Governance as a Concept, and Why This Matters for Development Policy*, UNU-WIDER Working Paper, No. 030.
- [12] Glusman J. (2014), *Transparentność i media lokalne*, [w:] P. Kopyciński (red.), *Sprawne Państwo. Propozycje zmian w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków, s. 1–59.
- [13] Gramberger M. (2001), *Citizens as Partners*. OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-making, OECD.
- [14] Harrison T.M., Sayogo D.S. (2014), *Transparency, Participation, and Accountability Practices in Open Government:*

- A *Comparative Study*, „Government Information Quarterly”, Vol. 31, No. 4, pp. 513–525.
- [15] Izdebski H. (2008), *Ustawa o dostępie do informacji publicznej a standardy otwartego rządu*, [w:] J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- [16] Kim P.S., Halligan J., Cho N., Oh C.H., Eikenberry A.M. (2005), *Toward Participatory and Transparent Governance: Report on the Sixth Global Forum on Re-inventing Government*, „Public Administration Review”, Vol. 65, No. 6, pp. 646–654.
- [17] McGee R., Gaventa J. (2011), *Shifting Power? Assessing the Impact of Transparency and Accountability Initiatives*, IDS Working Paper, Vol. 2011, No. 383, pp. 1–39.
- [18] Michener G., Bersch K. (2013), *Identifying Transparency*, „Information Polity”, Vol. 18, No. 3, pp. 233–242.
- [19] Osborne D., Gaebler T. (1992), *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Media Rodzina, Poznań.
- [20] Ostasiewicz S., Rusnak Z., Siedlecka U. (2003), *Statystyka. Elementy teorii i zadania*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław.
- [21] Pierzchalska A. (2013), *Komunikowanie się urzędu gminy z mieszkańcami w sprawach związanych z realizacją zadań gminy*, [w:] A. Lisowaska, K. Kobielska (red.), *Standardy dobrego rządzenia w gminach małych. Teoria i praktyka*, EM Oficyna Wydawnicza, Bydgoszcz, s. 114–133.
- [22] Piotrowski S.J., Van Ryzin G. (2007), *Citizen Attitudes Toward Transparency in Local Government*, „The American Review of Public Administration”, Vol. 37, No. 3, pp. 306–323.
- [23] Ranson S., Stewart J. (1994), *Management for the Public Domain*, St. Martin's Press, London.
- [24] Redford E.S. (1969), *Democracy in the Administrative State*, Oxford University Press, New York.
- [25] Ring P., Perry J. (1985), *Strategic Management in Public and Private Organizations: Implications of Distinctive Contexts and Constrains*, „Academy of Management Review”, Vol. 10, No. 2, pp. 276–286.
- [26] Szumowski W. (2017), *Próba identyfikacji zakresu i zasad koncepcji dobrego rządzenia*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Nr 962, s. 107–120.
- [27] Szumowski W. (2018), *Dostosowanie systemu zarządzania urzędem administracji samorządowej do koncepcji good governance* (złożona do wydawnictwa).

Local Government Transparency

Summary

In the article, the issue of transparency of local government administration offices in Poland has been addressed. The author discusses the essence and understanding of the principle of transparency based on the literature review. Next, a maturity model of transparency of local government administration offices is proposed. The empirical part presents the results of the research, which was aimed at determining the degree and scope of transparency of municipal administration offices.

Keywords

transparency, openness, self-government administration, good governance, public management