

Marian Kachniarz

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

ORIENTACJA NA KLIENTA W POWIATACH DOLNOŚLĄSKICH

Streszczenie: W ślad za procesami zmiany paradygmatu administracji publicznej następuje konwersja relacji pomiędzy lokalną administracją a społeczeństwem. Wyrazem tych zmian jest tworzenie nowego typu kultury organizacyjnej administracji. Zdiagnozowanie procesów orientacji na klienta w samorządach było celem prezentowanych tu badań. Jako przedmiot tak określonych badań wybrano 26 dolnośląskich powiatów ziemskich. Wyniki pozwalają na pozycjonowanie jednostek i ich porównywanie z najlepszymi, co przyczynia się do lepszej i pełniejszej oceny ich funkcjonowania. Duże zróżnicowanie wyników świadczy o tym, że proces modernizacji funkcjonowania samorządu i jego orientacja na klienta ma charakter bardzo niejednorodny.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, powiaty, orientacja na klienta, administracja publiczna.

1. Wstęp

Początki nowoczesnej administracji związane były z transformacją państwa absolutnego w państwo oparte na normie prawa i na regułach demokratycznych. Zmiany te następowały szczególnie dynamicznie w XIX wieku pod wpływem rozwoju doktryn liberalnych, które dążyły do ochrony jednostki przed samowolą władzy i jej administracji. Wraz z tymi zmianami zapoczątkowany został także proces instytucjonalizacji samorządu terytorialnego, m.in. przez wykształcenie dualnego, rządowego i samorządowego charakteru administracji.

Administracja oznacza pewną służbę czy działalność wykonawczą (*service or executive activity*), wykonywaną **na rzecz kogoś czy czegoś ważniejszego**. W przypadku administracji publicznej chodzi o służbę na rzecz władzy politycznej, czyli w ostateczności – w demokratycznych państwach prawnych – o służbę na rzecz dobra wspólnego (*public good*), zwanego też powszechnym (jego prawnym wyrazem jest uwarunkowany czasem, miejscem i wszelkiego rodzaju okolicznościami **faktycznymi** interes publiczny – *public interest*), i służbę prawu [Supernat 2007, s. 9].

Zasadniczy wpływ na kształtowanie się ówczesnego modelu administracji wywarł M. Weber, który stworzył koncepcję władzy bezosobowej, działającej racjonal-

nie, opartej na wykwalifikowanych pracownikach oraz skutecznie realizującej powierzone jej zadania, na podstawie powszechnie obowiązujących procedur i norm prawnych [Weber 1965, s. 328].

Gruntowną polemikę z tą teorią podjął już w latach 60. M. Crozier, wskazując na dysfunkcjonalność i ociążałość biurokracji oraz ukierunkowanie na osiągnięcie korzyści przez biurokratów [Crozier 1967, s. 16-23]. Na nieefektywność biurokracji, korupcję oraz zjawisko tzw. pogoni za rentą zwracał uwagę także W. Niskanen [1971] oraz zwolennicy teorii wyboru publicznego (*public choice*) [Siwińska 2005, s. 37].

Pod wpływem tych krytyk krystalizowała się koncepcja *New Public Management* (NPM), najczęściej tłumaczona na polski jako nowe zarządzanie publiczne bądź menedżerskie zarządzanie publiczne [Hausner 2008, s. 24]. Propagowała ona m.in. ograniczenie roli sektora publicznego w gospodarce oraz przekształcenie administracji publicznej w kierunku poszukiwania oszczędności, kontraktacji zewnętrznej usług publicznych lub ich prywatyzacji, wprowadzenia metod zarządczych sprawdzonych w sektorze prywatnym, podnoszenia efektywności i skuteczności [Nowak 2006, s. 42]. Koncepcja ta, zastosowana najpierw w krajach anglosaskich, stała się szybko „natchnieniem” dla wielu krajów świata reformujących swoją administrację [Modzelewski 2008, s. 158].

Najnowszym trendem w modernizowaniu administracji jest nurt *public governance*, czyli partycypacyjne zarządzanie publiczne [Hausner 2008, s. 24]. Według definicji Kooimana, *governance* może być ujmowane jako wzorzec postępowania lub jako struktura, które wyłaniają się w systemie społeczno-politycznym jako wspólny rezultat lub następstwo pozostających w interakcji interwencyjnych wysiłków wszystkich jego aktywnych uczestników [Kooiman 1993, s. 258].

Przeгляд tych koncepcji pokazuje zmianę paradygmatu funkcjonowania administracji – od instrumentu władzy politycznej do administracji jako narzędzia samoorganizacji lokalnego społeczeństwa. Funkcjonalna koncepcja samorządu, w której jest on formą decentralizacji władzy, ściiera się zatem z koncepcją naturalną, gdzie „gmina nie jest wytworem prawa, powstaje ona z naturalnego biegu rzeczy” [Swianiewicz 2004, s. 13]. W ślad za tymi procesami następują nie tylko zmiany sposobu sprawowania władzy organizacyjnej, ale także relacji pomiędzy lokalną administracją a społeczeństwem, wynikające z innego pojmowania jej roli. Wyrazem tych zmian jest tworzenie nowego typu kultury organizacyjnej administracji, pozostającej w opozycji do kultury narzekania, kultury rutyniarzy czy kultury zhierarchizowanej [Seredocha 2010, s. 1]. Orientację na klienta – pierwszą zasadę zarządzania przez jakość – deklarują już niemal wszystkie jednostki administracji samorządowej.

Nie można jednak nie doceniać olbrzymiej inercji administracji wobec wprowadzanych zmian. Deklaratywne działanie jest szczególnie częste w przypadku projektów podejmowanych pod naciskiem rządzących bądź w wyniku swoistej mody na certyfikaty. Nie wszystkie także inicjatywy modernizujące uwzględniają w wystarczającym stopniu skomplikowane uwarunkowania sektora publicznego, w których on funkcjonuje [Kachniarz 2008, s. 313].

2. Uzasadnienie podjęcia badań

Wydaje się zasadne rozwijanie kierunku badań nad lokalną administracją, zmierzających do doskonalenia metod oceny jej funkcjonowania. Jak dotąd dobrze rozwinięte są jedynie metody wynikające z wykonywania prawno-finansowych czynności nadzorczych i finansowych nad samorządami realizowanymi przez administrację państwową. Można nawet pokusić się o konkluzję, że takiej właśnie kontroli podporządkowany został samorządowy system prawny i finansowy, który w niewielkim stopniu jest przydatny dla dokonywania ocen przez lokalne społeczeństwo. W efekcie wydatki samorządowe podlegają rygorystycznym regułom zgodności z prawem, przy ograniczonym nadzorze, np. nad ich efektywnością¹. Trudno także na podstawie powszechnie dostępnego systemu danych porównać kultury organizacyjne urzędów i stopień ich orientacji na klientów.

Pomimo zatem deklarowanej reorientacji w kierunku koncepcji naturalnej, mamy do czynienia z rozwojem badań służących głównie koncepcji funkcjonalnej samorządu. Zmierzając zatem do większej orientacji na klienta, traktowanej szerzej jako otwarcie na partycypacyjny model kształtowania lokalnego rynku usług publicznych, konieczne jest podjęcie badań wzmacniających ten właśnie kierunek. W tak określony postulat wpisują się rezultaty prezentowanych tu analiz.

Celem niniejszego artykułu jest próba pozycjonowania grupy samorządów pod względem ich orientacji na klienta. Za przedmiot tak określonych badań wybrano 26 dolnośląskich powiatów ziemskich.

Orientację na klienta potraktowano tu szeroko, analizując zarówno aspekty materialne, polepszające obsługę lokalnej społeczności, jak i zasoby związane z kulturą organizacyjną. Uwzględniono także aktywność powiatów w programach i projektach zwiększających efektywność, przejrzystość, dostęp do informacji i współudział społeczeństwa w kształtowaniu lokalnych usług publicznych. Niestety, tak określonego zakresu badań nie można zrealizować na podstawie danych ze statystyki publicznej czy innych systemów ich generowania. Konieczne w tym celu były badania podstawowe realizowane bezpośrednio w jednostkach. Tak pozyskiwane informacje wzbogacane zostały przez wywiady i obserwację uczestniczącą.

Ponieważ badania prowadzone były w dwóch nurtach, w takim też układzie zostanie zaprezentowany komentarz do wyników badań.

¹ Szerzej o problemie standardów klasyfikacji budżetowej, która podporządkowana jest kontroli finansowej, pozostając praktycznie bezużyteczna do oceny funkcjonowania samorządów przez lokalne społeczeństwo, w: [Kachniarz 2010, s. 56-64].

3. Rezultaty badań

3.1. Zasoby materialne

Orientacja na klienta może mieć wpływ na szeroko pojęte działania modernizacyjne związane z bazą materialną. Zagadnienie to wiąże się z kilkoma różnymi aspektami. Najczęściej jest ono kojarzone z inwestycjami budowlanymi, które podnoszą standard obsługi mieszkańców. Standard ten związany jest nie tylko z parametrami pomieszczeń (powierzchnia, funkcjonalność, estetyka itp.), w których następuje obsługa klientów, ale także z ich dostępnością (lokalizacja, podjazdy, windy, wizualizacja). Jest to szczególnie istotne w przypadku usług o największej frekwencji. Przykładem jest sposób zorganizowania obsługi usług komunikacyjnych, z których korzysta największa liczba klientów. Kolejnym elementem jest standard pomieszczeń dla pracowników oraz niezbędnych zasobów funkcjonalnych starostwa i innych jednostek. Przykładem są chociażby warunki przechowywania i zabezpieczenia zasobu geodezyjno-kartograficznego. W końcu ostatnim elementem z tego zakresu jest wyposażenie w niezbędne akcesoria techniczne, jak materiały i urządzenia czy infrastruktura komputerowa stanowiska i sieci.

Obserwacja procesów inwestycyjnych pozwala na wyodrębnienie dwóch głównych kierunków – modernizacji zorientowanej na podwyższenie standardu zarówno dla klientów, jak i pracowników, oraz modernizacji, której celem jest jedynie zwiększenie standardu pracy urzędników, bez zorientowania pomieszczeń na potrzeby klientów. Skupienie wyłącznie na polepszeniu bazy dla pracowników prowadzi często do rozwiązań służących ich wygodzie. W efekcie można spotkać sporo inwestycji, które są realizacją potrzeb raczej urzędników, a nie klientów.

W przypadku jednak inwestycji, które zorientowane są na klienta, ich realizacja przyczynia się jednocześnie do zwiększenia funkcjonalności, komfortu oraz efektywności funkcjonowania takich jednostek. Dzieje się tak np. gdy następuje koncentracja rozproszonych dotychczas w różnych obiektach struktur. Tworzone są specjalne strefy obsługi klienta, pozwalające na kompleksowe załatwienie spraw. Gdy modernizacja bądź budowa nowych obiektów prowadzi do obniżenia dotychczasowych kosztów eksploatacji (np. wskutek zastosowań energooszczędnych technologii), brak proinnowacyjnego nastawienia może prowadzić do modernizacji ugrunтовujących istniejące dysfunkcje w załatwianiu procedur. Często bowiem, pomimo inwestycji w obiekty, nie likwiduje się efektu rozproszenia elementów procedury. Przejawia się to np. w konieczności odwiedzania przez klientów kilku oddalonych od siebie komórek.

Mając za sobą doświadczenie wielu urzędów powiatowych, celnie można określić, który z nich wyraża filozofię przedsiębiorstwa usługowego, a który ideologię władzy. Idea fizycznej otwartości materializuje zazwyczaj także ogólną transparentność funkcjonowania urzędów i zaangażowanie w innowacyjne metody zarządzania w administracji publicznej.

Podobnie sytuacja kształtuje się w zakresie wyposażenia sprzętowego. Wprowadzony w ostatnich latach obowiązek wdrożenia w urzędach elektronicznego obiegu dokumentów powinien nie tylko usprawnić ich działanie, ale i obniżyć koszty bieżące funkcjonowania. Klient powinien mieć ponadto ułatwiony dostęp do kontroli stanu swojej sprawy. Niestety, często zdarza się, że informatyzacja urzędu nie idzie w parze z takimi oszczędnościami. Złe wdrożenie bądź niedostosowanie kadry do nowych procedur może spowodować wręcz zwiększenie zakresu niezbędnych do wykonania czynności. Zdarzają się także przypadki szczególne, gdy wdrożenie elektronicznego obiegu dokumentacji wydłużyło czas załatwienia spraw (sic!).

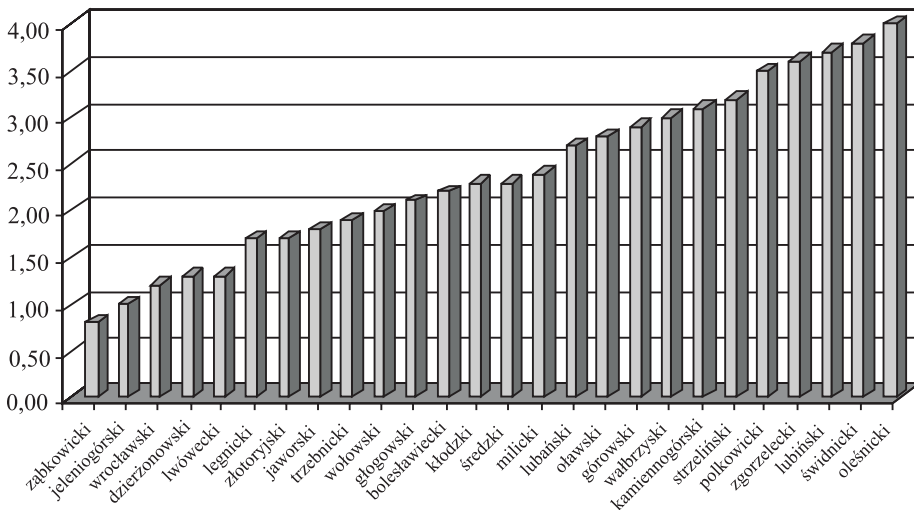
Analiza tego zagadnienia opierała się na zestawie danych pozyskiwanych z badań podstawowych wykonywanych bezpośrednio w jednostkach. W celu oceny stanu infrastruktury i zasobów materiałowych stworzono listę 20 cech, z których każda była oceniana w skali bonitacyjnej od 1 do 4. Wartość 1 oznaczała najniższą ocenę danej cechy, zaś 4 – najwyższą. Cechy te zostały podzielone na 4 grupy, w których oceniano lokalizację, dostępność dla klientów, standard oraz wyposażenie techniczne. Każda grupa zawierała po 5 cech. Szczegółowy wykaz cech przedstawiony został w tab. 1. Ocena dokonywana była przez tę samą osobę, podczas kilkukrotnych wizji terenowych w każdym powiecie.

Tabela 1. Zestawienie ocenianych cech w podziale na poszczególne grupy

Lokalizacja	Dostępność dla klientów	Standard	Wyposażenie techniczne
Odległość od centrum	Strefa obsługi klienta	Strefa klienta	System elektronicznego obiegu dokumentów
Dostępność komunikacyjna i możliwość parkowania	Przejrzystość struktury i funkcjonowania	Strefa urzędników	Integracja sieci i systemów
Koncentracja budynków	Transparentność procedur	Wizerunek obiektów i ich otoczenia	Komputery
Koncentracja procedur	Niepełnosprawni	Wyposażenie stref największej frekwencji	Inne urządzenia biurowe
Lokalizacja usług o najwyższej frekwencji	Wizualna otwartość pomieszczeń		Informacja wizualna

Źródło: opracowanie własne.

Iloraz sumy wartości tych wskaźników oraz ich liczby stanowi ocenę syntetyczną danego powiatu. Założono taką samą istotność wszystkich cech, nie określano zatem ich wagi. Relację tak sformułowanej miary dla powiatów dolnośląskich przedstawia rys. 1.



Rys. 1. Wskaźnik modernizacji powiatów dolnośląskich w 2008 r.

Źródło: opracowane własne.

Obserwując procesy modernizacyjne w powiatach dolnośląskich, można wysnuć wniosek, że należą one ciągle do etapu zapewnienia podstawowych warunków obsługi klientów oraz podniesienia warunków pracy dla urzędników. W wielu starostwach bowiem stan jest ciągle niezadowalający, choć w porównaniu z rokiem 1999 widać wyraźną poprawę. Najgorszą sytuację mają starostwa zlokalizowane w niefunkcjonalnych obiektach należących często do zabytkowej tkanki miejskiej, gdzie zakres możliwych zmian jest ograniczony (np. Ząbkowice Śląskie, Dzierżonów, Wrocław). Najlepsze zaś warunki mają Oleśnica, Lubin oraz Świdnica i Zgorzelec, gdzie starostwa znajdują się w kompleksowo zmodernizowanych, funkcjonalnych obiektach. W przypadku Zgorzelca i Świdnicy są to np. były obiekty wojskowe, wchodzące w skład kompleksów koszarowych. W podobnym kierunku zmierza starostwo jeleniogórskie, które jest w fazie adaptacji obiektów koszarowych byłej wojskowej szkoły radiotechnicznej.

Nie wszędzie jednak obiekty specjalnie wybudowane do pełnienia funkcji urzędowej cechują się funkcjonalnością. Przykładem jest tzw. okrągłak w Bolesławcu – obiekt pochodzący z lat 70. ubiegłego wieku. Ciekawe są przypadki adaptacji na cele urzędowe starych obiektów przemysłowych (Kamienna Góra) czy nawet zamków (Wołów). Jedynie w dwóch przypadkach (Polkowice, Wrocław) podjęto decyzję o budowie całkowicie nowych siedzib powiatowej administracji. Projekty te likwidują nieefektywne rozproszenie poszczególnych komórek, a ponadto zapewniają nowoczesne standardy obsługi klientów.

Do takich standardów, związanych już ze sferą organizacji i zarządzania, należy odejście od „korytarzowego” modelu urzędu „zamkniętych drzwi” do otwartych

przestrzeni, w których koncentruje się obsługa klientów. W tym pierwszym przypadku klienci zmuszeni są do wędrowania po licznych korytarzach, wyszukując pokoju odpowiedniego urzędnika. W drugim, niemalże wszystkie sprawy może załatwić w jednym, dogodnie zlokalizowanym miejscu – biurze obsługi klienta. Idea stref obsługi klienta zaimplementowana została w pełni w usługach rynkowych (np. banki) i z mozołem przenika także do usług nierynkowych (np. urzędy pracy, administracja, ZUS).

Jak dotychczas w żadnym ze starostw nie stworzono takiej strefy obsługi klienta. Nie można tak traktować komórek recepcyjnych, informacyjnych i biur podawczo-odbiorczych, które zorganizowane są już niemal we wszystkich jednostkach. W wielu powiatach na tej zasadzie zorganizowano wyodrębnione strefy dla poszczególnych usług (najczęściej – komunikacji, rzadziej geodezji). Przykładem mogą tu być Oleśnica, Polkowice i powiat wrocławski.

W dłuższym okresie dobrze zrealizowane działania modernizacyjne powinny przynosić skutki efektywnościowe. Sprawniejsze zorganizowanie obsługi wpływa także na obniżenie jej kosztów. Jak jednak już wcześniej wspomniano, jest to etap, do którego przystępuje się zwykle po zapewnieniu podstawowych warunków lokalowych i organizacyjnych. Analizując sytuację dolnośląskich powiatów, odnosi się wrażenie, że zdecydowana większość z nich znajduje się jeszcze na tym pierwszym etapie.

3.2. Sfera zarządzania

Kolejnym elementem, który zasadniczo może wpływać na stopień orientacji świadczonych usług na klienta, jest sposób zarządzania daną jednostką administracji publicznej. Jedną z powszechnie używanych tu miar jest uczestnictwo w różnych programach i inicjatywach, związanych z doskonaleniem funkcjonowania organizacji. Ta sfera, jak dotychczas, pozostawiona jest na zasadzie dobrowolności – więc angażują się w nią najbardziej aktywne i innowacyjne urzędy. Choć zaangażowanie to wymiarowane jest osiąganiem kolejnych certyfikatów (ISO, CAF, Przejrzysta Polska, Lider Zarządzania itp.) bądź wyróżnień w rankingach i konkursach (ranking powiatów ZPP, Dolnośląski Klucz Sukcesu itp.), to dalekosiężnym celem jest kształtowanie kultury organizacyjnej całego urzędu. Bez podporządkowania temu nadrzędnemu celowi inicjatywy te mogą przybrać jedynie formę deklaratywną. Istota problemu polega na tym, by np. ISO czy CAF kształtowały bieżące funkcjonowanie organizacji. Tymczasem programy te sytuowane są często jako *de facto* dodatkowa aktywność, izolowana od działalności bieżącej. Ich inicjacja nie zawsze wynika z chęci doskonalenia działalności urzędu, lecz z działania marketingowego samorządu bądź podążania za wspomnianą już we wstępie modą na certyfikaty.

Z tego też względu ocena postępów w tej dziedzinie nie może być oparta jedynie na ilościowych parametrach, charakteryzujących liczbę uzyskanych certyfikatów. Zasadniczą jej część charakteryzują atrybuty jakościowe, oparte na danych z obser-

wacji bezpośrednich oraz na analizie dokumentacji starostw powiatowych. Uzupełnione one zostały informacjami z wywiadów uczestniczących oraz analizą stron internetowych. Dzięki temu nie tylko stworzono zestaw informacji dotyczących zaangażowania powiatu w konkretnych inicjatywach i programach (wywiad uczestniczący, strony internetowe), ale także podjęto próbę oceny sprawności działania, przejrzystości, nastawienia na klientów i charakteru przywództwa. Na podstawie analizy struktur organizacyjnych, wywiadów uczestniczących i obserwacji bezpośrednich oceniono 10, skalowanych od 1 do 4, cech. Ich zestawienie zawiera tab. 2.

Tabela 2. Zestawienie ocenianych cech w podziale na poszczególne grupy

Udział w inicjatywach i programach	Zarządzanie	Nastawienie na klientów	Charakter przywództwa
ISO, CAF	Struktura administracyjna	Przejrzysta Polska	Administrator vs. menedżer
Lider zarządzania i inne	Stopień decentralizacji uprawnień	Partycypacja społeczna i partnerstwo	
Ranking ZPP	Terminowość	Informacja i komunikacja elektroniczna	

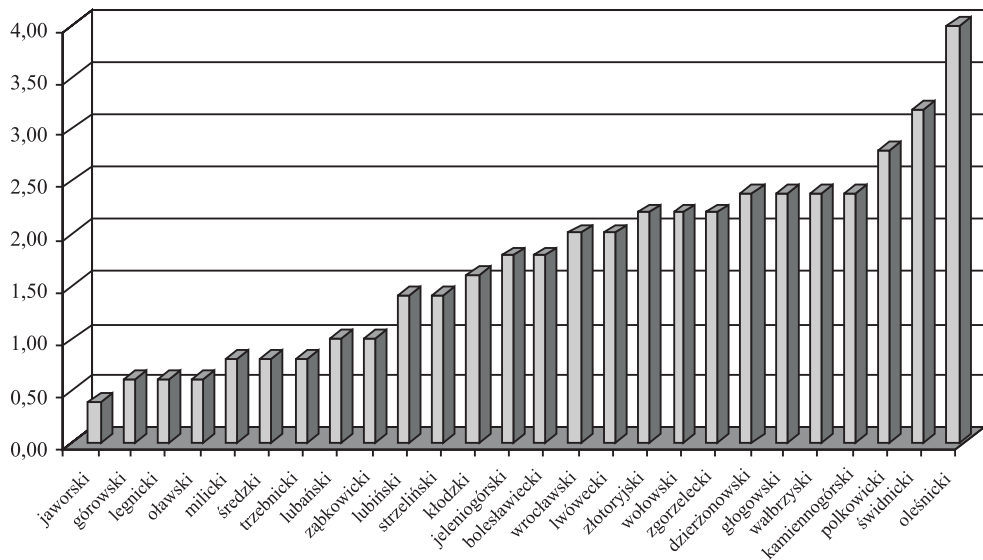
Źródło: opracowanie własne.

Podobnie jak w przypadku oceny modernizacji zasobów materialnych badań podstawowych dokonywała we wszystkich powiatach jedna osoba. Nie zdecydowano się na korzystanie z dostępnych w niektórych starostwach informacji z ankietowania klientów. Zdecydowały o tym różnice zarówno w samych ankietach, jak i w sposobie ich przeprowadzania (np. różne grupy docelowe klientów).

Wyniki tak sformułowanych analiz przedstawione zostały na rys. 2. W gronie jednostek najlepiej ocenionych znajdują się powiaty: oleśnicki, świdnicki i polkowicki. Jest to zatem ta sama grupa jednostek, które uzyskała najlepsze rezultaty w zakresie modernizacji bazy materialnej. W ich przypadku można zatem stwierdzić, że procesy inwestycyjne podporządkowane są także celom funkcjonowania administracji lokalnej jako instytucji służącej, a nie rządzącej.

Stawkę zamykają powiaty: jaworski, górowski i legnicki, w których wyniki tak przeprowadzonych analiz okazały się najniższe.

Analiza organizacyjna powiatów dolnośląskich wykazała dominację struktur pionowych, w których większość wydziałów i jednostek podporządkowana jest bezpośrednio staroście. Pełni on zatem nie tylko funkcję polityczną kreującą pewien kierunek działania, ale jest uwikłany także w bieżące funkcjonowanie administracji, z całym bagażem spraw z tym związanych. W praktyce zatem starosta rozstrzyga, komu należy się osobne biurko, na jaki kolor pomalować ściany biura i jak rozdzielić zakupione właśnie nowe monitory. To oczywiście tylko przykład, ukazuje jednak



Rys. 2. Wskaźnik zarządzania powiatów dolnośląskich w 2008 r.

Źródło: opracowanie własne.

kategorię bieżących zainteresowań zarządzającego taką jednostką. Tylko w nielicznych przypadkach starostowie powierzyli funkcję bieżącego nadzoru nad sposobem funkcjonowania jednostki sekretarzom. To rozwiązanie bliskie jest modelom stosowanym w wielu krajach (m.in. Skandynawii, północnych landach Niemiec), w których stanowisko dyrektora urzędu jest wyraźnie oddzielone od funkcji politycznych. Dyrektor ten odpowiada za całokształt administracji wykonawczej, podporządkowując ją lokalnym celom i priorytetom funkcjonowania.

W praktyce funkcjonowania powiatów dominuje więc model bezpośredniego zaangażowania starosty w zarządzanie różnymi rodzajami usług. Ich specyfika polega na tym, że każda z nich wymaga wiedzy branżowej – od spraw związanych z ochroną zdrowia, przez oświatę, ochronę środowiska, sprawy budowlane po komunikację i geodezję. Mało która osoba jest w stanie objąć swoją percepcją wszystkie te dziedziny i zrozumieć specyfikę prowadzonych w nich postępowań administracyjnych. Jest to trudniejsze tym bardziej, gdy nie można poświęcić całego zaangażowania sprawom urzędowym. Nie do takich bowiem celów powołana jest funkcja starosty. W takiej sytuacji tworzą się warunki do poszerzania zakresu władzy dla naczelników wydziałów i kierowników jednostek organizacyjnych. Rywalizują oni wewnątrznie o ograniczone zasoby starostwa, starając się uzyskać jak największą ich część. Od siły i pozycji naczelników zależy sposób zorganizowania komórki, w tym zakres spraw na bieżąco wykonywanych przez nich samych. Na przykład im więcej etatów uzyskają, tym mniej sami muszą się angażować w bieżące funkcjonowanie wydziału.

Percepcja zatem naczelników i kierowników struktur organizacyjnych siłą rzeczy jest bardziej ukierunkowana wewnątrznie na swoje struktury niż na starostwo jako całą organizację. Brak silnego przywództwa, spajającego tę wewnętrzną rywalizację wokół celów i interesów całej organizacji (starostwa, a nawet szerzej – powiatu), prowadzi do jej funkcjonalnego rozczłonkowania. Wyższa ranga celów „resortowych” od celów całej organizacji powoduje, że zamiast komplementarnego systemu tworzy się układ autonomicznych i rywalizujących ze sobą komórek.

Jak już wcześniej wspomniano, niepełny nadzór nad organizacją wydziałów wynika często z braku odpowiedniej resortowej wiedzy merytorycznej. Oba te czynniki prowadzą w konsekwencji do braku kontroli nad sposobem wykonywania procedur administracyjnych. Sytuacja taka jest masą krytyczną, w której administracja, zamiast osiągać cele polityczne wyznaczone przez przywódców, przejmując te funkcje, dostosowując je do swoich priorytetów działania. Zamiast więc być instrumentem wykonawczym demokracji, staje się elementem przejmującym faktyczną władzę. Zarządzanie demokratycznie wybranych przedstawicieli często staje się iluzoryczne, a deklarowane przez nich priorytety bywają szybko przez urzędników weryfikowane. W sukurs przychodzi odpowiednie podejście do legislacji, gdzie prawo nie jest instrumentem do działania, ale argumentem uzasadniającym jego brak. Kultura stosowania prawa do rozwiązywania trapiących lokalną społeczność problemów jest zastępowana przez kulturę wykonywania prawa. Celowościowy paradygmat zarządzania publicznego ustępuje w takich przypadkach legalistycznie ukierunkowanej biurokracji w pejoratywnym tego słowa znaczeniu.

Konkludując zatem, można stwierdzić, że charakter przywództwa jest elementem decydującym o efektywnym zorganizowaniu jednostek samorządowych. W szerszym ujęciu – jest gwarancją demokracji, która nie zostanie zastąpiona jej karykaturalną wersją, gdy faktyczną władzę sprawują urzędnicy.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że charakter owego przywództwa jest bardzo skomplikowany, nie zależy bowiem jedynie od samego starosty, ale od zespołu czynników kształtujących te uwarunkowania. Z jednej strony jest to otoczenie polityczne, wyrażone najczęściej sytuacją w radzie i zarządzie powiatu. Sposób funkcjonowania tego gremium może być zachowawczy albo progresywny. Z drugiej strony są to zasoby ludzkie, a więc np. jakość i umiejętności zarządzających zespołami pracowników, pozostających w dyspozycji starostów. Wszystkie te elementy powodują, że sama osoba starosty nie jest gwarantem efektywnego funkcjonowania organizacji. Jej wyniki zależą bardzo często od nabytego wcześniej doświadczenia organizacji, sposobów jej zarządzania i związanej z tym funkcji sekretarza, odpowiedzialności i percepcji osób na kierowniczych stanowiskach, otoczenia instytucjonalnego itp. Także zatem w określaniu charakteru przywództwa ujawnia się wybitnie instytucjonalny charakter tego zagadnienia.

4. Podsumowanie

Uzyskane wyniki pozwalają na sprecyzowanie pozycji poszczególnych powiatów i próbę określenia dystansu, jaki dzieli je w stosunku do najlepszych. W tym zakresie główny cel, jaki przyświecał tym badaniom, został osiągnięty. Jednocześnie stworzone zostały podstawy benchmarkingu, który jest jedną z niewielu metod inicjujących procesy doskonalenia i zwiększania efektywności w sektorze publicznym, pozabawionym z natury warunków konkurencji.

Prezentowane wyniki pozwalają określić ponadto ciekawą naturę badanego zjawiska w postaci zaskakująco dużego zróżnicowania kultur organizacyjnych dolnośląskich powiatów. Od jednostek, które wieloaspektowo starają się orientować swe działanie na klientów, po takie, w których działanie takie jest tylko deklaratywne, nie znajdują bowiem odzwierciedlenia w rzeczywistości. Są i takie powiaty, w których można zdiagnozować elementy oporu na tego typu zmiany. Warto także zwrócić uwagę, że to zróżnicowanie wyników występuje w jednorodnej w sumie grupie jednostek administracyjnych (nieдługi okres funkcjonowania, jeden region), funkcjonujących na podstawie tych samych przecież zasad prawnych. Dane te zatem obrazują, że proces reorientacji administracji lokalnej na nowy paradygmat swego funkcjonowania – z administrowania i rządu do współzarządzania – ma charakter niejednorodny.

Podjęte badania, wobec braku przydatnych zbiorów danych, musiały być oparte na pracochłonnych procedurach badań bezpośrednich. W opinii autora konieczność taka znacznie ogranicza liczbę podejmowanych w tym kierunku analiz.

Rozwijanie tego kierunku badań wydaje się uzasadnione. Skoro bowiem w ręce lokalnych społeczności przekazuje się kontrolę nad sprawnością i efektywnością działania, należy je wyposażyć w odpowiednie informacje i instrumenty do jej sprawowania. Wiedza pozwalająca na pozycjonowanie kontrolowanej jednostki względem innych w ujęciu statycznym pozwala na ocenę stanu, w ujęciu dynamicznym zaś – na ewaluację zasadności podjętych działań.

Literatura

- Crozier M., *Biurokracja. Anatomia zjawiska*, PWE, Warszawa 1967 (wydanie ang. 1964).
- Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Scholar, Warszawa 2008.
- Kachniarz M., *System klasyfikacji budżetowej w badaniach nad efektywnością usług publicznych*, [w:] S. Korenik, A. Dybała, *Rola państwa w gospodarce rynkowej na progu XXI wieku*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 102, UE, Wrocław 2010.
- Kachniarz M., *Praktyczne aspekty wdrażania metody CAF na przykładzie starostwa powiatowego w Kamiennej Górze*, [w:] T. Borys, P. Rogala (red.), *Zarządzanie personelem jako kryterium doskonałości*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 31, UE, Wrocław 2008.
- Kooiman J., *Modern Governance. New Government-Society Interaction*, Sage Publications, London 1993.

- Modzelewski P., *Administracja samorządowa jako dobro publiczne*, [w:] J. Kleer (red.), *Samorząd lokalny – dobro publiczne*, CeDeWu, Warszawa 2008.
- Niskanen W., *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine-Atherton, Chicago 1971.
- Nowak J.F., *Modernizacja lokalnej administracji publicznej a rozwój lokalny*, AE, Poznań 2006.
- Seredocha I., *Kultura organizacyjna w jednostkach administracji samorządowej i jej znaczenie*, Lex Wolters Kluwer, 23 kwietnia 2010, pobrano z www.samorzad.lex.pl, 25 sierpnia 2010 r.
- Siwińska J., *Ewolucja sfery publicznej w gospodarce*, [w:] J. Wilkin (red.), *Teoria wyboru publicznego*, Scholar, Warszawa 2005.
- Supernat J., *Pojęcie administracji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2007 nr 12.
- Weber M., *The Theory of Social and Economic Organization*, The Free Press, New York 1965.

CUSTOMER ORIENTATION IN THE LOWER SILESIA DISTRICTS

Summary: Processes of change in the paradigm of public administration is accompanied by conversion of the relationship between local administrations and the society. Expression of these changes is to creation a new type of culture administration. Diagnosis processes, customer orientation in local government was the objective of the survey. As a matter of such specific tests selected 26 rural districts of Lower Silesia. The results allow for the positioning of units and their comparison to the best, which contributes to a better and more complete assessment of their functioning. Large variations of the results shows that the modernization process of the self-government functioning and its customer orientation is very mixed.