

dr hab. Aleksander Noworól, prof. UJ
Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego

ZARZĄDZANIE ORGANIZACJAMI TERYTORYALNYMI — POJĘCIE I ISTOTA

Streszczenie

Artykuł przedstawia cechy jednostek terytorialnych rozumianych jako specyficzne rodzaje organizacji publicznych. Autor definiuje atrybuty organizacji terytorialnych i na tym tle istotę zarządzania nimi, określanego jako „zarządzanie terytorialne”. Wskazuje typologiczne ujęcia modelu tego zarządzania, a także główne problemy zarządcze oraz wyzwania, które dzisiaj stoją przed menedżerami publicznymi.

Słowa kluczowe: zarządzanie terytorialne, zarządzanie publiczne, administracja publiczna

Summary

The paper presents features of the territorial units treated as a specific sort of public organizations. The author defines attributes of territorial organizations and – against that background – the essence of the management of them, called „territorial management”. The paper indicates typologies resulting from the model of such a management, as well as crucial managerial problems and challenges to be overcome by public managers of today.

Keywords: territorial management, public management, public administration

Wprowadzenie

Celem artykułu jest teoretyczne ujęcie **zarządzania organizacjami terytorialnymi** oraz **zarządzania terytorialnego**. Na jego specyfikę wpływają zasoby i charakter powiązań elementów konstytuujących jednostki terytorialne. Zarządzanie organizacjami terytorialnymi stanowi przy tym gałąź zarządzania publicznego. Sytuuje się pomiędzy szeroko rozumianym zarządzaniem publicznym a węższym – odnoszącym się do funkcjonowania urzędów i ich jednostek organizacyjnych – zarządzaniem w administracji publicznej.

Jednostka terytorialna jako organizacja terytorialna

W celu zdefiniowania pojęcia „organizacji terytorialnej” trzeba podjąć próbę określenia rodzaju organizacji, do której to pojęcie się odnosi. Za J. Stonerem, R. Freemanem i D. Gilbertem przyjmijmy, że – w sensie ogólnym – **organizacja** to „dwie lub więcej osób współpracujących w ramach określonej struktury stosunków, aby osiągnąć określony cel lub zbiór celów” [Stoner, Freeman, Gilbert 2001: 619]. Warto przypomnieć, za B. Kozuch, także trzy następujące znaczenia pojęcia „organizacja”:

- **znaczenie czynnościowe** odnoszące się do czynności organizowania; organizacja to tworzenie lub przekształcanie zorganizowanych całości, a więc sam proces organizowania;
- **znaczenie atrybutowe** stanowiące, że organizacja to pewien szczególny rodzaj stosunków części do siebie i do złożonej z nich całości; organizacja w ujęciu atrybutowym jest rezultatem zorganizowania, a sposób powiązania części odzwierciedlony jest w strukturze organizacyjnej;
- **znaczenie rzeczowe**, wprowadzone przez T. Kotarbińskiego, według którego organizacja to pewien rodzaj całości ze względu na stosunek do niej własnych elementów; organizacja to rezultat organizowania [Kozuch 2007: 79–81].

Warto w tym miejscu przywołać także pięcioelementowy **model organizacji** opracowany przez F. Kasta i J.E. Rosenzwiega. Ma on charakter systemowy i przedstawia organizację jako wyodrębnioną całość, wchodzącą w interakcje z otoczeniem. Wyróżniono następujące podsystemy:

- **podsystem celów i wartości**, czyli wyraz związków organizacji z otoczeniem; organizacja jako podsystem społeczeństwa pełni w nim określoną funkcję, co wpływa na jej cele zbieżne z zaspokajaniem określonej społecznej potrzeby; podsystem celów i wartości pozostaje pod wpływem społeczno-kulturowego elementu otoczenia ogólnego, a zarazem uczestników organizacji; wartości dominujące w otoczeniu, w którym organizacja funkcjonuje, przenikają do niej;
- **podsystem psychospołeczny**, czyli działające i wzajemnie powiązane jednostki i grupy ludzkie, ich motywy i cele, do realizacji których dążą; wiąże się z tym system ról organizacyjnych, stosunki władzy i wpływów w organizacji oraz rozwój grup w organizacji; podsystem psychospołeczny funkcjonuje na podstawie swoistego probabilizmu ludzkich zachowań;
- **podsystem techniczny**, czyli technika i technologia wykorzystywana w procesach zachodzących w organizacji; w podsystemie tym można wskazać wyposażenie techniczne oraz wiedzę niezbędną dla jego wykorzystania; podsystemy techniczne organizacji odzwierciedlają różne rodzaje działalności i uwarunkowania wynikające z otoczenia ogólnego; podsystem techniczny funkcjonuje na podstawie logiki deterministycznej;
- **podsystem struktury**, czyli układ i wzajemne zależności w całej organizacji, między poszczególnymi podsystemami oraz w ich ramach; podsystem struk-

tury godzi różnice kierujące podsystemami: technicznym (związki przyczynowo-skutkowe) i psychospołecznym (prawdopodobieństwo ludzkich zachowań); podsystem struktury określa sposób podziału, koordynacji i integracji zadań, związki wynikające z podziału władzy oraz przebieg procesów pracy i wewnętrzne systemy komunikacji (formalna struktura organizacji, schemat organizacyjny, zakresy zadań, uprawnień i odpowiedzialności);

- **podsystem zarządzania**, czyli stosunki i oddziaływania zapewniające utrzymanie wewnętrznej i zewnętrznej, dynamicznej równowagi organizacji; istotą zachowania owej równowagi jest dostosowywanie podsystemów psychospołecznego, technicznego oraz rozwiązań strukturalnych do zmieniających się celów i zadań, a zarazem – stymulowanie współdziałania wszystkich części w sposób zapewniający powodzenie w funkcjonowaniu całości [Kožuch 2007: 88–92].

W kontekście powyższych ujęć o charakterze teoretycznym warto doprecyzować i osadzić na szerszym tle pojęcie organizacji terytorialnej – wprowadzone przez autora w 2003 roku [Noworól, Dąbrowska, Sobolewski 2003] i rozwinięte w kolejnych publikacjach [Noworól 2005: 80–89, Noworól 2007].

Zdefiniowanie organizacji terytorialnej wymaga wcześniejszego określenia pojęcia „terytorium”. Termin ten oznacza pewną określoną fizycznie przestrzeń. W przestrzeni tej zachodzą rozmaite zjawiska, które można uporządkować w różny sposób. Autor skłania się do rozumienia złożoności i zależności zjawisk terytorialnych w postaci **systemu** [Chojnicki, Czyż 2004; Kosiedowski 2001]. System, za L. von Bertalanffy, to całość składająca się z części pozostających „w stanie interakcji” [Bertalanffy von 1984: 48]. Ogólnie – system to układ elementów o określonej strukturze, będący uporządkowaną logicznie całością. Terytoria mogą przy tym być traktowane jako tzw. systemy otwarte, ponieważ „otwierają się” na otoczenie i dla przetrwania muszą znajdować się w odpowiedniej z tym otoczeniem relacji. Właśnie dzięki otwartości systemy żywe posiadają możliwość samoregulacji i względnej stabilności w zmiennym otoczeniu, co wiąże się m.in. z ujemną entropią (negentropią) [Bertalanffy von 1984: 156]. G. Morgan zestawił kluczowe pojęcia z zakresu systemów otwartych, wymieniając:

- **homeostazę** jako zdolność samoregulacji i utrzymywania stanu stabilności przy wykorzystaniu tzw. „sprzężeń zwrotnych”,
- **ujemną entropię** (negentropię), polegającą na tym, że systemy otwarte usiłują podtrzymać swoje istnienie przez pobieranie energii z otoczenia,
- **wzajemne ścisłe powiązania: struktury wewnętrznej, funkcji, zróżnicowania i integracji** systemów,
- **niezbędną różnorodność**, która polega na tym, że wewnętrzne mechanizmy regulacyjne systemu muszą być tak różnorodne jak otoczenie, z którym próbują sobie radzić,
- **ekwifinalność** oznaczającą, że w systemie otwartym może istnieć wiele różnych dróg pozwalających dotrzeć do danego stanu końcowego,
- **zdolność do ewolucyjnego rozwoju** uzależnioną od tego, czy system jest w stanie przechodzić do bardziej złożonych form zróżnicowania i integracji [Morgan 2002: 48–49].

Interesujące ujęcie organizacji jako systemu otwartego przedstawił w latach 90. L. Krzyżanowski [Kozuch 2007: 89–90]. Wskazał on następujące właściwości każdej organizacji:

- 1) utworzenie przez ludzi lub przez członków założycieli (zarówno osoby fizyczne, jak i prawne) albo na podstawie decyzji zewnętrznego organu założycielskiego;
- 2) połączenie ludzi jako podstawowego czynnika twórczego z materialno-technicznymi lub rzeczowymi środkami działania (organizacje jako systemy społeczno-techniczne);
- 3) celowe zorientowanie, tj. powołanie do realizacji indywidualnych i zbiorowych celów swych uczestników (wytwarzanie na rzecz otoczenia dóbr lub usług materialnych albo usług i wartości niematerialnych);
- 4) posiadanie wewnętrznej struktury (zbioru reguł organizacyjnych i oddziaływań materialnych, energetycznych, informacyjnych), ukształtowanej ze względu na cele i zadania, a także podział pracy, funkcji, ról organizacyjnych;
- 5) posiadanie wspólnego członu kierowniczego – systemu sterującego, koordynującego współdziałanie składników poprzez podejmowanie czynności planistycznych, organizatorskich, motywacyjnych i kontrolnych;
- 6) rozmyślne zachowanie się, czyli zdolność do samodzielnego określania i modyfikowania celów oraz sposobów ich osiągnięcia;
- 7) ekwifinalność, zdolność do osiągnięcia przyjętych tych samych celów końcowych przy różnych warunkach początkowych i przy wykorzystaniu różnych środków;
- 8) zdolność do utrwalania wzorców działań i do powtarzalnej, a czasami ciągłej realizacji celów, czyli do tworzenia warunków sprzyjających instytucjonalizacji, tj. wyodrębnienia przestrzennego, ekonomicznego i prawnego oraz formalizacji celów, funkcji i struktury;
- 9) współdziałanie z otoczeniem, prowadzenie z nim wymiany dóbr materialnych, środków pieniężnych, energii i informacji (co jest uzasadnieniem nazwy „system otwarty”);
- 10) zdolność do samoorganizacji, do zwiększania swojej sprawności i stopnia uporządkowania (negatywnej entropii) [za: Kozuch 2007: 89–90].

Uwzględniając powyższe, a także inne ujęcia teoretyczne, autor zaproponował we wcześniejszych publikacjach, aby **terytorium – środowisko życia człowieka** – pojmować jako system zależności obejmujący następujące cztery elementy składowe – podsystemy:

- **środowisko przestrzenne** (materię nieożywioną i ożywioną), która posiada aspekty: geometryczny, techniczny, środowiskowy – przyrodniczy i estetyczny itd.,
- **kapitał ludzki** – „człowieka”, który – jako fenomen – posiada aspekty: zdrowotny, psychologiczno-społeczny, artystyczny, religijny itd.,
- **kapitał organizacyjny** – związki pomiędzy ludźmi oraz między ludźmi i środowiskiem przestrzennym, które posiadają aspekty: technologiczny, informacyjny, polityczny, społeczny i gospodarczy,

- **zarządzanie systemem terytorialnym** jako szczególny element składowy podsystemu „kapitał organizacyjny” [Noworól 2007: 20–21].

Terytorium jest zatem fenomenem, w którym przedstawione powyżej elementy pozostają w stałej współzależności. Kolejny podsystem terytorium odnosi się do zawężonego zbioru zagadnień występujących w podsystemie poprzednim. Jednocześnie zmienia się natura zjawisk, które od przestrzennej rozciągłości przekształcają się w specyficznie ludzkie właściwości typowe dla jednostki po to, by nabrać charakteru zjawisk społeczno-gospodarczych, wreszcie – zarządzanych. Z punktu widzenia systemu terytorialnego jako organizacji środowisko przestrzenne i ludzie stanowią dwa podstawowe zasoby, które są przedmiotem interakcji.

Pomiędzy wymienionymi podsystemami terytorialnymi zachodzi splot interakcji, w dobie współczesnej przybierających rozmaite postaci, podbudowane rozwijającymi się technologiami informatycznymi. Terytorium posiada zatem dwoistą naturę. Z jednej strony zawsze wiąże się z sekwencją konkretnych, fizycznych (geograficznych), statycznych przestrzeni. Z drugiej zaś strony obejmuje wszelkie, związane z ową fizyczną przestrzenią, dynamiczne powiązania i przepływy:

- ruchomych zasobów, jak ludzie i kapitał,
- możliwości organizacyjnych, wiążących istniejące i potencjalne zasoby w żywy „organizm” systemu otwartego, który tworzy, absorbuje i oddaje: obiekty (produkty, towary) i informacje (wartości, znaki, w tym symbole).

Dynamiczne aspekty terytorium stale je przekształcają, zmieniając jego strukturę wewnętrzną i relacje z otoczeniem.

Przed określeniem **organizacji terytorialnej** warto przypomnieć podstawowe dla opisywanej problematyki pojęcie „administracji publicznej”. Według A. Szpora administracja publiczna to „zjawisko społeczne, na które składają się określone działania określonych podmiotów”. W jego ujęciu charakter administracji publicznej tworzą działania, które są m.in. ukierunkowane na realizację celów publicznych, wykonywane w granicach prawa, w imieniu i na rachunek związku publiczno-prawnego, polityczne, planowe, wykonawcze, ale czasem i twórcze, wreszcie – władcze lub niewładcze, w zależności od celu [Szpor 1999].

Rozpatrując podsystem zarządzania w odniesieniu do systemu terytorialnego, wyróżnić można **organizację terytorialną**. Dla organizacji takiej prawdziwe są trzy warunki:

- podstawowy obszar działania organizacji terytorialnej stanowi jednostkę podziału terytorialnego, stworzoną w celu wykonywania administracji publicznej (warunek przestrzenny i prawny),
- zespół osób tworzących organizację terytorialną stanowi wspólnotę obywateli zamieszkujących określone terytorium (warunek społeczny i polityczny),
- podstawą działania wspólnoty terytorialnej jest struktura stosunków wynikających z aktów prawnych, określających system wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań rozwoju i funkcjonowania (warunek prawno-ekonomiczny, a zarazem zarządczy).

Organizacją terytorialną będą więc jednostki podziału terytorialnego kraju: województwo, powiat, gmina, a także państwa i Unia Europejska. Organizacje takie winny się charakteryzować specyficznymi cechami, określającymi ich podmiotowość w odniesieniu do sterowania procesami rozwoju i funkcjonowania na określonym terytorium.

W kontekście przytoczonego wcześniej systemowego modelu organizacji Kasta i Rosenzwiega za niezbędne należy uznać następujące elementy charakteryzujące organizację terytorialną:

1. określone granicami administracyjnymi środowisko przestrzenne jednostki terytorialnej tworzy „podsystem technologiczny” organizacji terytorialnej, na który składają się zasoby geograficzne i przyrodnicze oraz infrastruktura społeczna i techniczna;
2. zamieszkująca jednostkę terytorialną wspólnota ludzi może być rozpatrywana w dwóch ujęciach:
 - a) jako kapitał ludzki – mieszkańcy stanowiący fundament „podsystemu psychospołecznego” organizacji terytorialnej,
 - b) jako „wspólnota”, czyli grupa charakteryzująca się określonym kapitałem społecznym – mieszkańcy tworzą „podsystem celów i wartości”, ukierunkowujący funkcjonowanie organizacji terytorialnej;
3. system wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań rozwoju i funkcjonowania jednostki terytorialnej rozpatrywany w dwóch ujęciach:
 - a) jako „podsystem struktury” organizacji terytorialnej, która to struktura zbudowana jest na prawach i obowiązkach obywatelskich, gwarantowanych osobowością prawną, a pośrednio na godzeniu spraw środowiskowo-przestrzennych (podsystemu technologicznego) z potrzebami społecznymi (podsystemami: psychospołecznym oraz celów i wartości),
 - b) jako „podsystem zarządzania” organizacji terytorialnej, który zapewni sprawne, skuteczne i zgodne z prawem relacje pomiędzy władzą polityczną, administracją publiczną oraz społeczeństwem.

Relacje pomiędzy poszczególnymi elementami podsystemu zarządzania organizacją terytorialną (rządzenia), a przy tym wielokierunkowe powiązanie administracji ze sferą polityki i społeczeństwem trafnie opisali V. Peristeras i T. Tsekos [2003]. Zobrazowali oni wzajemne powiązania podmiotów uczestniczących w systemie sprawowania władzy w systemie demokratycznym, wskazując ich najważniejsze role:

- społeczeństwo wybiera (legitymizuje) władzę polityczną, kierując do niej swoje oczekiwania i potrzeby,
- władza polityczna formułuje prawo określające sposób działania organizacji terytorialnych,
- administracja świadczy usługi na rzecz społeczeństwa, w szczególności na rzecz przedsiębiorców i organizacji obywatelskich.

W konsekwencji wskazać można następujące **atrybuty organizacji terytorialnej**:

- własne, określone ściśle terytorium,
- osobowość prawna jako wyraz podmiotowości wspólnoty terytorialnej,

- demokratycznie wybierane władze jako podstawa systemu zarządzania,
- budżet (a w nim dochody własne) i własny majątek jako instrumenty zarządzania,
- zadania publiczne jako realizacja potrzeb wspólnoty przez procesy animowane przez władze polityczne oraz administrację publiczną.

Można przyjąć, że jednostka terytorialna powołana do wykonywania administracji publicznej stanowi zasób: przestrzenny, demograficzny i organizacyjny (społeczno-gospodarczy), który uzyskuje wewnętrzną strukturę stosunków i zależności, a w konsekwencji tożsamość, dzięki temu, że tworzy organizację terytorialną.

Krytycznym problemem metodologicznym delimitacji organizacji – systemów terytorialnych jest ich identyfikacja. Każdy z atrybutów może stać się przyczynkiem określenia granic czy też skali poszczególnych jednostek terytorialnych (granice przestrzenne, różnice etniczne i kulturowe, kryteria o charakterze organizacyjnym i zarządczym, np. czas dojazdu do ośrodka centralnego, zakres obsługi usługami publicznymi etc.). Przy uwzględnieniu złożoności uwarunkowań historycznych w praktyce wyznaczanie granic jednostek jest więc dokonywane głównie według kryteriów natury organizacyjnej, związanych ze stosowanymi systemami zarządczymi¹.

W przedstawionym tu ujęciu jednostki terytorialne wykonujące administrację publiczną rozumiane są właśnie jako organizacje terytorialne. Takie rozumienie jednostek terytorialnych pozwala na rozpatrywanie ich funkcjonowania i rozwoju w kontekście nauk o zarządzaniu.

Zarządzanie terytorialne

Zarządzanie organizacjami terytorialnymi autor określa jako **zarządzanie terytorialne**. Podkreślić należy, że zarządzanie terytorialne wpisuje się w nurt tzw. „zarządzania przez cele”. Definiuje się tak systemową metodę zarządzania, polegającą na zespołowym określeniu tego, czego oczekuje się od każdej jednostki (pracownika) czy komórki organizacyjnej, ocenie tego, co już zostało osiągnięte oraz formułowaniu i realizowaniu planów usprawnień [Kozłowski, Piotrowski 1996: 698].

Zarządzanie terytorialne (zarządzanie organizacjami terytorialnymi) to jeden z podsystemów systemu terytorialnego, obejmujący zawiadywanie – sterowanie (kierowanie) podsystemami organizacji terytorialnej, a w tym jej elementami strukturalnymi, dla osiągnięcia określonych przez zarządzającego celów. Wspólnota terytorialna jest – poprzez władze polityczne oraz administrację publiczną – podmiotem zarządzającym organizacją terytorialną.

¹ Przykładem tego jest redukcja liczby gmin w krajach skandynawskich, co wiąże się z wprowadzeniem e-usług zmniejszających obciążenie administracji i ułatwiających załatwianie spraw.

Istotne z punktu widzenia zarządzania podsystemy organizacji terytorialnej:

- uwarunkowane są podsystemami systemu terytorialnego (środowisko przestrzenne, kapitał ludzki, organizacja, zarządzanie systemem),
- wynikają z natury zmian w podsystemach terytorium, co obejmuje: strukturę wewnętrzną, możliwości regulacyjne, zdolność do innowacji, dynamikę zmiany, relacje z otoczeniem,
- mają źródło w celach i funkcjach tej organizacji: przestrzennych, społecznych, gospodarczych,
- są konsekwencją założonego modelu procesu zarządzania (planowanie, organizowanie, przeprowadzenie, kontrola)².

W powyższej definicji zarządzania terytorialnego wyróżniono trzy komponenty: **cele**, **style** zarządzania oraz rodzaje powoływanych do życia **instytucji**.

Ukierunkowanie funkcjonowania organizacji terytorialnej ma znaczenie podstawowe dla zrozumienia sensu i struktury funkcjonowania jednostek terytorialnych. Określanie zasad zarządzania organizacjami terytorialnymi (wytycznych sprawowania władzy) wymaga zarysowania **celów o charakterze publicznym**, które winny znaleźć się w obrębie zainteresowań oraz być przedmiotem szczególnej troski podmiotowo rozumianej administracji. W społeczeństwach demokratycznych cele zarządzania terytorialnego i sprawowania władzy publicznej zwykle sprowadza się do trzech grup, które stanowią:

- cele społeczno-polityczne – zaspokajanie potrzeb wspólnoty,
- cele gospodarcze (zasilanie) – tworzenie siły napędowej funkcjonowania organizacji terytorialnych,
- cele środowiskowe – gospodarowanie przestrzenią: środowiskiem naturalnym i kulturowym jednostek terytorialnych.

Z kolei **style zarządzania** w jednostkach terytorialnych można uporządkować według następujących pięciu aspektów: kierunku sterowania, zakresu sterowania, stopnia jawności sterowania, postaw wykonawców sterowania, sposobu zasilania systemu sterowania. We wcześniejszych publikacjach autor opisał tę problematykę, akcentując skrajne postawy w obrębie każdego z opisywanych aspektów [Noworól 2007: 75–79].

Organizacja terytorialna jest przykładem **organizacji publicznej**. Istotą tego typu organizacji jest ukierunkowanie jej funkcjonowania na realizację interesu publicznego [Kozuch 2005: 34]. B. Kozuch definiuje tzw. publiczność organizacyjną, która przejawia się w czterech wymiarach: specyficznych relacjach z otoczeniem, wyróżniających się celach, strukturze i wartościach [Kozuch 2005: 35–39]. Istotną cechą organizacji publicznych jest tzw. otwarte członkostwo, co oznacza, że charakteryzują się one większą otwartością i elastycznością, ale również większym zróżnicowaniem [Kozuch 2005: 33]. Wymienione cechy organizacji publicznych odnoszą się w pełni do organizacji terytorialnych. We wcześniejszych publikacjach autor formułował typologię struktur organizacyjnych

² Przyjęto model procesu zarządzania (kierowania) zdefiniowany przez J. Stonera, R. Freemana i D. Gilberta uwzględniający cztery etapy: planowania, organizowania, przeprowadzenia i kontroli [2001: 24–27].

związanych z zarządzaniem terytorialnym. Typologia ta porządkuje organizacje terytorialne według: zasięgu przestrzennego realizowanych zadań, pozycji obywatela wobec systemu zarządzania oraz efektywności wykorzystania majątku i finansów publicznych [Noworól 2007: 79–83].

Specyfika zarządzania organizacjami terytorialnymi

Na specyfikę zarządzania terytorialnego spojrzeć należy przede wszystkim w kontekście złożoności, która wynika z natury systemów terytorialnych i związanych z tym potrzeb mieszkańców. Wskazać można następujące podstawowe problemy zarządcze organizacji terytorialnych:

1. w podsystemie środowiska przestrzennego:
 - rozpoznanie zasobów naturalnych: geofizycznych i przyrodniczych jako cech tworzących atrakcyjność dla mieszkańców, ludności napływowej i turystów,
 - rozpoznanie i kształtowanie przestrzeni kulturowej: stanu zagospodarowania i chłonności terenów, powiązań z otoczeniem, skali procesów rewitalizacji,
 - rozpoznanie i kształtowanie infrastruktury technicznej determinującej jakość życia wspólnoty, atrakcyjność dla ludności napływowej i turystów;
2. w podsystemie kapitału ludzkiego:
 - rozpoznanie zasobów demograficznych oraz migracji,
 - rozpoznanie jakości życia wspólnoty, w tym – skali wykluczenia społecznego i związanych z nią potrzeb,
 - rozpoznanie i kształtowanie infrastruktury społecznej (opieka zdrowotna, bezpieczeństwo, edukacja), determinującej podnoszenie jakości życia, atrakcyjność dla ludności napływowej oraz tworzenie warunków sprzyjających rozwojowi gospodarczemu;
3. w podsystemie „organizacja”:
 - wspieranie rozwoju społeczno-gospodarczego przez dostępne instrumenty o charakterze planistycznym, instytucjonalnym, bieżącego zarządzania i kontroli, co wiąże się z promowaniem:
 - przedsiębiorczości,
 - nauki i szkolnictwa wyższego, a szerzej – otwartości na „nową gospodarkę”,
 - instrumentów walki z bezrobociem jako skutkiem restrukturyzacji gospodarki;
 - wspieranie wzrostu kapitału społecznego przez oddziaływanie na życie publiczne i instytucje społeczeństwa obywatelskiego;
4. w podsystemie zarządzania organizacją terytorialną – **sprawność i skuteczność zarządzania funkcjonowaniem i rozwojem jednostki terytorialnej.**

Przybliżając bardziej szczegółowo elementy owej sprawności i skuteczności, warto wymienić następujące pożądane procesy negentropowe w obrębie podsystemu zarządzania organizacją terytorialną:

1. wzrost **złożoności, różnorodności i elastyczności** podsystemu zarządzania przez tworzenie instytucjonalnych i organizacyjnych sieci współpracy, co odnosi się do:
 - zróżnicowania, w tym dezagregacji, formalnych (ustalonych prawem) struktur zarządzania (rządzenia, administrowania),
 - włączenia w proces rządzenia i zarządzania instytucji społeczeństwa obywatelskiego: organizacji pożytku publicznego, struktur pozarządowych (sieci powiązań i porozumień dla współpracy, instytucji społecznych i organizacji otoczenia biznesu),
 - zróżnicowania, w tym dezagregacji, struktur i systemów zarządzania majątkiem i finansami organizacji terytorialnych: od gospodarki budżetowej, przez postępujące urynkowanie usług (komercjalizację, korporatyzację, partnerstwo publiczno-prywatne), do prywatyzacji usług i majątku publicznego;
2. podniesienie zdolności **autoregulacji** podsystemu zarządzania przez:
 - decentralizację i pełne wykorzystanie korzyści płynących z zasad pomocniczości w sprawowaniu władzy publicznej, wdrożenie instrumentów zarządzania przez przywództwo, oparte na zaufaniu do władz,
 - stworzenie mechanizmów uczestnictwa wspólnoty w podejmowaniu decyzji publicznych – nowych płaszczyzn dialogu pomiędzy władzą, administracją i mieszkańcami, czemu sprzyjają: pomocniczość i decentralizacja oraz jawność i transparentność decyzji zarządczych (zwłaszcza finansowych), techniki partycypacji publicznej w zarządzaniu, wykorzystywanie informatyzacji administracji publicznej i publicznych jednostek organizacyjnych,
 - wykorzystywanie mechanizmu sprzężeń zwrotnych w miejsce „ręcznego sterowania”;
3. zwiększenie **innowacyjności** w wyniku wykorzystania przez struktury władzy (polityczne) i administrację instrumentów:
 - zarządzania strategicznego, obejmującego w szczególności wieloletnie programowanie inwestycyjne i budżetowanie zadaniowe,
 - zarządzania menedżerskiego (podejście rynkowe do usług publicznych, gospodarki zasobami, kosztów),
 - zarządzania zasobami ludzkimi,
 - zarządzania jakością,
 - komunikacji społecznej z wykorzystaniem technologii informatycznych (e-urzędu, całodobowego dostępu obywateli do wybranych usług),
 - polegających na stosowaniu nowych, przedsiębiorczych rozwiązań, w tym monitorowanych społecznie prototypowych działań i projektów;

4. **dostosowanie dynamiki zmian** (od ciągłych do przyrostowych) podsystemu do bieżących potrzeb, co wiąże się z:
 - podnoszeniem jakości usług przez przystosowanie służb publicznych oraz ich operacyjnych możliwości do zmieniających się potrzeb i wymagań społecznych,
 - otwartym i elastycznym podejściem do modelowania własnych struktur organizacyjnych,
 - zarządzaniem zasobami ludzkimi w sposób promujący kształtowanie etosu służby publicznej (w miejsce zachowań biurokratycznych), kompetencje, uczciwość i otwartość na dialog i komunikację z mieszkańcami;
5. **zintensyfikowanie powiązań** z otoczeniem jednostki terytorialnej przez zwiększenie jakości i ilości kanałów wymiany, w odniesieniu do kontaktów ekonomicznych, kulturalnych, społecznych, instytucjonalnych, przy kontrolowanym poziomie dostosowania (współpracy) i agresywności (w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa); przez kanał wymiany rozumieć należy:
 - sieci, którymi można komunikować się i wymieniać transport, media (infrastruktura), Internet,
 - sieci współpracy: porozumienia (umowne i wirtualne), partnerstwo (w tym publiczno-prywatne), systemy wsparcia (w tym – pozyskiwanie zwrotnych i bezzwrotnych środków finansowych na rozwój),
 - status i strefę granicy pomiędzy dwoma systemami terytorialnymi (regiony transgraniczne).

Wymienione problemy zarządcze i wyzwania, które stoją przed podsystemem zarządzania organizacją terytorialną, posiadają niezwykle złożony charakter. W owej złożoności, niejednoznaczności rozwiązań oraz ekwifinalności animowanych procesów należy się dopatrywać istoty i trudności zarządzania terytorialnego. Wyodrębnienie zarządzania organizacjami terytorialnymi – zarządzania terytorialnego z szerszej kategorii zarządzania publicznego – uzasadnione jest w płaszczyźnie poznawczej i operacyjnej.

Postrzeganie jednostek terytorialnych jako organizacji (terytorialnych) ma podstawowe znaczenie poznawcze. Oznacza dostrzeżenie wzajemnych powiązań zagadnień badanych i opisywanych przez różne tzw. nauki realne³: przyrodnicze (np. nauki o Ziemi, geografia, biologia), inżynierskie (urbanistyka, architektura, budownictwo), humanistyczne (np. antropologia), społeczno-ekonomiczne (np. politologia, stosunki międzynarodowe, ekonomia, socjologia, psychologia). Organizacja terytorialna stanowi węzeł relacji, w którym zderzają się różnorodne problemy w sposób zmuszający do rozwiązywania dylematów o charakterze interdyscyplinarnym, dylematów niepozwalających na wąskie – choć na gruncie każdej z nauk metodologicznie poprawne – traktowanie. Zderzenie kwestii społecznych (w tym politycznych), przestrzennych i gospodarczych tworzy konglomeraty spraw stanowiące nową jakość w odniesieniu do każdego z cytowanych na wstępie znaczeń pojęcia „organizacja”:

- czynnościowego, w sensie procesu organizowania struktury funkcjonowania jednostki terytorialnej (co odzwierciedla jej status lub konstytucja),

³ Według tradycyjnego podziału nauk.

- atrybutowego, w relacji do heterogenicznej natury elementów tworzących strukturę funkcjonowania jednostki terytorialnej,
- rzeczowego, w odniesieniu do natury organizacji terytorialnej jako szczególnego rodzaju całości ze względu na proces rozwoju w obrębie każdego z podsystemów terytorialnych.

Wyodrębnienie kategorii organizacji terytorialnej ma także istotne znaczenie operacyjne. Decyzje zarządcze podejmowane przez kierownictwo polityczne i administracyjne takiej organizacji muszą jednocześnie uwzględniać problematykę zagospodarowania przestrzennego i ochrony środowiska, respektując wartości humanistyczne i kulturowe, a jednocześnie zapewniając wykonalność ekonomiczną i finansową procesów i przedsięwzięć związanych z funkcjonowaniem i rozwojem. Takie decyzje zarządcze charakteryzują się więc – niemal zawsze – wysokim poziomem złożoności i muszą się przekładać na zestaw konkretnych instrumentów działania. Stosowanie narzędzi zarządzania terytorialnego stanowi więc kompromis pomiędzy wiedzą teoretyczną z zakresu zarządzania publicznego a uwarunkowaniami chwili, przy odpowiednim poziomie akceptacji społecznej. Istota zarządzania organizacją terytorialną wymaga właśnie działania w warunkach owego splotu wiedzy, doraźnych uwarunkowań i uznawanych społecznie wartości.

Przedstawiona specyfika zarządzania organizacją terytorialną wymaga zatem wiedzy interdyscyplinarnej, którą winni dysponować nie tylko eksperci wspierający samorządy i instytucje publiczne, ale i decydenci przesądzający o rozwoju i sposobach funkcjonowania jednostek terytorialnych. Dotyczy to zarówno polityków, których kompetencje weryfikowane są przez procedury wyborcze, jak i przede wszystkim – urzędników i menedżerów administracji publicznej.

Literatura

- Bertalanffy von L. (1984), *Ogólna teoria systemów. Podstawy, rozwój zastosowania*, PWN, Warszawa.
- Chojnicki Z., Czyż T. (2004), *Główne aspekty regionalnego rozwoju społeczno-gospodarczego*, [w:] J. Parysek (red.), *Rozwój regionalny i lokalny w Polsce w latach 1989–2002*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego*, (Dz.U. z 1994, nr 124, poz. 607).
- Kosiedowski W. (2001), *Teoretyczne problemy rozwoju regionalnego*, [w:] W. Kosiedowski (red.), *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Problemy teorii i praktyki*, Wyd. „Dom Organizatora”, Toruń.
- Koźuch B. (2005), *Specyficzne cechy organizacji publicznej*, [w:] B. Koźuch, T. Markowski (red.), *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok.
- Koźuch B. (2007), *Nauka o organizacji*, CeDeWu, Warszawa.
- Morgan G. (2002), *Obrazy organizacji*, PWN, Warszawa.
- Noworól A. (2005), *Model zarządzania terytorialnego*, [w:] B. Koźuch, T. Markowski (red.), *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok.

- Noworól A. (2007), *Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Noworól A., Dąbrowska (Noworól) K., Sobolewski A. (2003), *Podstawy zarządzania w administracji publicznej*, WSAP, Szczecin.
- Peristeras V., Tsekos T. (2003), *e-Governance as a Public Policy Framework. UNTC Occasional Paper Series* (4).
- Stoner J., Freeman R., Gilbert D. (2001), *Kierowanie*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Wojciechowski E. (2003), *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa.
- Zaleski J. (2005), *Podstawowe mechanizmy współpracy samorządu terytorialnego i administracji rządowej w dziedzinie rozwoju – raport*, Wrocław–Warszawa.