

Janina PARTYKA-POJĘTA

Politechnika Śląska  
Wydział Organizacji i Zarządzania

## ZAKŁÓCENIA W PROCESIE WYTWÓRCZYM W ORGANACH ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

**Streszczenie.** W niniejszym artykule opisano zakłócenia najczęściej występujące w procesie komunikowania, w procesie podejmowania decyzji i zorganizowanym, celowym działaniu, podczas zapotrzebowanego procesu wytwórczego w organach administracji publicznej. Przyczyny ich powstawania i sposób zabezpieczenia się przed ich wpływem.

## THE DISTURBANCES IN PRODUCTIVE PROCESS IN ORGANS OF PUBLIC ADMINISTRATION

**Summary.** In the present article were presented the disturbances most often appeared in the process of communication, in the process of making decisions and also during purposeful needs of productive process in organs of public administration. Described are also reasons of their formation and the way of security by their influence.

### 1. Wprowadzenie

Proces wytwórczy w organach administracji publicznej nie zawsze przebiega w sposób schematyczny, definicyjnie poprawny, wręcz przeciwnie - dość często możemy spotkać wiele zakłóceń oddziałujących na niego. Każde z odmiennych rodzajowo zakłóceń może spowodować zniekształcenie, a nawet wypaczenie informacji już zgromadzonej, przesyłanej czy wytwarzanej. Może być ono skutkiem np.: myśli intelektualnej, zawierającej błędy w jej wytworzeniu, zjawiska mechanicznego albo elektronicznego. Zakłócenia są niepożądane z organizacyjnego, ekonomicznego i prawnego punktu widzenia. Niemniej jednak, nie można całkowicie wyeliminować ich z procesu wytwórczego czy też zawsze przewidzieć.

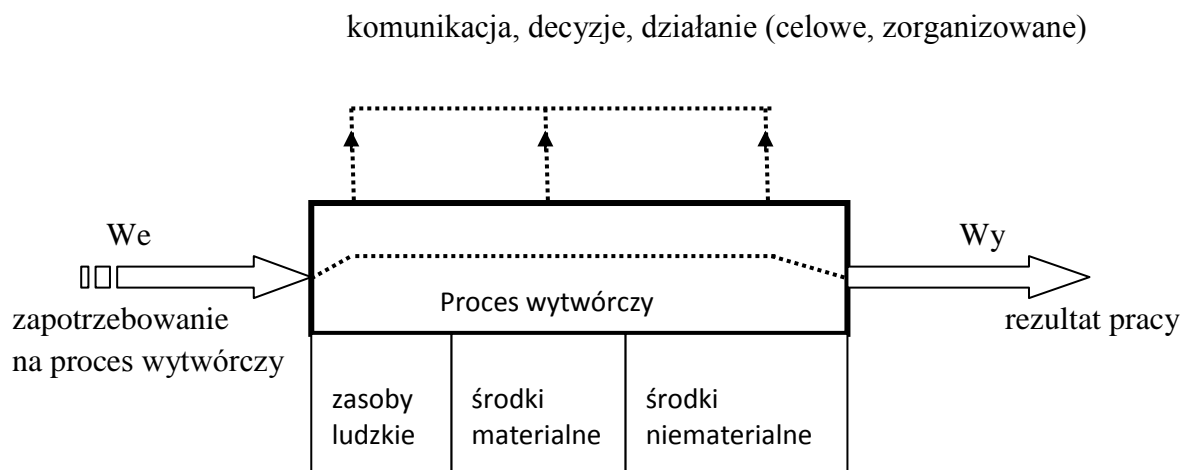
W momencie przypuszczenia, że mogą się pojawić, a także w samej chwili, w której już zaistniały nie sposób nie uwzględnić ich wpływu na wynik decyzji, wywołujący skutek na zewnątrz lub wewnątrz organizacji. Mówiąc o procesie wytwórczym, mówimy o procesie komunikacji, procesie decyzyjnym i procesie realizacji (wykonaniu), w wyniku których klienci organów administracji publicznej otrzymują produkt lub usługę. Natomiast znaczenie zakłócenia można rozpatrywać w funkcji dezorganizacji ustalonego porządku.<sup>1</sup>

W organach administracji publicznej, w wyniku odbywających się procesów wytwórczych, powstają rezultaty prac, noszące znamiona informacji. Proces informacyjny odnosi się do systemu funkcjonalnego, w którym zawierają się działania oparte na poszukiwaniu, odbiorze, selekcji informacji, integrowaniu, redukowaniu i umiejętnym transformowaniu. Istotne jest samo utrwalanie, przechowywanie i odtwarzanie informacji. Niemniej ważne jest przewidywanie oraz kontrola nad nimi. Natomiast decyzyjność może zaowocować wygenerowaniem nowej informacji. Przy czym oczekuje się, że informacja, czyli dane zaprezentowane w sposób mający znaczenie, powinny być: dokładne, aktualne, kompletne i odpowiednie.<sup>2</sup> Do najczęstszych rezultatów prac zaliczamy: decyzje administracyjne i postanowienia, pisemne odpowiedzi na podnoszone problemy przez podmioty, pisemne poinformowania o rozstrzygnięciu zgłaszanych problemów, pisma o charakterze ustanawiającym, o charakterze porozumień, nakazów, opiniodawcze i inne, zaświadczenia, interwencje przeprowadzane na wniosek zainteresowanego, interwencje przeprowadzane z urzędu. Na każdym etapie wytwarzania narażone są one na działanie zakłóceń. Zakłócenia mogą powstawać na poziomie: planowania, działania organizacyjnego, struktury organizacyjnej, motywowania, przy obsłudze klienta, podczas kierowania zasobami ludzkimi, kontrolowania etc. Przy każdej realizowanej czynności występuje komunikowanie i podejmowane są decyzje. Zakłócenia przenikają do procesu wytwórczego, zwłaszcza w miejscach szczególnie sensytywnych i chłonnych (tam, gdzie decydenci nie przywiązują należytej uwagi do staranności w procesie wytwórczym). Ogólnie można powiedzieć, że zakłócenia pochodzą z najrozmaitszych miejsc, czasu i przestrzeni. Graficzna implementacja procesu wytwórczego w organach administracji publicznej przedstawia się następująco:

---

<sup>1</sup> Słownik współczesnego języka polskiego. Wilga, Warszawa 1996, s. 1317.

<sup>2</sup> Griffin R.W.: Podstawy zarządzania organizacjami. PWN, Warszawa 2002, s. 676.



Rys.1. Uproszczony model procesu wytwórczego w organie administracji publicznej

Fig. 1. Simplified model of productive process in Organ of Public Administration

Źródło: Opracowanie własne.

W organach administracji publicznej zlecane zadania wykonywane są przez pracowników zatrudnionych na podstawie mianowania, umowy o pracę itd., którzy dysponują środkami materialnymi i niematerialnymi. Do potrzeb niniejszego artykułu nie rozróżnia się formy zatrudnienia. W procesie wytwórczym pracownicy podejmują celowe działania, skierowane na jakiś obiekt (dokument) lub proces korzystając z informacji związanej z obiektem.<sup>3</sup> Informacja to element wiedzy, przekazywany komuś za pomocą języka lub innego kodu; także to, co w danej sytuacji może dostarczyć jakiejś wiedzy.<sup>4</sup> Informacja to wiadomość, zawiadomienie, pouczenie, powiadomienie, zakomunikowanie o czymś. W teorii informacji mówi się, że ta dyscyplina nauk matematycznych bada, jaka liczba informacji zawiera się w pewnym zbiorze wiadomości, np. w zdaniu.<sup>5</sup> Natomiast wiadomość (informacja) jest to przekazywana treść, stanowiąca istotę komunikowania się.<sup>6</sup> Informacja to też zasoby, które pozwalają na powiększenie obszaru wiedzy o nas i otaczającym nas świecie<sup>7</sup>.

W literaturze przedmiotu wspomina się, że decydowanie to działanie, czyli rozmyślne zachowanie, a także czynności zmierzające do zmiany rzeczywistości, gdzie decyzja jest ostatecznym celem tego działania.<sup>8</sup> Nie ulega wątpliwości, że nie tylko proces decyzyjny jest działaniem, ale też komunikacją. Jednakże każdemu z segmentów: komunikacji, decyzyjności, działaniu (wykonaniu) można przypisać inne źródła i sposoby powstających zakłóceń.

<sup>3</sup> Bubnicki Z.: Podstawy informatycznych systemów zarządzania. Wydawnictwo Politechniki Wrocławskiej, 1993 s. 13.

<sup>4</sup> Słownik współczesnego języka polskiego... op.cit., s. 322.

<sup>5</sup> Kopaliński W.: Słownik wyrazów obcych, Wiedza Powszechna, Warszawa 1975 s. 429.

<sup>6</sup> Stankiewicz J.: Komunikowanie się w organizacji, Astrum, Wrocław 1999, s. 52

<sup>7</sup> Pomykański A.: Zarządzanie innowacjami, PWN, Warszawa-Łódź 2001, s. 173.

<sup>8</sup> Koźuch B.: Zarządzanie publiczne, Placet, Warszawa 2004, s. 5

## 2. Zakłócenia w procesie komunikowania

Proces komunikowania w organach administracji publicznej występuje na każdym etapie wykonywanych prac przez pracownika. Komunikacja przybiera różne formy: pisemną, artykulacyjną (wizualną, foniczną). Komunikowanie występuje pomiędzy przełożonymi, podwładnymi, pracownikami na równorzędnych stanowiskach i innymi osobami spoza organizacji.<sup>9</sup> Komunikowanie wyraża wzajemny związek pomiędzy zleconym zadaniem a wykonaniem przez pracownika, wynikającymi potrzebami, celem wykonania zadania oraz rezultatami prac. Elementem łączącym te fazy jest pracownik. Powszechnie znany, uproszczony model komunikowania polega na pojawieniu się nadawcy informacji, przesyłaniu wytworzonej informacji kanałem komunikacyjnym do odbiorcy informacji. Należy zauważyć, że każdy element tego modelu zagrożony jest działaniem zakłócenia.



Rys. 2. Uproszczony model komunikacji - miejsca, w których mogą wystąpić zakłócenia

Fig. 2. Simplified model of communication - places in which disturbances can appear

Źródło: Opracowanie własne.

Czynnikami zakłóceń w nadawaniu i odbiorze informacji pomiędzy pracownikami najczęściej są: szum, emocje, niezgodność komunikatów, nieufność.<sup>10</sup> Szum stanowi każdy czynnik, który powoduje zakłócenie w porozumiewaniu się. Szumy słyszy się różnie, w zależności od ich charakterystyki częstotliwościowej.<sup>11</sup> Mogą one występować na etapie przyjmowania, a także przekazywania informacji.<sup>12</sup> Istotne też są emocje, które wyrażają m.in. gniew, nienawiść, zawiść, zazdrość, lęk, agresję, bezsilność, frustracje, poczucie niskiej wartości, spadek motywacji, poczucie braku zainteresowania. Warto też wiedzieć, że podstawową funkcją emocji jest odzwierciedlenie i sygnalizowanie niezgodności związanych

<sup>9</sup> Griffin R.W.: Podstawy zarządzania organizacjami... op.cit., s. 555.

<sup>10</sup> Januszek H., Sikora J.: Komunikowanie się ludzi w organizacji. TNOiK, Bydgoszcz 1995, s. 61.

<sup>11</sup> Urbański B.: Elektroakustyka, Wydawnictwo Naukowo-Techniczne, Warszawa 1993, s. 37.

<sup>12</sup> Knosala E.: Organizacja administracji publicznej. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Zarządzania i Marketingu, Sosnowiec 2005, s. 31.

z zachowaniem celowym lub reaktywnym.<sup>13</sup> Niezrozumienie emocjonalnych reakcji pracowników i nieradzenie sobie z nimi może wpływać na pojawiające się zakłócenia. Nieufność może być pochodną braku uczciwości albo braku kompetencji. Błąd myślenia figuralnego również może wprowadzić do układu zakłócenia. Polega on na tym, iż pracownik pewne zwroty obrazowe sformułowane przez siebie lub innego pracownika bierze w znaczeniu dosłownym i wysnuwa nieprawdziwe wnioski.<sup>14</sup> Źródłem zakłóceń mogą też być różnice kulturowe pomiędzy nadawcą a odbiorcą informacji. Kultura obejmuje wartości społeczne, do których zaliczamy: normy, rzeczy, znaki, postawy, wzory myślenia i zachowań, ujmowane w perspektywie wzajemnych, symbolicznych związków znaczeniowych.<sup>15</sup> Będą nimi: nieznamość tradycji osoby nadającej lub odbierającej komunikat, obyczaje czy język partnera w komunikacji, niejednoznaczność stosowanych symboli nadawczo-odbiorczych. Zakłócać mogą różnice w percepcji postrzegania na poziomie organizacji spostrzegania, gdzie następuje identyfikacja obiektu i wyodrębnienie go na tle zmian środowiska, a także na poziomie percepcyjnym, przy analizie i syntezie obiektu postrzegania oraz na poziomie operacyjnym, podczas operacji rozumienia, interpretacji i oceny.<sup>16</sup> Brak umiejętności decentracji również stanowi czynnik zakłócający. Pracownik nie wczuwa się w wypowiedzi osoby nadającej komunikat. Nie wyobraża sobie formy przytaczanych przedmiotów albo ma mylne wyobrażenie o przedmiocie. Niezgodność między komunikatami werbalnymi a niewerbalnymi (dysonans pomiędzy artykułowaną/pisaną informacją a wyrażanym zachowaniem – ruch elementów ciała). Warto tu też nadmienić o stereotypach w myśleniu i działaniu, wybiórcze słuchanie innych, nieuprawnione decydowanie za innych. Fakt przeładowania informacyjnego, którego skutki są takie same jak typowe reakcje na stres.<sup>17</sup>

Zdiagnozowanie, uniknięcie czy też wyeliminowanie zakłóceń pomiędzy nadawcą a odbiorcą informacji podczas procesu komunikacji, a tym samym utrzymywanie drożnego kanału komunikacyjnego jednoznacznie wpłynie na poprawę efektywności, skuteczności, użyteczności wytwarzanego wyrobu, świadczonej usługi. Tym bardziej, że w procesie komunikacji może mieć miejsce zjawisko ekstrapolacji.

---

<sup>13</sup> Nosal Cz.: Psychologia pracy. Wydawnictwo Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 1997, s. 108.

<sup>14</sup> Ziemiński Z.: Logika praktyczna. PWN, Warszawa 1994, s. 141.

<sup>15</sup> Stachowicz J., Machulik J.: Kultura organizacyjna przedsiębiorstw przemysłowych. Wyd. Zumacher, Kielce 2001, s. 18.

<sup>16</sup> Nosal J.: Psychologia pracy... op.cit., s. 55.

<sup>17</sup> Rakowska A. Kompetencje menedżerskie kadry kierowniczej we współczesnych organizacjach. Wyd. UMCS, Lublin 2007 s. 17.

### 3. Zakłócenia przy podejmowaniu decyzji

„Decydowanie jest to dokonywanie nielosowego wyboru w działaniu”.<sup>18</sup> Wynikiem procesu decyzyjnego jest decyzja. Decyzja jest to akt świadomego i nielosowego wyboru jednego z rozpoznanych i uznanych za wykonalne kierunków przyszłego działania.<sup>19</sup> Decyzja jest aktem woli organu administracji publicznej, którego celem jest organizowanie społeczeństwa.<sup>20</sup> Aby pracownicy byli zdolni do podejmowania odpowiednich (trafnych) decyzji we właściwym czasie (ustanowionym w przepisach prawa), powinni spełniać następujące kryteria: a) muszą posiadać niezbędną wiedzę, dostęp do informacji, umiejętności, b) posiadać zdolność do samodzielnego decydowania, znać obowiązujące procedury, znać podział ról, c) posiadać odpowiednie predyspozycje psychiczne, nie bać się odpowiedzialności służbowej, finansowej, karnej, moralnej.<sup>21</sup>

Na podstawie kilkunastu lat pracy autorki w organach administracji publicznej można stwierdzić, iż podejmowane decyzje pod wpływem zakłóceń najczęściej są obciążone błędami. Po dostrzeżeniu tego problemu występuje konieczność zmiany decyzji już po jej wdrożeniu, m.in. w ramach umocowań przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Wówczas naprawa błędów decyzji jest droższa niż w pierwotnych fazach jej wytwarzania. Koszt (niekoniecznie w wymiarze finansowym) naprawy błędów rośnie w sposób wykładniczy w czasie.<sup>22</sup> Decydem może być podmiot – pracownik, podmiot – urząd. W niniejszym artykule skupiono się głównie na pracowniku.

Identyfikując czynniki stanowiące zakłócenia w procesie decyzyjnym można zacząć od określenia zdarzenia/asumptu, podlegającego procesowi decyzyjnemu, nakierowanego na konkretny cel działania. Ostatecznie określamy, czy skutek podjętej decyzji realizujemy zamierzony cel. Graficzną implementację tej sytuacji przedstawiono poniżej.

Innym źródłem zakłóceń mogą być same warianty decyzyjne, spośród których decydem dokonuje wyboru. Podjęta wcześniej decyzja wpływa na każdą następującą po niej decyzję. Dopływ jakościowo dobrych informacji powoduje intensyfikację pożądanego wariantu decyzyjnego. Natomiast dopływ informacji, np. nieaktualnych powoduje wytworzenie wariantu decyzyjnego z błędem. Niemniej ważny jest czas, w którym następuje podjęcie decyzji od momentu zdiagnozowania zdarzenia. Zdarzenie może zainicjować podmiot: osoba, organizacja. Decyzje powinny być wytworzone w czasie ustanowionym przepisami prawa.

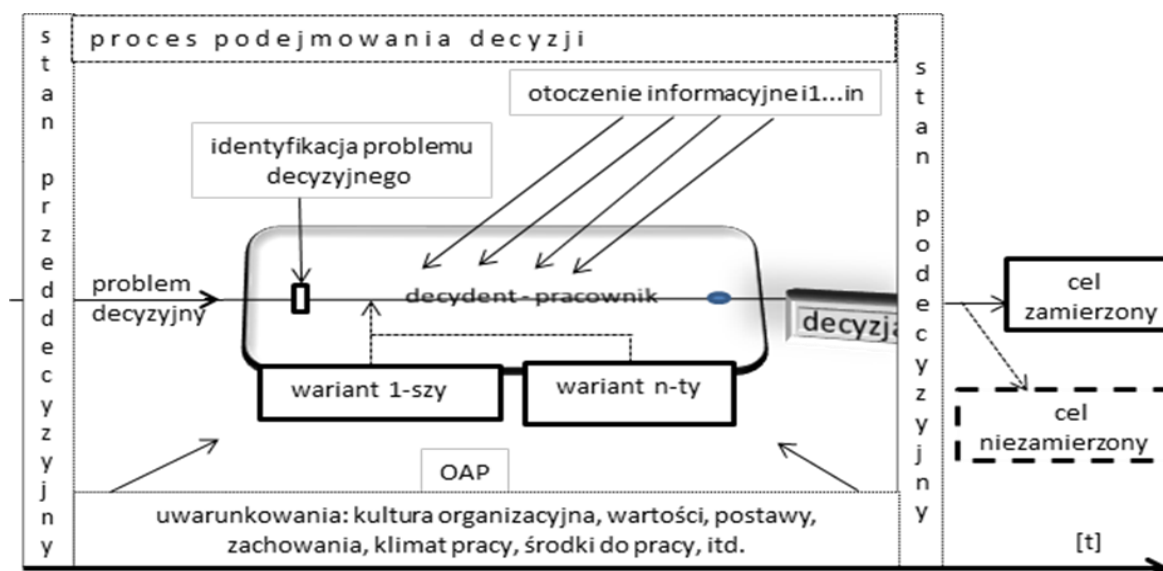
<sup>18</sup> Zieleniewski J.: Organizacja i zarządzanie. PWN, 1979 s. 480.

<sup>19</sup> Supernat J.: Decydowanie w zarządzaniu. Wrocław 1997, s.16.

<sup>20</sup> Knosala E.: Zarys nauki administracji. Zakamycze, Kraków 2005, s. 182.

<sup>21</sup> Oleksyn T.: Zarządzanie kompetencjami. Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2006, s. 72.

<sup>22</sup> Kisielnicki J.: Zarządzanie organizacją. Wyższa Szkoła Handlu i Prawa, Warszawa 2000, s. 99.



Rys. 3. Proces decyzyjny z wydaną decyzją na zewnątrz organu

Fig. 3. Decisive process with given decision outside the organ

Źródło: Opracowanie własne.

Każda zwłoka czasowa powinna być pisemnie uzasadniona. Nie można również pominąć konfliktu interesów decydenta-pracownika z celami organizacji, który przypuszczalnie też może zaistnieć. Brak spójności w interesach prawdopodobnie spowoduje podjęcie decyzji mniej korzystnej dla organizacji czy klienta zewnętrznego. Podnoszony stan można wyeliminować poprzez, np. zastosowanie czytelnej procedury postępowania w procesie wytwórczym. Podjęta decyzja powinna być trafną w świetle obowiązujących procedur postępowania czy instrukcji, wypracowanych przez kompetentnych pracowników. Za nie stosowanie się do nich w grę powinna wchodzić indywidualna odpowiedzialność i ustanowiony zestaw konsekwencji. Zakres optymalności może być obwarowany okolicznościami towarzyszącymi wytworzeniu decyzji, które niejednokrotnie nie powinny być brane pod uwagę (obywatela nie interesuje proces jej wydawania tylko sam efekt i jego użyteczność). Powinno się odchodzić od takich decyzji na rzecz decyzji trafnych, gdyż głównie one powinny być w zakresie zainteresowania organów administracji publicznej. Przyczyną zakłócenia w podejmowaniu decyzji przez pracownika może być jego zbyt duża pewność siebie w zakresie: przewidywania przyszłości, oceniania ryzyka, sterowania zdarzeniami i przewidywania działań innych ludzi.<sup>23</sup> Stąd nieodzwonne staje się podjęcie wszelkich działań zmierzających do spowodowania prawidłowości podejmowanych, redagowanych, wydawanych decyzji. Należy też mieć na uwadze gospodarkę kompetencjami pracowników, by była ustawicznie dostosowywana do potrzeb organizacji.

<sup>23</sup> Luecke R.: *Podjęcie decyzji*. Wydawnictwo MT Biznes, Warszawa 2007, s. 138.

#### 4. Zakłócenia w działaniu w ujęciu prakseologicznym

Działanie jest to umyślne zachowanie człowieka, zmierzające do celu.<sup>24</sup> Natomiast sposobem działania jest umyślny dobór i kolejność stosowania zasobów i środków.<sup>25</sup> Tadeusz Kotarbiński wskazuje na konieczność liczenia się z rzeczywistością przy podejmowaniu jakichkolwiek działań.<sup>26</sup> Popędy i wiedza aktywizują i ukierunkowują zachowanie pracownika zachowanie, powodując, że jest ono działaniem celowym.<sup>27</sup> Struktura zachowania pracownika jest w znacznym stopniu kopią struktury środowiska, w którym współpracuje.<sup>28</sup> Działając, pracownik wykonuje pracę, w ramach przypisanego mu zakresu obowiązków. Świadcząc pracę, wpływa na zmianę otoczenia, siebie, wzbogaca swój intelekt, gromadzi doświadczenia, modyfikuje swój sposób widzenia świata etc.<sup>29</sup> Poprzez działania (wykonywanie) pracownik może wprowadzać w proces wytwórczy zakłócenia. Stąd analizując pracownika, należy brać pod uwagę zachowania z prakseologicznego punktu widzenia, ale też nie można całkowicie wykluczyć zdarzeń psychologicznych, które prowadzą do działania. L. von Mises w *ludzkim działaniu* mówi, że działanie jest czymś realnym, gdzie istotne jest samo zachowanie człowieka. Do potrzeb naszych rozważań abstrahuje się od wartościowania działania pracownika. Skupiono się głównie na środkach i na osiągniętych celach poprzez podejmowane działania.

Podczas procesu wytwórczego, podejmowanego działania przez pracownika, trzeba uwzględnić spektrum zakłóceń docierających z zewnątrz organizacji, ale trzeba też być uwrażliwionym na możliwość pojawienia się zakłóceń wewnątrz organizacji. Ponadto, pracownik sam bezpośrednio może wprowadzać zakłócenia w proces zorganizowanego celowego działania podczas wytwarzania wyniku wyjściowego, gdzie zazwyczaj w wysokim stopniu jest on jego wytworem – man-made. Pojawiających się zakłóceń nie można bagatelizować na żadnym etapie realizacji przedsięwzięcia, a szczególnie, gdy dotyczą płaszczyzny planowania wykonania zadania czy jego wykonywania. Prawie wszystkie możliwe zakłócenia są bezpośrednio lub pośrednio zależne od podejmowanych przez

---

<sup>24</sup> Zieleniewski J.: *Organizacja i zarządzanie...* op.cit., s. 163.

<sup>25</sup> Tamże, s.79.

<sup>26</sup> Szafarczyk M.: Tadeusz Kotarbiński propagator skutecznego działania, [w:] Cydejko E., Weremowicz E. (red.): *Twórcy teorii ekonomicznych – biznes 7 tom*. PWN, Warszawa 2007, s. 114.

<sup>27</sup> Kozielecki J.: *Koncepcje psychologiczne człowieka*. Wyd. Akademickie „Żak”, Warszawa 2000, s. 110.

<sup>28</sup> Tamże, s. 24.

<sup>29</sup> Milewski R.: *Podstawowe pojęcia i przedmiot ekonomii*, [w:] Milewski R. (red.): *Podstawy ekonomii*. PWN, Warszawa 2001, s. 20.



człowieka działań. Dlatego tak wielka jego rola, bowiem może on je wykrywać, zapobiegać im, eliminować, minimalizować je.

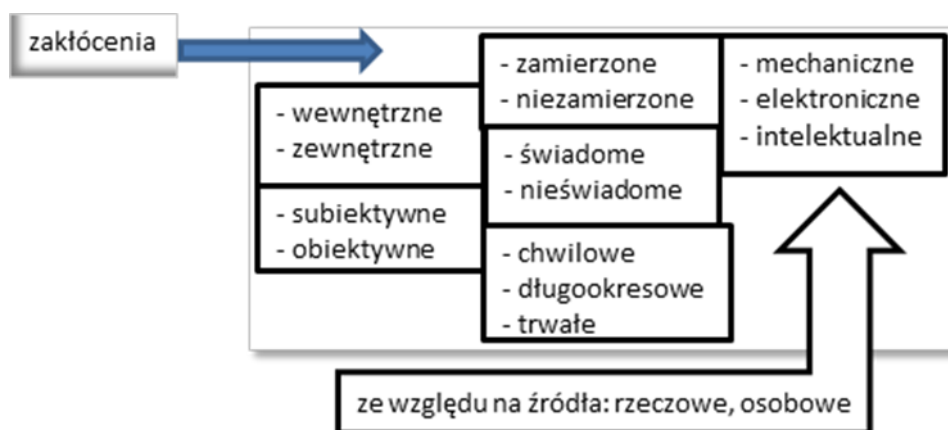
Czasami zdarza się, że pracownik nie może zrealizować zadania zgodnie z wymaganiami z powodu pojawiających się trudności, których nie może/nie umie pokonać. Inną przyczyną niezrealizowania zadania może być konflikt wewnętrzny (motywacyjny) lub zewnętrzny. Konflikt wewnętrzny powoduje rozbieżność w dążeniu do celu, natomiast konflikt zewnętrzny ma charakter interpersonalny. Występuje on wówczas, gdy istnieje sprzeczność między dążeniami jednostki a celami innych pracowników, co w praktyce ma miejsce. Wytwarzane rezultaty prac przyrównano (patrz wyżej) do informacji, które mogą podlegać deformacji. Zakłócenia mogą być pochodzenia obiektywnego lub subiektywnego – od osoby zajmującej się nadaniem odpowiedniego kształtu informacji, będącej w obróbce. Ważne są sam sposób oraz metoda (obowiązujące mechanizmy) postępowania w organizacji przy wprowadzonym zakłóceniu w tok procesu wytwórczego. Wtargnięcie zakłócenia w sposób nagły lub stopniowy może nastąpić bezwiednie, czyli nieświadomie lub wskutek świadomych, zorganizowanych działań decydenta – wytwórcy wyniku. Tak więc, mogą one być przyczyną działań zamierzonych, z góry zaplanowanych przez człowieka lub wynikać z działania o niezamierzonym charakterze zniekształceniowym. Podział zakłóceń zależnych od człowieka/pracownika można podzielić następująco:

- zakłócenia wewnątrz organizacji, zakłócenia na zewnątrz organizacji;
- zakłócenia obiektywne, zakłócenia subiektywne;
- zakłócenia zamierzone, zakłócenia niezamierzone;
- zakłócenia świadome, zakłócenia nieświadome;
- zakłócenia chwilowe, długookresowe, trwałe;
- zakłócenia mechaniczne, zakłócenia elektroniczne, zakłócenia intelektualne.<sup>30</sup>

W świetle przytoczonego podziału zakłóceń, powstałych wskutek inspiracji różnych bodźców, można dokonać jeszcze innej ich segmentacji, a mianowicie ze względu na źródła ich pochodzenia, tj. osobowego i rzeczowego. Zasadniczo źródłem ich powstania bezpośrednio jest człowiek, natomiast pośrednio urządzenie lub zjawisko. Niektóre zjawiska są niezależne od człowieka, choć w dobie obecnej techniki można je przewidzieć.

---

<sup>30</sup> Partyka-Pojęta J.: Zarządzanie w organach administracji publicznej. Marka, Chorzów 2004 s. 113.



Rys. 4. Podział zakłóceń

Fig. 4. Division of disturbances

Źródło: Opracowanie własne.

Każde pojedyncze zakłócenie powodujące w pewnym, dopuszczalnym, sformalizowanym obszarze odstępstwo informacji, w ramach dopuszczalnych norm, posiada swoją wagę. Waga może być określona i udokumentowana na podstawie wcześniej przeprowadzonych analiz danych oraz wytyczonych prognoz zdarzeń. Znajomość wagi w istotny sposób wpłynie na podejmowany proces działania, jak również na ostateczny, oczekiwany wynik, będący jego rezultatem. Pozwoli też na zaplanowanie podjęcia takich czynności, by jak najbardziej wykluczyć prawdopodobieństwo pojawienia się zakłócenia o wadze, która spowoduje, że działanie będzie nieskuteczne, z uwagi na konieczność wdrożenia procesu naprawczego, w związku z już wydaną decyzją. Ponadto, zauważmy, że suma wszystkich zgromadzonych, „zdeformowanych” informacji, na podstawie których decydent podejmuje decyzje, racjonalnie powinna zawierać się w przedziale tolerancji, określonych przepisami prawa.

Nawiązując do potrzeb administracji publicznej, w aspekcie realizacji zagadnień/celów, zakłócenia podzielono: ze względu na źródło ich pochodzenia, miejsce ich powstawania, sposób i przyczyny ich powstania oraz czas ich trwania. Pojawiające się zakłócenia nie powinny w sposób znaczący wpływać na rodzaj podjętej decyzji, która musi być ograniczona ramami obowiązujących przepisów i jednolitą metodyką postępowania, najlepiej respektując normy jakościowe na każdym etapie postępowania.

Ze względu na miejsce powstawania zakłóceń w stosunku do organu administracji publicznej, podzielono je na wewnętrzne i zewnętrzne. Zakłócenia wewnętrzne pochodzą od wewnątrz organizacji. Źródłem ich pochodzenia mogą być, np. ludzie, przeróżne urządzenia techniczne (np. mechaniczne, elektroniczne), wewnętrzne przepisy prawa.

Zakłócenia zewnętrzne pochodzą z zewnątrz organizacji. Ich źródłem mogą być ludzie, zjawiska atmosferyczne (np. burze), urządzenia mechaniczne, elektroniczne różnego przekroju. Mogą być następstwem myśli intelektualnej, wydanych przepisów prawa itd.

Zakłócenia w działaniu spowodowane przez pracownika na podstawie jego przekonania subiektywnego lub obiektywnego wykreowane są w sprawie będącej przedmiotem realizacji. Przedział pomiędzy jednym a drugim określonym zjawiskiem spowodowany jest umiejętnością pojmowania rzeczywistości w danej kwestii, w określonym czasie. Zakłócenia (w tym przypadku) bardziej odnoszą się do wyobrażeń, rozumienia i pojmowania zjawisk przez urzędnika.

Zakłócenia zamierzone powstają w sposób świadomy, poprzez z góry ustalone, przewidywane zachowanie, działanie człowieka. Może on do tego celu angażować środki materialne, np. urządzenia, które spowodują skutek, w postaci zdeformowania informacji.

Zakłócenia niezamierzone ewokują zniekształcenie informacji, noszące cechy nieświadomego, niezamierzonego działania człowieka. Źródłem zakłóceń niezamierzonych mogą być działania pochodzenia ludzkiego, ale też rzeczowego, przyrodniczego etc.

Zakłócenia mechaniczne powstają wskutek działań o charakterze trwałym, bezpowrotnie zmieniającym tożsamość informacji w całości lub jej części.

Zakłócenia elektroniczne spowodowane są działaniem elementów elektronicznych oraz linią przesyłową, zasilaniem itp. Przykładowo, mogą pojawiać się - tak jak dla sygnału akustycznego - zniekształcenia liniowe. Na przykład zniekształcenia liniowe spowodowane są niejednakowym wzmacnianiem (zniekształcenia tłumieniowe lub częstotliwościowe) i opóźnieniem (zniekształcenia opóźnieniowe lub fazowe) sygnałów o różnych częstotliwościach, przenoszonych przez układ.

Ze względu na czas trwania zakłóceń można je podzielić na: chwilowe, długookresowe i trwałe. Zakłócenia chwilowe są to zakłócenia, które w krótkim przedziale czasu wpływają na zniekształcenie informacji, a skutki mogą być całkowicie usunięte lub skorygowane. Może jednak zaistnieć sytuacja, w której w wyniku zakłócenia chwilowego informacja zostanie bezpowrotnie zdeformowana (trwale). Natomiast decyzje podejmowane na podstawie informacji, na które działają zakłócenia długookresowe powodują łańcuchowe ich zniekształcenie. W takich okolicznościach należy wziąć pod uwagę potrzebę zarezerwowania większej ilości czasu na wykonanie czynności kwalifikacyjnych. Może też zaistnieć sytuacja, w której nastąpi trwała deformacja informacji (bez możliwości odtworzenia jej pierwotnej wersji).

Odpowiednie procedury postępowania, instrukcje, kompetencje pracowników, formalne kompetencje organizacji, środki finansowe na wystarczającym poziomie, proces monitorujący, nadzorujący mogą zdecydowanie wpłynąć na mniejszą ingerencję zakłóceń w proces wytwórczy (wykonywanie zadań).

## 5. Podsumowanie

W organach administracji publicznej ważne są zachowania pracowników i wykonywane przez nich czynności na etapie: komunikacji, procesów decyzyjnego i wykonawczego. Skutki tych czynności powinny być skuteczne, ekonomiczne i użyteczne za pierwszym razem. Powinno się zmierzać do całkowitego wyeliminowania zakłóceń, wpływających na tok procesu wytwórczego, a tym samym na jego wynik. Do fundamentalnych przyczyn przeniknięcia zakłóceń do procesu wytwórczego zaliczyć należy: 1) umyślne manipulowanie dostępnymi informacjami z góry przewidując zniekształcony obraz przekazu, by w konsekwencji mieć podstawę do podjęcia działań naprawczych; 2) świadome dopuszczenie możliwości zadziałania zakłóceń, by móc wykazać potrzebę działań interwencyjnych; 3) dopuszczenie przeniknięcia zakłóceń do procesu wytwórczego, z uwagi na uchybienia formalnoprawne; przyczyną tego stanu może być rozbieżność interesu jednostki-decydenta z celami ogólnie pojętej organizacji; 4) przejaw braku kompetencji pracownika; 5) niewystarczające, nieklarowne kompetencje urzędu; 6) następstwo niedopasowania stanu finansowego do rzeczywistych poczynań organizacji w zakresie kompetencji ustanowionych w przepisach prawa; 7) niewystarczający proces monitorujący, nadzorujący realizację procesu wytwórczego i niewystarczająca wrażliwość reagowania na każde odstępstwa z tym związane.

Przystępując do nawet z pozoru najbliższych czynności, powinno się umiejętnie rozpoznać nie tylko przedmiot sprawy, w odniesieniu do którego są one wykonywane, ale też otoczenie, w którym są podejmowane i panujące w nim uwarunkowania formalne, prawne, ekonomiczne, organizacyjne, kulturowe etc. Dlatego też dla każdego etapu procesu wytwórczego powinny być wypracowane jednolite procedury postępowania, które następnie respektowane są w praktyce. Natomiast stwierdzone w działaniu odstępstwa od nich powinny być rzetelnie, konsekwentnie rozliczane, m.in. w ramach prowadzonego nadzoru.

**Bibliografia**

1. Bubnicki Z.: Podstawy informatycznych systemów zarządzania. Wydawnictwo Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 1993.
2. Griffin R.W.: Podstawy zarządzania organizacjami. PWN, Warszawa 2002.
3. Januszek H., Sikora J.: Komunikowanie się ludzi w organizacji. TNOiK, Bydgoszcz 1995.
4. Kisielnicki J.: Zarządzanie organizacją. Wyższa Szkoła Handlu i Prawa, Warszawa 2000.
5. Knosala E.: Zarys nauki administracji. Zakamycze, Kraków 2005.
6. Knosala E.: Organizacja administracji publicznej. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Zarządzania i Marketingu, Sosnowiec 2005.
7. Kopaliński W.: Słownik wyrazów obcych. Wiedza Powszechna, Warszawa 1975.
8. Koziński J.: Koncepcje psychologiczne człowieka. Wyd. Akademickie „Żak”, Warszawa 2000.
9. Kozuch B.: Zarządzanie publiczne. Placet, Warszawa 2004.
10. Luecke R.: Podejmowanie decyzji. Wydawnictwo MT Biznes, Warszawa 2007
11. Milewski R.: Podstawowe pojęcia i przedmiot ekonomii, [w:] Milewski R. (red.): Podstawy ekonomii. PWN, Warszawa 2001.
12. Nosal Cz.: Psychologia pracy. Wydawnictwo Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 1997.
13. Oleksyn T.: Zarządzanie kompetencjami. Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2006.
14. Partyka-Pojęta J.: Zarządzanie w organach administracji publicznej. Marka, Chorzów.
15. Pomykański A.: Zarządzanie innowacjami. PWN, Warszawa-Łódź 2001.
16. Rakowska A. Kompetencje menedżerskie kadry kierowniczej we współczesnych organizacjach. Wyd. UMCS, Lublin 2007.
17. Słownik współczesnego języka polskiego. Wilga, Warszawa 1996.
18. Stachowicz J., Machulik J.: Kultura organizacyjna przedsiębiorstw przemysłowych. Wyd. Zumacher, Kielce 2001.
19. Stankiewicz J.: Komunikowanie się w organizacji. Astrum, Wrocław 1999.
20. Supernat J.: Decydowanie w zarządzaniu. Wrocław 1997.
21. Szafarczyk M.: Tadeusz Kotarbiński propagator skutecznego działania, [w:] Cydejko E., Weremowicz E. (red.): Twórcy teorii ekonomicznych – biznes, tom 7. PWN, Warszawa 2007.

22. Urbański B.: Elektroakustyka. Wydawnictwo Naukowo-Techniczne, Warszawa 1993.
23. Zieleniewski J.: Organizacja i zarządzanie. PWN, 1979.
24. Ziemiński Z.: Logika praktyczna. PWN, Warszawa 1994.

Recenzent: Prof. dr hab. inż. Józef Bendkowski

### **Abstract**

In the present article were presented the disturbances most often appeared in the process of communication, in the process of making decisions and also during purposeful needs of productive process in organs of public administration. Described are also reasons of their formation and the way of security by their influence.