

PAWEŁ ROMANIUK¹

Wybrane założenia zarządzania publicznego w konstrukcji i funkcjonowaniu administracji publicznej²

Wpłynął: 4.02.2024. Akceptacja: 28.02.2024

Streszczenie

Każde demokratyczne państwo ma swój jasno określony i uporządkowany prawnie zbiór norm i reguł, które wyznaczają zasady wewnętrznej organizacji, zarządzania i systemu organów władzy publicznej. Zasady te pod wpływem wielu okoliczności podlegają naturalnym procesom zmian. Z perspektywy większości współczesnych krajów do kluczowych zmian odnoszących się do systemu zarządzania publicznego należy przede wszystkim odrzucenie państwa jako legitymizowanego monopolu przymusu, wprowadzając szeroko rozumianą, choć nie zawsze i wszędzie obecną – decentralizację władzy. Zamysłem autora jest wskazanie w artykule wybranych oczywiście, z uwagi na szeroki zakres omawianego zagadnienia, administracyjno-prawnych aspektów obecności zarządzania publicznego w rozwoju administracji publicznej. Rozważania podjęte w tekście prowadzą do wniosku, że pomimo widocznych kierunków upowszechniania różnych, często bardzo uspołecznionych form zarządzania publicznego, w praktyce funkcjonowania administracji publicznej dostrzega się wielowymiarowość implementacji tego systemu.

Słowa kluczowe: prawo, administracja publiczna, zarządzanie publiczne, prawo administracyjne.

¹ Dr hab. Paweł Romaniuk, prof. UWM – Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie (Polska); e-mail: pawel.romaniuk@uwm.edu.pl; ORCID: 0000-0002-7217-956X.

² Badania wykorzystane w artykule nie zostały sfinansowane przez żadną instytucję.

PAWEŁ ROMANIUK

Selected Assumptions of Public Management in Construction And Functioning of Public Administration³

Abstract

Every democratic state has its own clearly defined and legally ordered set of norms and rules that determine the principles of internal organization, management and the system of public authorities. These rules, under the influence of many circumstances, are subject to natural processes of change. From the perspective of most modern countries, the key changes relating to the public management system include, first of all, the rejection of the state as a legitimate monopoly of coercion, introducing the broadly understood, although not always and everywhere present, decentralization of power. The author's intention is to indicate in the article selected, obviously due to the wide scope of the issue discussed, administrative and legal aspects of the presence of public management in the development of public administration. The considerations presented in the text lead to the conclusion that despite the visible directions of dissemination of various, often very socialized forms of public management, in the practice of public administration the multidimensionality of the implementation of this system is noticed.

Keywords: law, public administration, public management, administrative law.

³ The research in this article has not been supported financially by any institution.

Wprowadzenie

Zarządzanie publiczne stało się ważnym czynnikiem, wpływającym na nowe podejście do rozumienia filozofii funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych. Trzeba zwrócić uwagę, iż współczesny model zarządzania administracją publiczną jest niezwykle pożądanym mechanizmem, wspierającym funkcjonowanie tego typu instytucji. Model zarządzania publicznego utożsamiany jest ze sferą życia wpływającą bezpośrednio na funkcjonującego w nim człowieka. Można zatem zauważyć, że istnieją dość widoczne korelacje łączące współczesne elementy zarządzania publicznego ze współcześnie funkcjonującą administracją publiczną.

Celem badawczym artykułu wcale nie jest próba charakterystyki modelu zarządzania publicznego, gdyż zarządzanie publiczne rozwija się wielopłaszczyznowo. Przedstawionych zostanie kilka z typowych jego cech, które traktują zarządzanie jako wyjątkowe i warte zainteresowania zagadnienie. Cechy te wydają się kluczowe dla poznania opisu pewnych zależności, jakie dostrzec można pomiędzy jego właściwościami a implementowaniem określonych polityk publicznych, obserwowanych na gruncie doktryny prawa administracyjnego. Zatem funkcjonujące wzorce zarządzania publicznego silnie przesądzają o wielu cechach widocznych w procesie realizowanych przez administrację publiczną zadań. Dużą rolę w tym procesie może odegrać właściwie zarządzany i kontrolowany system zarządzania kapitałem ludzkim, w tym model tzw. Nowego Zarządzania Publicznego (NPM). Wśród sposobów i metod badawczych, jakimi posłużono się w pracy, znaczną rolę odegrała metoda opisowa. W procesie badawczym wykorzystano metodę dogmatyczno-prawną, której głównym celem była interpretacja wybranych przepisów prawa oraz przegląd literatury przedmiotu.

Próba identyfikacji i ocena koncepcji zarządzania publicznego

Podejmując analizę założeń zarządzania publicznego, należy wskazać jego bardzo ogólną genezę. Jak słusznie już podkreślił L.E. Lynn, początków zarządzania publicznego można doszukać się w jednym z poniżej wskazanych czterech okresów i związanych z tym wydarzeń. W pierwszym etapie, obejmującym wieki średnie, dokonywał się rozwój administracji w średniowiecznych imperiach azjatyckich

oraz imperiach Zachodu. Drugi okres, datowany na przełom XVIII i XIX w., charakteryzował się rozwojem nauk politycznych w krajach niemieckojęzycznych. W kolejnym okresie, między XIX i XX wiekiem, w USA prowadzono prace skierowane na minimalizację kosztów działania administracji miast. W ostatnim z etapów, obejmującym lata 70. XX w., miały miejsce badania w USA w ramach nowej szkoły polityki publicznej. W tym czasie także w Europie wprowadzano reformy „menedżerskie” instytucji publicznych, skierowane przede wszystkim na zwiększenie jej efektywności i skuteczności realizowanych zadań⁴.

Zatem początków zarządzania publicznego można poszukiwać w każdym okresie, w którym pojawiały się dość nowatorskie koncepcje związane z funkcjonowaniem administracji publicznej. Jednak w opinii J. Bocia to wszystko, co dziś definiuje się i rozumie jako administrację, można dostrzec już w historycznym rozwoju cywilizacji, kiedy pojawiły się nowe potrzeby i oczekiwania ze strony społeczeństwa⁵. Zbliżony w tym względzie pogląd przedstawia S. Mazur, który łączy powstawanie nowych struktur administracyjnych z budową pierwszych załączków państwowości⁶. Także G. Górski wyraża opinię, że początki administracji pojawiły się w okresie starożytności, w których przecież nie było wyodrębnionych jeszcze struktur administracyjnych⁷. Badacze tego zagadnienia wskazują, iż powstanie pierwszych struktur państwowych może być łączone z początkami myśli zarządczej. W takich warunkach należy jednoznacznie mówić o praktyce czy pewnych załączkach myśli, a nie o nauce dosłownie rozumianej, jako nauka *sensu stricto*⁸. W tym znaczeniu ścierają się ze sobą nauki o zarządzaniu z nauką o administracji, gdzie miejscem wspólnym staje się obszar zarządzania publicznego⁹.

Wielu autorów za początki rozwoju zarządzania publicznego jako subdyscypliny naukowej wskazuje na przełom lat 70. i 80. XX w. Zarządzanie instytucjami publicznymi rozwijało się w tym samym momencie co nauka o zarządzaniu. Jednak początki zarządzania publicznego można łączyć z początkami współczesnego zarządzania, które pojawiły się w drugiej połowie XIX wieku¹⁰. Dostrzec można

⁴ Patrz więcej: L.E. Lynn, *Public Management. A Concise History of the Field*, [w:] E. Ferlie, L.E. Lynn, C. Pollitt (red.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford–New York 2007, s. 27–28.

⁵ Patrz J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Warszawa 2007, s. 18–19.

⁶ S. Mazur, *Historia administracji publicznej*, [w:] J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, Warszawa 2003, s. 41.

⁷ Więcej: G. Górski, *Historia administracji*, Warszawa 2001, s. 15–17.

⁸ Stanowisko takie prezentuje np.: M. Przybyła (red.), *Organizacja i zarządzanie. Podstawy wiedzy menedżerskiej*, Wrocław 2001, s. 337–338; R. Rutka, *Uwarunkowania ewolucji wiedzy o organizacji i zarządzaniu*, [w:] M. Czerska, A.A. Szpitter (red.), *Koncepcje zarządzania*, Warszawa 2010, s. 10–12.

⁹ S. Sudoł, *Podstawowe problemy metodologiczne nauk o zarządzaniu*, „Organizacja i Kierowanie” 2014, 1(161), s. 12–31.

¹⁰ Więcej: A.K. Koźmiński, *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Warszawa 2005, s. 620–623.

także dość istotne wykorzystanie metod wprost powiązanych z zarządzaniem publicznym, które były przeniesione ze skutecznej praktyki zarządzania przedsiębiorstwami. Przyjmuje się, iż to właśnie w tamtym okresie po raz pierwszy zastosowano nowe menedżerskie podejście do systemu funkcjonowania i zarządzania organizacjami publicznymi. Zwolennicy takiego podejścia uważali, iż ówczesne problemy administracji związane są przede wszystkim z brakiem efektywności działania oraz korupcją przy obsadzaniu najważniejszych stanowisk w administracji. Jednym z reformatorów końca XIX w. był W. Wilson, prawnik oraz prezydent Stanów Zjednoczonych. Wilson w swoim artykule w 1887 r. pt. *The study of administration* wyodrębnił kilka kluczowych postulatów. Wskazał m.in. na udział dycho-
tomii pomiędzy polityką a administracją, konieczność rozwoju administracji wraz z zastosowaniem menedżerskiego podejścia do samej administracji publicznej. Podkreślał również, iż administracja powinna znajdować się poza sferą polityki, gdzie problemy natury czysto administracyjnej nie powinny być problemami politycznymi¹¹. Należy również wskazać, iż administracja publiczna była tematem zainteresowań przedstawicieli, którzy reprezentowali nurt naukowego zarządzania. Nurt ten, wbrew powszechnym poglądom, nie koncentrował się wyłącznie na procesach wytwórczych w organizacji. Jako przedstawiciela tego nurtu można wskazać M. Cooke'a, który w 1911 r. przeprowadził dość ważne reformy, dzięki którym możliwe było zaoszczędzenie na funkcjonowaniu administracji publicznej w Filadelfii (1,3 mln dolarów w przeciągu 4 lat)¹². W swoim artykule z 1915 r. *Scientific management of the public business* M. Cook postuluje wdrożenie narzędzi naukowego zarządzania w działalność administracji publicznej jako reakcji na wzrastające koszty funkcjonowania samej administracji¹³. Odnosząc się do naukowego nurtu zarządzania, należy też wspomnieć o nurcie administracyjnym, który w dużej mierze utożsamiany jest z racjonalnym zarządzaniem administracją publiczną. Z nurtem administracyjnym łączony jest model idealnej biurokracji według M. Webera czy prace naukowe H. Fayola, które długo były kanonem dla nauk o zarządzaniu oraz nauk o administracji.

¹¹ Patrz J. Supernat, *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, „Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe. Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Białymstoku” 2003, 2, s. 31–42; H. Izdebski, *Badania nad administracją publiczną*, [w:] J. Hausner (red.), op. cit., s. 21–22.

¹² Patrz: D.A. Wren, *The History of Management Thought*, 5th ed. (paperback), Wiley 2005, s. 178–182.

¹³ Stanowisko wykorzystujące metody naukowego zarządzania wskazał M.L. Cooke, *Scientific Management of the Public Business*, „The American Political Science Review” 1915, 9(3), s. 490–493.

Konstrukcja i model zarządzania publicznego

Pojęciem zarządzania publicznego posługują się coraz częściej naukowcy zajmujący się badaniem nauki o administracji i zarządzaniu, analizą rozwoju regionalnego oraz zarządzaniem finansami publicznymi, także tymi pochodzącymi z Unii Europejskiej. Zarządzanie publiczne zmierza do odejścia od twardych, legalnych oraz bezosobowych procedur i regulacji prawnych, na rzecz dość dużej indywidualizacji i suwerenności decyzyjnej. Takie spojrzenie wymaga bardzo nowatorskiego podejścia do spraw publicznych, z wykorzystaniem inicjatyw wobec prowadzonych spraw obejmujących jednostkę lub grupę ludzi¹⁴. Zarządzanie publiczne traktowane jest jako dyscyplina naukowa, która od pewnego czasu koncentruje się wokół poznania sposobów oraz metod związanych z harmonizowaniem różnych inicjatyw i wartości¹⁵. Zarządzanie publiczne powinno w sposób optymalny wykorzystywać również umiejętności ludzi, które skierowane mogą być na modelowanie i pielęgnowanie wartości publicznych, których finalnym celem jest realizacja interesu publicznego¹⁶.

Opinia B. Koźuch w zakresie zarządzania publicznego jest bardzo interesująca, gdyż zarządzanie publiczne może być rozumiane na kilka różnych sposobów. Może być traktowane jako duża aktywność służb publicznych, katalog działań zarządczych, które odnoszą się do funkcjonujących struktur władz wykonawczych, czy ocena procesu zarządzania organizacjami publicznymi¹⁷. Zarządzanie publiczne wyróżnia się swoistą interwencją zarządczą władzy publicznej, która najczęściej obejmuje:

- ❑ administrowanie, czyli wykonywanie spraw bieżących,
- ❑ wykonywanie obowiązków związanych z nadzorem właścicielskim,
- ❑ alokację środków publicznych, które są w posiadaniu władzy publicznej, mającej rzeczywisty wpływ na ich wydatkowanie,
- ❑ monitoring wraz z ewaluacją funkcjonowania i rozwoju każdej organizacji publicznej¹⁸.

¹⁴ H. Gawroński, *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Warszawa 2010, s. 41–43.

¹⁵ Ciekawe stanowisko w zakresie budowy wartości publicznych w organizacji prezentują: T.B. Jørgensen, M.R. Rutgers, *Public values: Core or confusion? Introduction to the centrality and puzzlement of public values research*, „The American Review of Public Administration” 2015, 45(1), s. 3–12.

¹⁶ Patrz: B. Koźuch, *Zarządzanie publiczne jako dyscyplina naukowa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” 2005, 1, s. 21.

¹⁷ B. Koźuch, *Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji*, Warszawa 2004, s. 74.

¹⁸ Patrz F. Kuźnik, *Stare i nowe koncepcje zarządzania publicznego w strukturach samorządu terytorialnego*, [w:] B. Koźuch, T. Markowski (red.), *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, Białystok 2005, s. 70–72.

Zasadne wydaje się również zwrócenie uwagi na ciekawą propozycję J. Supernata, który odnosząc się do teorii Monteskiusza, określa trzy perspektywy ujęcia administracji publicznej, tj. polityczną, prawniczą oraz menedżerską¹⁹, które afilijują z koncepcją zarządzania publicznego. Polityczne ujęcie całej sfery administracji publicznej akcentuje polityczną odpowiedzialność oraz publiczny charakter działalności administracji. W taki model rozumowania istoty zarządzania publicznego wkomponowuje się założenia określone przez Bank Światowy dostrzeżone przez J. Hausnera. Zgodnie z tą definicją zarządzanie publiczne traktowane jest jako zasadne użycie władzy politycznej, a także wykorzystanie działań kontrolnych, których celem jest zabezpieczenie kluczowych zasobów dla rozwoju społeczno-gospodarczego organizacji oraz umiejętnego podziału korzyści i budowę relacji między rządzącymi i rządzonymi²⁰. Z kolei ujęcie prawnicze definiuje administrację publiczną jako działalność, która ze względu na swoją specyfikę podlega obowiązującym normom prawnym, których celem jest zapewnienie prawnej ochrony obywateli. Zagwarantowanie głównych praw obywatelskich, zgodnie z tą koncepcją, jest możliwe właśnie dzięki odpowiedniemu respektowaniu i szanowaniu postanowień wynikających z obowiązujących norm prawnych²¹. Natomiast ujęcie menedżerskie łączy ze sobą elementy administracji publicznej oraz sektora prywatnego, do którego w dużym stopniu można zaliczyć sektor *non-profit*, będący sektorem organizacji pozarządowych, gdzie wykorzystywany jest profesjonalizm i fachowość zarządzających takimi podmiotami. Pojawiające się modele zarządzania publicznego ewaluowały w odpowiedzi na wyzwania, jakie dostarczyły procesy związane z reformą zarządzania publicznego. Procesy te obejmowały w szczególności ekonomiczne aspekty właściwego wydatkowania środków publicznych, koncentrując się wokół poprawy jakości świadczonych usług. Dostarczyły także gwarancji większej skuteczności działań podejmowanych przez organizacje publiczne, wsparte systemem właściwej kultury organizacyjnej²². Stąd reforma zarządzania publicznego zakładała i wciąż zakłada wdrożenie nowych koncepcji zarządzania, wpływając na skuteczniejszą i efektywniejszą realizację zadań publicznych²³.

¹⁹ Patrz: J. Supernat, op. cit., s. 29–48.

²⁰ J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Kraków 2008, s. 30–32.

²¹ Wartości i perspektywę obywatelską formułuje: B. Bozeman, *Public values: citizens' perspective*, „Public Management Review” 2019, 21(6), s. 817–838.

²² Szczegółowe założenia kultury organizacyjnej odnaleźć można w pozycji: G. Aniszewska, *Kultura organizacyjna w zarządzaniu*, Warszawa 2007.

²³ B. Koźuch, *Zarządzanie publiczne. W teorii...*, s. 71–72.

Wybrane założenia zarządzania publicznego w strukturze administracji publicznej

Zasadne wydaje się stanowisko H. Izdebskiego sprzed wielu lat, który cały opis dynamicznych zmian w podejściu do administracji publicznej poprzedza charakterystyką istoty kluczowego pojęcia „administracja publiczna”. Autor ten wskazuje, że „(..) administracja zawsze oznacza służbę lub działalność wykonawczą, wykonywaną w stosunku do kogoś lub czegoś ważniejszego, zwierzchniego, decydującego. Jest instrumentem służącym do osiągnięcia celu, który w założeniu nie jest jej własnym celem, lub wykonywania woli zwierzchnika. Ów zwierzchnik należy przy tym, w całości albo w części, do innego porządku – porządku politycznego, porządku władzy politycznej, instytucjonalnie usytuowanej w systemie władz publicznych (państwie w znaczeniu szerszym, państwo w ścisłym znaczeniu nie obejmuje bowiem instytucji samorządu). Administracja jako operacyjny instrument władzy wykonawczej (scentralizowanej w ramach państwa w ścisłym znaczeniu oraz zdecentralizowanej, przede wszystkim poprzez samorząd) może być, w rezultacie, określona jako egzekutywa władzy wykonawczej”²⁴. Na dość uproszczonej skali procesu dokonywanych zmian, obejmujących administrację publiczną wraz z pełną wciąż świadomością związanej z niejednoznacznością poglądów w stosunku do omawianych założeń, można wyodrębnić:

- ❑ klasyczną administrację publiczną, będącą tzw. starą administracją (ang. *old public administration*, OPA),
- ❑ zarządzanie publiczne (ang. *public management*, PM),
- ❑ Nowe Zarządzanie Publiczne (ang. *New Public Management*, NPM),
- ❑ współzarządzanie publiczne, nazywane również zarządzaniem współuczestniczącym, gdzie pojawia się interakcja obywateli z instytucjami publicznymi; dostrzec można zastosowanie partycypacyjnego i jawnego modelu podejmowania decyzji (ang. *public governance*, PG)²⁵.

Wartym również zaakcentowania działaniem, ważnym w stosunku do charakterystyki nieustannych zmian obserwowanych w funkcjonowaniu administracji publicznej we współczesnym demokratycznym państwie prawa, jest rozwój samego systemu organizacji społeczeństwa. W nim administracja publiczna występuje

²⁴ Patrz więcej: H. Izdebski, *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, 1, s. 8.

²⁵ Por.: E. Wojciechowski, *Zarządzanie w sektorze publicznym – od modelu tradycyjnego do Governance*, [w:] D. Strahl (red.), *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu”, 2007, 1161.

w dość bliskich korelacjach z kilkoma podsystemami. Można wyodrębnić obszar współpracy na gruncie polityki prawnej, politycznej oraz gospodarczej. Na odrębną ocenę zasługują tutaj niezwykle pożądane relacje administracji publicznej ze społeczeństwem obywatelskim, które powinny być oparte na fundamencie wzajemnego zaufaniu i wiarygodności²⁶. Wskazany powyżej nurt Nowego Zarządzania Publicznego nie został potraktowany jako uniwersalny model zarządzania całym sektorem publicznym, lecz jedynie jako zestaw narzędzi, gdzie poszczególne kraje wybierają tylko te instrumenty, które wykorzystywane są według potrzeb²⁷. Koncepcja ta ma zarówno zwolenników, jak i przeciwników. Zwolennicy akcentują jej nowatorski charakter, wykorzystując nowe metody zarządcze²⁸, zaś przeciwnicy wykazują całkowity brak przełamywania przyjętych i utrwalonych biurokratycznych przyzwyczajęń. Są też stanowiska, które wskazują, iż przyszedł czas na nową erę, nazywaną jako *Long Live Digital*. Koncepcja ta zakłada, iż coraz większe znaczenie w realizacji misji publicznej odgrywać będą nowe technologie informatyczne oraz komunikacyjne²⁹. Dlatego też nieustannie należy pracować nad nowymi rozwiązaniami prawnymi skupionymi nad integracją wykorzystywanych procesów, ich adaptacją oraz zorientowaniem na potrzeby klientów³⁰. Trzeba także mieć świadomość, że nie ma jednego modelu zarządzania w organach administracji publicznej, który byłby uniwersalny i wykorzystywany przez wszystkie zainteresowane strony. Proces zarządzania każdą jednostką sektora finansów publicznych powinien wykorzystywać w swoim bieżącym funkcjonowaniu elementy z różnych dostępnych w nauce nurtów teorii organizacji i zarządzania, dostosowując je do

²⁶ H. Izdebski, *Od administracji...*, s. 9–12.

²⁷ A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2005, s. 39–40.

²⁸ Ciekawe spostrzeżenie w zakresie transformacji cyfrowej prezentuje w swoim tekście: T. Janowski, *Digital government evolution: From transformation to contextualization*, „Government Information Quarterly” 2015, 32(3), s. 221–236.

²⁹ Przykładami regulacji prawnych związanych z informatyzacją administracji publicznej mogą być np.: ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1648 ze zm.); ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 2070 ze zm.); ustawa z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 285 ze zm.); ustawa z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 214); ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2597 ze zm.); ustawa z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie informacji w ochronie zdrowia (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 2465); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz.U. z 2011 r., poz. 526); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 września 2010 r. w sprawie wykazu certyfikatów uprawniających do prowadzenia kontroli projektów informatycznych i systemów teleinformatycznych (Dz.U. z 2010 r. Nr 177, poz. 1195); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 2013 r. w sprawie zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach (Dz.U. z 2013 r., poz. 249).

³⁰ Patrz M. Bugdol, *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej. Teoria i praktyka*, Warszawa 2008, s. 159–161.

specyfiki swoich potrzeb i oczekiwań. Najważniejszy w tym wszystkim wydaje się wybór właściwej kombinacji różnych teorii, czy koncepcji, które powinny być implementowane w rzeczywiste działania konkretnych potrzeb organizacji publicznych³¹.

Wskazując na nieustanny proces zachodzących w administracji publicznej zmian oraz całą długą drogę do współczesnego zarządzania publicznego, trzeba wziąć pod uwagę elementy, które wywodzą się z teorii liberalnych koncepcji ekonomicznych oraz uwarunkowań, dotyczących widocznego rozproszenia tytułów własności, obejmujące teorię wyboru publicznego oraz teorię ekonomią sektora publicznego³². Sama koncepcja zarządzania publicznego odnosi się w dużej mierze do aspektów sprawowania władzy w organach administracji publicznej poprzez zastosowanie decyzji wspartych systemem kontroli. W tym znaczeniu zarządzanie publiczne odnosi się bardziej do „(...) obszaru władzy wykonawczej niż ustawodawczej i związane jest z uzyskaniem jak najwyższej efektywności w tej dziedzinie sprawowania władzy”³³. Zarządzanie publiczne skupione jest na badaniu sposobów harmonizowania różnych działań, które zapewniają właściwe wyznaczanie celów i zadań przypisanych każdej organizacji publicznej. Buduje się wówczas pewną sferę publiczną, która pozwala w sposób optymalny wykorzystać możliwości, które wynikają ze zorganizowanych działań ludzi. Aktywność ta skierowana jest na kształtowanie publicznych wartości, a także na realizację interesu publicznego³⁴. Stąd zarządzanie publiczne odnosi się do takich mechanizmów, w których społeczność lokalna zaczyna odgrywać niezwykle ważną rolę, kształtując relacje łączące obywatela z instytucją publiczną, uwzględniając również i potencjalne zagrożenia i ryzyka z tym związane³⁵. Wspólnoty samorządowe poprzez swoją aktywność mogą wpływać na decyzje polityczne oraz społeczno-gospodarcze, które podejmowane są na szczeblu lokalnym, a związane są z poziomem życia społecznego i rozwojem cywilizacyjnym danej wspólnoty mieszkańców³⁶. Co więcej, zarządzanie publiczne implikuje bardzo wysoki poziom osiągniętej efektywności organizacyjnej w stosunku do tzw. procesu definiowania charakterystyki założeń,

³¹ Patrz A. Zalewski, *Teoretyczne podstawy zarządzania gminą*, [w:] H. Sochacka-Krysiak (red.), *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, Warszawa 2006, s. 18–21.

³² Stanowisko to przywołuje A. Zalewski za: J.D. Gwartney, R.E. Wagner, *Public Choice and the Conduct of Representative Government*, „Public Choice and Constitutional Economics” 1988, 3(10), patrz również: A. Zalewski, *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, [w:] idem (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2005, s. 12–16.

³³ Patrz: *Webster's Third New International Dictionary of the English Language: Unabridged, with Seven Language Dictionaries*, Published by Encyclopaedia Britannica Inc., Chicago 1986, s. 982.

³⁴ Zob.: B. Koźuch, *Zarządzanie publiczne. W teorii...*, s. 255.

³⁵ P. Tworek, *Ryzyko w zarządzaniu publicznym*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2017, 316, s. 198–206.

³⁶ Por.: T. Aven, *Risk assessment and risk management: Review of recent advances on their foundation*, „European Journal of Operational Research” 2016, 253(1), s. 3–12.

dotyczących rozwoju polityki lokalnej i regionalnej, budując odpowiednie sieci wzajemnych powiązań³⁷. Zaobserwować można, iż zarządzanie publiczne w takim kształcie przyczynia się do rozwoju gospodarczego państwa, buduje stabilność procesów społecznych i wpływa na obraz dobrobytu społecznego. Wnosi również znaczący wkład w budowę transparentności procesów decyzyjnych oraz partycypacji społecznej, wpływającej w dużym stopniu na kształtowanie właściwych relacji i budowę wzajemnego zaufania instytucji publicznych do obywateli. Można dostrzec ponadto coraz większą otwartość na włączenie w proces decyzyjny dialogu społecznego wraz z postępującym procesem przestrzegania prawa na każdym szczeblu sprawowania władzy publicznej³⁸.

Omawiając dalsze aspekty zarządzania publicznego, należy wskazać, iż zarządzanie to traktowane jest również jako zintegrowane działania, wspierane odpowiednimi mechanizmami, dzięki którym można zabierać głos w istotnych kwestiach. Można zatem dojść do wniosku, iż zarządzanie publiczne powinno dawać gwarancję formułowania politycznych, ekonomicznych oraz społecznych priorytetów. Musi być widoczny również konsensus społeczny, na podstawie którego uwzględniane będą preferencje wielu grup interesariuszy zaangażowanych w procesy podejmowania decyzji i wpływających na alokację zasobów i dóbr w organizacji³⁹. Także niezwykle ważnymi podmiotami procesu zarządzania publicznego są różnego rodzaju ośrodki sprawowania władzy publicznej, sektor prywatny, ale i całe społeczeństwo. Przedstawiciele władzy publicznej za pomocą dobrego prawa powinni budować odpowiednie podstawy polityczne i organizacyjne, które wydają się niezbędne do prawidłowego funkcjonowania zróżnicowanego systemu społeczno-gospodarczego. Natomiast funkcjonujący obok sektora publicznego sektor prywatny generuje w widocznym stopniu miejsca pracy. Dlatego trzeba pamiętać, iż należy dawać odpowiednie możliwości rozwojowe także dla tego sektora, który za pomocą właściwych bodźców jest w stanie stworzyć perspektywę do dobrej i długookresowej współpracy. Dość istotną rolę w tym systemie odgrywa społeczeństwo, które za pomocą swoich przedstawicieli podejmuje aktywnie działania w sferze ekonomicznej oraz społecznej. Każdy z wymienionych podmiotów reprezentuje silne i słabe strony. Jednak ważne w tym procesie pozostaje bez wątpienia zagwarantowanie odpowiednich warunków dla konstruktywnej współpracy. Zatem na proces zarządzania publicznego składa się suma wszystkich działań instytucji

³⁷ K. Sienkiewicz-Małjurek, *Sieci tworzenia wartości w zarządzaniu kryzysowym*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej”, Seria: Organizacja i Zarządzanie, 2018, 121, s. 449–455.

³⁸ Por.: J. Hausner, op. cit., s. 45–50.

³⁹ Znalezienie właściwej metody pogodzenia wielu stron w zarządzaniu decyzjami nie jest procesem prostym, jednak wymaga odpowiedniego nastawienia, asertywności oraz umiejętności słuchania potrzeb.

publicznych (prywatnych) oraz osób, których współpraca ma doprowadzić do realizacji zamierzonych celów. Należy pamiętać, iż jest to proces długofalowy, zachodzący w sposób ciągły, który pozwala na zmianę konfliktogennych interesów. Zapewnia on również warunki, stosując mechanizmy negocjacji i kooperacji, do osiągnięcia porozumienia pomiędzy wszystkimi stronami uczestniczącymi w dyskusji⁴⁰.

W sferze funkcjonowania administracji publicznej można wskazać dwa jej strategiczne obszary, tj. administrację rządową oraz administrację samorządową. W ramach działalności tych dwóch struktur widoczne są niezwykle przydatne w zarządzaniu celami procesy komunikacyjne, które wysyłają i nadają informacje do mediów oraz bezpośrednio do obywateli⁴¹. Ocena takiej działalności najczęściej odbywa się poprzez analizę ich sprawności, efektywności oraz skuteczności działania, coraz częściej skierowanej na budowę społeczeństwa informacyjnego⁴². Niezwykle ważnym czynnikiem, bezpośrednio wpływającym na polepszenie funkcjonowania administracji publicznej, jest przede wszystkim odejście od tradycyjnych narzędzi administrowania oraz zastąpienie ich nowoczesnymi instrumentami zarządzania. Można tutaj wymienić chociażby zastosowanie nauki Nowego Zarządzania Publicznego czy projektu *Lean Management* pokazujących nowe spojrzenie na świat organizacji i człowieka w nim żyjącego. Zatem nowe techniki administrowania i zarządzania zadaniami publicznymi koncentrują się na rynkowych aspektach gospodarowania zasobami publicznymi. Ma to duże znaczenie w kontekście zwiększania efektywności świadczonych usług publicznych oraz skuteczności organizacyjnej i funkcjonalnej w sferze publicznej. Stosowane coraz częściej przez instytucje publiczne nowe technologie informatyczne stają się niezwykle cenne, wpływając przy tym na rozwój integracji społecznej. Zastosowanie ich w szerszym zakresie powoduje rozwój samej sfery informacyjnej, a także daje możliwość zaspokajania głównych potrzeb związanych z sektorem technologii IT. Stąd pojawiają się nowe potrzeby, przyczyniające się do wizerunkowej zmiany podmiotów administracji publicznej. Można zatem tutaj wskazać m.in.: potrzeby ekonomiczne, polegające na zaspokajaniu oczekiwań społecznych poprzez działalność gospodarczą, np. e-handel, e-usługi, potrzeby informacyjne, polegające na nieustannym zdobywaniu nowej wiedzy, np. e-administracja oraz potrzeby społeczne, gdzie

⁴⁰ Por.: J. Micklethwait, A. Wooldridge, *Szamani zarządzania*, Poznań 2000, s. 45–64.

⁴¹ Patrz A. Ferens, I. Macek, *Administracja i polityka. Wprowadzenie*, Wrocław 1999, s. 150–151.

⁴² Społeczeństwo informacyjne z każdym rokiem się rozwija i wykorzystuje nowe rozwiązania technologiczne. Interesujące założenia dotyczące rozwoju elektronicznej administracji, wskazanie systematyki e-administracji i zmian organizacyjnych wynikających z wdrażania nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych w urzędach administracji publicznej prezentuje: K. Jastrzębska, *Elektroniczna administracja jako narzędzie wdrażania zmian organizacyjnych*, Warszawa 2019.

widać duże nadzieje zainteresowanych stron, dotyczące wymiernych efektów przeprowadzanych zmian, np. w obszarze e-zdrowia czy e-bezpieczeństwa⁴³.

Podsumowanie

Współczesne podejście do zarządzania publicznego w organach administracji rządowej i samorządowej wymusza zastosowanie menedżerskiego podejścia do zarządzania całym sektorem publicznym. Podejście takie gwarantuje możliwość różnicowania nowoczesnych technik zarządzania, które mogą zostać wykorzystane stosownie do potrzeb różnych obszarów administracji publicznej. Nowoczesne podejście do procesu zarządzania celami i zadaniami w administracji publicznej ma niezwykle ważne znaczenie, widoczne szczególnie, gdy dotyczy nastawienia organizacji publicznych na osiąganie wyników oraz decentralizację procesów decyzyjnych. Takie spojrzenie na zarządzanie publiczne przez pryzmat funkcjonowania i rozwoju sektora administracyjnego może mieć również odpowiednie zastosowanie w strategicznym podejściu do planowania założeń organizacyjnych, pozwalając przy tym na wykorzystanie mechanizmów rynkowych, których celem jest poprawa efektywności i skuteczności wykonywanych przez administrację zadań. Dlatego gwarancja sukcesu każdej organizacji publicznej, która funkcjonuje w zakresie realizacji spraw publicznych, zależna jest od zrozumiałych i przyjaznych regulacji prawnych, właściwie skonstruowanej kultury organizacyjnej czy jakości zatrudnionych w niej pracowników. Pojawia się tutaj kolejne ważne zagadnienie, jakim jest właściwie wyselekcjonowana i przygotowana kadra pracowników, która bez wątplenia tworzy filar i najważniejszy zasób każdej organizacji, nie tylko publicznej, ale również i prywatnej, sformalizowanej i luźnej⁴⁴. W takim procesie sprawnego zarządzania publicznego implementowanego do systemu administracji publicznej warto skierować się na zrozumienie istoty funkcjonowania administracji publicznej, jej aspektowości i uwarunkowań czy zarządzania zasobami ludzkimi, jednak jest to temat na kolejne, wciąż aktualne rozważania naukowe.

⁴³ Zob.: P. Sienkiewicz, *Bezpieczeństwo obywateli RP, jako czynnik jakości życia*, Warszawa 2009, s. 87–91.

⁴⁴ Por.: I. Różańska-Bińczyk, *Menedżer publiczny i jego rola w zarządzaniu zasobami ludzkimi w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego*, „E-mentor” 2017, 4(71), s. 45–48.

Bibliografia

Literatura

- Aniszewska G., *Kultura organizacyjna w zarządzaniu*, Warszawa 2007.
- Aven T., *Risk assessment and risk management: Review of recent advances on their foundation*, „European Journal of Operational Research” 2016, 253(1).
- Boć J. (red.), *Administracja publiczna*, Warszawa 2007.
- Bozeman B., *Public values: citizens' perspective*, „Public Management Review” 2019, 21(6).
- Bugdol M., *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej. Teoria i praktyka*, Warszawa 2008.
- Cooke M.L., *Scientific Management of the Public Business*, „The American Political Science Review” 1915, 9(3).
- Ferens A., Macek I., *Administracja i polityka. Wprowadzenie*, Wrocław 1999.
- Gawroński H., *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Warszawa 2010.
- Górski G., *Historia administracji*, Warszawa 2001.
- Gwartney J.D., Wagner R.E., *Public Choice and the Conduct of Representative Government*, „Public Choice and Constitutional Economics” 1988, 3(10).
- Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Kraków 2008.
- Izdebski H., *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, 1.
- Izdebski H., *Badania nad administracją publiczną*, [w:] J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, Warszawa 2003.
- Janowski T., *Digital government evolution: From transformation to contextualization*, „Government Information Quarterly” 2015, 32(3).
- Jastrzębska K., *Elektroniczna administracja jako narzędzie wdrażania zmian organizacyjnych*, Warszawa 2019.
- Jørgensen T.B., Rutgers M.R., *Public values: Core or confusion? Introduction to the centrality and puzzlement of public values research*, „The American Review of Public Administration” 2015, 45(1).
- Lynn L.E., *Public management. A concise history of the field*, [w:] E. Ferlie, L.E. Lynn, C. Pollitt (red.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford–New York 2007.
- Koźuch B., *Zarządzanie publiczne jako dyscyplina naukowa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” 2005, 1.
- Koźuch B., *Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji*, Warszawa 2004.
- Kuźnik F., *Stare i nowe koncepcje zarządzania publicznego w strukturach samorządu terytorialnego*, [w:] B. Koźuch, T. Markowski (red.), *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, Białystok 2005.
- Koźmiński A.K., *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Warszawa 2005.
- Mazur S., *Historia administracji publicznej*, [w:] J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, Warszawa 2003.

- Micklethwait J., Wooldridge A., *Szamani zarządzania*, Poznań 2000.
- Przybyła M. (red.), *Organizacja i zarządzanie. Podstawy wiedzy menedżerskiej*, Wrocław 2001.
- Różańska-Bińczyk I., *Menedżer publiczny i jego rola w zarządzaniu zasobami ludzkimi w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego*, „E-mentor”, 2017, 4(71).
- Rutka R., *Uwarunkowania ewolucji wiedzy o organizacji i zarządzaniu*, [w:] M. Czerska, A.A. Szpitter (red.), *Koncepcje zarządzania*, Warszawa 2010.
- Sienkiewicz-Małyjurek K., *Sieci tworzenia wartości w zarządzaniu kryzysowym*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej”, Seria: Organizacja i Zarządzanie, 2018, 121.
- Sienkiewicz P., *Bezpieczeństwo obywateli RP, jako czynnik jakości życia*, Warszawa 2009.
- Sudoł S., *Podstawowe problemy metodologiczne nauk o zarządzaniu*, „Organizacja i Kierowanie” 2014, 1(161).
- Supernat J., *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, „Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe. Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Białymstoku” 2003, 2.
- Tworek P., *Ryzyko w zarządzaniu publicznym*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2017, 316.
- Wojciechowski E., *Zarządzanie w sektorze publicznym – od modelu tradycyjnego do Governance*, [w:] D. Strahl (red.), *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 2007, 1161.
- Wren D.A., *The History of Management Thought*, 5th ed. (paperback), Wiley 2005.
- Zalewski A., *Teoretyczne podstawy zarządzania gminą*, [w:] H. Sochacka-Krysiak (red.), *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, Warszawa 2006.
- Zalewski A. (red.), *Nowe zarządzanie w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2005.
- Webster's Third New International Dictionary of the English Language: Unabridged, with Seven Language Dictionary, Published by Encyclopaedia Britannica Inc.*, Chicago 1986.

Akty normatywne

- Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1648 ze zm.).
- Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 2070 ze zm.).
- Ustawa z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 214).
- Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2597 ze zm.).
- Ustawa z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie informacji w ochronie zdrowia (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 2465).
- Ustawa z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 285 ze zm.).

- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 września 2010 r. w sprawie wykazu certyfikatów uprawniających do prowadzenia kontroli projektów informatycznych i systemów teleinformatycznych (Dz.U. z 2010 r. Nr 177, poz. 1195).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz.U. z 2011 r., poz. 526).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 2013 r. w sprawie zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach (Dz.U. z 2013 r., poz. 249).