

Rozdział 1

Od scentralizowanego administrowania do partycypacyjnego zarządzania publicznego

„Choć mamy świetne strategie,
to jednak od czasu do czasu spójrzmy na rezultaty”.
Winston Churchill

Podstawowe pojęcia

*administrowanie • zarządzanie • zarządzanie publiczne • New Public
Management • Public Governance*

1.1. Zarządzanie a administrowanie

Zarządzanie rozumiane jako ciąg czynności obejmuje: planowanie, podejmowanie decyzji, organizowanie, kierowanie ludźmi i koordynowanie ich działań oraz kontrolowanie. Działania te skoncentrowane są na zasobach organizacji, które mają dla niej szczególne znaczenie (m.in. ludzkich, finansowych, rzeczowych i informacyjnych) i wykonywane z zamiarem osiągnięcia wyznaczonych celów w sposób sprawny i skuteczny. Zarządzanie jest więc procesem kierującym działaniem danej organizacji na efektywne osiąganie jej celów. Przy definiowaniu zarządzania zwraca się również uwagę na czynnik wpływu. Często samo przeświadczenie o możliwości posiadania przez kierującego istotnych zasobów staje się czynnikiem źródłowym dla skutecznego wywierania wpływu, a więc kierowania organizacją. Ze sprawnością w zarządzaniu wiąże się planowanie nastawione na oczekiwanie, że zarządzający trafnie zidentyfikuje problemy, zanim jeszcze się pojawią.

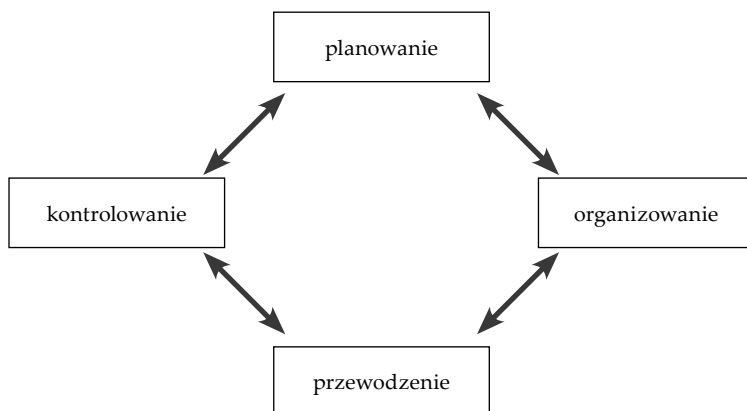
Proces zarządzania, bez względu na rodzaj zarządzanej organizacji oraz jej konkretne cele, można scharakteryzować dzięki wyróżnieniu czterech podsta-

wowych funkcji, a zarazem rodzajów czynności, jakimi w zarządzaniu są: planowanie, organizowanie, przewodzenie, kontrolowanie. Układają się one w proces odnawiający się cyklicznie (rys. 1.1).

Zasadniczą składową **planowania** stanowi formułowanie celów i określanie sposobów ich osiągnięcia. W tym kontekście pojawia się konieczność właściwego gospodarowania informacjami, ich pozyskiwania i przetwarzania w związku z podejmowaniem odpowiednich decyzji. Konsekwencją planowania jest tworzenie oznaczonej w czasie kolejności działań. Plan jest swoistą mapą, która podpowiada kolejność sekwencji, harmonizuje działania, wskazuje ścieżki postępowania. Na **organizowanie** składa się z kolei grupowanie działań i zasobów; czyni się to w celu przydzielenia odpowiednich ról poszczególnym składowym organizacji oraz ukształtowania kanałów komunikacyjnych. Dobrze wypełniony etap organizowania daje trwalsze podstawy dla **przewodzenia**, kierowania ludźmi i motywowania ich działań. Najogólniej mówiąc, należy w taki sposób pobudzić do działania poszczególnych członków organizacji, aby ich aktywność była zgodna z zaplanowanymi celami i przyczyniała się do ich realizacji. Efektem, do którego dąży skuteczny kierownik, jest sprawne współdziałanie zespołu. Bez niego nawet najlepsze plany i procedury organizacyjne nie zapewnią faktycznego osiągnięcia celów. Ostatnia ze wskazanych funkcji – **kontrolowanie** – jest zwrotnie sprzężona z pozostałymi. Pozwala na określenie rzeczywistych rozbieżności w stosunku do zakładanych wzorców. W procesie kontroli zarządzający uzyskuje informację o odchyleniach i formułuje zalecenia naprawcze. W razie potrzeby może też skorygować pierwotne założenia i dostosować je do obecnie posiadanych możliwości i zasobów.

Rysunek 1.1.

Elementy procesu zarządzania



Źródło: opracowanie własne.

W ujęciu modelowym pojęcie zarządzania ma konotację szerszą od pojęcia administracji. Jednak w praktyce ściśle odseparowywanie ich obu nie jest ani zasadne, ani możliwe. W realnym świecie skuteczne zarządzanie nie może abstrahować od administrowania, a nawet najrzetelniejsze administrowanie bez zarządzania staje się rutynowe i z czasem coraz mniej efektywne. Samo administrowanie jest nieautonomiczne w tym sensie, że obejmuje realizację pewnego katalogu zadań na podstawie władczych (zarządczych) instrukcji i często przybiera postać proceduralnych form prawnych. Zarządzanie zaś zakłada autonomię ośrodka decyzyjnego (zarządzającego) w wyznaczaniu oraz osiąganiu celów z odpowiednim dopasowaniem metod, w tym także metod administracyjnych.

Gdy się mówi o **administracji publicznej**, ma się na myśli „zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach” [Izdebski, Kulesza, 2004, s. 93]. **Administrowanie** zorientowane jest na działanie w imieniu oraz na rachunek władz publicznych. Jest realizowane na podstawie przepisów prawa i w jego granicach oraz w ramach kompetencji danego organu. Administruje się zatem w interesie publicznym oraz w ramach cedowania na aparat administracyjny wykonawczych uprawnień władzy politycznej. W ujęciu modelowym czyni się to bezosobowo, hierarchicznie, w sposób ciągły i stabilny. Stabilność oraz ciągłość działań administracji publicznej polega zasadniczo na niezmiennym i szczegółowym stosowaniu regulacji prawa publicznego.

Za niewłaściwe należy uznać uproszczenie, iż w administracji publicznej się jedynie administruje, a w przedsiębiorstwach głównie zarządza. Administrowanie zorientowane jest na powtarzalność, która nierzadko sprowadza się do przestrzegania formalizmów, co można odbierać jako działanie z natury pasywne. W rzeczywistości jest jednak inaczej i w organizacjach publicznych autonomiczne działania aktywne są niezbędne, aby sprawnie wykonywać obowiązki wyznaczone prawem. Jest to m.in. związane ze stale występującą w administracji potrzebą uwzględniania konkretnych okoliczności w podejmowaniu decyzji publicznych. Administracyjne stosowanie prawa polega często na rozstrzyganiu w indywidualnych przypadkach, co siłą rzeczy wymaga autonomicznego namysłu, a jego brak dowodzi nie o profesjonalizmie, lecz o dysfunkcji. Mówiąc najkrócej: jednym z najistotniejszych, wewnętrznych zagrożeń dla sprawności działania każdej administracji będzie niezdolny samodzielnie wnioskować służbista.

Administrowanie i zarządzanie to wcielenia działań wynikających z uprawnień władczych, kojarzonych z **rządzeniem**; jest ono rozumiane jako mechanizm koordynacji działań zbiorowych (kierowania w najszerszym znaczeniu). Samo rządzenie stanowi wspólny rezultat aktywności jego uczestników i ma swoje systemowo-polityczne i ustrojowo-prawne uwarunkowania oraz konsekwencje. W tym kontekście zarządzanie stanowi jedną z funkcji rzą-

dzenia i jest dostosowane do potrzeb i specyfiki koordynacji spraw publicznych. Różnice występują przede wszystkim w sposobach doboru kadr, metodyce formułowania celów i doborze narzędzi wykonawczych. W przypadku administrowania priorytetowe są: nadzór, kontrola oraz hierarchiczne przewodzenie, zaś w zarządzaniu – planowanie/programowanie, organizowanie, motywowanie i kontrolowanie. Spójny spłot administrowania i zarządzania daje oczekiwaną wypadkową w postaci **zarządzania publicznego**; rozumie się je jako zgodne z prawem i dostosowane do konkretnych uwarunkowań strategiczne koordynowanie biegiem spraw publicznych, przy jednoczesnym dbaniu o bieżącą, proceduralną obsługę procesów instytucjonalnych oraz wywiązywaniu się z obowiązków wynikających ze służebnej roli administracji, która stanowi głęboki (tj. niesprowadzający się jedynie do służby cywilnej) sens pojęcia *civil service*.

1.2. Zarządzanie publiczne

Od lat 80. XX wieku w życiu publicznym upowszechniają się standardy organizacji i zarządzania zaczerpnięte z sektora prywatnego, w tym także pochodzące z firm multinarodowych i transnarodowych. Wiele spośród nich przenika do centralnej i lokalnej administracji publicznej. Silniejsze są związki występujące pomiędzy administracją a jej otoczeniem i interesariuszami, w tym także z biznesem. Coraz więcej jest form publiczno-prywatnej kooperacji. Oprócz uwarunkowań ideologicznych, politycznych, technologicznych i finansowych, przyczynami zacieśniania się tych relacji oraz przenikania metod i form organizacyjnych są dążenia do sprostania coraz bardziej złożonym wyzwaniom społecznym, gospodarczym i publicznym. Od administracji publicznej oczekuje się przede wszystkim efektywności – i to w bardzo szerokim znaczeniu, obejmującym nie tylko skuteczne wykonawstwo przepisów prawa, ale i bieżące wypełnianie zobowiązań polityczno-publicznych i świadczonych usług. W dojrzałych demokracjach życie publiczne jest jawne i jawne jest jego finansowanie, co w oczywisty sposób warunkuje działanie administracji, ale stanowi również ideał, który w praktyce nie jest realizowany jednakowo – zarówno w skali kraju, jak i w wymiarze europejskim oraz w skali globalnej. Zróżnicowanie to wynika z odmiennych uwarunkowań, m.in. kulturowych, historycznych, geopolitycznych, gospodarczych czy społecznych. Generalnie można stwierdzić, że jawność życia publicznego idzie w parze z aktywnymi postawami obywatelskimi, partycypacją i współdecydowaniem.

W wymiarze naukowym **analizy zarządzania publicznego** zajmują „się badaniem sposobów i zakresu harmonizowania działań zapewniających prawidłowe wyznaczanie celów organizacji tworzących sferę publiczną oraz optymalnego wykorzystywania możliwości zorganizowanego działania ludzi, nakierowane-

go na kreowanie publicznych wartości oraz na realizację interesu publicznego” [Kozuch, 2005, s. 21]. Do krajowych prekursorów tego kierunku należą m.in.: W. Kieżun, A. Podgórecki, K.W. Frieske, J. Gardawski, J. Hausner, Z. Leoński, Z. Rybiński, W. Dawidowicz, S. Kowalewski, J. Służewski czy J. Starościak. Ich praca znalazła wielu wybitnych kontynuatorów w osobach m.in. S. Mazura czy J. Woźnickiego. Zwracają uwagę coraz liczniejsze opracowania autorów młodszych pokoleń, m.in. M. Augustyniak, A. Sobol, M. Zawickiego czy A. Zybały. Do grona tego mają nadzieję dołączyć także piszący te słowa, których badawczy wkład już wcześniej ogniskował się wokół zagadnień rządzenia wielopasmowego (*governance*), układów sieciowych (*policy networks*), dialogu i deliberacji. Lista autorów jest niestety wybiórcza i niepełna, ale na podawanie jej wersji pełnej nie ma tu miejsca.



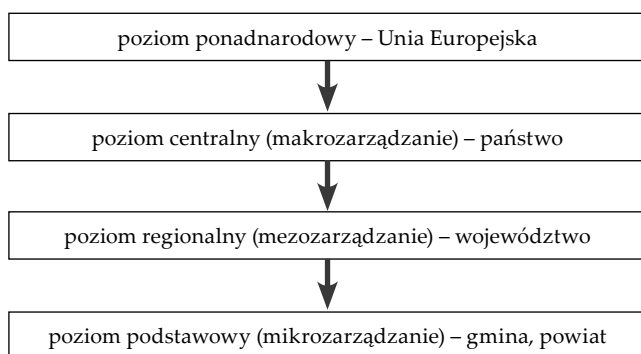
Istotą podejścia charakterystycznego dla zarządzania publicznego jest interdyscyplinarność, przejawiająca się m.in. w próbach łączenia problematyki nauk o polityce i administracji z naukami zgłębiającymi zagadnienia organizacji i zarządzania.

Problemowy zakres zarządzania publicznego zależy od punktu widzenia oraz przyjmowanych kryteriów. Kryteria wyjściowe odnoszą się do: konkretnej dziedziny życia społecznego oraz poziomu zarządzania sprawami publicznymi w ramach danej dziedziny, uznawanego za adekwatny. Wśród wielu obszarów życia społecznego, w odniesieniu do których zasadne jest formułowanie założeń zarządzania publicznego, można wskazać m.in. relacje gospodarcze, kulturę, zdrowie, edukację, bezpieczeństwo oraz wiele innych, wynikających z katalogu zadań właściwych określonym instytucjom administracyjnym. Poziom zarządzania, który przyjmuje się za odpowiedni, może odpowiadać zadaniom publicznym gmin, powiatów, województw czy całego państwa. Może także, a w wielu wypadkach stanowi to obowiązek, odwoływać się do uwarunkowań zarządzania publicznego w skali makro – np. w odniesieniu do mechanizmów koordynacyjnych UE, albo międzynarodowych standardów, które regulują poszczególne sektory i sektory w wymiarze globalnym, jak to ma miejsce w przypadku transportu lotniczego czy wodnego.

Dotyczące spraw lokalnych praktyki gminne noszą z kolei znamiona mikrozarządzania publicznego. Na poziomie powiatu przeważa mezozarządzanie, które widać także wyraźnie w województwie, gdzie jest jednocześnie uzupełniane elementami makrozarządzania publicznego, uwzględniającego uwarunkowania ogólnokrajowe, ponadnarodowe (unijne), a także międzynarodowe (rys. 1.2). Wskazane wymiary zarządzania publicznego pozostają ze sobą w stałych interakcjach i nawzajem się warunkują (są sprzężone zwrotnie).

Rysunek 1.2.

Poziomy
zarządzania
publicznego



Źródło: opracowanie własne.

Zarządzanie publiczne, w odróżnieniu od zarządzania w sektorze prywatnym, ma jawne konotacje polityczne. Podejmowane działania służą osiągnięciu celów polityki publicznej, a menedżerowie publiczni są jednocześnie politykami (bądź od polityków są pośrednio lub bezpośrednio zależni). Działalność organizacji publicznych jednoznacznie ograniczają przepisy prawa, które stanowią o granicach ich aktywności oraz determinują rodzaje pól ich zaangażowania. Podmioty prywatne także funkcjonują w ramach wyznaczanych im przez prawo, jednak wybór konkretnych kierunków legalnej mobilizacji relatywnie częściej zależy od ich autonomicznych decyzji.

W Polsce ewolucja w ujmowaniu spraw publicznych – od optyki charakterystycznej dla tradycyjnego administrowania do bliskiego współczesności zainteresowania zarządzaniem publicznym – ma stosunkowo niedługą historię. Pojęcie zarządzania publicznego przez niektórych autorów bywa nadal rozumiane intuicyjnie. Z tego powodu może pojawiać się niejasność co do tego, czy wyodrębnianie zarządzania ze względu na jego podmiot (jakim jest organizacja publiczna) jest uzasadnione, czy też stanowi tylko niepotrzebną komplikację ogólnego rozumienia zarządzania, formułowanego w odniesieniu do organizacji, bez specjalnego rozdzielania jej niepublicznych i publicznych cech i funkcji. Jest to jednak błędne podejście. Wyodrębnianie domeny, podmiotów, cech czy funkcji zarządzania publicznego ma sens nie tylko ze względu na potrzebę aktualizacji pojęć, ale także ze względu na jego rosnące znaczenie, za którym nie zawsze nadążają rozwiązania formalne.

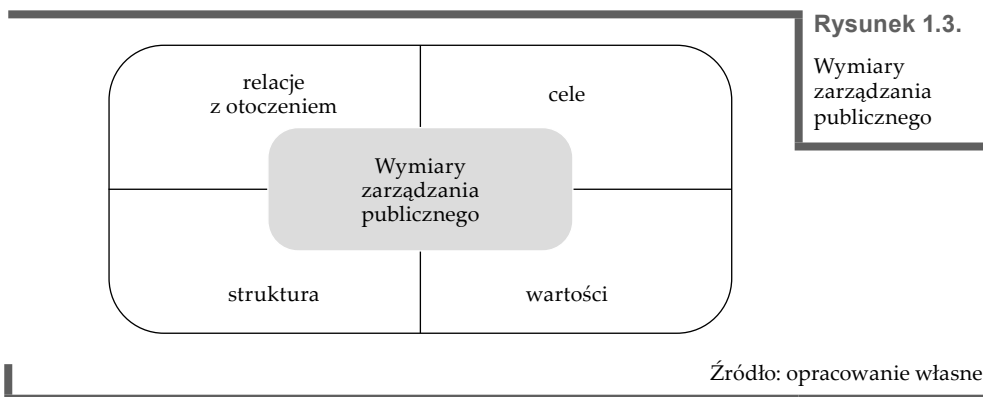
Według **George’a A. Boyne’a** [2002] „publiczność” organizacji przesądza o jej strukturze wewnętrznej, charakterze relacji z otoczeniem oraz celach. Wszystko to łącznie kształtuje swoisty zestaw wartości, stanowiących o istocie podejmowanych działań i jej sposobie funkcjonowania. W organizacjach publicznych będzie to przede wszystkim odpowiedzialność za dobra zbiorowe. Jest ona egzekwowana z jednej strony w granicach prawa – przez organy wyższego rzędu, a z drugiej

– przez samych obywateli; generalnie: w granicach mandatu politycznego, jaki władzom nadaje suweren, a więc wyborcy.

W tym kontekście organizacja publiczna może być definiowana za pośrednictwem swoich cech, odróżniających ją od organizacji prywatnej. Będą to:

- osadzona w sektorze publicznym domena działania (w odróżnieniu do domeny działania podmiotów rynkowych, które lokują się w sektorze prywatnym),
- wybór publiczny podyktowany kryteriami społeczno-politycznymi (w odróżnieniu do wyboru prywatnego, motywowanego kryteriami komercyjnymi).

Kryteria te, w sposób pośredni, ale widoczny nawiązują do elementów **teorii potrzeb**. Najogólniej biorąc, potrzeby mogą być zaspokajane indywidualnie i zbiorowo. Przykładowo w sposób indywidualny obywatel zaopatruje się w rzeczy codziennego użytku, korzystając z komercyjnego rynku proponowanych mu ofert. Natomiast gdy ten sam obywatel korzysta z dóbr publicznych, zaspokaja swe potrzeby za sprawą możliwości, jakie stwarzają określone rozwiązania publiczne, kierowane do wszystkich członków społeczeństwa. Zaspokajając potrzeby na oba sposoby, zawsze jesteśmy uwarunkowani kontekstem – otoczeniem, na które, prócz uwarunkowań losowych i sytuacyjnych, składają się rozmaicie ze sobą posplatane uwarunkowania społeczne, gospodarcze i polityczne. Uwarunkowania te zwrotnie współkształtują zachowania zarówno jednostek, jak i zbiorowości. Kształtują także strategiczny element otoczenia, jakim dla organizacji jest jej „publiczność”. Przejawia się to w czterech zasadniczych wymiarach: relacji z otoczeniem, specyficznych celach, odmiennej strukturze, stosowanych wartościach (rys. 1.3).



Gdy się mówi o **relacjach z otoczeniem**, warto podkreślić ich złożoność; mają na nią wpływ również sieci uwarunkowań działań publicznych (*policy networks*). Sieci mogą wspierać, ale i utrudniać działania, przyczyniając się nawet do naruszenia systemowo-politycznej stabilności. **Cele** organizacji publicznych są spe-

cyficzne, bo wynikają ze wspólnoty własności tychże podmiotów. Są zarazem wielowymiarowe do tego stopnia, że bywają niejednoznaczne. W tzw. wolnym świecie wśród omawianych celów na pierwszy plan wysuwają się sprawiedliwość i odpowiedzialność. Podmioty publiczne są częstokroć przez interesariuszy „popychane” w wielu kierunkach jednocześnie i skłaniane nawet do działań ze sobą kolidujących. Może się to przyczyniać do rozpraszania, a nawet marnotrawstwa zasobów publicznych. Dlatego szczególnie ważne jest równoważenie, uzgadnianie oraz godzenie odmiennych celów, których osiągnięcie zaspokaja potrzeby interesariuszy, a jednocześnie nie godzi w uogólniony interes publiczny. W odniesieniu do **struktury** zwraca się zwykle uwagę na organizacyjne niesprawności związane z nadmierną biurokracją, której towarzyszy mniej elastyczne i mało autonomiczne zarządzanie, aniżeli ma to miejsce w przypadku organizacji rynkowych. Te ostatnie, bez balastu biurokracji i przy wykorzystaniu elastycznych i autonomicznych form zarządzania, zdecydowanie szybciej reagują na zmiany w otoczeniu. Oczywiście kierują się przy tym interesem publicznym w znacznie mniejszym stopniu, aniżeli są do tego zobowiązane organizacje publiczne, których struktury podlegają dużo ściślejszym i determinującym ich kształt regulacjom formalnym. Jeśli zaś chodzi o **wartości**, to najogólniej mówiąc, są to: symbole, stany rzeczy, sytuacje i przedmioty, które ludzie cenią ze względu na przypisywaną im stabilność znaczeń oraz wyjątkowe cechy sprawiające, że na podstawie tychże znaczeń można rozstrzygać o tym, co słuszne i pożądane. Wartości są wiążą się z działaniami. Stanowią dla nich drogowskaz i są przez nie zwrotnie modyfikowane. Jest to istotą ewolucji systemów etycznych, które mogą w skrajnie odmienny sposób oceniać i sankcjonować moralną wartość czynów tej samej kategorii. Również wyrastające z nich wzorce kulturowe różnią się w sposób znaczący. Biorąc pod uwagę to, że bardzo istotna część działań organizacyjnych ma charakter wartościowo-racjonalny, należy mieć stale na uwadze to, w jaki sposób w danym momencie układu się w społeczeństwie zestaw najważniejszych wartości. Układ ten determinuje swoisty algorytm kulturowy inspirujący określony styl działań organizacyjnych. W naukach o zarządzaniu wspomniany styl utożsamiany jest z kulturą organizacyjną. Z kolei w politologii uwypukla się zagadnienia związane z elementami kultury politycznej i administracyjnej, wskazując, że w poszczególnych jej typach mogą w różnych konfiguracjach dominować wzorce biurokratyczne, rynkowe bądź wspólnotowe. Oddziaływanie tak rozumianej kultury na sektor publiczny jest widoczne choćby na przykładzie praktycznej realizacji tzw. etosu służby publicznej, który ma nawiązywać do pożądanych postaw oraz zawodowych aspiracji funkcjonariuszy. Zwraca się w tym kontekście uwagę na fakt, iż dla menedżerów publicznych motywacja ekonomiczna bywa mniej ważna niż dla osób zajmujących podobne stanowiska w biznesie. Po części (oraz w sposób zwrotny – jako tzw. samospełniające się proroctwo) to rzekome nastawienie pracowników administracji na etos staje się jedną z przyczyn stosunkowo niskich wynagrodzeń w administracji publicznej. Zdarza się, iż za nobilitację uważa się sam fakt pełnienia służby publicznej oraz zajmowania określo-

nego stanowiska w jej strukturze. Słabe powiązanie wynagrodzenia z efektami pracy może być przyczyną malejącej orientacji pracowników na publiczne cele oraz administracyjną sprawność i szeroko rozumianą efektywność. Przywołany przykład pokazuje, że wartości stanowią kluczowy składnik kultury politycznej i administracyjnej, uwzględniającej ocenę oraz gradację celów, dopasowywanie struktur oraz modyfikowanie relacji. We współczesnych demokracjach (poliarchiach) mogą one, a nawet powinny być oceniane przez interesariuszy i dyskutowane publicznie, co zdecydowanie odróżnia administrację od innych organizacji, o których katalogach wartości dyskutuje się mniej i rzadziej. Organizacje publiczne są bardziej sformalizowane, co dotyczy także procesów decyzyjnych w nich zachodzących. Podejmowane w ich obrębie decyzje są z założenia mniej ryzykowne, ale i mniej elastyczne; wynika to z przyjętych priorytetów czynienia zadość społecznemu poczuciu bezpieczeństwa, stabilizacji i kontynuacji. Może się to przyczyniać do wzmacniania postaw zachowawczych wśród urzędników, utrwalania rutyny organizacyjnej oraz wzmacniania hierarchicznej biurokracji. Zagrożenie to stanowi kolejny powód do regularnych ewaluacji rezultatów polityk publicznych, które powinny być w otwarty sposób dyskutowane oraz odwołane do wartości stanowiących dla nich drogowskaz.

Perspektywa formalna pozwala do **kręgu podmiotów zarządzania publicznego** zaliczyć instytucje sektora finansów publicznych, w tym: administrację rządową i samorządową, a także podmioty korzystające ze środków publicznych, m.in. organizacje pozarządowe uczestniczące w realizacji zadań publicznych.

Administrację rządową można podzielić na dwie kategorie generalne: administrację centralną oraz administrację terenową. Kategoria administracji rządowej występująca w przepisach prawnych, ale normatywnie niezdefiniowana w sposób generalny, określa jeden z dwóch głównych filarów całego systemu organizacyjnego administracji publicznej w państwie, ulokowany na poziomie zarówno centralnym, jak i terenowym. **Administracja centralna** obejmuje złożony układ organizacyjno-funkcjonalny, który tworzą organy, urzędy i inne podmioty o różnym statusie prawnym (m.in. agencje rządowe, fundusze celowe). Ich właściwość obejmuje obszar całego państwa. Strukturę administracji centralnej uzupełnia administracja państwowa pozarządowa; składają się na nią organy administracji niepodlegające kierownictwu Rady Ministrów, np. Państwowa Inspekcja Pracy, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji czy Komisja Nadzoru Finansowego. Organy te są autonomiczne wobec struktury administracji centralnej, niezależne od rządu. Obok administracji centralnej drugim zasadniczym składnikiem ustroju administracji w państwie jest **administracja terenowa**. Obejmuje ona tę część administracji publicznej, której cele, funkcje i zadania realizowane są w ramach określonych jednostek podziału terytorialnego państwa przez organy, urzędy i inne podmioty określone terytorialnie. Na ten szeroki system administracji terenowej składają się dwa podsystemy: **administracja rządowa terenowa oraz zdecentralizowana administracja samorządowa**. Jeśli spojrzeć na system administracji rządowej terenowej przez pryzmat podmiotowy, należy wskazać w jej

obrębnie na administrację zespoloną w postaci wojewody oraz kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży oraz organy administracji niezespolonej. W ten sposób działają także zdecentralizowane i samodzielne podmioty samorządu terytorialnego, tworzące strukturę administracji samorządowej: gminy, powiaty i województwa – obejmujące swym władztwem tylko określoną część obszaru państwa. Sieć organów administracji publicznej w Polsce jest więc gęsta i rozbudowana, a przy tym odznacza się dość skomplikowanymi relacjami pomiędzy poszczególnymi jej elementami.

Kategorię autonomiczną stanowią organizacje działające na rzecz dobra publicznego – **organizacje pozarządowe**. Są to regulowane ustawowo stowarzyszenia i fundacje, ale także związki zawodowe, organizacje pracodawców, ochotnicze straże pożarne, koła gospodyń wiejskich, partie polityczne i wiele innych. Wskazane przykłady nawiązują jedynie do niektórych społecznych podmiotów organizacyjnych, których funkcjonowanie przewiduje prawo. Tak zwany trzeci sektor jest bowiem bardzo różnorodny. Organizacje społeczne (nie tylko ze względu na fakt, że korzystają ze środków publicznych) powinny być koordynowane zgodnie z ideą zarządzania publicznego i same także powinny się tą ideą kierować, koordynując wdrażane przez siebie decyzje oraz zmiany w otoczeniu. Organizacje trzeciego sektora realizują zadania publiczne zlecone przez administrację różnych poziomów. Jako organizacje pożytku publicznego mają także możliwość korzystania ze środków pochodzących z 1% podatku dochodowego obywateli-darczyńców, co w znaczeniu funkcjonalnym spaja je z systemem podmiotów zarządzania publicznego.

Organ władzy publicznej to osoba bądź zespół ludzi uprawnionych do wykonywania określonych czynności w imieniu państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Rozumianego w ten sposób organu nie należy utożsamiać z jego działaniem w pojęciu potocznym, w którym kojarzony jest on z konkretnie umiejscowionym (budynek) zapleczem kadrowym (funkcjonariusze) wraz z odpowiednim wyposażeniem (akta, archiwa, oprzyrządowanie techniczne itp.). Składniki te są bardzo ważne, stanowią o realnych mocach sprawczych podmiotu realizującego określone funkcje publiczne. Jednak organem w rozumieniu formalnym jest wyodrębniony prawnie urząd, z jego celami, zadaniami, funkcjami, stanowiskami, wyposażony w określone zasoby, w tym zasoby ludzkie, umożliwiające obsadzanie urzędowych stanowisk i realizację powierzonych zadań. Przykładowo na urząd Prezydenta RP składają się wszystkie regulacje projektujące i uzasadniające jego istnienie, a także regulujące tryb obsadzania tego urzędu. Jednak pełnomocnym organem staje się urząd wtedy, gdy zostaje obsadzony przez konkretną osobę, która w sposób prawomocny (w tym przypadku drogą elekcji) uzyskała mandat do jego sprawowania. Mówiąc najkrócej, organem staje się formalnie wyodrębniony urząd, którego stanowiska decyzyjne są legalnie obsadzone przez konkretnych funkcjonariuszy publicznych. Wśród sposobów kreacji organów publicznych wymienia się organy powoływane z mocy prawa na podstawie: elekcji, powołania, nominacji, zawartej umowy (kontraktu). Wskazuje się

także na bardziej generalne uwarunkowania kreacji organów. Obok wspomnianej już kreacji z mocy prawa, można podać przykłady powoływania organów dyktowane: kryterium pochodzenia (statusu społecznego), w wyniku losowania, albo stanowiące rezultat zmian w obrębie systemu politycznego i zasad ustrojowych – od demokratycznych transformacji do niedemokratycznych zamachów stanu [Boć, 2003].

Organu władzy publicznej nie należy zarazem mylić z instytucją władzy publicznej, choć niestety jest to błąd dość powszechnie spotykany. **Instytucja** ma o wiele szersze znaczenie i zbiega się w swych konotacjach z pojęciem organu jedynie w wąskim wycinku. Organ to zawężone pojęcie prawno-ustrojowe. Jest ono definiowane w sposób formalny, a w praktyce ma konkretne odniesienie osobowe, administracyjne i organizacyjne (konkretne osoby na konkretnych stanowiskach z konkretnymi uprawnieniami). Natomiast pojęcie instytucji odnosi się przede wszystkim do wzorców i wynikających z nich dyspozycji do działań (i zaniechań), które tkwią znacznie głębiej – są osadzone bliżej fundamentów danej kultury politycznej i administracyjnej. Mogą to być wiążące wzory zachowań, sprzyjające, ale i niesprzyjające decentralizacji, partycypacji czy współdecydowaniu.

Przepisy prawa i normy prawne są odbierane przez obywateli tym lepiej, im bardziej są zgodne z instytucjonalnymi wzorcami kulturowymi. Modyfikacja obowiązujących kulturowo wzorców instytucjonalnych jest zadaniem trudnym, czasochłonnym i budzącym wiele kontrowersji, a próby ich przebudowy, przy użyciu samych tylko narzędzi prawnych, często kończą się fiaskiem. Organ działa tym lepiej, im bardziej jego formuła prawna oraz praktyka wynikająca z jego osobowej obsady i organizacyjnych uwarunkowań pokrywają się z przeważającymi w danej kulturze wzorcami instytucjonalnymi. Można powiedzieć, że instytucjonalne wzorce ukierunkowują zbiorowe i jednostkowe wyobrażenia o tym, jak ogólnie powinien działać podmiot publiczny. Natomiast regulacje formalne nadają temu wyobrażeniu kształt w postaci konkretnego urzędu, który prawnomocnie obsadzony, zyskuje formalne właściwości organu. Działania formalnego organu władzy publicznej są w większym stopniu uznawane (legitymizowane) wówczas, gdy nadane mu formalne możliwości sprawcze oraz wynikająca z nich praktyka w sposób wierniejszy nawiązują do kulturowo uwarunkowanych wyobrażeń o tym, w jaki sposób dany organ powinien działać.

Uzasadnienie istnienia organizacji publicznych zawiera się w ich **misji**. Jest to cel stanowiący podstawowe kryterium osiągnięcia sukcesu. Misja powinna być ustalana zgodnie z wyznaczonymi standardami obowiązującymi w szerszych kontekstach – prawa międzynarodowego, wytycznych i zaleceń UE, a także w nawiązaniu do dobrych praktyk. Na ostateczne ukształtowanie treści misji mają wpływ oczekiwania społeczne i uwarunkowania polityczne, a jej ramy wyznacza obowiązujące prawo. Najogólniej biorąc, misją podmiotów publicznych jest prawdziwe dbanie (a nie jedynie formalna troska) o dobro wspólne oraz wyznaczanie kursu na optymalne zarządzanie sprawami publicznymi, które leżą w gestii danej jednostki. Misja może być realizowana zarówno przez świadczenie po-

wszechnie dostępnych usług, jak i przez ochronę interesów grup najsłabszych, a także na wiele innych, funkcjonalnie oraz sytuacyjnie uwarunkowanych sposobów. W realizacji potrzeb zbiorowych, które powinny być nieprzerwanie zaspokajane, organizacje publiczne są często monopolistami i w ich kompetencjach leżą decyzje inicjujące wykonawstwo zadań powierzanych organizacjom prywatnym (firmom działającym na rynku), organizacjom społecznym (NGO) lub podmiotom o mieszanej strukturze właścicielskiej (publiczno-prywatnym). Przykładowo do zadań samorządu gminnego należy dbanie o gminne drogi, cmentarze czy dostarczanie wody oraz odbiór odpadków z gospodarstw domowych (art. 7 ustawy o samorządzie gminnym). Z kolei powiat troszczy się m.in. o szpitala, szkoły ponadpodstawowe i zawodowe (art. 4 ustawy o samorządzie powiatowym). Mieszkańcy zwykle nie mają możliwości – albo tylko ograniczoną – wyboru świadczeniodawców usług publicznych. Za ich wyłanianie (np. w drodze konkursu czy przetargu), a także za stan realizacji zadań odpowiadają ostatecznie podmioty, dla których zadania te są obligatoryjne. Z powierzeniem wskazanych oraz wielu innych zadań podmiotom publicznym wiąże się domyślne uznanie ich roli jako swoistych regulatorów życia społecznego, którzy powinni się kierować zasadami dobra społecznego i bezpieczeństwa publicznego – w szerokim tego słowa znaczeniu.

W celu realizacji przypisanych im zadań organy władzy publicznej są uprawnione do nakładania i egzekwowania **świadczeń obowiązkowych**, najbardziej znanych w formie podatków. Czerpią stąd środki finansowe na pokrycie kosztów działalności bieżącej i inwestycyjnej. To rozpowszechnione rozwiązanie opatrzone jest potencjalną gwarancją równego dostępu obywateli do dóbr i usług publicznych. *Fiskus* to sięgające prawa rzymskiego pojęcie prawne, które z jednej strony uzasadnia oraz precyzuje rodzaje, zakres i adresatów świadczeń obowiązkowych, a także określa zasady i organizuje pobór zobowiązań. Z drugiej zaś strony ustanawia konstrukcję prawną umożliwiającą adresatom odwoływanie się od decyzji oraz zaskarżanie organów publicznych w sprawach podatkowych. Możliwość ta stanowi jeden z filarów sądownictwa administracyjnego i poprawia symetrię uprawnień, jakimi w relacjach prawnych dysponują podmioty publiczne i obywatele. Gospodarka pieniężna podmiotów publicznych, zwłaszcza w odniesieniu do środków pochodzących z podatków, powinna być przejrzysta. W jej praktyce należy zabezpieczać prawo odwoływania się od decyzji, a także możliwość dochodzenia roszczeń, także przez obywateli, wobec stosownych organów. Jeśli tak nie jest, a zakres oraz sposoby pozyskiwania i wydatkowania środków pochodzących z podatków są efektem arbitralnych decyzji władzy, wówczas mamy do czynienia z poważnym zniekształceniem sfery publicznej. Zostaje ona zdominowana przez patrymonialny fiskalizm, odciskający swoje piętno na funkcjonowaniu całego systemu polityczno-administracyjnego i nadający mu cechy niedemokratyczne, autorytarne.

Ważną cechą organizacji publicznych jest także **przejrzystość działania oraz otwartość na uczestnictwo** interesariuszy w procesie decyzyjnym. Wymaga tego

realizacja zasad demokracji, stanowiących ramową przestrzeń dla funkcjonowania otwartego systemu politycznego oraz sprawiedliwej i sprawnej administracji publicznej. Istnieją jednak pewne wyjątki od tej zasady. Dotyczą one m.in. tych służb publicznych (grup dyspozycyjnych), których celem jest ochrona porządku i bezpieczeństwa, a cele, środki oraz charakter ich działań są utajnione mocą (i przepisami) racji stanu. Dla przykładu operacyjne działania Policji lub Centralnego Biura Antykorupcyjnego są utajnione (choć ich odtajnienie w imię dobra wspólnego jest w demokracjach możliwe), a we współcześnie możliwych do wyobrażenia działaniach prokuratorskich nie ma miejsca dla partycypacji ani współdecydowania. Są to wyspecjalizowane podmioty publiczne o skonkretyzowanych celach i formach działalności, w stosunku do których zasada jawności działania oraz otwartości w większości ich rutynowych postępowań nie ma zastosowania. Nie oznacza to jednak, że podmiotów tych w ogóle nie dotyczą zasady przejrzystości i otwartości działań. Nie jest tak już ze względu na konstytucyjny prymat woli suwerena (narodu), który wynika z katalogu zasad demokratycznych. Dlatego choć działania niektórych służb, agencji czy organów na poziomie operacyjnym są utajniane, to jednak po wypełnieniu określonej prawem procedury zwykle możliwy jest wgląd w ich dokumentację. Możliwe jest nawet wszczęcie postępowania zmierzającego do wyjaśnienia: czy dana jednostka działała zgodnie z prawem, w sposób gospodarny i efektywny, czy dopełniła swych obowiązków i nie przekroczyła przy tym uprawnień, czy nie naruszyła dóbr osobistych albo interesu publicznego. W ten sposób zabezpieczona zostaje możliwość kontroli obywatelskiej, a także (w ramach określonych procedur) otwartość na krytykę działań tych podmiotów, których działania operacyjne ze swej natury nie spełniają kryteriów przejrzystości i otwartości. Historia zna wiele przykładów zaskarżania tego rodzaju podmiotów i wiele z tych procesów prowadziło potem do istotnych reform służb, agencji, organów zajmujących się sprawami porządku i bezpieczeństwa.

1.3. Geneza i reformy zarządzania publicznego

Na wieloaspektowy proces reformowania zarządzania publicznego miały wpływ dwie obszerne grupy czynników: (1) społeczno-ekonomiczne (m.in. globalizacja, demografia, nowe technologie, przemiany strukturalne); (2) polityczno-koncepcyjne (m.in. programowe idee partii politycznych, presja obywateli, wielonurtowy rozwój ekonomii politycznej, nowe koncepcje zarządzania, rozwój polityki społecznej i gospodarczej, rozwój ochrony środowiska etc.). Czynniki te, w sposób wielotorowy, stopniowy i wzajemnie sprzężony wpływały i wpływają nadal na projekty reform i implementacje zmian – także i tych ukierunkowanych na zwiększanie przejrzystości, otwartości działań, a także poszerzanie możliwości partycypacji obywateli w kształtowaniu biegu spraw publicznych.