

Tomasz Sudół

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

IDEA ZARZĄDZANIA W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

1. Wstęp

Jedną z konsekwencji zmian ustrojowych w Polsce, jakie nastąpiły po roku 1989, jest wprowadzenie trójszczeblowego systemu samorządu terytorialnego. Po krótkim okresie samorządności tylko na szczeblu gminy rząd Jerzego Buzka zdecydował się na rozwinięcie tej idei również na szczeble wyższe, tj. powiat i województwo. Wprowadzenie w życie idei powiatu samorządowego zostało połączone z likwidacją jednego szczebla administracji rządowej – tj. urzędów rejonowych. Natomiast na szczeblu województwa wprowadzenie władzy samorządowej zostało potraktowane jako poziom równoległy do urzędów wojewódzkich i wojewodów z przejściem przez Urząd Marszałkowski części kompetencji. Z woli ustawodawcy wszystkie miasta, które utraciły status miast wojewódzkich, otrzymały uprawnienia szczególne – miast na prawach powiatu. Taki szeroki zakres rozwoju samorządności w Polsce i stworzenie wielu nowych urzędów spowodowało powstanie nowej gałęzi nauk o zarządzaniu nazwanej zarządzanie w administracji publicznej. Specyfika sposobów powoływania i oceny uczestników tego typu zarządzania spowodowała wykształcenie się odmiennego modelu zarządzania.

2. Zarządzanie

Wiele definicji zarządzania można sprowadzić do części wspólnej, ujmując zarządzanie jako celową działalność, która dąży do zapewnienia trwania i rozwoju organizacji. „Warunkiem koniecznym, choć niewystarczającym, utrzymania ciągłości funkcji zarządzania i spełniających ją organów jest to, by istniał wyodrębniony z otoczenia obiekt zarządzania i by elementy tego obiektu odpowiadały na impulsy ośrodka kierowniczego. Ten warunek sformułowano jako warunek równowagi funkcjonalnej. Jest on spełniony wówczas, gdy układ jako całość i jako element wyraźnie wyodrębniony ze środowiska jest zdolny do samosterowania (formułowania celów i powodowania ich realizacji) oraz do utrzymania swej struktury [Kozłowski 1985]. Do realizacji warunku równowagi funkcjonalnej

niezbędne jest zarządzanie jako ciąg procesów wyrównawczych, który polega na stymulacji sprzecznych tendencji. Paradoksy i sprzeczności gromadzące się w organizacji zagrażają jej równowadze, dzięki zarządzaniu ich energia skierowana jest w stronę rozwoju. Punktem, w którym organizacja się rozpada, jest punkt, kiedy proces destabilizujący nie znajdzie przeciwwagi lub kiedy sprzeczności zupełnie nie wygasną. Stawia to wyzwanie przed organem zarządzającym, który nie może realizować przez dłuższy czas jednego programu wykonywania zadań, a musi tworzyć programy bardzo elastyczne i racjonalne, unikające determinizmu. Zarządzanie występuje jako sterowanie, czyli wyznaczanie celów i ich realizacja oraz budowanie układów regulacji automatycznej. Oba działania są procesami informacyjno-decyzyjnymi. Aby zaistniały powyższe procesy, organizacja musi posiadać zasoby. Organy zarządzające podejmują strategiczną grę o nie, która ma aspekt pozytywny i negatywny, poddany weryfikacji rynkowej i ocenie społecznej. W mającej pierwszorzędne znaczenie dla metodologii zarządzania pracy H. Fayola *Administration Industrielle et Generale* (wyd. pol. 1926) autor zdefiniował zarządzanie za pomocą pięciu funkcji:

- przewidywania,
- organizowania,
- rozkazywania,
- koordynowania,
- kontrolowania.

Jest to jeden z najpowszechniej występujących w literaturze procesów zarządzania (według tych funkcji).

W najbardziej znanej pozycji dotyczącej zarządzania *Praktyka zarządzania* P.F. Drucker (wyd. pol. 1994) zawarł idee zarządzania w następujących tezach:

- zarządzanie dotyczy przede wszystkim ludzi,
- zarządzanie jest głęboko osadzone w kulturze,
- zarządzanie wymaga prostych i zrozumiałych wartości, celów działania i zadań jednoczących wszystkich uczestników organizacji,
- zarządzanie powinno doprowadzić do tego, by organizacja była zdolna do uczenia się,
- zarządzanie wymaga komunikowania się,
- zarządzanie wymaga rozbudowanego systemu wskaźników pozwalających stale oceniać efektywność działania,
- zarządzanie musi być zorientowane na podstawowy i ostateczny rezultat, jakim jest zadowolony klient [Kuc 2004].

Program działania, wykorzystywania zasobów i osiągania celów jest strategią organizacji. Interakcje z otoczeniem, polityka organizacji, to, czym jest, jak służy otoczeniu, jakie są jej motywacje – jest misją organizacji. Strategia jest przedłużeniem misji i umożliwieniem „sprzężenia z otoczeniem”. Zachowanie właściwych procedur budowy strategii uprawdopodabnia skuteczność działania strategicznego, w tym opracowanie i wdrożenie skutecznej strategii. Skuteczną strategię można scharakteryzować następująco:

- technicznie sprawna,

- politycznie akceptowalna,
- zharmonizowana z podstawowymi kompetencjami i wartościami organizacji,
- etyczna, moralna, zorientowana na wspólne dobro [Kozuch 2004, s. 199].

3. Administracja publiczna

Misją administracji publicznej jest szeroko pojęta ochrona, dbałość i służenie interesom obywateli. Zwykło się ujmować administrację publiczną jako „przejęte przez państwo i realizowane przez jego zawiste organy, a także przez organy samorządu terytorialnego zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach” [Boć 1994, s. 12].

Administracja publiczna dzieli się na rządową, czyli radę ministrów i podporządkowane jej organy, oraz administrację samorządową, na szczeblu wojewódzkim, powiatowym i gminnym. Administracja samorządowa reprezentuje lokalne i regionalne wspólnoty mieszkańców. Źródłem słowa „administracja” jest łacińskie *administratio*, co znaczy zarządzać, kierować, organizować, służyć. Sama etymologia narzuca jednoznacznie związek z dyscypliną zarządzania, w tym wypadku zarządzania dobrem publicznym. „Istnienie tego rodzaju dobra jest przyczyną gromadzenia funduszy publicznych, koniecznych do finansowania procesów tworzenia dóbr publicznych [...], jak też finansowania urzędów publicznych. W związku z tym powstaje zasadnicze pytanie, czym jest dobro publiczne. Odpowiedź nie jest prosta, w literaturze przedmiotu występują znaczne kontrowersje. Wynikają one stąd, że na podstawie fizycznych cech dóbr nie zawsze można przeprowadzić ich podział na dobra publiczne i prywatne. [...] Najczęściej stosowanymi kryteriami są: kryterium użyteczności i kryterium odpłatności. [...] Dobrami publicznymi są te dobra (towary, usługi), które są finansowane przez budżet państwa, budżety samorządowe i inne fundusze publiczne. [...] Do dóbr publicznych należą: powietrze, jeziora, rzeki, autostrady, bezpieczeństwo zewnętrzne, działalność służb dyplomatycznych” [Owsiak 2004, s. 25].

To sytuuje administrację publiczną jako jednostkę ekonomiczną niedążącą do wypracowania zysku. Problem zarządzania strategicznego nie występuje w administracji rządowej, dotyczy prawie wyłącznie samorządu terytorialnego i tam ma zastosowanie. Specyfika zarządzania w organizacji, której misją jest użyteczność społeczna, powoduje powstanie swoistej kompilacji, jaką jest dyscyplina zarządzania w administracji publicznej.

„W przeciwieństwie do przedsiębiorstw niedochodowa organizacja służąca otoczeniu zazwyczaj osiąga jedynie niewielką część swoich bieżących dochodów z transakcji handlowych. Są one zwykle prowadzone ze stratami, a deficyty operacyjne pokrywają agencje rządowe [...]. Powodem takiego zachowania jest to, że odmiennie niż w przedsiębiorstwach wielkość i osiągalność subsydiów nie zależą od handlowej efektywności organizacji służącej otoczeniu. [...] Silnie subsydiowana instytucja niedochodowa jest zupełnie zniechęcana do działania strategicznego” [Ansoff 1985].

Rysują się tutaj dwa problemy: niedochodowość administracji i brak motywacji do wypracowania strategii zarządzania. „W Polsce zdecydowana większość badaczy twierdzi, że w sektorze publicznym można tylko rządzić, a nie zarządzać” [Kozuch 2004, s. 34]. Wracając do etymologii słowa administracja jako zarządzanie, „teoria organizacyjnych konfiguracji sektora publicznego nawiązuje do dwóch podstawowych zasad sprawnego działania, a mianowicie skuteczności (*effectiveness*) oraz ekonomiczności (*efficiency*), reprezentując przy tym holistyczne podejście do organizacji. [...] W kontekście głównych zasad i podejść do zarządzania organizacjami oraz podstaw teoretycznych zarządzania publicznego można uzasadnić potrzebę wyodrębnienia nowej subdyscypliny nauk o zarządzaniu” [Kozuch 2004, s. 50].

„Wzgląd badawczy, czyli punkt widzenia, z którego teoria zarządzania rozpatruje obiekt badań, to sprawność funkcjonowania organizacji jako całości oraz poszczególnych jej podsystemów. [...] Właściwym dla zarządzania publicznego obszarem zainteresowań jest sfera zarządzania organizacją z punktu widzenia prawidłowości i źródeł sprawności funkcjonowania organizacji oraz sprawnego realizacji przedsięwzięć” [Kozuch 2004, s. 54]. Postulat w administracji publicznej jest kryterium celowości, skuteczności, rzetelności, ekonomiczności. Postulaty te są unormowane w przepisach administracyjnych, czyli z mocy ustawy nie powinny powodować działań przyczyniających się do strat powstałych wskutek zarządzania finansami publicznymi.

4. Zarządzanie publiczne

„Zarządzanie publiczne to dyscyplina szczegółowa nauki o zarządzaniu, której głównym obiektem badań jest zarządzanie poszczególnymi organizacjami sfery publicznej [...] Zajmuje się ona badaniem sposobów i zakresu harmonizowania działań zapewniających prawidłowe wyznaczanie celów organizacji tworzących sferę publiczną oraz optymalnego wykorzystywania możliwości zorganizowanego działania ludzi, nakierowanego na kreowanie publicznych wartości i na realizację interesu publicznego” [Kozuch 2004, s. 65].

„Bezpośrednio po przystąpieniu do Unii Europejskiej makrozarządzanie powinno być ukierunkowane na zapewnienie wysokiego standardu realizacji potrzeb materialnych ludności i jednocześnie na przestrzeganie zasad demokracji obywatelskiej. Podstawą makrozarządzania powinny być następujące zasady:

- symbiozy państwa i rynku,
- komplementarności rynku i demokracji,
- dominacji mechanizmu rynkowego w gospodarowaniu,
- surowego paternalizmu państwowego,
- ekonomizacji sfery publicznej,
- samorządności i decentralizacji,
- przejrzystości i dezalienacji państwa.

Powyższe wyliczenie jest w istocie enumeracją zasad zarządzania publicznego, w ramach którego rozwiązuje się problemy zarządzania w skali makro” [Kozuch

2004, s. 65, 66]. Z tych zasad wynika postulat wprowadzenia zasad rynkowych do administracji publicznej jako impuls do tworzenia długoterminowej strategii, która jest teraz nieobecna w tej sferze. „Procesy reform zarządzania publicznego wywołały zjawisko marketyzacji tych usług. Polega ona na realizacji mieszanych strategii z co najmniej jedną cechą mechanizmu rynkowego (np. konkurencja, ustalanie cen, bodźce finansowe, procesy decyzyjne typu biznesowego). Innymi słowy marketyzacja nie obejmuje krańcowych rozwiązań, tj. tradycyjnego dostarczania usług publicznych oraz całkowitej prywatyzacji” [Kožuch 2004, s. 68]. Mieszana strategia powoduje nagromadzenie paradoksów, które destabilizują układ, ale wymuszają elastyczność oraz rozwój edukacyjny urzędników w celu usunięcia sprzeczności.

Ustawowy obowiązek przeprowadzania decyzji administracyjnych skutecznie, rzetelnie, sprawiedliwie i ekonomicznie znajduje bezpośrednie odbicie w zarządzaniu publicznym, czyli te dwa zbiory mają część wspólną w postaci subdyscypliny. Wszystkie funkcje zarządzania opisane powyżej, począwszy od H. Fayola, poprzez P.F. Druckera oraz zasady skutecznej strategii sformułowane przez B. Kożuch, można przypisać unormowanym wymogom administracji publicznej. Zasady transparentności, zasady rynkowe (postulat ekonomiczności, rzetelności), nastawienie na zadowolenie klienta, etyka, rozkazywanie, kontrola są obowiązkiem urzędnika administracji publicznej i stanowią meritum realizowania ustaw administracyjnych. Organy administracji i ich zarządzanie to struktura hierarchiczna, z zarządzaniem przez delegację opartą na ścisłym przepisie ustawy. Ogólna dyrektywa zarządzania rynkowego finansami publicznymi musi mieć bezpośrednie odniesienie ustawowe. Zarządzanie w jednostce budżetowej musi posiadać kryterium społeczno-polityczne: „organizację publiczną można określić jako złożoną całość, posiadającą cechy charakterystyczne dla wszystkich organizacji, wyróżniającą się specyficznym systemem celów i wartości, a w konsekwencji właściwym jej charakterem związków wewnątrz organizacji oraz ze środowiskiem zewnętrznym. W tym sensie można mówić o publiczności organizacji” [Kožuch 2004, s. 87]. Powoduje to specyficzną kompilację funkcji zarządzania i organizacji publicznej na podstawie ustawowej delegacji, a działania niegospodarne, powodujące marnotrawienie i złą gospodarkę finansową, są złamaniem tych zapisów. W sytuacji niegospodarności powstaje swoisty paradoks, a organ administracji, jako organ zarządzający, musi stworzyć plan realizacji warunku równowagi funkcjonalnej.

„Interakcje organizacji publicznej z ich środowiskiem zewnętrznym cechuje większa złożoność (*complexity*), gdyż odbiorcami dóbr i usług publicznych są różnorodne grupy społeczne. [...] Mniej stabilne otoczenie organizacji publicznych wynika z ich związków z polityką. Sytuację polityczną bowiem cechują częste zmiany, a ponadto politycy wyraźnie preferują działania krótkookresowe, gdyż znajdują się oni pod stałą presją osiągnięcia szybkich rezultatów działania” [Kožuch 2004, s. 91]. To jest przeszkodą w budowaniu długoterminowych strategii, gdyż organ zarządzający ulega doraźnym interesom organów nadrzędnych hierarchicznie. Problemem przy definiowaniu administracji publicznej jest fakt, że nie istnieje jedna formalna i materialna definicja administracji. Zaspokajanie potrzeb obywateli „odbywa się przez zawiste organy, a także przez organy samorządowe”,

co oznacza, że organy samorządowe wyłonione ze wspólnoty mieszkańców województwa, powiatu, gminy nie są organami zawisłymi, czyli państwowymi. Nie jest to jedyna definicja administracji: „Administracja jest to podejmowana w publicznym celu działalność państwa (i związków publicznoprawnych) poza ustawodawstwem i sądownictwem. [...] Organy te nie są ustawodawcze ani nie należą do sądownictwa (w znaczeniu działalności)” [Boć 1994, s. 10]. Politykę państwa wykonują podmioty ustawodawcze, a administracja rządowa jest ich wykonawcą w terenie, nie jest to obiektem zainteresowania zarządzania strategicznego. Problem polityczności samorządu terytorialnego *de facto* nie ma podstaw prawnych, więc polityka w budowaniu długoterminowej strategii nie może być czynnikiem istotnym. „Terminy polityka i polityka społeczna stosowane są na różne sposoby przez różnych ludzi. W szczególności znaczą one różne rzeczy dla ludzi w rządzie – polityków i członków rządów, głównych uczestników w uprawianiu polityki – z jednej strony i dla akademików, ludzi spoza rządu, z drugiej” [Levin 1997].

Oparcie decyzyjne organu zarządzającego na przepisach ustawowych i sztywny układ hierarchiczny powodują sformalizowanie organizacji. W literaturze to zjawisko nosi nazwę *counter-productive obsession* [Kozuch 2004, s. 94] i znaczy bezproduktywną obsesję, czyli przerost procedury nad rzeczywistym interesem zainteresowanego obywatela. Nieprawidłowości w instytucji przeformalizowanej są następujące:

- powolne podejmowanie decyzji bądź niepodejmowanie ich w ogóle,
- duża liczba przepisów utrudniająca ich znajomość, obawa przed odpowiedzialnością, omijanie przepisów wynikające z ich niezrozumienia i nieznajomości,
- sztywność instytucji, mała podatność na zmiany,
- fetyszyzacja przepisów prowadząca do działań nieużytecznych i sprzecznych z celami instytucji,
- pogłębianie wzajemnych izolacji jednostek organizacyjnych.

Czynniki wpływające na stopień sformalizowania instytucji to:

- rodzaj celów,
- stopień uzależnienia działań częściowych,
- charakter otoczenia,
- kwalifikacje pracowników,
- postawa pracowników,
- stopień scentralizowania,
- stopień dostępności zasobów,
- stopień integracji wewnętrznej.

Nauka zarządzania definiuje doskonalenie organizacji jako proces świadomego dokonywania ilościowych i jakościowych zmian składników istniejących w instytucji doprowadzającej do powstania nowej struktury o wyższym stopniu zorganizowania i przystosowanej do aktualnych i przyszłych przewidywanych warunków wewnętrznych i zewnętrznych.

Cykl życia organizacji dzieli się na trzy etapy:

- 1) formowanie się i wstępny rozwój,
- 2) stabilizacja i dynamiczna równowaga,
- 3) zmiana lub schyłek i rozpad.

„Doskonalenie organizacji wynika z następujących przesłanek:

- ludzie mają naturalne pragnienia osobistego doskonalenia i rozwoju,
- pracowników cechuje silna potrzeba akceptacji przez innych członków organizacji, a klimat w większości grup i organizacji nie sprzyja otwartemu wyrażaniu uczuć; konieczność ukrywania uczuć ujemnie wpływa na zadowolenie i wydajność pracy,
- cała organizacja i sposób jej zaprojektowania wpływa na zachowanie się w niej jednostek i grup: sposób, w jaki grupy robocze są ze sobą związane, wpływa na ich skuteczność; dlatego dla wykorzystania umiejętności i zdolności pracowników, wyeliminowania elementów organizacji hamujących wzrost i rozwój pracowników oraz akceptację grupy, niezbędna jest współpraca menedżerów i pracowników” [Kozuch 2004, s. 126].

Strategia zmian w organizacji opiera się na diagnozie potrzeby zmian i warunków, w jakich będzie przeprowadzana, a w dalszym etapie na dostosowaniu do wyników pierwszego procesu odpowiednich technik.

5. Zmiany w zarządzaniu publicznym

Przemiany w organizacji publicznej wymuszają: przystąpienie Polski do struktur unijnych, zmiany technologiczne, zmiany ustawodawstwa i decentralizacja. „Decentralizacja oznacza, że poszczególne podmioty administrujące mają wyraźnie określone kompetencje, ustalone bądź przekazywane z innych (wyższych) organów w drodze ustawowej, realizowane w sposób samodzielny i podlegające w tym zakresie jedynie nadzorowi weryfikacyjnemu organów kompetentnych. [...] Samodzielność jest konstytutywnym elementem decentralizacji, podkreślanym we wszystkich prawie definicjach” [Boć 1994, s. 138]. Warunek równowagi funkcjonalnej jest spełniony, gdy całość organizacji jest zdolna do samosterowania i utrzymania struktury oraz ciągłości funkcji zarządzania. Organizacja publiczna staje się podmiotem, który powinien stosować nowoczesne zasady zarządzania. „Rosnące zmiany w otoczeniu oraz przewidywania, że w przyszłości przedsiębiorstwa, bardziej niż obecnie, będą uzależnione od tych zmian, wskazują na konieczność odejścia od wielu dotychczasowych formuł zarządzania, tworzonych dla innych jakościowo warunków” [Penc 1999]. Pojawienie się trójszczeblowego systemu administracji samorządowej wymusiło wiele zmian w zarządzaniu urzędami. Wiele kompetencji zostało przeniesionych do innych szczebli lub zabranych samorządom po kilku latach. Ciągłe zmiany wprowadzane przez ustawodawcę powodują rozrost administracji, ponieważ rzadko utrata kompetencji idzie w parze ze zmniejszeniem zatrudnienia. Mimo przeprowadzonych już kilku dużych reform samorządowych i ich korekt, co kilka miesięcy wraca dyskusja o kolejnych zmianach i to w zakresach działalności i w liczbie jednostek na poszczególnych szczeblach. W chwili gdy samorządy są w trakcie przygotowywania wniosków dotyczących programów europejskich lub już w trakcie ich realizacji, koncepcje te stanowią poważne utrudnienie prac. A wysoka skuteczność administracji samorządowej została już wielokrotnie potwierdzona np. wielkością środków zaabsorbowanych z UE i myśleniem perspektywicznym w przygotowaniu się do kolejnych programów.

6. Zakończenie

Powołanie do życia trzech szczebli administracji samorządowej, bez zapewnienia im adekwatnych do zadań środków finansowych, było wielokrotnie krytykowane przez kolejne rządy. Ale wykorzystanie tych jednostek jako beneficjentów środków pomocowych z UE pokazuje ich skuteczność w działaniu. W każdym raporcie potwierdza się reguła, że jednostka lokalna administracji jest bardziej skuteczna niż agencje krajowe. Specyfika zarządzania publicznego wyznaczana jest przez system oceny określany przez ustawodawcę – czyli wybory. Każdy wójt, burmistrz i prezydent, przez cały okres pełnienia funkcji, musi pamiętać o kolejnej ocenie swojej działalności, najdalej za cztery lata.

Literatura

- Ansoff H.I., *Zarządzanie strategiczne*, PWE, Warszawa 1985.
 Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Ltd., Wrocław 1994.
 Duchniewicz S. (red.), *Metody i techniki zarządzania*, PTM, Warszawa 2004.
 Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 1996.
 Koźmiński A.K., *Współczesne koncepcje zarządzania*, PWN, Warszawa 1985.
 Kożuch B., *Zarządzanie publiczne*, Placet, Warszawa 2004.
 Kuc B.R., *Od zarządzania do przywództwa: dylematy władzy organizacyjnej*, Wydawnictwo Menedżerskie PTM, Warszawa 2004.
 Levin P., *Making Social Policy*, Open University Press, 1997.
 Owsiak S., *Finanse Publiczne*, Wydawnictwa Naukowe PWN, Warszawa 2004.
 Penc J., *Strategie zarządzania*, Placet, Warszawa 1999.

THE IDEA OF MANAGEMENT IN PUBLIC ADMINISTRATION

Summary

Changes in the legal system and admission of Poland to the EU structures caused a dramatic increase of the significance of the local government administration in Poland. Public management as a new field of management sciences is characterized with its own specificity resulting mainly from the letter of law. And the significance of such management results mainly from the access to the EU aid resources, of which the Polish local governments are the main consumers.