

Organizacja i zarządzanie w administracji publicznej

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Wstęp

Najstarszy zawód świata? Oczywiście urzędnik publiczny. To, co dziś nazywamy administracją publiczną towarzyszy nam jako zjawisko społeczne od początków cywilizacji ludzkiej. Początkowo rzecz jasna, jako coś oczywistego, ale niedostrzeganego, z czasem opisywanego i wrogiego, by w końcu stać się czymś, co widzimy dzisiaj: zorganizowaną działalnością nakierowaną na realizację wytyczonego celu. Gdy do słowa „administracja” dodamy określenie „publiczna” to już wiadomo, że sprawowana jest przez państwo, w najszerszym tego słowa znaczeniu, a więc zarówno przez organy państwowe, jak i związki publicznoprawne (samorządowe) i inne podmioty¹, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb społeczeństwa. W swoich działaniach opiera się na Konstytucji RP i innych źródłach prawa powszechnie obowiązującego. Efektem jej ewolucji było powstanie państwa prawnego, w którym administracja jest podporządkowana ustawom zawierającym normy dwustronnie obowiązujące (zarówno obywateli, jak i organy administracyjne). Państwem, w którym obywatelowi służą formalne prawa do obrony jego praw na drodze uporządkowanego postępowania administracyjnego, z możliwością poddania aktu administracyjnego orzecznictwu sądów badających legalność aktów administracyjnych. Dzisiaj dostrzegamy, że administracja publiczna organizuje, porządkuje i reglamentuje nasze życie, szczególnie wtedy, gdy nabiera ono wymiaru publicznego oraz gdy opuszczamy zacisze własnych siedzib i wchodzimy w różnorakie relacje z innymi podmiotami (osobami fizycznymi i prawnymi). Nasze życie prywatne także podlega ścisłemu określeniu przez administrację. Choć ciągle wierzymy, że akt urodzenia to akt biologiczny, to jednak szybko przekonujemy się, że niezbędne jest potwierdzenie tego aktu przez odpowiedniego urzędnika. Tak samo dzieje się, gdy urzędnik „omyłkowo” wystawi akt zgonu i nagle okaże się, że musimy „udowodnić”, że żyjemy. Stara zasada mówi, że każdy z nas może robić, co chce, chyba że prawo tego zabrania, a osoby prawne mogą robić tylko to, na co prawo im pozwala. Czy ciągle tak jest? Różnorodne relacje społeczne każą nam ważyć odpowiedź na to pytanie. Przede wszystkim jednak współczesna administracja to bezpieczeństwo, opieka zdrowotna, edukacja, organizacja i zapewnienie usług publicznych. Na co dzień więc przekonujemy się, że jakość pracy administracji przekłada się bezpośrednio na jakość naszego życia. Dodatkowo ostatnie lata stawiają przed administracją kolejne wyzwania: rewolucja partycypacyjna i rozwój społeczeństwa obywatelskiego, silny trend poprawy standardów zarządzania, nieuchronne procesy informatyzacji czy „przewracająca” świat do góry nogami pandemia COVID-19. To wszystko powoduje, że administracja nie jest już wieżą z kości słoniowej, a zwinną i sprawną organizacją podlegającą wciąż ewolucji i zmuszoną do adaptowania się do szybko zmieniającego się otoczenia. Urzędnicy administracyjni natomiast ciągle muszą zdobywać nowe umiejętności. Ideal? Już nie, to wymóg naszych czasów i nieskrywane oczekiwanie współczesnych społeczeństw. Jeśli administracja nie spełnia tych warunków, to naj-

¹ E. Ochendowski, Prawo administracyjne część ogólna, Toruń 2001, s. 18.

blizsze wybory mogą zmienić jej kierownictwo, a w konsekwencji i skład personalny samej administracji.

Celem naszej pracy jest kompleksowe przedstawienie narzędzi organizacji i zarządzania administracją publiczną. W wymiarze ogólnym zagadnienie to jest przedmiotem licznych publikacji, ale mamy wrażenie, że do tej pory było ono prezentowane w sposób wyrywkowy. Zwracano uwagę jedynie na jego poszczególne aspekty. Naszą ambicją jest przedstawienie całego katalogu obszarów, mechanizmów i narzędzi funkcjonowania współczesnej administracji publicznej. Zamieszczony na końcu pracy wykaz bibliograficzny prezentuje nie tylko znakomite prace najwybitniejszych polskich badaczy problematyki, lecz także uzmysławia, że większość publikacji to artykuły w czasopiśmie naukowych, niezwykle wartościowe, ale z natury swej fragmentaryczne. Oczywiście można wskazać kilkanaście pozycji książkowych, jednak część z nich zajmuje się tylko fragmentami prezentowanego przez nas zakresu, inne zaś potwierdzają, że ciągle jest miejsce na analizy pogłębione i prezentujące znaczne obszary funkcjonalne administracji publicznej. Naszym zamiarem jest przy tym nie tylko przedstawienie najważniejszych zagadnień, lecz także podpowiadanie, które rozwiązania uważamy za najskuteczniej prowadzące do nowoczesnej administracji. Podejmujemy więc wysiłek ukazania konkretnych zakresów wymagających zmian i doskonalenia, konkretnych narzędzi, jakich należy i warto użyć, konkretnych przepisów, których trzeba przestrzegać, lecz także tych, które są szczególnie pomocne we wprowadzaniu administracji publicznej w XXI wiek.

Potrzebę takiego spojrzenia na polską administrację uzmysławia lektura takich prac, jak: „Standardy dobrej administracji w prawie administracyjnym” *M. Princa*, „Zarządzanie, organizacje i organizowanie – przegląd perspektyw teoretycznych” pod redakcją naukową *K. Klincewicz*„, „Planowanie przebiegu projektów” pod redakcją naukową *M. Trockiego i P. Wyróżbskiego*, „Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji” przygotowana przez zespół *D. Sześciło, A. Mednis, M. Niziołek i J. Jakubek-Lalik*, „Organizacja i zarządzanie w administracji publicznej. Zarys wykładu” *Z. Włodka*, „Procesy kierowania w administracji publicznej” *K. Kłosowskiej-Lasek*. Wszystkie wskazane pozycje oraz wiele innych przywołanych w bibliografii prac stanowiły ważne źródło wiedzy i inspiracji, a uzupełnione przez badania i obserwacje własne autorów pozwalają stworzyć kompleksowy obraz polskiej administracji publicznej, jej sposób organizacji i – co najważniejsze – scharakteryzować mechanizmy i narzędzia zarządzania administracją i w administracji. Włączenie do tej analizy doświadczeń i dorobku ośrodków międzynarodowych pozwala także pokazać nowości i kierunki ewolucji administracji publicznej na początku XXI wieku.

We wszystkich rozdziałach zastosowaliśmy podobny sposób analizy – każdy rozdział rozpoczyna się od przedstawienia stanu prawnego, uwarunkowań zarządzania, praktyki stosowania oraz kolejnych etapów i elementów tworzących opisywany obszar aktywności administracji publicznej. Taka kolejność pozwala na poznanie analizowanych zagadnień całościowo. Z tego powodu zastosowaliśmy odpowiednie metody badawcze, dobrane do postawionego problemu, czyli tego, jaki jest stan polskiej administracji i perspektywy jej ewolucji w kierunku unowocześnienia i dostosowania do zmieniającego się otoczenia społeczno-gospodarczego. Stąd wynika oczywiście wielość wykorzystywanych metod analitycznych: metody instytucjonalno-prawnej, metody analizy treści czy w końcu metody źródłowej. Niezależnie od tego, z której metody korzystaliśmy w konkretnym fragmencie analizy, zawsze były one stosowane w sposób celowy, systematyczny i zaplanowany, z zachowaniem rygorów metodologicznych, przede wszystkim obiektywizmu podejścia. Ostatecznie cała praca jest przykładem zastosowania metody analizy systemowej, w której administrację publiczną traktujemy jako system składający się z wielu powiązanych ze sobą różnymi aspektami elementów, wpływających i warunkujących się wzajemnie. Każdy z tych elementów jest niezbędny, ponieważ bez nich system byłby upośledzony i inny niż jest w rzeczywistości. Stąd wieloaspektowość i wielokierunkowość naszych poszukiwań i analiz.

Praca składa się z piętnastu rozdziałów ułożonych w logiczną całość. Rozpoczyna się rozdziałem przedstawiającym najważniejsze kategorie i zagadnienia charakteryzujące administrację pu-

bliczną. Czytelnik znajdzie tu także najistotniejsze wiadomości z zakresu współczesnych doktryn i teorii budujących nowy obraz administracji w zmieniającym się świecie, pozna kierunki i tendencje rozwojowe administracji XXI wieku.

Rozdział II to charakterystyka tej części administracji, która w sposób zasadniczy zmienia ją (lub „betonuje”) od środka – kierownictwa, i choć o roli czynnika ludzkiego będzie mowa w całej pracy, to właśnie tu zarysowano podstawy prawne jego kształtowania i funkcjonowania oraz najważniejsze problemy organizacyjno-zarządcze, zmieniające nieco miejsce kadry kierowniczej.

Trzeci rozdział poświęcony jest problematyce planowania strategicznego i polityce rozwojowej, które stanowią dziś jedno z najważniejszych wyzwań. Wychodząc od elementarnych, jak się zdaje, kategorii, pokazuje obowiązki i narzędzia realizacji tych zadań przez administrację publiczną, szczególnie samorządową. Jego intencją jest także wskazanie na drogi poprawy tej „pięty achilleusowej” polskich samorządów.

Rozdział IV prowadzi do kolejnego zagadnienia wynikającego z planistycznych obowiązków administracji, do realizacji zadań publicznych. Omówiony w nim zostanie nie tylko mechanizm ich formułowania w regulacjach prawnych i praktyce dnia codziennego, lecz także współpraca podmiotów zobowiązanych i przydatnych do ich realizacji.

Kolejny rozdział otworzy zakres nowatorskich, choć niekoniecznie nowych, narzędzi realizacji zadań przez administrację. Pokaże, jak rozwiązywać problemy wcześniej nieznane, a przede wszystkim niemożliwe do rozwiązania w dotychczasowych strukturach. Tymi narzędziami są projekty, których podstawowe zasady, mechanizmy i organizację omówimy na bazie nawiązania do reguł zarządzania.

Rozdział VI poświęcony jest partycypacji społecznej, która stanowi obecnie najwyraźniejszy nurt zmian i rozwoju współczesnych społeczeństw. Nieodwracalnie ludzie chcą współuczestniczyć w wypracowywaniu decyzji przez administrację publiczną, a wszędzie tam, gdzie to możliwe, podejmować decyzje. Część samorządów „narzeka” na brak aktywności swoich mieszkańców, ale są też takie, które odczuwają presję obywatelską nie tylko organizacji pozarządowych, ale także obywateli świadomych swoich praw i potencjału głosu wyborczego.

O kolejnym przejawie nowych więzi traktuje rozdział omawiający doradztwo w sektorze publicznym. Proces jeszcze niedawno nieznany, a już z całą pewnością niedoceniany, postrzegany przez wielu jako tworzenie synekur dla „swojaków”, pokazuje nowe oblicze doradztwa, sięgania do wiedzy, umiejętności i doświadczenia poza tradycyjne struktury administracyjne. Bezpośrednio wiąże się to z jakością pracy administracji, jakością skategoryzowaną, ujętą w sprawdzone w sektorze prywatnym ramy.

Rozdział VIII przedstawia nie tylko najpopularniejsze w świecie systemy zarządzania jakością, znane już i naszej administracji, lecz także narzędzia służące do poprawy jakości pracy administracji. Pogłębieniem tej problematyki jest rozdział IX przedstawiający zasady, cele i standardy kontroli zarządczej. Wymaga ona stałego doskonalenia z powodu komplikującego się charakteru zadań realizowanych przez administrację publiczną, a z drugiej strony rosnącej odpowiedzialności kadry kierowniczej i szeregowych urzędników wobec prawa i społeczeństwa. Wsparciem w procesie doskonalenia są tu niewątpliwie reguły audytu wewnętrznego, który prezentowany jest w rozdziale X.

Zasadniczego znaczenia w budowaniu nowych relacji administracji i społeczeństwa, szczególnie w wymiarze lokalnym, nabiera wdrażanie zasady jawności i dostępności informacji oraz danych publicznych. Rozdział XI nie tylko wprowadza w „sekrety otwartości”, ale także pokazuje nowe mechanizmy tworzone przez wdzierającą się w codzienne życie sztuczną inteligencję. Na bazie tych nowości rozdział XII prezentuje sprawdzone reguły organizacji urzędu i jego pracy. Opisuje reguły prawne określające granice samodzielności, ale także odpowiedzialności oraz prezentuje nowe

podmioty organizacyjne administracji, nowocześniejszej, sprawniejszej i tańszej. Wszystko to wymaga nowych kadr, odpowiednio przygotowanych, umocowanych i zmotywowanych.

Rozdział XIII pokazuje także najnowsze trendy wyrastające z doświadczeń lat 2020–2022 w zarządzaniu zasobami ludzkimi. Rozdział XIV poświęcony został zagadnieniu zarządzania kryzysowego z uwzględnieniem nowych doświadczeń powstałych na bazie pojawienia się i rozwoju pandemii COVID-19 w latach 2020–2022.

W rozdziale XV prezentujemy najnowsze narzędzia wykorzystywane w zarządzaniu publicznym, które opierają się na dorobku psychologii, socjologii i nauk o zarządzaniu, aby precyzyjnie dostosować swoje działania do potrzeb społecznych. Interwencje behawioralne, *policy lab* czy zarządzanie wartością w administracji publicznej wytycza nowe kierunki w myśleniu o administracji.

Wierzmy, że prezentowana problematyka zainteresuje każdego aktywnego obserwatora i uczestnika życia publicznego. Wszak każdy z nas codziennie spotyka się z różnymi przejawami aktywności administracji publicznej, czy to w wymiarze konsumpcji zbiorowej (jako beneficjenci świadczonych usług publicznych), czy też w wymiarze indywidualnym, osobistym (jako adresaci decyzji administracyjnych lub innych przejawów aktywności urzędniczej). Jakość pracy administracji nie może być nam obojętna. Jednak w tej szerokiej kategorii aktywnych obserwatorów i uczestników życia publicznego są grupy, dla których funkcjonowanie administracji to codzienność.

Publikacja skierowana jest przede wszystkim do trzech grup adresatów. Pierwszą z nich są praktycy (urzędnicy i menedżerowie średniego i wyższego stopnia, parlamentarzyści i radni) – osoby na co dzień zajmujące się zarządzaniem publicznym, które powinny zainteresować się książką chcąc poznać różne narzędzia zarządzania, także w świetle najnowszych badań. Obecnie poszukując wiedzy na ten temat skazani są na sięganie do wielu różnych rozsianych publikacji.

Drugą grupą są studenci oraz słuchacze studiów podyplomowych, którzy poznając różne aspekty zarządzania publicznego trafiają na pewną przypadkowość poznawanych zagadnień. Warto w tym miejscu podkreślić, że to właśnie od ich przygotowania w znacznym stopniu zależy przyszłość całej organizacji politycznej społeczeństwa, jaką jest przecież państwo.

Ostatnią grupą, *last but not least* (z ang. nie mniej ważną), jest kadra kierownicza administracji publicznej (krajowego i samorządowego szczebla), poszukująca i wierzymy, że dostrzegająca strategiczną konieczność rozwoju tejże administracji, doceniająca rodzące się trendy i sterująca w społecznie oczekiwanych kierunkach.

Autorzy

Przejdź do księgarni →



ksiegarnia.beck.pl