

Innowacyjne formy zarządzania publicznego. Studium dogmatyczne i administracyjnoprawne

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Wstęp

Zmiany technologiczne zachodzące coraz dynamiczniej w społeczeństwach tzw. globalnej Północy wymuszają ewolucję w postrzeganiu nie tylko procesów zarządzania na różnych poziomach funkcjonowania społeczeństw, ale i modyfikują podejście do prawa jako systemu norm stanowionych przez wskazane organy publiczne. Prawo nie jest już tak statyczne jak jeszcze kilkadziesiąt lat temu, kiedy taką trwałość rozwiązań normatywnych identyfikowano z dojrzałością systemu prawnego państw Europy Zachodniej. Współcześnie na różnych poziomach interakcji międzynarodowych poszukuje się rozwiązań, które w odpowiedzi na procesy internacjonalizacji i europeizacji mechanizmów zarządzania publicznego miałyby charakter innowacyjny, tzn. w sposób nowatorski odpowiadałyby na wyzwania, przed którymi stają współczesne społeczeństwa. Te wyzwania wynikają ze wspomnianych zmian technologicznych i pojawiania się zjawisk nieistniejących, a zatem nieregulowanych wcześniej, ale także są pochodną powiązań sieciowych, czyli rosnących współzależności pomiędzy różnymi grupami społecznymi. Politologzy interpretują te współzależności jako rodzaj sprzężeń zwrotnych, „które napędzane przez taniejącą i coraz bardziej dostępną technologię, stają się coraz bardziej zwarte, coraz bliższe. (...) Spiętrzenie pętli sprzężeń zwrotnych w niezwykle skomplikowane sieci (dotyczy nas wszystkich) jako jednostki, jako przedsiębiorstwa, jako państwa”¹.

Przyjmując perspektywę socjologiczną *Piotra Sztompki*, należy społeczeństwo widzieć przez pryzmat relacji. Jego zdaniem społeczeństwo to „przestrzeń międzyludzka”. W takim rozumieniu społeczeństwo nie jest organizmem ani sumą składników, czyli pojedynczych działań, „ale przede wszystkim tym, co się dzieje w przestrzeni międzyludzkiej. (...) (D)zieje się to znaczy nieustannie zmienia, (...) w każdej dziedzinie życia społecznego ulega przemianom, transformacji”². *P. Sztompka* nazywa ten proces społecznym „stawaniem się”. Ze względu na równoczesność, natychmiastowość zdarzeń społecznych wynikającą z dynamicznego przepływu informacji, takie „stawanie się” ma współcześnie dużo bardziej kompleksowy charakter niż kiedyś i zachodzi znacznie szybciej niż jeszcze kilkadziesiąt lat temu³. Taką definicję społeczeństwa nazywa się w literaturze socjologicznej strukturalną – społeczeństwo tworzy sieć relacji, jest konstituowane przez formy odnoszenia się ludzi do siebie⁴. Przestrzeń międzyludzka

¹ P. Dembiński, w: J. Klich (red.), *Globalizacja* s. 20.

² P. Sztompka, *Przestrzeń życia codziennego*, s. 5.

³ *Ibidem*, s. 6.

⁴ T. Sółdra-Gwiżdż, *Model społeczeństwa*, s. 236 i n.

jest „polem społecznym”, tj. obszarem interakcji społecznych, które w świecie nowoczesnych technologii przekraczają granice państw narodowych i oznaczają „stawianie się” w sferze publicznej o charakterze zinternacjonalizowanym, globalnym. Społeczne współistnienie rozumiane przez socjologów czy filozofów jako funkcjonowanie „z kimś, przy kimś, obok kogoś, wobec kogoś, dla kogoś” wykracza poza to, co lokalne, swoje, bliskie, czy znane. Na wyciągnięcie ręki dzięki innowacjom o charakterze technologicznym wspólnota, w ramach której funkcjonujemy, czy która jest dla nas punktem odniesienia, może współcześnie, m.in. poprzez media społecznościowe czy nowoczesne metody komunikacji, mieć charakter zupełnie niezależny od konkretnego przypisania geograficznego. Politolodzy nazywają te zjawiska respacjalizacją czy deterytorializacją. Pojęcia te oznaczają rozzerwanie związku między przestrzenią społeczną a konkretnie określonymi miejscami, czyli np. wybranymi jednostkami podziału terytorialnego państwa – co jest istotne z punktu widzenia prawa administracyjnego⁵.

Prawnik, nawet ten zajmujący się regulacjami prawnymi w wymiarze pozakrajowym – czyli prawem europejskim czy międzynarodowym, niezależnie od zachodzących od wielu dekad w Europie i świecie wysiłków integracyjnych – będzie interpretował i rozumiał określone rozwiązania normatywne w krajowym kontekście społecznym. Ma to miejsce zwłaszcza w odniesieniu do istotnej z punktu widzenia innowacyjności form zarządzania publicznego fragmentaryzacji prawa publicznego. Oznacza ona postępującą specjalizację szeroko rozumianego globalnego prawa administracyjnego. Wypracowywane w strukturach wspólnych, w ramach zintegrowanych form złożonych, wielopoziomowych mechanizmów zarządzania, rozwiązania harmonizujące, m.in. prawo energetyczne, prawo ochrony środowiska, prawo ochrony danych osobowych, prawo farmaceutyczne, prawo telekomunikacyjne czy prawo finansowe, mają coraz bardziej techniczny, fachowy charakter⁶.

Oznacza to w praktyce, że fragmentaryzacja prawa rozumiana jako jego postępująca specjalizacja, wpisująca się w dynamiczne procesy tzw. integracji sektorowej, wiąże się ściśle ze zjawiskiem ekspertyzacji, obserwowanym zarówno w ramach stanowienia, jak i stosowania prawa⁷. Tę ekspertyzację i fragmentaryzację prawa publicznego identyfikuje się w strukturach zintegrowanych z innowacyjnością. Oznaczają one bowiem odejście od tradycyjnych form stanowienia prawa i umożliwiają dynamiczną odpowiedź nie tylko na występujące coraz szybciej i w coraz większym nasileniu wyzwania, ale w wielu przypadkach ze względu na fachowy, specjalistyczny i szczegółowy wymiar regulacji umożliwiają także znalezienie nowatorskich, modernizujących rozwiązań⁸. A z tym najczęściej identyfikujemy innowację. Słownikowo oznacza ona wdrażanie nowego lub

⁵ Por. S. Bieliń, *Polityka w stosunkach międzynarodowych*, s. 190.

⁶ Temat ten jest coraz częściej podejmowany w odrębnych opracowaniach, zob. np. E. Cała-Wacinkiewicz, *Fragmentaryzacja prawa międzynarodowego*.

⁷ Zob. z odwołaniem do literatury N. Kohtamäki, *Dogmatyka prawa jako fundament poznania*, s. 512 i n.

⁸ Np. w ujęciu teoretycznym: C. Görisch, *Demokratische Verwaltung*, s. 66 i n.

znacząco udoskonalonego produktu, usługi, procesu, metody organizacyjnej, a w odniesieniu do zarządzania publicznego także środka regulacyjnego (np. o charakterze kontrolnym czy interwencyjnym). Minimalnym wymogiem w przypadku innowacji jest atrybut nowości lub przynajmniej niewielkiego udoskonalenia w stosunku do stanu wcześniejszego⁹.

Postulaty poszukiwania instrumentów natury instytucjonalnej i regulacyjnej o innowacyjnym charakterze nasilają się w czasie zagrożeń dla bezpieczeństwa publicznego, czyli w obliczu różnego rodzaju kryzysów, takich jak kryzysy ostatnich lat – finansowy, migracyjny czy pandemiczny. W sytuacji zachwiania bezpieczeństwa, rozumianego jako potrzeba o charakterze pierwotnym, „pole społeczne” czy wspomniana przez P. Sztompkę przestrzeń międzyludzka ulega zawężeniu, tzn. często sprowadza się do odniesień krajowych. W wielu przypadkach mimo istniejących form współpracy międzynarodowej krajowi prawodawcy szukają rozwiązań o charakterze regulacyjnym i nadzorczym niezależnie od inicjatyw wspólnych, tak aby jak najszybciej przywrócić stabilność w ramach własnego systemu zarządzania publicznego. Nierzadko też rozwiązania normatywne, mające przywrócić zachwianą stabilność, uzyskują legitymizację właśnie dzięki przypisaniu im atrybutu innowacyjności. Warto zatem pamiętać, że innowacyjność czasami staje się jedynie etykietą przypisywaną konkretnym rozwiązaniom dla ich uprawomocnienia lub zwiększenia ich atrakcyjności. Innowacyjność może mieć też zupełnie różne oblicza: od innowacyjności społecznej (poszukiwanie rozwiązań w ramach tzw. administracji świadczącej, odpowiadającej na potrzeby obywatela), poprzez innowacyjność organizacyjną (kształtowanie nowatorskich mechanizmów instytucjonalnych i regulacyjnych w ramach złożonych systemów zarządzania), po innowacyjność technologiczną (wykorzystanie nowych technologii w zarządzaniu publicznym).

Niniejsza publikacja podejmuje problematykę innowacyjnych form zarządzania publicznego pod kątem dogmatycznym i administracyjnoprawnym w formule studium przypadku (ang. *case study*). Analizę podzielono na dwie podstawowe części. W pierwszej części o charakterze teoretycznym i historycznym analizie poddano zarówno zagadnienia terminologiczne (innowacyjność zarządzania publicznego w kontekście administracyjnoprawnym), jak i genezę historyczną procesów, które można w administracji publicznej uznać za innowacyjne. Uzupełnieniem tej części monografii są opracowania dotyczące innowacyjnych form zarządzania publicznego w odniesieniu do mechanizmów zarządzania wielopoziomowego w Unii Europejskiej i do instrumentów stosowanych przez organy administracji krajowej (na polskim przykładzie). Drugą część pracy stanowią wybrane studia przypadku, które można uznać za egzemplifikację modeli przedstawionych w części teoretycznej. Analizie poddano innowacyjność w sektorze usług publicznych na przykładzie aplikacji mObywatel 2.0, a także innowacyjność działań jednostek samorządu terytorialnego (w odniesieniu do zarządzania energią, wspierania przedsiębiorczości z zastosowaniem instrumentów prawa podatkowego, zwalczania skutków zjawiska depopulacji czy zastosowania instrumentu, jakim

⁹ <https://pfr.pl/slownik/slownik-innowacja.html>, dostęp: 1.7.2024 r.

jest „karta mieszkańca”). Rozważania szczegółowe zamyka analiza modelu „inteligentnego” zarządzania publicznego opracowanego w Estonii.

Wybrana przez autorów monografii problematyka jest aktualna zarówno w odniesieniu do teorii prawa, regulacji Unii Europejskiej, krajowych systemów prawnych, jak i praktyki organów administracji publicznej. Procesy innowacyjne w administracji publicznej są obecnie kluczowym działaniem mającym na celu usprawnienie działania organów publicznych, zarówno poprzez wdrażanie nowych technologii, jak również poprzez zwiększenie służebności administracji względem społeczeństwa i poprawę jej efektywności. Osią zachodzących zmian jest cyfryzacja usług publicznych, co w perspektywie najbliższych kilkunastu lat ma uczynić sektor usług publicznych bardziej otwartym dla obywateli, przedsiębiorców, organizacji pozarządowych, a z punktu widzenia zarządzania publicznego – w dużo większym stopniu transparentnym. Ponadto procesy zachodzące pod wpływem dynamicznych zmian technologicznych stanowią wyzwanie dla rządów państw, zwłaszcza w obszarze działań zmierzających do eliminacji wykluczenia cyfrowego. W monografii autorzy kompleksowo analizują powyższe zagadnienia, uwzględniając wątki związane *stricto* z innowacyjnością w zakresie technologii, ale również w odniesieniu do przemian społecznych i tła historycznego.

Zagadnienia z zakresu innowacyjnego zarządzania publicznego są istotnym tematem przedmiotów kursowych na wielu kierunkach studiów. Można wymienić chociażby postępowanie administracyjne, prawo administracyjne, międzynarodowe stosunki gospodarcze czy przedmioty zakresu nauk o zarządzaniu, np. inteligentne branże w gospodarce. W zamierzeniu autorów adresatami monografii mogą być zatem studenci prawa, stosunków międzynarodowych, administracji czy zarządzania, ale także pracownicy administracji publicznej i inne osoby zainteresowane innowacyjnym wymiarem zarządzania publicznego na różnych szczeblach – od ponadnarodowego (UE), poprzez szczebel administracji centralnej, po poziom administrowania lokalnego (analizy dotyczące innowacyjności na szczeblu jednostek samorządu terytorialnego). Publikacja nie jest jednak pomyślana jako podręcznik. Stanowi wkład do dyskusji nad zastosowaniem rozwiązań, które można uznać za innowacyjne w administracji publicznej, realizującej dobro wspólne. Ta cecha charakterystyczna administracji publicznej odróżnia ją od innych podmiotów, które działają innowacyjnie i dla których w pierwszej kolejności istotny jest zysk ekonomiczny i bezpośrednio z nim identyfikowana wydajność działania. Innowacyjność w przypadku zarządzania publicznego odgrywa inną rolę, ma umożliwić aktywniejsze i bardziej skuteczne reagowanie na potrzeby obywatela na różnych poziomach administrowania.

W ostatnich latach problematyka innowacyjności w działaniach administracji publicznej cieszy się dużym zainteresowaniem, przede wszystkim w odniesieniu do zastosowania nowych technologii i zdalnego świadczenia usług (tzw. e-administracja). Wśród publikacji, które w tym kontekście zasługują na uwagę można wymienić np.: *N. Kohtamäki, E. Peuker* (red.), *Die Digitalisierung*; *N. Kohtamäki, E. Peuker, N. Zaun* (red.), *Innovative Public Governance*; *S. Dudzik, I. Kawka, R. Śliwa* (red.), *E-administracja*; *J. Ejdyś*, *Zaufanie do technologii w e-administracji*.

Nie są to jednak publikacje o charakterze konkurencyjnym, ponieważ omawiają zmiany w sektorze publicznym z innej perspektywy badawczej i koncentrują się na innych studiach przypadku niż te analizowane w proponowanej monografii. Cechą odróżniającą jest też połączenie wątków dogmatycznych, historycznych, komparatystycznych z praktyką stosowania prawa i wdrażania nowych technologii.

Innowacyjność samej monografii wyraża się jednak nie tylko w dwufilarowym podejściu do tematu innowacyjnego zarządzania publicznego (filar teoretyczno-historyczny i filar praktyczny konkretnymi przykładami innowacyjnych form zarządzania publicznego). Jej ważnym atutem jest także zestawienie w gronie autorów doświadczonych badaczy z młodymi analitykami, absolwentami i doktorantami Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

Zrealizowanie tego zamierzenia, które miało na celu włączenie młodych badaczy do dyskursu nt. zmian w rozumieniu i funkcjonowaniu administracji publicznej wobec wyzwań technologicznych, nie byłoby możliwe bez finansowego wsparcia Narodowego Centrum Nauki. Publikacja jest efektem projektu badawczego realizowanego w ramach grantu NCN pt. *The Legal Challenges of Innovative Public Governance* (Nr 2018/30/M/HS5/00296). Redaktorzy dziękują za to wsparcie, swoje podziękowania za cenne uwagi i konstruktywne rady, kierując także do Recenzenta i Wydawcy.

Warszawa, sierpień 2024 r.

*Natalia Kohtamäki
Magdalena Wilczek-Karczewska*

Przejdź do księgarni →

ksiegarnia.beck.pl