

możliwość udziału w postępowaniu do osób mających interes prawny<sup>38</sup>. Przykład sfery planowania i zagospodarowania przestrzennego sugeruje, że w Polsce możliwość skutecznego wejścia w procedurę partycypacyjną jest nie tylko zróżnicowana pomiędzy materialnie odmiennymi obszarami relacji obywatel–państwo, ale także wewnątrz jednej materialnie sfery może zależeć od okoliczności definiujących prawnie sytuację, niezależnie od istoty samego interesu danej osoby. Jak wskazano wcześniej, chodzić tu może o nieistnienie dla danego terenu planu miejscowego, co skutkować będzie zastosowaniem procedury administracyjnej wykluczającej szeroką partycypację. Innym jeszcze przypadkiem będzie zakwalifikowanie prawne danego zamiaru przestrzennego jako mającego znaczący wpływ na środowisko, co uruchomi szersze i bardziej otwarte procedury partycypacyjne niż w przypadku „zwykłego” zamiaru przestrzennego<sup>39</sup>.

Ten krótki i z pewnością niewyczerpujący przegląd możliwych pytań badawczych zadawanych w perspektywie *governance* sugeruje, że ujęcie to może inspirować ciekawe analizy polskiej administracji. Oczywiście wiele z podniesionych tu problemów jest obecnych w polskim dyskursie naukowym, jednak zazwyczaj poza nauką o administracji. Ponadto, co charakterystyczne, na ogół są one nie tyle kwestią badania empirycznego, ile rozważań uogólniających, mających często wręcz publicystyczny charakter. Przyznać jednak należy, że bywa to częstokroć także niedostatkiem zachodniej literatury nurtu *governance*.

Jerzy Hausner\*

## W KIERUNKU RZĄDZENIA INTERAKTYWNEGO<sup>1</sup>

Za punkt wyjścia moich rozważań przyjmuję opracowany przez Huberta Izdebskiego<sup>2</sup> schemat ewolucji podejścia do dobrej organizacji i działania sektora publicznego. Obejmuje on cztery etapy rozwoju, dla których charakterystyczne są następujące paradygmaty instytucjonalne:

- państwa prawnego (*Rechtsstaat*), gdzie instytucje publiczne były traktowane jako narzędzie wykonywania prawa; pierwotnie koncentrowano się na tym, by instytucje te działały w ramach obowiązującego porządku prawnego, a następnie już nie tylko w ramach, ale i na podstawie obowiązujących przepisów prawa, w szczególności prawa administracyjnego: ustrojowego, materialnego, oraz – z biegiem czasu – także formalnego (procedury); istotną rolę przypisywano, w konsekwencji, sądowej kontroli administracji;
- administracji publicznej (*Public Administration*), czyli samodzielnego aparatu nie tyle wykonywania prawa, ile decyzji politycznych (prowadzących do rozstrzygnięć prawnych oraz precyzujących zasady stosowania prawa); podstawowymi kwestiami były zatem: oddzielenie administracji (obsadzonej przez służbę cywilną) od polityki, racjonalna organizacja administracji (zgodnie na przykład z postulatami „administracyjnego kierunku nauki organizacji”) oraz zainteresowanie instrumentami kontroli wewnętrznej;
- menedżerskiego zarządzania publicznego (*New Public Management*), to jest traktowanie administracji publicznej jako osobnej kategorii w obrębie struktur i mechanizmów zarządzania publicznego; w związku z kryzysem finansów publicznych skupiono się na racjonalizacji wydatków publicznych poprzez między innymi zarządzanie przez cele, różnego rodzaju *outsourcing*, uelastycznianie struktur i statusu pracowników, analizę i kwantyfikację celów, kosztów i efektów oraz prywatyzację w znaczeniu własnościowym i funkcjonalnym (prywatyzacja wykonywania zadań publicznych);
- partycypacyjnego zarządzania publicznego (*Public Governance*), w którym sektor publiczny, a w szczególności administracja publiczna, jest ważnym elementem społeczeństwa (w szerszym znaczeniu) i pozostaje w interakcji

<sup>38</sup> Szczegółowa analiza I. Zachariasz, *Public governance a interes prawny...*, *op. cit.*

<sup>39</sup> Przyczyną jest tu dostosowanie polskiego prawa do prawa Unii Europejskiej, która uzyskała kompetencje w zakresie ochrony środowiska, nie ma zaś takich kompetencji w zakresie zagospodarowania przestrzennego.

\* Profesor nauk ekonomicznych; profesor zwyczajny w Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie, kierownik Katedry Gospodarki i Administracji Publicznej; redaktor naczelny czasopisma „Zarządzanie Publiczne”; Minister Pracy i Polityki Społecznej (2001–2003), następnie wicepremier, Minister Gospodarki i Pracy (do 2005); od 2010 roku członek Rady Polityki Pieniężnej.

<sup>1</sup> W przygotowaniu tego referatu wykorzystałem fragmenty dwóch rozdziałów (pierwszego i ostatniego) swojej pracy *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008.

<sup>2</sup> H. Izdebski, *Introduction to Public Administration...*, *op. cit.*

z członkami (jednostkami, grupami) społeczeństwa obywatelskiego (w znaczeniu węższym) poprzez odpowiednie procedury partycypacyjne i konsultacyjne z interesariuszami (*stakeholders*); w rezultacie rządzenie cechuje zaangażowanie interesariuszy, jawność i przejrzystość, równość i brak dyskryminacji w dostępie do służby publicznej oraz w korzystaniu z usług publicznych, etyka w służbie publicznej, odpowiedzialność (*accountability*) oraz dążenie do zrównoważonego rozwoju (*sustainability*); na tym etapie kluczową rolę zaczynają odgrywać nowoczesne technologie cyfrowe i komunikacyjne; rządzenie partycypacyjne można wdrażać tylko w oparciu o powszechne wprowadzenie e-administracji i e-gospodarki w sektorze publicznym.

Koncepcja czterech etapów rozwoju administracji publicznej jest, w rozumieniu H. Izdebskiego, wyrazem kumulatywnej ewolucji myśli i praktyki administracyjnej: od prostych schematów, właściwych niemieckiemu *Rechtsstaat* czy myśli Henri Fayola, do złożonego, na swój sposób postmodernistycznego, widzenia roli administracji w zarządzaniu publicznym.

Dzięki propozycji Izdebskiego jasno widzimy więc, że rozwój administracji publicznej nie polega na odrzuceniu jednego modelu (paradygmatu) i zastąpieniu go innym, lecz na stopniowym przechodzeniu od dotychczasowego modelu do nowego, z zachowaniem wielu elementów poprzedniego. Nie jest to zatem kwestia wyboru paradygmatu. Kolejne paradygmaty nawarstwiają się, nowe bazują na starych. Można zatem powiedzieć, że każda administracja publiczna jest wytworem pewnego ciągu historycznych zdarzeń, a zarazem swoistym odzwierciedleniem jej ewoluującej tożsamości. Używając budowlanej przenośni, można też uznać, że rozwijająca się w ten sposób administracja publiczna jest wielopoziomową konstrukcją, co pewien czas remontowaną i rozbudowywaną, a nie niszczoną do spodu, aby ją budować od nowa.

Z tej perspektywy w ostatnich dziesięcioleciach XX wieku obserwowaliśmy w rozwiniętych państwach kolejny taki remont i rozbudowę administracji publicznej, co określano jako reformowanie państwa. Podejmowane w różnych krajach i z różną intensywnością tego rodzaju reformy koncentrowały się wokół następujących zagadnień:

- rozmiar państwa i wyznaczenie obszarów jego aktywności,
- zakres państwowej regulacji w gospodarce,
- finansowa i administracyjna zdolność państwa do wdrażania decyzji politycznych,
- zdolność rządu do reprezentowania różnych grup interesu i do wypełniania roli pośrednika między nimi.

W rezultacie tych reformatorskich przedsięwzięć sformułowane zostały trzeci i czwarty paradygmat wyróżniony w schemacie Izdebskiego. Dwa pierwsze paradygmaty odpowiadają weberowskiemu modelowi idealnej biurokracji, trzeci zaś i czwarty są wyraźnie odmienne i najlepiej można je określić pojęciem „zarządzanie publiczne”<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Trzeba jednakże podkreślić, że „menedżerskie” i „partycypacyjne” zarządzanie publiczne różnią się mimo wielu elementów wspólnych.

Różnice te przedstawiam w tabeli 4. Wskazując je, chcę podkreślić, że modernizacja i rozbudowa administracji publicznej, będąca efektem kolejnych reform państwa, jest zarazem każdorazowo pewną zmianą architektury tej konstrukcji, jaką jest administracja publiczna. To nie jest jedynie dołożenie kolejnego elementu.

Tabela 4. Porównanie podstawowych cech modelu idealnej biurokracji i zarządzania publicznego

Idealna biurokracja	Zarządzanie publiczne
<b>Styl kierowania</b>	
Biurokratyczny – administrowanie	Menedżerski – zarządzanie
<b>Struktury organizacyjne</b>	
Hierarchiczne, sztywne	Zdywersyfikowane, elastyczne
<b>Ukierunkowanie działań</b>	
Do wewnątrz i na procedury	Na zewnątrz i na potrzeby
<b>Kontrola</b>	
Wewnętrzna	Zewnętrzna
<b>Horyzont podejmowanych działań</b>	
Krótkookresowy	Długookresowy
<b>Cel podejmowanych działań</b>	
Utrwalanie porządku	Wywoływanie zmian
<b>Zasada rządzenia</b>	
Imperatywna	Interaktywna
<b>Współdziałanie z organizacjami innych sektorów</b>	
Separacja	Partnerstwo
<b>Organizacja państwa</b>	
Dominacja układów monocentrycznych i resortowych	Dominacja układów samorządowych i autonomicznych

Źródło: J. Hausner, *Zarządzanie publiczne...*, op. cit., s. 31

Owe tezy, sformułowane parę lat temu, nadal uważam za istotne, ale obecnie oceniam, że trzeba już wyjść poza nie. Skłania mnie do tego między innymi globalny kryzys finansowy i jego konsekwencje, których doświadczamy od 2008 roku. Sądzę zatem, że w odniesieniu do administracji publicznej i zarządzania publicznego (oraz szerzej koncepcji i roli państwa) konieczne stają się poszukiwania nowego podejścia.

To nowe podejście (może w przyszłości paradygmat) należy osadzić na następujących założeniach:

1. Naturą świata społecznego jest kompleksowość. Kompleksowość oznacza złożoność ładu społecznego, w którym występuje wiele elementów, pomiędzy którymi zachodzą różnorodne interakcje. Dynamika ogólnie sygnalizuje występowanie w systemie społecznym dążeń i napięć pomiędzy różnymi siłami zmierzającymi do zachowania jego obecnego stanu lub jego zmiany. Z kolei różnorodność odnosi się do rosnącej indywidualizacji, zróżnicowania i specjalizacji elementów współczesnych systemów społecznych<sup>4</sup>.
2. Systemy społeczne są kompleksowe i działają w kompleksowym otoczeniu, które współtworzą inne systemy społeczne. A to stawia nas wobec problemu koordynacji ich funkcjonowania oraz koordynacji działania różnych systemów społecznych, co można określić jako problem koordynacji międzysystemowej.
3. Podczas kiedy kompleksowość problemów społecznych rośnie geometrycznie, ludzka zdolność do radzenia sobie z tymi problemami rośnie arytmetycznie<sup>5</sup>.
4. W praktyce spotykamy problem, jak planować zmianę reguł, skoro zmiana jest nieuchronna, a nie czekać, aż kryzys się objawi w pełni: jak przezwyciężyć krótkowzroczność w sprawowaniu władzy, aby dostosować się do zachodzących zmian bez nadmiernego opóźnienia.
5. Odpowiedzią ma być *governance* („współrządzenie, współzarządzanie”), które w odróżnieniu od *government* ma interakcyjną naturę, a tym samym jego podmiotem nie jest tylko rząd czy szerzej rozumiana zwierzchnia władza.

To właśnie w odpowiedzi na kompleksowość rzeczywistości społecznej i coraz większą częstotliwość i intensywność zmian społecznych koncepcja *governance* zaczęła zyskiwać znaczenie, a jej zwolennicy dostrzegają w niej zwłaszcza mechanizm koordynacji, który łączy zalety koordynacji rynkowej (*ex post*) oraz koordynacji władczej (*ex ante*), stwarzając równowagę między stabilnością i adaptacyjnością.

Bardzo wszechstronnie i wnikliwie przyczyny rozwijania koncepcji i praktyki *governance* przedstawił Bob Jessop<sup>6</sup>:

- pogłębienie się funkcjonalnego zróżnicowania we współczesnych społeczeństwach, połączone z rosnącą współzależnością pomiędzy formującymi się funkcjonalnymi systemami;
- zacieranie się i kwestionowanie niektórych instytucjonalnych granic, na przykład dotyczących tego, co uznaje się za „ekonomiczne” w czasach rosnącej konkurencyjności w gospodarce opartej na wiedzy;

<sup>4</sup> J. Kooiman, [w:] *Modern Governance. New Government – Society Interaction*, J. Kooiman [red.], London 1993.

<sup>5</sup> Y. Dror, *Public Policymaking Reexamined*, New Brunswick–London 1983.

<sup>6</sup> B. Jessop, *Promowanie dobrego rządzenia i ukrywanie jego słabości*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 2.

- zwielokrotnienie i przeskalowanie horyzontów przestrzennych oraz narastanie dialektycznego nakładania się deterytorializacji i reterytorializacji, co świadczy o erozji narodowego suwerennego państwa;
- pogłębianie się złożoności i połączeń zinstytucjonalizowanych czasowości (*temporalities*) i czasowych horyzontów w przypadku różnych miejsc i skal działania, rozciągających się od ułamka sekundy (na przykład komputerowo sterowany handel) do rosnącej świadomości przyspieszenia „czasu lodowego” (*glacial time*), powodowanego zmianami społecznymi i środowiskowymi<sup>7</sup>;
- zwielokrotnienie (*multiplication*) tożsamości i samo-wyobrażenia (*re-imagination*) wspólnot politycznych, na co system polityczny jest ukierunkowany wraz nowymi projektami państwa zmierzającymi do zredefiniowania charakteru i celów państwa oraz nowymi hegemonicznymi projektami zorientowanymi na zredefiniowanie wyobrażonych ogólnych interesów nowych politycznych wspólnot;
- wzrost znaczenia wiedzy i zorganizowanego uczenia się nauczania oraz konsekwencja wskazanych wcześniej przyczyn;
- samopobudzająca się natura kompleksowości, oznaczająca, że kompleksowe systemy działają w sposób powodujący warunki pogłębienia kompleksowości.

Konkluzja wywodu Jessopa jest prosta: tego nie da się zatrzymać, kompleksowość rzeczywistości społecznej będzie się pogłębiała. A to powoduje, że znane i stosowane mechanizmy koordynacji działań zbiorowych, w tym koordynacji międzysystemowej okazują się niewystarczające. Co więcej, nawet zwrot w kierunku *governance* nie jest rozwiązaniem tego problemu. Jego ciężar przeniósł się z dominacji jednego z trzech podstawowych mechanizmów koordynacji:

- koordynacja *ex post* poprzez wymianę (przykładem jest rynek);
- koordynacja *ex ante* poprzez imperatywne władztwo (przykładem hierarchiczna firma, organizacja lub państwo);
- refleksyjna samoorganizacja (*governance*).

To, co współcześnie poszukiwane i niezbędne, to równoległe wykorzystanie tych trzech mechanizmów, ułożenie określonych relacji między nimi. Ułożenie nie może być stałe, niezmienne. Przeciwnie, musi być modyfikowane w zależności od zmieniającej się sytuacji i zależne od zdolności ich wykorzystania w danej sytuacji.

I tu powstaje zasadniczy dylemat. Jeśli uznamy, że zmiana społeczna jest nieunikniona – albo, mówiąc kolokwialnie, we współczesnym świecie nie ma nic pewniejszego niż zmiana – rozważać trzeba dwa systemy modyfikowania złożonych mechanizmów koordynacji działań zbiorowych: imperatywne rządzenie typowe dla systemów politycznych zorientowanych na trwałą stabilność albo zwrócenie się w kierunku rządzenia interaktywnego. Aby syntetycznie wyjaś-

<sup>7</sup> Elektroenergetyka jest przykładem sektora gospodarki, ale też złożonego systemu społeczno-technicznego, w którym występują z ogromnym nasileniem problemy koordynacji działań zachodzących równoległe w różnych skalach czasowych.

nić to rozróżnienie terminologiczne, trzeba scharakteryzować „imperatywną” i „interaktywną” metodę wywołania zmiany społecznej.

W przypadku pierwszej metody podstawą sukcesu jest zdolność „ośrodka kierowniczego” do narzucenia planowanej zmiany, co wymaga przede wszystkim osłabienia możliwości uczestników systemu do działania dysfunkcjonalnego wobec nowych reguł, a więc znacznego ograniczania swobody i autonomii ich działania. W tym celu musi stać się on swego rodzaju archimedeeskim punktem, z którego możliwe jest kontrolowanie społeczeństwa i narzucanie mu równowagi<sup>8</sup>. Odmienne jest w przypadku metody interaktywnej. Tutaj idea takiego centralnego złotego punktu zostaje odrzucona, a sukces zależy od wyzwolenia przez ośrodek kierowniczy zdolności uczestników systemu społecznego do aktywnego przystosowania się i tworzenia nowych rozwiązań poprzez proces społecznego komunikowania, negocjowania i porozumiewania się.

Fundamentalna odmienność tych metod wiąże się z inną koncepcją i interpretacją dobra wspólnego czy interesu publicznego. W przypadku rządzenia imperatywnego są one definiowane przez kierowniczy ośrodek władzy politycznej, są zatem dane z góry. Natomiast w przypadku rządzenia interaktywnego ich zdefiniowanie jest rezultatem społecznego dyskursu; nie jest ono narzucane, lecz uzgadniane.

Sklaniając się w praktyce w kierunku rządzenia interaktywnego, musimy jednak stawiać sobie zawsze pytanie, czy istnieją odpowiednie makrospołeczne, w tym kulturowe, warunki jego stosowania i przydatności. Do takich warunków zaliczam:

- w miarę symetryczny rozdział władzy między głównych aktorów społecznych;
- brak opcji *exit* w przypadku każdego z nich;
- ucywilizowanie, prawne uregulowanie i instytucjonalizowanie rozwiązywania konfliktów społecznych;
- rozproszenie, wielocentryczność władzy państwowej;
- pewien stopień kulturowej homogeniczności, co umożliwi komunikację i uzyskiwanie konsensu.

Nie są to warunki łatwe do spełnienia. Rodzi się zatem pytanie, co można i należy czynić, by były one spełnione. Odpowiedź będzie łatwiejsza, jeśli się dostrzeże, że kryją się za ich wystąpieniem określone rozwiązania instytucjonalne:

- funkcjonalne zróżnicowanie uczestników systemu społecznego,
- sieci koordynacji działań zbiorowych oraz
- refleksyjna proceduralna (rekursywna) racjonalność.

A jeśli tak, to w przypadku niewystępowania lub częściowego występowania wymienionych warunków rządzenia interaktywnego zasadnicze znaczenie ma takie ukierunkowanie polityki publicznej, aby wykreować owe wskazane rozwiązania instytucjonalne, które stanowią podstawę wyłonienia się z czasem owych

warunków. Tym samym instytucjonalnych fundamentów interaktywnego rządzenia nie uznaję za idealne (w sensie weberowskim) konstrukty, ale za rozwiązania, które mogą być praktycznie wykreowane, choć oczywiście nie jest to łatwe.

Dalej chciałbym sformułować tezy, które, odnosząc się do instytucjonalnych fundamentów, bliżej je określają, a zarazem wskazują na szczególnie istotne punkty ukierunkowania polityki publicznej zorientowanej na rządzenie interaktywne.

Interaktywność nie jest wyłącznie funkcją otwartości na innych, w tym otwartości systemów społecznych, lecz także występowania w rzeczywistości społecznej takich rozwiązań instytucjonalnych, które interaktywność umożliwiają. Takim rozwiązaniem instytucjonalnym jest niewątpliwie sieć koordynacji działań. Generalnie zatem, sprzyjanie formowaniu się takich sieci należy uznać za ważne zadanie polityki publicznej.

Należy wyróżnić hierarchiczne (wertikalne) oraz horyzontalne sieci koordynacji działań. Te pierwsze z natury rzeczy stają się strukturami organizacyjnymi. Te drugie niekoniecznie muszą się stawać strukturami; mogą być rodzajem wyobrażonej wspólnoty (*imagined community*), kształtowanej przez wyobrażenie wzajemnych interesów i wspólnych losów. Takie utrwalone wyobrażenie staje się podstawą współzależności działań określonych podmiotów i prowadzi do ukształtowania przez nich sieci koordynacji działań. Sieci hierarchiczne są konstytuowane poprzez delegowanie materialnych, osobistych i społecznych uprawnień i statusu, co zawsze wiąże się z koniecznością legalizacji i autoryzacji ich funkcjonowania. Sieci horyzontalne są konstytuowane inaczej: poprzez dyskurs i przyjmowanie wspólnej strategii działania. W praktyce obydwa rodzaje sieci są potrzebne w odpowiedniej adaptacji mechanizmów koordynacji działań – z tym, że bez występowania sieci horyzontalnych w znaczącym natężeniu nie da się uruchomić rządzenia interaktywnego. Jednocześnie nie da się, w moim przekonaniu, zaradzić rozważanym wcześniej problemom związanym z kompleksowością i intensywnością zmiany społecznej wyłącznie poprzez sieci wertikalne (hierarchiczne). Porządku hierarchicznego nie można rozbudowywać w nieskończoność. Tylko formowanie się nowych szerszych pól społecznych interakcji umożliwi formowanie nowych i bardziej złożonych struktur społecznych. Im struktury są bardziej złożone, tym bardziej muszą one opierać swoje funkcjonowanie na relacjach horyzontalnych.

Z kolei refleksyjna proceduralna (rekursywna) racjonalność oznacza zdolność korygowania swojego postępowania ze względu na działanie w tym samym polu politycznym innych aktorów oraz wyniki wcześniej podejmowanych działań. Tym samym sens interaktywnego rządzenia nie sprowadza się do koordynacji (konwergencji) celów i interesów, lecz tkwi w generowaniu strategicznych alternatyw. Rządzenie interaktywne z natury jest strategicznym dostosowaniem się do zmian zachodzących w otoczeniu (sub)systemu społecznego i go dynamizuje. W każdej rzeczywistości społecznej toczą się równoległe różne gry społeczne (powtarzalne interakcje społeczne) przebiegające według

<sup>8</sup> M. Prins, *Women's Emancipation as a Question of Governance: Actors, Institutions and the Room for Manoeuvre*, [w:] *Modern Governance...*, op. cit., s. 83.

odmiennych reguł. Z rozważanej perspektywy istotne jest to, czy w odpowiednim natężeniu (powszechnością) toczy się gra polegająca na formułowaniu strategicznych alternatyw, czyli taka, która prowadzi do uzgodnionej modyfikacji reguł gry.

To, jaki charakter mają gry społeczne, zależy przede wszystkim do tego, jakiego rodzaju aktorzy społeczni w nich uczestniczą. Zasadniczo można wyróżnić trzy podstawowe typy aktorów społecznych:

- reaktywnych,
- kognitywnych oraz
- kreatywnych.

Aktorzy reaktywni nie operują żadnymi jawnymi wyobrażeniami o swym środowisku lub o innych podmiotach, nie zapamiętują niczego ze swej historii, działają na zasadzie prostych zachowań, komunikują się między sobą w sposób schematyczny. Aktorzy kognitywni wchodzą intencjonalnie w procedury komunikowania się, mają wyobrażenie o innych aktorach i o zakresie ich kompetencji, podejmują z nimi współpracę poprzez koordynację działań, dążą do rozwiązywania konfliktów w oparciu o propozycje, oceny i kontrpropozycje. Aktorzy kreatywni przeformułowywują problem, przenoszą się między układami odniesienia, ukierunkowują refleksję stosownie do rozmaitych kodów, wymyślają nowe punkty wyjścia, strategicznie modyfikują wyobrażenia o podmiotach, zawierają przymierza, które mogą prowadzić do powstania alternatywnych projektów lub grup, promują samoorganizację sieci wielowymiarowych.

W rzeczywistości społecznej zawsze mamy do czynienia z aktorami tych trzech rodzajów – o zachowaniach opisanych poprzez odmienny model racjonalności. Zastanawiając się nad możliwością wyłaniania się w danym systemie strategicznych alternatyw, pytamy w istocie nie o to, czy występują w nim aktorzy kreatywni, ale o ich proporcję w odniesieniu do całej populacji aktorów społecznych, o ich rzeczywistą rolę społeczną.

W przypadku rekursywnej racjonalności tworzy się zwrotna pętla (*recursive loop*) między obserwacją (obserwatorem) i uczestnictwem (uczestnikiem). Aktorzy uczestniczą w grze, ale jednocześnie, obserwując jej przebieg, są w stanie porozumieć się w sprawie zmiany jej reguł. Są więc w stanie zachowywać się strategicznie i generować systemowe alternatywy. Aktorzy kreatywni organizują się i kooperują ze sobą w sposób umożliwiający im działania strategiczne, czyli uzyskanie kontroli nad aparatem władzy politycznej dla zrealizowania swego systemowego projektu. Tym samym ich działanie reprodukuje państwo.

Siedliskiem takiej racjonalności nie jest w żadnym przypadku samo państwo<sup>9</sup> ani nie jest jej nosicielem żadna rewolucyjna klasa społeczna czy wybitna jednostka, w co, z uporem pozbawionym historycznej refleksji, wierzą zwolennicy różnych doktryn politycznych. Racjonalność rekursywna pojawia się w następstwie

<sup>9</sup> D. Stark, L. Bruszt, *Postsocialist Pathways. Transforming Politics and Property in East Central Europe*, Cambridge 1998.

rozwoju (ewolucji) sieci koordynacji tworzonych przez aktorów kognitywnych. Reprodukacja systemu społecznego staje się wówczas jednocześnie jego kreacją w odpowiedzi na strukturalne wyzwania i zagrożenia. Tego rodzaju racjonalność może się wyłonić za sprawą świadomego kształtowania pewnego typu aktorów, poprzez formowanie określonego rodzaju sieci koordynacji działań.

Tym samym świadomie inicjowany i prowadzony dyskurs społeczny umożliwia w dalszej konsekwencji przechodzenie od akcentowania jednego z trybów (mechanizmów) koordynacji działań do akcentowania innego. Przy spełnieniu warunku otwartości i obywatelskiej partycypacji może to także prowadzić do kreowania innego połączenia dostępnych mechanizmów koordynacji, a tym samym do kreowania nowej jakości w tym względzie. Sposób zorganizowania debaty społecznej (dyskursu) ma duże praktyczne znaczenie dla zmierzania w stronę rządzenia interaktywnego.

Polityka nie może już jednak być wówczas utożsamiana nie tylko z państwem, ale w ogóle z władzą polityczną. Polityka staje się *polis*: ma być zatem rozumiana jako wymiar stosunków społecznych, rzeczywistości społecznej, a nie jeden z jej segmentów (subsystemów). Cechą polityki jako *polis* jest i to, że w niej rozstrzyga się, co jest, a co nie jest polityczne; czemu nadaje się w danym momencie ogólnospołeczne znaczenie, a czemu nie. W przeciwnym razie polityka wszechogarniałaby i przenikałaby wszystko, znosząc autonomię aktorów społecznych i tworzonych przez nich sieci koordynacji działań. W przestrzeni społecznego dyskursu i porozumienia dokonuje się jednocześnie określenie i ograniczenia – w danej fazie rozwoju – domeny państwa.

Oznacza to także, że polityka jako subsystem formacji społecznej w ogóle traci lub osłabia swoje tradycyjne funkcje. Trudno ją dzisiaj uznawać hurtem za nadrzędną instancję mediacji między gospodarką i państwem. Współcześnie instytucjonalny repertuar rozwiązań pośredniczących jest znacznie bogatszy i obejmuje także instytucje zakorzenione w społeczeństwie obywatelskim i kulturze. Przykładem może być tu choćby rola organizacji ekologicznych i świadomości ekologicznej społeczeństwa.

Jedna metoda opanowywania świata społecznego oraz radzenia sobie z jego kompleksowością i zmiennością polega na budowaniu coraz to większych, szerszych, pojemniejszych łańcuchów instytucjonalnych, co i tak nie pomaga ich kontrolować. Druga metoda polega na kreowaniu kolejnych perspektyw, które pozwalają dostrzec i umożliwiają rozwiązywanie dostrzeżonych problemów. Nie opanowujemy wówczas świata absolutnie, ale wywieramy pewien wpływ na jego rozwój. Potrzebne jest jedno i drugie. Potrzebne są wciąż takie nowe łądy instytucjonalne, które pozwalają formować nową wiedzę społeczną. To z kolei pozwala dostrzec słabości dotychczasowych łańcuchów instytucjonalnych i umożliwia tworzenie ich kolejnych form.

Generalnie jednak należy uznać, że choć wszystkie systemy społeczne się zmieniają, wykazując zdolności adaptacyjne, to jednak w praktyce mamy do czynienia z fundamentalnie odmiennymi trybami adaptacji. Mechanizacja czy

obiektywizacja systemu implikuje adaptację oscylacyjną wokół jakiegoś punktu równowagi. Taki system – podlegający regulacji parametrycznej – wykazuje określone i silne zdolności adaptacyjne, ale w stosunkowo wąskim zakresie zmienności. W praktyce oznacza to jednak, że ma bardzo ograniczone zdolności rozwojowe, charakteryzujące się pewną powolnością, ale dokonujące się szeroko i implikujące jakościową zmianę systemu społecznego.

I to jest główny dylemat, przed którym stają współcześnie podmioty władzy publicznej. Sposób jego rozwiązania wyznaczy ścieżkę dalszej ewolucji administracji publicznej.

W podsumowaniu swych rozważań chciałbym sformułować kilka – w moim przekonaniu istotnych – konkluzji z nich wynikających:

1. Świat społeczny jest i coraz bardziej staje się kompleksowy. Problem polega na tym, jak do kompleksowości podchodzimy, jak ją interpretujemy i jak sobie z nią radzimy.
2. Widać wyraźnie, że pogłębiająca się kompleksowość i wynikająca z niej współzależność (*interdependence*) rodzi potrzebę i konieczność zmiany trybu koordynacji działań zbiorowych i praktykowania współrzędzenia (*governance*). Jeśli przy tym współzależne systemy nie nikną, lecz zachowują swoją funkcjonalną odrębność, niezbędne staje się wykreowanie nowych mechanizmów rozdziału władzy i koordynacji międzysystemowej.
3. To z czasem stwarza problem koordynacji wyższego szczebla, czyli metarządzenia (*metagovernance*), które nie polega i nie może jednak polegać na stworzeniu monocentrycznego ośrodka władzy; wymaga heterarchii, a nie hierarchii.
4. Ulegamy złudzeniu, sądząc, że poprzez rządzenie imperatywne, czyli za sprawą odgórnego i jednostronnie ustanowionego przymusu, można szybciej i pewniej osiągnąć jakieś ważne społeczne cele. Takie rządzenie zawsze rodzi uboczne skutki, przy czym często są one zanegowaniem deklarowanych celów.
5. Nawet jeżeli się udaje – rządząc imperatywne – i osiąga się określone cele, z zasady nie jest to osiągnięcie trwałe i podtrzymywalne.
6. Rządzenie imperatywne, aby być skuteczne, musi być rządzeniem autorytarnym. Jako takie z czasem prowadzi do zablokowania rozwoju społeczno-gospodarczego. Tym samym osiągnięcie określonych celów zostaje okupione później społeczną destrukcją i cywilizacyjną zapaścią.
7. Interaktywne rządzenie bazuje na trzech aksjomatach: kompleksowości, różnorodności oraz wielości i konfliktowości interesów. Tym samym jednak uznajemy, że nic, co społeczne, nie jest ostateczne i najlepsze, z czasem nieuchronne będzie przejście do innego niż proponowane rozwiązanie<sup>10</sup>.

8. W funkcjonowaniu nowoczesnych społeczeństw zawsze występuje wiele sprzeczności i strukturalnych problemów. Ich skuteczne rozwiązywanie jest możliwe, ale tylko na ścieżce współrzędzenia (odpowiednio, współzarządzania). Oznacza to zarazem, że inna musi być rola państwa.
9. Współcześnie rola państwa nie może polegać wyłącznie na administrowaniu sprawami, lecz coraz bardziej na rozwiązywaniu problemów. To z kolei wymaga, aby państwo przestawało imperatywnie rządzić, a potrafiło interaktywnie współzarządzać. Jednocześnie zachowując zdolność do metarefleksji i inicjowania systemowych zmian.
10. Państwa były budowane przede wszystkim z myślą o stabilności. Teraz trzeba je przebudować z myślą o konieczności i nieuchronności wielu kolejnych społecznych zmian.

Wyznaczy to nowy kierunek reformowania (ścieżkę ewolucji) administracji publicznej, którego drogowskazami będą: od odpowiedzialności przedmiotowej (za coś) do odpowiedzialności podmiotowej (wobec kogoś); od linearności do sieciowości; od koordynacji biurokratycznej do partnerstwa i przywództwa; od statyczności i niezmienności do dynamizmu i adaptacyjności; od niezawodności do probabilizmu; od monocentrycznego państwa „racji stanu” do poliarchii (dekoncentracja i decentralizacja), czemu towarzyszyć będzie też zmiana roli obywatela, który będzie nie tylko wyborcą, podatnikiem, petentem i konsumentem, ale także faktycznie interesariuszem.

To, co przestawiam, nie jest próbą formułowania nowego paradygmatu. Moja ambicja jest skromniejsza: chodzi o uzmysłowienie i wskazanie pożądanego kierunku stopniowej przebudowy administracji publicznej. Zapewne można się z tym łatwo nie zgodzić, ale wtedy i tak pozostaje problem – jak inaczej zareagować na pogłębiającą się kompleksowość i zmienność świata społecznego?

<sup>10</sup> J. Staniszkis, *O władzy i bezsilności...*, op. cit., Kraków 2006.

w. na bazie elementów wielu ideologii dotychczasowych<sup>62</sup>. Trzeba zatem znać dotychczasowe ideologie, tak jak – w połączeniu z tą wiedzą – trzeba znać niedawną przeszłość myśli ze sfery administracji i zarządzania. Za myślą zawsze stoi jakaś ideologia, a zatem i aksjologia, i mogą one pozostawać ze sobą w sprzeczności. Podstawową dyrektywą staje się w tej sytuacji, zwłaszcza po doświadczeniach radykalnego nurtu NPM, nie traktowanie różnych konstrukcji jako alternatyw rozłącznych, lecz ich wzajemne wyważanie jako alternatyw łącznych<sup>63</sup>.

Brak całkowitego zerwania z dorobkiem przeszłości – widoczny także w nieodrzucaaniu w ramach PG instrumentarium właściwego NPM, tak jak we wcześniejszych stadiach rozwoju nauki administracji publicznej/zarządzania publicznego nie odrzucało całkowicie dorobku poprzednich kierunków – stanowi, a przynajmniej powinien stanowić, wraz z tendencją do rozważania tych kierunków jako alternatywy łącznej, istotną cechę tej nauki. Nie głosi ona prawd ostatecznych i konieczności radykalnego dostosowania administracji publicznej do tych prawd. Przeciwnie, jej przesłaniem jest stała konieczność rozpoznawania kierunków zmian i dostosowywania administracji do zmieniających się warunków.

To ewolucyjne podejście wykazuje wiele podobieństwa do idei Burke'a. Podstawowa różnica polega na tym, że wprowadzania koniecznych zmian oczekiwania trzeba nie tylko i nie tyle od władzy, ile od samouczącego się i samoreagującego mechanizmu administracji. Mechanizm ten, choć niepozbowiony klasycznej biurokracji, musi być tak konstruowany, by był zdolny generować i maksymalnie wykorzystywać kapitał społeczny i siły społeczeństwa obywatelskiego.

Barbara Kozuch\*

## INNOWACYJNOŚĆ W ZARZĄDZANIU PUBLICZNYM

### 1. WSTĘP. METODA BADAŃ

W ostatnich kilku latach w naszym kraju zauważalny jest wyraźny wzrost zainteresowania zarządzaniem w organizacjach publicznych, przede wszystkim samorządowych. Zapotrzebowanie na podstawy teoretyczne zarządzania w sektorze publicznym oraz w jednostkach tworzących ten sektor zwiększa się wraz z zapowiadanyimi reformami sektora publicznego. W sektorze tym szczególną rolę odgrywa system administracji publicznej. Wyznacza on bowiem i tworzy warunki realizacji zmian w całym sektorze publicznym.

W niniejszym opracowaniu podjęto próbę usystematyzowania zmian w zarządzaniu publicznym jako dyscyplinie naukowej oraz kierunków zmian w zarządzaniu administracją publiczną. Najpierw podkreślono istotę nowej dyscypliny naukowej. Następnie poddano analizie podejście menedżerskie do administracji publicznej, odzwierciedlone we współczesnych modelach zarządzania. Szczególną uwagę zwrócono na innowacyjność we współczesnym zarządzaniu publicznym.

Zakres prowadzonych rozważań obejmuje podstawy teoretyczne sprawnego funkcjonowania administracji publicznej w Polsce, rozpatrywane na gruncie zarządzania publicznego, zarządzania zmianami organizacyjnymi oraz zarządzania innowacjami. Zastosowana została analiza porównawcza modeli reformowania administracji publicznej w różnych krajach oraz modeli zarządzania administracją publiczną. Praca została przygotowana głównie na podstawie studiów literatury przedmiotu, krajowej i zagranicznej, w szczególności raportów Banku Światowego. Jako ilustrację niektórych zagadnień wykorzystano materiały zgromadzone w trakcie badań w ramach własnych projektów badawczych z lat 2008–2009.

W pracy wykorzystano fragmenty wcześniejszych opracowań monograficznych, systematyzując materiał pod kątem przyjętego tu celu, a w niektórych przypadkach dokonując jego reinterpretacji.

<sup>62</sup> H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne...*, *op. cit.*, s. 125.

<sup>63</sup> Por. Ch. Pollitt, G. Bouckaert, *Public Management Reform...*, *op. cit.*, s. 162 i nast.

\* Profesor nauk ekonomicznych; profesor zwyczajny w Uniwersytecie Jagiellońskim, Wydział Zarządzania i Komunikacji Społecznej, Instytut Spraw Publicznych, Katedra Zarządzania Publicznego.

## 2. ZARZĄDZANIE PUBLICZNE JAKO SUBDYSCYPLINA NAUKOWA

Podstawowe uzasadnienie wyodrębnienia zarządzania publicznego jako dyscypliny szczegółowej nauk o zarządzaniu wynika ze zróżnicowania organizacji ze względu na motyw podjęcia zorganizowanego działania. W ten sposób rozróżnić można następujące rodzaje organizacji:

- biznesowe, które mają na celu osiągnięcie zysku;
- publiczne, działające w interesie publicznym, mające na celu zaspokajanie zbiorowych potrzeb obywateli;
- społeczne (inaczej pozarządowe, typu *non profit*, obywatelskie i inne), powstające i działające dzięki motywacjom przez potrzeby wyższe, nastawione na dobro wspólne, które zaspokaja potrzeby beneficjentów.

Celem zarządzania publicznego jest<sup>1</sup>:

- diagnozowanie procesów zarządzania w organizacjach nastawionych na realizację interesu publicznego rozumianego jako słuźenie celom wyższym, najważniejszym dla całej wspólnoty obywateli i odzwierciedlonym w podzielanych wartościach zharmonizowanych z tymi celami;
- wyjaśnianie relacji między cechami zorganizowanego działania ludzi i ich zmianami w organizacjach publicznych niezależnie od skali ich działania; ukazywanie prawidłowości identyfikowanych zmian oraz ich funkcjonalnych, strukturalnych i przyczynowo-skutkowych zależności;
- wykrywanie tendencji tych zmian, które mogą być wykorzystane w przekształcaniu rzeczywistości.

Zarządzanie publiczne pełni więc – tak jak dyscyplina, w której skład ono wchodzi – następujące funkcje: diagnostyczną, wyjaśniającą, inaczej eksplanacyjną oraz prognostyczną, przy czym zarządzanie publiczne te funkcje pełni wobec własnego obiektu badań.

Istotę zarządzania publicznego najłatwiej można podkreślić, zestawiając ten rodzaj zarządzania z administracją publiczną, inaczej nauką o administracji jako dyscypliną o prawnych i prawno-organizacyjnych aspektach funkcjonowania aparatu wykonawczego władzy publicznej. Pojęcie „zarządzanie” jest przede wszystkim szersze niż termin „administracja”, gdyż administracja publiczna koncentruje się na wdrażaniu politycznych dyrektyw i procedur w ramach realizacji zadań rządu i samorządu terytorialnego. Innymi słowy, administrowanie, obejmujące realizację usług zdefiniowanych przez instrukcje, dyrektywy, zarządzenia i rozporządzenia, jest podporządkowane wymogom prawa.

Zarządzanie publiczne, co słusznie akcentuje W. Kieżun, polega na samodzielnym osiągnięciu celów organizacyjnych i osobistej odpowiedzialności menedżerów publicznych za ich realizację. Administrowanie i zarządzanie odróżniają

<sup>1</sup> S. Sudoł, B. Kozuch, *Rozszerzyć nauki o zarządzaniu o zarządzanie publiczne jako ich subdyscyplinę*, [w:] S. Lachiewicz, B. Nogalski, *Osiągnięcia i perspektywy nauk o zarządzaniu*, Warszawa 2010, s. 389–398.

też teoretyczne podstawy działania. Z jednej strony zatem, można wskazać na prawo administracyjne i politologię w tradycyjnej administracji, a z drugiej na teorię organizacji i zarządzania, a zwłaszcza na systemowe i sytuacyjne podejście do organizacji, mocno zaznaczające rolę środowiska organizacji, a w odniesieniu do organizacji publicznych rolę środowiska społeczno-politycznego. Ponadto zarządzanie publiczne obejmuje swoim zakresem nie tylko tradycyjną administrację publiczną, ale także inne organizacje publiczne, a czasami także organizacje obywatelskie, analizując w nich dążenie do maksymalnej sprawności przy realizacji założonych strategicznych celów, przy pełnej indywidualnej odpowiedzialności personelu administracyjnego<sup>2</sup>.

Na temat istoty zarządzania publicznego spotykane są krańcowo różne poglądy<sup>3</sup>. Po pierwsze, że jest ono nowym zjawiskiem, nową formą prowadzenia spraw publicznych. Stąd też przeciwstawia się je starej formie, czyli administrowaniu publicznemu. Opinia ta jednak stanowi zbyt uproszczenie. Natomiast słuszne jest przypisywanie zarządzaniu publicznemu atrybutu dynamicznej siły sprawczej zmian. Po drugie, dość często formułowany jest pogląd dotyczący obserwowanego od ćwierćwiecza swoistego zapożyczenia przez sektor publiczny idei oraz instrumentów, ukształtowanych w sektorze komercyjnym. Niektórzy badacze twierdzą, że ma to miejsce tylko w odniesieniu do działań poszczególnych organizacji publicznych, podczas gdy sektor publiczny jako całość nie powinien przejmować sposobów realizacji celów od sektora przedsiębiorstw. Inni z kolei zajmują diametralnie różne stanowisko, twierdząc, iż metody i techniki zarządzania przedsiębiorstwami oraz kultura biznesu mogą stanowić rozwiązanie wielu problemów i patologii, powstałych przy wykorzystywaniu tradycyjnych form zarządzania sprawami publicznymi. Tymczasem właściwe drogi znajdują się pomiędzy skrajnymi podejściami. Niezbędne jest adaptowanie niektórych instrumentów sprawdzonych w zarządzaniu przedsiębiorstwami do potrzeb zarządzania organizacjami publicznymi.

Analizując istotę zarządzania publicznego, często trafnie podkreśla się, że jest ono ściśle i nierozzerwalnie powiązane z polityką, prawem i szerzej ze społeczeństwem obywatelskim oraz że dominuje w nim logika wyboru publicznego. Innymi słowy, zarządzanie to charakteryzuje uwzględnianie nie tylko efektywności ekonomicznej, ale również efektywności społecznej i politycznej wyborów dokonywanych w sektorze publicznym.

Zarządzanie publiczne spełnia podstawowe kryterium naukowości, gdyż ma odróżniające je od innych subdyscyplin nauk o zarządzaniu przedmiot badań, względ badawczy i – w dużo mniejszym stopniu – metody zarządzania.

Przedmiot badań zarządzania publicznego stanowią procesy organizacji i zarządzania występujące w organizacjach publicznych oraz w tych organiza-

<sup>2</sup> W. Kieżun, *Polski dorobek teoretyczny zarządzania publicznego*, „Współczesne Zarządzanie” 2002, nr 4.

<sup>3</sup> Ch. Pollitt, G. Bouckaert, *Public Management Reform...*, *op. cit.*



acjach obywatelskich, których działania ukierunkowane są na realizację celów zbliżonych z celami organizacji publicznych.

Inaczej samo zarządzanie publiczne i jego przedmiot formułuje R. Krzyżewski<sup>4</sup>, podkreślając, iż dotyczy ono zarówno organizacji publicznych, jak i prywatnych, tych, które dążą do zaspokojenia potrzeb i do realizacji interesów publicznych oraz prowadzących działalność „z pominięciem dochodu (zysku) oraz mechanizmów rynku”. Podejście to nie mieści się w logice prowadzonego w niniejszej pracy wywodu, koncentruje się bowiem na kryterium własności. Tymczasem prezentowana koncepcja jest oparta na motywach podejmowania zorganizowanych działań ludzi. Ponadto propozycja Krzyżewskiego nie uwzględnia tego, że organizacje publiczne wykorzystują – chociaż w ograniczonym zakresie – mechanizmy rynkowe oraz że pojęcia „dochód” i „zysk” nie są tożsame.

Z kolei J. Hausner odwołuje się do definicji zarządzania publicznego Banku Światowego<sup>5</sup>, która nie zawiera pojęć właściwych dla nauk o zarządzaniu. Natomiast bardzo interesujące jest rozróżnienie menedżerskiego i partycypacyjnego zarządzania publicznego<sup>6</sup>.

Obiekt badań zarządzania publicznego charakteryzuje wieloaspektowość i interdyscyplinarność. Organizacje publiczne najczęściej są szczególnie złożonymi systemami, a ich funkcjonowanie uwarunkowane jest różnorodnymi czynnikami ekonomicznymi, psychospołecznymi i kulturowymi, politycznymi i prawnymi, technicznymi i ekologicznymi oraz innymi. Ich badanie wymaga wieloaspektowej i wielowątkowej analizy oraz sięgania do aparatu poznawczego i dorobku innych dyscyplin naukowych.

Przedmiotem, inaczej obiektem, nowej szczegółowej dyscypliny są tylko niektóre organizacje, a mianowicie te, które zostały stworzone wyłącznie w celu realizacji interesu publicznego. Jako przedmiot badań zarządzania publicznego – w pewnym stopniu – można też wskazać organizacje obywatelskie. Uzasadnione jest to większym ich podobieństwem do organizacji publicznych niż do przedsiębiorstw. Stosując kryterium motywu podejmowania zorganizowanej działalności, rozróżniamy bowiem organizacje komercyjne i niekomercyjne. Te ostatnie tworzone są w interesie publicznym lub dla dobra wspólnego. Podstawowe różnice pomiędzy organizacjami publicznymi i obywatelskimi w kontekście dbałości o dobro wspólne można sprowadzić do obligatoryjności i dobrowolności, a także powszechności i adresowania zorganizowanych działań do konkretnych grup społecznych, czyli znacznie mniejszego zakresu oddziaływań organizacji obywatelskich.

<sup>4</sup> R. Krzyżewski, *Zarządzanie publiczne – próba określenia pojęcia, przedmiotu i obszarów zastosowania*, Working Paper nr 001-09, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009.

<sup>5</sup> J. Hausner, *Zarządzanie publiczne...*, op. cit., s. 31.

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 25-29.

W zarządzaniu publicznym, jak już podkreślono, znajdują zastosowanie zasady i prawidłowości zarządzania ogólnego. Odnoszenie ich do organizacji publicznych wymaga jednak uwzględniania specyfiki tych organizacji.

Działalność przedsiębiorstw oparta jest na logice procesów rynkowych, która w ostatnich latach uzupełniana jest braniem pod uwagę innych czynników niż tylko ekonomiczne. W organizacjach publicznych jest na odwrót. Nie można więc zgodzić się z poglądem powtarzającym przez niektórych badaczy, w myśl którego „[...] kluczowe procesy zarządzania organizacją publiczną nie odbiegają zbyt od logiki zarządzania w sektorze prywatnym”<sup>7</sup>. Uzasadnieniem egzystencji organizacji publicznych jest bowiem niemożliwość zaspokajania potrzeb zbiorowości ludzi wyłącznie dzięki funkcjonowaniu organizacji rynkowych.

Organizacje publiczne od przedsiębiorstw różni więc nie tylko motyw podejmowania działalności, ale także system wartości, kryteria racjonalności, wzorce postaw i zachowań uczestników zorganizowanych działań i inne charakterystyki mające znaczący wpływ na zarządzanie tymi organizacjami. Jednocześnie jednak organizacje publiczne funkcjonują w ramach gospodarki rynkowej. Aspekt ekonomiczny ich działań musi więc być uwzględniany, ale nie może dominować.

W zarządzaniu publicznym realizowanym w pojedynczych organizacjach skuteczność oddziaływania na uczestników organizacji zapewniają więzi organizacyjne, przede wszystkim więzi służbowe.

Inaczej przebiega proces zarządzania, gdy oddziaływanie menedżerów publicznych nakierowane jest na uczestników procesów wychodzących poza ramy pojedynczych organizacji, i to niezależnie od ich formy. Dzieje się tak w przypadku zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego czy zarządzania określonymi sferami społeczno-gospodarczymi i sieciami organizacji. Wówczas występują więzi instytucjonalne, a nawet więzi nieformalne, czy tylko – lub aż – terytorialna wspólnota celów.

W tradycyjnym podejściu – zależnie od przyjętej doktryny społeczno-politycznej i rozumienia w jej ramach roli państwa – do rozwiązywania problemów społecznych i gospodarczych wystarczało przyjęcie określonego przepisami prawa sposobu funkcjonowania organizacji publicznych i wymuszania jego przestrzegania głównie za pomocą nakazów i zakazów.

Jednak zmiany cywilizacyjne poszły w kierunku tworzenia społeczeństwa obywatelskiego, co wywołało na tyle istotne zmiany w oczekiwaniach społecznych, że spowodowały one zapotrzebowanie na zarządzanie publiczne. Wprowadzenie go do urzędów i innych organizacji publicznych kieruje te organizacje na tory sprawnego osiągnięcia celów.

W pojedynczej organizacji istnieje ustalona hierarchia odzwierciedlona w strukturze organizacyjnej, a jej granice są jednoznacznie określone. Ponadto

<sup>7</sup> A. Frączkiewicz-Wronka, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce ochrony zdrowia*, Warszawa 2009.

organizacja ta dysponuje ściśle określonymi zasobami, w tym ludzkimi, można więc mówić o zamkniętym członkostwie. Natomiast w przypadku, gdy zarządzanie obejmuje oddziaływanie na różniących się samodzielnych uczestników procesów społeczno-gospodarczych, warunki, w jakich realizowane są cele organizacyjne, są zgoła odmienne. Są one charakterystyczne dla członkostwa otwartego<sup>8</sup>, gdzie urzeczywistnianie celów organizacyjnych umożliwiają ukształtowane relacje organizacji publicznych z ich otoczeniem. Przede wszystkim chodzi o relacje umożliwiające współdziałanie międzyorganizacyjne ukierunkowane na realizację wspólnych dla danej społeczności celów mimo dostrzegania wielu istotnych różnic pomiędzy uczestnikami zorganizowanego działania.

W dzisiejszych czasach znaczącą rangę zyskały zatem takie funkcje zarządzania publicznego, jak:

- przeprowadzenie w organizacjach z otwartym członkostwem,
- społeczne komunikowanie się;
- koordynowanie wspólnych działań, wychodzące poza granice organizacji i odnoszące się do takich struktur, jak cała gospodarka, region, czy też gmina.

Do podstawowych kryteriów wyodrębniania dyscypliny naukowej należy – oprócz przedmiotu badań – także posiadanie przez nią własnego względu badawczego oraz metod.

Wzgląd badawczy, czyli punkt widzenia, z którego zarządzanie publiczne rozpatruje obiekt badań, to sprawność funkcjonowania organizacji publicznych jako całości oraz poszczególnych jej podsystemów. Organizacjami publicznymi zajmuje się wiele dyscyplin naukowych. Najlepszym przykładem jest tu ekonomia sektora publicznego<sup>9</sup>, obejmująca swoim zainteresowaniem mechanizmy funkcjonowania sektora publicznego jako całości i jednostek tworzących ten sektor, a zarządzanie publiczne koncentruje się na aspekcie instytucjonalnym i strukturalnym. Organizacjami publicznymi zajmuje się też administracja publiczna, ale jej względem badawczym jest zgodność funkcjonowania jednostek administracji publicznych z obowiązującym prawem. Organizacje publiczne są także przedmiotem badań socjologii organizacji, psychologii organizacji i innych. Jednak żadna inna dyscyplina naukowa poza zarządzaniem publicznym – co należy wyraźnie podkreślić – nie czyni przedmiotem swoich zainteresowań sfery zarządzania zorganizowanym działaniem zapewniającym sprawne zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczeństwa. Właściwym zatem dla zarządzania publicznego obszarem zainteresowań jest sfera zarządzania badana pod kątem prawidłowości i źródeł sprawności zorganizowanego działania zbiorowego oraz sprawnej realizacji przedsięwzięć w powiązaniu ze specyfiką tych organizacji, obejmującą odmienności struktur organizacyjnych, celów organizacyjnych, relacji z otoczeniem oraz wartości menedżerów publicznych.

<sup>8</sup> V. Padaki, M. Vaz, *Institutional Development in Social Interventions. Towards Inter-Organizational Effectiveness*, New Delhi–Thousand Oaks–London 2003.

<sup>9</sup> J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Warszawa 2005.

Zarządzanie publiczne – oprócz metod i technik właściwych dla całej dyscypliny – wykorzystuje takie metody, jak mapa relacji, badająca procesy integracji środowisk lokalnych i społecznego aktywizowania obywateli<sup>10</sup>, czy publiczne zarządzanie strategiczne oparte na więziach pozasłużbowych i specyficznych relacjach z odbiorcami dóbr i usług publicznych. Do oryginalnych metod zarządzania publicznego należy strategiczne zarządzanie organizacją terytorialną<sup>11</sup>, a także zarządzanie programami i projektami publicznymi, ustalonymi w drodze negocjacji lub będących rezultatem aktów wyborczych, a przykładowym mega-programem publicznym było wejście Polski do Unii Europejskiej.

Koncentrując się na swoim obiekcie badań pod względem sprawności, zarządzanie publiczne korzysta z dorobku innych subdyscyplin nauk o zarządzaniu i innych dyscyplin naukowych. Zasilenia zarządzania publicznego przez inne nauki są wielostronne, na przykład dotyczy to nauki o polityce, ekonomii, prawa administracyjnego, administracji publicznej, teorii organizacji.

Szczególne znaczenie ma administracja publiczna. Jest ona pomocna w rozpoznawaniu administracyjnych uwarunkowań zarządzania publicznego. Ważny jest jej dorobek w określeniu znaczenia zarządzania publicznego w demokratycznym państwie. W Polsce administrację publiczną od zarządzania publicznego odróżniają bardzo ściśle związki z prawem oraz różnice w logice administrowania, koncentrującego się na wykonywaniu zapisów ustaw i innych aktów prawnych<sup>12</sup>. Celem zewnętrznym nauki administracji jest zapewnienie, by organizacje publiczne działały zgodnie z prawem, podczas gdy zarządzanie publiczne koncentruje się na sprawności działań organizacji, które bada. Poza tym przedmiot badań zarządzania jest szerszy od nauki o administracji.

Reasumując, można stwierdzić, że istotą zarządzania publicznego jako dyscypliny szczegółowej nauk o zarządzaniu jest badanie procesów zarządzania w organizacjach nastawionych na realizację interesu publicznego, w tym wyjaśnianie relacji między cechami zorganizowanego zbiorowego działania ludzi i ich zmianami w organizacjach publicznych (niezależnie od skali działania) poprzez ukazywanie prawidłowości identyfikowanych zmian, ich funkcjonalnych, strukturalnych i przyczynowo-skutkowych zależności, a także wykrywanie tendencji tych zmian, które mogą być wykorzystane w przekształcaniu rzeczywistości.

Zarządzanie publiczne zatem to subdyscyplina naukowa zajmująca się badaniem sposobów i zakresu harmonizowania działań zarządczych zapewniających prawidłowe wyznaczanie celów organizacji publicznych oraz sprawne

<sup>10</sup> J.M. Bryson, C.B. Finn, *Development and Use of Strategy Maps to Enhance Organizational Performance*, [w:] *The Challenge of Management in a Changing World*, A. Halachmi, G. Bouckaert [red.], San Francisco 1995.

<sup>11</sup> A. Noworól, *Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej*, Kraków 2007.

<sup>12</sup> J. Hausner, *Zarządzanie publiczne...*, op. cit. oraz H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.

wykorzystywanie możliwości zorganizowanego działania ludzi, nakierowanego na kreowanie publicznych wartości i na realizację interesu publicznego.

### 3. MODELE ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO

W początkowym okresie zainteresowania zarządzaniem publicznym różniano dwa modele, to jest biurokratyczny i zarządzania publicznego. Podobnie uczynili J. i R. Denhardtowie, przeciwstawiając stare administrowanie publiczne i nowe zarządzanie publiczne (NPM), jednocześnie uzupełniając tę klasyfikację o model nowej służby publicznej<sup>13</sup>.

Niektórzy autorzy poprzestają na rozróżnianiu nowego zarządzania publicznego<sup>14</sup>, wyodrębniając w nim cztery modele. Początkowy, koncentrujący się na ekonomizacji działań, zhierarchizowanych strukturach i marginalizacji władz wybieranych przez obywateli, oraz model decentralizacji i zmniejszania sektora publicznego z zarządzaniem przez kontrakty, z naciskiem na koordynację działań i większą elastyczność i różnorodność usług. Kolejny, trzeci model koncentruje się na rozwoju instytucji publicznej i uczeniu się oraz na charyzmatycznym przywództwie i organizacyjnym komunikowaniu się. Czwarty model to w dużej mierze zaprzeczenie zasad charakterystycznych dla początkowego modelu NPM. Świadczy o tym słuchanie głosu odbiorców usług publicznych, ponowny wzrost znaczenia władzy pochodzącej z wyboru, sceptycyzm wobec rozwiązań rynkowych, wyjście do społeczności.

Interesujące modele rozróżniają H. Izdebski<sup>15</sup> i J. Hausner<sup>16</sup>. Są to: model państwa prawnego z instytucjami publicznymi będącymi narzędziem wykonywania prawa, model administracji publicznej kładący nacisk na samodzielność aparatu administracji publicznej oraz kontrolę wewnętrzną, model NPM, nazwany w tej typologii menedżerskim zarządzaniem publicznym, oraz model partycypacyjnego zarządzania utożsamianego z publicznym współzrządzeniem (*Public Governance*). Dyskusyjne wydaje się tu wydzielenie odrębnego modelu państwa prawa, gdyż każdy model zarządzania odwołuje się – bardziej lub mniej wyraźnie – do państwa prawa. Również wątpliwe jest twierdzenie, że zarządzanie jest menedżerskie, pojęcie „menedżer” mieści się bowiem w pojęciu „zarządzanie”.

Dynamiczny rozwój zarządzania publicznego jako subdyscypliny nauk o zarządzaniu oraz praktyki pozwala dostrzec więcej różnic w prowadzeniu spraw publicznych w ciągu ponad ćwierćwiecza oraz w różnych podstawach

<sup>13</sup> J.V. Denhardt, R.B. Denhardt, *The New Public Service. Serving not Steering*, Armonk, New York 2003.

<sup>14</sup> P. Modzelewski, *System zarządzania jakością a skuteczność i efektywność administracji samorządowej*, Warszawa 2010, za: E. Ferlie, L. Ashburner, L. Fitzgerald, A. Pettigrew, *New Public Management in Action*, Oxford 1997.

<sup>15</sup> H. Izdebski, *Introduction to Public Administration...*, *op. cit.*

<sup>16</sup> J. Hausner, *Zarządzanie publiczne...*, *op. cit.*, s. 23–24.

teoretycznych. W literaturze<sup>17</sup> wskazuje się na takie modele, jak administrowania publicznego, nowego zarządzania publicznego, zarządzania relacjami organizacji publicznych, współzrządzenia publicznego, nowej służby publicznej. Proponowane modele zarządzania publicznego wyodrębnione zostały dzięki zastosowaniu kryteriów wyraźnie odwołujących się do nauk o zarządzaniu, takich jak podstawowe założenia koncepcji, dominujący model racjonalności, rozumienie interesu publicznego i odpowiedzialności organizacji. Poszczególne modele można zwięźle scharakteryzować w następujący sposób.

1. **Model administrowania publicznego.** Podstawowe założenia administrowania mają swoje korzenie w teoriach nauki o polityce oraz nauki administracji pozostającej w ścisłych związkach z naukami prawnymi, a także w społecznych i politycznych interpretacjach roli organizacji publicznych. W modelu tym dominuje ogólny model racjonalności, odzwierciedlony między innymi w modelu planowania dedukcyjnego, w którym proces decyzyjny rozpoczyna się od ustalenia celów, następnie drogą dedukcji wyprowadza się z tych celów polityki, programy i działania umożliwiające osiągnięcie założonych celów. Podjęcie działań oznacza wdrożenie przyjętych programów. Odpowiedzialność zewnętrzna organizacji publicznych ma charakter pośredni – tylko poprzez demokratycznie wybranych polityków. Natomiast w relacjach wewnętrznych dominuje bezpieczeństwo zatrudnienia.
2. **Model nowego zarządzania publicznego.** Dominuje w tym modelu ekonomiczny model racjonalności i zachowań organizacyjnych. Działania organizacji publicznych są adresowane do odbiorców dóbr i usług publicznych. Zarządzanie sprawami publicznymi ma formę sterowania wyzwalającego możliwości tkwiące w mechanizmie rynkowym. Struktury organizacyjne są zdecentralizowane, przeważa kontrola instytucjonalna.
3. **Model zarządzania relacjami w organizacjach publicznych.** Dominuje w nim krytyka jednostronności rozwiązań stosowanych w NPM. Podstawowe założenia uzupełnione zostały o ujęcie systemowe i sytuacyjne, teoretyczne podstawy zarządzania zmianą organizacyjną i teorię interesariuszy. W tym modelu dominuje organizacyjny model racjonalności i zachowań ludzi. Model ten zakłada traktowanie organizacji jako wzorca komunikowania się i wzajemnych relacji w ramach istniejących grup. Interes publiczny obejmuje podzielane wartości członków społecz-

<sup>17</sup> J.V. Denhardt, R.B. Denhardt, *The New Public Service...*, *op. cit.*, s. 28–29; F. Kuźnik, *Stare i nowe koncepcje zarządzania publicznego w strukturach samorządu terytorialnego*, [w:] *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, B. Kozuch, T. Markowski [red.], Białystok 2005, s. 72–74; B. Kozuch, *Współczesne kierunki zmian w zarządzaniu administracją publiczną*, „Optimum” 2008, nr 4, s. 22–26; T. Markowski, B. Banachowicz, *Innowacyjność w samorządzie terytorialnym*, [w:] *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego...*, *op. cit.*, s. 28–33; A. Noworól, *Planowanie rozwoju terytorialnego...*, *op. cit.*, s. 70–73.

stwa. W mechanizmie osiągania wytyczonych celów szczególną wagę przywiązuje się do wykorzystywania współczesnych metod i technik zarządzania wspomagających proces zmian. Występuje decentralizacja zarządzania oraz partycypacja społeczna.

4. **Model współrzędzenia publicznego.** Koncepcja współrzędzenia publicznego to jeszcze bardziej zaawansowana reakcja na preferowanie metod ekonomicznych w zarządzaniu organizacjami publicznymi przy jednoczesnym zbyt małym uwzględnianiu kontekstu politycznego. Model ten koncentruje się na wewnętrznej organizacji sektora publicznego i instytucji wchodzących w jego skład, a także na – traktowanych jako główne – relacjach zewnętrznych. Występuje tu nawiązanie do modelu zarządzania zmianami organizacyjnymi, ale z położeniem akcentu na tworzenie sieci powiązań publicznych i zarządzaniu nimi. W skład sieci wchodzi przez władze centralne, władze regionalne i lokalne, grupy społeczne i polityczne oraz grupy interesów, a także organizacje społeczne i biznesowe. Interes publiczny jest kreowany w procesie współrzędzenia jako wartości publicznej podzielanej przez uczestników sieci, a warunki jego realizacji są negocjowane z partnerami i grupami interesów.

5. **Model nowej służby publicznej.** Fundamentalnym założeniem modelu nowej służby publicznej są teorie demokracji oraz koncepcje rozwoju sfery publicznej oparte na wiedzy. Zarządzanie publiczne w tym modelu polega głównie na tworzeniu koalicji publicznych, prywatnych i społecznych agencji w celu zaspokojenia uzgodnionych potrzeb. Interes publiczny jest rozumiany jako rezultat dialogu społecznego wokół podzielanych wartości. Adresatami działań są obywatele, a rola państwa polega na służeniu, pomaganiu poprzez negocjowanie i pośredniczenie na rzecz obywateli i grup społecznych oraz na kreowaniu wartości publicznych. Odpowiedzialność organizacji publicznych jest wielopłaszczyznowa, uwzględniająca prawo, wartości narodowe, normy polityczne, standardy zawodowe, interesy obywateli.

#### 4. INNOWACYJNOŚĆ – GŁÓWNY KIERUNEK ZMIAN W ZARZĄDZANIU W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Ewolucja teoretycznych podstaw zarządzania publicznego, a także rezultaty badań empirycznych pokazują, że we współczesnych warunkach funkcjonowania administracji publicznej – jak i w innego typu organizacjach – niezbędne staje się zarządzanie zmianami organizacyjnymi, a ponadto że zwiększenie sprawności zarządzania w administracji publicznej uzależnione jest w szczególności od tych zmian, które mają charakter innowacyjny.

Zmiany innowacyjne w sferze zarządzania cechuje bowiem między innymi znaczący radykalizm, adekwatność do nowych teorii i koncepcji, skokowa zmia-

na warunków działania, przełom technologiczny, zdolność do tworzenia efektów odpowiadających redefiniowanej (lub modyfikowanej) misji.

Sprawne zarządzanie zatem współczesnymi organizacjami publicznymi to zarządzanie innowacyjne. Prawidłowość tę pokazują wyniki badań wielu systemów administracji publicznej<sup>18</sup>.

Dotychczasowy teoretyczny dorobek zarządzania publicznego oraz rezultaty najnowszych badań empirycznych pozwalają wyodrębnić, obok zastanych w literaturze, jeszcze jeden model prowadzenia spraw publicznych, a mianowicie model innowacyjnego zarządzania publicznego.

Innowacje w zarządzaniu administracją publiczną<sup>19</sup> definiuje się jako twórcze idee wprowadzone do praktyki zarządzania nakierowane na rozwiązanie uporczywych problemów zarządzania publicznego. Innowacja jest więc aktem tworzenia i wdrażania nowego sposobu osiągania konkretnych rezultatów lub zwiększenia wydajności pracy. Może ona obejmować nowe elementy, nowe konfiguracje istniejących już elementów, zmianę radykalną lub odejście od tradycyjnych sposobów działania. Dotyczy nowych usług, nowych polityk i programów, nowych podejść oraz nowych procesów.

Procesy innowacyjne zachodzące w administracji publicznej mają podobną jak w przypadku produktów rynkowych, choć specyficzną logikę<sup>20</sup>. W kontekście innowacji w zarządzaniu można mówić o modelu innowacyjnego zarządzania w administracji publicznej i, szerzej, w sektorze publicznym, który tworzą powołane do realizacji interesu publicznego.

Fundamentalne założenia modelu innowacyjnego zarządzania publicznego zawarte są w:

- teorii demokracji,
- w koncepcjach społeczeństwa obywatelskiego,
- w rozwoju opartym na wiedzy i kapitale społecznym,
- koncepcjach zarządzania zmianami organizacyjnymi.

Nie dominuje w nim żaden model racjonalności, lecz występuje dążenie do równoważenia racjonalności politycznej, ekonomicznej i organizacyjnej. Interes publiczny określany jest na podstawie wartości publicznych podziela-

<sup>18</sup> T. Verheijen, *Administrative Capacity in the New EU Member States. The Limits of Innovation?* Working Paper Nr 115. World Bank, Washington, D.C. 2007. [http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/IW3P/IB/2007/08/28/000020953\\_20070828155717/Rendered/INDEX/405590ECA0Adm1LIC0disclosed0Aug271.txt](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/IW3P/IB/2007/08/28/000020953_20070828155717/Rendered/INDEX/405590ECA0Adm1LIC0disclosed0Aug271.txt); C. Combe, R. Brown, *E-Governance in Estonia and Its Replicability*. Background paper. Washington, D.C. 2006; R. Brown, D. Silbergh, W. Sartorius, C. Combe, *Administrative Capacity Review of Poland*. Background paper, Washington, D.C. 2006; A. Evans, G. Evans, *Improving Government Decision Making Systems in Lithuania and Latvia*, „Journal of European Public Policy” 2002, nr 8.

<sup>19</sup> A. Alberti, G. Bertucci, *Replicating Innovations in Governance: An Overview*, [w:] *Innovations in Governance and Public Administration: Replicating what works*, New York 2006.

<sup>20</sup> R. Rothwell, *The characteristics of successful innovations and technically progressive firms*, „R & D Management” 1977, za: K. Szatkowski, *Istota i rodzaje innowacji*, [w:] M. Brzeziński, *Zarządzanie innowacjami technicznymi i organizacyjnymi*, Warszawa 2001.

nych przez członków społeczeństwa, a warunki jego realizacji są negocjowane z partnerami i grupami interesów. Za strategicznych interesariuszy uznaje się obywateli i samoorganizujące się ich grupy. Rola państwa sprowadza się do tworzenia warunków funkcjonowania wszystkich trzech sektorów życia społeczno-gospodarczego, w tym realizacji interesu publicznego oraz samoorganizacji społeczeństwa. Podstawowym mechanizmem osiągania wytyczonych celów jest ukierunkowanie na innowacyjność w następujących obszarach:

- wyznaczanie celów strategicznych,
- tworzenie warunków do współdziałania międzyorganizacyjnego i międzysektorowego,
- koordynacja polityk publicznych, programów i przedsięwzięć realizowanych różnymi z partnerami, również spoza sektora publicznego.

Występowanie tego modelu w praktyce administracji publicznej potwierdzają wyniki badań opublikowanych w Raporcie Banku Światowego z 2006 roku, które objęły najważniejsze elementy zarządzania publicznego w wybranych krajach – nowych członkach Unii Europejskiej. Są to: Litwa, Łotwa, Polska i Słowacja. Przeprowadzone badania koncentrują się na<sup>21</sup>:

- planowaniu strategicznym, zarządzaniu opartym na wynikach, formułowaniu i koordynowaniu polityk publicznych,
- nowoczesnym zarządzaniu zasobami ludzkimi, ukierunkowanym na przyciąganie i utrzymywanie wysokiej jakości tych zasobów,
- wykorzystywaniu nowoczesnych technologii w procesach świadczenia usług publicznych, na przykład e-administracja jako instrument zarządzania zmianami.

Walorem takiego ujęcia jest duży stopień uproszczenia odwzorowywanej rzeczywistości. Ułatwia to poznawanie procesów zarządzania dzięki ograniczeniu obszarów do najważniejszych elementów w sposób wystarczający, chociaż niewyczerpujący, pozwalający jednak zidentyfikować występowanie tego modelu, lub nie, oraz umożliwiający określenie głównych charakterystyk systemu w badanych organizacjach.

Prawidłowości te są odzwierciedlone w rezultatach analizowanych badań empirycznych. Pokazały one skokowy efekt w określonych sferach przy jednoczesnym uwstecznieniu w innych. Dotyczy to tak samo Polski, jak i pozostałych badanych krajów.

Ważną składową częścią systemów zarządzania są instrumenty elektroniczne, w przypadku zarządzania publicznego określane mianem e-administracji. W świetle cytowanych badań stwierdzono, że usługi publiczne świadczone drogą elektroniczną, jak komunikacja wewnętrzna w centralnych jednostkach administracji publicznej, w tym w instytucjach zajmujących się podatkami, ubezpieczeniami społecznymi, rejestrami cywilnymi i rejestrami gruntów, punktami dostępu publicznego, w tym dostępu szkół do Internetu, że na właści-

<sup>21</sup> T. Verheijen, *Administrative Capacity in the New EU Member States...*, op. cit.

wym poziomie jest e-administracja obejmująca rejestry gruntów, ubezpieczenia społeczne i dostęp do komputerów w szkołach. W wielu innych dziedzinach brak jest e-usług lub znajdują się one na najniższym poziomie. Dotyczy to w szczególności systemu ochrony zdrowia, rejestracji pojazdów, sądownictwa, portali e-administracji, portali edukacyjnych, podatków i zamówień publicznych. W rezultacie obserwuje się tylko pojedyncze innowacje zamiast spójnego wprowadzania e-usług publicznych<sup>22</sup>.

Wyniki badań własnych przeprowadzonych w latach 2008–2009 rzucają światło na innowacyjność administracji samorządowej. Ilustrują one dwa zjawiska, to jest przekraczanie granic organizacji publicznych oraz wykorzystywanie nowych koncepcji zarządzania.

Ważne w zarządzaniu organizacjami publicznymi jest ukierunkowanie na konfrontację lub nastawienie na kooperację i wzajemność. Pozwala to na kształtowanie różnych rodzajów kultur organizacyjnych różniących się poziomem kooperatywności<sup>23</sup>.

O ile badania z 2004 roku<sup>24</sup> wskazują na fakt, że wiele organizacji publicznych nastawionych było na unikanie współpracy lub podejmowanie jej na minimalnym poziomie, o tyle badanie przeprowadzone na przełomie lat 2008 i 2009 pokazuje zupełnie inną sytuację w tym zakresie. Na 226 badanych 208 osób potwierdziło współpracę z innymi instytucjami publicznymi, a 204 – z innymi organizacjami. W przypadku współpracy organizacji publicznych za najważniejsze formy uznano dwustronną wymianę informacji (62 proc. wskazań), udział pracowników obu instytucji w realizacji określonych zadań (46 proc. wskazań) oraz regularne spotkania kierowników organizacji (40 proc. wskazań). Natomiast we współpracy z innymi organizacjami najważniejsze w opinii respondentów jest wsparcie realizacji określonych zadań w formie finansowej i logistycznej (66 proc. wskazań), następnie udział pracowników obu organizacji w realizacji określonych zadań (63 proc. wskazań) oraz dwustronna wymiana informacji (47 proc. wskazań). Najmniejszą wagę przywiązywano do jednostronnej informacji (1 proc. i 2 proc. wskazań) oraz do organizowania wspólnych szkoleń (11 proc. i 14 proc. wskazań).

Dla relacji zatem podmiotów sektora publicznego z innymi organizacjami właściwa jest współpraca, gdyż zwiększa możliwości świadczenia usług publicznych. Konkurowanie w konkretnych sytuacjach może być uzasadnione, gdy ma na celu zwiększenie efektywności, prowadząc do efektywniejszego wykorzystywania środków publicznych.

<sup>22</sup> R. Brown, D. Silbergh, W. Sartorius, C. Combe, *Administrative Capacity Review of Poland...*, op. cit.

<sup>23</sup> B. Kozuch, *Innowacyjność w sektorze publicznym – bariery i możliwości rozwoju*, [w:] B. Kryk, K. Piech, *Innowacyjność w skali makro i mikro*, Warszawa 2009.

<sup>24</sup> B. Kozuch, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Warszawa 2004.

Zdecydowane zainteresowanie nowoczesnymi metodami zarządzania zadeklarowało 182 spośród 226 respondentów (badanie 1). Według respondentów najczęściej wykorzystywanymi w praktyce koncepcjami i metodami zarządzania są: zarządzanie przez cele – 73 proc. odpowiedzi, zarządzanie projektami – 62 proc., zarządzanie jakością – 48 proc. Średnim zainteresowaniem cieszą się takie koncepcje i metody, jak zarządzanie przez projekty (30 proc. odpowiedzi) oraz zarządzanie marketingowe (20 proc.). Do rzadziej stosowanych instrumentów zarządzania zaliczono zarządzanie partycypacyjne w urzędzie (16 proc. wskazań) i partnerstwo publiczno-prywatne (15 proc.), a najrzadziej – marketingizacja usług publicznych, czyli wykorzystywanie instrumentów rynkowych w procesie świadczenia usług publicznych i *outsourcing* (po 10 proc.).

## 5. PODSUMOWANIE

Prześledzenie ewolucji zarządzania publicznego pokazuje główny kierunek zmian biegnący od wzbogacenia podstawowych założeń prowadzenia spraw publicznych o zasadę ekonomiczności, poprzez dostrzeganie znaczenia względnie trwałych relacji organizacji publicznych, do przeniesienia akcentu na zarządzanie oparte na podzielanych wartościach oraz na rozwoju wiedzy. Podkreślenia wymaga także stopniowe ukierunkowanie na ludzi: podatników, usługobiorców, obywateli, członków społeczeństwa obywatelskiego.

Charakterystyczne dla rozwoju zarządzania, zarówno teorii, jak i praktyki, jest także koncentrowanie się na podejściu menedżerskim, a nie na administracyjnym, oraz ciągłe wzbogacanie koncepcji zarządzania, co wywołuje zapotrzebowanie na innowacyjne zarządzanie w administracji publicznej i innych organizacjach tworzących sektor publiczny.

W zarządzaniu publicznym można wyodrębnić model innowacyjnego zarządzania publicznego. Szeregując główne modele od relatywnie najmniej do najbardziej złożonych, trzeba je wymienić w następującej kolejności:

1. model administrowania sprawami publicznymi,
2. model nowego zarządzania publicznego,
3. model zarządzania relacjami w sektorze publicznym,
4. model współzrządzenia,
5. model nowej służby publicznej,
6. model innowacyjnego zarządzania publicznego.

Wyodrębnienie tych modeli nie jest ich klasyfikowaniem, a tylko przykładową typologią, pozwalającą uwypuklić ewolucję jednej z najmłodszych dyscyplin szczegółowych nauk o zarządzaniu.

Ukierunkowanie zmian w zarządzaniu administracją publiczną w Polsce na innowacyjność uzasadniają ogólne prawidłowości podejścia sytuacyjnego w zarządzaniu i wprowadzania zmian organizacyjnych, a także konieczność przestrzegania zasady ekonomiczności działań.

W kontekście innowacyjnych zmian w polskiej administracji publicznej najważniejsze wydaje się koncentrowanie na trzech obszarach, to jest na:

- politykach publicznych oraz na instrumentach ich realizacji, jak planowanie strategiczne, zarządzanie oparte na wynikach, koordynowanie polityk, programów i przedsięwzięć;
- ludziach w administracji publicznej, a w szczególności na zależnościach pomiędzy wykorzystaniem nowoczesnych instrumentów zarządzania zasobami ludzkimi a jakością tych zasobów i ich wpływem na innowacyjność zarządzania;
- systemach e-administracji i innych systemach innowacyjnego świadczenia usług publicznych z uwzględnieniem usług, które tworzą korzystne warunki dla rozwoju wszystkich sektorów życia społeczno-gospodarczego.

W Polsce – i w krajach znajdujących się w podobnej sytuacji – najodpowiedniejszy wydaje się model innowacyjnego zarządzania publicznego ze względu na jego dużą zdolność do wieloaspektowego i wielopoziomowego rozwiązywania problemów zarządzania sprawami publicznymi.