

Barbara SKOCZYŃSKA-PROKOPOWICZ
Uniwersytet Rzeszowski
Uniwersyteckie Centrum Nauki Języków Obcych
e-mail: bskoczynska@ur.edu.pl

PUBLIC ADMINISTRATION MANAGEMENT – NOWY MODEL ZARZĄDZANIA I AKTYWIZACJI SPOŁECZNEJ

Streszczenie. Wraz ze wzrostem gospodarczym zmieniają się potrzeby społeczeństwa, wymagania i oczekiwania wobec administracji publicznej, a także rządzących i podejmowanych przez nich działań. Autorka definiuje pojęcie administracji publicznej, zarządzania publicznego (Public Administration Management) jako innowacji społecznej i subdyscypliny nauk o zarządzaniu, które regulują procesy w organizacjach sektora publicznego, i obywatelskich, wypełniających lukę rynkową. New Public Management buduje nowoczesną relację państwo – obywatel w zakresie polityki społecznej, funkcjonowania administracji publicznej, organów sądowniczych oraz aktywizacji obywateli w ramach uczestnictwa w budżetach partycypacyjnych (obywatelskich).

Słowa kluczowe: transformacja, wzrost ekonomiczny, potrzeby społeczne, administracja publiczna, stosunki państwo – obywatel

PUBLIC ADMINISTRATION MANAGEMENT – A NEW MODEL OF MANAGEMENT AND SOCIAL ACTIVATION

Summary. Along with the economic growth the needs of society, demands and expectations towards public administration, as well as its rules and activities, are changing. The author defines the concept of public administration, public management (Public Administration Management) as a social innovation and a sub-discipline of management sciences, regulating processes in public and civil organizations sectors, which fill the market gap. New Public Management is building a modern state-citizen relationship in the area of social policy, functioning of public administration, judiciary authorities and active citizenship within the programme of participatory (civil) budgets.

Keywords: transformations, economic growth, social needs, public administration, state-citizen relationship

1. Wstęp

Wzrost innowacyjności, postęp technologiczny, wyższy poziom wykształcenia w porównaniu do lat poprzednich, ciągle zmiany na arenie międzynarodowej, urbanizacja, a także rozwój gospodarki wolnorynkowej, konkurencyjności i przedsiębiorczości sprzyjają ciągłemu rozwojowi społeczno-gospodarczemu państw. Wraz ze wzrostem gospodarczym wzrastają również potrzeby społeczeństwa, wymagania i oczekiwania wobec administracji publicznej, a także rządzących i podejmowanych przez nich działań. Społeczeństwa potrzebują innowacji, nowatorskich rozwiązań i metod dopasowanych do ich poziomu życia oraz oczekiwań związanych z instytucją, jaką jest państwo. Innowacyjność, która stała się „europejską kulturą” musi obejmować nie tylko państwo i organizacje państwowe, ale także przedsiębiorców, obywateli i administrację.

2. Public administration management

Public Administration Management jako pojęcie wymaga przytoczenia znaczenia terminu administracja publiczna – kluczowego z punktu widzenia omawianego tematu. Administracja publiczna, według słownika zarządzania, jest to: przejęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także przez organy samorządu terytorialnego zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach. Stanowi całokształt struktur organizacyjnych w państwie oraz ludzi zatrudnionych w tych strukturach spełniających zadania publiczne, zbiorowe i indywidualne, reglamentacyjne i świadczące oraz organizatorskie podmiotów kierowniczych i decydenckich¹. Niezależnie od przyjętego sposobu definiowania administracja publiczna jawi się jako zjawisko złożone i, co więcej, wszechobecne².

Przez administrację publiczną należy rozumieć zespolenie różnych administracji działających w zakresie spraw publicznych. Przede wszystkim można wyróżnić administrację państwową, administrację rządową i administrację samorządową. Administracja publiczna jest desygnatem na określenie struktur, działań i ludzi tych wszystkich rodzajów administracji. Nawiązując do doktryny podziału władzy i przyjmując różną perspektywę w stosunku do administracji publicznej, a zwłaszcza do jej funkcji, w nauce administracji publicznej można wyróżnić trzy ujęcia:

¹ Penc J.: Encyklopedia zarządzania: podstawowe kategorie i terminy. Wyższa Szkoła Studiów Międzynarodowych, Łódź 2008, s. 238.

² Błaś A., Boć J., Jezewski J.: Administracja publiczna. Boć J. (red.). Kolonia Limited, Wrocław 2003, s. 127.

- polityczne,
- prawnicze,
- menedżerskie.

Ujęcie polityczne kładzie nacisk na publiczny charakter administracji publicznej, eksponując polityczną odpowiedzialność przed parlamentem oraz społeczeństwem.

W ujęciu prawniczym zwraca się uwagę na to, że całość administracji jest działalnością, które znajduje swoje umocowanie w prawie, a ponadto podlega rządowi prawa.

Ujęcie menadżerskie uwypatnia podobieństwa i konieczność upodabniania administracji do sektora prywatnego³.

Administrację publiczną wyróżnia się przede wszystkim w ujęciu organizacyjnym – podmiotowym; stanowi ona ogół podmiotów administracji, a więc organy administracji i inne podmioty, wykonujące określone funkcje z zakresu administracji publicznej.

Wyróżniamy również administrację publiczną w ujęciu materialnym, inaczej przedmiotowym, jako działalność państwa; jej przedmiotem są sprawy administracyjne albo inaczej zadania i kompetencje w zakresie władzy wykonawczej.

Administracja publiczna w ujęciu formalnym jest to cała działalność wykonywana przez podmioty administracyjne bez względu na to, czy ma ona charakter administracyjny czy też nie ma tego charakteru⁴.

Pojęcie „Public Administration Management” można tłumaczyć jako „zarządzanie publiczne”(public management). Mimo dynamicznego rozwoju polskiej nauki i praktyki zarządzania od początku lat 90. XX w. jest to najmłodsza dyscyplina szczególnie „nauki o zarządzaniu”. Zainteresowanie tą tematyką wzrosło w ostatnich latach, gdyż dostrzeżono potrzebę rozwoju metod skutecznego i efektywnego zarządzania. Natomiast w Europie Zachodniej dzięki większemu rozwojowi gospodarczemu i dłuższej tradycji demokratycznej zarządzanie publiczne rozwinęło się wcześniej i ewoluowało w „nowe zarządzanie publiczne” zwane „New Public Management”⁵.

Definicyjnie zarządzanie publiczne jest dziedziną wiedzy wyeksponowaną na praktyczną i publiczną weryfikację całokształtu mechanizmów stosowanych w administrowaniu publicznym. Teoretyczne odniesienia mają swój wyraz zarówno w sferze nauk ekonomicznych, jak i humanistycznych. Zarządzanie publiczne ze względu na pewne więzi ze sferą praktyczną można rozumieć również w ujęciu dynamicznym, co oznacza efektywną organizację procesu realizacji programów publicznych, czyli działań zaspokajających istotne

³ Supernat J.: Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management. Zakład Nauki Administracji, Uniwersytet Wrocławski, http://www.supernat.pl/artykuly/administracja_publiczna_w_swietle_koncepcji_new_public_management.html, 19.02.2016.

⁴ Ura E.: Prawo administracyjne. Lexis Nexis, Warszawa 2010, s. 25.

⁵ Kozuch B.: Zarządzanie publiczne. Zeszyty Naukowe, nr 1. Instytut Spraw Publicznych, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2005, s. 1.

potrzeby społeczne. Z punktu widzenia teorii nauk o zarządzaniu, podkreślając odmiennność sektora publicznego jako obiektu badań i zmianę paradygmatu jego działania, można podkreślić fakt zaistnienia innowacji społecznej, czyli intencjonalnej zmiany wprowadzonej w obrębie systemu społecznego, mającej dla tego systemu charakter nowości, będącej rezultatem procesu decyzyjnego, zmierzającego do rozwiązania problemu zrodzonego w toku funkcjonowania tego systemu i powodującej zmiany istniejących reguł postępowania i struktury systemu⁶. Zarządzanie publiczne jest terminem nowym i może być rozumiane na wiele sposobów. B. Kożuch w ramach tego terminu wyróżnia między innymi: aktywność służb publicznych oraz pochodzących z wyboru polityków – biorąc pod uwagę pojęcie czynnościowe, zestaw działań zarządczych, odnoszących się do publicznych struktur władz wykonawczych i procesów realizowanych przez te władze, zarządzanie organizacjami publicznymi lub systemem organizacji publicznych oraz subdyscyplina nauki o zarządzaniu⁷.

Zarządzanie publiczne będzie więc uważane w doktrynie jako subdyscyplina nauk o zarządzaniu. Znajduje to również potwierdzenie w badaniach nad usystematyzowaniem pojęć dwóch grup badawczo-naukowych – S. Sudoła i S. Cyferta. Owocem był cykl artykułów, w których zaprezentowano wyniki badań. Należy zwrócić uwagę na fakt, że w obydwu przywołanych badaniach zarządzanie publiczne zostało określone jako subdyscyplina nauk o zarządzaniu⁸.

Zarządzanie publiczne ma swoje podstawy teoretyczne także w dziedzinie ekonomii, a w szczególności w obszarze ekonomicznej roli administracji, w tym wpływu zakupów usług publicznych na rynek dóbr. W kręgu zainteresowania ekonomistów będzie znajdowało się definiowanie takich pojęć jak: wybór publiczny, interesariusz oraz koszty transakcyjne⁹.

Biorąc pod uwagę definiowanie zarządzania publicznego przez większość autorów opracowań, zarządzanie publiczne nie będzie miało charakteru jednorodnego. Zarządzanie publiczne jest przedmiotem zainteresowania nauk o zarządzaniu i ekonomii, ale także nauk administracyjnych, politologii, a także socjologii. Jak udało się ustalić grupie badawczej zarówno S. Sudoła, jak i S. Cyferta, zarządzanie publiczne będzie przede wszystkim jedną z subdyscyplin nauk o zarządzaniu, wyodrębnioną ze względu na specyfikę przedmiotową, przedmiot badań stanowią procesy organizacji i zarządzania występujące w organizacjach publicznych oraz w tych organizacjach obywatelskich, których działania ukierunkowane są na realizację celów zbieżnych z celami organizacji publicznych¹⁰. W kontekście procesu reform przez zarządzanie publiczne należy rozumieć zmiany struktur i procesów zachodzących

⁶ http://www.profinfo.pl/img/401/pdf40158267_4.pdf, 18.02.2016.

⁷ Kożuch B.: Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji. Placet, Warszawa 2004, s. 74.

⁸ Szumowski W.: Zarządzanie publiczne – próba systematyzacji koncepcji. „Nauki o Zarządzaniu (Management Sciences)”, nr 4(21). Uniwersytet Ekonomiczny, Wrocław 2014, s. 87.

⁹ Kożuch B.: Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji. Placet, Warszawa 2004, s. 44-46.

¹⁰ Kożuch B.: Skuteczne współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych. Instytut Spraw Publicznych, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2011, s. 15.

w sektorze organizacji publicznych, nakierowanych na skuteczniejsze działanie tych organizacji¹¹. Znaczący przedmiot często podkreślają, że zarządzanie publiczne dotyczy w większym stopniu efektywnego funkcjonowania całego systemu niż pojedynczych organizacji. Może być także interpretowane jako społeczny system, istniejący i funkcjonujący według sobie właściwego porządku, ale poddawany wpływowi otoczenia, które tworzy złożone i zmieniające się społeczeństwo. Inna definicja zarządzania publicznego stanowi połączenie dwóch orientacji w zarządzaniu sprawami publicznymi: orientacji normatywnej oraz instrumentalnej orientacji zarządzania ogólnego. Warto zwrócić uwagę na fakt, że orientacja normatywna jest charakterystyczna dla tradycyjnej administracji publicznej¹².

Zapotrzebowanie na zarządzanie publiczne jest wynikiem odpowiedzi na wyzwania, jakie niosą procesy reform w administracji publicznej. W ostatnim dziesięcioleciu można zauważyć zjawisko, które można nazwać niejako metamorfozą sektora publicznego w kierunku podejmowania działań aktywnych i innowacyjnych, w wyniku zmieniającej się pod względem właściwości struktury organizacji, które realizują zadania z zakresu sektora publicznego. Należy zwrócić uwagę, że rozróżnienie pojęć „publiczne” i „prywatne” jest bardzo trudne na gruncie naukowym. Większość pojęć jest zgodnych co do terminu „publiczny”, głównie wskazując, że jest to spowodowane do zaspokajania podstawowych potrzeb zbiorowości, tj. edukacja, ochrona zdrowia, obrona granic, ochrona środowiska naturalnego. Natomiast sporne staje się, czy usługi z zakresu publicznego mogą być prowadzone przez podmioty prywatne. Odpowiedź na to pytanie nie jest prosta, jednakże z punktu widzenia dobra powszechnego należy przyjąć, że podmioty prywatne mogą świadczyć te usługi, jeżeli wypełniają one pewne „luki” rynkowe czy relatywną pauperyzację części społeczeństwa¹³.

3. New public management

Dyskusja na temat kierunków zmian i reform administracji publicznej trwa wśród naukowców oraz praktyków od połowy lat osiemdziesiątych. Zwraca się uwagę zwłaszcza na aspekty związane ze sprawowaniem władzy, systemami kontroli oraz efektywnością funkcjonowania administracji. Wdrożenie tradycyjnego modelu administracji spowodowało wzrost wydatków publicznych, wzrosła presja obywateli na skuteczniejsze rozwiązywanie problemów społecznych, frustracja, wzrost krytycyzmu wobec władz publicznych¹⁴. Wśród przyczyn powstania koncepcji Nowego Zarządzania Publicznego na pierwszym miejscu

¹¹ Ibidem, s. 15.

¹² Kożuch B.: Zarządzanie publiczne jako dyscyplina naukowa. Zeszyty Naukowe, nr 1, Instytut Spraw Publicznych, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2005, s. 16.

¹³ Ibidem, s.16.

¹⁴ Szumowski W.: op.cit., s. 92.

wymienia się nieskuteczność modelu weberowskiego. Głównym zarzutem stawianym tej teorii jest ścisła, hierarchiczna struktura, wymagania formalne stawiane kandydatom na urzędników, nie biorąc pod uwagę ich umiejętności praktycznych i wiele luk funkcjonalnych. Nowe menadżerskie podejście do administracji publicznej pojawiło się najpierw w Wielkiej Brytanii, Australii i Nowej Zelandii w latach osiemdziesiątych XX w., a od początku lat dziewięćdziesiątych w Stanach Zjednoczonych¹⁵.

W opracowaniach nie ma jednej zgodnej definicji nowego podejścia do zarządzania. Natomiast występują co najmniej cztery modele podejścia do tematu.

- Model 1 jako zorientowanie wszelkich działań na wydajność (Efficiency Driver). Efektywność w „Nowym Zarządzaniu Publicznym” rozumiana jest przede wszystkim jako zapewnienie obywatelom dostępu do usług możliwie najwyższej jakości, przy jednoczesnym, relatywnie niskim obciążeniu budżetu państwa kosztem ich świadczenia.
- Model 2 postuluje ograniczenie wpływu państwa i decentralizację (Downsizing and Decentralization).
- Model 3 jako model poszukujący ideału, doskonałości zarządzania publicznego (In Search of Excellence).
- Ostatni model – 4 zorientowany został na usługi publiczne (Public Service Orientation)¹⁶.

New Public Management określane jest przez niektórych autorów jako współczesna forma menadżerskiego podejścia do administracji. Jej główną cechą jest wprowadzenie zasad w administracji publicznej, jakie rządzą wolnym rynkiem, zwłaszcza stawianie sobie za cel zapewnienie lepszej efektywności działania administracji przez zastosowanie mechanizmów znanych z sektora prywatnego¹⁷.

Nowe zarządzanie publiczne to skierowanie wszelkich wysiłków i orientowanie na obywatela – klienta zwanego petentem, ale także upodabnianie się sektora publicznego do sektora biznesu. Najważniejszą konsekwencją wprowadzenia New Public Management stało się tworzenie dla dóbr i usług publicznych rynków zewnętrznych, opartych na zasadach konkurencyjności. Sformułowane w ten sposób zasady mają na celu zwrócenie większej uwagi na klientów – petentów, oferowanie większego katalogu dóbr i usług oraz wyższy standard świadczeń. Wszystkie postulaty promowane przez nowe zarządzanie publiczne są wprowadzane w życie przez: „odchudzanie” rządowej administracji, oddelegowanie władzy

¹⁵ Supernat J., Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management. Zakład Nauki Administracji, Uniwersytet Wrocławski, http://www.supernat.pl/artykuly/administracja_publiczna_w_swietle_koncepcji_new_public_management.html, 19.02.2016.

¹⁶ Nawojczyk M.: Nowoczesne formy zarządzania w administracji publicznej. Zeszyty Naukowe, s. Zarządzanie, nr 2. Wyższa Szkoła Handlowa, Warszawa 20015, s. 172.

¹⁷ Ochnio M.: Nowe Zarządzanie Publiczne (New Public Management) – podstawowe cechy modelu. Jego zastosowanie w Polsce. Stowarzyszenie Instytut Zmian, Warszawa 2012, s. 4.

i odpowiedzialności na niższe szczeble zarządzania oraz zastępowanie rządu wspólnym zarządzaniem, ukierunkowanie procesu podejmowania decyzji na misję i założone cele, zastępowanie rozdzielania rządowych funduszy aktywnym poszukiwaczom alternatywnych źródeł finansowania, stworzenie zestawu standardów realizacji zadań publicznych, mierzenie efektów działań stopniem satysfakcji obywateli, promowania mechanizmu rynkowego kosztem mechanizmów biurokratycznych¹⁸. Warto wspomnieć, że istotą nowego zarządzania publicznego jest zawieranie kontraktów na świadczenie usług z firmami prywatnymi. Korzyści płynących z takiego zawierania transakcji jest wiele, zwłaszcza ujawniane są koszty usług, a także porównanie efektywności kosztowej i wydajności. Nie można zapomnieć także o jeszcze jednej, ważnej korzyści płynącej z zawierania kontraktów, jaką jest brak monopolistycznej pozycji jednostek i zakładów budżetowych, a to sprzyja ograniczaniu grup nacisku i związków zawodowych¹⁹. Wprowadzenie standardów efektywności działalności administracji publicznej pociąga za sobą potrzebę dokonywania oceny urzędników, którzy w ramach koncepcji nagradzani są za pożądane wyniki. Wprowadzono zasadę uzależnienia awansu od wyników, co pociąga za sobą zwiększenie efektywności pracy oraz zapobiega zatrudnieniu w administracji „ponad stan”, o ile standardy i normy pracy są określane we właściwy sposób.

New Public Management narzuca państwu obowiązek poszukiwania optymalnej relacji między obywatelem a państwem, bardzo wyraźnie widać tę zależność w kształtowaniu i obszarze polityki społecznej. Organizacje społeczne, typu non profit, wspólnoty lokalne i grupy sąsiedzkie przejęły na siebie dużą część zadań w zakresie świadczenia usług dla osób potrzebujących, niepełnosprawnych, osób starszych, rodzin dotkniętych dysfunkcjami oraz ubóstwem. Zaangażowanie obywateli w takie inicjatywy miało na celu przekształcenie pasywnych beneficjentów dóbr i usług w aktywnych uczestników procesów decyzyjnych oraz współuczestnictwo w inicjatywach, w których dotychczas nie uczestniczyli. Postawy zaangażowania i aktywnej współpracy niosą za sobą wiele korzyści, zwłaszcza racjonalniejsze wydatkowanie środków, a także pogłębianie zasad demokratyzacji²⁰.

W literaturze często pojawia się pojęcie *governance*. Ma ono szerokie znaczenie, odnoszące się do roli i możliwości państwa lub władz publicznych w zakresie kształtowania, umożliwiania i podejmowania działań na rzecz promocji takich celów społecznych, które nie są w dostateczny sposób realizowane przez rynek i społeczeństwo obywatelskie²¹. Ta obszerna definicja określa zakres *governance*. Termin współzarządzanie byłby natomiast odpowiednim

¹⁸ Filipiuk J.: New Public Management. Katedra Teorii Ekonomii, Uniwersytet M. Kopernika, Toruń, <http://www.aglomeracja.holdikom.com.pl/>, s. 3, [za:] Osborne D., Gaebler T.: Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną. Media Rodzina, Poznań 1994, s. 511.

¹⁹ Filipiuk J.: op.cit., s. 3.

²⁰ Ibidem, s. 3, [za:] Lehning P.B.: Towards Multicultural Civil Society: The Role of Social Capital and Democratic Citizenship. „Government and Opposition”, Vol. 33, 1998, p. 220 & n.

²¹ Nawojczyk M.: op.cit., s. 174.

równoważnikiem tego pojęcia. Zauważono, że wzrost oczekiwań obywateli oraz potrzeby kompleksowej obsługi w sektorze publicznym powodują niezadowolenie i chęć zmian, dlatego alternatywą jest współuczestniczenie obywateli w niektórych formach sprawowania władzy i realizacji potrzeb społecznych. Jest to realizowane przez koordynację działań zbiorowych na wszystkich poziomach – od lokalnego przez metropolitarny i regionalny, aż do narodowego. Współzarządzanie ma charakter przede wszystkim wielopoziomowy i angażuje podmioty, zapraszając do współpracy w formie partnerstwa, negocjacji i powiązaniach horyzontalnych, zwiększając efektywność i możliwość radzenia sobie w warunkach rosnących oczekiwań. Public governance będzie odnosił się przede wszystkim do społeczeństwa obywatelskiego, rozumianego jako sieć organizacji społecznych. Rola władzy w tym ujęciu ogranicza się do tworzenia warunków – ram, zarządzania sieciami, rozwiązywanie problemów z tym związanych. W tej koncepcji tworzone są ramy rozwoju demokracji, odchodzenie od demokracji jedynie wyborczej, ale aktywnej, współdecydowanie i kreowanie wspólnego dobra powszechnego. Public governance aktywizuje obywateli i skłania do zaangażowania jako interesariuszy, stanowiąc demokrację uczestniczącą. Według tej koncepcji zadania publiczne, które są możliwe do wykonania, powierza się podmiotom społecznym, zachowując przy tym odpowiedzialność za dostarczanie usług publicznych²².

4. New public management jako nowy model zarządzania w Polsce

Polska jako kraj demokratyczny w ostatnich latach bardzo się rozwinęła. Nowe tendencje w zarządzaniu sprawami publicznymi (inaczej administracja obywatelska) dają coraz więcej możliwości obywatelom i ich organizacjom wpływania na decyzje władz, które ich bezpośrednio dotyczą.

- informowanie,
- konsultowanie,
- współdecydowanie

to trzy różne formy uczestnictwa w decyzjach.

Jeśli obywatel ma prawo do współdecydowania o jakiejś sprawie, to musi być o niej poinformowany. Konsultowanie polega na zbieraniu opinii od różnych grup społecznych, ważnych dla udanego wdrożenia decyzji administracyjnej. Najszerszą formą uczestnictwa w podejmowaniu decyzji jest współuczestnictwo – obywatele mogą negocjować treść programu działania czy regulacji prawnej²³.

²² Kowalczyk L.: Współczesne zarządzanie publiczne jako wynik procesu zmian w podejściu do administracji publicznej. Zeszyty Naukowe, nr 1. Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości, Wałbrzych 2008, s. 9.

²³ Długosz D., Wygnański J.J.: Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej. Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2005, s. 4, <http://eu.ngo.pl/>.

Obywatelskie współuczestnictwo i aktywność na tym polu zostały nazwane partycypacją społeczną. Najpowszechniejszymi formami partycypacji społecznej są: komisje i komitety doradcze, stałe lub doraźne, funkcjonujące przy urzędach „białe” lub „zielone” księgi oraz publicznie dostępne dokumenty konsultacyjne, wysłuchania opinii publicznej, otwarte spotkania dyskusyjne ze społecznościami lokalnymi lub grupami branżowo-zawodowymi, doradcze rady obywatelskie, procedury skargowe, wiele form „tele- lub e-demokracji”, a najpowszechniejszą i najpełniejszą formą są referenda. Udział obywateli w stanowieniu prawa może mieć charakter dobrowolny lub obowiązkowy, w większości form partycypacji społecznej jest jednak dobrowolny.

W Polsce istnieje ponad 100 ciał zajmujących się dialogiem obywatelskim na poziomie centralnym, jeszcze liczniejsze organizacje działają na poziomie lokalnym. Za formę konsultacji można uznać referenda lokalne, chociaż nie jest to środek, do którego sięga się bardzo często. W piśmiennictwie prawniczym wskazuje się, że istota konsultacji społecznych sprowadza się do pozyskiwania opinii, stanowisk, a nawet propozycji w sprawie, która pośrednio lub bezpośrednio odnosi się do podmiotów konsultowanych, usytuowanych poza systemem organów władzy publicznej i występujących wobec nich w charakterze partnerów społecznych²⁴.

Konsultacje społeczne to forma dialogu, którą prowadzi urząd z mieszkańcami, po to żeby zasięgnąć ich opinii na temat różnych istotnych kwestii. Nie tylko podejmuje się próbę konsultacji w celu informacyjnym o jakichś sprawach, ale także dowiedzenia się (zebrania opinii), co mieszkańcy myślą na ich temat. Nie ma ograniczeń co do tematyki konsultacji, mogą dotyczyć w zasadzie wszystkiego. Najczęściej z mieszkańcami konsultuje się kwestie dotyczące planów zagospodarowania przestrzennego i nowych inwestycji na terenie gminy, powiatu lub województwa, nie jest wykluczona rozmowa o dokumentach strategicznych miasta bądź państwa²⁵. Najczęściej forma konsultacyjna jest wykorzystana w przypadku uchwalania ustaw. Wiele z nich przechodzi przez tak zwane konsultacje społeczne. Konsultacje społeczne w toku przygotowywania projektu ustawy stanowią też dobrą sposobność do tego, by zawczasu – to jest jeszcze na etapie prelegislacyjnym – usunąć rozbieżności pomiędzy projektodawcą a adresatami, w konsekwencji ułatwiając adaptację nowych rozwiązań prawnych w otoczeniu społecznym²⁶. W celu określenia zakresu uprawnień konsultacji społecznych ustawodawca najczęściej używa zwrotu „opiniowanie projektów aktów prawnych” lub „zajęcie stanowiska”. Uprawnienie niektórych podmiotów w zakresie

²⁴ Kosikowski C.: Zasięganie opinii i korzystanie z ekspertyz oraz przeprowadzanie konsultacji społecznych i dokonywanie uzgodnień w procesie tworzenia prawa i jego kontroli – rzeczywistość czy fikcja? – załącznik do raportu Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów, pt. „Tworzenie prawa w Polsce – ocena i proponowane kierunki zmian”. „Przegląd Legislacyjny”, nr 1, 2006, s. 108.

²⁵ <http://konsultacje.um.warszawa.pl/o-konsultacjach>, 22.02.2016.

²⁶ Kosikowski C.: op.cit, s. 109.

konsultowania projektów ustaw jest dodatkowo wzmocnione przez wyraźne zobowiązanie organów rządowych do zasięgania opinii partnerów społecznych w toku przygotowania projektów ustaw.

Obywatele w działaniach na rzecz administracji publicznej zyskują coraz więcej możliwości działania na rzecz społeczności lokalnej, zwłaszcza w ramach tak zwanego trzeciego sektora. Na potwierdzenie warto przytoczyć przykład udziału obywateli w sprawie budżetu publicznego, w ramach budżetu partycypacyjnego. Budżet partycypacyjny to proces, w którym członkowie społeczności lokalnej mogą zdecydować jak wydać część budżetu publicznego²⁷. Obywatele mają możliwość określenia, przedyskutowania i wyboru najważniejszych dla nich wydatków w budżecie państwa. Ponadto daje to realny wpływ na to jak pieniądze będą wydawane przez samorządy lokalne. Budżet partycypacyjny w Polsce często nazywany jest „obywatelskim”. Wynika to z tego, że jest to proces decyzyjny, w ramach którego mieszkańcy współtworzą budżet danego miasta, tym samym współdecydują o dystrybucji określonej puli środków publicznych²⁸. Najbardziej wyrazistym przykładem modelu współdecyzyjnego jest wprowadzanie budżetu obywatelskiego w większości miast Polski; obywatele zyskują możliwość bezpośredniego decydowania o tym, na co ma zostać przeznaczona część środków z miejskiego budżetu. Ma to za zadanie aktywizację mieszkańców oraz wzmocnienie w nich poczucia efektywnego wydatkowania pieniędzy publicznych. Mieszkańcy sami wskazują, które potrzeby są najważniejsze i powinny być zaspokojone w pierwszej kolejności. Pierwszym miastem w Polsce, które przyjęło założenia tego projektu był Sopot, za tym przykładem poszły także inne ośrodki i należy zauważyć prężny rozwój tego modelu współdecydowania obywateli o sprawach lokalnych.

5. Podsumowanie

Na przełomie ostatnich lat zmienił się model zarządzania sprawami publicznymi w Polsce. Podjęto wiele nowych rozwiązań i inicjatyw, mających na celu aktywizację społeczeństwa, realizując tym samym postulat współdecydowania o sprawach obywateli, które ich bezpośrednio dotyczą. Informatyzacja urzędów i sądów przyczynia się znacząco do tych zmian. Wprowadzono elektroniczne protokoły, elektroniczne postępowanie upominawcze na wzór europejski, dokumentowanie przebiegu postępowania sądowego za pomocą środków teleinformatycznych. Polska zmienia się, upodabniając się w przyśpieszonym tempie do rozwiniętych krajów Europy Zachodniej, między innymi dzięki uruchomieniu funduszy

²⁷ <http://budzet-partycypacyjny.pl/>, 22.02.1016.

²⁸ Kłębowski W.: Budżet partycypacyjny, krótka instrukcja obsługi. Instytut Obywatelski, Warszawa 2013, s. 8, <http://www.institutobywatelski.pl/>.

unijnych, kształtując coraz bardziej efektywne rozwiązania zarządzania administracją publiczną i jednocześnie aktywizując obywatela i całe społeczeństwo.

Bibliografia

1. Błaś A., Boć J., Jeżewski J.: *Administracja publiczna*. Boć J. (red.). Kolonia Limited, Wrocław 2003.
2. Długosz D., Wygnański J.J.: *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*. Warszawa 2005, <http://eu.ngo.pl/>.
3. Penc J.: *Encyklopedia zarządzania: podstawowe kategorie i terminy*. Wyższa Szkoła Studiów Międzynarodowych, Łódź 2008.
4. Filipiuk J.: *New Public Management*. Katedra Teorii Ekonomii, Uniwersytet M. Kopernika, Toruń, <http://www.aglomeracja.holdikom.com.pl/>.
5. Kłębowski W.: *Budżet partycypacyjny, krótka instrukcja obsługi*. Instytut Obywatelski, Warszawa 2013, <http://www.institutobywatelski.pl/>.
6. Kosikowski C.: *Zasięganie opinii i korzystanie z ekspertyz oraz przeprowadzanie konsultacji społecznych i dokonywanie uzgodnień w procesie tworzenia prawa i jego kontroli – rzeczywistość czy fikcja? – załącznik do raportu Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów*, pt. „Tworzenie prawa w Polsce – ocena i proponowane kierunki zmian”. „Przegląd Legislacyjny”, nr 1, 2006.
7. Kowalczyk L.: *Współczesne zarządzanie publiczne jako wynik procesu zmian w podejściu do administracji publicznej*. Zeszyty Naukowe, nr 1. Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości, Wałbrzych 2008.
8. Kożuch B.: *Zarządzanie publiczne jako dyscyplina naukowa*. Zeszyty Naukowe, nr 1. Instytut Spraw Publicznych, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2005.
9. Kożuch B.: *Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji*. Placet, Warszawa 2004.
10. Kożuch B.: *Skuteczne współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych*. Instytut Spraw Publicznych, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2011, <http://www-isp.miks.uj.edu.pl/>.
11. Nawojczyk M.: *Nowoczesne formy zarządzania w administracji publicznej*. Zeszyty Naukowe, s. Zarządzanie, nr 2. Wyższa Szkoła Handlowa, Warszawa 2015.
12. Ochnio M.: *Nowe Zarządzanie Publiczne (New Public Management) – podstawowe cechy modelu. Jego zastosowanie w Polsce*. Stowarzyszenie Instytut Zmian, Warszawa 2012.
13. Osborne D., Gaebler T.: *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*. Media Rodzina, Poznań 1994.

14. Supernat J.: Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management. Zakład Nauki Administracji, Uniwersytet Wrocławski, http://www.supernat.pl/artykuly/administracja_publiczna_w_swietle_koncepcji_new_public_management.html.
15. Szumowski W.: Zarządzanie publiczne – próba systematyzacji koncepcji. „Nauki o Zarządzaniu (Management Sciences)”, nr 4(21). Uniwersytet Ekonomiczny, Wrocław 2014.
16. Ura E.: Prawo administracyjne. Lexis Nexis, Warszawa 2010.
17. <http://budzet-partycypacyjny.pl/>.
18. <http://konsultacje.um.warszawa.pl/o-konsultacjach>.
19. http://www.profinfo.pl/img/401/pdf40158267_4.pdf.

Abstract

Sustainable development, which leads to a lasting improvement in the quality of human life uses three types of capital: economic, human and natural. The standardization of services, including educational services, is in line with improvements in the quality of people's social functioning. The author presents her assumptions regarding digitization and social needs being met through an ICT platform. She provides an historic perspective of distance education and describes the e-teaching platform in the CJO at the University of Rzeszów (UR) which she has developed herself. Transparency and the introduction of clear rules for cooperation between teachers and students, or people outside the academic community using the platform, facilitate access to information and contribute to the identification of training opportunities in the education system and beyond. At the same time this platform serves as means of supporting sustainable development while pursuing the idea of life-long learning, the elimination of digital exclusion and the building of academic ICT networks.