

Humanities conditions Management and Development Public administration

Humanistyczne uwarunkowania
zarządzania i rozwoju administracji publicznej

dr Paweł Romaniuk

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie,
Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji
romaniuk1@wp.pl

Abstract

Management and Humanities is an indispensable element of changes in the functioning and the meaning of public administration. It is therefore important to pay attention to the humanistic aspects related to the development of the public sector. Hence, you need to pay more attention to the aspects of a typical humanities, where the center should always be a man, then they focus on the job. This shows how important and responsible becomes contemporary discussion of the role of man and his position in the organization. In order to help reach its scheme of issues management in the public sector in the context of the organization. This objective will help literature analysis and an indication of management tools humanistic, more often discussed and used in entities of public administration.

Streszczenie

Zarządzanie humanistyczne jest nieodzownym elementem zmian w funkcjonowaniu i rozumieniu administracji publicznej. Należy zatem zwrócić szczególną uwagę na humanistyczne aspekty związane z rozwojem sektora publicznego, stąd więcej uwagi poświęcać aspektom typowo humanistycznym, gdzie w centrum zawsze powinien być człowiek, potem zaś orientacja na zadania. To pokazuje jak ważna i odpowiedzialna staje się współczesna dyskusja nad rolą człowieka i jego położenia w organizacji. W osiągnięciu założonego celu pomoże systematyka zagadnień związanych z zarządzaniem w sektorze publicznym w kontekście rozwoju organizacji. Cel ten pomoże osiągnąć analiza literatury przedmiotu, a także wskazanie narzędzi zarządzania humanistycznego, coraz częściej omawiane i wykorzystywane w podmiotach administracji publicznej.

Keywords: *public management, humanistic management, public administration, organization*

Słowa kluczowe: *zarządzanie publiczne, zarządzanie humanistyczne, administracja publiczna, organizacja*

Wprowadzenie

Zarządzanie humanistyczne stało się nieodzownym elementem zmian w postrzeganiu i funkcjonowaniu całej administracji publicznej. Coraz więcej się o tym nurcie mówi, pisze, dyskutuje, co oczywiście bardzo cieszy, tym bardziej, że do tej pory większą uwagę zwracano na tzw. twarde zarządzanie, które za priorytet uważało metody właściwego planowania. Należy zatem zwrócić szczególną uwagę na humanistyczne aspekty związane z rozwojem sektora publicznego, stąd więcej uwagi poświęcać aspektom typowo humanistycznym, gdzie w centrum zawsze powinien być człowiek, jego potrzeby, oczekiwania i możliwości, potem zaś orientacja na zadania. To wskazuje prosty mechanizm, jak ważna i odpowiedzialna staje się współczesna dyskusja nad rolą człowieka i jego położenie w każdej organizacji.

Celem niniejszego artykułu jest wskazanie humanistycznych uwarunkowań zarządzania i rozwoju administracji publicznej, które determinują sposób postrzegania tych organizacji przez społeczeństwo i wykorzystania ich w lepszym i skuteczniejszym sposobie realizacji misji publicznej. W osiągnięciu założonego celu pomoże systematyka zagadnień związanych z zarządzaniem w sektorze publicznym w kontekście rozwoju organizacji, wykorzystując naukę humanistyczną i jej osiągnięcia w oparciu o literaturę przedmiotu.

Istota funkcjonowania administracji publicznej

W administracji publicznej można dostrzec działanie, które polega przede wszystkim na realizacji potrzeb społecznych. Jest to aktywność, która oceniana jest jako wysoko uporządkowany i zorganizowany system społeczny, partycypujący w procesie sprawowania niezwykle ważnej i odpowiedzialnej władzy publicznej. W każdym demokratycznym państwie prawa, administracja publiczna jest postrzegana jako swoista działalność organizacyjna, która prowadzona jest na rachunek i w imieniu państwa lub innych związków publicznoprawnych, do których możemy zakwalifikować jednostki samorządu terytorialnego (J. Boć, 2004, s. 14–18).

Trzeba zauważyć, iż struktura oraz zasady funkcjonowania i zarządzania administracją publiczną są wskazane przez obowiązujące w tym zakresie prawo, a jej organy i inne podmioty, które wykonują zadania, również są uzależnione od prawa. Z jednej strony może to być pełna determinacja prawna, wtedy prawo rozumiane jest jako fundamentalne źródło niezbędne do legitymizacji działania organów administracji, z drugiej natomiast można dostrzec tzw. determinację ograniczoną, której główną ideą jest ukierunkowanie działań administracji na cele w prawie wyznaczone (zdefiniowane). W pierwszym omawianym przypadku, dużą uwagę skupia się na zapewnieniu zgodności każdego działania podmiotów administracji publicznej, gdzie decyzje podejmowane powinny być zgodne z obowiązującym w danej materii prawem. Drugie ujęcie zaś utożsamia prawo jedynie jako główny wyznacznik treści działań oraz wyszczególnionych w prawie zadań. Stąd współczesne poglądy o charakterze doktrynalnym, związane z możliwością akceptacji przytoczonego drugiego ujęcia, w demokratycznym państwie prawa są niejednolite i dość rozproszone, gdzie uzależnienie są one od metody postrzegania i wykorzystywania prawa publicznego (B. Kudrycka, 2001, s. 395–398).

Trzeba też pamiętać, iż obecnie coraz częściej dyskutuje się na tematy związane z nową koncepcją funkcjonowania i rozwoju administracji publicznej. Można to rozumieć jako nieuchronne i oczekiwane przejście od rozumienia jej jako władzy publicznej, której głównym celem jest wdrażanie tzw. „służby publicznej”. Zmiany te dotyczą również obecnego podejścia do administracji publicznej, której zasadnicza rola oparta jest nie tylko i wyłącznie na biurokratycznym stylu sprawowania mandatu władzy. Dostrzec można, że zmiany te oparte są na zdecydowanie innych zasadach związanych z samym procesem zarządzania takimi organizacjami (D. Osborne, T. Gaebler, 1994). W związku z taką sytuacją, coraz większą uwagę poświęca się nowym, pozaprawnym aspektom administrowania, do których zaliczyć możemy działania o charakterze ekonomicznym, społecznym, politycznym czy zarządczym (K. Ostaszewski, 2010, s. 519–520). Ponadto upowszechniany jest taki obraz administracji, gdzie działania jej organów w pewnym zakresie determinowane są konstytucyjnym wymogiem respektowania przepisów obowiązującego prawa. Są też głosy, iż można tutaj dostrzec zjawisko mające charakter przejściowy, które przyczynia

się do powrotu przypisywania działaniom administracji publicznej charakteru nieskrępowanej, twórczej aktywności w ramach ustaw (A. Błaś, 2014, s. 213–215). Administracja publiczna zawsze skoncentrowana była na zaspokajaniu potrzeb obywatelskich. Jednak bez wprowadzenia nowych rozwiązań nie uda się lepiej i skuteczniej zarządzać całym sektorem publicznym, gdzie dużą uwagę zwraca się na szybkość załatwianych spraw i satysfakcję mieszkańców.

Kierunki zmian funkcjonowania i zarządzania administracją publiczną

Administracja publiczna podlega nieustannym naciskom ze strony czynnika o charakterze politycznym, gdyż to politycy kreują kształt prawny i organizacyjny współczesnej administracji. Analizując dalej możliwe przeobrażenia, można dostrzec trzy główne kierunki zmian w funkcjonowaniu administracji publicznej, które ze względu na swoją specyfikę i pełnioną rolę powinny być uwzględnione, a mianowicie:

1. kierunek ekonomizacji administracji;
2. kierunek partycypacji obywatelskiej w zarządzaniu oraz administrowaniu zasobami;
3. kierunek zmian deregulacyjnych, zmierzający do nowego sposobu regulowania prawnego aktywności administracji publicznej (M. Stefaniuk, 2009).

Pierwszy kierunek zmian administracji publicznej zmierza do charakterystycznej ekonomizacji i dotyczy nowego podejścia w systemie zarządzania publicznego. Trzeba tutaj koniecznie wyodrębnić Nowe Zarządzanie Publiczne (*ang. New Public Management*), które głosi potrzebę upodobnienia funkcjonowania administracji do zarządzania podmiotami prywatnymi, a także potrzebę ograniczenia roli podmiotów administrujących do ochrony rynku oraz świadczenia tylko takich usług publicznych, które współczesny rynek nie jest w stanie zrealizować i dostarczyć. Do osiągnięcia tego celu wykorzystuje się metody i techniki zarządcze, zaczerpnięte z sektora prywatnego. Nie bez powodu system Nowego Zarządzania Publicznego określa się mianem menadżerskiego podejścia do zarządzania sprawami

publicznymi, w którym rola przywódcy i umiejętnego kierowania ludźmi, odgrywa bezpośredni wpływ na sposób realizacji zadań publicznych.

W ramach tego podejścia podejmowane są także próby reform administracyjnych, których zamierzeniem jest utrzymanie konkurencji pomiędzy dostawcami usług publicznych. Zwraca się jednocześnie uwagę na przygotowanie takich kryteriów procedur, których zadaniem jest dokonywanie oceny związanej ze skutecznością, rzetelnością i skutecznością działania funkcjonariuszy publicznych, nazywanych urzędnikami. Oni również, jako najważniejszy zasób każdej organizacji, powinni mieć możliwość współdecydowania o losach swojej jednostki. Powinni mieć również możliwość rozwoju, awansu, szkoleń. Takie podejście wymusza na zarządzających nowe spojrzenie na podległych pracowników jako najważniejszego ogniwa, które wykorzystywane jest do rozwoju organizacji. To humanistyczne podejście bez wątpienia otwiera drogę do nowych rozwiązań prawnych i zarządczych, gdzie orientacja na ludzi powinna być priorytetem, zaś orientacja na zadania – jedynie celem samym w sobie. Otwarcie argumentowane są również poglądy, iż należy dać urzędnikom większą swobodę w podejmowaniu decyzji, za które zawsze przecież będą rozliczani, ponosząc przy tym pełną odpowiedzialność. Zgodnie z tą koncepcją powinno się także odejść od typowo formalnych procedur, chociaż nie można o nich całkowicie zapomnieć. Należy uelastyczyć organizację pracy administracji publicznej, gdzie zaleca się wprowadzenia działań, które z powodzeniem funkcjonują w warunkach rynkowych (J. Supernat, 2004, s. 467–470).

Postrzeganie rozwoju administracji publicznej jako bliskiej sektorowi prywatnemu, stało się finalnie jądrem dość ortodoksyjnego spojrzenia na nowy kształt służby publicznej. Zarządzanie w tym aspekcie miało należeć do sprawnych menedżerów, a nie do polityków. Co więcej, za najważniejsze dobro administracji została uznana w ubiegłym wieku efektywność, będąca „aksjomatem numer jeden na skali wartości administracji” (L. Gulick, L. Urwick, 1937). Pomimo wciąż rosnącej administracyjnej działalności regulacyjnej, dostrzec można było pomniejszanie roli prawa. Leonard D. White twierdził, iż „nauka administracji rozpoczyna się raczej od podstaw zarządzania niż od podstaw prawa i jest zatem zaabsorbowana bardziej sprawami Amerykańskiego Stowarzyszenia Zarządzania niż decyzjami sądów” (J. Storing, Leonard D., 1965, s. 38–40).

W przypadku drugiego aspektu, coraz modniejszy staje się partycypacyjny model zarządzania sprawami publicznymi. Partycypacja obywatelska, wchodząca w skład społeczeństwa obywatelskiego, łączy w sobie idee dialogu społecznego. Może być także identyfikowana jako możliwość organizowania się ludzi zmierzających do wspólnego osiągnięcia zamierzonych celów. Zresztą wolność zrzeszania się jest również fundamentalnym, konstytucyjnym prawem przypisanym każdemu człowiekowi – zgodnie z art. 6 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej). Partycypacja obywatelska to również wytworzenie określonej więzi łączącej ludzi o wspólnych przekonaniach, co ułatwia możliwość współuczestniczenia w procesie realizacji zadań publicznych (D. R. Kijowski, 2010, s. 9).

Obywatele powinni mieć realną możliwość decydowania o własnych wspólnotach samorządowych, stąd udział mieszkańców w procesach decyzyjnych widoczny jest przede wszystkim na poziomie jednostek samorządu terytorialnego. Obywatele mają tutaj rzeczywiste prawo do decydowania o ważnych sprawach publicznych. Przykładem takiej ich aktywności może być referendum, jako forma wyrażenia swojej opinii o ważnych sprawach publicznych. Mogą to być również i inne formy aktywności obywatelskiej, jak np. inicjatywy społeczne, konsultacje społeczne czy udział mieszkańców w postępowaniach administracyjnych. Tutaj pojawia się określony mechanizm rozumienia tego zjawiska, gdzie chęć propagowania przez mieszkańców postulatów społecznych połączona jest niestety z kryzysem zaufania do tradycyjnych instytucji przedstawicielskich (B. Dolnicki, 2016, s. 58).

Niezwykle i pozytywne aspekty partycypacji obywatelskiej zmierzają do realnego wpływu samorządności lokalnej na sprawy administracyjne. Jest to przejawem wdrażania działań o charakterze typowo humanistycznym do systemu funkcjonowania podmiotów administracji publicznej. Niektórzy też starają się, poprzez swoje działania społeczne na rzecz własnej wspólnoty lokalnej, wyodrębnić granice racjonalnej i rzeczywistej partycypacji. Jest to działanie niejednokrotnie trudne, obarczone ryzykiem niepowodzenia, gdyż napotykaną są bariery natury prawnej i typowo ludzkiej. Jednak, jeżeli uda się nakreślić ramy realnej partycypacji, dużą uwagę wtedy poświęca się na zapewnienie ochrony wartości dla państwa

prawa i ochrony wolności jednostki. Każdy obywatel w tym zakresie powinien starać się angażować w sprawy publiczne, brać udział w konsultacjach społecznych. Wtedy zarządzający rozumieją, że warto słuchać ludzi, i co najważniejsze – warto z tych opinii korzystać i je wdrażać. To teoria, a z praktycznego punktu widzenia nie zawsze jest to takie proste i oczywiste. W praktyce niestety obywatele nie zawsze otrzymują należne im prawa, nie tylko wynikające z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ale też i postanowień ustawy o dostępie do informacji publicznej. W tym zakresie, zgodnie z art. 3 ust. 1 przedmiotowej ustawy, prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia (przywilej) do:

- uzyskania informacji publicznej, to znaczy do uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie ważne i pożądane dla zaspokojenia obywateli i realizacji interesu publicznego;
- wglądu do wszelakich dokumentów urzędowych, których jawność nie jest wyłączona na podstawie innych przepisów prawa;
- swobodnego dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów. W tym zakresie ustawodawca rozumie te organy jako m.in. organy stanowiące i kontrolne w ustawach samorządowych (ustawa o dostępie do informacji publicznej).

Ponadto, zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienie, które zmierzają do niezwłocznego uzyskania informacji publicznej, zawierającej najbardziej aktualną i prawdziwą informację o sprawach publicznych. Dlatego też, wykorzystanie takich mechanizmów ma na celu stworzenie kontroli społecznej, której celem jest zapewnienie ochrony przed różnego rodzaju patologiami i innymi złymi praktykami, występującymi w podmiotach administracji publicznej. To wymaga zmian prawnych i organizacyjnych, które powinny być poprzedzone uzgodnieniami i konsultacjami społecznymi.

Trzeci obszar obejmuje zmiany prawne związane z funkcjonowaniem podmiotów sektora finansów publicznych. Wprowadzenie zmian prawnych związanych z ograniczeniem lub zmianą charakteru interwencji ustawodawcy w działalność administracji, podyktowane jest obecnością

kilku istotnych czynników. Można tutaj wskazać za M. Stefaniukiem kilka z nich:

- stosowanie norm innych niż te o charakterze administracyjnoprawnym;
- ograniczenie zakresu prawnej regulacji określonej dziedziny życia społecznego (M. Stefaniuk, 2009, s. 147–150).

To pokazuje, jak ważne są zmiany w zakresie zarządzania administracją publiczną, i jak bardzo te zmiany są oczekiwane. Bez wątpienia elementy humanistycznego odniesienia do sektora publicznego są potrzebne, gdyż wówczas dużą uwagę poświęca się idei upodmiotowienia instytucji publicznych, a co za tym idzie – nowego spojrzenia na pracownika, człowieka i obywatela.

Administracja wobec globalizacji i nowych form zarządzania

Wszechobecna globalizacja procesów zarządczych i organizacyjnych, dotyczących podmioty administracji publicznej, będzie zmierzała w kierunku upodobnienia się tych systemów do siebie. W praktyce zastosowanie mają wzorce międzynarodowe, w tym anglosaskie, czy amerykańskie. Taki jest np. rodowód wspomnianego już Nowego Zarządzania Publicznego, jako menadżerskiego podejścia do załatwiania spraw, wykorzystującego metodologię badań i działalność podmiotów prywatnych. Dlatego też, widocznym rezultatem oddziaływania stosowania takich wzorców jest zaimplementowanie do sektora publicznego, w tym do podmiotów administracji publicznej, dużej liczby elementów o charakterze **nie-władczym**, do których można zaliczyć kulturę organizacyjną i wszelakie modele zarządzania zasobami ludzkimi, niezbędne do samego procesu administrowania zadaniami publicznymi. Jednak w Polsce wskazywane wzorce nie są zakorzenione w żadnej z dotychczasowych tradycji funkcjonowania administracji publicznej. Najczęściej wzorce te przenoszone są na grunt prawa, a w szczególności doświadczeń działania, w postaci biernego kopiowania czy naśladowania, bez większej analizy czy istotnego rozumienia takich zmian. Optymistyczne jest jednak to, iż polscy naukowcy w swoich rozważaniach teoretycznoprawnych, dokonują oceny

działań typowo humanistycznych, przekładanych na grunt funkcjonowania rozwoju organizacji. W tym względzie, takie podejście wymaga swoistej rewizji, gdzie główną płaszczyzną instytucjonalną, powodującą rozpropagowanie omawianych wzorców głębokiego reformowania administracji publicznej jest działalność Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (ang. *Organisation for Economic Co-operation and Development*) (H. Izdebski, 1999, s. 289–290). W Polsce, element tej niezwykle ważnej koncepcji zarządzania odnaleźć można w kilku wybranych obszarach związanych z zarządzaniem lokalnym i regionalnym. Elementy Nowego Zarządzania Publicznego odnaleźć można również w tych regulacjach prawnych, które obejmują swoim zakresem analizę skutków proponowanych zmian związanych z systemem zarządzania zadaniami.

Współczesne modele zarządzania publicznego musiały w sposób naturalny pojawić się w ślad za oczekiwaniami społecznymi i zarządczymi, jakie narodziły się w związku z reformami systemu zarządzania publicznego. Działania te były odpowiednim impulsem do skierowania większej uwagi na ekonomizację wydatków, racjonalizację i gospodarność środkami publicznymi. Pojawiły się, co jest rzeczą jak najbardziej pożądaną, naciski na zwiększenie jakości świadczonych usług publicznych w taki sposób, aby poziom satysfakcji obywateli z realizacji zadań oferowanych przez podmioty administracji publicznej był jak największy. Procesom tym towarzyszy również wzrost wydajności i skuteczności załatwianych spraw administracyjnych (B. Kożuch, 2004, s. 71–72).

Zastosowanie i wdrożenie odpowiednich mechanizmów rynkowych w funkcjonowanie podmiotów sektora publicznego może bez wątpienia spowodować lepsze zagospodarowanie zasobów. To w konsekwencji może przyczynić się do wzrostu efektywności finansowej i organizacyjnej każdej jednostki. Nie jest to zadanie proste. Jednak bardzo dużo wciąż zależy od zarządzających organizacją oraz ich sposobu patrzenia na pojawiające się problemy. Dlatego też taka koncepcja cieszy się coraz większym powodzeniem wśród większości jednostek sektora finansów publicznych, gdzie pojawiają się skuteczne mechanizmy zarządzania, które w sposób jak najbardziej wydajny chronią posiadane przez organizacje dobra. W tym zakresie zawsze należy dokonywać rzetelnej analizy posiadanych zasobów, aby uzyskać wzrost kontroli nad wszelakimi procesami decyzyjnymi, podejmo-

wanymi przez kierownictwo jednostki. Niezwykle pomocnym narzędziem do uzyskania wiarygodnej i prawdziwej oceny posiadanych zasobów jest inwentaryzacja. Jej głównym celem jest wskazanie realnych stanów aktywów oraz pasywów, a także odpowiednie skorygowanie informacji ewidencyjnych o powstałe różnice w taki sposób, aby dane te były całkowicie zgodne ze stanem faktycznym. Trzeba również rozliczyć osoby odpowiedzialne materialnie za powierzony im majątek oraz dokonać ceny stanu i przydatności posiadanych w organizacji zasobów (K. Winiarska, 2006, s. 45–61).

Traktowanie w tak odpowiedzialny sposób posiadanych zasobów organizacji może doprowadzić do sytuacji, iż uzyska się większe rezultaty przy ponoszeniu możliwie najniższych nakładów finansowych i osobowych. Taki sposób zarządzania, to wykorzystanie tego poniekąd humanistycznego podejścia do realizacji spraw publicznych i angażowania samych pracowników. Może to także przyczynić się do osiągnięcia satysfakcjonujących wyników. Osiągnąć ten stan można za pomocą różnych metod. Jedną z nich jest zastosowanie kreatywnego i przemyślanego procesu motywacyjnego. Przy odpowiednim zaangażowaniu kierownictwa jednostki i posiadaniu wiedzy o możliwościach pracowników, ich aktywności zawodowej i zaangażowaniu, można zastosować odpowiedni, przypisany poszczególnym pracownikom zatrudnionym w sektorze publicznym, systemem motywacji. Jest to niestety działanie w podmiotach administracji publicznej mocno ograniczone i utrudnione. Podyktowane jest to tym, iż możliwe ścieżki rozwoju osobowego oraz awansu zawodowego w instytucjach publicznych wydawać by się mogło raczej nie istnieją. Nawet, kiedy analizie poddane zostaną akty normatywne z zakresu praw pracowniczych, to nie znajdują się w nich zapisy dotyczące procesów związanych z określeniem (zdefiniowaniem) rozwoju zawodowego pracownika (ustawa o pracownikach samorządowych, ustawa o służbie cywilnej). Dla przykładu, w art. 27 ustawy o pracownikach samorządowych jest mowa o tym, iż pracownik samorządowy, który został zatrudniony na stanowisku urzędniczym (w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym), z mocy obowiązującego prawa podlega okresowej ocenie. Oceny takiej w formie papierowej (na piśmie) dokonuje bezpośredni przełożony pracownika samorządowego. Jednak należy pamiętać, iż ustawa wskazuje, że dokonanie takiej oceny musi się

odbyć nie rzadziej niż raz na 2 lata i nie częściej niż raz na 6 miesięcy. W praktyce okres dokonywania okresowej oceny pracowniczej dokonywany jest raz na 2 lata (ustawa o pracownikach samorządowych). Sama ocena związana jest przede wszystkim z analizą wywiązywania się pracownika samorządowego z obowiązków, które wynikają z zakresu przyznanych mu czynności na zajmowanym stanowisku. Ocenie poddawana jest również dbałość pracownika o wykonywanie zadań publicznych oraz o powierzone mu do realizacji środki publiczne, gdzie niezwykle uwagę zwraca się na uwzględnienie interesu publicznego, a także indywidualnych interesów obywateli. Zarządzający podmiotami administracji publicznej powinni także mieć na względzie zastosowanie właściwych bodźców motywacyjnych dla pracowników, aby poprzez takie działania zachęcić do utrzymywania wysokiej jakości oferowanych usług, przy jednoczesnym silnym ich zaangażowaniu w realizację zadań. Dlatego przykładem takiego motywowania mogą być chociażby nagrody uznaniowe za osiągnięte wyniki w pracy, przyjmujące postać nagród pieniężnych, darmowych kursów i szkoleń czy dofinansowań do różnych form kultury (M. W. Kopertyńska, 2008).

Omawiana koncepcja związana z nurtem Nowego Zarządzania Publicznego, za K. Opolskim, wyodrębnia cztery niezwykle istotne aspekty, które powinny znaleźć się na stałe w zarządzaniu podmiotami sektora publicznego. Można zatem tutaj zaakcentować obecność:

4. Zarządzania w sektorze publicznym jako odpowiedniego sposobu administrowania zasobami organizacji;
5. Zarządzania w sektorze publicznym, które dotyczy zarządzania biznesowego, wykorzystywanego do osiągnięcia przyjętych przez organizację założeń;
6. Zarządzania w sektorze publicznym, będącego pomocnym instrumentem we wdrażaniu polityki prorozwojowej;
7. Zarządzania w działaniu wspierającym proces kierowania ludźmi jako fundamentalnego zasobu każdej organizacji (K. Opolski, 2004, s. 35–39).

Zarządzanie humanistyczne a rozwój podmiotów sektora publicznego

Na początku tej części artykułu warto też na moment zatrzymać się przy samym pojęciu zarządzania humanistycznego. Nurt ten coraz mocniej, w swojej takiej klasycznej odmianie, wdziera się we wszelakie obszary funkcjonowania państwa. Warto też zadać sobie dość osobliwe pytanie, a mianowicie: czym wyróżniają się nauki humanistyczne od innych nauk? Bez wątplenia, według G. Prawelskiej-Skrzypek i M. Lenartowicz, różnią się one swoją immanentną polifonicznością. Co więcej, humanistyka jest programowo szczególnie nieparadygmatycznie interdyscyplinarna, co dowodzi, jak w wielu obszarach naukowych jest wciąż duże zapotrzebowanie na tego typu działanie (G. Prawelska-Skrzypek, M. Lenartowicz, 2013, s. 47–48). Podejście humanistyczne jest układem różnych poglądów, gdzie zawsze dostrzega się człowieka i jego otoczenie w którym żyje. Humanistyka jest taką siłą, która dostarcza wciąż nowych i interesujących perspektyw związanych z człowiekiem, jego aktywnością społeczną i zawodową i jego rolą w każdej rozwijającej się organizacji. Podmioty administracji publicznej są tym szczególnym miejscem, w którym umiejętne zarządzanie ludźmi jest procesem niezwykle potrzebnym. Nurt humanistyczny zarządzania można bez wątplenia zatem traktować jako bardzo wewnętrznie spójny program badawczy, którego celem jest poznanie i przyczynienie się do poprawy losu każdego człowieka w świecie dynamicznie zmieniających się organizacji. Od pewnego już czasu, badacze zajmujący się humanistycznym zarządzaniem, są świadomi jednak wciąż ograniczonego obszaru analizowanych przez nich prawd, gdzie duży nacisk kładą mimo wszystko na zjawiska nietypowe, niejednoznaczne, niepowtarzalne, które wówczas stanowią o sile poznawanych wartości, zagłębiając się w charakterystykę ocenianych procesów (J. Kociatkiewicz, M. Kostyra, 2013, s. 13).

Poniżej przedstawiono krótką charakterystykę humanistycznego zarządzania z wyszczególnieniem przede wszystkim obecnych w nim paradygmatów wraz z metodologią oraz przedmiotem i obszarem badań.

Tabela 1. Cechy zarządzania humanistycznego

Wyszczególnienie	Cechy nurtu humanistycznego
Główni prekursorzy	Adam Smith (filozofia moralna) Max Weber Elton Mayo
Paradygmaty	Radykalno-humanistyczny; interpretatywny
Metodologia	Jakościowe studium przypadku
Przedmiot badań	Organizacje (i zarządzanie) z perspektywy ludzkiej
Cel badań	Zwiększenie doboru ludzi w organizacjach. Poznanie organizacji i jej mechanizmów zarządzania z perspektywy człowieka

Źródło: Opracowanie własne za J. Kociatkiewicz, M. Kostyra (2013), Zarządzanie humanistyczne. Zarys programu, „Problemy Zarządzania” vol. 11, Nr 4 (44), s. 11.

Nie można również zapominać, iż istotnym warunkiem, który determinuje odpowiednią skuteczność podejmowanych przez podmioty administracji publicznej działań i stawianych im zadań w ramach obowiązującego systemu zarządzania, jest niezwykle ważne wskazanie roli i znaczenia człowieka, będącego w centrum każdego systemu zarządzania (H. Gołaś, A. Mazur, 2008, s. 408–412). W każdej rozwijającej się i poważnie traktującej swoich pracowników organizacji, wykorzystanie nauk humanistycznych jest niezbędnym elementem dostrzegania człowieka, co w konsekwencji może zdecydować, bądź też negatywnie wpłynąć na skuteczność realizowanych działań i rozwoju organizacji. W tym zakresie, każdy pracownik zatrudniony w instytucjach administracji publicznej, umiejscowiony obok infrastruktury technicznej, prawnej czy przyjętych rozwiązań organizacyjnych, jest jednocześnie tym zasobem, dzięki któremu można z powodzeniem osiągnąć wyznaczone cele i zadania. W konsekwencji, to sam człowiek w każdej organizacji, poprzez swoją pracę i odpowiednie zaangażowanie w powierzoną mu misję publiczną, decyduje o skuteczności podejmowanych działań, które jak zawsze koncentrują się na prawidłowym i rzetelnym wykonaniu obowiązków. Trzeba również uwzględnić wymagania systemowe, do których zaliczyć można przyporządkowany mu charakter oraz specyfikę, a także zakres zadań do realizacji. Także w omawianym ujęciu systemowym, oczekiwanym przez pracowników dodatkowym wymaganiem staje się właściwe zabezpieczenie realnych możliwości

do realizacji działań, które wprost wynikają z obowiązujących przepisów prawa oraz zasad wdrożenia oraz funkcjonowania takiego systemu.

W nurcie humanistycznego zarządzania niezwykle uważnie obserwuje się zachowania człowieka, który niejednokrotnie jest mocno zaangażowany w rozwój swojej organizacji. Zachowania te, podejmowane w systemie zarządzania humanistycznego, współtworzą kulturę organizacyjną administracji publicznej, gdzie w sposób bezpośredni decydują o efektywności, sprawności i skuteczności funkcjonowania i rozwoju organizacji. Osiągnięte w ten sposób efekty można odnieść szczególnie do określonej specyfiki warunków oraz środowiska pracy, gdzie w procesie tworzenia kultury organizacji, wykorzystuje się poniższe elementy:

- ludzkie poglądy, sposoby myślenia, wpływ na poszczególnych członków organizacji;
- wpływ kadry kierowniczej na sposób funkcjonowania organizacji;
- akceptację przez współpracowników wyznaczonych systemów wartości;
- możliwość sterowania zachowaniami poszczególnych członków organizacji (S. Hornik, 2008, s. 367).

Każde podejmowane działania w organizacji publicznej kojarzone powinno być z właściwym inwestowaniem i zarządzaniem w kapitał ludzki. Zarządzający, uwzględniający specyfikę skuteczności humanistycznego podejścia do systemu zarządzania podmiotami administracji publicznej, powinni poprzez pryzmat zmian systemowych wprowadzić i wdrożyć kilka działań. Należą do nich między innymi:

- prawidłowe określenie uprawnień i kompetencji pracowników realizujących zadania publiczne;
- odpowiednie zaplanowanie i wdrażanie planu szkoleń, które dają możliwość uzyskania adekwatnej do wykonywanej pracy wiedzy;
- dokonanie możliwie najbardziej sprawiedliwej oceny pracowniczej pod kątem zrealizowanych działań;
- podnoszenie świadomości pracowniczej w zakresie powierzanych im zadań i roli administracji publicznej w życiu społecznym;
- gromadzenie w teczках osobowych pracowników wszelkiej dokumentacji potwierdzającej odbyte szkolenia, zrealizowane kursy czy nabyte umiejętności (B. Kuc, J. Moczydłowska, 2009).

Zmienność otoczenia organizacyjnego i prawnego podmiotów administracji publicznej warunkuje nieustanne poszukiwania nowych obszarów doskonalenia zawodowego pracowników. Takie działania są możliwe poprzez zastosowanie optymalizacji podejmowanych decyzji, gdzie duży nacisk kładzie się na uzyskanie relatywnie wysokich korzyści dla wszystkich zainteresowanych stron. Trzeba również zwrócić ważną uwagę na zapewnienie odpowiednich korzyści dla zatrudnionych pracowników. Powinno się to odbyć poprzez zapewnienie wszystkim pracownikom optymalnych warunków do wykonywania swoich obowiązków. Zawsze wiedza, doświadczenie i kompetencje pracowników są wartością dodaną każdej organizacji, stąd sposoby jej nabywania, a także wykorzystania w procesie zarządzania, powodują budowanie zaufania społecznego do instytucji publicznych. Warunkami niezbędnymi do realizacji idei zarządzania w podmiotach administracji publicznej, są: właściwe zaplanowanie kapitału ludzkiego ze zwróceniem uwagi na rozwój pracowniczy, zwiększenie motywacji do pracy, a także kształtowanie kultury oraz klimatu organizacyjnego.

Podsumowanie

Zarządzanie humanistyczne stało się coraz bardziej świadomym wyborem poznawania organizacji w kontekście udziału i roli człowieka. W analizowanym przypadku, człowiek pełni rolę pracownika funkcjonującego w podmiotach administracji publicznej. Należy zauważyć, iż coraz częściej poświęca się więcej uwagi na aspekty typowo humanistyczne, gdzie dominujące zainteresowanie skupia się wokół człowieka oraz jego roli, jaką pełni w organach administracji publicznej. Podejście takie ewidentnie rewiduje przeświadczenie, jak ważna i odpowiedzialna staje się obecnie dyskusja nad funkcjami człowieka wypełnianymi w organizacjach. W osiągnięciu przyjątego na wstępie celu pomogła systematyka zagadnień ściśle powiązanych z samym zarządzaniem w sektorze publicznym. Cel ten pomogła osiągnąć analiza literatury przedmiotu, a także wskazanie narzędzi zarządzania humanistycznego, coraz częściej wdrażane w funkcjonowaniu podmiotów administracji publicznej.

W widocznym rozwoju współczesnego zarządzania, będącego dyscypliną naukową, coraz częściej rolą humanistyki staje się wyprowadzenie tego nurtu z kryzysu poznawczego. Jest to niewątpliwie szansa nie tylko dla rozwoju samego zarządzania, ale także możliwość uzyskania nowej, interdyscyplinarnej jakości, stanowiącej fundament dla wartości odkrywanych przypisanych humanistyce. Nurt zarządzania humanistycznego od wielu lat jest niestety również dotknięty swoistym kryzysem. Kryzys ten na szczęście nie obejmuje wiary humanistów we własne instrumentarium poznawcze, gdyż w tym zakresie polska nauka humanistyczna ma wybitnych specjalistów (m.in. W. Kieżun, M. Kostera, G. Praweńska-Skrzypek, Ł. Sułkowski, K. Sowa czy R. Batko) i charakteryzuje się wysoką jakością ich pracy. Zatem dokonując udanej transformacji nauki o zarządzaniu, która znajduje się w samym centrum paradygmatu utylitarno-ekonomicznego, istota humanistyki ma szansę zmienić podejście do człowieka, wskazując jego silną pozycję w organizacji, przyczyniając się do zmiany w rozwoju administracji publicznej.

Bibliografia

- Błaś, A. (2004). *Kontekst prawny*, [w:] J. Boć (red.), *Administracja publiczna*. Kolonia Limited, Wrocław.
- Boć, J. (red.), (2004). *Administracja publiczna*. Kolonia Limited, Wrocław.
- Dolnicki, B. (2016). *Samorząd terytorialny*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska SA,
- Gołaś, H., Mazur, A. (2008). *Człowiek kreatorem systemu zarządzania jakością*, [w:] *Koncepcje zarządzania jakością. Doświadczenia i perspektywy*, T. Sikora (red.). Kraków: Wydawnictwo Naukowe PTTŻ,.
- Gulick, L., Urwick, L. (red.) (1937). *Papers on the Science of Administration*, Institute of Public Administration. New York.
- Hornik, S. (2008). *Wpływ udrożenia systemu zapewnienia jakości na zmiany kulturowe przedsiębiorstwa*, [w:] *Koncepcje zarządzania jakością. Doświadczenia i perspektywy*, T. Sikora (red.). Kraków Wydawnictwo Naukowe PTTŻ,.
- Izdebski, H., Kulesza, M. (red.) (1999). *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*. Warszawa: Liber,.
- Kociatkiewicz, J., Kostyra, M. (2013). *Zarządzanie humanistyczne. Zarys programu*, „Problemy Zarządzania” vol. 11, Nr 4 (44).
- Kopertyńska, M. W. (2008). *Motywowanie pracowników – teoria i praktyka* Warszawa: Placet.
- Kostera, N. (2011). *Zarządzanie personelem*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Koźuch, B. (2004). *Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji*. Warszawa: Wydawnictwo PLACET.
- Kuc, B., Moczyłowska J. (2009). *Zachowania organizacyjne*. Warszawa: Difin.
- Kudrycka, B. (2001). *W sprawie udrażniania zasad New Public Management do prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Opolski, K., Modzelewski, P. (2004). *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*. Warszawa: Wydawnictwo CeDeWu.
- Osborne, D., Gaebler, T. (1994). *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*. Poznań: Media Rodzina.
- Ostaszewski, K. (2010). *Zastosowanie nowoczesnych metod zarządzania przedsiębiorstwem w administracji publicznej*, [w:] S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski (red.), *Przegląd dyscyplin badawczych pokrewnych nauce prawa i postępowania administracyjnego*. Lublin: Wydawnictwo KUL.

- Pocztowski, A. (2007). *Zarządzanie zasobami ludzkimi: strategie, procesy, metody*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Praweńska-Skrzypek, G., Lenartowicz, M. (2013). *Badanie organizacji i zarządzania na gruncie humanistyki*. „Problemy Zarządzania” vol. 11, Nr 4 (44).
- Sitek, M., Graca, T. (red.), (2015). *Nowe wyzwania dla Europy XXI wieku w dziedzinie zarządzania i edukacji*, Wydawnictwo WSGE, Józefów.
- Stefaniuk, M. (2009). *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*. Wydawnictwo: UMCS, Lublin.
- Storing, H. J. (1965). *White and the Study of Public Administration*. Public Administration Review.
- White, L. D. (1926). *Introduction to the Study of Public Administration* Macmillan, New York.
- Winiarska, K. (2006). *Inwentaryzacja w firmach prowadzących księgi podatkowe i księgi rachunkowe*. Warszawa: Wydawnictwo Difin.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 2058 ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1202 ze zm.).
- Ustawa o służbie cywilnej z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1345 ze zm.).