

Katarzyna Kłosowska-Lasek

Uniwersytet Rzeszowski

WYKORZYSTYWANIE NISKO SFORMALIZOWANYCH DZIAŁAŃ W PROCESIE ZARZĄDZANIA W TERENOWEJ ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ

Wprowadzenie

Coraz liczniejsza literatura z zakresu zarządzania publicznego, za podatny teren zastosowania menedżerskiego podejścia do zarządzania, bardzo często uznaje jednostki samorządu terytorialnego¹. Podmioty te, zwłaszcza gminy, z jednej strony świadczą większość usług publicznych, z drugiej, jako podmioty zdecentralizowane, mają więcej swobody w samodzielnym określaniu wizji rozwoju, misji i podstawowych celów. Natomiast zagadnienie możliwości bardziej aktywnego podejścia do zarządzania w strukturach administracji scentralizowanej, jaką jest administracja rządowa, pozostaje jakby na marginesie rozważań², dlatego jest to interesujące badawczo.

¹ Dotyczy to zwłaszcza literatury w całości poświęconej zarządzaniu w jednostkach samorządu terytorialnego, przykładowo: M. Kisała: *Wpływ koncepcji zarządzania administracją publiczną na funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce*. W: *Administracja publiczna wobec procesu globalizacji*. Red. M. Rudnicki, M. Jabłoński. Warszawa 2011, s. 193; *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*. Red. A. Zalewski. Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2007; E. Wojciechowski: *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*. Difin, Warszawa 2003.

² Wiele jest literatury dotyczącej w sposób ogólny zarządzania publicznego, przykładowo: B. Kożuch: *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*. Warszawa 2004; K. Lisiecka, T. Papaj, E. Czyż-Gwiazda: *Public Governance koncepcją zarządzania w administracji publicznej*. Katowice 2011; *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*. Red. A. Frączkiewicz-Wronka. Katowice 2009; natomiast stricte specyfiki zarządzania w administracji rządowej dotyczą raczej publikacje odnoszące się jedynie do określonego, szczegółowego aspektu zarządzania, jak np.: *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*. Red. T. Lubińska. Warszawa 2009, gdzie autorzy przedstawiają efekty prac nad reformą budżetu zadaniowego w administracji rządowej.

Celem referatu jest przedstawienie wyników badań ankietowych, przeprowadzonych w lipcu i sierpniu 2012 roku w urzędach terenowej administracji rządowej, a dotyczących stopnia wykorzystywania nisko sformalizowanych działań w procesie zarządzania w terenowej administracji rządowej oraz poznanie ewentualnych zależności między stosowaniem takich działań a zakresem uprawnień kierowniczych określanym mianem „zarządzania” bądź „administrowania”. Dostarcza on informacji o rodzajach działań niskosformalizowanych, wykorzystywanych przez organy administracji rządowej oraz sposobie podejścia kadry kierowniczej tej administracji do zarządzania sprawami publicznymi, co może się stać inspiracją dla dalszych badań zarówno z zakresu form działania administracji publicznej, jak i specyfiki zarządzania w administracji rządowej.

Za punkt wyjścia dla określenia zakresu uprawnień kierowniczych jako „zarządzanie” lub „administrowanie” przyjęto definicje tych pojęć zaproponowane przez Ryszarda Rutkę³, które zostały podane respondentom w ankiecie. Zgodnie z nimi, zarządzanie charakteryzuje się prawem zarządzającego do decydowania lub współdecydowania o misji i celach organizacji działania zespołowego oraz do decydowania lub współdecydowania o kierunkach i sposobach wykorzystania zasobów organizacji działania zespołowego (materialnych, finansowych, ludzkich), a także tworzeniem materialnych, finansowych, kadrowych i organizacyjnych warunków realizacji misji, celów i zadań. Natomiast w przypadku administrowania, kierujący organizacją nie ma wszystkich prerogatyw zarządzającego, przede wszystkim jest pozbawiony prawa do samodzielnego decydowania o celach i sposobach wykorzystania zasobów organizacji działania zespołowego⁴.

Przygotowywanej ankiecie towarzyszyło kilka założeń wstępnych. Po pierwsze, analizując stopień prawnej formalizacji oraz biorąc pod uwagę centralizację funkcji zarządzania w strukturach administracji rządowej uznano, że w administracji rządowej będzie stosunkowo trudniej niż w administracji samo-

³ Wybór ten podyktowany był koniecznością przedstawienia respondentom w miarę jasnych i zwięzłych definicji obu tych pojęć, a za takie uznałam właśnie te zaproponowane przez R. Rutkę. Na ile ważne dla porównywalności odpowiedzi było podanie konkretnych definicji pojęć przedstawionych respondentom w proponowanych odpowiedziach może świadczyć fakt, że jedna z ankietowanych osób wybierając odpowiedź „administrowanie” zaznaczyła, że czyni to ze względu na narzucenie w ankiecie takiego, a nie innego rozumienia tego pojęcia. O różnieniu między administrowaniem a zarządzaniem pisali również: A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, A. Pakuła, J. Supernat: *Nauka organizacji i zarządzania*. Wrocław 2005, s. 242; E. Wojciechowski: Op. cit., s. 13; B. Kożuch: Op. cit., s. 32-33, przy czym autorka zwraca uwagę na przeważający wśród polskich badaczy pogląd, iż w sektorze publicznym można tylko rządzić, a nie zarządzać, sytuując pojęcie rządzenia na granicy administrowania i zarządzania. Ibid., s. 34.

⁴ A. Czermiński, M. Czerska, B. Nogalski, R. Rutka: *Organizacja i zarządzanie*. Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1998, s. 22-23.

rządowej o taki zakres uprawnień kierowniczych, który pozwalałby na określenie procesów kierowania mianem zarządzania. Nie tylko bowiem organy administracji rządowej, jako organy władzy publicznej, muszą działać w granicach i na podstawie prawa (są w związku z tym znacznie bardziej ograniczane w swojej działalności przez przepisy prawa niż podmioty prywatne), ale funkcjonując w strukturach scentralizowanych mogą również mieć mniejszą swobodę w porównaniu do struktur zdecentralizowanych w określaniu misji i celów działania. Przy tym założono, że o określoną swobodę najtrudniej będzie w formacjach mundurowych (silnie zhierarchizowanych), stąd w zależności od rodzaju organu terenowej administracji rządowej i podległego mu aparatu pomocniczego mogą występować znaczne różnice w stopniu samodzielności w określaniu celów czy prawnej formalizacji. Różnice te mogą mieć wpływ na sposób zarządzania sprawami publicznymi i otwartość na możliwość (a często również dopuszczalność) wykorzystywania mniej sformalizowanych działań. Ankieta musiała być więc skierowana do w miarę zróżnicowanych urzędów administracji, a nie tylko jednej, wybranej ich kategorii. Oczekiwano więc z jednej strony, że w przypadku terenowej administracji rządowej, szczególnie w strukturach najsilniej scentralizowanych, przeważać będzie zakres uprawnień kierowniczych charakterystycznych dla administrowania (w przyjętym wyżej rozumieniu); równocześnie zaś w tych urzędach, w których przeważałoby zarządzanie, co wiąże się z bardziej aktywnym i elastycznym podejściem do procesów kierowania sprawami publicznymi, większa będzie otwartość na możliwość wykorzystywania w realizacji zadań publicznych, również działań o stosunkowo niskim stopniu prawnej formalizacji.

Sposób przeprowadzenia badań

Jako sposób przeprowadzenia badań wybrano formę ankiety przesyłanej drogą elektroniczną, aby maksymalnie skrócić czas związany z obiegiem korespondencji. Część pytań miała charakter półotwarty, dzięki czemu nie tylko respondenci uzyskali możliwość wyboru innej, spośród podanych, odpowiedzi, lecz równocześnie dawało to możliwość pozyskiwania dodatkowych, nieprzewidzianych w ankiecie informacji. Temu celowi służyło również pozostawienie na końcu ankiety specjalnego miejsca na uwagi dotyczące ankiety lub jej tematyki oraz prośba o podanie najczęściej wykorzystywanych w urzędzie działań niewiążących prawnie (jeśli takie były w ogóle wykorzystywane).

Ankiety zostały rozesłane do 10 kategorii urzędów terenowej administracji rządowej reprezentujących administrację ogólną⁵, zespoloną i niezespoloną. Ze względu na liczbę urzędów, badanie ograniczyło się do urzędów szczebla wojewódzkiego. Ankiety zostały skierowane do osób zajmujących kierownicze stanowiska w poszczególnych urzędach, przy czym ze względu na dużą liczbę, zwłaszcza urzędów skarbowych, w administracji celnej i skarbowej badaniem objęci zostali tylko kierownicy urzędów⁶ i ich zastępcy.

Do końca sierpnia 2012 roku w badaniach wzięło udział: 6 urzędów wojewódzkich (dalej w skrócie UW) przesyłając łącznie 82 ankiety, z administracji zespolonej: żadna z wojewódzkich komend państwowej straży pożarnej (WKPSP), po 8 wojewódzkich komend policji (WKP) i wojewódzkich inspektoratów inspekcji handlowej (WIIH) przesyłając odpowiednio 74 i 30 ankiet, 7 wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska (WIOŚ) przesyłając 41 ankiet oraz 6 wojewódzkich stacji sanitarno-epidemiologicznych (WSSE) przesyłając 32 ankiety. Natomiast z administracji niezespolonej: izby i urzędy skarbowe (IS i US) z 11 województw nadsyłając łącznie 194 ankiety, izby i urzędy celne (IC i UC) z 10 województw nadsyłając 48 ankiet oraz po 4 urzędy kontroli skarbowej (UKS) i regionalne dyrekcje ochrony środowiska (RDOŚ) przesyłając odpowiednio 7 i 9 ankiet. Łącznie uzyskano 517 ankiet. Aby badania mogły być w miarę reprezentatywne dla całego kraju, ostatecznie wzięto pod uwagę ankiety, które zostały wypełnione przez co najmniej połowę województw w danej kategorii urzędów⁷, a spośród nich dodatkowo odrzucono te ankiety, które zostały nieprawidłowo lub nie w pełni (zwłaszcza jeśli chodzi o kluczowe dla niniejszego badania pytania) wypełnione. W związku z tym, do analizy wyników wzięto pod uwagę łącznie 387 ankiet, przy czym w tej liczbie zdecydowanie przeważały odpowiedzi z administracji niezespolonej (łącznie 226 ankiet) w porównaniu do administracji zespolonej (łącznie 100 ankiet) i z urzędów wojewódzkich (61 ankiet).

⁵ Mimo stwierdzenia w art. 3 ust. 1 Ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U., nr 31, poz. 206 z późn. zm.), że wojewoda jest organem rządowej administracji zespolonej w województwie (ale i równocześnie jej zwierzchnikiem), zakres kompetencji wojewody (jak również sformułowanie art. 2 wspomnianej ustawy, który wymienia wojewodę obok organów rządowej administracji zespolonej w województwie i organów niezespolonej administracji rządowej) spowodował, że urzędy wojewódzkie zostały w ankiecie wydzielone w osobną kategorię, określoną umownie mianem administracji ogólnej.

⁶ Czyli dyrektorzy izb celnych i skarbowych oraz urzędów kontroli skarbowej, naczelnicy urzędów celnych i skarbowych.

⁷ Wyjątek stanowiły urzędy wojewódzkie.

Wyniki

Ankieta, w części dotyczącej uwarunkowań zarządzania w terenowej administracji rządowej, zawierała sześć pytań, z czego podstawowe dla niniejszych badań były trzy ostatnie pytania (i ich wzajemne relacje), natomiast pozostałe dotyczyły czynników, które mogły mieć ewentualny wpływ na odpowiedzi w pytaniach podstawowych.

Przed przystąpieniem do badań założono, że podstawowe cele działania są określane przez przepisy prawa i prawdopodobnie dosyć często dookreślone przez organy naczelne administracji. Zgodnie z oczekiwaniami, najwięcej osób⁸, niezależnie od rodzaju urzędu, stwierdziło, że cele główne działania organu i jego aparatu pomocniczego są narzucone z zewnątrz. Część z tych osób zaznaczyła równocześnie inne odpowiedzi, przy czym najczęściej stwierdzano wówczas, że są one określane przez kierownictwo. W przypadku zaś wyboru wariantu niewskazanego wprost w ankiecie, najczęściej dopisywano: „określone przez przepisy prawa” lub (w przypadku administracji skarbowej) „określone przez akty prawne i wytyczne ministra finansów, priorytety wskazywane przez kierownictwo” lub też: „główne cele ustanawiane są na zewnątrz, natomiast kierownictwo decyduje o sposobie ich realizacji”. Część więc tego typu odpowiedzi, zwłaszcza tych wskazujących jedynie na przepisy prawa, można doliczyć do kategorii odpowiedzi „narzucone z zewnątrz”.

W przypadku sposobów określenia celów pośrednich najwięcej osób⁹ stwierdziło, że są one określane przez kierownictwo, choć niewiele mniej¹⁰ uznało, że są one określane przez kierownictwo przy współudziale podwładnych. Podobnie stosunek poszczególnych odpowiedzi wyglądał w przypadku odpowiedzi z określonych kategorii urzędów, z wyjątkiem urzędów wojewódzkich, w których proporcje te były odwrotne.

W przypadku stopnia prawnej formalizacji środków działania (służących realizacji celów) poszczególne odpowiedzi zaproponowane w ankiecie można (w dużym uproszczeniu) sprowadzić do określenia bardzo wysokiego, wysokiego, średniego i niskiego stopnia prawnej formalizacji. Przygotowując ankietę założono, że przeważać będą odpowiedzi wskazujące na wysoki (i bardzo wysoki) stopień tej formalizacji, co znalazło potwierdzenie w analizowanych ankietach¹¹.

⁸ Łącznie 288, w tym 250 osób zaznaczyło tę odpowiedź jako jedyną.

⁹ Łącznie 207, w tym 180 osób zaznaczyło tę odpowiedź jako jedyną.

¹⁰ Łącznie 142, w tym 132 osób zaznaczyło tę odpowiedź jako jedyną.

¹¹ Najwięcej było odpowiedzi „b – ściśle określony przepisami prawa poprzez określenie ich zamkniętego katalogu przy pozostawieniu wyboru sytuacji, w których określone środki można stosować” – łącznie 159, z czego 153 samo „b”; niewiele mniej było odpowiedzi „a – ściśle określony przepisami prawa poprzez określenie ich zamkniętego katalogu oraz sytuacji, w których określone środki można stosować” – łącznie 141, z czego 134 samo „a”.

Przewaga odpowiedzi wskazujących na wysoki lub bardzo wysoki stopień formalizacji różniła się w zależności od urzędu¹², przy czym w przypadku służby celnej i policji różnice między ilością odpowiedzi na oba pytania były stosunkowo niewielkie.

W kluczowym dla badania pytaniu o wykorzystywanie działań nisko sformalizowanych w terenowej administracji rządowej chodziło o szczególnie rodzaj tych działań, które w literaturze niemieckiej są określane mianem działań nieformalnych¹³, lecz ze względu na to, że pojęcie to bywa utożsamiane z działaniami nielegalnymi¹⁴ w ankiecie użyto pojęcia działań niewiążących prawnie¹⁵, aby z kręgu działań nisko sformalizowanych wyłączyć czynności w sferze prawa cywilnego. Na pytanie: „Czy wykorzystywane są działania niewiążące prawnie (np. apele, niewiążące zalecenia, ostrzeżenia, zachęcanie do określonych postaw czy zachowań) w kontaktach z podmiotami spoza administracji publicznej (obywatelami, organizacjami itp.)” przeważały odpowiedzi pozytywne, przy czym odpowiedzi „tak, rzadko” było więcej niż odpowiedzi „tak, często”¹⁶. Biorąc jednak pod uwagę proporcje odpowiedzi z poszczególnych urzędów należy wskazać, że w wojewódzkich inspekcjach inspekcji handlowej (jako jedynej kategorii urzędów) przeważały odpowiedzi „nie”, zaś w urzędach wojewódzkich, mimo że łącznie odpowiedzi twierdzące przeważały, to jednak odpowiedzi „tak, rzadko” (których było znacznie więcej niż odpowiedzi „tak, często”) tylko nieznacznie przeważały nad odpowiedziami „nie”.

Respondenci, w odpowiedzi na prośbę zamieszczoną w ankiecie, wśród przykładów najczęściej wykorzystywanych w ich urzędach działań niewiążących prawnie podawali przykładowo: różnego rodzaju akcje (takie jak „weź paragon”), szkolenia i spotkania z podatnikami, pracodawcami, przedsiębiorcami,

¹² Odpowiedzi „a” (bardzo wysoki stopień formalizacji) przeważały w UW (przy czym w tym przypadku na drugim miejscu znajdowały się zarówno odpowiedzi wskazujące na wysoki, jak i średni stopień formalizacji) i KWP, w pozostałych kategoriach urzędów przeważały odpowiedzi „b” (wysoki stopień formalizacji).

¹³ V. Götz: *Allgemeines Verwaltungsrecht*. C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München 1987, s. 229-230; P.M. Huber: *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Schaeffers Grundriß Verlag Decker & Müller, Heidelberg 1992, s. 202; F.-J. Peine: *Allgemeines Verwaltungsrecht*. C.F. Müller Verlag, Heidelberg, s. 203-204; J. Rotko: *Działania nieformalne w praktyce administracji niemieckiej na przykładzie ochrony środowiska*. „Państwo i Prawo” 1996, nr 6, s. 52-53.

¹⁴ Przykładowo, takie wnioski można wyciągnąć z badań ankietowych, które przeprowadziłam w listopadzie 2011 roku w gminach i powiatach województwa podkarpackiego, dotyczących wykorzystywania działań nieformalnych w jednostkach samorządu terytorialnego.

¹⁵ Jako działań nie podejmowanych w celu wywołania skutków prawnych, które ze swej natury są działaniami nisko sformalizowanymi (i takimi powinny być, aby zapewnić większą elastyczność działań administracji), jednak nie nielegalnymi.

¹⁶ Łącznie odpowiednio: 172 i 116 odpowiedzi wskazanego typu. Odpowiedzi negatywnych było łącznie 99.

programy prewencji kryminalnej, spotkania profilaktyczne w szkołach, niewiążące zalecenia, informowanie o nowych regulacjach prawnych, inicjatywach i rozwiązaniach ułatwiających kontakty z urzędem (w tym zachęcanie do korzystania z elektronicznej drogi przesyłania deklaracji, zeznań), zachęcanie do brania udziału w badaniu satysfakcji klientów z wykonywanych przez urząd usług.

O odpowiedź na pytanie piąte, dotyczące relacji działań niewiążących prawnie do działań wiążących prawnie, proszone były tylko osoby, które stwierdziły, że działania niewiążące prawnie są wykorzystywane w ich urzędach. Najczęściej wskazywano, że działania niewiążące prawnie są jedynie działaniami uzupełniającymi, wspierającymi działania prawnie wiążące¹⁷.

Wreszcie, jeśli chodzi o ostatnie pytanie, wbrew założeniom wstępnym 2/3 osób z wszystkich urzędów stwierdziło, że ich zdaniem zakres uprawnień kierowniczych w terenowej administracji rządowej pozwala na stwierdzenie, że mamy w tym przypadku do czynienia z zarządzaniem¹⁸. Jedynie w administracji zespolonej proporcje były znacznie zmienione i mimo że w obu przypadkach przeważały odpowiedzi „zarządzaniem”, to przewaga ta była niewielka (zwłaszcza w policji), przy czym jeden z respondentów stwierdził w uwagach do ankiety, że Policja jest organizacją hierarchiczną, a co za tym idzie na niższych stanowiskach kierowniczych pozostaje tylko administrowanie. Trudno więc powiedzieć, jak na wyniki ankiety wpłynęłoby objęcie badaniem również kierownictwa niższych szczebli zarządzania w administracji niezespolonej. Jedynie w urzędach wojewódzkich przewaga odpowiedzi „zarządzaniem” była znaczna (79% osób zaznaczyło tę odpowiedź). Warto przypomnieć, że to właśnie w tej kategorii urzędów, jako jedynej, najczęściej wskazywano, że cele pośrednie są określane przez kierownictwo przy współudziale podwładnych.

Nie wykryto znaczących zależności między pytaniami pomocniczymi¹⁹ a pytaniem czwartym (i pośrednio piątym)²⁰. Również w przypadku podstawowo-

¹⁷ W ten sposób odpowiedziało łącznie 211 osób (spośród 288, które orzekły, że działania niewiążące prawnie są wykorzystywane w ich urzędzie); 71 osób stwierdziło, że działania niewiążące prawnie są stosowane zarówno w celu wspierania działań wiążących prawnie, jak i jako samodzielne działania, zaś tylko 6 osób uznało, że działania niewiążące prawnie są wykorzystywane tylko jako samodzielne działania. Proporcje te zgodne są z odpowiedziami udzielanymi w poszczególnych rodzajach urzędów.

¹⁸ Przy czym respondenci byli proszeni o wybór między odpowiedziami „zarządzaniem” lub „jedynie administrowaniem” na podstawie przytoczonych im definicji autorstwa Ryszarda Rutki.

¹⁹ Czyli dotyczącymi sposobów określania głównych i pośrednich celów działania organu i jego aparatu pomocniczego oraz stopnia prawnej formalizacji środków działania (służących realizacji celów).

²⁰ Przykładowo, niezależnie od rodzaju odpowiedzi na pytanie czwarte (czy wykorzystywane są działania niewiążące prawnie), najczęściej cele główne były narzucone z zewnątrz a cele pośrednie określane przez kierownictwo, co wynika ze zdecydowanej przewagi akurat takich odpowiedzi wśród pozostałych. Z kolei wśród odpowiedzi twierdzących na pytanie o wykorzy-

wej dla prezentowanych badań relacji między odpowiedziami na pytanie czwarte i szóste²¹ trudno na pierwszy rzut oka o bezpośrednią zależność między wyborem odpowiedzi „zarządzaniem” a wykorzystywaniem działań niewiązanych prawnie, ponieważ obu odpowiedzi było najwięcej. W związku z tym skoncentrowano się na odpowiedziach rzadziej udzielanych, czyli „jedynie administrowaniem”. Dzięki temu daje się zauważyć, że najwięcej tego typu odpowiedzi udzielono w przypadku stwierdzenia, że w urzędzie nie wykorzystuje się działań niewiązanych prawnie (w tym w urzędach wojewódzkich, komendach wojewódzkich policji, wojewódzkich inspekcjach inspekcji handlowej oraz służbie celnej)²². Natomiast najwięcej odpowiedzi „zarządzaniem” zaznaczano w ankietach, w których równocześnie stwierdzano, że działania niewiązane prawnie są wykorzystywane, przy czym dotyczyło to przede wszystkim odpowiedzi, w których wykorzystywano je rzadko, z racji tego, że ogólnie takich odpowiedzi było przeważnie najwięcej²³.

stywanie działań niewiązanych prawnie przeważały (z nielicznymi wyjątkami) odpowiedzi określające stopień formalizacji jako wysoki, zaś wśród negatywnych (również z wyjątkami) – odpowiedzi określające stopień formalizacji jako bardzo wysoki. Co prawda, najwięcej ankiet, w których określono stopień formalizacji jako średni równocześnie zawierała odpowiedzi o częstym wykorzystywaniu działań niewiązanych prawnie, ale już odpowiedzi o niskim stopniu formalizacji znajdowały się najczęściej w ankietach, w których stwierdzano, że działania niewiązane prawnie są wykorzystywane rzadko lub wcale (oczywiście takie zróżnicowanie może też być spowodowane tym, że zbyt mała liczba respondentów – łącznie 21 – zaznaczyła niski stopień formalizacji, aby można było uchwycić określone zależności).

²¹ Czyli między pytaniem: czy wykorzystywane są działania niewiązane prawnie a pytaniem: czy zakres uprawnień kierowniczych w terenowej administracji rządowej pozwala na stwierdzenie, że mamy w tym przypadku do czynienia z zarządzaniem czy jedynie administrowaniem.

²² W IS i US (która to kategoria urzędów stanowiła równocześnie 46% wszystkich ankiet i miała w związku z tym duży wpływ na wyniki ankiet z wszystkich urzędów łącznie) najwięcej odpowiedzi „jedynie administrowaniem” zaznaczono w przypadku rzadkiego wykorzystywania działań niewiązanych prawnie. Podobnie wygląda sytuacja wśród wszystkich urzędów łącznie, bez podziału na kategorie. Natomiast w przypadku UW odpowiedzi „jedynie administrowaniem” przeważały w tych samych proporcjach zarówno wśród rzadkiego wykorzystywania działań niewiązanych prawnie, jak i w przypadku jego braku. Należy przy tym pamiętać, że w przypadku tej kategorii urzędów obie wskazane odpowiedzi (dotyczące wykorzystywania działań niewiązanych prawnie) były zaznaczane niemal równie często.

²³ Tylko w KWP najwięcej odpowiedzi „zarządzaniem” zaznaczono w przypadku częstego wykorzystywania działań niewiązanych prawnie, zaś w przypadku WIIH najwięcej tych odpowiedzi znalazło się w przypadku braku wykorzystywania działań niewiązanych prawnie (co z kolei może wiązać się z tym, że w tej kategorii urzędów, jako jedynej, w ogóle przeważały odpowiedzi negatywne na pytanie czwarte).

Podsumowanie

Pierwotne założenie, że w administracji rządowej trudno jest o menedżerskie, aktywne podejście do zarządzania nie znalazło potwierdzenia. Przewaga odpowiedzi wskazujących, że zakres uprawnień kierowniczych w terenowej administracji rządowej można określić mianem zarządzania jest znacząca, przy czym tylko w nielicznych przypadkach respondentom trudno było określić, czy w terenowej administracji rządowej mamy do czynienia z administrowaniem czy z zarządzaniem podając w komentarzu do ankiety wyjaśnienie braku zaznaczenia odpowiedzi w tym pytaniu lub zaznaczenia obydwu.

Badania nie dały jednoznacznej odpowiedzi, czy istnieje zależność między bardziej aktywnym podejściem do zarządzania sprawami publicznymi, a wykorzystywaniem (lub ich brakiem) działań o mniejszym poziomie prawnej formalizacji. Trudno bowiem powiedzieć, czy otrzymany wynik, czyli zaznaczającą się pewną przewagą (jeśli wziąć pod uwagę ilość kategorii urzędów, w których tę tendencję odnotowano) odpowiedzi „jedynie administrowaniem” w przypadku braku wykorzystywania w danym urzędzie działań niewiązanych prawnie dałoby się powtórnie osiągnąć w przypadku zaproponowania innego sposobu rozróżnienia między zarządzaniem a administrowaniem. Należy wziąć przy tym pod uwagę, że odpowiedzi zawsze były subiektywnym obrazem rzeczywistości organizacyjnej terenowej administracji rządowej. Oznacza to przykładowo, że w zależności od stosunku danej osoby do zarządzania sprawami publicznymi mogła ona uznawać, że w administracji rządowej jest lub nie jest możliwe bardziej aktywne podejście do zarządzania, zwłaszcza że w przypadku wyboru między zarządzaniem a administrowaniem w pytaniu szóstym nie zaobserwowano ściślejszych powiązań ze sposobem określenia celów²⁴. Podobnie odpowiedzi stwierdzające, że w danym urzędzie nie wykorzystuje się działań niewiązanych prawnie nie muszą oznaczać, że tak jest w istocie. Dana osoba mogła bowiem nie wiedzieć, że są one wykorzystywane. Warto zauważyć, że jeden z respondentów zmodyfikował nawet odpowiedź na to pytanie podając wyrażenie: nie wiem. Ze względu jednak na brak porównywalności z pozostałymi ankietami ta ankietą nie brała udziału w zasadniczych badaniach.

Podsumowując należy stwierdzić, że w dużej mierze o bardziej aktywnym, menedżerskim podejściu do zarządzania decydują (jak wynika z ankiety) nie tyle obowiązujące przepisy prawa, co sami ludzie zajmujący kierownicze stanow-

²⁴ Zarówno w jednym, jak i w drugim przypadku najczęściej wskazywano, że cele główne są narzucane z zewnątrz, zaś cele pośrednie określane przez kierownictwo.

ska. Nawet w przypadku sztywnych regulacji i narzucania celów z zewnątrz w opinii respondentów jest możliwe twórcze podejście do zarządzania, a przez to, jak się wydaje, również większa otwartość na to, co jeszcze (oczywiście w granicach prawa) można zrobić, poza biernym wykonywaniem nakazów wynikających z przepisów prawnych. W tym właśnie miejscu pojawia się pole dla wykorzystywania mniej sformalizowanych działań, które w sposób legalny mogą przynieść dodatkowe, pożądane skutki. W większości przypadków są one wykorzystywane jako działania pomocnicze, uzupełniające w stosunku do działań wiążących prawnie. Warto wykorzystywać je w administracji publicznej w szerokim zakresie, gdyż mogą stanowić instrument zwiększania skuteczności podejmowanych działań.

Bibliografia

- Administracja publiczna wobec procesu globalizacji*. Red. M. Rudnicki, M. Jabłoński. Warszawa 2011.
- Czermiński A., Czerska M., Nogalski B., Rutka R.: *Organizacja i zarządzanie*. Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1998.
- Götz V.: *Allgemeines Verwaltungsrecht*. C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München 1987.
- Huber P.M.: *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Schaeffers Grundriß Verlag Decker & Müller, Heidelberg 1992.
- Kozuch B.: *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*. Warszawa 2004.
- Lisiecka K., Papaj T., Czyż-Gwiazda E.: *Public Governance koncepcją zarządzania w administracji publicznej*. AE, Katowice 2011.
- Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*. Red. T. Lubińska. Warszawa 2009.
- Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*. Red. A. Zalewski. Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2007.
- Peine F.-J.: *Allgemeines Verwaltungsrecht*. C.F. Müller Verlag, Heidelberg.
- Rotko J.: *Działania nieformalne w praktyce administracji niemieckiej na przykładzie ochrony środowiska*. „Państwo i Prawo” 1996, nr 6.
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Dz.U., nr 31, poz. 206 z późn. zm.
- Wojciechowski E.: *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*. Difin, Warszawa 2003.
- Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*. Red. A. Frączkiewicz-Wronka. AE, Katowice 2009.

**THE USING OF LOW FORMALIZED ACTIONS IN PROCESS
OF MANAGEMENT IN LOCAL GOVERNMENT ADMINISTRATION**

Summary

The paper shows the findings of the survey that was conducted in July and August 2012 among the people who hold managerial positions in local government administration offices. The survey concerns the stage of using of low formalized actions in process of management in this kind of administration. The main goal was to give some examples of such actions as well as to answer the question if using of non-binding actions in relations with citizens is bound up with more active attitude to management.