

Stanisław Duchniewicz*

2. INNOWACYJNE ZARZĄDZANIE W SEKTORZE PUBLICZNYM PAŃSTWA

Streszczenie

Tematyka opracowania jest oryginalna pod względem merytorycznym ze względu na innowacyjne, odmienne od dotychczasowych, zdefiniowanie wielu pojęć nauki o zarządzaniu, w tym przyjęcia prakseologicznej teorii i definicji państwa jako organizacji będącej całością o systemowym powiązaniu jej części – elementów. Dzięki temu zarządzanie państwem jest całością organizacyjną obejmującą: skalę makro, mezo i mikro, co pozwala na systemową analizę i projektowanie relacji sfery ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej oraz wykorzystania programów partii do kształtowania planów społeczno-gospodarczego rozwoju kraju, w komunikacji z potrzebami ludności, społeczeństwa – a to jest standardem w państwie demokracji parlamentarnej. Jest to tekst pionierski, jego tematyka przedziera się przez tradycyjne pojmowanie nauki o zarządzaniu, utarte poglądy ustalone jeszcze przed narodzeniem Chrystusa, że państwem się administruje. Akcentuje się w nim pragmatyzm nauki o zarządzaniu, jej użyteczność społeczną poprzez zebranie światowych wzorców i dyrektyw praktycznych służących sprawnemu zarządzaniu państwem.

Słowa kluczowe

zarządzanie, organizacja, system, państwo, administracja publiczna

1. Teraz państwo sprawnie zarządzane

Problematyką zarządzania państwem zajmuję się prywatnie od 1980 r. W Polsce tym zagadnieniem nie zajmuje się żadna uczelnia czy instytucja, ponieważ Polska nauka o zarządzaniu nie może zajmować się skalą makro.

Powszechnie w środowiskach naukowych zajęcie się tym tematem uważano za porywanie się z motyką na słońce. Dzięki wieloletnim badaniom mogłem podjąć się przygotowania i wygłoszenia tego referatu.

Celem referatu jest: ukazanie możliwości zastosowania wzorców i dyrektyw praktycznych światowej nauki zarządzania do innowacyjnego zarządzania państwem oraz potwierdzenie i upowszechnienie tezy, że od administracji publicznej zależy sprawne zarządzanie państwem w tym jego rozwój i poziom życia obywateli.

* Prof. nadzw. dr n. org. i z. Nauczyciel akademicki. Prezes Fundacji na rzecz sprawnego i skutecznego zarządzania państwem przez administrację publiczną im. prof. Witolda Kieżuna. Członek Rady Warszawskiej Izby Gospodarczej. Wydział Menedżerski i Nauk Technicznych. Wyższa Szkoła Menedżerska w Warszawie. Katedra Zarządzania, kierowana przez prof. dr hab. Stanisława Sudolę dr h.c., ul. Kawczyńska 36, 03-722 Warszawa.

Ludzkość, ludność poszczególnych krajów korzysta w różnym stopniu z osiągnięć wszystkich nauk, których użyteczność jest źródłem rozwoju społeczno-gospodarczego.

Jedną z nauk mających bardzo wysoki walor użyteczności społecznej jest nauka zarządzania. Potwierdza to stwierdzenie „Rozwój społeczno-gospodarczy społeczeństw, rezultatem zarządzania” – Petera F. Druckera – współtwórcy sukcesów gospodarczych Stanów Zjednoczonych i Japonii, sukcesów tak bardzo potrzebnych Polsce.

Nauka o zarządzaniu ma cechę użytecznego społecznie orientowania innowacyjnych osiągnięć wszystkich nauk na realizację planów rozwoju społeczno-gospodarczego państwa.

Artykuł prezentowany jest w koncepcji pragmatycznej, w tzw. empirycznym kierunku zarządzania skupiającym specjalistów z reguły łączących badania teoretyczne z działalnością praktyczną, którego wybitnym przedstawicielem jest Peter F. Drucker. Stąd też koncentrujemy na 4. elemencie paradygmatu czyli wzorcach i dyrektywach praktycznych wyprowadzonych z osiągnięć teoretycznych nauki o zarządzaniu, których tutaj nie przywołujemy na wzór książki „Skuteczne zarządzanie” Petera F. Druckera (1976) – nie ma w niej ani jednego przypisu.

Nauka o zarządzaniu, jej innowacyjne wzorce, dyrektywy praktyczne, mogą współprzyczynić się do użytecznego organizowania, realizacji:

- Mocarstwa nad Wisłą, prognoza na XXI wiek – George Friedman (2009),
- Dobrego państwa – Witold Kieżun (2004),
- Państwa ze znakiem jakości – Piotr Winczorek (2000),
- Drugiej Japonii w Polsce – Lech Wałęsa,
- Marzeń pokoleń Polaków o dobrej przyszłości naszych dzieci i wnuków – Stanisław Duchniewicz,
- Do osiągnięcia Cudu Gospodarczego na wzór Niemiec po II wojnie światowej – patrz ordoliberalna koncepcja tzw. społecznej gospodarki rynkowej Ludwiga Erharda (2004).

Administracja publiczna nie jest państwem tylko jego częścią, ważnym elementem systemu zarządzania państwem z przydzielonym zakresem zadań i odpowiedzialności.

Spostrzeżenia prof. Czesława Znamierowskiego (1888-1967) wybitnego filozofa prawa i państwa, pracownika Uniwersytetu im A. Mickiewicza w Poznaniu.

Dzieli on myślicieli zajmujących się budową (narodowych) modeli administracji publicznej na:

- radykalnych, których dziełem były projekty opracowane z metodycznością matematyka, przydatne dla praktyki zarządzania państwem (np. I i II Rzeczpospolita),
- pełnych energii, temperamentu działaczy, którzy zazwyczaj w ogromnym uproszczeniu widzieli plany przebudowy administracji publicznej, a w bezwzględny niemal fanatycznym działaniu nie oglądali się na koszty i skutki uboczne dokonywanych zmian.

W tym przedziale można umieścić:

- system PRL,

- twórców aktualnej struktury administracji publicznej, w tym szczebla – powiatu, co w literaturze przedmiotu nazywa się przykładem największej korupcji politycznej w Polsce, dodam powstałej na bazie powszechnie akceptowanego partyjnego klientelizmu,
- projektodawców zmian w konstytucji bez merytorycznej analizy, społecznej konsultacji,
- nieuzasadnionego stosowania kosztownego referendum, które w państwie demokracji parlamentarnej jest konstytucyjnie zastrzeżone do konsultacji społecznej przy rozstrzyganiu spraw o szczególnym znaczeniu dla państwa art. 125 konstytucji.

Od wieków ludzkość organizowała się tworząc formę organizacyjną znaną dzisiaj pod nazwą państwo. Czymś, co tworzyło trwałość, siłę społeczno-gospodarczą takiej organizacji było sprawne zarządzanie.

W każdym państwie zarządzaniem zajmowała się wybrana część ludności, specjalizująca się w tej działalności nazywanej do dzisiaj w Polsce administrowaniem. Ta wybrana do zarządzania (administrowania) część ludności danego państwa do dziś nosi nazwę administracji publicznej.

Nikogo na świecie poza Polską nie dziwi fakt, że administracja publiczna państwem zarządza. To co różni zarządzanie w despotiach od zarządzania w państwach demokratycznych to pochodzenie władzy. W despotiach władza, w tym wykonawcza, pochodziła od władcy, który najczęściej mienił się „bogiem”. W państwach demokratycznych natomiast władza pochodzi od ludności.

W państwie demokracji parlamentarnej, administracja publiczna ma nim sprawnie zarządzać ku pożytkowi ludności, w tym:

- część polityczna, na którą składają się struktury centralne i terenowe legalnie działających partii politycznych; identyfikuje racjonalne potrzeby ludności, następnie partycypacyjnie opracowuje program partii prezentowany w okresie przedwyborczym,
- jej część ustawodawcza (w Polsce jest to Sejm) zajmuje się planowaniem (plan społeczno-gospodarczego rozwoju kraju, strategiczny) i regulacjami prawnymi tworzącymi warunki jego sprawnej realizacji, przez wykonawczą administrację: rządową i samorządową,
- część wykonawcza – rząd – jest strukturą do sprawnego wykonywania rocznych planów operacyjnych, które są częścią planu społeczno-gospodarczego; w języku nauki o zarządzaniu jest to tzw. wieloletni plan – strategiczny. W skład części wykonawczej wchodzi: prezydent, struktury rządowe centralne i terenowe oraz struktury samorządowe,
- część sędziowska osądza, rozstrzyga wszelkie naruszenia norm ustanowionych dla prawidłowego przebiegu życia społeczno-gospodarczego kraju.

Warto zauważyć, że program partii wybrany przez ludność w wyborach powszechnych musi być przełożony na plan społeczno-gospodarczego rozwoju kraju i przyjęty przez Sejm.

Do wykonania tego planu sejm powołuje premiera, który ma obowiązek zaproponować skład rządu, czyli struktury do wykonania tego planu.

Do rządu powinni wejść specjaliści, niekoniecznie wszyscy z partii w danej chwili rządzącej, lecz najlepsi z najlepszych, potrafiący sprawnie realizować zadania

poszczególnych resortów wynikające z przyjętego planu, opartego na programie wybranej partii.

Niezależnie od barwy partyjnej są to obywatele, którzy swoją wiedzą mają sprawnie służyć ludności. Jest to podstawowe kryterium doboru kadr administracji publicznej.

Jest czymś nagannym traktowanie stanowisk w administracji publicznej jak „łupów wojennych”, zatrudnianie tzw. „kolesiów” na zasadzie klientelizmu.

Wielkim osiągnięciem w zarządzaniu państwem polskim byłoby wzniesienie się ponad podziały partyjne przy modyfikowaniu planu społeczno-gospodarczego. Otóż przy jego opracowaniu musi być brany pod uwagę program wybranej partii, ale też nic nie stoi na przeszkodzie, aby wziąć pod rozwagę wszystko co najlepsze z programów partii uczestniczących w wyborach.

Kultura służenia ludności powinna być czymś naturalnym, a jest w tej chwili „nie do wyobrażenia”. Jest to konsekwencją pewnego nieporozumienia. Zarówno programy partii, jak i ich realizacja nie są dla partii, lecz dla ludności.

Jest czymś naturalnym profesjonalna praca nad programami partii przez cały okres przedwyborczy, wykorzystanie możliwości wyjazdowych posłów na uzyskiwanie wiedzy, tak poszczególne problemy rozwiązywane są w innych państwach. Wypracowane programy partii powinny być konkretną ofertą dla ludności. Realistycznego planu nie zastąpią najczęściej puste słowa: „walka”, „zwycięzimy”, „Polacy zasługują na lepszą edukację, lepszy rząd”, „wyższe płace i emerytury”, tylko brak propozycji, jak to uzyskać.

Powszechny dobrobyt ludności krajów skandynawskich wynika nie z populistycznych haseł, tylko ze sprawnej realizacji tych realistycznych programów, a nierównomierny rozwój gospodarczy, rozwarstwienie społeczne, podziały na biednych i bogatych w Polsce z braku tychże programów. Programy polskich partii są często ogólnikowe, z reguły populistyczne, opracowywane na czas wyborów, trudne do przełożenia na plany wykonawcze po wyborach.

Państwo jest organizacją specyficzną, ale budowaną jak każda inna w procesie organizowania ze względu na plan społeczno-gospodarczego rozwoju państwa i należy nim profesjonalnie zarządzać stosując odpowiednio wzorce i dyrektywy nauki o zarządzaniu i innych nauk na zasadzie kooperacji.

To w Stanach Zjednoczonych i Europie, jak grzyby po deszczu, powstawały i powstają kierunki, instytuty, ośrodki naukowe i szkoleniowe zajmujące się zarządzaniem państwem – jeden z najnowszych to *New Public Management*.

Prowadziłem badania w Trinity College Dublin oraz Institute of Public Administration w Dublinie, *nota bene* prywatnym instytucie, w którym „praca wre, jak w ulu” – projekty badawcze, konsultacje, szkolenia zlecane przez wszystkie szczeble administracji publicznej.

Na umówienie spotkania z pracownikami naukowymi i dyrektorem instytutu trzeba było czekać kilka tygodni.

Biblioteka pełna literatury światowej i własnych opracowań, projektów z dziedziny zarządzania państwem, od reengineeringu począwszy. Byłem zaskoczony tą pozycją. Mój konsultant z uśmiechem powiedział „tak, stosujemy tę koncepcję jako wzorzec, dyrektywę praktyczną pomocną do projektowania, reorganizacji, usprawniania struktur administracji publicznej”.

Dyskretny uśmiech, nie śmiem twierdzić, że politowania, pojawił się na twarzach moich rozmówców, gdy powiedziałem, że w naszym kraju nie przesądono

jeszcze o tym czy zarządzać, czy administrować państwem, a w praktyce dominuje administrowanie, natomiast nauka zarządzania jest administracyjnie pozbawiona prawa prowadzenia badań nad organizacjami poziomu makro i ich relacjami z organizacjami poziomu mikro.

W Irlandii, środowisku uniwersyteckim, nikt nie miał takich wątpliwości, że państwem się zarządza; powoływali się także na osiągnięcia P. Druckera uznawanego powszechnie autorytetu w tej dziedzinie.

Teza ta jest podważana przez część polskich badaczy twierdzących, że problematyką zarządzania można objąć tylko poziom mikro i mezo.

Warto w tym miejscu przywołać definicję zarządzania opracowaną przez wybitnego przedstawiciela polskiej nauki o zarządzaniu: „Zarządzanie tu rozpatruję jako naukę, której efektem jest społecznie użyteczna wiedza w postaci ustalonych prawidłowości życia gospodarczego lub społecznego i teorii, które tłumaczą określoną dziedzinę rzeczywistości i/lub – dostarczając projekty do zastosowania – pomagają tę rzeczywistość racjonalizować” (Sudoł 2012).

Tak to właśnie zarządzanie, w tym programowanie, projektowanie racjonalizujące rzeczywistość zostało z powodzeniem zastosowane w Stanach Zjednoczonych, Japonii, krajach Europy Zachodniej, skandynawskich i innych, użyte do rozwoju społeczno-gospodarczego, realnej poprawy życia ludności.

W duchu ogólnego programowania, mieści się prognoza dla Polski w książce pt. *Mocarstwo nad Wisłą? prognoza na XXI wiek* – G. Friedmana.

Po analizie treści tej książki zauważyłem znak zapytania po słowach mocarstwo nad Wisłą. Chodzi tutaj o to, że Polska może zostać tym mocarstwem pod warunkiem, że jej administracja publiczna wykorzysta do tego celu wzorce i dyrektywy nauki o zarządzaniu.

Mocarstwo nad Wisłą, wyrosło obok Japonii i Turcji. Japonia po USA zastosowała profesjonalnie wiedzę o zarządzaniu. Turcja jest na dobrej drodze dynamicznego rozwoju, tutaj nauki zarządzania nie mają ograniczonego obszaru badań, paradygmatu i zastosowań praktycznych do skali mikroprzedsiębiorstw.

Polska jest ewenementem, enklawą, gdzie wykorzystanie wiedzy o zarządzaniu formalnie, urzędowo ograniczono do skali mikro, czyli potencjał wiedzy jest wykorzystany „na pół gwizdka”. Nie będzie mocarstwa nad Wisłą, tak jak – upraszczając problem – nie wygra kolarz, który wykorzystuje tylko 50% swojej energii, potencjału.

Państwo ze znakiem jakości – programuje, projektuje P. Winczorek. To państwo, którego administracja publiczna profesjonalnie wykorzystuje wiedzę o zarządzaniu. Jakość działania, zarządzania państwem powstaje w administracji publicznej, z polityczną włącznie.

Wiedział co mówi L. Wałęsa o II Japonii w Polsce, wielki realista i wizjoner, ale łudził się, że ma administrację publiczną, w tym polityczną, potrafiącą tę wizję wspierać i przekładać na profesjonalne, praktyczne zarządzanie.

Tymczasem sytuację w Polsce, odnośnie podejścia do nauki o zarządzaniu, obrazuje sytuacja z okresu M. Kopernika. Wtedy, mimo dzieła o obrotach ciał niebieskich, w określonych środowiskach, państwach długo utrzymywano, że ziemia jest płaska (Duchniewicz 2011).

Na jednej konferencji wygłosiłem referat na temat: zarządzać państwem czy administrować, ze wskazaniem na zarządzanie, prominentny przedstawiciel polskiej nauki o zarządzaniu, członek PAN, stwierdził, że państwem się nie zarządza, lecz

administruje. Nie ma bowiem teorii i praktyki zarządzania państwem – powiedział. Takie samo stanowisko zajęła uczona przedstawicielka Akademii Ekonomicznej w Katowicach i takie samo stanowisko zajął prowadzący tę sesję pracownik naukowy Akademii Podlaskiej. Przy czym elokwentnie wybrnął stwierdzeniem, iż w tej kwestii występują różnice i kontrowersje, co jest ozdobą tej sesji.

Niestety to dlatego przedstawiciele z marginalizowanej nauki o zarządzaniu, wtłoczonej do paradygmatu nauk ekonomicznych, są rzadkością w gremiach politycznych i rządowych opracowujących bardzo ważne sprawy strategii i struktur państwa.

Na seminarium *Krytyczna Teoria Organizacji* prowadzonym w Akademii L. Koźmińskiego, referowałem problematykę zarządzania państwem przez administrację publiczną, w dyskusji zabrał głos wysoki urzędnik państwowy, który stwierdził wprost, że w sprawach zarządzania państwem dominują ekonomiści i prawnicy. Potem na innym bezpośrednim spotkaniu dowiedziałem się, że powstał zespół do spraw reorganizacji Centrum. Z rozmowy wynikało, iż w składzie zespołu nie ma przedstawiciela nauki o zarządzaniu.

Dobrze, że Polska, jako członek UE, zobowiązana jest do przestrzegania ustalonych standardów zarządzania. Premier naszego Rządu, wykonując te zobowiązania, zlecił w 2008 r. przeprowadzenie badania „**jakości zarządzania w administracji rządowej**”.

Badaniem planowano objąć 2 300 jednostek administracji rządowej, jednak udało się zbadać około 40% jednostek. Jako współrecenzent badania (z R.B. Kucem) mogę powiedzieć, że w przestrzeganiu standardów jakości zarządzania najlepiej wypadły urzędy skarbowe, słabo jednostki administracji rządowej, które w zasadzie tylko częściowo uczestniczyły w badaniach, co trudno ocenić pozytywnie.

Należy stwierdzić, że w kontekście przynależności do UE, zarządzanie państwem przez administrację budzi nadzieję na coraz efektywniejsze wykorzystanie światowego dorobku nauki o zarządzaniu, umożliwiające sprawną realizację oczekiwań ludności zawartych w planie społeczno-gospodarczego rozwoju kraju, a może spełnienie prognozy o mocarstwie nad Wisłą, kto wie?

2. Potęga innowacji w zarządzaniu państwem

Twórczość – wynalazki, innowacje stanowią milowe kroki w rozwoju ludzkości, w tym poszczególnych państw.

Potęę innowacji w zarządzaniu pokazują wyniki studiów prowadzone w London Business School (Birkinshaw, Hamel i Mol 2008) nad ponad 100 odkryciami i sukcesami organizacji także przedsiębiorstw w tym zakresie, które miały miejsce w ciągu ostatnich dwóch wieków; m.in. są to nieprzerwanie odnoszące sukcesy: General Electric, Du Pont, Procter&Gamble, Toyota i Visa – globalne konsorcjum, pierwsza wirtualna firma świata, zawdzięczająca swój sukces innowacji organizacyjnej.

Namierzenie laserowe i satelitarne pocisków raketowych wykorzystywane do chirurgicznych bombardowań instalacji wojskowych Saddama Husajna w czasie pierwszej i drugiej wojny w Zatoce Perskiej.

Odkrycie radia, prądu elektrycznego, zbudowanie żarówki, zbudowanie silników: wiatrowego, wodnego, elektrycznego, parowego, spalinowego, odrzutowego, raketowego, wykorzystanie energii jądrowej itp. Ponadto miało miejsce wiele in-

nych odkryć naukowych potwierdzonych nagrodami Nobla, innymi, w tym patentami. Inne przykłady:

- zabójczy łuk cisowy, dzięki któremu w XIV wieku łucznicy króla Edwarda III zadali wiele druzgocących ciosów wrogom korony angielskiej,
- zwrotna szybka trójmasztowa karawela, przejaw geniuszu piętnastowiecznych Hiszpanów, która umożliwiła Europejczykom zbudowanie ich światowych imperiów.

3. Nauka o zarządzaniu, jej innowacyjne wzorce i dyrektywy praktyczne zawarte w definicjach

Pojęcie innowacji

W literaturze przedmiotu za prekursora badań nad innowacjami uznaje się H.G. Baneta, według niego innowacja to: wszelka myśl, rozwiązanie lub rzecz jakościowo różna od istniejących dotychczas.

Słowo innowacja pochodzi od łacińskiego „*innovatis*” czyli odnowienie, tworzenie czegoś nowego.

Współcześnie przez innowację rozumie się twórcze, nowe rozwiązanie – wynalazek upowszechniony.

Według Oslo Manual (2005) innowacje dzielą się na:

- produktowe,
- procesu,
- marketingu,
- organizacyjne.

W niniejszym rozdziale, mając na względzie szeroki punkt widzenia na innowacje, zajmiemy się wyłącznie innowacjami organizacyjnymi dotyczącymi ustroju, makrosystemu państwa, czyli sprawami publicznymi realizowanymi przez administrację publiczną w państwie demokracji parlamentarnej.

Problematykę tę bliżej może zobrazować m.in. bardzo dobra książka pt. „Rządzić inaczej” Davida Osborne’a i Teda Gablera (1992).

Zatem uszczegółowiając zajmiemy się innowacjami organizacyjnymi ujętymi w definicji innowacji zarządzania sformułowanej w książce „Zarządzanie jutra” G. Hamela i B. Breena (2007).

Według nich innowacja zarządzania to w istocie wszystko, co w znaczący sposób odmienia zwyczajowe formy organizacyjne, poprzez to przybliża realizację jej celów.

Innowacja zarządzania zmienia sposób, w jaki menedżerowie robią to co robią, aby zwiększyła się sprawność i wydajność organizacji. Do tego typu innowacji zaliczamy wszystkie teorie, koncepcje, szkoły zarządzania od Naukowego F.W. Taylor, Administracyjnego H. Fayol, M. Weber, po amerykańskie koncepcje: Rządzić inaczej, New Public Management, czy Zarządzanie jutra. Ale też zmiany w systemach społeczno-gospodarczych: od wspólnot rodowych, despotii, ustroju niewolniczego, feudalnego, monarchii absolutnych począwszy, po demokrację parlamentarną i pośrednią.

Paradygmat nauki o zarządzaniu

W rozdziale przyjęto światowy paradygmat nauki o zarządzaniu obejmujący całości; w tym skalę makro, mezo i mikro oraz relacje między nimi.

Komponenty paradygmatu nauki wg T. Kuhna (2001):

1. Symboliczne uogólnienia.
2. Modele heurystyczne i ontologiczne.
3. Wartości naukowe.
4. **Wzorcy** – które stanowią zarazem paradygmat nauki w węższym rozumieniu.

W niniejszym rozdziale koncentrujemy na **wzorcach** i *dyrektywach praktycznych* użytecznych w sprawnym i skutecznym zarządzaniu państwem, czyli wskazywaniu, że administracja publiczna ma: planować, organizować, motywować i kontrolować. Jest to podejście mające wsparcie w filozofii pragmatycznej (James Watson).

Zmodyfikowana definicja zarządzania Rickya'ego W. Griffina

Zarządzanie to zespół działań obejmujących: planowanie, organizowanie, motywowanie i kontrolowanie, skierowanych na zasoby organizacji: ludzkie, informacyjne, finansowe i rzeczowe dla osiągnięcia celów, planów organizacji w sposób sprawny i skuteczny.

Najbardziej aktualna, innowacyjna definicja zarządzania, zmodyfikowana przez S. Duchniewicza (2013).

Definicje państwa

Państwo jest organizacją polityczną, wyposażoną w suwerenną władzę, a przy tym organizacją terytorialną, do której przynależność ma charakter sformalizowany. To klasyczna definicja państwa.

Według teorii Georga Jellinka (2006) na definicję państwa składają się trzy elementy. Są nimi:

- terytorium,
- ludność,
- władza (*dana przez ludność adm. publicznej*) po to aby zarządzać, realizować jej potrzeby i marzenia zawarte w planach rozwoju społeczno-gospodarczego.

Państwo jako system organizacyjny składający się z elementów, w tym: terytorium, ludność, władza. Państwo – według prakseologicznej teorii zarządzania – jest organizacją.

Organizacja to całość składająca się z elementów, które mają cechę współprzyczyniania się do powodzenia tej całości (Kotarbiński 1975).

Wyróżnia się trzy znaczenia organizacji:

- rzeczowe (nawiązuje do podejścia zasobowego),
- atrybutowe,
- czynnościowe nawiązują do funkcji i podejścia systemowego (współprzyczyniania) się części, elementów dla uzyskania cechy wysokiej jakości zorganizowania tej całości, zbudowanej z zasobów; ludzkich, informacyjnych, finansowych i rzeczowych).

Definicja administracji publicznej

Czym jest, do czego służy administracja publiczna? Jest głównym elementem systemu sprawnego zarządzania państwem.

W znakomitej syntetycznej pracy *Introduction to Public Administration and Administrative Law* H. Izdebski istotę administracji publicznej sprowadza do służby społeczeństwu przez dostarczanie usług publicznych i charakteryzuje ją jako jeden z elementów systemu organizacji społecznej liberalnego państwa demokratycznego, którego pozostałymi elementami są: system polityczny, prawo, gospodarka rynkowa i społeczeństwo obywatelskie.

Dla realizacji celu badań nad zarządzaniem państwem sformułowano następującą definicję administracji publicznej:

Administracja publiczna to:

- struktury i instytucje polityczne – partie legalnie działające w państwie, zrzeszające dobrowolnie część ludności,
- struktury i instytucje władzy ustawodawczej (sejm, senat, sejmiki wojewódzkie, rady powiatowe i gminne),
- struktury i instytucje władzy wykonawczej (rządowe i samorządowe, pozarządowe), struktury i instytucje sądowe (Duchniewicz 2016).

Jak już wspominaliśmy administracja publiczna jest głównym elementem systemu zarządzania państwem.

Definicja systemu

System to: zestaw elementów funkcjonujących jako całość – Ricky W. Griffin.

Na przełomie lat 40. i 50. XX wieku w naukach o zarządzaniu rozwinęło się podejście systemowe. Jego istotę sformułował austriacki profesor biologii Ludwig von Bertalanffy, kładąc tym samym podwaliny innowacyjnej na owe czasy koncepcji, wpisującej organizację w ogólną teorię systemów. Do przełożenia jej na praktykę przyczynili się inni profesorowie amerykańscy tacy jak: A. Rapaport, K. Boulding, czy A.D. Hall.

L. von Bertalanffy jest twórcą pierwszej definicji systemu: jest to zbiór elementów wzajemnie powiązanych ze sobą oraz otoczeniem. Ta definicja jest stosowana do zarządzania państwem traktowanym jako organizacja, mająca charakter systemu otwartego.

Prakseologiczne kryteria oceny zarządzania państwem (jako organizacją) przez administrację publiczną (Kotarbiński 1975; Kieżun 1997).

Sprawność. Podstawowymi postaciami (walorami) sprawnego działania zapobiegającego zjawisku chaotyczności i nieuporządkowania, którego miarą jest entropia, są: skuteczność, korzystność i ekonomiczność.

Skutecznym nazwiemy takie działanie, które prowadzi do skutku zamierzonego jako cel (Kotarbiński 1975). Jest to pierwsza postać sprawnego działania. Drugą podstawową postacią sprawności jest **korzystność**. Możemy stwierdzić, że jest to różnica między wynikiem użytecznym a kosztami działania.

Jeżeli oznaczymy symbolem W – wynik użyteczny, a K – koszty działania, to otrzymamy następujące sytuacje:

- 1) $W > K$ – działanie niekorzystne,
- 2) $W = K$ – działanie obojętne pod względem korzyści,
- 3) $W < K$ – działanie niekorzystne.

Trzecią podstawową postacią sprawności jest **ekonomiczność**. Miarą ekonomiczności jest stosunek wyniku użytecznego do kosztów działania. Przy czym należy podkreślić, że chodzi tu o pojęcie odmienne od używanego w ekonomii, w praktyce bowiem uwzględnia się zarówno koszty materialne, jak i moralne.

Oznaczając jak poprzednio W – wynik użyteczny, a K – koszty działania, to mamy następujące sytuacje:

- 1) $\frac{W}{K} > 1$ działanie jest ekonomiczne,
- 2) $\frac{W}{K} = 1$ działanie jest obojętne z punktu widzenia ekonomiczności,
- 3) $\frac{W}{K} < 1$ działanie jest nieekonomiczne.

Inne postacie sprawności (czystość, dokładność i niezawodność) mają znaczenie dodatkowe.

W. Gasparski formułuje postulat kryteriów oceny w postaci trzech E:

- efektywność (skuteczność),
- ekonomiczność,
- etyczność.

Sprawne działanie przekłada się na wynik ekonomiczny. Kryterium organizacyjnym jest sprawność zarządzania mierzona stopniem realizacji planu organizacji.

Zakończenie

Państwo jest organizacją, do której stosuje się zasady teorii i organizacji zarządzania jak do każdej innej organizacji (Drucker 1999; Kieżun 2004), w tym zasady dobrej, sprawnej roboty (Kotarbiński 1975).

Zasady, wzorce sprawnego zarządzania powinna znać i stosować kompetentna administracja publiczna, ku pożytkowi ludności i państwa jako całości.

Państwo jest organizacją budowaną jak każda inna w procesie organizowania ze względu na cel i plan, należy nim profesjonalnie zarządzać stosując odpowiednio innowacyjny dorobek nauki o zarządzaniu.

Literatura

- Birkinshaw J., Hamel G., Mol M. (2008). *Management Innovation*, Academy of Management Review, Vol. 33 No 4.
- Drucker P.F. (1976). *Skuteczne zarządzanie*. PWN. Warszawa.
- Drucker P. (1999). *Management Challenges for 21st Century*. London.
- Duchniewicz S. (2011). Administracja publiczna państwa ma zarządzać czy administrować. *Nauka Gospodarka Społeczeństwo*. Nr 2(3).
- Duchniewicz S. (2013). *Koncepcje i metody zarządzania*. Wydawnictwo PTM. Warszawa.

- Duchniewicz S. (2016). *Innowacyjne Zarządzanie Państwem*. Przegląd techniczny nr 1.
- Erhard L. (2004). *Spółeczna Gospodarka Rynkowa*. Warszawa.
- Friedman G. (2009). *Następne 100 lat. Mocarstwo nad Wisłą. Prognoza na XXI wiek*. AMF+. Warszawa.
- Griffin R.W. (2007). *Podstawy zarządzania organizacjami*. PWN. Warszawa.
- Hamel G., Breen B. (2007). *Zarządzanie jutra*. Harvard Business School. London.
- Jellinek G., Kostrubiec J. (2006). *Georg Jellinek – klasyk niemieckiej nauki o państwie*. Studia Iuridica Lublinensia. tom VII.
- Kieżun W. (1997). *Sprawne zarządzanie organizacją*. Oficyna SGH. Warszawa.
- Kieżun W., Kubin J. (2004). *Dobre państwo*. Wydawnictwo WSPiZ. Warszawa.
- Kotarbiński T. (1975). *Traktat o dobrej robocie*. Zakład Narodowy im. Ossolińskich. Wydawnictwo Wrocław.
- Kuhn T. (2001). *Droga do nauki normalnej*. (w:) T.S. Kuhn. Struktura rewolucji naukowych. Fundacja Aletheia. Warszawa.
- Oslo Manual: Guidelines for collecting and interpreting innovation data* (2005). OECD Publishing.
- Osborne D., Gabler T. (1992). *Rządzić inaczej*. Media rodzina of Poznań.
- Pysz P. (2008). *Spółeczna gospodarka rynkowa. Ordoliberalna koncepcja polityki gospodarczej*. PWN. Warszawa.
- Sudoł S. (2012). *Nauki o zarządzaniu. Podstawowe problemy i kontrowersje*. PWE. Warszawa.
- Winczorek P. (2000). *Państwo ze znakiem jakości*. Rzeczpospolita 14.XI. Warszawa.

INNOVATIVE MANAGEMENT IN THE STATE'S PUBLIC SECTOR

Abstract

This paper is an original in terms of content due to the innovative different from the existing definition of many concepts of management science in the adoption praxiological theory and definition of the state as an organization to which the whole of the system relation of its parts – parts. As a result, the state management includes the entire organization including; a macro, meso and micro, which allows for system analysis and design relationships sphere of legislative, executive and judicial power and the use of party programs to shaping plans for socio-economic development of the country, in communication with the needs of the population, society, and it is standard parliamentary democracy in the country. It is an article pioneering its way through the theme of the traditional understanding of management science, well-worn ideas established even before the birth of Christ, that state to administer. It emphasizes pragmatism in the science of managing its social utility by gathering global standards and practical directives aimed at efficient management of the state.

Keywords

management, organization, system, state, public administration