

Paweł Romaniuk

Pojęcie zarządzania publicznego w samorządzie terytorialnym

Studia Prawnoustrojowe nr 11, 161-170

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Paweł Romaniuk

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Pojęcie zarządzania publicznego w samorządzie terytorialnym

Analiza zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego wymaga szerszego spojrzenia na specyfikę zarządzania w sektorze publicznym. Punktem wyjścia jest przy tym samo pojęcie zarządzania. Dostępna literatura przedmiotu wskazuje liczne definicje, spośród których warto – dla ogólnej orientacji – wymienić kilka. W charakterystycznych ujęciach zarządzanie to:

- działanie polegające na spowodowaniu funkcjonowania rzeczy, organizacji lub osób zgodnie z wytyczonym przez zarządzającego celem¹,
- układ działań regulujących funkcjonowanie danej organizacji, zgodnie z wytyczonymi celami²,
- formułowanie celu działania, planowanie, czyli organizowanie toku czynności, pozyskiwanie i rozmieszczanie potrzebnych zasobów (ludzkich i rzeczowych), czyli organizowanie struktur oraz kontrolowanie realizacji celów³.

Peter Drucker zwrócił uwagę, że choć pojęcie „zarządzanie” na oznaczenie umiejętności, a także świadomości pewnych procesów stosowane jest od dawna, to warto pamiętać, że właśnie w sferze publicznej zarządzanie jest bardziej potrzebne niż w organizacjach nastawionych na zysk. Życie publiczne stanowi bowiem istotne pole zróżnicowanych napięć politycznych, społecznych i gospodarczych, a jako takie nie jest obwarowane granicą odpłacalności działania, charakterystyczną dla organizacji biznesowych⁴.

Na efektywne zarządzanie organizacją (także jednostką terytorialną) składają się następujące elementy:

- interakcje z otoczeniem, w którym się znajduje,

¹ *Encyklopedia popularna PWN*, Warszawa 1996.

² J. Penc, *Leksykon biznesu*, Warszawa 1997, s. 23–47.

³ J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie*, PWN, Warszawa 1969, s. 31–67.

⁴ P. Drucker, *Spółczeństwo pokapitalistyczne*, PWN, Warszawa 2000, s. 114–120.

- władza jako podmiot sterowania i kierowania,
- strategie organizacji,
- struktury organizacyjne,
- systemy sterowania i zarządzania,
- monitoring efektów⁵.

Zarządzanie publiczne to zarządzanie procesami świadczenia usług publicznych, zaspokajających potrzeby publiczne, niezależnie od sposobu organizacji ich zaspokajania. Według Barbary Kożuch z zarządzaniem publicznym mamy do czynienia „[...] bez względu na to, czy organizacje publiczne zaspokajają potrzeby publiczne bezpośrednio, wytwarzając dobra i usługi, czy też pośrednio poprzez różne rozwiązania instytucjonalne, np. subsydiowanie przedsiębiorstw prywatnych czy organizacji pozarządowych, które mogą być bezpośrednim świadczeniodawcą usług publicznych”⁶. Zarządzanie publiczne obejmuje działania decyzyjne w ramach funkcji zarządzania w organizacjach publicznych i organizacjach współuczestniczących w procesie świadczenia usług publicznych, zorientowanych na sprawne wykorzystanie zasobów (własnych i otoczenia) w celu bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

Istotę zarządzania stanowi określony sposób wykorzystania zasobów dla osiągnięcia określonych celów. W odniesieniu do zarządzania publicznego szczególne znaczenie ma koordynowanie. Współczesny proces zarządzania publicznego polega na ciągłym lub cyklicznym wykonywaniu zadań kierowniczych, na które składają się cztery strategiczne funkcje zarządzania, tj. planowanie, organizowanie, przewodzenie (kierowanie ludźmi) oraz kontrolowanie.

Planowanie to formułowanie celów organizacji, określanie sposobów ich osiągnięcia za pomocą niezbędnych zasobów. Szczególne znaczenie i określoną specyfikę posiada planowanie strategiczne, równie istotne w organizacjach publicznych, jak i organizacjach z sektora non-profit⁷. Na proces **organizowania** składa się grupowanie głównych działań i zasobów, które zmierzają do ustalania zbioru stosunków organizacyjnych określających pozycje poszczególnych składników organizacji oraz procedur pełnienia tych ról. Duże znaczenie ma także tworzenie sieci kanałów komunikacyjnych pomiędzy or-

⁵ A. Noworól, *Podstawy zarządzania w administracji publicznej*, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej, Szczecin 2003, s. 53–54.

⁶ Syntetyczną prezentację istoty zarządzania publicznego zawierają m.in. publikacje B. Kożuch: *Zarządzanie publiczne. Istota i zakres pojęcia*, „Współczesne Zarządzanie” 2002, nr 2 oraz *Zarządzanie strategiczne w organizacjach publicznych*, [w:] *Zarządzanie w sektorze publicznym*, Fundacja „Współczesne Zarządzanie”, Białystok 2003, s. 31.

⁷ J.M. Bryson, *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco 1996, s. 25–38.

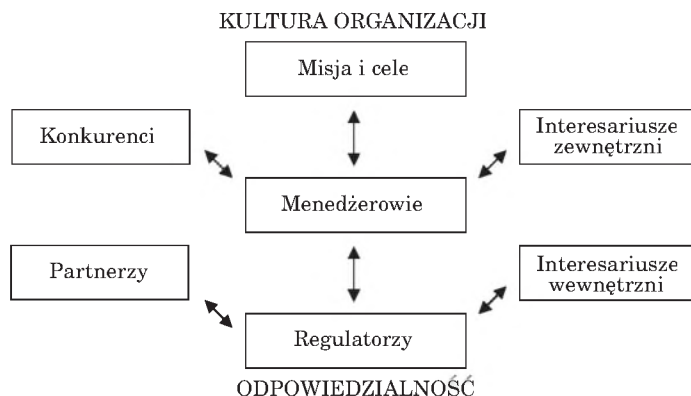
ganizacjami. Kolejna funkcja zarządzania – **przewodzenie**, czyli **motywowanie** – polega na pobudzaniu członków organizacji do działania ukierunkowanego na osiągnięcie celów organizacji. W ramach tej funkcji wykorzystuje się wyspecjalizowane techniki i procedury, do których możemy zaliczyć: politykę kadrowo-płacową, dotyczącą oceny i samooceny jednostek, grup pracowniczych i komórek organizacyjnych, procedury obsadzania stanowisk kierowniczych, awansowanie pracowników oraz różne techniki identyfikacji i rozwiązywania konfliktów w organizacji⁸. **Kontrolowanie** obejmuje przede wszystkim stwierdzenie stanów rzeczywistych i porównywanie ich z podstawą odniesienia, czyli przyjętymi stanami wzorcowymi, w celu określenia poziomu odchylenia od planowanych zaleceń, a następnie wprowadzenie działań kierowniczych zmierzających do korekty tych odchyżeń. Funkcja kontrolna jest zwrotnie sprzężona z pozostałymi funkcjami zarządzania. Polega ona przede wszystkim na pozyskiwaniu przez zarządzającego kontrolnych informacji o rzeczywistym stanie funkcjonowania organizacji, na porównywaniu tego stanu z celami organizacji, a następnie formułowaniu zaleceń o charakterze motywacyjnym, organizatorskim oraz planistycznym i wprowadzeniu niezbędnych korekt⁹.

Gospodarcze, polityczne i społeczne funkcjonowanie organizacji publicznych odzwierciedlają przede wszystkim ich **misje**. Zawierają one w swojej treści cel ogólny, który stanowi podstawę celów szczegółowych w nieustannym procesie podejmowania decyzji na różnych szczeblach zarządzania organizacją. Misje i cele formalne organizacji publicznych, a także organizacji pozarządowych odzwierciedlają – w szczególności – ogólny charakter interakcji z otoczeniem¹⁰ (zob. rys. 1). W głównym zarysie są one ustalane przez prawo i układ polityczny. Dlatego też misje zorientowane są na cele publiczne i społeczne potrzeby. Na formułowanie celów mogą, ale nie muszą mieć wpływu osoby nie pochodzące z wyboru, np. urzędnicy publiczni, lobbyści, a także eksperci zewnętrzni. Natomiast decyzje polityczne są podejmowane przez pochodzących z wyboru przedstawicieli lub ich pełnomocników.

⁸ S. Richards, *Flexibility in Personnel Management: Some Comparisons Between the Public and Private Sectors*, [w:] *Flexible Personnel Management in the Public Service*, PUMA, Paris 1990, s. 91–125.

⁹ B. Koźuch, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, „Placet”, Warszawa 2004, s. 62–63.

¹⁰ Por. D. Farnham, S. Horton, *Public Managers and Private Managers: Towards a Professional Synthesis?*, [w:] D. Farnham, S. Horton, J. Barlow, A. Hondeghem (eds.), *New Public Managers in Europe*, Macmillan Press Ltd., London 1996, s. 29.



Rys. 1. Interakcje organizacji publicznych

Źródło: oprac. na podstawie D. Farnham, S. Horton, op. cit., s. 29.

W społeczeństwach demokratycznych **cele zarządzania** i sprawowania władzy publicznej można podzielić na:

1) cele społeczno-polityczne, ukierunkowane na zaspokajanie potrzeb mieszkańców;

2) cele środowiskowe, związane z gospodarowaniem przestrzenią, czyli środowiskiem naturalnym i kulturowym jednostek samorządów terytorialnych;

3) cele gospodarcze, warunkujące funkcjonowania województw, powiatów i gmin¹¹.

Określanie celów organizacji publicznej, którą jest jednostka samorządu terytorialnego, powinno się odbywać w procesie opracowywania strategii rozwoju, przy aktywnym udziale społeczności lokalnej, działających na danym obszarze organizacji pozarządowych oraz innych organizacji gospodarczych i społecznych. Osoby zarządzające organizacjami publicznymi muszą podjąć realizację różnorodnych celów formułowanych przez licznych interesariuszy. Inaczej jest w przypadku organizacji biznesowych, dla których najważniejszym celem jest osiągnięcie zysku – jednoznacznego miernika sukcesu lub porażki¹².

Cele organizacji publicznych są niejednokrotnie złożone, czasem trudne do osiągnięcia, gdyż obwarowane trojakiemu rodzajowi presją, tj.:

- podporządkowane wspieraniu głównych koalicji politycznych,
- sformułowane nadmiernie ogólnikowo, aby wykazać, że choć w części zostały zrealizowane,

¹¹ A. Noworól, *Zarządzanie w samorządzie. ABC samorządu terytorialnego*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2006, s. 70.

¹² Por. G.A. Boyne, *Public and Private Management: What's The Difference?*, "Journal of Management Studies" 2002, nr 1.

– sformułowane nieprecyzyjnie, aby umożliwić unikanie odpowiedzialności za trudności w ich całkowitej realizacji.

W organizacjach nastawionych na zysk cele, najczęściej ustalone przez najwyższe kierownictwo, dotyczą rozwoju organizacji, osiągnięcia wysokiej pozycji rynkowej, dywersyfikacji produkcji, satysfakcji klientów oraz przestrzegania obowiązujących norm prawnych i stosowania się do rządowych regulacji. Jednakże najważniejszym celem działania tego typu organizacji jest rentowność.

Organizacje nie nastawione na zysk, w tym organizacje publiczne i pozarządowe, mają misje i cele ukierunkowane przede wszystkim na dobro społeczne, np. realizację interesów obywateli czy niesienie wzajemnej pomocy. Główne cele jednostek samorządowych skoncentrowane są na świadczeniu usług na rzecz członków wspólnoty regionalnej i lokalnej, a w przypadku organizacji pozarządowych – na ochronie grup interesów oraz pozyskiwaniu pomocy z zewnątrz. Funkcjonowanie takich organizacji na trudnym i wymagającym rynku wymaga przede wszystkim zaangażowania osób zarządzających oraz współpracy członków. Wyniki działania organizacji publicznych i pozarządowych zależą w dużej mierze od jakości i sposobu zarządzania nimi¹³.

Zakres zarządzania publicznego można doprecyzować ze względu na charakter zbiorowych potrzeb społecznych (czyli dziedzin życia społeczno-gospodarczego) oraz ze względu na szczebel zarządzania. Można wymienić następujące dziedziny zarządzania publicznego:

- zarządzanie w sferze administracji publicznej trzech szczebli: gminnego, powiatowego i województwa,
- zarządzanie w sferze gospodarczej, z uwzględnieniem zarządzania finansami publicznymi,
- zarządzanie bezpieczeństwem publicznym, obejmującym swym zasięgiem przestrzeganie prawa i ochronę ładu publicznego,
- zarządzanie zdrowiem publicznym,
- zarządzanie edukacją,
- zarządzanie kulturą,
- zarządzanie organizacjami szczebla podstawowego, tj. mikrozarządzanie,
- zarządzanie w skali całej gospodarki narodowej, tj. makrozarządzanie,
- zarządzanie międzynarodowymi organizacjami publicznymi¹⁴.

Ważną rolę w zarządzaniu publicznym odgrywają ludzkie potrzeby, które są realizowane za pośrednictwem różnych dóbr i usług. Według B. Koźuch to właśnie „pojęcie usług publicznych definiuje czynności związane z działalnością mieszkańców danej społeczności, ale także różnego rodzaju działania

¹³ B. Koźuch, *Zarządzanie publiczne...*, s. 98.

¹⁴ *Ibidem*, s. 60.

rządu i samorządów prowadzące do tworzenia warunków do rozwoju sektora prywatnego i społecznego”¹⁵. Podstawowym kryterium wskazującym, czy konkretne działanie można uznać za usługę publiczną, jest słuzenie interesowi publicznemu. Usługi publiczne to takie usługi, w których przynajmniej jeden element ma charakter czysto publiczny. Jako przykład można tutaj wskazać własność środków świadczonych usług, charakter zarządzania lub charakter zatrudniania. Usługi publiczne tworzą bardzo liczną grupę zróżnicowanych działań i przedsięwzięć. Obejmują dobra publiczne, w odniesieniu do których niemożliwe jest wykluczenie kogokolwiek z prawa do korzystania z nich. Są to dobra, od których oczekuje się określonej jakości, niezależnie od liczby osób z nich korzystających. W zakresie przedmiotowym usług publicznych mieszczą się następujące ich kategorie:

1) usługi administracyjne, do których można zaliczyć m.in. wydawanie dowodów osobistych, praw jazdy, pozwoleń i decyzji dotyczących ochrony środowiska, gospodarki przestrzennej i budownictwa, wydawanie pozwoleń i koncesji odnośnie działalności kontrolowanych przez państwo;

2) usługi publiczne o charakterze społecznym, jak np. ochrona zdrowia, bezpieczeństwo publiczne, edukacja, mieszkalnictwo czy pomoc i opieka społeczna;

3) usługi publiczne o charakterze technicznym, np. transport, gospodarka wodna, utrzymanie porządku, zaopatrzenie w energię.

Usługi publiczne powinny być realizowane zgodnie z zasadą powszechnej dostępności, zarówno w aspekcie usługi rzeczywistej, jak i w kontekście finansowym. Powszechna dostępność jest efektem sprawnego zarządzania usługami przez jednostki administracji publicznej. Jednostki te dbają o zapewnienie warunków do efektywnej realizacji usług, bazując na przyjętej polityce społecznej, wyznaczonych standardach oraz określonym rynku usługodawców. Dla usprawnienia systemu świadczenia usług publicznych konieczny jest stały wysiłek ukierunkowany na poprawę zarządzania nimi przez urzędy publiczne. Można mówić o trzech grupach celów z tym związanych:

1) udoskonaleniu zarządzania obszarem usług publicznych – należy przez to rozumieć ograniczenie zbędnych szczebli zarządzania, odciążenie administracji od niepotrzebnych działań zarządczych, usprawnienie mechanizmów decyzyjnych związanych z dostarczaniem określonych usług oraz podniesienie kwalifikacji personelu zarządzającego;

2) podniesieniu poziomu racjonalności ekonomicznej danego systemu (który to można uznać za element konieczny dla skutecznego zarządzania) – składają się na to m.in.: ograniczenie kosztów realizacji usługi, zmniejszenie opłat za usługę, samowystarczalność podmiotu realizującego usługę, umiejętność pozyskiwania środków na rozwój systemu świadczenia usług;

¹⁵ *Ibidem*, s. 71.

3) podniesieniu standardu usług – chodzi tu przede wszystkim o poprawę niezawodności realizacji usług (np. dostawy wody, odbioru ścieków itp.) oraz poprawę ich jakości¹⁶.

W Polsce coraz częściej obserwuje się zjawisko konkutowania jednostek samorządu terytorialnego w sferze usług publicznych. Najbardziej ujawnia się to w systemie edukacji, w mniejszym stopniu w dziedzinie służby zdrowia. Odnosi się to także do działań organizacji niekomercyjnych (pozarządowych). Zasada konkurencyjności oznacza w tym przypadku zwrócenie większej uwagi na potrzeby klientów, oferowanie im wyboru uwzględniającego szersze preferencje oraz zapewniającego wyższy poziom świadczonych usług¹⁷. To przesunięcie akcentu w zarządzaniu sektorem publicznym na konkurencyjność i orientacja na wyniki (zamiast ogniskowania się na efektywności wydatkowania środków publicznych, co jest typowe dla tradycyjnego zarządzania) następuje w szczególności za pomocą:

- „odchudzania” administracji rządowej (i samorządowej),
- oddelegowania władzy i odpowiedzialności na niższe szczeble zarządzania oraz zastępowanie rządzeniem współzarządzania (jednostki samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi),
- ukierunkowania procesu podejmowania decyzji na misje i założone cele,
- zastępowania rozdzielania rządowych funduszy aktywnym poszukiwaniem alternatywnych źródeł finansowania,
- stworzenia odpowiednich standardów realizacji zadań publicznych,
- mierzenia efektów działań organizacji pozarządowych i jednostek samorządów terytorialnych stopniem satysfakcji obywateli¹⁸.

Aktualnie wiele organizacji pozarządowych funkcjonuje na bardzo konkurencyjnych rynkach i podejmuje wysiłki w celu pozyskania członków, wolontariuszy, funduszy do realizacji ustawowych działań.

Specyficznym obszarem badawczym zarządzania publicznego jest zarządzanie terytoriami na szczeblu regionalnym i lokalnym, czyli zarządzanie jednostkami samorządu terytorialnego. Zarządzanie terytorialne (zarządzanie organizacjami terytorialnymi) – według Aleksandra Noworóla – jest to sterowanie zewnętrznymi i wewnętrznymi systemami organizacji oraz kierowanie jej strukturami dla osiągnięcia określonych przez zarządzającego celów. Władza polityczna jest podmiotem zarządzającym organizacją terytorialną¹⁹. Należy zaznaczyć, że prezentowane powyżej ujęcie zarządzania terytorialne-

¹⁶ Por: L. Kowalczyk, *Nowoczesne koncepcje w zarządzaniu organizacjami publicznymi*, [w:] *Zarządzanie w sektorze publicznym*, Fundacja „Współczesne Zarządzanie”, Białystok 2003.

¹⁷ D. Osborne, T. Gaebler, *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Media Rodzina, Poznań 1994, s. 511.

¹⁸ A. Gore, *Businesslike Government. Lessons Learned from America's Best Companies*, Government Printing Office, Washington 1997.

¹⁹ A. Noworól, *Podstawy zarządzania...*, s. 9.

go odnosi się do wszystkich rodzajów struktur, instytucji i procesów, niezależnie od zasięgu terytorialnego czy stylu sprawowania władzy publicznej. Dotyczy więc zarówno zarządzania na szczeblu centralnym, jak i regionalnym. Skoro władza polityczna jest podmiotem zarządzającym organizacją terytorialną, to właśnie ona wyznacza lub uczestniczy w procesie definiowania celu rozwoju i funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego.

Organizacjami terytorialnymi są zatem – zgodnie z ustawami o samorządzie województwa, samorządzie powiatowym i samorządzie gminy – jednostki podziału terytorialnego kraju: województwo, powiat, gmina. Należą do niej także państwa, a nawet organizacje międzynarodowe, jak Unia Europejska czy Organizacja Narodów Zjednoczonych²⁰. Podstawowym kwalifikatorem jest posiadanie własnego mienia, odrębnych od państwa finansów oraz własnej administracji. Ma to na celu stworzenie odpowiednim strukturom (władzom politycznym i administracji) warunków do zarządzania w szeroko i dobrze pojętym interesie reprezentowanej wspólnoty. W obliczu problemów stojących przed osobami zarządzającymi jednostkami samorządu terytorialnego niezbędne jest posiadanie odpowiednich kwalifikacji umożliwiających możliwie najwydajniejszą pracę²¹. Samorządy lokalne realizują zadania poprzez funkcje:

- aktywacyjne (tworzenie planów i programów),
- regulacyjne (stanowienie prawa lokalnego),
- alokacyjne (finansowanie działalności jednostek terytorialnych),
- policyjne (np. nadzór budowlany),
- zarządcze (np. gospodarowanie majątkiem),
- usługowe (świadczenie usług publicznych)²².

W regionach szczególnie ważnym zadaniem jest tworzenie i realizacja koncepcji, projektów i rozwiązań, które ukierunkowane są na wzrost i rozwój regionu²³ (funkcje aktywacyjne). Na szczeblu lokalnym największego znaczenia nabierają funkcje usługowe. Warto w tym miejscu przypomnieć o istotnym udziale organizacji pozarządowych w sprawowaniu większości wymienionych funkcji jednostek samorządowych (z wyłączeniem funkcji regulacyjnych i policyjnych). Zarządzanie jednostkami samorządu terytorialnego jest zatem tożsame z zarządzaniem organizacjami terytorialnymi i odnosi się do mieszkańców danego terytorium, a także organizacji tworzonych przez lokalną wspólnotę. W obrębie organizacji terytorialnych funkcjonują liczne urzędy i instytucje świadczące usługi publiczne, a także realizowane są różne

²⁰ Ibidem, s. 7.

²¹ B. Koźuch, *Zarządzanie publiczne w zarysie*, Fundacja „Współczesne Zarządzanie”, Białystok 2005, s. 14.

²² Por. A. Noworól, *Podstawy zarządzania...*, s. 18–19.

²³ J. Adamiak, W. Kosiedowski, A. Potoczek, B. Słowińska, *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Problemy teorii i praktyki*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa Stowarzyszenia Wyższej Użyteczności „Dom Organizatora”, Toruń 2001, s. 142–156.

formy aktywności gospodarczej i społecznej mieszkańców. We współczesnych społeczeństwach dużą wagę przywiązuje się do różnych form samoorganizacji mieszkańców, uznając, że członkowie wspólnoty najlepiej wiedzą, czego im potrzeba i potrafią zaspokajać swoje potrzeby. Dlatego tak ważne jest dążenie do rozwoju różnych form współpracy władz publicznych (zwłaszcza lokalnych) z działającymi lokalnie organizacjami pozarządowymi.

Organizacje terytorialne zajmują szczególnie ważne miejsce w sektorze publicznym, gdyż ich fundamentalną funkcją – o czym była mowa powyżej – jest zaspokajanie potrzeb mieszkańców danego terytorium. Szczególne związki łączą samorządy terytorialne z innymi organizacjami sektora publicznego oraz z organizacjami społecznymi, w tym obligatoryjnie – z organizacjami pożytku publicznego²⁴. W konsekwencji sposoby rozwiązywania problemów dotyczących zarządzania w istotnym wymiarze przenoszą się na organizacje współpracujące z samorządami. Przyjąć więc należy, że funkcjonowanie organizacji pozarządowych może mieć znaczący wpływ nie tylko na jakość oferowanych usług publicznych, ale również na tworzenie sprzyjającego klimatu do rozwoju zarządzania publicznego.

W niektórych dziedzinach organizacje publiczne funkcjonują w warunkach bardzo zbliżonych do monopolu. Dotyczy to bezpieczeństwa narodowego czy wymiaru sprawiedliwości. Generalnie jednak – zwłaszcza samorządy terytorialne – konkurują z innymi organizacjami publicznymi, organizacjami sektora publicznego czy podmiotami prywatnymi²⁵. Według Małgorzaty Bednarczyk, konkurowanie dotyczy zasobów materialnych, finansowych, informacyjnych oraz ludzkich. W rozwiniętych gospodarkach rynkowych już od początku lat 80., a w Polsce w latach 90. ubiegłego wieku zauważono tendencję do kooperowania pomiędzy sektorem publicznym, prywatnym i tym trzecim, czyli organizacjami typu non-profit. Społeczeństwo obywatelskie realizuje więc to wszystko, co nie jest zabronione przez prawo i jest zgodne z zasadami moralnymi. To co dozwolone jednostki mogą robić, jak chcą. Zwiększa się również możliwości wyborów i rozwiązań, które dla społeczeństwa obywatelskiego i dla jednostki są najbardziej efektywne i opłacalne²⁶. Wzajemne oddziaływanie podmiotów publicznych, szczególnie administracji samorządowej i organizacji pozarządowych, stanowi istotny czynnik budowania społeczeństwa obywatelskiego.

²⁴ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz.U. nr 96, poz. 873 z późn. zm.).

²⁵ M. Bednarczyk, *Organizacje publiczne. Zarządzanie konkurencyjnością*, PWN, Warszawa – Kraków 2001, s. 24–38.

²⁶ P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński (red.), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor*, IFiS, Warszawa 2002, s. 122–145.

Summary

Notion of public management at territorial council

The public management is this management the processes of service of public services, satisfying the public needs, from way of organization their satisfying independently, from utilization for achievement of definite aims the supplies. Particularly in reference to management public, large meaning plays co-ordinating. Present the process of public management depends on continuous the or serial executing the managerial tasks, which hug four strategic functions the management, the planning the, organization, the leadership (the control the men) as well as controlling. The qualification of aims of public organization which is the individual of territorial council should be to hold in process the working out, near active part of local community, the strategy of development functioning on data the area of non-governmental organizations as well as different economic organizations and social. Management is the individuals of territorial council therefore connected from management territorial organizations and it treats to occupants of given territory, and also created by local community organizations. Numerous offices in grounds of territorial organizations function and institutions testifying public services, and the different forms of economic activity be realized also and social occupants.