

■
Dawid Czarnecki^{1, 2} ORCID 0000-0002-6953-3951

Dariusz W. Skalski^{1, 2} ORCID: 0000-0001-5128-7724

Andrii Vovkanych² ORCID: 0000-0002-9125-6612

Oleh Rybak² ORCID: 0000-0003-1954-6145

¹ Akademia Wychowania Fizycznego i Sportu im. Jędrzeja Śniadeckiego w Gdańsku

² Lwowski Państwowy Uniwersytet Kultury Fizycznej im. Iwana Boberskiego w Lwowie

Zarządzanie bezpieczeństwem w administracji publicznej

Security management in public administration

Streszczenie: Niniejszy artykuł poświęcony jest zagadnieniom dotyczącym zarządzania bezpieczeństwem w administracji publicznej. Zarządzanie bezpieczeństwem jest istotną działalnością państwa zapewniającą mu istnienie, rozwój i realizację własnych interesów. Zarządzanie bezpieczeństwem jest zagadnieniem zajmującym istotne miejsce w administracji publicznej oraz stanowiącym ważne pole rozważań ekspertów i badaczy zajmujących się bezpieczeństwem.

Słowa kluczowe: zarządzanie publiczne, bezpieczeństwo publiczne, zagrożenie, prewencja.

Abstract: This article is devoted to the issues of security management in public administration. Security management is an important activity of the state ensuring its existence, development and realization of its own interests. Security management is an issue that occupies an important place in public administration and constitutes an important field of consideration for security experts and researchers.

Keywords: public management, public security, threat, prevention

Wstęp

W Polsce bezpieczeństwo publiczne jest rodzajem bezpieczeństwa, do którego przywiązuje się największą uwagę, co potwierdzają zapisy w aktach prawnych. Tradycyjne

podejście do problematyki bezpieczeństwa publicznego koncentruje się na osiągnięciu pożądanego stanu jedynie poprzez tworzenie odpowiedniej polityki publicznej. Wziąwszy jednak pod uwagę liczbę podmiotów zaangażowanych w realizację działań oraz dynamikę i specyfikę uwarunkowań towarzyszących współczesnym zagrożeniom, konieczne jest dokładniejsze rozważenie zagadnienia zarządzania. Istnieje zatem potrzeba intensyfikacji badań w obszarze zarządzania bezpieczeństwem publicznym.

Zarządzanie publiczne w ujęciu definicyjnym

Sama problematyka skomplikowanego zarządzania w administracji publicznej w Polsce krystalizuje się po wielu latach sporów, staje się tym samym subdyscypliną w dziedzinie nauk o zarządzaniu. Mimo że nadal jest niedoceniana, to najnowsze trendy wskazują na zmiany w tym zakresie, otoczenie zarządzania administracją nabiera coraz to większego znaczenia¹.

W literaturze można znaleźć bardzo ciekawe sformułowania, które idealnie pasują do wstępu do niniejszego opracowania. Autorzy spośród kilku wybrali cytat autorstwa A. Frączkiewicz – Wronki: „(...) zarządzanie publiczne wchodzące w skład zarządzania jest wyrazem otwarcia się nauk o zarządzaniu na nowe, ważne dziedziny i problemy

¹ W. Grudziwski, I. Hejduk, A. Sankowska, M. Wańtuchovicz, *Sustainability w biznesie, czyli przedsiębiorstwo przyszłości. Zmiany paradygmatów i koncepcji zarządzania*, Warszawa 2010, s. 42.

życia społecznego, przyczyniając się do wzrostu efektywności działań. Nauki o zarządzaniu, wzbogacone o zarządzanie publiczne, powinny uzyskiwać naukowe zasilanie, przede wszystkim ze strony prawa administracyjnego, polityki zagranicznej, społecznej oraz politologii². Niniejszy cytat nie jest bez znaczenia nie tylko dla wyboru tematu, także przedstawia prawdziwą istotę problemu, o którym mowa była na samym wstępie. Obecny kształt administracji publicznej niemal wymaga na otwieranie się instytucji na nowe, innowacyjne formy działalności, na nowe problemy życia społecznego. Co więcej, społeczeństwo, a w szczególności lokalne społeczności, naciskają na podnoszenie efektywności działań w zakresie zarządzania administracją, od której oczekuje się nie tylko działania w ramach obowiązującej litery prawa, ale również szerszego rozumienia problemów z zakresu rozwoju społecznego.

Także S. Sudoł oraz B. Kożuch przedstawiają ciekawe podejście do problematyki dotyczącej zarządzania w administracji. Uważają, że „(...) zarządzanie publiczne charakteryzuje potrzeba uwzględnienia nie tylko efektywności ekonomicznej, ale również efektywności społecznej i politycznej dokonywanych wyborów w sektorze publicznym. (...) Zarządzanie publiczne ma odróżniający się od innych subdyscyplin nauk o zarządzaniu przedmiot badań, wzgląd badawczy i – w dużo mniejszym stopniu – metody zarządzania. (...) Przedmiotem subdyscypliny zarządzanie publiczne jest badanie procesów zarządzania pod kątem prawidłowości i źródeł sprawności w organizacjach (zarówno w pojedynczych jednostkach, jak i w ich zbiorach) nastawionych na realizację interesu publicznego, a także wykrywanie tendencji tych zmian, które mogą być z pożytkiem wykorzystywane w przekształcaniu rzeczywistości działania publicznego³. Ten jakże długi cytat podany w takiej wielkości został nie bez znaczenia. Staje się bowiem esencją pierwszej części niniejszej pracy, która traktować będzie o zarządzaniu w administracji, o jej różnicach od innych dziedzin nauki właśnie w kwestii zarządzania, wreszcie o tym, jak należy prowadzić nowoczesne zarządzanie w administracji względem oczekiwań społecznych.

Kontekst powyższego cytatu wskazuje jednocześnie na uzasadnienie działań zarządzania w administracji jako ciągu procesów oddziaływających na jej instytucje. Nowoczesne zarządzanie w administracji nie może uchodzić za samo administrowanie, tak jak bywało to przed laty. Zarządzanie w administracji musi odbywać się rzecz jasna w granicach obowiązującego prawa, wymagana jest od niej skuteczność, efektywność działań. Tutaj zauważyć można jedną z największych różnic w porównaniu do innych dziedzin, gdzie występuje konkurencja. Nowoczesne zarządzanie administracją wymaga wprowadzenia

takich elementów jak partycypacja społeczna czy uwzględnienie występujących sieci międzyorganizacyjnych. Wskazane elementy zamknąć można w ukształtowanej koncepcji zwanej *Public Governance*⁴. Dobre zarządzanie w administracji wymaga stosowania odpowiednich narzędzi. Co istotne, muszą one uwzględniać zmiany, jakie zachodzą w sektorze administracji publicznej.

Z punktu widzenia potrzeb społecznych, bezpieczeństwo publiczne jest elementem zarządzania publicznego⁵, które – w ujęciu W. Kieżuna – obejmuje odchodzenie od prawnych podstaw w administracji publicznej i wiązanie problematyki administracji z nauką organizacji i zarządzania⁶. Podstawowe podejścia do zarządzania publicznego obejmują:

- zarządzanie w sektorze publicznym, którego zakresem jest koncentracja na naturze działalności;
- zarządzanie sprawami publicznymi, które koncentruje się na następujących problemach:
 - koordynacja instytucjonalna w ramach sektora publicznego,
 - przekształcenia i zmienność otoczenia, które kreują nowe potrzeby,
 - niespójności i sprzeczności celów ustalanych w ramach sektora publicznego.

Jak pisze S. Sudoł, zarządzanie publiczne, ze względu na swoją progresywność, powinno być analizowane w ramach nauk o zarządzaniu⁷, gdyż jest to jeden z obszarów, gdzie „zarządzanie stało się obecnie jednym z najważniejszych czynników rozwoju, [...] jest także działaniem praktycznym, czyli świadomym i celowym działaniem ludzi, dążącym do ulepszenia istniejącej rzeczywistości⁸. Zarządzanie publiczne koncentruje się przede wszystkim na tworzeniu systemu społeczno-gospodarczego, gwarantującego efektywność i utrzymanie porządku publicznego oraz na prowadzeniu optymalnej polityki makroekonomicznej. Sformułowana przez B. Kożuch definicja określa zarządzanie publiczne jako „dyscyplinę szczegółową nauki o zarządzaniu, której głównym obiektem badań jest zarządzanie poszczególnymi organizacjami sfery publicznej, przede wszystkim instytucjami publicznymi oraz makrosystemami, inaczej makroorganizacjami, jak gospodarka narodowa i państwo, a także mezosystemami, np. regionami i poszczególnymi sferami życia publicznego. Zajmuje się ona badaniem zasobów i zakresu harmonizowania działań zapewniających prawidłowe wyznaczanie celów organizacji tworzących sferę pub-

⁴ K. Lisiecka, T. Papaj, E. Czyż-Gwiazda, *Public Governance koncepcją zarządzania w administracji publicznej*, Katowice 2011, s. 6.

⁵ B. Kożuch, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Warszawa 2004, s. 60; A. Frączkiewicz-Wronka, *Poszukiwanie istoty zarządzania publicznego*, [w:] red. A. Frączkiewicz-Wronka, *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*, Katowice 2009, s. 24.

⁶ W. Kieżun, *Struktury i kierunki zarządzania państwem*, „Nauka” 2002, nr 1, s. 12.

⁷ S. Sudoł, *Miejsce nauk o zarządzaniu w klasyfikacji dziedzin i dyscyplin naukowych*, „Organizacja i Kierowanie” 2007, nr 3, s. 8.

⁸ S. Sudoł, *Podstawowe dylematy nauk o zarządzaniu*, „Organizacja i Kierowanie” 2007, nr 2, s. 8.

² A. Frączkiewicz-Wronka, *Poszukiwanie istoty zarządzania publicznego. Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*, Katowice 2009, s. 23.

³ S. Sudoł, B. Kożuch, *Rozszerzyć nauki o zarządzaniu a zarządzanie publiczne*, [w:] *Osiągnięcia i perspektywy nauk o zarządzaniu*, red. S. Lachniewicz, N. Nogalski, Warszawa 2010, s. 392, 399.

liczną oraz optymalnego wykorzystywania możliwości zorganizowanego działania ludzi, nakierowanego na kreowanie publicznych wartości i na realizację interesu publicznego⁹. Na zarządzanie publiczne składa się suma działań indywidualnych osób oraz instytucji publicznych i prywatnych, które współpracują w celu osiągnięcia zamierzonych efektów. Podstawowa różnica między administracją publiczną a zarządzaniem publicznym „tkwi w mechanizmie kontroli, która dotyczy przede wszystkim wyników działania, a nie przestrzegania procedur, i dokonywana jest głównie z zewnątrz, a nie wyłącznie w ramach układu administracyjnego”¹⁰.

Do zakresu zarządzania publicznego zalicza się następujące dziedziny życia społeczno-gospodarczego: infrastruktura dla działalności gospodarczej, finanse publiczne, bezpieczeństwo publiczne, zdrowie publiczne, edukacja i kultura¹¹. Bezpieczeństwo publiczne jest efektem działalności samorządów terytorialnych, jednostek administracji zespolonej i niezespolonej, prokuratury, sądów i innych służb. Równie istotne znaczenie mają organizacje pozarządowe, prywatne firmy ochrony osób i mienia oraz całe społeczeństwo i indywidualne osoby. W. Kitler definiuje bezpieczeństwo publiczne jako „proces obejmujący różnorodne działania (środki) w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, których zasadniczym celem jest ochrona porządku prawnego w państwie oraz przed działaniami zabronionymi, które godzą w życie i zdrowie lub porządek publiczny, a także w normy i obyczaje społeczne”¹². Bezpieczeństwo to należy do grupy usług społecznych, jest przedmiotem lokalnego zarządzania strategicznego.

Działalność administracji publicznej w aspekcie zarządzania bezpieczeństwem

Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym można zdefiniować jako „zorganizowane działanie prowadzone z wykorzystaniem zasobów kadrowych, finansowych, technicznych oraz informacyjnych, w celu zmniejszenia potencjalnych zagrożeń, zapewnienia niezakłóconego przebiegu życia społecznego, a także ochrony zdrowia i życia ludzi oraz mienia i środowiska. Obejmuje ono przestrzeganie prawa i ochronę ładu publicznego z nakierowaniem na realizację interesu publicznego”¹³. Podstawowym poziomem zarządzania bezpieczeństwem publicznym jest powiat (miasto na prawach powiatu) wraz z gminami¹⁴. Na tym poziomie kierownictwo cywilne w dziedzinie bezpieczeństwa spoczywa w rękach starosty

(prezydenta miasta na prawach powiatu), a jego zwierzchnictwu cywilnemu podlegają wszystkie służby, inspekcje i straże, których działalność jest związana z utrzymaniem bezpieczeństwa publicznego. Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym w samorządach lokalnych dotyczy zbiorowości ludzkich w określonych obszarach społecznych, a także przedstawicieli tych zbiorowości w administracji publicznej, resortach siłowych, innych jednostkach wykonawczych i sferze prywatnej. Jednostki te, na mocy obowiązujących przepisów prawnych, tworzą system zarządzania bezpieczeństwem publicznym (rys. 1). Ponadto, mają zróżnicowaną wewnętrzną strukturę, stanowią podsystemy w omawianym układzie i mogą być analizowane samodzielnie. Co więcej, oddziałują one na siebie nawzajem i są powiązane rozlicznymi związkami, co dodatkowo generuje efekt synergii. Na funkcjonowanie wymienionych jednostek wpływa ponadto wiele uwarunkowań i ograniczeń, do których należą: edukacja, polityka, regulacje prawne czy też system finansowania. Istotą zarządzania bezpieczeństwem publicznym jest więc koordynacja działań wielu niezależnych jednostek i instytucji, zarówno w sferze publicznej, jak i prywatnej, a także w obszarze działalności pozarządowej, adekwatnie do pojawiających się zagrożeń i potrzeb społeczeństwa.

Celem działań podejmowanych w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym jest identyfikacja potencjalnych zagrożeń, podejmowanie takich przedsięwzięć, których celem jest niedopuszczenie do ich zaistnienia, a w przypadku wystąpienia zagrożenia – ich kontrola, eliminacja, usunięcie skutków i wyciągnięcie wniosków służących korekcie przyszłych przedsięwzięć. Rolą władz lokalnych w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym jest koordynacja działań szeregu organizacji i instytucji. Niezbędne jest więc opracowanie procedur działania, zasad współpracy, wymiany informacji i rozwiązywania konfliktów. Stwarza to konieczność przygotowania odpowiednich metod i instrumentów z zakresu zarządzania. Ponadto, każde przedsięwzięcie wymaga stałego nadzoru, a wdrażanie jakichkolwiek działań nie może się zakończyć w połowie cyklu zarządzania. Przykładowo nie wystarczy zbudować wałów przeciwpowodziowych. Należy wyznaczyć osoby odpowiedzialne za ich utrzymanie, cyklicznie kontrolować ich stan i prowadzić prace konserwacyjne. Podobnie oddziaływania na poziom bezpieczeństwa publicznego poprzez programy prewencyjne czy pomocowe nie można zakończyć na opracowaniu ich założeń i przekazaniu ich do realizacji. Ważna jest tutaj praca z ludźmi, informacje, okresowe kontrole i szybka modyfikacja w przypadku zmian¹⁵. Określone ustawami ich zadania publiczne, których efektem jest m.in. kształtowanie bezpieczeństwa publicznego, można skategoryzować w obszary działań, które zostały ujęte w tabeli 1.

⁹ B. Koźuch, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Warszawa 2004, s. 60.

¹⁰ J. Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008, s. 23.

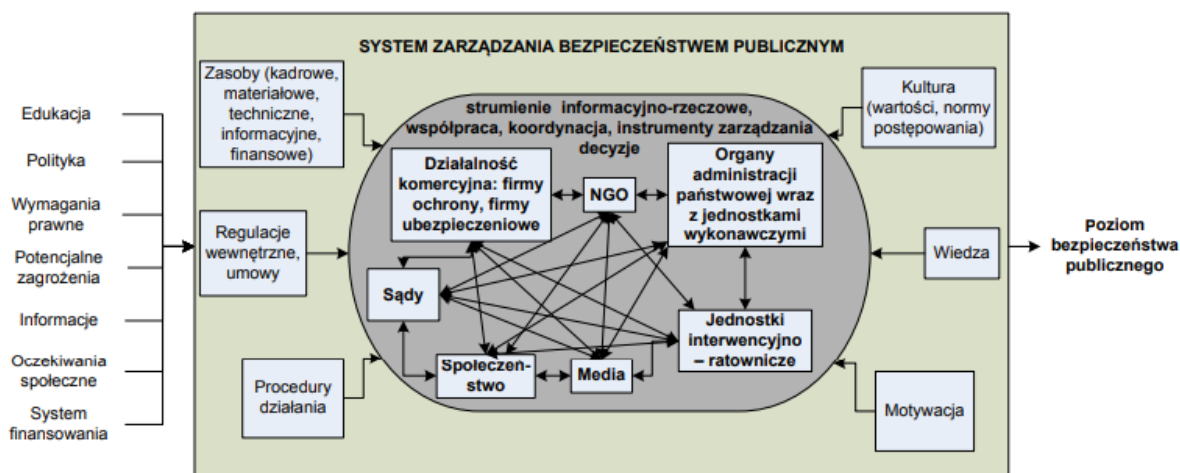
¹¹ B. Koźuch, *Zarządzanie publiczne w teorii...*, s. 60.

¹² W. Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe. Podstawowe kategorie, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, „Zeszyt Problematyczny” 2010, nr 1, s. 51.

¹³ K. Sienkiewicz-Matyjurek, *Rola samorządów lokalnych w kształtowaniu bezpieczeństwa publicznego*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 7–8, s. 127.

¹⁴ M. Kulesza, *Budowanie samorządu*, Warszawa 2008, s. 354.

¹⁵ K. Sienkiewicz-Matyjurek, *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym w samorządzie lokalnym – istota i inicjatywy*, T. 1, 2011, s. 135–149.



Rys. 1. System zarządzania bezpieczeństwem publicznym

Źródło: K. Sienkiewicz-Małyjurek, *Bezpieczeństwo publiczne w naukach o zarządzaniu*, [w:] Z. Dworzecki, B. Nogalski (red.), *Przełomy w zarządzaniu. Kontekst strategiczny*, Toruń 2011, s. 459.

Tabela 1. Obszary działalności samorządów lokalnych w zakresie bezpieczeństwa publicznego

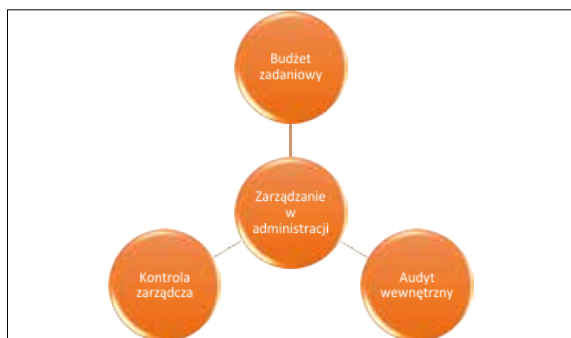
DZIAŁALNOŚĆ	WYSZCZEGÓLNIENIE
Działalność kierownicza	organ władzy administracji publicznej działający na zasadzie zwierzchnictwa i zespolenia cywilnego aparatu administracyjnego na danym obszarze, a także organ właściwy w sprawach zarządzania kryzysowego, ponoszący odpowiedzialność za działania podejmowane w tym obszarze, kierujący działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom zagrożeń lub ich usunięcia
Współpraca z jednostkami działającymi na rzecz bezpieczeństwa publicznego	inicjowanie działań, podejmowanie wspólnych projektów i przedsięwzięć, wsparcie finansowe policji
Polityka społeczna	podejmowanie przedsięwzięć skierowanych przeciwko źródłom przestępczości, a tym samym ograniczające ryzyko zaistnienia przestępstwa, np. propagowanie działań zmierzających do zmiany postaw, organizowanie i koordynowanie zajęć dla dzieci i młodzieży, walka z patologiami społecznymi, bezpłatna opieka medyczna i szkolnictwo
Gospodarka przestrzenna	ochrona i zarządzanie przestrzenią publiczną, zurbanizowaną, w ramach działalności koordynacyjno-regulacyjnej i inwestycyjnej, np. poprawa oświetlenia w miejscach publicznych, usuwanie przejawów wandalizmu i stosowanie wandaloodpornych elementów małej architektury, usprawnienia warunków ruchu drogowego, stosowanie zabezpieczeń technicznych
Działalność planistyczno-zapobiegawcza	monitoring, analiza i ocena zagrożeń, przygotowanie i wdrożenie zasad zarządzania, systemu dowodzenia, systemów zabezpieczeń, narzędzi i technik komunikacji, opracowanie planów ochrony, scenariuszy i procedur działań, zabezpieczenie środków, szkolenia specjalistyczne i doskonalenie umiejętności
Działalność porządkowa	możliwość powołania straży gminnych w celu ochrony porządku publicznego, wydawania przepisów porządkowych, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia obywateli, ochrony środowiska naturalnego albo do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, o ile przyczyny te występują na obszarze więcej niż jednej gminy.
Działalność opiniodawczo-kontrolna	rozpatrywanie sprawozdań z działalności organów gmin i powiatów, a także powołanych komisji, opiniowanie przez starostę pracy policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży, a także jednostek organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu porządku publicznego, opiniowanie projektów współdziałania w zakresie bezpieczeństwa publicznego

Źródło: K. Sienkiewicz-Małyjurek, *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym w samorządzie lokalnym – istota i inicjatywy*, Katowice 2011, t. 1, s. 135, 149.

Dobre zarządzanie w administracji wymaga stosowania odpowiednich narzędzi. Co istotne, muszą one uwzględniać zmiany, jakie zachodzą w sektorze administracji publicznej. Kolejną ważną sprawą, wspomnianą już wcześniej, ale powtarzana będzie wielokrotnie, dotyczy trzymania się w tym wszystkim kanonów i wymagań prawnych. Po drugiej zaś szali dobrego zarządzania w administracji znajduje się zaś inwencja osób na najwyższych szczeblach admi-

nistracji decydentów, którzy w imię rozwoju zarządzanych jednostek, czerpią z dorobku sektora biznesu.

Zarządzanie w administracji wymaga stosowania odpowiednich narzędzi. Część z nich jest obligatoryjna, wymagana stosowania odpowiednimi przepisami prawa. Inne z kolei wynikają nie tyle z inwencji, ile potrzeb i chęci innowacyjności decydentów. Obligatoryjne narzędzia zostały przedstawione na poniższym schemacie.



Rys. 2. Obligatoryjne narzędzia zarządzania w administracji

Źródło: opracowanie własne

Audyty wewnętrzny swoim zakresem obejmuje sferę zarządzania¹⁶. Jego zakres wynika przede wszystkim z zapisów zawartych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁷. Pojęcie audytu wewnętrznego zostało zdefiniowane w art. 272 wspomnianej ustawy: „Audyt wewnętrzny jest działalnością niezależną i obiektywną, której celem jest wspieranie ministra kierującego działem lub kierownika jednostki w realizacji celów i zadań przez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze”. Ustawa w dalszej części zaznacza, że cytowana wcześniej ocena dotyczy przede wszystkim:

- a) adekwatności,
- b) skuteczności,
- c) efektywności

kontroli zarządczej w dziale administracji rządowej lub jednostce.

Standardy audytu dla jednostek sektora finansów publicznych określone zostały w odrębnym dokumencie, w komunikacie Ministra Finansów ogłoszonego w Dzienniku Urzędowym Ministra Finansów. Zadania audytu powinny wspierać skuteczne zarządzanie administracją. Wynika to z faktu, że audyt może nadzorować i oceniać mechanizmy kontroli zarządczej (o której mowa będzie poniżej), może także identyfikować słabe punkty oraz potencjał poprawy. To wszystko z kolei powinno prowadzić do większych i pozytywnych zmian w systemie zarządzania organizacją. Audyt wraz z kontrolą zarządczą winny prowadzić do stworzenia spójnego systemu, który gwarantować będzie odpowiednie funkcjonowanie jednostek administracji publicznej.

Ważna z punktu widzenia odpowiedniego systemu wdrażania dla audytu wewnętrznego jest kultura organizacyjna instytucji publicznej. Koncepcje, które skupiają się na poszukiwaniu dobrej jakości pracy administracji, często przywołują dwa podejścia. Pierwszym z nich jest kultura stosowania przepisów, drugim zaś kultura osiągnięcia rezultatów¹⁸.

Sam audyt wewnętrzny można podzielić na trzy jego rodzaje:

- a) audyt finansowy – prowadzi się go na podstawie sprawozdania finansowe. Bada się ich poprawność, kompletność oraz zgodność z obowiązującymi przepisami. Bierze się pod uwagę także takie aspekty, jak: oszczędność, wydajność, skuteczność,
- b) audyt operacyjny – polega na badaniu wydajności i skuteczności wszystkich systemów, które funkcjonują w jednostkach. Co istotne dotyczyć może także systemu kontroli zarządczej,
- c) audyt informatyczny – jak sama nazwa wskazuje, audyt ten obejmuje kontrolę systemów informatycznych, które stosowane są w danej jednostce. Mowa tu przede wszystkim o odpowiednich zabezpieczeniach zarówno wszelkich baz danych, jak i samego sprzętu, a także poufności, bezpieczeństwa i dostępności¹⁹.

Pojęcie kontroli zarządczej także zostało zdefiniowane we wspomnianej już wyżej ustawie o finansach publicznych, o tym systemie zarządzania administracją publiczną traktuje rozdział 6 niniejszej ustawy. Zgodnie z nią, „kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy”²⁰.

Cele kontroli zarządczej polegają przede wszystkim na zapewnieniu:

- a) zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi,
- b) skuteczności i efektywności działania,
- c) wiarygodności sprawozdań,
- d) ochrony zasobów,
- e) przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania,
- f) efektywności i skuteczności przepływu informacji,
- g) zarządzania ryzykiem²¹.

Trzecie z najważniejszych narzędzi określonych i wymaganych przepisami prawa, a dotyczących zarządzania w administracji (określone na schemacie 1) to budżet zadaniowy. Bezpośrednio można go połączyć z sześcioma filarami poprawy jakości zarządzania:

- a) demokratyczne państwo prawne,
- b) rozliczalność,
- c) społeczna inkluzja (jak najwięcej członków społeczeństwa winno brać udział w procesie podejmowania decyzji),
- d) efektywność i skuteczność,
- e) przejrzystość,
- f) partycypacja²².

¹⁶ T. Kizikiewicz, K. Sawicki, *Audyt systemu kontroli zarządczej, [w:] Zasady audytu wewnętrznego w sektorze finansów publicznych*, red. T. Kizikiewicz, Warszawa 2012, s. 293.

¹⁷ Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r., Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.

¹⁸ A. Mazurek, K. Knedler, *Kontrola zarządcza – ujęcie praktyczne*, Warszawa 2010, s. 16.

¹⁹ H. Szymańska, *Ogólne zagadnienia audytu wewnętrznego*, [w:] red. T. Kizikiewicz, *Audyt wewnętrzny w jednostkach sektora finansów publicznych*, Warszawa 2007, s. 29–35.

²⁰ Art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

²¹ Ibidem.

²² Ł. Hardt, M. de Jong, *Budżet zadaniowy jako narzędzie poprawy jakości rządzenia w Polsce*, Warszawa 2011, s. 12.

Budżet zadaniowy swoje pochodzenie zawdzięcza administracji amerykańskiej, która w latach 60. ubiegłego wieku opracowała i wdrożyła nowoczesną koncepcję administracji publicznej (*New Public Administration* – NPA). Potrzeba jej stworzenia, wynikała z faktu, iż skostniała machina biurokratyczna zabijała jakiegokolwiek szanse na wdrażanie odpowiednich działań i projektów poprawiających jakość życia społeczeństwa²³.

Koncepcja NPM była także zaczątkiem dla budżetu zadaniowego. Ten zaś stanowi metodę, w której precyzuje i hierarchizuje się cele, przy czym pomiar efektów wydatkowanych środków na poszczególne cele mierzy się, wykorzystując przyjęte wskaźniki²⁴. Przyglądając się szerzej problematyce związanej z budżetem zadaniowym, można stwierdzić, że jest on metodą budżetowania, gdzie każdy z wydatków określany jest ściśle zadaniem, a dla każdego z nich formułuje się cele i mierniki. Konkludując, budżet zadaniowy stanowi plan finansowy danej jednostki administracji, w którym każdy z wydatków jest przypisany do konkretnego zadania, a te charakteryzują się jednorodnością²⁵.

Zakończenie

Bezpieczne państwo poprzez właściwie prowadzone zarządzanie bezpieczeństwem jest w stanie zapewnić sobie istnienie i przetrwanie w sytuacji kryzysu, rozwój i realizację własnych interesów. Z tego też względu poszukiwanie nowych możliwości doskonalenia zarządzania bezpieczeństwem jest polem działań wybitnych ekspertów i badaczy zajmujących się problematyką bezpieczeństwa w administracji publicznej.

Literatura

Opracowania i monografie

- Dziemianowicz W., Szmigielska-Rawska K., Nowicka P., Dąbrowska A., *Planowanie strategiczne Poradnik dla pracowników administracji publicznej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.
- Frączkiewicz-Wronka A., *Poszukiwanie istoty zarządzania publicznego. Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2009.
- Grudziński W., Hejduk I., Sankowska A., Wańtuchowicz M., *Sustainability w biznesie, czyli przedsiębiorstwo przyszłości. Zmiany paradygmatów i koncepcji zarządzania*, Poltex, Warszawa 2010.
- Hausner J., *Zarządzanie publiczne*. Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2008.

²³ K. Lisiecka, T. Papaj, E. Czyż-Gwiazda, *Public Governance...*, s. 41.

²⁴ J. Sierak, *Budżet zadaniowy jako narzędzie wzrostu efektywności gospodarowania finansami w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów, Zeszyt Naukowy 107, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie” 2011, s. 102.

²⁵ W. Dziemianowicz, K. Szmigielska-Rawska, P. Nowicka, A. Dąbrowska, *Planowanie strategiczne Poradnik dla pracowników administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 16.

- Hardt Ł., Jong M. de, *Budżet zadaniowy jako narzędzie poprawy jakości rządzenia w Polsce*, Sprawne Państwo Program Ernst & Young, Warszawa 2011.
- Kiezun W., *Struktury i kierunki zarządzania państwem*, „Nauka” 2002, nr 1.
- Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe. Podstawowe kategorie, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, „Zeszyt Problemowy” 2010, nr 1.
- Kizikiewicz T., Sawicki K., *Audyty systemu kontroli zarządczej*, [w:] *Zasady audytu wewnętrznego w sektorze finansów publicznych*, red. T. Kizikiewicz, Difin, Warszawa 2012.
- Koźuch B., *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa 2004.
- Koźuch B., *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa 2004, s. 60.
- Frączkiewicz-Wronka A., *Poszukiwanie istoty zarządzania publicznego*, [w:] (red.) A. Frączkiewicz-Wronka, *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*, Katowice 2009.
- Kulesza M., *Budowanie samorządu*, Municipium, Warszawa 2008.
- Lisiecka K., Papaj T., Czyż-Gwiazda E., *Public Governance koncepcją zarządzania w administracji publicznej*, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Katowice 2011.
- Mazurek A., Knedler K., *Kontrola zarządcza – ujęcie praktyczne*, Handicap, Warszawa 2010.
- Sienkiewicz-Matyjurek K., *Rola samorządów lokalnych w kształtowaniu bezpieczeństwa publicznego*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 7–8.
- Sienkiewicz-Matyjurek K., *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym w samorządzie lokalnym – istota i inicjatywy*, T. 1, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Katowice 2011.
- Sierak J., *Budżet zadaniowy jako narzędzie wzrostu efektywności gospodarowania finansami w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów, Zeszyt Naukowy 107, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie”, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2011.
- Sudot S., Koźuch B., *Rozszerzyć nauki o zarządzaniu a zarządzanie publiczne*, [w:] *Osiągnięcia i perspektywy nauk o zarządzaniu*, red. S. Lachniewicz, N. Nogalski, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Sudot S., *Miejsce nauk o zarządzaniu w klasyfikacji dziedzin i dyscyplin naukowych*, „Organizacja i Kierowanie” 2007, nr 3.
- Sudot S., *Podstawowe dylematy nauk o zarządzaniu*, „Organizacja i Kierowanie” 2007, nr 2.
- Szymańska H., *Ogólne zagadnienia audytu wewnętrznego*, [w:] red. T. Kizikiewicz, *Audyty wewnątrzny w jednostkach sektora finansów publicznych*, Difin, Warszawa 2007.

Akty prawne

- Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r., Dz.U. z 2019, poz. 869 z późn. zm.