

**Eugeniusz Wojciechowski**

Uniwersytet Łódzki

## **ADMINISTRACJA PUBLICZNA JAKO KATEGORIA EKONOMICZNA**

### **1. Wstęp**

Administracja publiczna jako przedmiot zainteresowania naukowego nie tylko jest wszechobecna w naukach prawnych i administracyjnych, ale i stanowi obiekt uwagi w naukach socjologicznych i w politologii. Sytuacja taka jest oczywista, ponieważ administracja publiczna (będąca częścią administracji w ogóle) jest organicznie związana z państwem, jego instytucjami i mechanizmami sprawowania władzy. Na gruncie nauk ekonomicznych problematyka administracji publicznej była do tej pory mało widoczna, często nadawano jej peryferyjne znaczenie, a jeżeli odwoływano się do niej, to na ogół w kontekście lub na marginesie rozważania innych problemów.

W teorii ekonomii tematyka administracji publicznej pojawiała się (najczęściej w mało rozwiniętej postaci) zwykle jako element składowy charakterystyki i wyjaśniania systemów ekonomicznych oraz roli państwa w działalności gospodarczej. W polityce ekonomicznej administracja publiczna zajmuje istotne miejsce w procesie decyzyjnym, występując w roli istotnego podmiotu oddziaływania na procesy i zjawiska gospodarcze (sfera regulacyjna). Administracja publiczna zarówno w teorii ekonomii, jak i w dyscyplinach (ekonomikach) szczegółowych była przede wszystkim traktowana niejako „na zewnątrz” głównego nurtu wywodów i – co się z tym wiąże – instrumentalnie. Z kolei w nauce organizacji i zarządzania administracja publiczna stanowi odrębne pole badawcze i następny po przedsiębiorstwie obszar zastosowania procesów zarządzania. Abstrahujemy w tym miejscu od administracyjnego sposobu zarządzania (kierowania), który oznacza cechę przypisaną określonej metodzie oddziaływania kierownictwa na osoby, rzeczy, procesy.

Przyjmując do wywodów rodzaj podmiotu i charakter przedmiotu owego wpływu, można mówić o zarządzaniu publicznym jako odmianie zarządzania ogólnego. Wyodrębnienie tego zarządzania znajduje coraz większą aprobatę wśród specjalistów. Nasuwa się tutaj zasadnicze pytanie: co jest kryterium wydzielenia nowej formy zarządzania? Nie rozwijając szerzej tego wątku, warto podkreślić, że jest nim wyraźnie zarysowująca się specyfika dotycząca warunków, struktury i mechanizmów, jakie istnieją w sferze regulacyjnej sektora publicznego. W segmencie tym mamy do czynienia z władzą publiczną i jej organami oraz pozaekonomicznymi kryteriami oceny, co jest odmiennością wobec dość wyrazistego pod tym względem przedsiębiorstwa rynkowego.

Wyrazem przedmiotowego podejścia do administracji publicznej w procesach zarządzania są tytuły opracowań naukowych i specjalności nauczania w szkołach wyższych. Coraz częściej pojawia się określenie „zarządzanie” w odniesieniu do instytucji i organizacji publicznych, sektora publicznego i właśnie administracji publicznej. Nowe oferty nauczania na kierunkach zarówno ekonomicznych (m.in. gospodarki przestrzennej na Uniwersytecie Łódzkim), jak i zarządzania i marketingu prezentują problematykę zarządzania w administracji publicznej. Aktualność funkcjonowania nowoczesnej administracji znajduje odzwierciedlenie również w modernizacji kwalifikacji zawodowych (kursy, treningi, szkolenia).

Istotne miejsce administracja publiczna zajmuje także w publicystyce społecznej, gospodarczej i politycznej. Od pewnego czasu na łamach prasy codziennej i periodyków toczy się dyskusja na temat polskiego życia publicznego i kondycji państwa. Krytyka władzy i propozycje reformowania struktur państwa są podnoszone przez pryzmat funkcjonowania instytucji publicznych, do których należy zaliczyć administrację publiczną jako szczególny ich typ. Dziennikarze, komentatorzy i specjaliści ujawniają ułomności we wszystkich dziedzinach działania administracji publicznej, tj. w obrębie administracji rządowej i samorządu terytorialnego.

## 2. Uzasadnienie wyodrębnienia tematyki

Postrzeżenie administracji publicznej z różnych punktów widzenia i jej doniosłość należy uznać za pierwszą przesłankę szczególnego jej traktowania jako odrębnego przedmiotu zainteresowania i badania naukowego. Istotnym motywem pogłębienia analizy ekonomicznej jest jej prowadzenie przez pryzmat mechanizmów politycznych i społecznych. Stanowi to rozszerzenie uzasadnienia pola badawczego do pozaekonomicznych ram, w jakich podejmuje się działalność gospodarczą. W teorii ekonomii coraz więcej zwolenników ma instytucjonalne podejście, podnoszące rolę – obok rynku – także organizacji i instytucji. Zmniejszeniu roli państwa w sferze realnej towarzyszy jego silna obecność (w tym administracji) w sferze regulacyjnej.

Drugą przesłanką na rzecz samodzielnego funkcjonowania problematyki administracji publicznej na gruncie ekonomicznym jest sama jej istota, która następnie oddziałuje na oblicze i działanie, czyli funkcje i instrumenty realizacyjne wykorzystywane w jej pracy. Łatwo zauważyć, że już teraz należy nawiązać do prakseologii i podejścia systemowego, gdyż istotną rolę odgrywa struktura działania (warunki, cel i zadania, środki, metody). P. Drucker uzasadnił tezę o konieczności stosowania zasad teorii i zarządzania do każdej bez wyjątku organizacji [Kieżun 2000].

Administracja publiczna w swoim funkcjonowaniu wykorzystuje te same zasoby gospodarcze, jakie pozostają w dyspozycji standardowego przedsiębiorstwa na rynku konkurencyjnym. Coraz większa uwaga jest zwrócona oprócz klasycznych czynników produkcji (usług) także na procesy nowoczesnego zarządzania oraz inne niematerialne czynniki, które w przedsiębiorstwie są uznawane za determinanty sukcesu (wiedza, innowacje, informacja, inteligencja). Niezależnie od formy zorganizowania struktury, administracja publiczna wraz z jej ogniwami zajmującymi się kierowaniem gospodaruje i zarządza posiadanymi zasobami (aktywami). Mimo że sama nazwa sugeruje pasywny sposób działania (administrowanie), dalece już oddalony od pożądanej formuły władz aktywnych i przedsiębiorczych, działanie w obrębie administracji publicznej nie może nie uwzględniać racji ekonomicznych i narzędzi efektywności z jednego powodu, jakim jest po prostu ograniczoność tych zasobów. Oznacza to, że w działalności administracyjnej mamy do czynienia z wyborami w sensie:

- określenia struktury zasobów,
- wykorzystania tych zasobów,
- hierarchii zaspokajanych potrzeb,
- sposobu obsługi klientów (interesantów),
- pozyskiwania środków.

Działanie racjonalne wymaga fachowej, specjalistycznej wiedzy i umiejętności pracowników administracji publicznej. Nawet tam, gdzie zdarzają się rutynowe, powtarzalne czynności albo funkcje – również w tym wypadku pożądana jest dbałość o zapewnienie lub o wzrost jakości obsługi. Coraz większe oczekiwania, niezaspokojone potrzeby publiczne i szczupłość zasobów wywierają presję na gospodarowanie racjonalne i zarządzanie sprawne. Warunkiem tego jest fachowość kadr i profesjonalizacja wymienionych procesów.

Funkcjonowanie administracji publicznej w tym aspekcie siłą rzeczy musi się opierać na solidnym zapleczu teoretycznym, promującym określone uzasadnienia podejmowanych wyborów. Zainteresowani mogą dotrzeć do różnych szkół, kierunków, koncepcji, nurtów, w których opisywane są zachowania podmiotów w działalności gospodarczej. Wiele z nich można z powodzeniem odnieść także do administracji publicznej. Jednocześnie przez cały czas praktyka gospodarcza przynosi sporo doświadczeń, które mogą wpływać na zachowanie administracji publicznej i korekty w jej działaniu.

Przedstawione rozważania prowadzą do wniosku, że nic nie stoi na przeszkodzie, by administracja publiczna stanowiła wyraźnie zarysowany przedmiot dociekań badawczych. W analizie ekonomicznej jest ona tak samo dobrym obiektem i „materią” jak inne, np. finanse, inwestycje czy przemysł. Istota, organizacja i funkcjonowanie administracji publicznej sprawiają, że odznacza się ona wyraźnym obliczem o charakterze ekonomicznym. Jako pojęcie i termin o dużym stopniu złożoności może być traktowana też w kategorii ekonomicznej. Przemawiają za tym role administracji publicznej i funkcje, jakie pełni ona w państwie i w gospodarce. Patrzenie na administrację publiczną przez pryzmat ekonomiczny wymaga przyjęcia określonych założeń (warunków brzegowych) w celu sprecyzowania pola badawczego w odniesieniu do tej kategorii. W samej analizie ekonomicznej administracji publicznej uzasadnione są następujące przekroje funkcjonalne:

- identyfikacja istotnych problemów,
- charakterystyka elementów,
- wyjaśnianie mechanizmów,
- propozycje zmian,
- rekomendacje praktyczne.

Istotność potrzeby badania administracji publicznej na gruncie ekonomicznym jest dodatkowo wzmocniona oczywistym faktem, że jej funkcjonowanie kosztuje. Działanie aparatu administracji publicznej bowiem znacznie obciąża budżety państwa i samorządów terytorialnych. Stąd też wysokość kosztów utrzymania organów władzy i administracji z nią związanej staje się sprawą publicznego zainteresowania. Dla obywatela, mieszkańca nie powinno być obojętne, jak działa administracja publiczna, ponieważ jej działalność jest finansowana z jego podatków i opłat. Przy ocenie sprawności państwa jako całości kwestia redukcji nadmiernie ponoszonych kosztów władzy i rozbudowanej administracji znajduje czołowe miejsce w programach politycznych i postulatów reformatorskich. Z aspektem finansowym analizy administracji publicznej ściśle się łączy problematyka organizacji szeroko rozumianej wraz z tematyką zarządzania. Poczesną pozycję zajmują również takie zagadnienia, jak: systemy motywacyjne, jakości informacyjne czy zasady etyczne.

### **3. Zarys wizerunku ekonomicznego administracji publicznej**

Dobrym punktem wyjścia do charakterystyki badanej administracji z tego punktu widzenia będzie nawiązanie do źródeł pojęcia „administracja”. Tak więc łaciński czasownik *ad-ministro* oznacza: zarządzać, kierować, służyć, pomagać. Już z tego wynika rozległość zadań (powinności), a zarazem ról, jakie stoją przed administracją. W świetle tego dostrzec można wyraźny dualizm pojęcia w sensie czynnościowym: administracja ma charakter z jednej strony pracy kierowniczej (zarządzanie, kierowanie), z drugiej zaś – działalności usługowej (w rozumieniu

służenia i pomocy). Te dwa wyodrębnione typy działań mieszczą się w obrębie administracji publicznej w sferze zarówno regulacyjnej, jak i realnej (wykonawczej). Procesy decentralizacyjne i rozwiązania rynkowe zachodzące w sektorze publicznym powoli zmieniają rozkład odpowiedzialności. Polega to na przenoszeniu punktu ciężkości na sferę regulacyjną, w której czynnik administracyjno-publiczny staje się bardziej instytucją rynkową, powierzając wykonanie zadań publicznych różnym operatorom usług. W tym rozumieniu występuje oddzielenie tego, co nazywa się obowiązkiem dostarczenia usług (*provide*), od ich bezpośredniego wykonania (*produce*) [Wojciechowski 2003, s. 144].

Administracja publiczna stanowi w prostej linii kategorię pochodną od państwa, ale jednocześnie jest podstawą jego funkcjonowania. Ze swej istoty administracja ma działać na rzecz obywatela (mieszkańca). Rozwijając ten wątek, należy podkreślić dwa istotne elementy. Po pierwsze, administracja, będąc formą działania państwa, oznacza sprawowanie generalnej funkcji władzy publicznej. Po drugie, administracja publiczna tak pojmowana jest instrumentem realizacji zadań państwa wykonywanych na podstawie prawa. Widać z tego, że administracja publiczna w sensie ogólnym ma charakter polityczny i jest „sługą państwa”. Wyływa stąd doniosła konstatacja, że siła administracji publicznej jest taka sama jak siła władzy i państwa z tej prostej przyczyny, iż stanowi ich organiczną część. Świadomość tej oczywistej zależności jest nazbyt słabo zakorzeniona wśród polityków i kierowników gospodarczych w Polsce.

W budowie społeczeństwa obywatelskiego, mechanizmach demokracji i instytucjach publicznych znaczenie administracji publicznych jest oczywiste, odgrywa bowiem rolę stymulującą albo opóźniającą procesy przekształceń strukturalnych. Z ekonomicznego punktu widzenia na administrację publiczną można patrzeć z różnych perspektyw: rodzaju działalności, instytucjonalnej, funkcjonalnej, strukturalnej oraz odrębności i cech.

Administrację publiczną należy zaliczyć do szczególnego rodzaju działalności. W istocie jej główny trzon położony jest na styku działalności publicznej i działalności gospodarczej *sensu largo* (wykraczającej poza ramy ścisłego wykonywania usług). Innymi słowy, administracja ta skupia w sobie czynności mieszczące się w pojęciu funkcji organizatorskiej państwa. Warto w tym momencie przytoczyć tzw. negatywną definicję administracji publicznej, wedle której jest ona pozostałą działalnością państwa (poza władzą ustawodawczą i wymiarem sprawiedliwości) [Stahl 1991, s. 7].

W działalności administracji publicznej naczelnym kryterium oceny, a zarazem celem (kierunkowym – określenie przyjęte *ad hoc*) jest dobro publiczne szeroko rozumiane. W tym właśnie urzeczywistnia się interes (racja) publiczny jako kategoria nadrzędna działania. Niektórzy mówią o racji stanu, odnosząc ją do całościowego wymiaru państwa. W tym wyraża się treść słów „republika” i „rzeczpospolita” (dobro wspólne), jak też *pro publico bono*. Sama zaś działalność publiczna oznacza działalność powszechną, jawną, dostępną, przeznaczoną dla ogółu, społeczną.

Podsumowując tę część wywodów, należy się pokusić o ogólne zdefiniowanie administracji publicznej, gdyż ściśle oddanie jej istoty jest niezmiernie trudne, a nawet chyba niemożliwe. Próbując połączyć aspekty czynnościowe i cel działania, syntetyczna interpretacja pojęcia siłą rzeczy musi dalece uprościć bogatą zawartość terminu. Przy takim potraktowaniu administracja publiczna jest zespołem działalności podejmowanych na rzecz dobra publicznego, polegających na czynnościach, przedsięwzięciach i zadaniach realizowanych przez ogniwa struktury administracyjnej. Dobro publiczne rozumiane jest w tym znaczeniu tak, że działania mają na celu zaspokajanie potrzeb ujawniających się przede wszystkim w sposób masowy lub zbiorowy i indywidualny.

Administracja publiczna obejmuje część sektora publicznego, działając, jak już uprzednio zaznaczono, po stronie procesów regulacyjnych. Zarysowująca się odrębność tego rodzaju działalności znajduje odbicie w nazewnictwie. Coraz częściej wykorzystywane jest pojęcie „sektor administracji publicznej” jako dający się wyodrębnić obszar działalności (aktywności) w państwie i w gospodarce. Spotykamy się też z użyciem takich określeń, jak: segment administracji publicznej, jednostki administracji publicznej.

Sam sektor administracji publicznej nie jest jednorodny, gdyż w jego skład wchodzi scentralizowana administracja rządowa oraz zdecentralizowana administracja samorządu terytorialnego. Sposób działania aparatu administracji publicznej wpływa na efektywność sektora prywatnego (a tym samym jego administracji – prywatnej). Przedsiębiorcy upatrują w działaniach administracji publicznej sojusznika i pomocnika bądź stronę utrudniającą lub blokującą rozwój aktywności gospodarczej. W tym podejściu administracja publiczna może być postrzegana jako bariera rozwoju przedsiębiorczości. Jednocześnie sektor prywatny stanowi naturalne źródło inspiracji i dopływu rozwiązań oraz metod nowoczesnego zarządzania, pozyskiwania środków finansowych, a także rezerwuuar kadr wysoko kwalifikowanych. Dobre sprzężenie zwrotne pomiędzy tymi sektorami oddaje znane stwierdzenie wiceprezydenta Banku Światowego Julesa Muisa, że „bez zdrowego sektora publicznego nie ma zdrowego sektora prywatnego”.

W ujęciach podmiotowym i strukturalnym administrację publiczną można traktować jednocześnie jako system, organizację i instytucję. Administracja publiczna jest zbiorem elementów wraz ze związkami pomiędzy nimi i związkami ich z otoczeniem. Podejście systemowe pozwala analizować administrację publiczną w sposób całościowy, zwracając uwagę na wieloaspektowość rozpatrywanego zagadnienia. Ujęcie systemowe kładzie nacisk na procesy informacyjno-decyzyjne.

Administracja publiczna stanowi organizację obejmującą celowe charakter i zadania, wewnętrzną strukturę oraz zasady działania. Analogicznie jak w przedsiębiorstwie ta organizacja publiczna wykorzystuje procesy uczenia (organizacja inteligentna, samoucząca się) do swojego rozwoju oraz w sensie zapoznania się z opiniami, sugestiami i skargami pochodzącymi z otoczenia i od samych interesantów.

Administracja publiczna jest także instytucją stanowiącą zespół współdziałających osób, wyposażony w zasoby. Widać zatem, że badając administrację publiczną, warto zwrócić uwagę na następujące jej elementy:

- jest zorganizowana racjonalnie i kieruje się misją i celem działania,
- stanowi system otwarty, gdzie na wejście (*input*) mamy do czynienia z zasobami, a na wyjściu (*output*) – produktem administracyjnym, czyli usługą publiczną,
- jest miejscem, w którym występują różne role (interesy) uczestników,
- stanowi układ, w ramach którego odbywa się proces informacyjno-decyzyjny.

Patrząc na administrację publiczną od strony strukturalnej, można stwierdzić, że składa się ona z infrastruktury (urzędu) w sensie urzędzeń instytucjonalnych oraz kadry (urzędników) legitymujących się różną jakością. Te dwa składniki w połączeniu przesądzają o potencjale administracji i możliwościach jej rozwoju.

W piśmiennictwie specjalistycznym eksponuje się funkcje, jakie pełni administracja publiczna. Należy do nich zaliczyć przede wszystkim funkcje reglamentacyjno-porządkową i polegającą na świadczeniu usług publicznych (tzw. administracja świadcząca). Pierwsza z nich, mająca charakter tradycyjny, związana jest z atrybutem każdego państwa i polega na ochronie porządku publicznego oraz bezpieczeństwa zbiorowego [Izdebski, Kulesza 1998, s. 99 i n.].

Świadczenie usług publicznych stanowi treść administracji publicznej. Obowiązkiem jej jest zaspokajanie potrzeb na bazie majątku publicznego. Efektem tej działalności są usługi administracyjne, techniczne i społeczne. Funkcji tej w krajach zachodnich przypisuje się istotną rolę, ponieważ decyduje o standardzie życia mieszkańców. W tym celu opracowywane są specjalne programy (plany) rozwoju usług publicznych o różnym zakresie i horyzoncie czasowym, realizujące określoną strategię władz publicznych.

Coraz częściej przypisywaną administracji publicznej funkcją są działania związane z rosnącą rolą ekonomiczną władz publicznych i ich zaangażowaniem się w działalność gospodarczą. Funkcja ta nazywana regulacyjno-rozwojową lub aktywizującą polega na aktywnym uczestnictwie władz i administracji publicznej w stymulowaniu rozwoju gospodarczego, partycypacji w projektach inwestycyjnych oraz podejmowaniu inicjatywy w kierunku współpracy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Administracja publiczna coraz częściej odgrywa rolę katalizatora innych podziałów gospodarczych, ułatwiając ich działanie. W brytyjskiej koncepcji rozwoju samorządu terytorialnego dobrze sens tego oddaje termin *the enabling council* – samorząd ułatwiający.

Administracja publiczna ma cechy, które zdecydowanie odróżniają ją od działań zachodzących w sektorze prywatnym. Właściwości te decydują o specyfice funkcjonowania aparatu administracyjnego, co nakazuje ostrożnie podchodzić do postulatów i haseł nasycania działalności administracyjnej elementami rynkowymi i quasi-rynkowymi. Modernizacja administracji publicznej opiera się na modelu za-

rządzenia menedżerskiego wspólnie z mechanizmami o charakterze rynkowym. Model ten, nazywany *new public management*, oznacza adaptowanie na gruncie administracji publicznej idei przedsiębiorczości i technik racjonalizacji działalności. Nawiązywanie do efektywnych wzorów w sektorze prywatnym niewątpliwie zmienia kształt i sposób funkcjonowania służb administracyjnych, lecz te ostatnie nadal będą się odznaczać cechami immanentnymi, mało wrażliwymi na zabiegi reformatorskie.

Do zasadniczych cech ekonomicznych administracji publicznej należy zaliczyć:

- usługowy efekt i typ działalności,
- niedochodowy cel działania,
- monopolistyczną pozycję na rynku,
- charakter procesów decyzyjnych.

Z natury administracji publicznej wynika jej usługowy charakter, produktem zaś jej działalności jest usługa publiczna. Wymieniony typ działalności oznacza, że jest ona pracochłonna i sytuuje czynnik ludzki na szczególnej pozycji. W tym kontekście podkreśla się również służebny charakter pracy administracji publicznej. Służebność tę należy rozumieć dwojako: w sensie podległości wobec władzy publicznej, której podlega, i wobec obywatela (mieszkańca), który w terminologii marketingowej i nowych metod zarządzania jest traktowany jako klient wobec urzędu publicznego. Usługowy charakter administracji publicznej pociąga za sobą wiele konsekwencji natury organizacyjno-ekonomicznej. Charakter zadań określa strukturę regulacji przez administrację publiczną. Dotyczy ona spraw typowych, powtarzalnych, których załatwianie wykorzystuje odpowiednie przepisy prawne i procedury. Okoliczności te wydatnie ograniczają działanie i wyprzedzają szczególny reżim w funkcjonowaniu. Regulacja obejmuje również sprawy indywidualne, w których przewidziane są dowolność i większa swoboda działalności. Z natury administracji publicznej wynika przywiązanie do idei służby społeczeństwu. Kierowanie się służbą publiczną oznacza, że urząd musi być otwarty i przyjazny dla interesanta.

Cel działalności administracji publicznej wynika z jej roli publicznej i z charakteru potrzeb (sprawy publiczne). Przesądza więc o motywie postępowania, gdyż funkcjonowanie administracji publicznej nie może być (tak jak w przedsiębiorstwie) nastawione na zysk, lecz zorientowane na działanie według formuły *non profit*. Przyjęcie niedochodowego charakteru działania nie zwalnia jednak administracji publicznej z dbałości o racjonalizację działalności i pomijanie kryteriów efektywnościowych.

Administracja publiczna (urząd) zajmuje na rynku pozycję monopolistyczną, obrazuje szczególną formę monopolu, zwanego monopolem naturalnym (*natural monopoly*). Konsument usług publicznych (mieszkaniec) nie ma możliwości korzystania z usług określonego urzędu zajmującego się danym katalogiem spraw publicznych. Swobodę wyboru ma za to inny klient-inwestor, sam zaś mieszkaniec może to zrobić, jeśli zdecyduje się zmienić miejsce zamieszkania. Monopol urzędu



administracyjnego prowadzi do stosowania praktyk monopolistycznych, uciążliwych dla odbiorców usług (m.in. obniżenie standardu obsługi, przedłużanie załatwienia sprawy, złożoność procedur, niejasna i niepełna informacja). Funkcjonowanie w warunkach monopolu rzutuje na kulturę organizacyjną administracji, która nie staje się (tak jak w przedsiębiorstwie) istotnym czynnikiem powodzenia.

Administracja publiczna odznacza się ograniczoną samodzielnością decyzyjną na rzecz organów władzy, którym podlega. Spora część procesów ma charakter kolegialny, gdyż w ich przebiegu partycypują władze stanowiące, wykonawcze oraz zewnętrzne instytucje i grupy obywatelskie. Z tym związana jest otwartość tych procesów (presja mediów, opinii społecznej), które z założenia powinny być jawne i przejrzyste ze względu na to, że zostają podjęte w interesie publicznym. Procesy zarządzania publicznego w znacznej mierze odbywają się wolno i wymagają dłuższego czasu. Poszczególne jego elementy układają się w sekwencję działań (etapowanie) i ich monitorowanie.

Występujący w funkcjonowaniu administracji publicznej duży zakres regulacji zewnętrznej (interwencji) może wywołać efekt w postaci zniekształconych albo niepełnych informacji. Nadto słabe strony w wielu urzędach należy dostrzegać w mało sprawnym systemie informacyjnym, w tym wymiany informacji. Administracja publiczna w procesie decyzyjnym występuje w podwójnej roli: przygotowuje przesłanki i podstawy podjęcia decyzji, a następnie bierze udział w ich wykonywaniu. W literaturze ekonomicznej zajmującej się tematyką rozwoju lokalnego administracji publicznej przypisuje się z omawianego punktu widzenia istotne znaczenie. P. Swianiewicz, opisując modele wyjaśniające różnicowanie lokalnej polityki rozwoju, zalicza do nich model inkrementalizmu. Doniosłość tego modelu dla prowadzonych rozważań polega na wyeksponowaniu właśnie procesu podejmowania decyzji i dominującą rolę administracji w tym procesie [Swianiewicz 1993, s. 3-17].

W sektorze administracji publicznej występuje wielość ról odgrywanych przez odpowiednie jej ogniwa i funkcje przez nie pełnionych. Oprócz funkcji *stricte* administracyjnych występują również funkcje ekonomiczne, społeczne i polityczne, ujawniające się z różną siłą. Wielość ta powoduje rozproszenie uwagi i środków realizacyjnych na różnych sprawach jednocześnie. Stąd też istotną kwestią z punktu widzenia zapewnienia sprawności administracji publicznej jest koordynacja poszczególnych działań. Za poszczególnymi funkcjami kryją się interesy, nie zawsze przybierające formy publiczne. W zarządzaniu publicznym, z istotnym miejscem administracji publicznej, ta różnorodność celów, interesów i funkcji prowadzi często do kolizji racji społecznych i racji ekonomicznych. Zadaniem władzy publicznej (administracji publicznej) jest ich godzenie i dążenie do ich zbieżności z naczelnym interesem publicznym. Działalność koordynacyjna administracji publicznej powinna zatem wynikać z gry owych rozbieżnych racji (interesów). Ciężar gatunkowy zarysowanej sytuacji ma relatywnie mniejszą wagę w sektorze prywatnym, w którym dominują funkcje i racje ekonomiczne. Ujawniane afery korupcyj-

ne, ilustrujące jedynie patologię życia politycznego i gospodarczego, we właściwie zorganizowanym państwie powinny być jedynie wyjątkiem od reguły.

Administracja publiczna działa na obszarze, w którym należy brać pod uwagę względy o charakterze pozaekonomicznym (przede wszystkim z przyczyn obiektywnych podanych wcześniej). Charakter spraw publicznych będących przedmiotem oddziaływania uzasadnia wykorzystywanie całościowego rachunku, obejmującego wszystkie koszty i korzyści do zidentyfikowania. Rachunek taki jest wtedy podstawą podjęcia decyzji rozwojowych (inwestycyjnych). Ma on również zastosowanie przy decyzjach bieżących, dotyczących funkcjonowania systemu świadczenia usług publicznych (eksploatacja urządzeń społecznych i technicznych). Z kolei w przedsiębiorstwie rynkowym zarządzający kierują się wąsko pojmowanym rachunkiem efektywnościowym z centralną kategorią rentowności na czele.

Administracja publiczna prowadzi działalność w sposób ciągły i stabilny. Podsyktowane to jest zapewnieniem z jednej strony obsługi władzy państwowej, z drugiej zaś – obsługi interesanta szeroko rozumianego. Wymogi te ze względu na charakter zadań oznaczają, że administracja publiczna funkcjonuje permanentnie.

W działalności administracyjnej znaczące miejsce zajmuje formalizm i procedury. Formalizm jest ściśle związany z postrzeganiem przepisów prawa, natomiast procedury dotyczą sformalizowanego trybu postępowania. Cechy te z kolei łączą się z hierarchiczną podległością w ramach struktur organizacyjnych. Wymienione właściwości decydują o sztywności i swoistym bezwładzie organizacyjnym (ciężkości) omawianej administracji, w przeciwieństwie do administracji prywatnej z natury szybko reagującej na zmiany otoczenia. Administracja publiczna odznacza się w tym wypadku relatywnie niską elastycznością, gdyż słabiej się poddaje zmianom zewnętrznym. Małą giętkość administracji można tłumaczyć skłonnością do nadmiernej koncentracji na przepisach i innych regulacjach prawnych. Ma to negatywny wpływ na aktywność, albowiem tłumi wyobraźnię i kreatywność działania.

Na podkreślenie zasługuje ważna rola administracji publicznej w całokształcie działań określanych wykonywaniem ekonomicznych funkcji państwa. Jego funkcje: alokacyjna, redystrybucyjna i stabilizacyjna, wymagają współdziałania organów administracji, która angażuje się w mniejszym lub większym stopniu w ich realizację, zależnie od doktryny ekonomicznej. Chodzi tutaj o dostarczenie dóbr publicznych, wykorzystanie mechanizmu efektów zewnętrznych, gospodarkę budżetową czy stosowanie instrumentów polityki makroekonomicznej, a w mniejszej mierze – lokalnej oraz regionalnej.

Ułomności rynku (*market failures*) są uznawane powszechnie za uzasadnienie interwencji państwa (a zatem i administracji publicznej) w działalność gospodarczą. Krytycy nadmiernej regulacji procesów gospodarczych zwracają uwagę, że angażowanie się czynnika publiczno-administracyjnego jest również niesprawne (*government failures*). Nierynkowa alokacja zasobów prowadzi tym samym do nieracjonalnego gospodarowania w sektorze publicznym. Mechanizm ten dobrze opi-

suje w teorii ekonomii w ramach nurtu antyetatystycznego koncepcja *public choice* (ekonomiczna teoria polityki).

Truizmem może być stwierdzenie, że jakość kadr zatrudnionych w administracji publicznej decyduje o sprawności zarządzania publicznego i jego profesjonalizacji. Mimo że wszystkie czynniki produkcji (usług) są ważne, główną rolę w administracji publicznej odgrywa czynnik ludzki, który nie znajduje należytego odzwierciedlenia w zainteresowaniach badawczych. Na plan pierwszy w analizie administracyjnej nadal są wysuwane organizacja, cele i zadania, struktury, funkcje, procesy, czyli elementy opisujące ramy instytucjonalne funkcjonowania administracji publicznej. Wspomniany usługowy i obsługowy charakter działalności w sposób naturalny przenosi punkt ciężkości na zatrudnienie w wymiarze zarówno ilościowym, jak i jakościowym.

Analiza kadr administracji publicznej prowadzi do być może dyskusyjnego stwierdzenia, że centralne miejsce w administracji publicznej zajmuje przeciętny, typowy urzędnik, specjalista legitymujący się solidną wiedzą, należyty doświadczeniem i umiejętnościami. Mówiąc inaczej, jest to fachowiec z prawdziwego zdarzenia, stanowiący fundament dobrze funkcjonującej administracji oraz mogący decydować o sukcesie bądź porażce w codziennej pracy. Ten rodzaj pracownika rzutuje na stabilność działalności administracji i nieprzerwane świadczenie usług publicznych.

#### 4. Wnioski

W procesie przemian (transformacji) systemowych polegających na przebudowie systemu gospodarczego i ustroju politycznego istotne miejsce zajmuje szeroko pojmowana problematyka administracji i integralnie z tym związana decentralizacja państwa. Administracja publiczna stanowi wyspecjalizowany aparat podległy organom władzy w państwie. Zajmuje ona szczególne miejsce w procesie podejmowania decyzji z dwóch ważnych powodów. Po pierwsze, z racji charakteru tych decyzji pełni także w pewnym sensie funkcje władzy publicznej. Po drugie, tworzy przesłanki i podstawy decyzyjne, wykonuje te decyzje oraz zajmuje się ze swej istoty pośrednio i bezpośrednio świadczeniem usług publicznych.

Analiza warunków funkcjonowania administracji publicznej dowodzi, że ma ona wyraźnie zarysowane oblicze ekonomiczne. Istnienie wiele powodów oznacza z tego punktu widzenia, że administracja publiczna może i powinna stanowić wyodrębniony przedmiot badania i być również kategorią ekonomiczną w tym znaczeniu. Konsekwencją takiego ujęcia jest traktowanie administracji publicznej z jednej strony jako kontekstu prowadzonej analizy ekonomicznej, natomiast z drugiej jako swoistego instrumentu do wyjaśniania innych zagadnień.

Administracja publiczna charakteryzuje się wyraźnie zarysowaną odrębnością, która nakazuje szczególnie traktować w świetle zachodzących procesów jej modernizację i restrukturyzację. Przenoszenie do administracji publicznej reguł i rozwiązań

sprawdzających się w sektorze prywatnym jedynie częściowo zbliża ją do warunków przedsiębiorstwa i rynku. Wspólnym mianownikiem tego procesu jest dążenie do większej efektywności i racjonalizacji działania. Mimo wielu podobieństw z sektorem prywatnym, logika administracji publicznej pozostaje dalej niezmienna.

W realizacji zadań publicznych rośnie ranga mechanizmów (rozwiązań) rynkowych i prorynkowych, których celem jest zapewnienie wyższej efektywności i lepszego zaspokojenia potrzeb społecznych. Na gruncie administracji publicznej tendencja ta, nosząca nazwę *new public management*, polega na zaszczepieniu idei przedsiębiorczości i nowoczesnego zarządzania, wywodzącego się z sektora prywatnego. Nowy model zarządzania publicznego stanowi doniosłe wyzwanie dla władz publicznych i administracji, gdyż wprowadza mechanizmy rynkowe i racjonalne rozwiązania zamiast układów rozbudowanych organizacyjnie, hierarchicznie, wysokiej formalizacji, specjalizacji i powszechnych procedur. Proefektywne metody postępowania zmieniają warunki i techniki świadczenia usług publicznych. Badanie nowych zachowań i wzorców postępowania w systemie administracji publicznej staje się pilną koniecznością w pracy badawczej, w ten sposób bowiem następuje weryfikacja przydatności elementów nowego modelu zarządzania publicznego, wymiana doświadczeń, a następnie rekomendacja praktyczna polityki władz publicznych.

Ewidentna zależność administracji publicznej od układu władzy w państwie oznacza, że silne impulsy do reformowania sektora administracji publicznej muszą płynąć – niezależnie od presji oddolnej – ze strony samej władzy. Megatendencje oraz szybkie zmiany warunków działania powodują, że również na tym poziomie władzy musi ona dokonywać modyfikacji i korekt w swoim funkcjonowaniu, aby działać wedle nowej formuły, bardziej zorientowanej na efektywność i branie pod uwagę względów etycznych. Z tego więc powodu eksponuje się takie podstawy w jej działaniu, jak: ukierunkowanie na klienta i jego potrzeby, nastawienie na wyniki, poczucie misji, konkurencyjność, podejście prorynkowe oraz strategiczne, istotność roli przywództwa i partycypacji społecznej, przedsiębiorczość i profesjonalizm oraz otwartość (jawność i przejrzystość).

## Literatura

1. Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 1998.
2. Kieżun W., *Naprawić państwo*, „Rzeczpospolita” 2000 nr 276.
3. Stahl M. (red.), *Zasady organizacji i działania terenowej administracji publicznej. Wstęp do prawa administracyjnego*, FRDL, Warszawa 1991.
4. Swianiewicz P., *Dlaczego polityki lokalne są różne?*, „Samorząd Terytorialny” 1993 nr 5.
5. Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Wyd. Difin, Warszawa 2003.

## **PUBLIC ADMINISTRATION AS AN ECONOMIC CATEGORY**

### **Summary**

The article deals with the economic picture of public administration. The content of the paper are comments and remarks related to chosen (in author's opinion – key) parts of public administration as an economic category. The author outlines the topic and only indicates presented problems. As the whole, the article underlines some problems and provokes to take up the discussion on this topic.