

Kierunki transformacji społeczno-ekonomicznej przestrzeni Polski  
ze szczególnym uwzględnieniem obszarów metropolitalnych

**Magdalena Kalisiak-Mędelska, Adam Dąbrowski**

Uniwersytet Łódzki

## **EKONOMIZACJA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ. ASPEKT REGIONALNY I SYSTEMOWY**

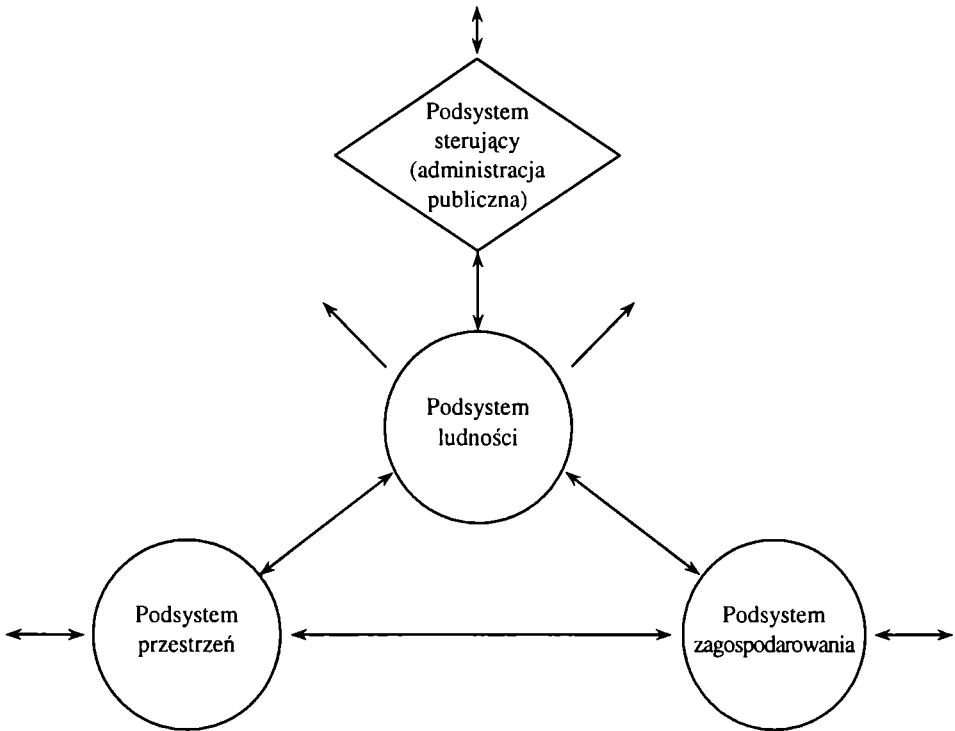
Od pewnego czasu obserwuje się w literaturze ekonomicznej wzrastające zainteresowanie problematyką roli administracji publicznej w funkcjonowaniu i rozwoju gospodarki w aspekcie regionalnym. Podejmowane problemy dotyczą zarówno funkcjonowania poszczególnych elementów układów regionalnych, jak i całości kształtu spraw związanych z gospodarką regionu. Szczególnie interesujące jest podejście traktujące region w ujęciu systemowym, tj. jako szczególny podsystem całości, jaką jest gospodarka danego kraju.

Zagadnienie precyzyjnej delimitacji, a co się z tym wiąże – identyfikacji regionu–systemu i jego otoczenia, należy do najtrudniejszych zadań analitycznych. W praktyce zdarza się często, że granice regionalizacji administracyjnej i gospodarczej mogą – ale nie muszą – wykazywać wzajemne zbieżności. Jest to naturalne, a zarazem bardzo niekorzystne zjawisko utrudniające kompleksowe rozwiązywanie problemów na danym terenie.

Korzystając z idei podejścia systemowego w studiach regionalnych i urbanistycznych [Bury i in. 1993, s. 13], na potrzeby dalszych rozważań przyjęto uproszczony schemat regionu–systemu, wyznaczając tym samym obszar jego identyfikacji. Składa się on z trzech następujących podsystemów: ludność (L), zagospodarowanie (Z), przestrzeń (P), między którymi zachodzą określone współzależności o charakterze systemowym. Dodatkowo wyróżniono podsystem administracja publiczna (W)<sup>1</sup> jako czynnik podstawowy w procesie sterowania systemem (rys. 1)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Rozumiana jako organy władzy publicznej wraz z „aparatem” wykonawczym w postaci instytucji i różnorodnych podmiotów, realizujących interes publiczny.

<sup>2</sup> Szczególnym przypadkiem regionu społeczno-gospodarczego zawierającego podstawowe podsystemy może być np. obszar jednostki samorządu terytorialnego.



Rys. 1. Region ekonomiczno-społeczny

Źródło: opracowanie własne.

W procesie rozwoju systemu oraz jego funkcjonowania jedna z jego części staje się, zgodnie z cechą *hierarchiczności i progresywnej centralizacji*, „centralna” i spełnia funkcje sterujące. Każdy element jest jednocześnie podsystemem o określonej strukturze i właściwościach. Analiza podsystemu „ludność” (L) powinna obejmować m.in. wszelkie zagadnienia demograficzne oraz odnoszące się do zasobów pracy. Kolejny podsystem „zagospodarowanie” (Z) ma strukturę gałęziowo-funkcyjną oraz ekonomiczno-społeczną. Tworzą go środki i majątek trwałe produkcyjny i nieprodukcyjny. Natomiast podsystem „przestrzeń” (P) określono jako przestrzenie: ekonomiczną, fizyczną, społeczną, polityczną i kulturową [Jałowicki 1987, s. 134]. Szczęólnego znaczenia nabiera podsystem „administracja publiczna”, głównie ze względu na jej rolę jako regulatora procesów gospodarczych, a także uczestnika tych procesów choćby przez dostarczanie dóbr publicznych.

Mimo iż elementy składowe systemu wymienione wcześniej są różne, prawa rządzące ich wzajemnymi relacjami są takie same. Stosując zasadę *homologii logicznej*, można przyjąć, że jeżeli dany obiekt jest systemem, to musi mieć ogólne cechy systemu, co nie wyklucza jednak istnienia cech pozasystemowych. Jednakże,

aby poszczególne elementy tworzyły całość (w sensie systemowym), muszą istnieć między nimi sprzężenia. Zbiór tychże sprzężeń stanowi strukturę systemu, tj. w omawianym wypadku regionu, którego rozwój związany jest z występowaniem wielu współzależności mających właśnie charakter systemowy. Natomiast region będzie stanowił, w myśl cechy *całościowości* systemu, całość, jeżeli istnieć będzie reguła ustalająca stany jego elementów w relacji do otoczenia, czyli do zbioru wszystkich obiektów nie należących do systemu. Innymi słowy, musi istnieć możliwość delimitacji danego regionu. Tak określony „obiekt” musi wchodzić w relacje ze swoim otoczeniem (w wypadku podziału administracyjnego otoczeniem będzie cały obszar kraju, poza danym regionem, obszary sąsiadujące stanowiąc będą otoczenie bliższe). Wydaje się, iż bardzo wyraźne cechy całościowości wykazuje system „miasto”, będący integralnym elementem systemu „region”. Tutaj bowiem koncentrują się wszystkie składowe, opisywane wcześniej przy charakterystyce regionu. Ten specyficzny konglomerat ludności, przestrzeni i zagospodarowania wykazuje charakterystyczne właściwości systemowe. Jest to więc typowy związek o cechach, których nie da się wyprowadzić z samych tylko właściwości działania jego elementów.

Przyjmując jednocześnie hierarchiczną strukturę regionu–systemu, można, zdaniem autorów, uznać, iż system wyższego rzędu w stosunku do miasta, o tych samych elementach tworzących, ma od niego jednak większą złożoność. A zatem jest również całością, w której każdy element ma pewien sposób działania określający relację między stanami wejść i wyjść. Działanie systemu może więc zmienić się także wówczas, gdy zmieniają się sprzężenia między elementami.

Zaprezentowane wnioski teoretyczne mają istotne praktyczne znaczenie w analizie współzależności wewnątrzregionalnych. Zmiana sposobu działania jednego z podsystemów, np. podsystemu „administracja publiczna”, wymusi modyfikację charakteru powiązań między innymi podsystemami, w konsekwencji czego nastąpi zmiana sposobu działania regionu–systemu jako całości. Także bardzo istotnym zagadnieniem w analizie systemowej jest problem *otwartości* systemu względem otoczenia. Właściwość ta, po pierwsze, określa związek systemu (regionu) z jego otoczeniem, po drugie zaś – ułatwia identyfikację problemów związanych z jego funkcjonowaniem i sterowaniem rozwojem.

Stopień otwartości regionu jako systemu jest duży, co warunkuje jego powiązania z gospodarką innych regionów. Część elementów ma charakter endogeniczny ze względu na spełnianą funkcję, np. infrastruktura techniczna zakładów przemysłowych, niektóre obiekty obsługi i infrastruktury społecznej itd. Jednak i w tym wypadku można wykazać, iż związki pośrednie występują, co stanowi jednocześnie potwierdzenie systemowego charakteru związków wewnątrzregionalnych.

Cecha otwartości systemu–regionu ma istotne znaczenie w praktyce gospodarczej. Powoduje ona, że zakres decyzji podejmowanych w danym systemie, których skutki nie oddziałują na otoczenie i pozostałe podsystemy, jest znikomy. Jednocześnie

nie wiele działań podejmowanych poza danym regionem powoduje reakcje wewnątrz niego, w wyniku zaistnienia wspomnianych zależności. Realia gospodarcze minionych okresów dają wiele dowodów na to, że właściwość ta była w przeszłości nie uwzględniana bądź ignorowana. Skutkiem tego były napięcia w sferze gospodarczej przejawiające się m.in. złą strukturą inwestycji, niedoinwestowaniem infrastruktury, nieproporcjonalnym rozwojem regionów, konfliktem horyzontalno-wertykalnym itd.

Zagadnienie otwartości systemu wiąże się też z innymi pojęciami, takimi jak: równowaga, stabilność, wrażliwość i autoregulacja.

Kolejna właściwość systemu-regionu jest rozumiana jako zdolność do zachowania stanów istotnych, zmiennych w określonych granicach. Region ma określoną „odporność” na zakłócenia wewnątrz- i zewnątrzsystemowe, co wynika z samej istoty systemu. Jest on w stanie niwelować efekty destruktywnych „wstrząsów”, skłaniając się tym samym ku stabilności. Istnieją jednak pewne progi poziomu bodźca dezintegrującego, których przekroczenie grozi destabilizacją systemu. Zjawisko takie może wystąpić w wypadku oddziaływania na dowolny element systemu. Decydującą rolę odgrywają wtedy siła bodźca dezintegrującego oraz kierunek jego oddziaływania. Inna będzie reakcja systemu „miasto” na wyłączenie z użytkowania podrzędnej uliczki osiedlowej, inna zaś na zamknięcie głównej arterii tranzytowej. Analogiczny związek zaistnieje prawdopodobnie w wypadku odłączenia urządzenia sieciowego infrastruktury technicznej. Na przykład wybudowanie dużego zakładu przemysłowego przekształca zasadniczo strukturę obszaru i jednocześnie akceleroje zmiany w wielu dziedzinach towarzyszących. Zakres tych oddziaływań wykracza niekiedy znacznie poza obszar bezpośredniej lokalizacji (zmiana wykorzystania czynnika ludzkiego, migracje, trwałe zagospodarowanie terenu itd.). Wytworzenie się takiego biegunu wzrostu o charakterze lokalnym powoduje wiele następstw, w których wyjaśnienie wydaje się zbieżne z koncepcjami teoretycznymi.

Region wykazuje, zdaniem autorów, również w pewnym stopniu właściwości *adaptacyjne*, co uznawane jest za ważną właściwość systemów. Zależą one jednak od stopnia decentralizacji układu. W celu wyjaśnienia tej właściwości można posłużyć się przykładami prezentowanymi uprzednio. Im istotniejszego elementu z punktu widzenia systemu dotyczy zmiana, tym silniejsza będzie jego reakcja i objęcie więcej elementów. Specyficznie wzmocniony sygnał może „wytrącić” z równowagi te podsystemy, które na dany bodziec wykażą małą odporność. Sytuacja taka jest zagrożeniem funkcjonowania regionu-systemu jako całości w sensie cybernetyki. Szczególny przypadek ma miejsce wówczas, gdy czynnikiem destabilizacji staje się podsystem sterujący – administracja publiczna. Zgodnie z zasadą hierarchii w systemie, wszelkie zmiany w podsystemie sterowania wywołują największe reperkusje w pozostałych elementach. Związek ten jest wynikiem roli, jaką odgrywa podsystem sterujący w procesie funkcjonowania i rozwoju regionu. System adaptacyjny, jakim w określonym stopniu jest również region, może

utrzymywać stabilność wszystkich tych zmiennych, które są istotne dla jego działania w granicach koniecznych do zachowania spójności (koherentności) systemu. Zaistnienie tej właściwości uwarunkowane jest jednak spełnieniem kryteriów stabilności ogólnej, o której była mowa wcześniej.

Poszczególne podsystemy regionu mają określony zakres niezależności. Nie oznacza to, iż wykazuje on w pewnym sensie cechę addytywności. Wtedy bowiem, gdy dana zmiana nie dotyczy zmiennych istotnych dla struktury systemu, nie zagraża jego istnieniu jako całości. Migracje niewielkiej liczby ludności, decyzje konsumpcyjne rodziny czy w mikroskali nie są w stanie wywołać destabilizacji w regionie. Region jest także bez wątpienia systemem dynamicznym, w znaczeniu zmienności w czasie. W trakcie tego procesu przekształcone zostają zarówno poszczególne jego elementy, jak i charakter powiązań między nimi, a zatem dokonuje się jego rozwój.

Region–system w kontekście cech, jakimi są dynamiczność i otwartość, wykazuje dążenie w kierunku trzech zasadniczych celów, a mianowicie osiągnięcia [Chaber, Veprek 1976, s. 69]:

- pewnego stanu lub ciągu stanów;
- określonej struktury systemu;
- właściwego zachowania systemu.

Wydaje się, że w wypadku regionu przede wszystkim brany jest pod uwagę cel drugiego typu, a następnie dąży się do danego zachowania systemu. Nie bez znaczenia jest oczywiście hierarchia celów ze względu na szczebel ich wyznaczania, zakres problemów nimi objętych oraz to, czy są one pośrednie, czy ostateczne.

W ujęciu mikroekonomicznym za cel funkcjonowania regionu można uznać:

- uzyskanie optymalnego stanu podsystemów;
- stabilność i równowagi cząstkowe;
- proporcjonalny i zrównoważony rozwój.

Funkcja celu nie może obejmować jedynie wielkości mierzalnych, co w procesach społeczno-ekonomicznych jest sprawą naturalną. Tym bardziej iż system–region cechuje *ekwifinalność*, czyli zdolność osiągnięcia tego samego stanu końcowego w różny sposób i w zależności od różnych stanów wyjściowych. Jest to jednocześnie jedna z cech systemów otwartych. Jak wiadomo, sposobów osiągnięcia celu finalnego jest w praktyce wiele. Natomiast kwestią otwartą jest wybór środków i metod. W teorii przyjęto również, iż ekwifinalność jest współodpowiedzialna za zdolność do regulacji. Jest to związane z posiadaniem przez system mechanizmów stabilizujących i „łagodzących” bodźce destrukcyjne. Mechanizmy te pozwalają na kompensowanie odchyłeń i reakcji, które są niezgodne z celem działania systemu. Opisanie zjawisko być może nie przejawia się w regionie w sposób bezpośredni, niemniej jednak jego symptomy są zauważalne. Zrozumiałe, iż sytuacja taka wystąpi jedynie wtedy, gdy nie zostaną przekroczone granice samoregulacji, tj. prób mak-

symalnej wrażliwości systemu. Podsumowując ten wątek, można stwierdzić, że region jest bardzo złożonym, dynamicznym systemem, którego rozwój podporządkowany jest prawom systemowym.

Analizując rolę administracji publicznej w aspekcie systemowym i regionalnym, można stwierdzić, że szczególnego znaczenia nabiera kwestia swoistego „urynkowienia” jej działania oraz oceny. Występując w roli organizatora procesów gospodarczych, jakie zachodzą w regionie, staje się jednocześnie konkurentem na rynku czynników produkcji oraz dóbr i usług. Brak pełnej możliwości kierowania się kryteriami rynkowymi w zakresie zarówno dostarczania tych dóbr, jak i oceny działania administracji publicznej może zniekształcać prawidłową ocenę jej działań. Z jednej strony znane koncepcje teoretyczne dowodzą bowiem, że wobec jednoznacznych kryteriów alokacji zasobów w sektorze publicznym działania te stają się mniej efektywne, z drugiej – brak alternatywnych możliwości dostarczania określonych dóbr publicznych czyni administrację niezbędną w procesie funkcjonowania gospodarki. Współcześnie procesy globalizacji, zasady i procedury alokacji różnego rodzaju funduszy, presja konkurencyjności regionów wymuszają zupełnie inne podejście do roli władzy publicznej w rozwoju regionalnym.

Głębokie przemiany ekonomiczne, prawne, społeczne i polityczne zachodzące w obszarze współczesnej gospodarki zmierzają w kierunku zwiększenia stopnia jej globalizacji, integracji i modernizacji. Następuje coraz szersze otwieranie się gospodarki światowej, swobodniejszy przepływ kapitału, czynników produkcji, towarów i usług oraz ujednoczenie systemów zarządzania. Ponadto wzrost znaczenia korporacji ponadnarodowych spowodował, iż stały się one głównym kreatorem nowych rozwiązań w sferze technologii, organizacji i zarządzania.

W rezultacie dominujące stają się takie czynniki, jak: rynki pieniężne, korporacje międzynarodowe oraz państwo i struktury regionalne [Kudrycka 2001, s. 26]. Nowa globalna gospodarka wymusza w wyniku nasilającej się konkurencji procesy szeroko rozumianych przekształceń systemów społeczno-gospodarczych na poziomie poszczególnych krajów. Działania adaptacyjne do nowych uwarunkowań dotyczą zatem już nie tylko obszaru sektora prywatnego, ale także w równym stopniu sektora publicznego. Niewątpliwie bezdyskusyjne jest to, iż sektor publiczny musi sprostać nowym wyzwaniom. Natomiast istotne staje się pytanie o jego rolę i kształt.

Nie rozwijając w sposób szczegółowy wątku odnoszącego się do specyfiki i odrębności sektora publicznego w stosunku do sektora prywatnego<sup>3</sup>, podkreślić należy, iż znacznie determinują one kierunek, rodzaj, zakres i natężenie jego przemian. Ponadto przemiany te odnoszą się praktycznie do wszystkich elementów składowych sektora publicznego, w tym głównego, jakim jest administracja publiczna. Przestaje być ona postrzegana już jedynie przez pryzmat klasycznych

---

<sup>3</sup> W sposób szczegółowy różnice i podobieństwa między sektorem prywatnym i publicznym opisuje [Wojciechowski 2004, s. 255].

funkcji porządkowo-reglamentacyjnych. Coraz częściej bowiem uwypukla się jej ekonomiczny charakter. Realizując interes publiczny, ponosi ona pełną odpowiedzialność za rosnący zakres usług publicznych i sposobów ich świadczenia.

Administracja publiczna jest „wytwórcą” usług zarówno technicznych, jak i społecznych oraz swoistego rodzaju usług o charakterze administracyjnym, wynikających głównie z postępowania administracyjnego<sup>4</sup>. Dokumenty zawierające określone decyzje i postanowienia (efekt świadczenia usług administracyjnych) mogą być także traktowane w sposób „biznesowy”, co akurat w ich wypadku może również prowadzić do pewnych deformacji, wypaczeń w postaci zachowań korupcyjnych. Pomimo tego proces świadczenia usług administracyjnych powinien także zostać dostosowanych do rynkowych zasad, przede wszystkim w aspekcie instytucjonalnych zmian organizacyjnych (np. usprawnienie procesu podejmowania decyzji administracyjnych, uproszczenie i zorientowanie na klienta procedur), prowadzących do profesjonalizacji szeroko rozumianego zarządzania instytucjami publicznymi.

Proces ekonomicznej modernizacji administracji publicznej bazuje na założeniu, iż będzie ona sprawniej i efektywniej funkcjonowała, jeżeli nastąpi pełne „otwarcie” na rynkowy styl zarządzania usługami publicznymi. A mianowicie, zostanie przebudowana jej sztywna i sformalizowana struktura organizacja, będzie wprowadzony nowy styl zarządzania, a przede wszystkim ulegnie zmianie dotychczasowy nieracjonalny układ niewspółmierności ponoszonych nakładów do uzyskanych efektów działań oraz przeorientowany zostanie stosunek usługodawcy (w tym wypadku administracji publicznej) do odbiorcy na prorynkowy. W licznych dyskusjach prowadzonych na ten temat podkreśla się istotną rolę konkurencji jako mechanizmu weryfikującego stopień racjonalności prowadzonej działalności. Konsekwencją umiejscowienia administracji publicznej na rynkach silnie konkurencyjnych (a zjawisko to już istnieje) jest nie tyle dążenie do tworzenia nowych właściwych jedynie temu obszarowi rozwiązań, ile adaptowanie już sprawdzonych na płaszczyźnie sektora prywatnego.

Uzasadnieniem tego stwierdzenia jest, zdaniem autorów, możliwość – oczywiście w pewnym sensie – traktowania administracji publicznej na równi z podmiotem rynkowym. Dysponuje bowiem ona również ogromnym potencjałem instytucjonalnym, rzeczowym, finansowym i kadrowym niezbędnym do realizacji nałożonych na nią zadań. Oprócz tego wielkość stosownego jej rynku (mierzona skalą popytu na wytwarzane przez nią „produkty”) jest porównywalna z sektorem prywatnym. Idąc dalej, rynek ten nie jest „statyczny”, wymagania i preferencje bieżących i potencjalnych odbiorców podlegają stałym zmianom.

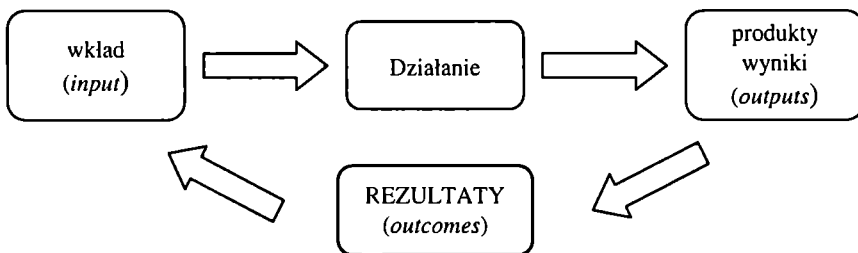
Ogólnie rzecz ujmując, zarówno podmiot prywatny, jak i administracja publiczna dążą do urzeczywistnienia z odbiorcą wymiany ekwiwalentnych (w ich ro-

---

<sup>4</sup> Usługi te traktuje się łącznie jako usługi publiczne.

zumieniu) dóbr<sup>5</sup>, tak aby osiągnąć zamierzony cel. Bez wątpienia w wypadku administracji publicznej celem nadrzędnym nie jest zysk rozumiany w kategorii ekonomicznej, lecz działalność o zdecydowanie usługowym charakterze. Nie wyklucza to jednak sytuacji, by świadczyć usługi lepiej i taniej oraz w sposób odpowiadający stale rosnącym oczekiwaniom usługobiorców.

Osiągnięcie określonych celów działań administracji publicznej (zwłaszcza świadczenia usług publicznych) następuje przez skuteczne i efektywne wykorzystanie dostępnych zasobów (np. środki finansowe, zasoby ludzkie, materialne, organizacyjne). W odróżnieniu jednak od tradycyjnego modelu zarządzania, stosowanego dość powszechnie jeszcze w administracji publicznej, w preferowanych obecnie modelach nie stanowią one już trzonu procesu zarządzania. Jego ciężar został przesunięty w kierunku dostarczenia określonych produktów materialnych, usług, wyników beneficjentom (*outputs*), wskutek realizacji konkretnego zadania (np. nowa droga, pomoc dla przedsiębiorców). Konieczne są one do uzyskania pożądaných rezultatów (*outcomes*) – z jednej strony wynikających z przepisów prawa, z drugiej zaś odpowiadających pod względem liczby i jakości potrzebom obywateli (np. zwiększenie dostępności danej usługi, stworzenie nowych miejsc pracy). Mamy zatem do czynienia z zarządzaniem zorientowanym na rezultaty, które oddziałują w sposób pośredni bądź też bezpośredni na stopień i dynamikę rozwoju danej jednostki terytorialnej. Oznacza to, iż w sposób obiektywny powinna być dokonana ocena sposobu realizacji wytyczonych zadań [Duda i in. 2004, s. 13-14].



Rys. 2. Zależności *input-output-outcome*

Źródło: [Laubreiter 2001, s. 8].

Wykonywanie zadań przez administrację publiczną powinno zatem odbywać się w warunkach umożliwiających elastyczne ich dostosowanie do potrzeb sygnalizowanych przez rynek i do tego, co wydaje się najważniejsze i najtrudniejsze, tj. do rachunku ekonomicznego. Autorzy mają świadomość, iż pełny stopień „ekonomizacji” wszystkich usług nie jest możliwy (odnosi się to zwłaszcza do usług admini-

<sup>5</sup> W tym ujęciu dobro traktowane jest bardzo szeroko, np. jako towar, usługa, idea itd.



stracyjnych i świadczonych na zasadzie monopolu naturalnego). Wydaje się jednak, iż podstawowe zasady przyświecające koncepcji nowego publicznego zarządzania (*new public management* – NPM) mogą być w realny sposób urzeczywistnione, a mianowicie:

- zasada skuteczności<sup>6</sup> przejawiająca się zarządzaniem zorientowanym na rezultaty,
- zasada efektywności, czyli ekonomizacja administracji publicznej, w sensie dostawcy specyficznych usług, a nie sformalizowanych urzędów,
- zasada przejrzystości (jawności) działania wobec klientów administracji [Karaszewski 2003, s. 39-43].

Administracja publiczna nie musi bezpośrednio angażować się w „produktowanie” danej usługi. Natomiast zobligowana jest, po pierwsze, do zabezpieczenia realizacji danego zadania (świadczenia usługi); po drugie, do ponoszenia pełnej odpowiedzialności za ich jakość bez względu na rodzaj i charakter usługodawcy. Coraz częściej obserwuje się zniesienie dualistycznego charakteru administracji publicznej na rzecz odgrywania przede wszystkim przez nią roli regulatora działań, czyli organizatora procesu świadczenia usług określającego warunki i zasady działania dla bezpośrednich wykonawców usług – operatorów. Stąd też niezwykle istotne jest wskazanie konkretnych mierzalnych cech określonej usługi, wymaganego poziomu i sposobu jej realizacji, kosztu wykonania oraz podmiotu wykonującego. Mówiąc inaczej, konieczne jest precyzyjne sformułowanie standardów usług. Oprócz wymienionych elementów określają one także jakość danego działania (usługi), przy czym nie zawsze odnoszą się bezpośrednio do poziomu zadowolenia adresata tego działania (usługi)<sup>7</sup>. Ze względu na to, iż jakość jest kategorią dynamiczną (zmienną) względem stale zmieniających się oczekiwań klientów (odbiorców), także standardy powinny być korygowane [Karaszewski 2003, s. 39-43]. Dlatego też niezwykle istotny jest bieżący monitoring całego procesu zaplanowania, „wytworzenia” i dostarczenia usługi.

Istnienie i funkcjonowanie administracji publicznej w wymiarze ekonomicznym nie jest przejawem aktualnej mody na przenoszenie rozwiązań rynkowych w

<sup>6</sup> Na przykład W. Gasparski pojęcie skuteczności traktuje w sposób tożsamy z pojęciem efektywności, przy czym ich znaczenie nie odbiega od przedstawionego w niniejszych rozważaniach, a mianowicie skuteczność (efektywność) odnosi osiągnięty w działaniu wynik w stosunku do tego, co zamierzano, czyli do celu działania. Działanie jest tym skuteczniejsze (efektywniejsze), w im większym stopniu cel działania został osiągnięty. Natomiast użyta przez autorów efektywność definiowana jest przez W. Gasparskiego jako ekonomiczność (gospodarność), tj. zestawienie wyniku z zasobami wykorzystanymi w działaniu, a zatem działanie jest tym bardziej ekonomiczne, im umiejętniej wykorzystano w nim zasoby. Jest to tzw. podwójne E, oznaczające sprawność działania [Gasparski 2004].

<sup>7</sup> Precyzyjne zdefiniowanie jakości usług jest dużo trudniejsze niż zdefiniowanie jakości wyrobów. Wynika to chociażby z tego, iż klient zazwyczaj czynnie uczestniczy w procesie powstawania usługi, a na jego odczucia wpływa nie tylko efekt końcowy, ale także sam proces. Stąd też można zidentyfikować następujące wymiary jakości usług: odpowiedzialność, kompetencje, dostęp, uprzejmość, komunikatywność, wiarygodność, bezpieczeństwo i zrozumienie [Karaszewski 2003].

praktycznie wszystkie dziedziny życia społeczno-gospodarczego, politycznego, kulturowego itd. Przyjmując Simonowską charakterystykę administracji, można stwierdzić, że jest ona sztuką „załatwiania spraw” w znaczeniu zapewnienia skutecznego działania w wyniku *decydowania*, będącego procesem przygotowawczym do działań i następnie samych *działań* (wykonanie, realizacja) [Simon 1976, s. 69-123].

Według H.A. Simona, fundamentalną zasadą „dobrej” administracji jest wybór tej spośród alternatyw, która przy tych samych nakładach pracy prowadzi do pełniejszego osiągnięcia celów lub z zachowaniem dotychczasowego poziomu wypełnienia celów wymaga zmniejszenia nakładów. Wymieniona zasada efektywności, kontynuując za Simonem, określa „właściwe” lub też „dobre” zachowania administracji. Natomiast nie wskazuje ona sposobu maksymalizacji tych osiągnięć, lecz jedynie zwraca uwagę na to, że celem działalności administracji jest właśnie ta maksymalizacja. Poziom efektywności administracji determinowany będzie zatem stopniem zdolności usunięcia ograniczeń obejmujących granice *zdolności realizacji* i granice *zdolności podejmowania decyzji* [Simon 1976, s. 69-123].

Panuje jednak powszechny osąd, że działania administracji publicznej charakteryzują się mierną jakością, co wiąże się m.in. z zakwestionowaniem jej roli w zarządzaniu sprawami publicznymi i niską skutecznością w sferze gospodarowania. Na przykład w swoich kontrolach Najwyższa Izba Kontroli wykazała brak systemowych rozwiązań, służących wypełnianiu przez organy władzy publicznej obowiązków choćby w sferze komunikacji zbiorowej. Oprócz tego wielokrotnie wielkości środków publicznych niezbędnych do wykonania zadań publicznych szacowano na podstawie własnego upodobania decydentów, a nie na podstawie stosownych wskaźników [Raport... 2005]. Niejednokrotnie również administracja samorządowa przyznawała dotacje ze środków publicznych jednostkom niepublicznym, z naruszeniem czytelnie określonych zasad ustawowych. Ogólnikowe i niekonkretne zapisane zakresy rzeczowe zadań w umowach o dotacje pozwalały dotacjobjorcom na swobodne interpretowanie treści umów, w konsekwencji czego kontrolowanie wykonania przekazanych zadań stawało się utrudnione, a w wielu wypadkach bezprzedmiotowe. Dawało to szansę na przeniesienie przede wszystkim różnych niekwalifikowanych składników kosztów działalności dotacjobjorców w ciężar wydatków objętych dotacjami, co oznacza, że część środków publicznych wydatkowano niezgodnie z przeznaczeniem dotacji. Stawały się one instrumentem służącym dofinansowaniu działalności statutowej tychże jednostek niepublicznych [Informacja... 2003, s. 6].

Zmierzanie do racjonalności, celowości wydatkowania środków publicznych, pozyskiwania nowych źródeł dochodów w związku z rosnącą skalą potrzeb spowodowała przeorientowanie dotychczasowego sposobu sprawowania władzy publicznej na styl przedsiębiorczy [Wojciechowski 2004, s. 76-77]. Należy jednak pamiętać, iż mimo widocznych rynkowych zmian, administracja publiczna jest nadal specjalnie wydzieloną w państwie strukturą organizacyjną, powołaną do rea-

lizacji określonych zadań publicznych. Z tego względu nie poddaje się ona łatwo kryteriom racjonalności prowadzenia działalności gospodarczej. Obowiązki, jakie na niej spoczywają, oznaczają zobowiązania, których podmiot o charakterze rynkowym, biorąc pod uwagę własne interesy ekonomiczne, nie podjąłby się wcale lub też dopiero po uprzedniej zmianie warunków. Niektóre rozwiązania stosowane z powodzeniem w sektorze prywatnym wymagają znacznych modyfikacji, jak np. metody rachunku efektywnościowego czy choćby systemy ocen i mierzenia wyników [Wojciechowski 2004, s. 76-77], a także uwzględnienia czynników natury społecznej i politycznej.

## Literatura

1. Bury P., Markowski T., Regulski J., *Podstawy ekonomiki miasta*, Fundacja Rozwoju Przedsiębiorczości w Łodzi, Łódź 1993.
2. Chaber J., Veprek J., *Systemowa analiza i synteza*, PWE, Warszawa 1976.
3. Duda J., Jeżowski A., Misiąg W., Nowak B., Szlachta J., Zaleski J., *Mierzenie ilości i jakości usług publicznych jako element Programu Rozwoju Instytucjonalnego*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2004.
4. Gasparski W., *Prakseologiczne i etyczne wymiary funkcjonowania administracji*, Materiał w ramach Sympozjum Rady Strategii Społeczno-Gospodarczej przy Prezesie Rady Ministrów nt.: „Sektor administracji publicznej. Stan i pożądane kierunki jego reform”, Warszawa 2004.
5. Informacja o wynikach kontroli prawidłowości udzielania dotacji przez gminy i powiaty podmiotom spoza sektora finansów publicznych, Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Poznaniu, Poznań 2003.
6. Jałowiecki B., *Kształtowanie polskiej przestrzeni w latach osiemdziesiątych*, [w:] *Problemy polskiej przestrzeni*, Biuletyn KPZK PAN, z. 118, Warszawa 1987.
7. Karaszewski R., *Systemy zarządzania jakością największych korporacji świata i ich dyfuzja (zjawisko, rozwój, znaczenie)*, Wyd. Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2003.
8. Kudrycka B., *Nowe wyzwania i trendy w reformowaniu sytuacji urzędników administracji publicznej*, [w:] *Rozwój kadr administracji publicznej*, red. B. Kudrycka, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej w Białymstoku, Białystok 2001.
9. Laubreyter M., *New Public Management in der Gemeindeverwaltung*, Wiedeń 2001.
10. Raport Najwyższej Izby Kontroli nr 168/2002 w sprawie wykonywania publicznych usług w transporcie, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, [www.frdl.org.pl/login/biblioteka.html](http://www.frdl.org.pl/login/biblioteka.html) (2.01.2005 r.).
11. Schwaar K., *Aufbruch in Politik und Verwaltung zum New Public Management*, [www1.trehaender.ch/artikel/6dschwa.html](http://www1.trehaender.ch/artikel/6dschwa.html) (23.12.2004).
12. Simon H.A., *Działanie administracji*, PWN, Warszawa 1976.
13. Wojciechowski E., *Sektor publiczny i prywatny. Różnice i podobieństwa*, [w:] *Konkurencyjność i potencjał rozwoju polskich metropolii – szanse i bariery*, red. S. Korenik, K. Szotek, Biuletyn KPZR PAN, z. 214, Warszawa 2004.
14. Wojciechowski E., *Tendencje zmian w administracji publicznej*, [w:] *Współczesne problemy polityki ekonomicznej*, red. Z. Przybyła, J. Sokolowicz, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 1033, AE, Wrocław 2004.

## **EKONOMIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION REGIONAL AND SYSTEM ASPECTS**

### **Summary**

The article contains a presentation of systemic terminology. An attempt was made in the article to assess possibilities of using the systemic analysis in regional studies.

The political and economic changes which have taken place in the world economy affect economic systems in many countries. Many companies act according to free-market economy and so does public administration. It seems to be not only a local authority but also "the creator" of many goods for its customers and must use methods typical of business. Despite this, public administration is still a special state structure designed to complete a wide range of public tasks.