

Eugeniusz Wojciechowski
Uniwersytet Łódzki

TENDENCJE ZMIAN W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

1. Wstęp

Kategoria administracji publicznej staje się coraz częściej przedmiotem zainteresowania ze strony dyscyplin naukowych ekonomicznych oraz organizacji i zarządzania. Obok przedsiębiorstwa, ujęć przestrzennych, sektorowych, skali całej gospodarki krajowej, europejskiej i światowej – administracja publiczna koncentruje uwagę z punktu widzenia zarówno analizy teoretycznej, jak i zastosowań praktycznych. Z jednej strony, wynika to z naturalnego rozszerzania pola badawczego poszczególnych dyscyplin i specjalizacji naukowych, z drugiej zaś – z potrzeb praktyki gospodarczej, wymuszającej przekształcenia zachodzące także w samej administracji publicznej.

Ranga i zakres problematyki są związane z rolą i z funkcjami, jakie pełni administracja publiczna w systemie władzy publicznej i w działalności gospodarczej w każdym kraju. Patrząc nawet pobieżnie na tę kwestię, dostrzega się szczególne i doniosłe znaczenie administracji publicznej w ustroju państwa i w procesie podejmowania decyzji o różnym charakterze. Będąc elementem i istotą systemu państwa, warunkuje jego funkcjonowanie, decydując o standardzie usług publicznych zaspokajających potrzeby obywateli i mieszkańców. Elementy administracji publicznej tkwią nie tylko w administracji *sensu stricto* (tj. urzędach centralnych, regionalnych i lokalnych), ale w różnej mierze w innych strukturach zajmujących się przygotowaniem i realizacją zadań publicznych (np. agencje, fundusze).

Administracja publiczna stanowi wyspecjalizowany aparat wykonawczy dla organów władzy publicznej (rządowej i samorządu terytorialnego). Jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z fundamentalną zasadą pomocniczości, stanowią wyraz decentralizacji państwa i jego administracji i należy je traktować (zgodnie

z państwową teorią samorządu terytorialnego) jako integralną część szeroko pojmowanej struktury państwowej. Dowodów, dla których warto badać procesy i zjawiska w obrębie administracji publicznej, jest kilka. Po pierwsze, można i należy ją traktować jako system, organizację i instytucję w zależności od konkretnego podejścia analitycznego w danej dyscyplinie naukowej. Oznacza to, że administracja publiczna jest pewną wyodrębnioną całością (działającą nadal w bliższym i w dalszym otoczeniu), o określonej strukturze i funkcjach. Można na nią patrzeć statycznie i dynamicznie, co determinuje dobór narzędzi badawczych w analizie i charakterystyce materiałów faktograficznych. Po drugie, w administracji publicznej ogniskują się i przenikają procesy i zjawiska składające się na działalność publiczną w sensie sprawowania władzy i świadczenia usług publicznych oraz działalność gospodarczą. To przenikanie się dwóch obszarów (sektorów) aktywności rodzi wiele problemów, będących również obiektem zainteresowania różnych specjalności naukowych (np. korupcja). Po trzecie, administracja publiczna stanowi element sektora publicznego silnie zintegrowanego ze sferą procesów regulacyjnych. Stąd też powszechnie już mówi się o zarządzaniu w sektorze publicznym (a nie sektorem publicznym!), w administracji publicznej itp. Te nazwy i tematyka się z tym łącząca są przypisywane do specjalności nauczania w szkołach wyższych i procesów szkolenia, doskonalenia zawodowego w różnych wymiarach.

Ze względu na aspekty ekonomiczne ważność problematyki administracji publicznej tkwi w jej strukturze i w instrumentach działania oraz w usytuowaniu we wspomnianym systemie decyzyjnym nakierowanym na wiązanie problemów i spraw publicznych. Funkcjonowanie administracji publicznej opiera się głównie na specjalistycznie przygotowanej (w założeniu) kadrze, majątku i finansach. Jak łatwo zauważyć, są to zasoby ekonomiczne, którymi należy racjonalnie gospodarować w dobrze pojętym interesie publicznym (państwa i wspólnot samorządowych). Praktyka polska przynosi coraz więcej przykładów akurat odwrotnego działania, co znajduje odbicie w spadku zaufania do prawie wszystkich instytucji publicznych.

Na gruncie teorii ekonomii tematyka administracji publicznej nie była wyodrębnionym obszarem zainteresowania. Na ogół wchodziła w skład pojęcia państwa, kiedy była mowa o jego roli w gospodarce. Za określeniem państwa przyjmowano centralne oraz lokalne instytucje i urzędy publiczne, których działalność jest związana z funkcjonowaniem omawianego systemu społeczno-gospodarczego. Często administracja publiczna jest ukryta pod używanym określeniem „władza publiczna”. Kategoria administracji publicznej pojawiała się sporadycznie na marginesie głównych koncepcji i szkół w ramach nurtu liberalnego bądź interwencjonistycznego. Warto w tym miejscu wspomnieć o klasycznej koncepcji „państwa minimum” (A. Smith, D. Ricardo i inni) o kierunkach antyetatystycznych (m.in. ekonomiczna teoria polityki – *public choice*), teorii i praktyce „państwa dobrobytu” (*welfare state*). Pośrednich informacji o zachowaniach gospodarczych administracji publicznej dostarczają teorie niesprawności rynku (*market failures*) i niespraw-

ności państwa (*government failures*). Rolę administracji ukazuje szerzej współczesny instytucjonalizm (neoinstytucjonalizm), nawiązujący do teoretycznego dorobku niemieckiej szkoły historycznej. Instytucjonalizm jest nurtem współczesnej ekonomii oferującym nowe podejście metodologiczne w badaniach ekonomicznych. Według jego założeń procesy i zjawiska gospodarcze nie mogą być analizowane tylko przez pryzmat mechanizmów rynkowych, ale wymagają wzięcia pod uwagę pozaekonomicznych ram podejmowania decyzji gospodarczych. Szczególną rolę odgrywają tutaj szeroko pojmowane instytucje publiczne (społeczne), wśród których istotne miejsce zajmuje właśnie administracja (biurokracja) publiczna.

2. Obraz polskiej administracji publicznej

Z cząstkowych badań nad administracją publiczną w Polsce wyłania się niejednoznaczny wizerunek sposobu jej funkcjonowania i zarządzania nią. Zdecydowana większość studiów dotyczy administracji samorządu terytorialnego, zwłaszcza że niektóre jej elementy były przedmiotem zainteresowania przy okazji prowadzenia badań nad innymi problemami (np. strategie lokalnego i regionalnego rozwoju, procesy pobudzania przedsiębiorczości, metody realizacji zadań publicznych czy źródła finansowania przedsięwzięć podejmowanych przez władze publiczne). Bez wątplenia należy przyjąć założenie, że nie ma jednego, powszechnego modelu administracji publicznej, który może służyć jako wzorzec czy rozwiązanie docelowe. W rzeczywistości mamy do czynienia z systemami obejmującymi zbiór różnych rozwiązań organizacyjnych, ekonomiczno-finansowych i organizacyjnych, kształtowanymi pod wpływem wielu czynników.

W Polsce dominuje nadal administracyjny model zarządzania, nasycany w mniejszym stopniu elementami rynkowymi. Proponowany i wykorzystywany w krajach wysoko rozwiniętych model *new public management*, mimo wielu watorów, nie stał się dla administracji publicznej ofertą uniwersalną. Powodem było to, że nie uwzględniał on społeczno-politycznych uwarunkowań istniejących w poszczególnych krajach [8, s. 3]. Nie zmienia to faktu, że władze publiczne muszą działać inaczej niż dotychczas, muszą być bardziej aktywne i funkcjonować w sposób zbliżony do reguł obowiązujących w sektorze prywatnym, zachowując jednak swoją tożsamość społeczną. Autor niniejszego artykułu wielokrotnie prezentował te nowe postawy w odniesieniu do samorządu terytorialnego [6, s. 47-52].

Centralne miejsce w funkcjonowaniu administracji publicznej zajmuje zagadnienie świadczenia usług. To głównie poprzez ten proces odbywa się realizacja zadań publicznych i zaspokajanie potrzeb mieszkańców (obywateli). Władza publiczna spełnia w tej mierze istotne funkcje organizatora procesu świadczenia usług, określając warunki i zasady działania dla bezpośrednich wykonawców usług. Obserwacja zmian na świecie i w Polsce wskazuje, że dominujący staje się tzw. model regulacyjno-rynkowy. Władza i administracja publiczna zajmują w nim miejsce regulatora działań, a podmioty realizujące usługi publiczne – operatora.

Podstawą powierzenia wykonawstwa usług jest ich kontraktowanie (*contracting out*), z reguły na podstawie mechanizmów konkurencyjnych (instytucja przetargu). Operatorami są też przede wszystkim podmioty gospodarcze z sektora prywatnego, choć znaczącymi operatorami są podmioty mieszane i publiczne.

Świadczenie usług publicznych stanowi system obejmujący plany (programy) usług oraz ich realizację, w tym szeroko rozumiane monitorowanie. Ten system stanowi w krajach zachodnich kluczowy element funkcjonowania władz, przede wszystkim terytorialnych i zarządzania miastem (regionem). Punktem wyjścia jest określenie problemów i potrzeb w poszczególnych branżach sektora usług publicznych w czasie. Na ogół plany usług są skorelowane z wieloletnimi planami inwestycyjnymi i finansowymi. Obok specyfikacji usług, ich standaryzacji i kosztów ważnym składnikiem systemu jest jakość usług, będąca następnie podstawą ich oceny. Zbiór wskaźników oceny jest z kolei warunkiem monitorowania, które samo w sobie wymaga stworzenia systemu należytej organizacji i kontroli.

W warunkach polskich autor zna tylko kilka przypadków zastosowania systemu usług w działalności władz i administracji publicznej. Niektóre jego elementy znajdują się w strategiach rozwoju lokalnego (rzadziej regionalnego). System ten nie odgrywa żadnej roli w procesie zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego opartym na ogół na polityce władz publicznych prowadzonej często *ad hoc* i zorientowanej na osiągnięcie celów bieżących.

3. Kierunki przekształceń

Wspólną cechą przekształceń obserwowanych w sektorze publicznym i w administracji publicznej jest ich proefektywnościowy charakter. Sposobem zapewnienia wyższej efektywności funkcjonowania administracji publicznej, szerzej służb publicznych, jest większe wykorzystanie mechanizmów rynkowych. Tym samym sektor prywatny stanowi naturalne źródło metod, technik i instrumentów o charakterze ekonomicznym, możliwych do zastosowania w obrębie administracji publicznej. Część z nich jest wdrażana niejako mechanicznie (np. przygotowanie strategii rozwoju), inne zaś – po uprzedniej modyfikacji (np. działania marketingowe). Niektóre rozwiązania stosowane z powodzeniem w sektorze prywatnym wymagają głębszych zmian, np. metody rachunku efektywnościowego czy systemy ocen i mierzenia wyników.

Te sytuacje są podyktowane wyraźnie zarysowującą się specyfiką administracji publicznej, odznaczającej się w swoich szczegółowych dziedzinach działania różną podatnością na wdrażane zmiany. W tym miejscu ujawnia się zasadna analogia do wrażliwości sektora publicznego na procesy prywatyzacyjne, nie wszędzie znajdujące dostateczne uzasadnienie. Pole funkcjonowania administracji publicznej obejmuje działania, w których krzyżują się i przenikają częste racje ekonomiczne (w

wąskim rozumieniu rentowności) i racje społeczne¹. Stąd też w dłuższym horyzoncie czasowym ostatecznym kryterium oceny dokonywanych wyborów jest całościowy rachunek (analiza) społeczno-ekonomiczny, obejmujący pełne korzyści i koszty. Nie oznacza to jednak marginalizowania w sferze administracji publicznej działań ekonomiczno-efektywnościowych, lecz wdrażanie ich na miarę potrzeb i faktycznej użyteczności.

W procesach przekształceń w administracji publicznej są wykorzystywane podstawy i kryteria ekonomiczne. Powoduje to, że coraz częściej uwzględnia się takie elementy, jak: celowość, gospodarność, oszczędność i racjonalność [4, s. 5-10]. Te kategorie, wchodzące w skład systemów ocen, są wykorzystywane do osiągnięcia celów, które zawsze w ostateczności przybierają postać celów o charakterze społecznym (zaspokajanie potrzeb zbiorowych). Powszechna tendencja do ekonomizacji działań władz publicznych i podporządkowanej im administracji, poza względami teoretycznymi, znajduje przyczynę w kondycji finansowej państwa i samorządów terytorialnych. Tak jak budżety rządowe, tak i budżety jednostek samorządu terytorialnego są przygotowane i realizowane pod presją niedoboru środków finansowych. Zmusza to do działań restrykcyjnych (oszczędności wydatków), do podejmowania decyzji powodujących zadłużenie oraz poszukiwania alternatywnych źródeł finansowania ustawowych zadań publicznych oraz projektów gospodarczych. W tym ostatnim przypadku pomocny staje się rynek finansowy, oferujący wiele ciekawych i efektywnych instrumentów wartych rozważenia przez władze lokalne i regionalne. Należy do nich zaliczyć m.in. leasing, restrukturyzację, sekurytyzację czy obligacje.

W administracyjnym modelu zarządzania w administracji publicznej w „konserwatywnej” jego wersji punkt ciężkości leżał w skupieniu uwagi na dzieleniu ograniczonych środków finansowych pomiędzy różne, konkurencyjne cele i zadania. W istocie wyniki były uzyskiwane na miarę posiadanych środków, a prowadzona polityka gospodarcza stanowiła prostą konsekwencję nie zawsze racjonalnej alokacji tych środków. Nadto, władze samorządów terytorialnych wszędzie pozostają pod przemożnym wpływem władz centralnych, które przekazują (w ramach hasła o decentralizacji) niżej zadania, nie zapewniając odpowiednich środków finansowych.

Presja ograniczoności finansów wobec rosnących potrzeb wymusiła siłą rzeczy aktywność władz publicznych w dwóch kierunkach: ekonomizacji wydatków oraz zdobywaniu nowych lub dodatkowych dochodów budżetowych. W tym ostatnim chodzi nie tylko o źródła finansowania, ale również o wszystkie sprawy związane z pobudzaniem przedsiębiorczości (rozwoju gospodarczego), a w jego ramach pozyskiwanie inwestorów. Takie postępowanie oznacza odmienną koncepcję działania, a w gruncie rzeczy sprawowania władzy. Taki sposób funkcjonowania władzy jest nazywany – przedsiębiorczym².

¹ Jak zauważa R. Broszkiewicz, sektor publiczny realizuje szeroki zakres zadań społecznych i nie można go postrzegać jedynie w zwierciadle mechanizmów ekonomicznych; [1, s. 21].

² Istotę i narzędzia działania władz publicznych, przedsiębiorczych szeroko scharakteryzowali D. Osborne i T. Gaebler, [3]; zob. też [7, rozdz. 4].

Łatwo zauważyć, że działanie przedsiębiorcze wykracza daleko poza obszar zagadnień określonych prawnie np. dla danego szczebla samorządu terytorialnego. Jedynie rzetelne wykonywanie zadań publicznych na miarę własnych możliwości, aczkolwiek godne pochwały, stanowi zawężenie problemu. Władze publiczne w tej mierze muszą dysponować dużą dowolnością i samodzielnością, ponieważ same zadania publiczne nie decydują w całości o standardzie życia obywateli i mieszkańców.

Z natury administracji publicznej wynika, że powinna być skuteczna, tzn. zdolna do rozwiązywania problemów i załatwiania spraw publicznych należących do jej kompetencji. Złożone otoczenie, konkurencyjność, postulaty wzrostu jakości usług, projekty gospodarcze, skromność środków finansowych rzutują na konieczność funkcjonowania administracji publicznej jako aparatu fachowego, charakteryzującego się pożądaną wiedzą i umiejętnościami. Dotychczas w wielu miejscach administracja publiczna jest postrzegana jako urząd lub zespół pracowników działających w ramach struktur silnie sformalizowanych i zbiurokratyzowanych.

Zachodzące przekształcenia polegają w tej mierze na stosowaniu w administracji publicznej modelu menedżerskiego w zarządzaniu sprawami publicznymi. Jego korzenie tkwią w rewolucji menedżerskiej i oddzieleniu funkcji własności majątku od funkcji zarządzania nim. W krajach anglosaskich dobitnym tego przykładem jest pozycja menedżera miasta (*manager city*), który podobnie jak w przedsiębiorstwie rynkowym zarządza funkcjonowaniem i rozwojem miasta, oczywiście przy pomocy wyspecjalizowanej kadry pracowników urzędu oraz instytucji współpracujących z administracją komunalną.

W Polsce model menedżerski w zarządzaniu publicznym należy do rzadkości. Wpływa to na sprawność działania instytucji publicznych i ich negatywną ocenę. Mimo że korzysta się z zaplecza fachowego w postaci doradców, ekspertów i konsultantów, nie jest to praktyka powszechna. Wiele wątpliwości budzi jakość usług oferowanych przez tego typu instytucje. Jest to zagadnienie ważne, ponieważ władza publiczna może wykorzystać w realizacji zadań własne zasoby specjalistów zatrudnionych w administracji bądź zakupić te funkcje na zewnątrz. Wybór rozwiązania powinien być oczywiście poprzedzony dokonaniem stosownego rachunku.

W ostatnich latach coraz większego znaczenia nabiera problem pełnomocników władzy (zwykle wykonawczej). Z jednej strony, można ich traktować jako wyraz segmentacji procesu podejmowania decyzji, pod warunkiem jednak, że pełnomocnik jest w danej dziedzinie faktycznym specjalistą. Z drugiej natomiast strony, istnieje niebezpieczeństwo wielości pełnomocników. Wprowadza to w znacznym stopniu nowy element do procesu decyzyjnego, a w istocie tworzy dodatkowy poziom zarządzania. Podobnym negatywem sposobu sprawowania władzy publicznej jest obecność stanowisk typu: szef gabinetu, szef zespołu doradców, społeczni asystenci itp.

W funkcjonowaniu administracji publicznej zaznaczył się istotny zwrot, jeśli chodzi o relacje: nakłady – efekty, będącą treścią zasady racjonalnego gospodaro-

wania. Przez długi czas imperatywem działania było zapewnienie określonego efektu użytkowego (np. usługi) przy możliwie minimalnym nakładzie (środków). Mimo że ten aspekt efektywności jest nadal ważny z punktu widzenia redukcji wydatków budżetowych i zasad cenotwórstwa (koszty jednostkowe), coraz większą uwagę zwraca się na osiąganie efektywnych wyników. Nastawienie na rezultaty, ich pomiar oraz monitorowanie stanowią jeden z kluczowych zagadnień nowego publicznego zarządzania. W inżynierii finansowej ten sposób podejścia jest nazywany *value for money*, czyli poszukiwanie jak najlepszych efektów przy danych kosztach (podejście wynikowe). Z tą kwestią wiąże się wykorzystywanie przez administrację publiczną techniki *benchmarkingu* (pozycjonowania) wywodzącej się z koncepcji nowej fali (*new wave*). Jej użyteczność polega na wykorzystywaniu najlepszych rozwiązań bądź porównywaniu się z nimi. Pole zastosowań *benchmarkingu* jest szerokie: od projektów rozwojowych aż po system świadczenia usług w aspekcie organizacyjno-efektywnościowym.

Szeroko pojmowane zmiany organizacyjne, oferujące interesujące rozwiązania i innowacje, przyniosły silny impuls w zarządzaniu w administracji publicznej. Tak jak w innych dziedzinach przeobrażeń strukturalnych zachodzących w administracji publicznej, inspiracją zmian i źródłem nowoczesnych instrumentów zarządzania był sektor prywatny.

W zarządzaniu w administracji publicznej ważnym zagadnieniem jest kultura organizacyjna, tworzona przez główne cele i zasady funkcjonowania instytucji. Kultura ta jest w sektorze prywatnym zaliczana do tzw. miękkich czynników rozwoju i sprowadza się do systemu norm i wartości respektowanych przez pracowników. W klasycznym przedsiębiorstwie rynkowym kształtowanie kultury firmy jest nastawione na wysoką tolerancję niepewności. Podmioty te szybko reagują na zmiany w otoczeniu, powodując, że niektóre decyzje strategiczne są podejmowane poza cyklem planistycznym. W administracji publicznej mamy do czynienia z sytuacją monopolistyczną. Jak wykazały badania amerykańskie (Kotter, Heskett), kultura organizacji w firmach na rynkach, gdzie konkurencja jest stosunkowo słaba, nie ma istotnego wpływu na ich wyniki. Kreowanie kultury organizacyjnej w administracji publicznej jest złożone, a także silnie powiązane z systemami motywacyjnymi.

Procesowe podejście w administracji publicznej jest niezwykle trudne i wymaga z reguły radykalnych zmian. Przejście od struktury funkcjonalnej do struktury ukierunkowanej na procesy wymaga zmiany koncepcji zarządzania i mentalności samych pracowników. Niektóre elementy myślenia procesami mogą mieć zastosowanie w administracji publicznej, np. w budowie zespołów problemowych (zadaniowych) powołanych do określonych zadań lub rozwiązania określonych, ważnych problemów. Generalnie kształtowanie pożądanych struktur organizacyjnych w administracji publicznej powinno być powściągliwe i uzasadnione. Najłatwiej to robić w gminach, w których organ wykonawczy (wójt, burmistrz, prezydent) sam decyduje o jej kształcie poprzez regulamin organizacyjny.

W administracji samorządu terytorialnego dostrzegalnym procesem jest tworzenie specjalnych centrów obsługi obywatela (mieszkańca, inwestora). Noszą one zwykle nazwę biur obsługi klienta lub mieszkańca i poza funkcjami informacyjnymi i sprawnej obsługi – kreują także wizerunek administracji. Jest to innowacja organizacyjna, którą trzeba ocenić pozytywnie, wzięwszy pod uwagę skomplikowanie procedur załatwiania spraw urzędowych.

Z innych zmian organizacyjnych należy wymienić zespół działań określonych mianem *outsourcingu* i *downsizingu*. *Outsourcing* to rozwiązanie rynkowe polegające na powierzaniu wykonania pewnych usług na zewnątrz – różnym podmiotom wyspecjalizowanym. Celem takiego postępowania jest redukcja kosztów działalności. W administracji publicznej to rozwiązanie znajduje coraz szersze zastosowanie, choć należy przedtem przeprowadzić analizę opłacalności takiego kroku. Ściśle związane z *outsourcingiem* – działanie znane jako dywestycje (obkurczanie) jest rzadkością, gdyż dotyczy ograniczenia działalności lub sprzedaży majątku (administracyjnego). Z kolei *downsizing*, czyli tworzenie płaskich struktur i małych jednostek organizacyjnych, w których osoby mogą pracować bez nadzoru, jest war-te uwagi, jeśli łączy się to ze zmniejszeniem liczby poziomów zarządzania w hierarchii organizacyjnej.

Każda zmiana, nie tylko w administracji publicznej, wywołuje niepokoje, niepewność i obawy. Jest to zrozumiałe, gdyż wiąże się z naruszeniem pewnego stanu równowagi bądź stabilności i na ogół uderza w interesy pracowników w sensie zarówno jednostkowym, jak i grupowym. Przede wszystkim zatrudnieni boją się utraty swojego miejsca pracy, pozycji zawodowej, innego poziomu wynagrodzeń itd. W Polsce – wobec zjawiska wysokiego bezrobocia – zatrudnienie w administracji publicznej jest bardziej atrakcyjne niż zatrudnienie w sektorze prywatnym, wrażliwym na wahania koniunktury gospodarczej.

Przed wprowadzeniem przekształceń zawsze stoimy przed kluczowym dylematem: czy czynić to szybko, zwykle jednorazowo, czy zmiany powinny być ostrożne i wieloetapowe. Jeśli weźmie się pod uwagę specyfikę pracy w administracji publicznej, jej „swoistą” bezwładność i typ potrzeb zaspokajanych przez wiele ogniw tej administracji, to wydaje się, że zmiany o charakterze strukturalnym należy przeprowadzać sukcesywnie. Trzeba przy tym pamiętać, że dobra administracja stanowi podstawę (i stabilność) organów władzy i decyduje o ciągłości procesów usługowych świadczonych przez różne systemy publiczne.

4. Zakończenie

W zarządzaniu sprawami publicznymi administracja zajmuje istotne miejsce, stając się podmiotem decyzyjnym. W prowadzonej działalności nie może kierować się jednym modelem postępowania, który siłą rzeczy musi być dostosowany do kontekstu sytuacyjnego. W praktyce gospodarczej spotykamy się wobec tego z wieloma różnymi strategiami działania i rozwiązaniami odpowiednimi dla miej-

scowych uwarunkowań i otoczenia. W procesie decyzyjnym władza i administracja publiczna powinny wykorzystywać na szeroką skalę całościowy rachunek korzyści i kosztów projektowanych przedsięwzięć, biorąc pod uwagę kryteria społeczne. W rzeczywistości mamy tu do czynienia ze zbiorem dobrych rozwiązań. Sens tego trafnie oddaje stwierdzenie P. Druckera, że istnieje wiele równorzędnych sposobów organizacji tego samego biznesu. Można to z powodzeniem odnieść także do sektora publicznego.

Funkcjonowanie władzy i administracji publicznej staje się wyraźnie przedmiotem publicznego zainteresowania. Służebny charakter ich działalności i sposób zaspokajania zbiorowych potrzeb sprawiają, że opinia publiczna ogólnie i wspólnoty mieszkańców w szczególności chcą wiedzieć, jaki ponoszą koszt sprawowania władzy i administracji publicznej, finansowanych z ich środków (podatków). Zagadnienie to nie stało się jeszcze polem bardziej pogłębionych studiów badawczych. Z punktu widzenia politycznego i planów strategicznych często wysuwa się postulat „odchudzenia” kosztów władzy i administracji, będącym w istocie kosztami obsługi obywateli i mieszkańców. Kwestia ma charakter względny i wymaga uwzględnienia wielu czynników i kryteriów oraz analiz typu porównawczego. Żądanie obniżenia omówionych kosztów w pewnej mierze jest słuszne, w pewnej zaś nadmiernie przecenione. Niekiedy warto, aby one były wyższe lub wzrastały pod warunkiem spełnienia wszystkich oczekiwanych od administracji cech, tj. sprawności (skuteczności), neutralności politycznej, jawności i przyjazności oraz profesjonalizmu.

Na zasygnalizowanie zasługuje ciągle aktualna kwestia prywatyzacji w administracji publicznej. Administracja publiczna jest formą realizacji funkcji i zadań państwa (samorządu terytorialnego). Od dwudziestu lat występują na świecie silne tendencje prywatyzacyjne ograniczające ekspansję państwa w gospodarce i w życiu społecznym. W skrajnej postaci są formułowane koncepcje tzw. państwa prywatnego. Nie rozwijając dalej tego tematu, należy podkreślić, że funkcje należące tradycyjnie do państwa nie mogą być dowolnie przesuwane do sfery prawa prywatnego. Chodzi o te działalności, które wiążą się z władczym wykonywaniem administracji publicznej [5]. Z kolei w grę wchodzi przekazywanie części zadań publicznych państwa innym podmiotom, lecz powinien być to proces ostrożny i ograniczony, ponieważ istnieje niebezpieczeństwo anarchizowania stosunków [2;9]. Prywatyzacja owych zadań publicznych polega na prywatyzacji bezpośredniego ich wykonywania. Nie zwalnia to jednak państwa z obowiązku zapewnienia wolności i praw obywatelom i kontroli nad sprywatyzowanymi rodzajami działalności. Łatwo spostrzec, że w omawianym przypadku występuje swoisty układ deregulacyjny, w którym na państwie i jego administracji spoczywa zadanie zapewnienia dostarczenia określonych usług publicznych (*provide*), niezależnie od wyboru konkretnego operatora (wykonawcy) tych usług.

Literatura

- [1] Broszkiewicz R., *Rozwój sektora publicznego w systemie samorządności terytorialnej*, [w:] *Aktualne problemy gospodarki regionalnej i lokalnej*, Katedra Gospodarki Regionalnej AE, Jelenia Góra 1999.
- [2] Kluczny A.K., *Komu przeszkadza służba cywilna*, „Rzeczpospolita” z 24 marca 1998 r.
- [3] Osborne D. i Gaebler T., *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Media Rodzina of Poznań, Poznań 1992.
- [4] Sochacka-Krysiak H., *Wstęp*, [w:] *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, SGH, Warszawa 2003.
- [5] Topin R., *Państwa nie można sprywatyzować*, „Rzeczpospolita” 2003, nr 273.
- [6] Wojciechowski E., *Potrzeba innego działania samorządu terytorialnego*, [w:] *Gospodarka w teorii i praktyce*, red. D. Strahl, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 979, Wrocław 2003.
- [7] Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003.
- [8] Zalewski A., *Z doświadczeń nowego zarządzania publicznego terytorialnego*, [w:] *Gospodarka w teorii i praktyce*, red. D. Strahl, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 979, Wrocław 2003.
- [9] Zoll A., *Prywatyzacja zadań publicznych*, „Rzeczpospolita” 2000, nr 264.

DIRECTION OF CHANGES IN THE PUBLIC ADMINISTRATION

Summary

The article concerns the role of public administration and the changes occurring generally and also typically under Polish conditions. The concerns presented broad outlines of the topic and only indicate presented problems. The common denominator of transformation in public sector is implementation for wider scale the solutions typical for private sector. Nevertheless, public administration still preserves autonomy closely connected with realization of basic state functions.