

Magdalena Kalisiak-Mędelska
Uniwersytet Łódzki

UWARUNKOWANIA ZMIAN ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ. UWAGI OGÓLNE

Z początkiem lat dziewięćdziesiątych administracja publiczna stała się w obliczu licznych problemów utrudniających jej funkcjonowanie i rozwój. Narastająca liczba zadań, ich złożoność, koszty utrzymania administracji niewspółmierne do jakości świadczonych przez nią usług, biurokracja, nasilające się zjawisko korupcji i upolitycznienia, niska aprobaty społeczeństwa stają się bodźcem do poszukiwania nowego modelu administracji publicznej.

W licznych dyskusjach odnoszących się do przemian, jakie stały się udziałem administracji publicznej, wskazuje się m.in. na potrzebę odejścia od silnie zhierarchizowanych „weberowskich” struktur władzy w kierunku sieciowego układu zespołów zadaniowych wyposażonych w odpowiedni zakres władzy. Ponadto, akcentowana jest także potrzeba dostosowania się instytucji administracji publicznej do właściwego jej otoczenia społeczno-gospodarczego, nie tylko na linii urzędnik – petent, ale przede wszystkim w zakresie uproszczenia procedur i formalności, zmiany organizacji pracy czy też realizacji powierzonych zadań.

Zmieniające się relacje między państwem, rynkiem a instytucjami społeczeństwa obywatelskiego niewątpliwie wymagają odmiennego spojrzenia na sposób działania administracji publicznej. Wiąże się to z jednej strony z zakwestionowaniem jej dotychczasowej roli w zarządzaniu sprawami publicznymi i niską skutecznością działania w sferze gospodarowania. Z drugiej umiejscowienie władz publicznych na rynkach silnie konkurencyjnych, na których dokonuje się proces pozyskiwania szeroko pojętych korzyści decydujących o warunkach i tempie rozwoju danego obszaru, zmusza je do poszukiwania i wykorzystania rozwiązań importowanych z sektora prywatnego [12, s. 97-99]. Na to nakłada się utrzymujący

się od dłuższego czasu spadek zaufania do władzy i jej instytucji¹ oraz pogłębiająca się izolacja społeczeństwa w odniesieniu do spraw publicznych na poziomie zarówno krajowym, jak i lokalnym².

Wielu specjalistów uważa, iż kluczową rolę odgrywa tutaj nowe zarządzanie publiczne (*new public management*). Jego istota polega na wprowadzeniu mechanizmów rynkowych praktycznie do wszystkich obszarów funkcjonowania administracji publicznej. W ten sposób, powołując się na E. Wojciechowskiego, administracja publiczna odznacza się dominującą rolą instrumentów rynkowych o silnych zabarwieniach efektywnościowych. W tym rozumieniu kierowanie sprawami publicznymi wymaga podejmowania decyzji według tych samych zbliżonych kryteriów, jakie są stosowane w podmiotach sektora prywatnego [12, s. 97-99]. Zarządzanie jest zatem niczym innym jak instrumentem. W wyniku świadomie podejmowanych wieloetapowych działań ma ono zapewnić funkcjonowanie administracji zgodnie z wytyczonymi przez podmiot zarządzający celami. Podobnie stanowisko reprezentuje W. Kieżun, dowodząc, iż „zarządzanie obejmuje swoim zasięgiem nie tylko tradycyjną administrację, ale też zobowiązuje organizację do osiągnięcia maksymalnej sprawności przy realizacji założonych strategicznych celów, przy pełnej indywidualnej odpowiedzialności personelu administracyjnego. To przekształcenie sztywnej administracji publicznej w elastyczny, objęty indywidualną inicjatywą aparat, będący odpowiednikiem podporządkowanych paradygmatowi konkurencji organizacji gospodarczych, wymaga odpowiedniego przygotowania kadr” [7, s. 14].

Zarządzanie, w myśl szeroko prezentowanych w literaturze przedmiotu poglądów, musi być ostre, kreatywne, wyływające z indywidualizmu menedżerów i ich aktywności, inwencji. Pomimo pojawiających się krytycznych opinii, jak podkreślają E. Chlivickas i A. Raipa, nie jest ono jedynie kwestią mody, ekstrawagancji, lecz płaszczyzną wymiany i łączenia najnowszych doświadczeń, właściwych dla sektora publicznego i prywatnego, w celu zwiększenia efektywności w sferze zarządzania i świadczenia usług publicznych [2, s. 133].

¹ Opinie Polaków o władzach publicznych są stosunkowo krytyczne. W przypadku Sejmu trzy czwarte badanych negatywnie ocenia jego pracę, a Senatu – ponad połowa. Znacznie lepiej wypadają władze samorządowe. Opinie na ich temat nie odbiegają od ocen, jakie otrzymały władze samorządowe poprzedniej kadencji w analogicznym okresie badania. Z wieloletniej jednak perspektywy jest obserwowane powolne, ale systematyczne pogarszanie się ocen samorządów lokalnych. Uwidacznia się to szczególnie w większych miejscowościach, czyli tam, gdzie władze są bardziej anonimowe. Nadal najlepiej ocenianą instytucją władzy publicznej jest urząd prezydenta. Badanie „Aktualne problemy i wydarzenia” (165) przeprowadzono 6-9 lutego 2004 r. Reprezentatywna próba losowa dorosłych Polaków wyniosła N-1024 [8].

² W porównaniu z sytuacją z początku lat 90. Polacy ponaddwukrotnie częściej mogą oddziaływać na sprawy publiczne. Niemniej jednak nadal zdecydowana większość społeczeństwa uważa, że jest pozbawiona możliwości wpływu na bieg spraw publicznych. W mniejszym stopniu dotyczy to spraw na poziomie lokalnym niż krajowym. Co trzeci Polak uważa, że ma wpływ na sprawy swojego miasta lub gminy. Natomiast jedynie co siódmy ma poczucie, że to, co dzieje się w kraju, w jakimś stopniu zależy od niego, a więc stosunkowo niewielka część społeczeństwa. Badanie „Aktualne problemy i wydarzenia” (168) przeprowadzono 7-10 maja 2004 r. na liczącej 1006 osób reprezentacyjnej próbie losowej dorosłych Polaków [9].

Kwestią znacznie szerszą jest odpowiedź administracji publicznej na postępujący proces globalizacji. Propagowana teoria i praktyka nowego zarządzania publicznego, zdaniem specjalistów z zakresu administracji publicznej, nie gwarantuje już w pełni jej funkcjonowania na miarę XXI w. Należy wypracować nowy model administracji publicznej, gotowej do tworzenia sprzyjających warunków wzrostu wydajności krajowej gospodarki, zdolnej konkurować na rynkach międzynarodowych (poprzez uregulowania prawne będzie to miało swoje przełożenie na poziom lokalny) [14]. W takim układzie struktura i funkcje instytucji publicznych muszą odznaczać się dużą elastycznością, rozumianą jako adaptacja do zmian w obrębie samego sektora publicznego oraz do zmian o charakterze społeczno-gospodarczym.

Należy jednak pamiętać, że administracja publiczna jest specjalnie wydzieloną w państwie strukturą organizacyjną, powołaną do osiągania określonych celów publicznych. Po drugie, oznacza ona konkretną, odznaczającą się specyficznymi cechami działalność podejmowaną w ramach wyżej wspomnianych celów [1, s. 11-12]. Z tego względu nie poddaje się ona łatwo kryteriom ekonomicznie pojmowanej wydajności czy też efektywności. Cele administracji publicznej mają charakter substancyjny (np. zdrowie, sprawiedliwość). Oznacza to, że nie można ich bezpośrednio mierzyć w kategoriach pieniężnych, co jest właściwe dla przedsiębiorstwa – tak kalkulować można jedynie nakłady. Zmienia to jednak warunki uzasadnienia trafności podjętych decyzji i późniejszego egzekwowania za nie odpowiedzialności [6, s. 14]. Ponadto, innymi kryteriami, prawami rządzi się zatrudnienie w instytucjach publicznych. Pracownicy administracji publicznej są dobierani na podstawie zarówno posiadanych kwalifikacji merytorycznych, jak i przesłanek czysto politycznych (dotyczy to także służby cywilnej). Nie ma tutaj również zastosowania wiele instrumentów (choćby motywacyjnych), będących w dyspozycji „komercyjnych” menedżerów.

Nie rozwijając dalej wątku ułomności, odmienności sektora administracji publicznej względem sektora prywatnego oraz uwzględniając oczywiście słuszność wcześniejszych rozważań, można mieć wątpliwość, czy mimo wszystko dość wyraźne różnice między tymi dwoma obszarami nie wypaczają sensu przenoszenia rozwiązań czysto komercyjnych na grunt administracji publicznej.

Pomimo przeprowadzenia dwóch reform samorządowych, szerokiego zainteresowania teoretyków oraz praktyków zagadnieniami dotyczącymi przekształcenia, unowocześnienia czy też dostosowania administracji do nowych, bardziej wymagających warunków rynkowych pozostaje ona nadal organizacyjnie i finansowo niewydolna. W odniesieniu do praktyki jako przykład można podać zachwianie stabilności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Niemalże wszystkie z nich są zadłużone (93%). Według danych Ministerstwa Finansów w pierwszym półroczu bieżącego roku niewiele ponad 45% wszystkich zadłużonych jednostek samorządu terytorialnego (gmin, miast na prawach powiatu, powiatów, województw samorządowych) nie przekroczyło 10% poziomu zadłużenia. Około 4,3%

tych jednostek mieści się w przedziale 40-60%, z czego blisko 89% są to gminy [4]. W przypadku niektórych gmin poziom zadłużenia oscylował w granicach 87 – 97%, co praktycznie uniemożliwiało dobre wykonanie ustawowych zadań. Często przyczyną takiego stanu rzeczy była nieodpowiedzialność, brak wiedzy, niegospodarność, słabość wobec zachowań korupcyjnych czy też nacisków politycznych itp. podmiotów zarządzających jednostkami samorządu terytorialnego.

Wydaje się także, że ustawa o bezpośrednim wyborze burmistrza, wójta i prezydenta miasta nie spełni do końca pokładanych w niej nadziei na odpolitycznienie, uprofesjonalnienie, usprawnienie oraz zwiększenie odpowiedzialności organu wykonawczego. E. Wojciechowski wskazuje na kilka istotnych kwestii z tym związanych, m.in. umocnienie pozycji organu wykonawczego. Z jednej strony zapewnia to większą samodzielność, swobodę podejmowania decyzji, kształtowania struktury organizacyjnej aparatu wykonawczego, polityki kadrowej, z drugiej zaś efektem ubocznym nadmiernej samodzielności może być wzmocnienie tendencji korupcyjnych. Groźbą korupcji dodatkowo potęguje samodzielne zarządzanie w gminie, dobór doradców, pracowników wyższych szczebli kierowniczych według klucza politycznego czy też niejasne układy z podmiotami sfery gospodarczej [13, s. 73-77]. Ponadto, doświadczenia z dwóch lat funkcjonowania gminnych organów wykonawczych wyłanianych w sposób bezpośredni pokazują, że nie są odosobnione przypadki zajmowania tego stanowiska przez osoby bez merytorycznego przygotowania, nie mające autorytetu lokalnego ani predyspozycji do wypełniania tego rodzaju roli lub też przez populistów.

Reasumując, obecny stan administracji publicznej nie wskazuje wprost na sytuację kryzysową. Jednakże biorąc pod uwagę niejednorodność samego zjawiska kryzysu (ulega ona zmianie w zależności od stopnia kryzysu) oraz występowanie zakłóceń umiejętności organizacji (administracji publicznej – przyp. M. K-M) w zakresie prawidłowego reagowania na bodźce i realizacji podstawowych funkcji w wyniku nagromadzenia się problemów, trudno jest jednoznacznie określić, że administracja publiczna w takowym się nie znajduje [10, s. 26]. Kryzys, pomimo swojego pejoratywnego znaczenia, może być traktowany także jako swoistego rodzaju przełom między dwoma jakościowo różnymi fazami jakiegoś procesu (zmian w administracji publicznej – M. K-M), którego skutki są mniej lub bardziej dotkliwe, kończącego dotychczasowy sposób działania i rozpoczynającego nowy etap [11, s. 26].

Dotychczasowa obserwacja sposobu funkcjonowania administracji, tempa i rodzaju jej przeobrażeń wskazuje, zdaniem autorki, na zdecydowanie silniejszy rozwój wszelkiego rodzaju teorii dotyczących kształtu i działania administracji publicznej (np. *new public management*, *administracja inteligentna*, *administracja etyczna*) w stosunku do praktyki. W dalszym ciągu, pomimo stałej ewolucji, administracja funkcjonuje w sposób zbliżony do weberowskiego sposobu zarządzania. Faktyczny ciężar realizacji jej zadań spoczywa na pracownikach niższych szczebli hierarchii organizacyjnej, z zachowaniem silnego podporządkowania poszczegól-

nych szczebli względem siebie. Podlega ona zasadom hierarchicznego zarządzania w postaci kierowania przez wydawanie poleceń, koncentracji władzy, autorytetu kierowniczego, sformalizowanych procesów decyzyjnych i komunikacji pionowej. Stałe sztywne formy organizacyjne sprzyjają utrwalaniu się stereotypów oraz koncentrowaniu uwagi na sprawności procesów zachodzących wewnątrz czy też traktowaniu zdarzeń nietypowych jako zagrożenia [5].

Administracja publiczna, podobnie jak każdy inny system organizacji, dotyczy ludzi, jest także stworzona przez ludzi. Jej podstawową wartością jest słuzenie obywatelom, zajmowanie się ich sprawami, reagowanie na ich potrzeby, problemy. Wymaga więc kadr potrafiących myśleć w kategoriach szerszych niż jedynie zysk. Czynnikiem ludzki bowiem wydaje się jednym z ważniejszych, jeśli nie najważniejszym, elementów całego systemu. Budowanie nowego wizerunku administracji publicznej powinno zatem rozpocząć się przede wszystkim od zmiany mentalności i nastawienia pracowników zatrudnionych w instytucjach publicznych.

Przed administracją publiczną stoi kolejna nowa koncepcja zarządzania etycznego. *Zarządzanie etyczne* zakłada wzbogacenie wypracowanych już narzędzi i technik *new public management* o kategorie dobra społecznego w oparciu na wartościach etycznych, akceptujących i tolerujących różnice pogładowe i aspiracyjne poszczególnych jednostek [3, s. 12], a później zapewne przeobrażenia zmierzające w kierunku znanych już w teorii organizacji i zarządzania organizacji inteligentnych. Wedle ich koncepcji, *administracja inteligentna* to taka, która przekona otoczenie o swojej niezbędności, konieczności stałego funkcjonowania w strukturach państwa i utrwali to przekonanie. Ponadto, celem administracji inteligentnej jest prowadzenie takiej działalności publicznej, w której inteligencja przyczyniałaby się do coraz mocniejszego poszanowania administracji jako przedsięwzięcia korzystnego dla obywateli i w dodatku słusznego i sprawiedliwego [1, s. 367].

Nadal jednak trzeba organizować konkursy na najbardziej przyjazne urzędy administracji publicznej (głównie samorządowej), czekając, aby to, co teraz jest nagradzane, zaczęło być standardem.

Literatura

- [1] Boć J., *Prawo administracyjne*, Kolonia Limitem, Wrocław 1997.
- [2] Chlivickas E., Raipa A., *Administracja publiczna – zmiany i trendy rozwojowe*, „Służba Cywilna” 2002/2003, nr 5.
- [3] Dębicki M., *Urzędnik XXI wieku*, [w:] *Rozwój kadr administracji publicznej*, red. B. Kudrycka, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Białymstoku, Białystok 2001.
- [4] *Informacja ogólna z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za 2 kwartały 2004 r.*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2004, Internet: www.mf.gov.pl/_files_/finanse_samorzadow/sprawozdania_budzetowe/informacja_i_i_kw_2004.pdf (10.09.04).

- [5] Kalisiak-Mędelska M., *Decyzje w administracji publicznej. Zagadnienia wybrane*, materiał złożony do druku
- [6] Kamiński Z. A., *Administracja publiczna we współczesnym państwie*, „Służba Cywilna” 2003/2004, nr 7.
- [7] Kieżun W., *Struktury i kierunki zarządzania państwem*, „Nauka” 2002, nr 1.
- [8] *Opinie o działalności instytucji publicznych. Komunikat z badań*, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2004.
- [9] *Poczucie wpływu na sprawy publiczne. Komunikat z badań*, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2004.
- [10] Wawrzynek Ł., Bąkowska U., *Kryzys – „funkcja” ciągła czy nieciągła organizacji*, [w:] *Zachowania organizacji wobec zjawisk kryzysowych*, red. J. Skalik, Wydawnictwo CORNETIS, Wrocław 2003.
- [11] Wawrzyński B., *Zarządzanie w kryzysie. Koncepcje. Badania. Propozycje*, PWE, Warszawa 1984.
- [12] Wojciechowski E., *Teoretyczne podstawy zarządzania publicznego*, [w:] *Obszary metropolitalne a rozwój regionalny i lokalny*, red. K. Szolek, A. Póltorak-Zakrzewska, „Biblioteka Regionalisty” nr 4 (1/2004), Wrocław 2004.
- [13] Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2003.
- [14] *Zarządzanie i administracja publiczna w XXI w. Nowe tendencje i nowe techniki*, Sprawozdanie z XXV Międzynarodowego Kongresu Nauk Administracyjnych, Ateny 9 – 13 lipca 2004 r.

DETERMINANT OF CHANGES IN THE PUBLIC ADMINISTRATION. SELECTED PROBLEMS

Summary

Presently, the public administration faces many problems which make its activity more difficult. There are also many serious challenges it is confronted with. Although the system of public administration has changed since 1990's it is still inefficient from the organizational and financial point of view. Moreover, it is not prepared to adapt modern methods of management. According to specialists, the methods used by the administration presently do not guarantee its professionalism.