

Eugeniusz Wojciechowski

Uniwersytet Łódzki

NOWOCZESNE WŁADZE PUBLICZNE W WARUNKACH GLOBALIZACJI

1. Wstęp

Procesy gospodarcze (ujawniające się coraz szerzej w skali globalnej), oczekiwania społeczne oraz dynamiczny rozwój technologii wpływają na zakres i sposób funkcjonowania sektora publicznego. Stwarza to nowe wyzwania i perspektywy przekształceń dla jednostek działających w obrębie tego sektora. Ze względu na miejsce zajmowane w systemie decyzyjnym i charakter podejmowanych decyzji kwestia ta dotyczy bardziej sfery procesów regulacyjnych (według J. Kornaia), w mniejszym zaś procesów realnych (wykonawczych). Szczególną rolę w procesach zarządzania i rządzenia odgrywają władze i administracja publiczna¹. Pełnią one doniosłą funkcję w systemie państwa i gospodarki. Instytucje te podejmują kluczowe decyzje, określają i kształtują politykę państwa oraz budują główne systemy publiczne w obszarach, w których toczy się życie społeczne i gospodarcze².

Problemem merytorycznym w analizie ekonomicznej nie jest poszukiwanie granic rozległości władzy publicznej (i administracji)³, lecz budowanie warunków i mechanizmów władzy, aby była ona silna i sprawna. D. Osborne i T. Gaebler [1992, s. 48-49] stwierdzają, że władza jest instrumentem, który staje się przestarzały, a

¹ Przez władzę będziemy rozumieć organy państwa (w tym samorządu terytorialnego), a jej sprawowanie jako rządzenie. W jej skład wchodzi instytucje publiczne. W pewnym sensie funkcję władzy pełnią jednostki administracji publicznej, obsługujące i realizujące decyzje organów władzy.

² Sens tej woli dobrze oddaje stwierdzenie Julesa Muisa (wiceprezydenta Banku Światowego, Melbourne 1999), że „bez zdrowego sektora publicznego nie ma zdrowego sektora prywatnego” (za: [Nowak 2000, s. 23]).

³ Na gruncie teorii ekonomii nadal aktualny jest dylemat: ile państwa (a zarazem rynku) w gospodarce? Niektóre poglądy zakładają nawet daleko posuniętą prywatyzację państwa, widząc w tym jedynie skuteczny sposób na lepsze zaspokajanie potrzeb społecznych.

kwestia zasadnicza polega na dążeniu do lepszej władzy (lepszego rządzenia). Z tego powodu szczególnego znaczenia nabierają takie aspekty, jak: charakter (typ) władzy i jej jakość, które coraz widoczniej stają się obiektem zainteresowania nauki.

Tradycyjnym pojęciem używanym dla opisu zachowań władz publicznych był *government*. Z czasem zostało ono wyparte przez *public management*, a ostatnio *governance*. Ewolucja ta obrazuje jakościowe zmiany rządów w Europie Zachodniej i USA. *Governance* jako umiejętność rządzenia w wersji brytyjskiej była traktowana jako nowy sposób zarządzania sprawami publicznymi [Pietrzyk 2004, s. 10]. Upraszczając, dla celów analitycznych można przyjąć terminy – zarządzanie publiczne i rządzenie, jako zamienniki.

Kryzys władzy, rozczarowanie polityką i trudności w rozwiązywaniu doniosłych problemów sprawiły, że poszukuje się nowych wartości i nowych sposobów rządzenia. W dokumentach organizacji międzynarodowych pojawił się w związku z tym termin – „dobre zarządzanie” (*good governance*). W latach osiemdziesiątych XX w. Bank Światowy i inne instytucje, nakłaniając kraje rozwijające się do właściwego zarządzania, określały pożądane atrybuty i cechy jakościowe dobrego rządzenia [Osborne 1991, s. 35].

Przedmiotem opracowania jest próba specyfikacji kluczowych cech i zasad funkcjonowania władzy i administracji publicznej, pod których adresem postulowane są cechy nowoczesności. Nie budzi dyskusji, że systemy sprawowania władzy *sensu largo* (razem z administracją publiczną) wymagają zmian, niekiedy gruntownych. Potrzeba ta wynika z wzajemnego połączenia skutków procesów zachodzących w skali światowej oraz uwarunkowań regionalnych i lokalnych. To właśnie od siły władzy publicznej, jej nowoczesności i jakości zależy, czy będą stworzone należyte warunki do poprawy efektywności gospodarowania (cele ekonomiczne) oraz lepszego zaspokajania potrzeb społecznych (cele społeczne).

Zaproponowany opis działania władz publicznych ma charakter ekonomiczny, a zatem dotyczy postaw zorientowanych na efektywność rozwiązań w sektorze publicznym. Dzięki specyfikacji kolejnych zachowań władz publicznych możliwa jest ogólna ocena procesów modernizacji systemów, w których działają. Ze względu na interdyscyplinarny charakter podnoszonych zagadnień szczegółowych, niektóre wywody mogą być dyskusyjne. Siłą rzeczy, z uwagi na skrótową formę przekazu, opracowanie stanowi jedynie zasygnalizowanie tematu.

Władza i administracja publiczna funkcjonują w poszczególnych krajach w różnych systemach (urzędach) i odznaczają się wyraźnie zarysowaną specyfiką założeń i sposobów postępowania. W literaturze specjalistycznej przyjmuje się na ogół, że do przełomu lat 70. i 80. (XX w.) dominujący był model (traktowany dziś jako tradycyjny czy wręcz klasyczny) wyraźnie nawiązujący do Weberowskiej koncepcji biurokracji idealnej. Jest on silnie scentralizowany, sformalizowany i nakierowany na tzw. administracyjne zarządzanie w sektorze publicznym. Jego sensem jest działalność w ramach jasno i precyzyjnie zdefiniowanych struktur,

procedur i przepisów [Mazur 2005, s. 52-57]. Był on wielokrotnie obiektem krytyki z wielu punktów widzenia; zarzucano mu małą skuteczność i efektywność w rządzeniu publicznym. Stanowiło to przesłankę do wdrażania w sektorze publicznym nowego podejścia określanego modelem rynkowym lub menedżerskim (*new public management*), wykorzystującego rozwiązania i techniki typowe dla sektora prywatnego (por. [Zalewski 2005, s. 11-74; Nowak 2000a]). Także i ten model stał się przedmiotem negatywnych ocen i nie w pełni przekonujących dowodów jego użyteczności praktycznej. Na tym gruncie wyrosła kolejna, alternatywna koncepcja, nazywana *public governance* lub *networked governance*, uwzględniająca czynniki partycypacji społecznej i współpracy [Jabłoński 1999, s. 75-93; Czaputowicz 2005, s. 16-18].

2. Cechy władz publicznych

Analiza i ocena tych systemów działania władzy i administracji publicznej z osobna usuwają z pola widzenia istotny element, jakim jest poszukiwanie wspólnych mianowników dla działań obejmujących modernizację sposobu sprawowania władzy publicznej w świetle tendencji światowych. Autor zrezygnował z tego świadomie, eksponując jedynie główne, lecz wspólne zasady i cechy postępowania władzy publicznej w warunkach gospodarki rynkowej. Specyfikację cech działania nowoczesnej władzy publicznej w świetle tendencji światowych oparto na opracowaniach krajowych i zagranicznych⁴.

Podejście strategiczne. W działaniu władze publiczne (tak jak w sektorze prywatnym) operują coraz wyraźniej odpowiednio dłuższą perspektywą czasu, przechodząc od ujęć krótkookresowych do długofalowych. Pomocne jest w tym uwzględnienie elementów planowania i zarządzania strategicznego. Chodzi o to, by w samym rządzeniu publicznym wykorzystywać również wdrażanie efektów planowania i kontrolę ich realizacji. Strategiczne myślenie uwzględnia silny wpływ władz publicznych w procesie planowania i określenia celów, zadań i priorytetów rozwojowych⁵.

W planowaniu strategicznym stosuje się całościowe podejście do rozwiązywania problemów, tj. odnoszące się do każdego istotnego aspektu działalności oraz uwzględniające wszystkie czynniki mające wpływ na rezultaty (zarządzanie holistyczne). Konieczna się staje ciągła modyfikacja, aktualizacja i korygowanie przedsięwzięć rozwojowych. Sama strategia i jej wdrażanie nie zapewnią skuteczności, zatem trzeba uruchomić mechanizmy kontrolno-oceniające i procedury monitorowania. Dla czytelności decyzyjnej i osłabienia wpływu czynnika politycz-

⁴ W analizie wykorzystano m.in. takie pozycje, jak: [Giuliani 2003; *Administracja publiczna...* 2005; Czaputowicz 2005; *Efektywna polityka...* 2005; Issermann 1996; Osborne, Gaebler 1992; *Nowe publiczne zarządzanie...* 2005; Wojciechowski 2003; Osborne 1991; *Strategic Management...* 2005; Hartley 2005; Bryson 1995; Schedler, Proeller 2003].

⁵ W tym znajduje wyraz metoda *collaborative planning*, której treścią jest uspołecznienie planowania strategicznego.

nego ważne jest rozdzielenie poziomu (funkcji) strategicznego od poziomu operacyjnego (administracji). Jakość i skuteczność działań rozwojowych władz publicznych są silnie determinowane przez specyfikę sektora publicznego, w której krótki horyzont czasu (zwykle okres kadencji) staje się istotnym ograniczeniem.

Orientacja na wyniki (rezultaty) oraz ich kwantyfikacja. Wyraźną tendencją w funkcjonowaniu władz publicznych jest odchodzenie od nakładów jako miary efektów (orientacja tradycyjna). W związku z tym słabsza staje się opinia, że organizacje publiczne działają nie według wyników ekonomicznych, lecz według osiągania celów w kategoriach służby czy misji. Nic nie stoi na przeszkodzie, by instytucje publiczne były nastawione na osiągnięcie konkretnych wyników, a nie na realizację zadań. Sama ocena działania dokonywana jest poprzez wyniki. Przesłanką innego nastawienia władz publicznych jest dążenie do poprawy efektywności funkcjonowania organizacji publicznych. Istotną kwestią staje się mierzenie i ocena osiągniętych rezultatów. Nadto w sektorze publicznym często ma miejsce opóźnienie wystąpienia efektów w stosunku do nakładów, co prowadzi do zniekształcenia relacji nakłady – efekty.

W sferze finansowej mocno akcentuje się wiązanie wydatków z rezultatami. Powszechną regułą w gospodarkach wysoko rozwiniętych jest wykorzystywanie formuły *value for money* i zorientowanie w systemie ocen na efekty uzyskane z konkretnych nakładów. Dobrym przykładem jest budowa budżetów według technik pozwalających określić rezultaty z poniesionych wydatków oraz faktyczny koszt realizacji danego zadania publicznego (np. tzw. budżety zadaniowe).

Decentralizacja władzy. Punkt wyjścia stanowi kompetencyjna zasada pomocniczości, wyznaczająca rolę i znaczenie poszczególnych poziomów rządzenia publicznego w procesie podziału uprawnień władzy publicznej pomiędzy rząd centralny a władze lokalne (regionalne)⁶. Przekazywanie części władzy publicznej na niższe poziomy reprezentacji terytorialnej stanowi warunek konieczny poprawy efektywności gospodarki i jakości świadczonych usług publicznych. Decentralizacja funkcji państwa dotyczy przede wszystkim funkcji alokacyjnej, gdyż funkcje: redystrybucyjna i stabilizacyjna należą do rządu centralnego. Przekazywaniu władzy publicznej powinna towarzyszyć odpowiednia decentralizacja adekwatnych środków, co uznaje się za standard gospodarowania środkami publicznymi. Warunek efektywnościowy i lepsza obsługa obywatela prowadzą do wykorzystywania rozwiązania w postaci wydzielania określonych zadań lub funkcji (*fragmentation*) i przekazania ich do wykonania wyspecjalizowanej instytucji (agencji) zajmującej się świadczeniem usług publicznych.

⁶ Warto w tym miejscu przytoczyć art. 4 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego definiujący zasadę pomocniczości, sytuujący odpowiedzialność za sprawy publiczne w tych władzach, które znajdują się najbliżej obywatela.

Władze przedsiębiorcze i profesjonalne. Nowe wyzwania i warunki działania sektora publicznego wymuszają nowy sposób postępowania władz publicznych. Stają się one bardziej aktywne, kierują się rygorami efektywności i wykorzystują mechanizmy ekonomiczne. Coraz szerzej w sektorze publicznym jest obecny menedżerski styl zarządzania (stanowi on podstawę *new public management*), a wysokiej klasy specjalista staje się czołową postacią w administracji publicznej. Władze publiczne zmuszone są poszukiwać nowych źródeł pozyskiwania środków oraz sposobów efektywnych zmian na rzecz racjonalizacji działań (w tym redukcji kosztów działalności). Postulat zwiększania profesjonalizmu w zarządzaniu publicznym oznacza zdolności do umiejętnego korzystania z zaplecza decyzyjnego (konsultanci, eksperci, doradcy, pełnomocnicy). W tym miejscu warto przytoczyć zasadę R. Giulianiego [2003, s. 122 i nast.]: „otaczaj się wybitnymi ludźmi, zastanawiaj się, a potem decyduj”. Przedsiębiorczy charakter władz publicznych sprowadza się do – nowej jakościowo – filozofii działania, wedle której lepiej „sterować zamiast wioślować” [Osborne, Gaebler 1992, s. 50-80]. Sterowanie oznacza kształtowanie warunków rozwoju i regulowanie zachowań racjonalnych, wioślowanie zaś – bezpośrednie zaangażowanie się w świadczenie usług publicznych. Biorąc pod uwagę budżet, władze przedsiębiorcze dbają jednocześnie o dochody (komercjalizacja) i ekonomizację (racjonalizacja wydatków).

Władze zorientowane prorynkowo i konkurencyjnie. Ograniczoność zasobów i silna presja ze strony popytu wymuszają nowy sposób zachowania się władz publicznych. Muszą one kierować się coraz bardziej filozofią rynkową i uzyskiwać wspomaganie zmian poprzez rynek, w celu wykonywania zadań publicznych. Z tego powodu w sektorze publicznym wykorzystywane są mechanizmy rynkowe i *quasi*-konkurencyjne. Ze względu na to, że rynki w sektorze publicznym nie są konkurencyjne (brak wyborów), w imieniu wyborców dokonują tego władze publiczne. Mają one poprzez administrację dostęp do szerokiego zestawu metod i technik nowoczesnego zarządzania, sprawdzających się w sektorze prywatnym. W wielu przypadkach efektywne jest zdecydowanie się na prywatyzację (zadań, usług, majątku, przedsiębiorstw), co wymaga restrukturyzacji działalności. W sferze gospodarczej rozwinął się model rynkowo-regulacyjny polegający na rozdzielaniu zadań strategicznych (politycznych) i funkcji operacyjnych (administracyjnych). Znajduje to odzwierciedlenie w separacji funkcji regulacyjnych od funkcji wykonawczych (operator). Te pierwsze realizują właśnie władze publiczne, drugie zaś – podmioty zajmujące się bezpośrednio świadczeniem usług publicznych. Model ten jest charakterystyczny dla koncepcji *new public management*, zalecanej do wykorzystania w sektorze publicznym.

Orientacja na klienta i jego potrzeby. Miarą sukcesu władz publicznych jest zadowolenie wyborcy (i ponowny wybór polityków), natomiast administracji publicznej – satysfakcja odbiorcy usług, traktowanego w kategoriach klienta. W nowej filozofii postępowania interes szeroko pojmowanego klienta stanowi punkt

wyjścia do dalszego działania. Tak jak w sektorze prywatnym, powinnością władz publicznych jest utrzymanie ciągłego związku z klientem (obywatelem) oraz kompleksowość oferowanych usług. Działalność władz publicznych nacechowana jest coraz wyraźniejszymi elementami *clientingu*. Należy zwrócić uwagę, że w sektorze publicznym nie występuje skuteczny mechanizm przyciągania klienta. Alternatywy należy upatrywać we wzroście atrakcyjności programów i lepszej jakości usług publicznych. Z tej przyczyny w systemach administracyjnych wdrażane są różne techniki zarządzania jakością oraz zapewnienia przyjazności urzędów. Władze publiczne powinny być dostępne, jawne i transparentne. Zasady te ułatwiają życie publiczne, powodując wzrost jego jakości.

Ranga zmian organizacyjnych. Władze publiczne mogą wykorzystywać różne struktury organizacyjne. Polegają one na usprawnieniu (doskonaleniu) istniejących (filozofia *total quality management* – TQM, *lean management*) lub zmianach samej logiki działania poprzez przeprowadzenie reform modernizacyjnych (*business process reengineering*). Budowa nowej struktury organizacyjnej ma zapewnić wyższą kulturę organizacyjną i nawiązywać w wielu przypadkach do rozwiązań stosowanych w sektorze prywatnym. W sferze zarządzania i w sferze wykonywania zadań publicznych wzorem firm rynkowych wykorzystuje się m.in.: *outsourcing* i *benchmarking* jako techniki obniżenia kosztów świadczonych usług. Istotne znaczenie ma *downsizing*, czyli tworzenie małych, samodzielnych jednostek organizacyjnych, zmniejszenie ich liczby oraz spłaszczenie struktur organizacyjnych. Nie wyklucza to integracji jednostek funkcjonalnych, jeżeli jest to uzasadnione. Coraz częściej w zarządzaniu publicznym projektuje się struktury organizacyjne mające charakter sieciowy (*network*), wykorzystujące system różnego rodzaju powiązań pomiędzy uczestnikami biorącymi udział w realizacji wspólnej sprawy (np. rozwój regionalny). Element ten jest cechą specyficzną koncepcji *public governance*.

Podejście (myślenie) procesowe. W podejściu tym przyjmuje się reorientację wyrażającą się skupieniem na nabywcy (kliencie) i analizie procesów. Charakterystycznym elementem jest odejście od działania w strukturze funkcjonalnej do struktury ukierunkowanej na proces. Jednocześnie traci na znaczeniu dotychczasowa dominacja procedur (sformalizowanych sposobów działania). Koncepcja ta nawiązuje do imperatywu ciągłego i kompleksowego doskonalenia (*kaizen*). Istota podejścia oznacza, że podmioty i władze publiczne muszą zmienić organizacje w taki sposób, by sama stała się procesem jako całość. Znaczenie tej orientacji dla władz publicznych odnosi się nie tylko do samej filozofii sprawowania władzy, lecz również do kształtowania warunków dla realizacji przyjmowanych celów i zadań publicznych.

Władze współpracujące i partnerskie. Jest to banalne, ale warto przypomnieć, że na dłuższą metę działanie oparte na kooperacji i współpracy jest bardziej opłacalne niż bezpośrednia rywalizacja. W skali globalnej zasięg i wyraz proble-

mów społecznych i gospodarczych dostatecznie to uzasadniają. Spektrum podejmowania owej współpracy jest w praktyce dość rozległe: od projektów uruchamianych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (*public private partnership*), poprzez współpracę z organizacjami pozarządowymi i instytucjami gospodarczymi, aż po – efektywne społecznie i wynikające z mechanizmu demokracji – popieranie inicjatyw obywatelskich i bezpośrednie współdziałanie z obywatelami oraz ich grupami w rozwiązywaniu palących problemów publicznych.

Znaczenie względów etycznych. Styk biznesu i działalności publicznej stanowi źródło praktyk korupcyjnych. Obok konieczności poprawy jakości prawa, deregulacji gospodarki, modernizacji funkcjonowania instytucji publicznych, presji mediów – doniosłej rangi nabiera właśnie czynnik etyczny. Znajduje on wyraz w tworzeniu i propagowaniu kodeksów etycznych i różnych standardów postępowania, uznanych za niezbędne w działalności publicznej. Są one szeroko wykorzystywane w służbach cywilnych i w samorządach terytorialnych w wielu krajach. Promowanie etyki w administracji publicznej i w zarządzaniu publicznym staje się jednym z najważniejszych celów reformowania systemów publicznych. Służą temu kampanie i akcje informacyjne wśród mieszkańców, którzy muszą być szeroko poinformowani o zasadach kodeksów i ich formach. Działalność publiczna charakteryzuje się silną społeczną odpowiedzialnością, ponieważ opinia publiczna jest wyjątkowo wrażliwa na skandale, afery i rażące nieprawidłowości. Wagę tego dobrze oddaje stwierdzenie, że „prywatne życie polityka musi być publiczne”.

Władze elastyczne. Tak jak w organizacji rynkowej, również władza i administracja publiczna powinny cechować się działaniem elastycznym. Wpływ globalizacji dodatkowo zaostrza nowe wyzwania. Otwartość na zmiany jest oczywista, gdyż otoczenie (bliższe i dalsze), w którym funkcjonujemy, staje się coraz bardziej dynamiczne, złożone, nieciągłe, tworząc tym samym warunki nieprzyjemne i nieznane. Dobre rządzenie publiczne musi przystosowywać się do tych zmian i wykorzystywać niepewność otoczenia, ponosząc odpowiednie ryzyko. Przystosowanie się do trudnych warunków otoczenia ma charakter nie tylko adaptacyjny, lecz w równej mierze innowacyjny. Władze innowacyjne działają w sposób nowatorski i wyprzedzający, podejmując, inspirując lub pobudzając do lepszego działania. Dzięki takim postawom władza publiczna nabiera cech konkurencyjności, tj. pozwalających zdobyć i utrzymać przewagę nad innymi i być w ten sposób atrakcyjną dla mieszkańców i przedsiębiorców.

Władze uczące się (inteligentne). Konsekwencje zmian wynikających z procesu budowy społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy dotyczą bezpośrednio władz publicznych. Wpływa stąd konieczność ciągłego procesu uczenia się polityków, specjalistów, zespołów i całych organizacji. Także współczesne władze i administracja publiczna muszą uczestniczyć w procesie uczenia się nowego. Warto w tym miejscu przywołać cechę samoorganizacji, czyli zdolności do permanentnego, samodzielnego uczenia się w celu modernizacji kształcenia

samokształcenia i podnoszenia kwalifikacji specjalistycznych. Akcent na tzw. czynniki miękkie (wiedza, informacja, umiejętności) pozwala być konkurencyjnym i innowacyjnym, a wszystko to skupia się w kapitale ludzkim i jego jakości. Uzupełnieniem innowacji w zarządzaniu publicznym jest uczenie się na własnych (drożej) i innych błędach (taniej) oraz baczna i wnikliwa analiza doświadczeń płynących z historii (według założeń postmodernizmu – wszystko już było).

Władze kierujące się poczuciem misji. Władze publiczne obejmujące segment polityczny (pochodzący z wyborów) z założenia orientują się na wartości i cele, biorąc pod uwagę kryteria społeczne. Z kolei administracja publiczna skoncentrowana jest głównie na sposobach działania i osiąganiu celów politycznych (kryteria ekonomiczne). Misja rozumiana jako poczucie powołania, poświęcenia, jest hasłem ulubionym i często podnoszonym jako czołowy wyznacznik zachowania polityków. Nie ulega wątpliwości, że w rządzeniu publicznym mamy do czynienia z przewagą elementów politycznych nad ekonomicznymi. Misja to inaczej dążenie do osiągnięcia celów społecznych, natomiast działanie gospodarcze to dbałość o jakość życia i rozwoju. Wydaje się, że trafniejsze w tym kontekście byłoby użycie kategorii służby publicznej. Pełnienie w sektorze publicznym roli służebnej (a nie jako konieczności zawodowej) jest najważniejszą regułą zarządzania (także publicznego – E.W.) [Clarke, Stewart 1997, s. 87].

Ważność przywództwa. Coraz powszechniej uważa się, że istotnym zasobem w zarządzaniu (od państwa, aż po firmę) jest przywództwo (*leadership*), nie tylko mądre, ale i poparte autorytetem. Kluczową rolę odgrywają w tym politycy, liderzy różnej skali i autorytety w postaci znanych cenionych osób, kręgów zawodowych czy życia publicznego⁷. Jest rzeczą wiadomą, że własny przykład lepiej uwiarygodnia działania, obliuguje i tworzy presję bądź motywację skierowaną do podległego personelu. Czynne zaangażowanie, podjęcie roli orędownika zmian daje silny impuls do działania dla innych, budując w ten sposób koalicję sił do realizacji określonego przedsięwzięcia czy osiągnięcia celu. Nawet w sytuacji mnogości osób aktywnych, któraś z nich musi podjąć rolę przywódcy, tj. przeprowadzić bądź koordynować różne działania w celu zapewnienia ich harmonii.

Władza silna (sprawna). Polega nie na stosowaniu wszechwładnego aparatu przymusu, lecz na zdolności do wypełniania elementarnych funkcji państwa. Siła władzy opiera się na tworzeniu stabilnego prawa i działania w interesie pojedynczego obywatela. Oczekuje się, że istnieje wola polityczna przeprowadzenia niezbędnych zmian oraz dostateczna determinacja i konsekwencja w działaniu. Władza silna oznacza umiejętność rozwiązywania problemów i ujawnia się w skuteczności i zdecydowanej realizacji celów. W tym sensie można mówić o radykalnej władzy jako o pełnym i całościowym rozstrzygnięciu problemów czy dylematów.

⁷ Według przywoływanego już R. Giulianiego, mądrość władzy w tym znaczeniu objawia się w obiecywaniu mniej, a wywiązywaniu się z nawiązką. Dobrze do tego pasuje kolejna zasada, że należy rozwijać i przekazywać w działaniu mocne przekonania [Giuliani 2003, s. 182-238].

3. Uwagi końcowe

Przedstawione wywody, w istocie jedynie sygnalizujące problemy, pozwalają na sformułowanie następujących konstatacji:

- Władze publiczne stanowią operat pojęciowy o charakterze ogólnym, w którego skład wchodzi dwa segmenty. Z jednej strony jest to czynnik polityczny, obejmujący osoby pochodzące z wyborów (władze publiczne *sensu stricto*), z drugiej zaś aparat administracji publicznej, pracujący na rzecz polityków i wykonujący funkcje i zadania publiczne w ramach systemu państwa. Administracja ma w znacznym stopniu charakter władzy publicznej.
- Władze publiczne przekształcają się, przyjmując różne style i sposoby rządzenia. O ile natura władzy pozostaje bez zmian, o tyle coraz wyraźniej ewoluuje jej filozofia, znajdująca odzwierciedlenie w przyjmowaniu logiki, założeń i narzędzi nowoczesnego rządzenia. Prezentowane w opracowaniu cechy władz publicznych stanowią wyraz teoretycznych koncepcji uzasadniających potrzebę modernizacji państwa i administracji.
- Wspólnym mianownikiem jakościowej przemiany władz publicznych jest stopniowe przechodzenie od ujęć hierarchicznych i proceduralno-formalnych (model tradycyjny) do zastosowań efektywnościowych, posługujących się rozwiązaniami zaczerpniętymi z sektora prywatnego (*new public management i public governance*).
- Konkretny sposób i zakres wykorzystywanych instrumentów w rządzeniu publicznym powinien być traktowany sytuacyjnie, tj. dostosowany do lokalnych, czy regionalnych warunków i specyfiki. Tak się dzieje w praktyce, gdzie mamy do czynienia z różnym zakresem zastosowania instrumentów w modernizacji władz publicznych.

Literatura

- Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Bryson M., *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organization*, Jossey-Bass Publ., San Francisco 1995.
- Clarke M., Steward J., *Local Government and the Public Service Orientation*, [w:] *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego I demokracji lokalnej*, Brytyjski Fundusz know-how, Fundacja Współpracy, Warszawa 1997.
- Czaputowicz J., *Zarządzanie w administracji publicznej w dobie globalizacji*, „Służba Cywilna” 2005 nr 10.
- Efektywna polityka i administracja*, Związek Miast Polskich, Österreichischer Städtbund, Poznań 2005.
- Giuliani R.W., *Przywództwo*, Wyd. „M”, Kraków 2003.
- Hartley J., *Innovation in Governance and Public Services: Past and Present*, „Public Money and Management” 2005 (January).

- Issermann A.M., *Polityka i praktyka rozwoju gospodarczego w USA*, „Samorząd Terytorialny” 1996 nr 12.
- Jabłoński A.W., *Tendencje przeobrażeń administracji publicznej na zachodzie*, [w:] *Administracja i polityka*, red. A. Ferens, J. Macek, Wyd. UW, Wrocław 1999.
- Mazur S., *Historia administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Nowak W.A., *Nowe zarządzanie sektorem publicznym*, „Master of Business Administration” 2008 nr 1.
- Nowak W.A., *Strategia rekonstrukcji sektora publicznego*, „Master of Business Administration” 2000 nr 3.
- Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, SGH, Warszawa 2005.
- Osborne D.G., Gaebler T., *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Media Rodzina, Poznań 1992.
- Osborne D.G., *Jak lepiej rządzić*, „Samorząd Terytorialny” 1991 nr 10.
- Pietrzyk J., *Globalizacja, integracja europejska a rozwój regionalny*, [w:] *Władza, innowacyjność, przedsiębiorczość a rozwój regionów*, red. A. Jewtuchowicz, Wyd. UŁ, Łódź 2004.
- Schedler K., Proeller I., *The New Public Management. A Perspective from Mainland Europe*, [w:] *New Public Management. Current Trends and Future Prospects*, red. K. McLaughlin, S.P. Osborne, E. Ferlic, Routledge, London 2003.
- Strategic Management in Local Economic Development*, The World Bank, Bertelsmann Foundation 2005.
- Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003.
- Zalewski A., *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, SGH, Warszawa 2005.

MODERN PUBLIC AUTHORITIES IN THE PROCESS OF GLOBALIZATION

Summary

The paper discusses the public authorities in the context of their actions as a response to changes of conditions of the surroundings. The author refers to the analysis of the economic picture of public authorities and public administration. All changes in the surroundings influence transformation in the public systems understood as reforms (modernization) or rationalization. Identification of general characteristic features of public authorities constitutes the main subject of this article.