

Małgorzata Rogowska

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

NOWE TRENDY W FUNKCJONOWANIU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Streszczenie: Obserwowane obecnie zmiany, utożsamiane m.in. z postępującą globalizacją, przenikają wszystkie dziedziny życia ludzkiego i dotyczą w praktyce wszystkich podmiotów. Zmieniają warunki funkcjonowania, powodują, że problemy stają się bardziej kompleksowe i coraz trudniejsze do przewidywania. Przenikają także do struktur stanowiących administrację publiczną i wymuszają zmiany.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, lokalizm, *governance*, kapitał społeczny.

1. Wstęp. Nowe wyzwania

Administracja zawsze oznacza służbę lub działalność wykonawczą, sprawowaną w stosunku do kogoś lub czegoś ważniejszego, zwierzchniego, decydującego. Jest instrumentem służącym osiągnięciu celu, który w założeniu nie jest celem własnym, lecz wykonywanym z woli zwierzchnika. H. Izdebski istotę administracji publicznej sprowadza do służby społeczeństwu przez dostarczanie usług publicznych i charakteryzuje ją jako jeden z elementów systemu organizacji społecznej liberalnego państwa demokratycznego, którego pozostałymi elementami są: system polityczny, prawo, gospodarka rynkowa i społeczeństwo obywatelskie¹. Cechą charakterystyczną i nadrzędną administracji publicznej jest więc jej wykonawcza działalność, a w krajach demokratycznych powinna być ona realizowana wyłącznie w granicach określonych przez prawo. Podwaliny funkcjonowania nowożytnej administracji publicznej stworzył M. Weber². Uważał on, że nowoczesna kultura wymaga istnienia aparatu administracji opartego na specjalizacji i działającego skutecznie. Aparat ten

¹ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2004, s. 22.

² *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, PWN, Warszawa 2005, s. 52 i n.

jest trwały i wprowadza pewien ład i porządek. W modelu biurokratycznej organizacji wyróżnił kilka kluczowych cech:

- władzę organizacyjną sprawują urzędnicy o odpowiednich kwalifikacjach w dziedzinie administrowania,
- urzędnicy zorganizowani są w system biur i stanowisk na zasadzie hierarchicznej,
- biuro i stanowiska wyposażone są w stałe, niezależne od ludzi, którzy je aktualnie zajmują, zakresy obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności,
- uprawnienia decyzyjne i odpowiedzialność są skoncentrowane na najwyższych szczeblach istniejących hierarchii,
- sprawność działania poszczególnych urzędników administracji oparta jest na motywach materialnych (wynagrodzenia, premie),
- organizacja zapewnia zatrudnionym w niej zawodowe bezpieczeństwo i stabilizację, a także możliwość awansu,
- stosunki między instytucją a pracownikami oparte są na umowach o pracę,
- każdy pracownik poddany jest formalnej kontroli i dyscyplinie pracy,
- pomiędzy stanowiskami istnieje ściśle określony podział kompetencji,
- przyjmowanie do pracy odbywa się na podstawie selekcji kandydatów (podstawą są kwalifikacje),
- sposób zarządzania polega na wydawaniu poleceń od wyższego szczebla do niższego.

Wizja Webera z przełomu XIX i XX wieku charakteryzowała inne społeczeństwo, borykające się z mniejszą skalą ingerencji sektora publicznego, z innymi problemami społecznymi i ekonomicznymi. Podstawowe zarzuty wobec modelu Webera to brak elastyczności oraz niezdolność do podejmowania racjonalnych decyzji w sytuacjach nietypowych, nieprzewidzianych przepisami i wykraczających poza kwalifikacje urzędników. Zdaniem R. Mertona, stanowi to tzw. wyuczoną nieudolność, czyli niezdolność do innowacji, co nie jest cechą pożądaną we współczesnym świecie nacechowanym niepewnością, gwałtownością występujących zmian, potrzebą rozwiązań niesztampowych, oryginalnych, kreatywnych³.

W następstwie zmiany paradygmatu formy sprawowania władzy ewoluują w kierunku zdecentralizowanych sieci, w których kontrola przejmowana jest w coraz większym stopniu przez struktury lokalne i regionalne, a w sprawowanie władzy zaangażowane są przede wszystkim związki nieformalne o charakterze pozarządowym.

Globalizacja i towarzyszące jej procesy, np. integracja, odsuwają na dalszy plan terytorium państwa jako czynnik decydujący o przebiegu współczesnych zjawisk społecznych i gospodarczych. Zdaniem niektórych państwa narodowe stają się jednostką nienaturalną, wręcz dysfunkcjonalną⁴. Związane jest to m.in. z utratą suwe-

³ J. Czapotowicz, *Zarządzanie w administracji publicznej w dobie globalizacji*, maszynopis powielony.

⁴ Tamże.

Tabela 1. Sposoby rządzenia w erze industrializacji i informatyzacji

Cecha	Era industrializacji	Era informatyzacji
Forma organizacji	Scentralizowana, dowodzenie i kontrolowanie, hierarchia i biurokracja	Zdecentralizowana sieć, koordynowanie
Produkcja	Masowa produkcja i konsumpcja, standaryzacja	Elastyczna produkcja, nastawienie na klienta
Poziom rządzenia	Poziom państwa i systemu międzynarodowego	Kontrola na poziomie lokalnymi regionalnym
Zarządzanie	Korporacyjne	Proliferacja aktorów pozarządowych
Sprawowanie władzy	Bezpośrednie zarządzanie i dostarczanie usług	Wzrost roli struktur pośredniczących
Perspektywa świata	Międzynarodowość	Regionalizm

Źródło: K.P. Jarobe, *Globalization: one World, two Versions*, [w:] *Globalization and Social Governance in Europe and the United States*, European Commission, Forword Studies Unit, Working Paper 1999, s. 20; cyt. za: J. Czaputowicz, *Zarządzanie w administracji publicznej w dobie globalizacji*, maszynopis powielony.

renności na rzecz organizacji ponadnarodowych i przedsiębiorstw transnarodowych. W efekcie obywatele kwestionują władzę państwową i przenoszą swoją lojalność do grup lokalnych i regionalnych o różnych charakterze. Potwierdzeniem tej tezy jest niski udział w wyborach przedstawicieli do organów państwowych, oszukiwanie w podatkach, emigracja⁵. W literaturze można spotkać także opinie, że globalizacja nie osłabia suwerenności państwa, zmusza je bowiem do poprawy zarządzania i efektywności, stawia przed państwem nowe, bardziej skomplikowane wyzwania. Struktury państwowe wtapiają się w układ międzynarodowy, a instytucje upodobniają się do siebie, następuje konwergencja systemów politycznych, ale w konsekwencji nie oznacza to zaniku państwa⁶.

2. Lokalizm i kapitał ludzki

Wraz z przechodzeniem do nowego paradygmatu rozwoju następuje przewartościowanie czynników materialnych i wzrost znaczenia czynników niematerialnych. Punkt ciężkości w sprawowaniu władzy przesuwają się także z centrów do układów lokalnych. Przynosi to określone konsekwencje, zarówno pozytywne, jak i negatywne (por. tab. 2). Niekorzystne aspekty dotyczą wzrostu niepewności, ale także do-

⁵ Tamże.

⁶ Tamże.

Tabela 2. Podstawowe założenia dwóch koncepcji organizacji życia społeczno-gospodarczego

Kategoria	Lokalność	Centralność
Przestrzeń	Przestrzeń jako wartość użytkowa	Przestrzeń jako pole realizacji celów gospodarczych i czynnik maksymalizacji produkcji
Cele	Zabezpieczenia społeczne, jakość życia, ochrona przyrody i przestrzeni historycznej	Infrastruktura zapewniająca odpowiednie warunki produkcji i funkcjonowania gospodarki
Struktura władzy	Samorządność na bazie terytorialnej partycypacji obywateli	Racjonalizacja biurokratyczna, autorytaryzm, izolacja aparatu zarządzającego
System kulturowy	Tożsamość, autonomia kulturowa, tradycje historyczne, komunikacja dwustronna, informacja, empatia	Monopol przekazów i jednostronny strumień informacji, kultura masowa, standaryzacja znaczeń, atomizacja i izolacja społeczna

Źródło: *Problemy rozwoju regionalnego i lokalnego. Studia z gospodarki przestrzennej*, red. B. Jałowiecki, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1988, s. 50.

stawania się mieszkańców wspólnot terytorialnych do globalnych „megatrendów”, a przez to zanik tożsamości lokalnej (tworzenie się społeczeństwa informacyjnego, zanikanie więzi społecznych), a także konieczność przystosowania się gospodarki lokalnej do specyfiki nowej gospodarki (co w wielu przypadkach może wymagać restrukturyzacji)⁷.

W nowej rzeczywistości gospodarczej zmienia się także sposób postrzegania czasu i przestrzeni, czy wręcz dokonuje się „kurczenie się” czasoprzestrzeni (głównie dzięki rozwojowi technik komputerowych i telekomunikacyjnych), a podstawą sprawnego funkcjonowania nowoczesnej społeczności staje się mobilność. Światowa gospodarka nabiera charakteru dualnego poprzez podział na rdzeń i peryferie (w niektórych przypadkach można wyróżnić jeszcze semiperyferie), wygranych i przegranych, ludzi będących ciągle w ruchu (poruszających się między metropoliami, identyfikujących się bardziej z firmą niż z miejscem) i ludzi przywiązanych do miejsca. Polaryzacja ta wynika z globalizacji, której przeciwstawiony zostaje proces ulokowania, rozumiany jako uniemożliwienie bądź ograniczenie ruchliwości⁸. Prowadzi to do zjawiska glocalizacji, podkreślającego komplementarność rozwijającego się procesu globalizacji i rosnącego znaczenia rozwoju lokalnego⁹. Jak twierdzi A. Jewtuchowicz, z jednej strony komunikacja medialna skutecznie zmniejsza dystans

⁷ D. Waldziński, *Skazani na lokalność? Społeczności lokalne wobec ekonomicznych konsekwencji współczesnych przemian kulturowo-cywilizacyjnych*, „Problemy Zarządzania” 2006, nr 3 (13), s. 143.

⁸ *Społeczności lokalne. Teraźniejszość i przyszłość*, red. B. Jałowiecki, W. Łukowski, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006, s. 57 i n.

⁹ A. Jewtuchowicz, *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005, s. 37.

dzielący różne części globu ziemskiego, przez co istniejące przyzwyczajenia i tradycje poddawane są wpływow czynników zewnętrznych, z drugiej zaś – pomimo rozmywania się pojęcia państwa narodowego w globalnej gospodarce – coraz bardziej zyskują na znaczeniu mechanizmy obronne własnej kultury czy tożsamości. Korzystanie z kultury globalnej nie wyklucza bowiem uczestnictwa w kulturze lokalnej, a wręcz przeciwnie, eksponuje ją¹⁰. Zatem w dobie globalizacji i społeczeństwa informacyjnego z jednej strony zwiększają się kontakty i powiązania sieciowe, z drugiej natomiast pojawiają się wspólnoty wirtualne, których granice nie pokrywają się z terytorialnymi¹¹.

W procesach rozwoju istotne są również specyficzne, unikatowe wartości wykształcone przez określoną społeczność, a także tzw. nowy kapitał, określany mianem kapitału społecznego. Ów kapitał charakteryzuje się tym, że nie przynależy do danej jednostki, lecz do społeczności, a jego wartość nie jest sumą zasobów posiadanych przez jednostki, lecz opiera się na różnorodności i jakości powiązań pomiędzy członkami danej społeczności. Za R. Putnmem pod pojęciem tym rozumieć należy „takie cechy organizacji społeczeństwa, jak zaufanie, normy i sieci, które mogą zwiększyć sprawność społeczeństwa, ułatwiając skoordynowane działania”¹², a tym samym przyczynić się do przyspieszania procesów rozwoju społeczno-gospodarczego.

3. Governance

Współcześnie można wyróżnić wiele nurtów modernizowania administracji publicznej. Szczególną rolę odgrywają tutaj koncepcje nowego zarządzania sektorem publicznym (*new public management*, NPM), które dominują w takich krajach, jak Wielka Brytania, Japonia, Szwecja, Australia, a także koncepcje nowej administracji publicznej (*new public administration*, NPA)¹³. Ciekawe ujęcie zawiera koncepcja Nowej Kultury Politycznej T.N. Clarka i wynikające z niej pojęcie nowych burmistrzów (*new mayors*), w którym następuje połączenie konserwatyzmu fiskalnego z szerokim ujęciem zabezpieczeń socjalno-opiekuńczych.

Chcąc przyrzeć się kierunkowi zmian, jakie dokonują się w jednostkach samorządu terytorialnego, należy podkreślić coraz większe dążenie do sprawnego świadczenia usług publicznych i przekazaniem zasobów i władzy ze szczebla centralnego na regionalny czy lokalny, a także włączenie w ten proces organizacji pozarządowych i podmiotów prywatnych oraz wykorzystanie organizacji międzynarodowych

¹⁰ Tamże, s. 38.

¹¹ Z. Bauman, *Glokalizacja, czyli komu globalizacja, a komu lokalizacja*, „Studia Socjologiczne” 1997, nr 3, s. 53–69; cyt. za: M. Sakowicz, *Modernizacja samorządu terytorialnego w procesie integracji Polski z Unią Europejską*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2007, s. 39.

¹² R. Putnam, *Demokracja w działaniu*, Wydawnictwo Znak, Kraków 1995, s. 258.

¹³ M. Sakowicz, wyd. cyt., s. 211.

Tabela 3. Współczesne trendy charakterystyczne dla funkcjonowania samorządów terytorialnych

Wyszczególnienie	Opis
Wymiar gospodarczy	zwiększa się zainteresowanie samorządów wspieraniem lokalnego rozwoju gospodarczego, a nie tylko wykonywaniem usług, za które są odpowiedzialne; sprawy gospodarcze stają się coraz częściej centrum strategii realizowanych w skali lokalnej/regionalnej
	na zachowania samorządów wpływają również nowe procesy, w tym nowe czynniki lokalizacji (takie jak: jakość i kwalifikacja siły roboczej, jakość środowiska, jakość życia w miejscu inwestowania) czy procesy globalizacji gospodarki zmieniające skalę przestrzenną decyzji lokalizacyjnych i oddziaływujących na konkurencję poszczególnych miast czy regionów o rozwój gospodarczy
	następuje zmiana instrumentów, za pomocą których samorzady próbują oddziaływać na gospodarkę – od instrumentów bezpośrednich do pośrednich, budowanych na zasadzie partnerstwa między aktorami publicznymi, prywatnymi
Wymiar polityczny	pragmatyzm w miejsce ideologii, czyli stopniowe odchodzenie od interpretacji polityki lokalnej przez pryzmat partyjny czy ideologiczny
	personalizacja zarządzania, pojawianie się silnych liderów personalizujących władzę w JST
	spadek znaczenia polityki o charakterze klientelistycznym
	odejście od rozumienia władzy jako opartej na zależnościach hierarchicznych, zdolności do wydawania i egzekwowania poleceń na rzecz zdolności do osiągnięcia wyznaczonych celów
Wymiar zarządzania	najważniejszym elementem staje się sektor prywatny i urynkwienie; popularyzacja podejścia polegającego na porównywaniu jednostki samorządowej do firmy prywatnej
	przejmowanie przez sektor publiczny metod charakterystycznych dla sektora prywatnego, takich jak: planowanie strategiczne, planowanie finansowe, zarządzanie przez cele
	częściowe oddzielenie odpowiedzialności za usługi (należy do samorządu) od ich bezpośredniego wykonania (częściowo może je realizować podmiot prywatny)
	zwiększenie możliwości wyboru przez konsumenta usług samorządowych
	zmiana kultury organizacyjnej zmierzająca do traktowania mieszkańców przez JST jak klientów przez podmioty prywatne
	określanie wskaźników efektywności usług publicznych
	wspólne przedsięwzięcia z sektorem prywatnym, organizacjami pozarządowymi
	spłaszczenie tradycyjnie hierarchicznych struktur, delegowanie zadań do jednostek pomocniczych

Źródło: P. Swianiewicz, *Nowe interpretacje teoretyczne polityki miejskiej*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2005, nr 4 (22), s. 8 i n.

Tabela 4. Koncepcja *localgovernment* a *localgovernance* – cechy charakterystyczne

Wyszczególnienie	Samorząd (<i>localgovernment</i>)	Zarządzanie lokalne (<i>localgovernance</i>)
Liczba instytucji zaangażowanych w proces rządzenia	mało	dużo
Struktura organizacyjna	hierarchiczna (wiele decyzji skupionych wokół jednej instytucji)	zdecentralizowana, brak hierarchii, fragmentacja
Sieci współpracy	nieliczne, zamknięte	rozbudowane
Międzynarodowe kontakty	minimalne	rozbudowane
Legitymizacja demokratyczna	wybory (demokracja przedstawicielska)	wybory i eksperymentowanie
Prowadzenie polityki	rutynowe	innowacje, proces uczenia się
Rola rządu centralnego	kontrola nad samorządem	większa decentralizacja, mniej bezpośrednich interwencji
Przywództwo (<i>leadership</i>)	kolegialne/klientelizm	silna rola burmistrza, charyzmatyczne przywództwo

Źródło: P. John, *Local Governance In Western Europe*, SAGE, London – Thousand Oaks – New Delhi 2001, s. 17.

do celów kształtowania i realizacji różnych przedsięwzięć publicznych. Istotnym elementem przemian jest również się coraz powszechniejszy udział obywateli w zarządzaniu sprawami publicznymi. Jest to jeden z najważniejszych trendów przekształceń w funkcjonowaniu administracji publicznej w krajach europejskich. Szczególnego znaczenia nabiera budowa tzw. państwa sprawnego, dążącego do poprawy i korzystającego z nowych możliwości stwarzanych przez postęp techniczny i nowe technologie, oraz państwa partnerskiego, w którym zwraca się uwagę na konieczność współpracy z innymi państwami¹⁴.

Inne ujęcie podkreśla podstawowe różnice pomiędzy tradycyjnie pojmowanym samorządem (*localgovernment*) a nowym aspektem, kładącym nacisk na zarządzanie, elastyczność, luźne powiązania poziome pomiędzy różnymi aktorami (*localgovernance*). Za twórcę nowego podejścia uznawany jest P. John, który podkreśla, że podstawową zmianą dokonującą się współcześnie w samorządach terytorialnych jest tworzenie klimatu współpracy służącej osiągnięciu wspólnych celów.

¹⁴ Tamże, s. 212–213.

4. Zakończenie

Zachodzące obecnie zmiany związane z procesami ogólnoswiatowymi oddziałują wielokierunkowo na zarządzanie i kształt administracji publicznej. Dotyczy to wielu sfer jej funkcjonowania, m.in. organizacyjnej (tworzenie nowych struktur administracji lub dostosowywanie nowych zadań do struktur już istniejących, rekrutacja pracowników na zasadzie doboru profesjonalnych kadr) czy zarządzania ryzykiem (nowe instrumenty realizacji zadań, które wymuszają przyjęcie przez podmiot publiczny ryzyka związanego z wyborem partnera prywatnego lub samym przedsięwzięciem). Nowe wyzwania pojawiają się także w obszarze zarządzania finansami, gdyż samorządy coraz chętniej i bardziej profesjonalnie sięgają po środki z Unii Europejskiej. Nowe tendencje wynikają też ze zmian w sferze IT. Dotyczy to m.in. konieczności tworzenia platform informatycznych i promowanych przez UE form e-administracji. Zgodnie z zapewnieniami Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, w okresie programowania 2014–2020 działania służące wzmocnieniu tej formy realizowane będą w ramach nowego programu operacyjnego Polska Cyfrowa.

Literatura

- Administracja publiczna*, red. J. Hausner, PWN, Warszawa 2005.
- Bauman Z., *Glokalizacja, czyli komu globalizacja, a komu lokalizacja*, „Studia Socjologiczne” 1997, nr 3.
- Czaputowicz J., *Zarządzanie w administracji publicznej w dobie globalizacji*, maszynopis powielony.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2004.
- Jarobe K.P., *Globalization: one World, two Versions*, [w:] *Globalization and Social Governance in Europe and the United States*, European Commission, Forword Studies Unit, Working Paper 1999.
- Jewtuchowicz A., *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005.
- John P., *Local Governance In Western Europe*, SAGE, London – Thousand Oaks – New Delhi 2001.
- Problemy rozwoju regionalnego i lokalnego. Studia z gospodarki przestrzennej*, red. B. Jałowiecki, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1988.
- Putnam R., *Demokracja w działaniu*, Wydawnictwo Znak, Kraków 1995.
- Sakowicz M., *Modernizacja samorządu terytorialnego w procesie integracji Polski z Unią Europejską*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2007.
- Spoleczności lokalne. Teraźniejszość i przyszłość*, red. B. Jałowiecki, W. Łukowski, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006.
- Swianiewicz P., *Nowe interpretacje teoretyczne polityki miejskiej*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2005, nr 4 (22).
- Waldziński D., *Skazani na lokalność? Społeczności lokalne wobec ekonomicznych konsekwencji współczesnych przemian kulturowo-cywilizacyjnych*, „Problemy Zarządzania” 2006, nr 3 (13).

NEW TRENDS IN THE FUNCTIONING OF PUBLIC ADMINISTRATION

Summary: Currently observed changes identified with such processes as globalization influenced all areas of human life and concern all operators in practice. Changing development conditions cause that the problems become more complex and more difficult to predict. They also influence the structures of public administration and force changes.

Keywords: public administration, localism, governance, social capital.