

Eugeniusz Szydłowski

Różnorodność czynników w procesie reformowania administracji publicznej

Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy 6, 145-158

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Eugeniusz Szydłowski

PWSZ im. Witelona w Legnicy, Wydział Administracji

Różnorodność czynników w procesie reformowania administracji publicznej

ABSTRAKT

Na ukształtowanie się administracji publicznej w danym państwie, jej strukturę, zadania i formy działania ma wpływ wiele czynników. Są to czynniki dość różnorodne, działające mniej lub bardziej intensywnie, zmieniające się w czasie lub działające stale. Administracja publiczna, podobnie jak i inne organizmy społeczne, powinna wykazywać odpowiednią elastyczność, aby móc dostosowywać się do zmieniających się warunków otoczenia czy do przyjmowania coraz to nowych zadań. Niektórzy uznają tempo jej przekształceń za na tyle duże, że sami „administratorzy” za nimi nie nadążają. Zmiana jest dzisiaj rzeczą charakterystyczną dla administracji i dotyka najbardziej nawet konserwatywnych i zachowawczych struktur. Ma miejsce zarówno w warunkach reżimów politycznych o autorytarnej naturze, jak i w rozwiniętych i ustabilizowanych postaciach demokracji liberalnej. Administracja publiczna jest elementem systemu politycznego i jest przez politykę warunkowana. To z tego obszaru płyną impulsy, które inicjują tendencje do „modernizacji” administracji. Właśnie czynnikiem wpływającym i sprzyjającym procesom reformowania administracji publicznej, a także ich znaczeniu w aspekcie politycznym, ideologicznym, finansowym i międzynarodowym poświęcony jest ten artykuł.

SŁOWA KLUCZOWE: administracja publiczna, modernizacja administracji, presja, nowe zarządzanie publiczne, proces reformowania.

1. Wprowadzenie

Dyskusja o administracji publicznej jako przedmiocie badań różnych dyscyplin naukowych, w tym szczególnie nauki administracji, ujawnia istotne pytania, m.in.: czym jest administracja publiczna, jakie są zasadnicze przesłanki procesu jej reformowania itp., i – rzecz oczywista – próbuje udzielić na nie odpowiedzi. Bogactwo podejść, koncepcji, teorii formułowanych na różnych płaszczyznach wokół administracji publicznej w paradoksalny sposób stanowi dziś balast metodologiczny.

W obecnym stanie nauki administracji rysują się trzy kierunki badawcze: kierunek nad refleksją teoretyczną w zakresie zjawisk administracji publicznej, analiza i opis funkcjonujących struktur i procesów administracyjnych oraz konstruowanie nowych modeli i zasad organizacji i funkcjonowania współczesnej administracji¹.

¹ J. Jendrośka, za: J. Jeżewski, *Administracja publiczna jako przedmiot badań* [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Wrocław 2004, s. 352. Szersze omówienia w literaturze polskiej: M. Kulesza, *Dylematy poznawcze nauki administracji publicznej* [w:] H. Izdebski,

Poprzez trzeci kierunek badawczy właśnie będziemy szukać odpowiedzi na temat zagadnienia dotyczącego problemu reformowania administracji publicznej. Jedną z wyraźniej zaznaczonych tendencji w ewolucji systemów politycznych końca wieku XX, i to nie tylko tych, które cechują się demokratyczną stabilnością, stało się zjawisko określane niekiedy mianem rewolucji w administracji publicznej. Chodzi o proces reformowania sektora publicznego współczesnych państw, nazywany m.in. transformacją administracji czy też modernizacją administracji. Wielu autorów podkreśla, że uderzającym w tym procesie jest nie tyle charakter, zakres czy tempo zmian, co raczej ich uniwersalność w tym sensie, iż potrzebę zmiany uświadomiono sobie w wielu krajach prawie w tym samym czasie. Chodzi zarówno o państwa zaliczane do tzw. anglosaskiej tradycji kulturowej, jak i kraje Europy kontynentalnej, a nawet demokracje czy quasi-demokracje kontynentu afrykańskiego czy azjatyckiego.

Generalnie problem związany z koniecznością reformowania administracji publicznej pojawił się w dyskusji naukowej już w latach siedemdziesiątych i od samego początku został bardzo ściśle powiązany z sugestiami płynącymi z kręgów fachowców i ekspertów, zajmujących się zarządzaniem sektorem publicznym². Można odnieść wrażenie, iż wszystkie podmioty zainteresowane reformowaniem administracji publicznej przyjęły ten sam sposób postrzegania problemu, czego efektem było niejednokrotnie wprowadzanie w życie podobnych zmian organizacyjnych czy odwoływanie się do zbliżonego sposobu racjonalizowania kierunku i celu samej zmiany stylu zarządzania sektorem publicznym. Mamy więc do czynienia ze zjawiskiem globalnej dyfuzji czy też transferu idei dotyczących sposobu zarządzania sektorem publicznym, z tym jednak istotnym zastrzeżeniem, iż uniwersalizm rozwiązań i koncepcji należy postrzegać przede wszystkim jako efekt reakcji czy też odpowiedzi na presję zmian zachodzących w bezpośrednim czy dalszym środowisku administracji publicznej. Nie po raz pierwszy mamy okazję obserwować fenomen polegający na tym, iż następuje upodabnianie się systemów politycznych oraz mechanizmów politycznego zarządzania i sterowania nimi czy to w ramach określonego regionu geograficznego, czy też w układzie bardziej globalnym jako rezultat ich wspólnej reakcji na presję środowiska społeczno-ekonomicznego czy politycznego, czego efektem staje się pojawienie podobnych problemów wymagających natychmiastowego rozwiązania³.

2. Proces reformowania administracji publicznej

Proces reformowania administracji publicznej – kreowany przez polityków i związane z nimi kręgi naukowców, ekspertów i menadżerów – należy postrzegać jako układ działań strategicznych, umożliwiających reagowanie na zmieniające się parametry środowiska społecznego, politycznego i ekonomicznego. Charakterystyczna dla obserwowanego współcześnie zjawiska reorganizacji sektora publicznego wydaje się próbą ścisłego powią-

M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999, s. 273 i n.; Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2002, s. 15 i n.; F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1949 oraz Wrocław 1991, *passim*; T. Skoczny, *Podstawowe dylematy naukowego poznania administracji państwowej*, Warszawa 1986, s. 15 i n.; J. Szreniawski, *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2000, s. 10 i n.

² R. Herbut, *Zasadnicze przesłanki procesu reformowania administracji publicznej* [w:] A. Ferens, I. Macek, *Administracja i polityka. Administracja publiczna w procesie reform*, Warszawa 2002, s. 9.

³ R. Herbut, *op. cit.*, s. 10.

zania dwóch „systemowych” postulatów – z jednej strony uczynienia go sprawniejszym, jeżeli chodzi o zaspokajanie potrzeb zbiorowych, a z drugiej – bardziej demokratycznym, a więc gwarantującym wartości powszechne kojarzone ze stabilizacją porządku liberalno-demokratycznego jako wytyczną funkcjonowania systemu politycznego jako całości. W dyskusji dotyczącej standardów funkcjonowania administracji publicznej wskazuje się na konieczność uwzględnienia wartości o wyraźnej ekonomicznej orientacji, jak sprawność i efektywność w działaniu, oraz wartości związanych z racjami politycznymi i dotyczącymi legitymizacji społecznej podjętych decyzji, co można określić mianem wymogu demokratyzacji sektora publicznego⁴.

Ekonomiczna orientacja widoczna jest w analizowaniu problemu reformowania sektora publicznego w kontekście zmiany stylu zarządzania nim. Idee i rozwiązania, określane zbiorczą kategorią *New Public Management* (NPM), opierają się na założeniu, iż w procesie reformowania administracji publicznej należy kierować się przede wszystkim postulatem poprawy skuteczności działania w zakresie świadczonych przez nią usług publicznych. Ta menedżerska forma patrzenia na sposób reformowania sektora publicznego posługuje się takimi kategoriami jak np. reformy rynkowe, prywatyzacja, formowanie agencji, zawieranie kontraktów, marketing sektora publicznego czy alternatywne struktury świadczenia usług. Zwolennicy zmiany stylu zarządzania sektorem publicznym kwestionują tradycyjne procedury i techniki kierowania, sugerując, iż jego sprawność i efektywność gwarantuje tylko stworzenie:

- a) małych, zdecentralizowanych i autonomicznych jednostek organizacyjnych;
- b) jednostek o bardzo wyspecjalizowanym profilu działania, co czyni je elastycznymi w reagowaniu na presję otoczenia;
- c) jednostek charakteryzujących się występowaniem „spłaszczonej” struktury hierarchicznej w sytuacji zapewnienia ich pracownikom określonego poziomu partycypacji w podejmowaniu decyzji;
- d) jednostek zarządzająco-organizacyjnych zwracających szczególną uwagę nie tyle na przestrzeganie przepisów prawa i stosowanie obowiązujących procedur, ile raczej na realizację statutowych celów, efekty wynikające z podjętych działań oraz jakość świadczonych usług.

Większość idei i rozwiązań akcentujących zasadę ekonomicznej i menadżerskiej racjonalności w procesie reformowania sektora publicznego opiera się na założeniu, iż będzie on działał sprawniej i efektywniej, jeżeli zostaną wykorzystane mechanizmy charakterystyczne dla organizacji sektora prywatnego jako alternatywy wobec układu hierarchicznego sposobu zarządzania. Zwolennicy ekonomicznej perspektywy patrzenia na biurokrację już od dawna wskazują na dwa zasadnicze sposoby koordynowania społecznej aktywności w dobie przemian industrialnych – poprzez rynek oraz hierarchiczne struktury zarządzania, wyraźnie odrzucając strategię oparte na „prawie hierarchii” na rzecz reform rynkowych. Oczywiście idea wykorzystywania metod sektora prywatnego w procesie świadczenia usług publicznych – i służące jej realizacji mechanizmy – wydaje się interesująca i racjonalna, zwłaszcza w kontekście argumentów finansowo-ekonomicznych, jednak nie można ograniczać problemu reformowania administracji publicznej do tak zawężonego menadżerskiego podejścia. Można wskazać na co najmniej kilka tego powodów⁵.

⁴ *Ibidem*, s. 11.

⁵ *Ibidem*, s. 12.

Po pierwsze ta menadżerska perspektywa wydaje się charakterystyczna przede wszystkim dla tradycji reformowania sektora publicznego w krajach anglosaskich i tych pozostających w strefie ich kulturowego oddziaływania (np. Stany Zjednoczone, Australia, Nowa Zelandia, Wielka Brytania). Należy zauważyć, iż wiele krajów Europy Zachodniej przyjmuje bardziej konwencjonalne strategie w tym zakresie, dając w ten sposób dowód na to, iż czynniki polityczne oraz kulturowe wpływają na charakter adaptowanych reform. Mniejsze relatywnie zainteresowanie reformami o charakterze rynkowym w krajach europejskich i wysuwanie na plan pierwszy mniej spektakularnych reform o charakterze partycypacyjnym czy deregulacyjnym może świadczyć o przyjęciu strategii bardziej pragmatycznych i stopniowych, podyktowanych przede wszystkim koniecznością wprowadzenia w układzie administracyjnym zmian o systemowym i fundamentalnym charakterze. T. Toonen np. wyraźnie sugeruje, iż w Holandii mamy do czynienia przede wszystkim z transformacją „starych” instytucji publicznych i tworzeniem nowoczesnych organizacji⁶. Tak więc strategię menadżerską ustępują jeszcze miejsca reformom o bardziej systemowym czy strukturalnym wymiarze, których celem pozostaje stworzenie nowej instytucjonalnej infrastruktury, m.in. w administracji publicznej. Z kolei w krajach pozostających w sferze tzw. niemieckiej tradycji biurokratycznej mniejszy nacisk zostaje położony na reformowanie sfery zarządzania w administracji publicznej przy jednoczesnym akcentowaniu zmian wzmacniających status administracji jako „manifestacji systemu prawnego”⁷. Wydaje się więc, że menadżerska perspektywa postrzegania problemu reformowania sektora publicznego winna być przynajmniej uzupełniana podejściem instytucjonalno-politycznym.

Po drugie należy wątpić, czy uzasadnione jest bezpośrednie i automatyczne przenoszenie kategorii sprawności i efektywności działania z sektora prywatnego do sfery usług publicznych⁸. Efektywność organizacji prywatnych określana jest przy użyciu skali wymiernych korzyści ekonomicznych, a więc zysku firmy. W przypadku sektora publicznego stosowanie kryterium efektywności staje się bardziej skomplikowane. Chodzi przecież również o tzw. społeczną efektywność, którą nie zawsze można wymierzyć przy użyciu kategorii zysku ekonomicznego. W dodatku kategoria „rynku politycznego” (czy „rynku usług”) zakłada ścieranie się różnorodnych opinii, wartości i interesów, często ze sobą sprzecznych. Przyjęcie w tym momencie wąskiego kryterium selekcji, opartego na zmiennej zysku ekonomicznego, wydaje się wręcz niemożliwe. Polityka rządzi się własnymi prawami, a racje o charakterze ekonomicznym stają się jednym z wielu sposobów argumentowania o przydatności określonej idei, wartości czy konkretnego rozstrzygnięcia.

Po trzecie powiązania między państwem a obywatelem nie mają wyłącznie ekonomicznego charakteru. Rząd, podejmując określone działania, musi działać sprawnie i efektywnie, mając na względzie ekonomiczno-finansowe racje. Jednak problem politycznej odpowiedzialności i legitymizacji działań wykracza daleko poza kryteria ekonomiczne. Administracja publiczna powinna opierać się w swojej działalności na powszechnie obowiązujących normach prawnych, co z jednej strony ma gwarantować obywatelom, iż zachowania funkcjo-

⁶ T. Toonen, *On the administrative condition of politics: Administrative transformation In the Netherlands*, 'West European Politics' 1996, vol. 19, no. 3, s. 609–632.

⁷ G. Peters, *Policy transfers between governments the case of administrative reforms*, 'West European Politics' 1997, vol. 2, no. 4, s. 71–88; podobnie B. Guy Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999 (*ab initio*).

⁸ G. Dijkstra, B. van der Meer, J. Raadschelders, *Civil Service in Eastern and Western Europe*, maszynopis powielany, Wrocław 1994.

nariuszy publicznych będą przewidywalne, a z drugiej – zapewnić im równość wobec prawa i bezstronność w podejmowaniu decyzji. Proces demokratyzacji sektora usług publicznych oznacza m.in. wprowadzanie tzw. reform partycypacyjnych, a więc włączenie bezpośrednio zainteresowanych w proces podejmowania decyzji i zapewnienie im wpływu na jakość usług. Polityczna natura relacji między państwem a obywatelem znajduje jednak najpiękniejszy wyraz w procesie legitymizacji działań państwa i jego politycznej odpowiedzialności. Najefektywniejszym instrumentem w tym zakresie pozostają partie polityczne, dla których kontrola nad administracją publiczną pozostaje istotnym środkiem w procesie społecznego legitymizowania działań, również i tych związanych z realizacją przyrzeczeń wyborczych i oczekiwaniami opinii publicznej (zwłaszcza przed rozpoczęciem kampanii wyborczej i w jej trakcie)⁹. Nie należy do rzadkości zjawisko, iż rządzące partie polityczne tuż przed wyborami zwiększają wydatki publiczne, by np. ograniczyć bezrobocie lub zaspokoić oczekiwania konkretnej grupy społecznej tylko w celu poprawienia swej sytuacji wyborczej. Działanie to w oczywisty sposób nie ma nic wspólnego z zasadą efektywności ekonomicznej, ale na pewno świadczy o tym, że proces legitymowania działań politycznych to problem daleko wykraczający poza analizowanie jedynie kryteriów racjonalności gospodarczej.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, warto pokusić się o próbę wskazania na podstawowe źródła presji dotyczącej kierunku reformowania administracji publicznej mogących decydować o charakterze i treści samych zmian. Pozwoli to na ocenę problemu transformacji sektora publicznego jako układu, w którym ujawnia się wpływ różnorodnych czynników o systemowym charakterze.

1. Presję w kierunku reformowania administracji publicznej należy postrzegać jako efekt ścierania się różnorodnych żądań i interesów społecznych w ramach istniejącego rynku politycznego. Grupy presji politycznej, walcząc o realizację określonych interesów, wchodzą w proces negocjacji z agendami państwa, którego zasadniczym celem staje się wprowadzenie w życie sprzyjających im reform o charakterze strukturalnym czy funkcjonalnym. Państwo z konieczności więc próbuje reagować na wielość żądań, zastrzegając jednak sobie prawo do występowania w roli autonomicznego aktora, co oznacza, iż sam proces reformowania przebiega pod jego ścisłą kontrolą, poczynając od momentu tworzenia agendy programowej, a kończąc na wprowadzaniu decyzji w życie. Sposób reagowania agend państwa na określone żądania czy propozycje w dużym stopniu determinowany jest programową i ideologiczną orientacją partii względnie koalicji rządzącej.

2. Proces transformacji administracji publicznej należy traktować jako reakcję na pojawienie się określonych zjawisk zewnętrznych wobec systemu politycznego, takich jak np. czynniki społeczne, ekonomiczne, demograficzne czy ekologiczne, które wymuszają konkretne rozstrzygnięcia polityczne na agendzie programowej państwa. Można ten układ powiązań traktować w kategoriach absolutnych, co oznacza, że polityczny wybór (decyzja) jest całkowicie determinowany przez wspomniane czynniki, pozostające poza kontrolą polityków. Wydaje się jednak bardziej uzasadnione stanowisko o tylko ograniczającym charakterze tych czynników, co oznacza, iż świadomego tego faktu polityka stać na wprowadzenie reform i zmian o fundamentalnym charakterze.

3. Presja w kierunku reformowania administracji publicznej może pochodzić od ludzi funkcjonujących w strukturach organizacyjnych państwa – funkcjonariusze państwowi tworzący szeroki krąg władzy. Oni niejednokrotnie identyfikują potrzeby oraz problemy, które

⁹ R. Herbut, *op. cit.*, s. 14.

wymagają rozwiązania. Nie od dziś wielu politologów zdaje sobie sprawę z prostej prawdy, iż instytucje mogą strukturyzować politykę i treść konkretnych decyzji. Podejmowanie zatem decyzji dotyczących reformowania administracji należy więc również postrzegać w organizacyjnym kontekście. Z jednej strony agendy i organy państwa występują często jako autonomiczni aktorzy polityczni, definiujący i broniący określonych interesów, a z drugiej – proces reformowania administracji publicznej przebiega przecież w organizacyjnym środowisku, gdzie funkcjonują utrwalone wartości, normy, relacje, władcze powiązania czy standardy operacyjne. Wszystko to może spowodować, iż transformacja sektora publicznego będzie wymagała „wstępnej” reformy układu instytucjonalnych powiązań, a wówczas może on ujawnić swoje ograniczające właściwości¹⁰.

3. Czynniki wpływające i sprzyjające procesowi reformowania administracji publicznej

Proces reformowania administracji publicznej powinien być rozpatrywany w kontekście nowego spojrzenia na rolę państwa w funkcjonowaniu współczesnych społeczeństw. Presja różnorodnych czynników, wywołująca efekt w postaci konieczności zmodyfikowania zarówno naszego myślenia o roli państwa, jak i mechanizmów, którymi powinno się ono posługiwać, w sposób skumulowany oddziałuje na administrację publiczną, wymuszając wprowadzenie określonych zmian również i w tym sektorze aktywności systemu politycznego. Takie spojrzenie na proces reformowania administracji publicznej oznacza, iż interesujące nas czynniki będą miały bardzo zróżnicowany charakter chociażby z tego powodu, iż ich wpływ na zmiany w sektorze publicznym będzie miał charakter bezpośredni bądź tylko pośredni.

3.1. Czynniki o charakterze politycznym i ideologicznym

W Europie Zachodniej do lat siedemdziesiątych funkcjonował tzw. socjaldemokratyczny konsens oparty przede wszystkim na akceptacji makroekonomicznego paradygmatu Keynesa (tzw. keynesizm). Chodziło o poddanie ekonomii kontroli politycznej państwa, która gwarantowałaby pełne zatrudnienie oraz ciągły wzrost ekonomiczny. W ten sposób zostały stworzone ekonomiczne podstawy państwa dobrobytu. W latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych w obliczu pojawiających się kryzysów ekonomicznych partie konserwatywne i chadeckie jakby na nowo odkryły idee neoliberalnego paradygmatu ekonomicznego, postulując wprowadzenie reform o wyraźnie rynkowym charakterze¹¹. Okazało się, iż dla zwolenników nowego podejścia interwencja państwa w funkcjonowanie ekonomii staje się przyczyną kryzysów gospodarczych. Zbyt daleko idące ambicje państwa, co wyrażało się w przejmowaniu odpowiedzialności za coraz to nowe sfery aktywności publicznej, oznaczały m.in. wzrost podatków koniecznych na finansowanie rozrastającej się biurokracji państwa dobrobytu. Wzrastający dług publiczny powodował obniżenie poziomu kredytów przeznac-

¹⁰ R. Herbut, *op. cit.*, s. 15.

¹¹ *Ibidem*, s. 16.

czonych dla sektora prywatnego, co z kolei osłabiało jego możliwości inwestycyjne. Dla wielu polityków akceptujących konieczność wprowadzenia reform neoliberalnych obiektem ataków stała się przede wszystkim rozbudowana administracja publiczna, nieefektywna i trwoniąca zasoby publiczne. Zaczęto kwestionować jakość świadczonych usług, które nie tylko były bardzo kosztowne, ale w dodatku nie odpowiadały oczekiwaniom ich odbiorców. W ten sposób postulat ograniczenia roli państwa (w tym również – odchudzenia sektora publicznego) został zdeterminowany przez perspektywę patrzenia na nowe reformy poprzez budżet państwa i realne możliwości finansowania określonych przedsięwzięć (kalkulacja kosztów i zysków).

W dodatku ta menedżerska presja znalazła mocne podbudowanie w ideologicznej koncepcji tzw. Nowej Prawicy. Wielu jej rzeczników wprost sugerowało konieczność wprowadzenia zasady urynkowania usług publicznych, wychodząc z założenia, że konkurencja jako naturalny tego efekt spowoduje obniżenie kosztów związanych z utrzymaniem sektora publicznego oraz wyeliminuje najmniej efektywnych aktorów. Dominował pogląd, iż w samej biurokracji i w motywach, którymi kierują się biurokraci, należy m.in. upatrywać przyczyn ekspansji regulacyjnych funkcji państwa. Nasuwały się oczywiste sugestie co do realizowania prorynkowej strategii: po pierwsze – administracja publiczna powinna być kontrolowana, zakres penetracji życia publicznego zaś ograniczony, po drugie – dla zwiększenia efektywności administracji publicznej należy wprowadzić tam, gdzie to możliwe, techniki przydatne w zarządzaniu w sektorze prywatnym.

Obecnie obserwujemy raczej zjawisko występowania dość luźnego związku między menedżerską perspektywą reformowania administracji publicznej a charakterem apelu wyborczego partii politycznych. Wydaje się, iż fakt ten można potraktować jako jeszcze jeden czynnik sprzyjający presji w kierunku uniwersalizacji podejścia do kwestii reformowania sektora publicznego. Problem konieczności poprawy efektywności jego funkcjonowania, m.in. przez wprowadzenie określonych zmian w stylu zarządzania, uświadamiają sobie elity zarówno partii lewicowych, jak i prawicowych. Z jednej strony partie lewicowe (socjaldemokratyczne) potrzebują efektywnie funkcjonującej administracji publicznej, gdyż płynące z tego oszczędności umożliwiają im kontynuowanie strategii polityki redystrybucyjnej (prosocjalnej), postrzeganej jednak w bardziej produktywnym wymiarze. W dodatku efektywnie funkcjonujący sektor publiczny niejednokrotnie wytrąca z rąk partii prawicowych istotny argument wyborczy, iż oto marnowane są pieniądze podatnika. Z drugiej strony partie konserwatywne czy chadeckie wykazują sporą dozę wstrzemięźliwości, jeżeli chodzi o wprowadzanie w życie pełnego pakietu neoliberalnych reform programowych¹². Nie dziwi to zwłaszcza w przypadku ugrupowań chadeckich stanowiących w istocie rzeczy koalicje różnorodnych interesów. Trzeba również pamiętać i o tym, iż istotnym elementem oferty programowej tych partii wciąż pozostaje postulat socjalnej gospodarki rynkowej, a na ich tożsamość wyborczą – sposób postrzegania przez potencjalny elektorat – wpływają historyczne zasługi w tworzeniu tzw. chadeckiego modelu tworzenia państwa dobrobytu (np. w Holandii czy Belgii). Oznacza to, iż zarówno partie chadeckie, jak i konserwatywne muszą brać pod uwagę tzw. względy wyborcze, co staje się głównym motywem osłabiającym promocję reform neoliberalnych. Istotne cięcia w strukturze systemu państwa dobrobytu mogą wywołać

¹² W. Müller, *Political traditions and the role of the state*, 'West European Politics' 1994, vol. 17, no. 3, special issue on W. Müller, V. Wright (eds.), *The State in Western Europe. Retreat or Redefinition?*, s. 32–51.

negatywną reakcją części elektoratu i dlatego dominuje raczej strategia zmian ostrożnych i stopniowych. W dodatku rządy państw Europy Zachodniej nie znalazły się w sytuacji pustego budżetu i dlatego z racji wyborczych są niejednokrotnie skłonne do odsuwania w czasie reform o bardziej drastycznym charakterze.

3.2. Czynniki ekonomiczne i finansowe

Z reguły problem ten rozpatrywany jest w kontekście zjawiska tzw. globalnej ekonomii. Oznacza to, iż obserwujemy zjawisko tworzenia się globalnego rynku i rywalizacji na skalę znacznie przekraczającą granice jednego czy kilku państw. Wpływ na tworzenie globalnej ekonomii ma wiele czynników o bardzo zróżnicowanym charakterze. Chodzi m.in. o takie zjawiska jak ograniczanie i likwidacja barier regulacyjnych dotyczących przepływu środków inwestycyjnych, obniżenie kosztów transportu i usług telekomunikacyjnych, tworzenie otwartych i tanich rynków cyrkulacji kapitału, internacjonalizacja usług finansowych, pojawienie się zróżnicowanych strategii stosowanych przez finansowych i przemysłowych potentatów. Kumulacyjny wpływ wspomnianych czynników, i wielu innych nie mniej istotnych, rodzi efekt w postaci umiędzynarodowienia przemysłowych i finansowych potentatów. W tym kontekście pojawiają się problemy związane z administracyjną koordynacją procesu przepływu zwłaszcza kapitału i usług, zarówno w skali międzynarodowej, transnarodowej, jak i transgranicznej. Kiedyś zadaniem narodowej administracji publicznej było jedynie zarządzanie strukturami, procedurami i personelem w ramach określonych granic państwa. Obecnie zmiana jej stylu działania zostaje wymuszona przez konieczność uwzględnienia międzynarodowych regulacyjnych wymogów. To zjawisko globalizacji kontekstu działania administracji publicznej wydaje się również związane z faktem pojawienia się olbrzymiej liczby ponadnarodowych kompanii i firm, których zyski wciąż rosną, a finanse krążą swobodnie ponad granicami państwowymi. Narodowa tożsamość wielu z nich jest trudna do określenia, co rodzi po stronie administracji państwowych problemy związane chociażby z rozliczeniami podatkowymi czy możliwością regulowania ich działań, skoro wymykają się one spod suwerennego władztwa jednego tylko państwa. Procesowi umiędzynarodowienia kontaktów w układach powiązań przemysłowych i finansowych towarzyszy również zjawisko kształtowania się coraz silniejszych związków między sektorem publicznym i prywatnym a działającymi w ich ramach firmami. Konsekwencją umiędzynarodowienia przedsięwzięć gospodarczych i finansowych oraz hybrydyzacji prywatnych i publicznych form działania staje się również zacieranie zakresu odpowiedzialności administracji publicznej¹³.

Presji czynników ekonomicznych i finansowych na proces reformowania sektora publicznego nie można rozpatrywać tylko w kategoriach globalnych, choć prawdą jest, iż ciśnienie otoczenia międzynarodowego znajduje natychmiastowe przełożenie na warunki, w jakich funkcjonują narodowe gospodarki. W poszczególnych krajach mamy do czynienia z cykliczną presją racji budżetowych jako uzasadnieniem konieczności reformowania sektora publicznego. Gdy kraj wchodzi w okres recesji gospodarczej, znajduje to natychmiastowe odbicie chociażby w żądaniu zwiększenia poziomu wydatków publicznych z racji pojawienia się wysokiego bezrobocia. Efektem tej cyklicznej presji może być zjawisko deficytu budżetowego i wtedy pojawiają się naciski w kierunku zredukowania wydatków publicznych. Odbija się

¹³ W. Müller, *op. cit.*, s. 102–137.

to m.in. na administracji publicznej, która otrzymuje mniejszy budżet, co z kolei może prowadzić do zredukowania jej personelu. Politycy i menadżerowie zaczynają się zastanawiać nad koniecznością wprowadzenia określonych reform w funkcjonowaniu sektora publicznego, które pozwoliłyby na bardziej racjonalny i efektywny sposób wykorzystania wydatków publicznych. Można oczywiście zredukować wydatki publiczne, jednak nie zawsze jest to dobry pomysł, zważywszy wspomniane wcześniej względy polityczne i wyborcze. Niektóre partie rządzące decydują się na podjęcie tego typu drastycznych rozwiązań, inne zaś są im niechętne. W obu przypadkach zawsze pojawiają się strategie uwzględniające możliwość wprowadzenia reform pozwalających na zredukowanie wydatków publicznych poprzez uczynienie sektora publicznego bardziej efektywnym i produktywnym. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na fakt, iż reformy dotyczące zarządzania sektorem publicznym nastawione są raczej na osiągnięcie celów specyficznych niż generalnych. Wyraża się to np. w traktowaniu obywatela jako klienta czy wprowadzaniu wskaźników efektywności działania i metod „korporacyjnego” planowania do sektora publicznego. Cele o charakterze generalnym i systemowym przyświecają natomiast elitom politycznym (partyjnym) i fakt ten może dodatkowo wyjaśnić zjawisko nierównomiernej siły oddziaływania pomysłów na wprowadzenie reform o charakterze menedżerskim w poszczególnych systemach politycznych. Reformy tego typu mogą więc mieć jedynie charakter komplementarny w ramach szerszej perspektywy – polityczno-kulturowej – transformacji administracji publicznej¹⁴.

3.3. Czynniki wynikające z procesu integracji europejskiej

Czynnik ten o transnarodowym charakterze (regionalnym) odgrywa dużą rolę w procesie transformacji sektora publicznego w krajach członkowskich Unii Europejskiej oraz tych, które przygotowują się do wejścia w jej ramy organizacyjne¹⁵. Unia zlikwidowała bariery w handlu, wprowadziła regulacje dotyczące swobodnego przepływu m.in. kapitału i usług, ograniczyła regulacyjne uprawnienia państw członkowskich, sprowadzając ich rolę w wielu sferach aktywności do jedynie implementacyjnej. Proces integracji europejskiej i fakt powstania tzw. administracji unijnej, układu o tylko regulacyjnych właściwościach, musiały wywołać dwojakiego rodzaju reakcję w administracji publicznej państw członkowskich. Z jednej strony musiała ona uznać fakt istnienia administracji transnarodowej i wprowadzić zmiany „wewnętrzne” o charakterze strukturalnym i funkcjonalnym – tzw. reformy dostosowawcze. Z drugiej zaś strony proces reformowania administracji narodowych przybrał charakter działań aktywniejszych, gdyż chodziło o wprowadzenie zmian, które w pełni pozwoliłyby na wykorzystanie potencjału drzemącego w samej Unii Europejskiej. Najbardziej spektakularnym przykładem reform tego drugiego rodzaju jest ujawnienie się w polityce państw członkowskich wysokiego poziomu aktywności regionalnej, co musiało wiązać się z wprowadzeniem określonych zmian, np. o charakterze proceduralno-organizacyjnym¹⁶.

Zjawisko europeizacji polityki w państwach członkowskich Unii przejawia się m.in. w upodabnianiu się kwestii programowych, aspiracji politycznych oraz stosowanych instrumentów i procedur. Dotyczy to zwłaszcza sfery polityki ekonomicznej, choć nie tylko.

¹⁴ R. Herbut, *op. cit.*, s. 19.

¹⁵ Podobnie: Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2004, s. 74.

¹⁶ R. Herbut, *op. cit.*, s. 20.

Pojawia się konieczność tworzenia transnarodowych i transgranicznych agencji administracyjnych, a przynajmniej wkomponowania w struktury sektora publicznego instrumentów umożliwiających taką kooperację. Skuteczność działania administracji narodowych w dużym stopniu jest determinowana umiejętnością prowadzenia działań o charakterze lobbingsowym w ramach struktury unijnego procesu decyzyjnego. Pojawiło się wiele kwestii problemowych (np. ochrona środowiska, kwestia ładu i porządku czy walka z handlem narkotykami), które wymagają współpracy międzynarodowej, a to ma wpływ na zmiany w strukturze i zakresie kompetencji jednostek administracyjnych. Technologiczne zmiany wpływają na transformację struktur organizacyjnych sektora publicznego, praktykę działań urzędniczych, charakter kwalifikacji wymaganych na danym stanowisku pracy, styl zarządzania kadrami czy świadczone usługi. Administracje narodowe – zajmujące się wprowadzaniem w życie regulacyjnych decyzji Unii – muszą zmienić styl kontaktowania się z obywatelem, gdyż ma to duży wpływ na odbiór samych decyzji, działań instytucji Unii i społeczną akceptację przedsięwzięć związanych z integracją polityczną. Chodzi nie tylko o dostarczenie lepszych i tańszych usług, ale również o uczynienie tego procesu bardziej otwartym i zrozumiałym dla obywateli, np. poprzez wprowadzenie różnorodnych form umożliwiających im szerszy udział w podejmowaniu decyzji czy mechanizmów konsultacyjnych. Strategia demokratyzacji sektora publicznego oznacza również uczynienie go bardziej reprezentatywnym poprzez wprowadzenie określonych procedur rekrutacji i selekcji urzędników. Chodzi nie tylko o przestrzeganie kryterium merytorycznego i zawodowego przygotowania urzędnika, ale o wsparcie go również bardziej społecznymi racjami i zatrudnianie reprezentantów różnorodnych grup i środowisk społecznych (np. kobiet, przedstawicieli mniejszości etnicznych i wyznaniowych), których problemy muszą torować sobie drogę na agendę programową administracji publicznej. Należy zwrócić uwagę, iż ta ostatnia kwestia demokratyzacji sektora publicznego, określana niekiedy jako stworzenie „reprezentatywnej biurokracji”, wiąże się nie tylko z presją europeizacji administracji, ale ma znacznie głębszy kontekst i jest przejawem zakwestionowania paradygmatu dotyczącego sposobu postrzegania powinności państwa wobec swych obywateli.¹⁷

4. Charakter reform w administracji publicznej

Presja różnorodnych w charakterze czynników w kierunku reformowania administracji publicznej, tworzących pewien kompleks zmiennych o odmiennej w danym czasie i miejscu geometrii siły oddziaływania, może wywoływać zróżnicowane reakcje w ramach poszczególnych systemów politycznych. Uniwersalny wydaje się fakt powszechnego uświadomienia sobie przez polityków i menadżerów konieczności dokonania zmian w strukturze i funkcjonowaniu sektora publicznego, jednak programowy charakter reakcji wydaje się funkcją występowania określonych narodowych (systemowych) ograniczeń czy też specyficznych warunków sprzyjających.

Postępując zgodnie z powyższym założeniem, można wskazać kilka typów reform programowych. We wstępie do opracowania *Administracja i polityka. Administracja publiczna*

¹⁷ R. Herbut, *op. cit.*, s. 21.

w procesie reform¹⁸ wyróżnione zostały trzy typy reform: rynkowe – charakteryzujące się m.in. odchodzeniem od modelu tradycyjnej administracji, opartej na hierarchicznych powiązaniach, na rzecz układu organizacyjnego rządzącego się zasadami rynkowymi; partycypacyjne – mające na względzie rozszerzenie kręgu podmiotów uczestniczących w procesie podejmowania decyzji, dotyczących świadczonych usług; deregulacyjne – dotyczące problemu zmiany zasad, wedle których administracja powinna być zorganizowana jako odrębny subsystem.

Zgodnie z propozycją J. Raadscheldersa¹⁹ można wyróżnić trzy zasadnicze typy reform w administracji publicznej:

1. Reformy strukturalne, które dotyczą zmian w istniejącej strukturze organizacyjnej administracji publicznej jako całości bądź tylko w ramach konkretnego jej segmentu. Mogą one przybrać charakter reform terytorialnych, gdy następuje w ramach kraju zmiana jego terytorialnej organizacji, więc i zakresu jurysdykcji poszczególnych jednostek subnarodowych, bądź reform funkcjonalnych, gdy chodzi o zmianę zakresu kompetencji i zadań. Mogą zostać wprowadzone reformy o mieszanym – terytorialno-funkcjonalnym charakterze.

2. Reformy, których celem jest zmiana charakteru powiązań i relacji pomiędzy jednostkami organizacyjnymi aktywnymi w ramach sektora publicznego. Chodzi m.in. o zjawisko dekoncentracji zadań (np. przypisanie zadań merytorycznych szczeblom niższym) czy też decentralizacji zadań i kompetencji (np. przekazanie ich samorządom terytorialnym).

3. Reformy o systemowym charakterze, gdy zmiany w strukturze i funkcjonowaniu administracji publicznej stanowią jeden z elementów w procesie transformacji systemu politycznego jako całości.

V. Wright proponuje odmienną typologię reform w administracji publicznej, biorąc w zasadzie pod uwagę jako kryterium klasyfikacji charakter czynników odpowiedzialnych za wprowadzane zmiany. Wyróżnia on następujące typy reform programowych:

1. Reformy, które są efektem pojawienia się zjawisk wywołujących presję w kierunku modernizacji systemu politycznego jako takiego. Zmiany w sektorze publicznym stanowią jedną z cząstkowych strategii politycznych czy też form „sektoralnej” reakcji. W krajach członkowskich Unii Europejskiej reformy w administracji publicznej powinny być rozpatrywane w kontekście procesu europeizacji. Wiele zmian zostaje wywołanych procesem przystosowywania się systemów politycznych do globalnych wyzwań, jakie wynikają np. z umiędzynarodowienia rynków przemysłowych i finansowych czy wprowadzania nowych rozwiązań technologicznych.

2. Reformy wynikające z konieczności reagowania poszczególnych państw na pojawiające się zjawiska. Niemcy musiały zreorganizować administrację publiczną z racji procesów reunifikacyjnych, w Belgii zaś reformowanie sektora publicznego zostało wymuszone zjawiskiem federalizacji struktur zarządzania państwem, w Holandii z kolei erozją tradycyjnych korporacyjnych struktur i procedur służących komunikowaniu się państwa z obywatelem. W Hiszpanii i Włoszech presja zjawiska regionalizacji systemu politycznego ukierunkowała proces reorganizacji administracji publicznej.

¹⁸ A. Ferens, I. Macek (red.), *Administracja i polityka. Administracja publiczna w procesie przemian*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002.

¹⁹ J. Raadschelders, *The Netherlands Governance System: Between Reorganization and Reform, 1945–1993*, maszynopis powielany, Wrocław 1994.

3. Reformy stopniowe i ostrożne, dotyczące zwłaszcza organizacyjnej struktury sektora publicznego, których zasadniczą cechą wydają się pragmatyczne oczekiwania ich pomysłodawców.

4. Reformy administracji publicznej, które stanowią element w szerszym politycznym procesie reformowania państwa, co w praktyce oznacza zmiany idące np. w kierunku ograniczania jego roli²⁰.

Każda typologia posługuje się pewnymi uogólnieniami, a to z tej racji, iż jej autor stara się przedstawić modelową koncepcję interesującego go problemu.

5. Podsumowanie

Na zakończenie należy zwrócić uwagę na możliwość trochę odmiennego spojrzenia na charakter reform w administracji publicznej. Chodzi o próbę odpowiedzi na pytanie, jaki jest ogólny kierunek tych reform, a więc również i ich cel. Na tej podstawie można wyciągnąć określone wnioski co do programowej orientacji wprowadzanych zmian w sektorze publicznym i to w kontekście przyjętych przez prawodawcę w tym względzie priorytetów. Jeżeli politycy zdecydowali się położyć szczególny akcent np. na problem demokratyzacji działań w administracji publicznej, to konsekwencją tego jest wprowadzanie w życie rozwiązań szczególnych, regulacji instytucji i procedur, które służyłyby optymalizacji osiągnięcia tak sformułowanego celu. Te rozwiązania szczegółowe determinowane są – o czym już wspominałem – z jednej strony przez czynniki o charakterze bardziej globalnym, a z drugiej – przez czynniki charakterystyczne dla środowiska określonego systemu politycznego.

Wiele reform ma służyć przede wszystkim ograniczeniu rozmiaru sektora politycznego, puli zasobów pozostających w jego dyspozycji i zakresu kompetencji (możliwości „zawłaszczenia” odpowiedzialności za określone sfery aktywności społecznej). Cele te można osiągnąć przez wprowadzanie w życie różnorodnych konkretnych rozwiązań. Częste w wielu krajach są reformy mające służyć redukcji korpusu służb cywilnych (np. w Finlandii czy Holandii w 1992 r.). Wprowadzanie rozwiązań prywatyzacyjnych, polegających m.in. na przekazywaniu określonych uprawnień w zarządzaniu sferą publiczną jednostkom sektora prywatnego (np. w Wielkiej Brytanii czy Francji), to przykład działań służących ograniczeniu zakresu działania administracji publicznej. Podobny cel przyświecał zmianom mającym na celu deregulację sektora publicznego, czyli usunięcie olbrzymiej liczby regulacji i procedur, które utrudniały realizację nowych rozwiązań programowych i czyniły sektor publiczny ociężałym, jeżeli chodzi o reagowanie na nowe wyzwania (np. reformy w Niemczech w latach osiemdziesiątych). W tym przypadku chodzi raczej o specyficzną formę działań regulacyjnych, zwaną debiurokratyzacją. Polityka deregulacyjna rządów może wyrażać się również w przekazywaniu określonych zadań publicznych organizacjom tzw. sektora trzeciego (np. reformy w Hiszpanii czy Portugalii). Najczęściej jednak ograniczenie rozmiaru, siły i zakresu działania administracji publicznej następowało wskutek polityki decentralizacyjnej, czy to w formie regionalizacji – przejęcie uprawnień w zakresie usług administracyjnych przez regiony (np. Hiszpania, Włochy) – czy też przekazania kompetencji samorządom terytorialnym i jednostkom terenowym (np. Francja, Norwegia).

²⁰ V. Wright, *Reshaping the state: The implication for public administration*, 'West European politics' 1994, vol. 17, no. 3, special issue on W. Müller, V. Wright (eds.), *op. cit.*, s. 108–109.

Wiele reform nastawionych jest na zmianę dotychczasowego modelu urzędnika służb cywilnych. Pojawia się coraz więcej urzędników zatrudnionych na podstawie krótkoterminowych kontraktów, co może świadczyć o odchodzeniu od formuły trwałości zatrudnienia, oraz pracowników niepełnoetatowych. Wprowadzane zostają regulacje umożliwiające znacznie łatwiejsze niż kiedyś zdymisjonowanie urzędnika (np. we Francji czy Włoszech). Wysokość zarobków pracowników korpusu służb cywilnych ulega zróżnicowaniu, a coraz częściej decyduje o tym jakość świadczonych przez nich usług. Rysuje się wyraźna tendencja w kierunku zatrudniania w sektorze publicznym menedżerów firm prywatnych, coraz więcej wyższych stanowisk zostaje obsadzonych w wyniku otwartej i rywalizacyjnej selekcji.

Warto wreszcie wspomnieć o kategorii reform służących reorganizacji struktury sektora publicznego. Te zmiany o charakterze instytucjonalno-strukturalnym powinny być jednak rozpatrywane przede wszystkim jako środki umożliwiające wprowadzanie w życie wcześniej scharakteryzowanych typów reform.

BIBLIOGRAFIA

- Błaś A., Boć I., Jeżewski J., *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, Wrocław 2004.
- Dijkstra G., van der Meer F., Raadschelders J., *Civil Service in Eastern and Western Europe*, maszynopis powielany, Wrocław 1994.
- Ferens A., Macek I. (red.), *Administracja i polityka. Administracja publiczna w procesie przemian.*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002.
- Guy Peters B., *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1999.
- Herbut R., *Zasadnicze przesłanki procesu reformowania administracji publicznej* [w:] Ferens A., Macek I. (red.), *Administracja i polityka. Administracja publiczna w procesie przemian*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002.
- Jeżewski J., *Administracja publiczna jako przedmiot badań* [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, Wrocław 2004.
- Kulesza M., *Dylematy poznawcze nauki administracji publicznej* [w:] H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999.
- Leoński Z., *Nauka administracji*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2002.
- Leoński Z., *Nauka administracji*, wyd. 5, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2004.
- Longchamps F., *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1949, Wrocław 1991.
- Müller W., *Political traditions and the role of the state*, 'West European Politics' 1994, vol. 17, no. 3.
- Peters G., *Policy transfers between governments the case of administrative reforms*, 'West European Politics' 1997, vol 2, no. 4.
- Raadschelders J., *The Netherlands Governance System: Between Reorganization and Reform, 1945–1993*, maszynopis powielany, Wrocław 1994.
- Skoczny T., *Podstawowe dylematy naukowego poznania administracji państwowej*, Warszawa 1986.

Szreniawski J., *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2000.

Toonen T., *On the administrative conditio of politics: Administrative transformation In the Netherlands*, 'West European Politics' 1996, vol. 2, no. 4.

Wright V., *Reshaping the state: The implication for public administration*, 'West European politics' 1994, vol. 17, no. 3.

SUMMARY

Diversity of factors In the process of public administration reformation

There is a constant need of public administration improvement and those innovations which usually introduce significant changes are called reforms. Public administration alike other social organisms should be elastic enough to adopt the changing environment conditions or the deal with the new types of tasks. Moreover, public administration must meet the needs which arise in the given period of time; otherwise, it shall slow down its development, leading to the routine and stagnation.

Nevertheless, from the point of view of the principles stipulated by the national law, the public tasks for public administration should be determined by the constitution to the widest extent possible. The constitutional regulation of public tasks impedes their reduction by way of legislation, moreover, it restrain the government and local self-government administration's freedom to dispose such tasks and enable the execution of government members constitutional liability for failure to carry out their duties.

KEY WORDS: public administration, modernization of administration, pressure, new public management, process of reformation.