

WSTĘP

(B. Guy Peters)

Administracja publiczna¹ od czasu powstania pierwszych rządów jest podstawowym systemem w procesie wykonywania władzy. Tak jak dawne wielkie imperia, tak dziś rządy współczesnych państw opiekuńczych opierają się w procesie świadczenia usług publicznych na administracji publicznej. Dodatkowo, znaczenie administracji i całego sektora publicznego podkreśla fakt zatrudnionych w nich ludzi, którzy stanowią w przybliżeniu jedną czwartą wszystkich zatrudnionych w krajach uprzemysłowionych. W niektórych przypadkach zaś ten odsetek jest zdecydowanie większy i może stanowić ponad połowę siły roboczej. Oczywiście, stan zatrudnienia nie obejmuje tylko i wyłącznie urzędników, ale także wszystkich innych funkcjonariuszy publicznych (np. nauczyciele, lekarze, policjanci itd.) oraz tych, którzy wykonują jeszcze inne zawody, dostarczając tym samym różnorodnych usług społeczeństwu.

Spółczeństwo, będące adresatem działań podejmowanych w ramach sektora publicznego, odbiera instytucje publiczne wielorako, co jest widoczne na kilku płaszczyznach. Po pierwsze, społeczeństwo krytykuje zazwyczaj instytucje sektora publicznego za ich niewydolność i nieudolność, doszukując się czasami problemów tam, gdzie ich nie ma. Z drugiej strony natomiast, i pomimo tej krytyki, społeczeństwo chce korzystać z usług zapewnianych przez organizacje publiczne i pracowników sektora publicznego. Po drugie, analizując treść debat politycznych, odnaleźć w nich można postulaty ograniczenia ilości urzędów publicznych oraz rozmiaru sektora publicznego jako takiego. Niemniej jednak, warto wówczas upewnić się, czy w przypadku realizacji tych postulatów usługi publiczne zostaną utrzymane na tym samym poziomie. Co więcej, zastrzeżenia dotyczące roli administracji publicznej w procesie sprawowania władzy niejednokrotnie wykluczają się nawzajem. Niektórzy obywatele, krytykując administrację publiczną, będą zwracali uwagę na jej niekompetencję oraz brak kontaktu z otoczeniem zewnętrznym administracji („prawdziwym światem”). Natomiast inni odbiorcy usług publicznych (czasami nawet ci sami obywatele) będą mieć zastrzeżenia do władztwa administracyjnego i działań podejmowanych przez administrację w kierunku zwiększenia ilości środków publicznych oraz poziomu zatrudnienia w strukturach administracyjnych (Blais, Dion, 1991). Innym zarzutem kierowanym pod adresem administracji publicznej jest brak jej elastyczności, ale także nieumiejętność określenia istoty interesu publicznego, przez odpowiadanie na potrzeby konkretnych petentów z pominięciem innych (w tym przypadku administra-

¹ Termin *bureaucracy* został przetłumaczony jako „administracja publiczna”, ponieważ w języku polskim słowo „biurokracja” wnosi negatywne konotacje, co nie było zamiarem autora.

cja będzie zbyt elastyczna). Na przykład w niektórych przypadkach urzędnicy decydują o zwolnieniach podatkowych pewnych grup podatników, przy jednoczesnym nakładaniu i egzekwowaniu danin publicznych w stosunku do innych. Stąd też obywatele są często sceptyczni nie tylko w stosunku do rządu i procesu sprawowania władzy, ale także w stosunku do administracji. Z drugiej natomiast strony (choć niechętnie) przyznają, że administracja publiczna zapewnia im potrzebne i oczekiwane usługi.

Pomimo wielowiekowej „tradycji krytykowania” administracji publicznej, szereg radykalnych reform systemowych przyczyniających się do ograniczenia biurokracji w strukturach i procedurach aparatu państwowego miało miejsce (Peters, 2001). Na przykład koncepcja Nowego Zarządzania Publicznego (Christensen, Largreid, 2004) w reformowaniu administracji publicznej położyła nacisk na wolnorynkowe podejście do zarządzania sprawami publicznymi. Dodatkowo, bardziej demokratyczne modele zarządzania miały znaczący wpływ na wykonywanie władzy. Niestety, modele te, choć zaowocowały wieloma sukcesami w zarządzaniu sprawami publicznymi w jednych krajach, w innych mimo początkowych sukcesów (np. w Nowej Zelandii) zostały zarzucone.

Rola administracji publicznej

Skuteczne zarządzanie sprawami publicznymi we współczesnym państwie wymaga dobrze funkcjonującej administracji publicznej. Dobrze przygotowana, profesjonalna i oddana służba publiczna jest w stanie zapewnić wysoką efektywność każdej władzy wykonawczej. Niestety, to podstawowe założenie nie zostało wzięte pod uwagę przy niektórych reformach zgodnych z koncepcją Nowego Zarządzania Publicznego. Przypuszczano bowiem, że wystarczy zastosowanie elementów zarządzania z sektora prywatnego (odniesienie do wolnorynkowości *New Public Management* – przyp. tłum.). Współcześnie, analizując niepowodzenia w reformowaniu sektora publicznego i administracji publicznej, zaczynamy dostrzegać rolę, jaką powinna odgrywać profesjonalna służba publiczna oraz administracja publiczna jako system w rządzeniu państwem (Olsen, 2008).

Skuteczność administracji publicznej zależy od wielu czynników, które zostały zignorowane w przypadku niektórych reform. Na przykład pierwszym czynnikiem branym pod uwagę w kontekście skuteczności i wydajności administracji publicznej jest jej struktura. Obsesyjne reorganizowanie administracji publicznej może doprowadzić do sytuacji, w której zmiany struktur organizacyjnych nie przyczynią się do podniesienia efektywności administracji, bowiem tworzenie chociażby „super-ministerstw”, usiłujących zająć się wszystkimi problemami w ramach danego działu administracji, następują zazwyczaj po wcześniejszej dekoncentracji i autonomizacji jednostek wewnętrznych. Podejście takie prowadzi niestety do powstania zjawiska „błędnego koła”, gdzie reorganizacja następuje jedna po drugiej, w efekcie zaś i tak nie otrzymujemy stabilnej struktury (Pollitt, Talbot, 2004).

Oprócz skuteczności i efektywności związanej z podejmowaniem prób stworzenia optymalnych struktur, w ramach administracji publicznej można zidentyfikować dążenie do osiągnięcia celów rządzenia przez zatrudnianie odpowiednich ludzi. Możemy tutaj przyjąć założenie, że wydajność administracji publicznej uzależniona jest od zatrudniania najlepszych funkcjonariuszy publicznych. Odpowiednio przeprowadzona rekrutacja oraz zapewnienie

wysokiego wynagrodzenia urzędników, a także stworzenie systemu motywacyjnego może doprowadzić w efekcie do zapewnienia administracji bardzo dobrze wykwalifikowanej kadry. Trudno jest jednak określić bezpośredni związek między „wartością” urzędników a jakością rządzenia. Jakkolwiek, jeśli współczesne rządy i ich administracje chcą konkurować z podmiotami sektora prywatnego, wówczas wysoce wykwalifikowana kadra jest niezbędna. Zasada ta odnosi się głównie do obszarów działalności reglamentacyjnej administracji, gdzie pracownicy instytucji publicznych muszą być ekspertami, by radzić sobie z kwestiami natury technicznej i ekonomicznej, np. przy kontrolowaniu i nadzorowaniu.

Wreszcie, istotnym elementem dobrego zarządzania sprawami publicznymi jest podejmowanie prób zbudowania poprawnych relacji pomiędzy administracją a polityką (Peters, Verheijen, Vass, 2004). Niektóre z reform wprowadzających liczne zmiany w obrębie sektora publicznego od późnych lat 70. miały na celu nadawanie uprawnień urzędnikom państwowym niezależnie od ich miejsca w hierarchii (Peters, Pierre, 2001), osłabiając w ten sposób polityczne przywództwo rządu. Zakładano bowiem, że zawodowi menedżerowie mają większe predyspozycje do skutecznego rządzenia niż amatorzy, będący politycznym elementem rządu.

Administracja publiczna jest istotnym elementem rządów demokratycznych, choć zwykle przypisuje się jej kluczową rolę w zapewnianiu wydajności władzy wykonawczej w państwie. Zdarza się jednak, że administracja publiczna bywa określana jako antyteza demokracji (Etzioni-Halvey, 1991). Wiele z dotychczasowych, tradycyjnych instytucji związanych z funkcjonowaniem demokracji, zostało zdeprecjonowanych. W związku z tym wynikła potrzeba stworzenia alternatywnych form takiego uczestnictwa, które dotyczą także administracji publicznej. Administracja publiczna powinna zaangażować się w proces włączania aktorów życia publicznego i społecznego w proces zarządzania państwem, i przez to będzie ona kojarzona z budowaniem demokracji obywatelskiej (Sorenson, Torfing, 2007).

Tym niemniej, te alternatywne formy uczestnictwa na ogół opierają się na grupach zorganizowanych w ramach społeczeństwa i mogą być mniej skuteczne, jeśli poszczególne grupy społeczne są słabo zorganizowane. Zjawisko to może ujemnie wpłynąć na mniej wykształcone i wyróżniające się segmenty społeczeństwa (takie społeczeństwo, w którym czynnie działają obywatele), ale może dotknąć również takie społeczeństwa, w których brak jest dobrze rozwiniętej infrastruktury socjalnej, wspierającej uczestnictwo. Stąd też w tym rodzaju uczestnictwa zmierzyć się można z licznymi niedogodnościami, a w rezultacie możliwe jest skierowanie się ku bardziej tradycyjnym formom tego uczestnictwa.

Mimo trudności w tworzeniu mniej konwencjonalnych form demokratycznego uczestnictwa, w większości społeczeństw podejmowane są działania zmierzające do wprowadzenia zmian w stronę legitymizacji rządów na podstawie ich wyników oraz procedur, według których podejmowane są decyzje. Zmiana ta miała przełomowe znaczenie dla Unii Europejskiej, ale jest również widoczna w obrębie wielu innych systemów demokratycznych (Scharpf, 1998). Jeśli jest tak rzeczywiście, to przesunięcie w kierunku legitymizacji wydajności pojawia się jako ważna zmiana w polityce demokratycznej; wówczas administracja publiczna staje się instrumentem niezbędnym do legitymizacji systemu politycznego pojmowanego jako całość.

Nawet w mniej skrajnych wariantach procesu legitymizacji ważne jest, aby pamiętać, że administracja publiczna jest tym elementem struktury w państwie, który znajduje się pomiędzy władzą publiczną a społeczeństwem. Pracownicy administracji niższego

szczebla (Meyer, Vorsanger, 2004) są w stałym kontakcie ze społeczeństwem i odpowiadają za większość decyzji, które mają rzeczywisty wpływ na życie obywateli. Administracja publiczna i jej pracownicy mają szereg uprawnień i obowiązków delegowanych właśnie do nich. Mają one bardziej podstawowe znaczenie w procesie tworzenia polityki, niż można by oczekiwać od formalnego opisu uprawnień bardziej demokratycznie wybranych instytucji w obrębie sektora publicznego.

Wzajemne relacje pomiędzy państwem a społeczeństwem są bardzo istotne z punktu widzenia kształtowania polityki publicznej i wdrażania jej w życie. Poza tym, co wpływa także na zaufanie obywateli do państwa, ważne jest, w jaki sposób funkcjonariusze publiczni traktują obywateli. Jeśli urzędnicy państwowi traktują swoich „klientów” w sposób stereotypowy, hierarchiczny, z dystansu, to wówczas na ogół relacje pomiędzy państwem a społeczeństwem nie będą rozwijały się pozytywnie. Jeśli jednak kontakty pomiędzy społecznością a urzędnikami państwowymi są bardziej otwarte i demokratyczne, wówczas te wartości mogą wzmocnić sprawowanie władzy.

Znaczenie administracji publicznej w procesie rządzenia jest niepodważalne, co z kolei rodzi pytanie, jaką rolę będzie odgrywać administracja publiczna i w jaki sposób będzie określona rola poszczególnych urzędników w konkretnym systemie politycznym. Do pewnego stopnia zadania urzędnika publicznego są ogólne i wiążą się z wdrażaniem programów społecznych oraz świadczeniem usług dla ludności. Ta ogólna charakterystyka zawodu urzędnika nie uchwyci jednak w odpowiedni sposób możliwości, przy użyciu których urzędnicy mogliby bezpośrednio zaangażować się w proces tworzenia polityki. Do pewnego stopnia oni sami określają swoją rolę w procesie rządzenia, ale niektóre z definicji pochodzą z samej tradycji służby cywilnej i rządu. Nawet najbardziej energiczny decydent w administracji może nie odnieść sukcesu, jeżeli system nie uzna go za odpowiedniego do pełnienia funkcji urzędnika państwowego.

Jednym z najistotniejszych elementów kształtujących rolę urzędników państwowych jest kulturowy podział między prawem i zarządzaniem w administracji publicznej a poszczególnymi urzędnikami (Peters, 2b). Kontynentalna tradycja administracji publicznej kładzie szczególny nacisk na fakt, że prawo stanowi podstawową praktykę dla urzędników oraz że to właśnie ta praktyka precyzuje ich rolę. Prawnicy ci skłaniają się ku klasycznej roli weberowskiego modelu biurokraty (Aberbach, Putnam, Rockman, 1981). Jednak z drugiej strony, przyjęcie koncepcji menedżera publicznego w krajach anglosaskich, a także w pewnym stopniu w krajach skandynawskich, skłania administratorów do aktywnego uczestnictwa w procesach politycznych. Ta funkcja zarządzającego została zaakcentowana przez Nowe Zarządzanie Publiczne (ang. New Public Management) i skupia się na roli urzędników – polityków jako menedżerów sektora publicznego w zakresie ich skuteczniejszego rządzenia.

Na zadania administracji publicznej ma wpływ także jej struktura oraz struktura systemu politycznego. Dla zrozumienia zasad funkcjonowania administracji publicznej należy pojąć, jak skonstruowana jest ścieżka kariery zawodowej oraz w jaki sposób indywidualne osoby są wybierane do pracy w administracji. Niezbędne jest także zrozumienie natury i charakteru organu wykonawczego, który ma świadczyć usługi publiczne. Potrzeba rozważenia tych czynników uwidacznia, w jakim zakresie administracja publiczna jest osadzona w środowisku politycznym oraz pokazuje, w jakim stopniu spełnia ona podstawowe zadania w zakresie zarządzania społeczeństwem.

Urzędnik administracji publicznej

Zaangażowanie urzędników w sprawy zarządzania publicznego jest kształtowane zarówno przez ich funkcje, jak też ich własne atrybuty. Charakter spełnianej przez urzędnika państwowego roli określa do pewnego stopnia typy urzędników państwowych przyjmowanych do pracy w sektorze publicznym. Oczywiście więc będzie, że jeśli system administracji zakłada, że główną funkcją urzędnika będzie wykonywanie zawodu prawnika, w konsekwencji system ten będzie zatrudniał właśnie prawników. Albo, tak jak w przypadku Wielkiej Brytanii, jeśli preferuje zasadę „utalentowanego amatora”, która stwierdza, że ogólne umiejętności są ważniejsze niż specjalistyczne szkolenia czy wiedza, zatrudniać będzie właśnie takie osoby. Administrację publiczną tworzą urzędnicy, dlatego istotne jest zrozumienie, w jaki sposób poszczególni pracownicy są zatrudniani oraz jakie zadania są przez nich wykonywane w ramach struktury.

Wszystkie sektory publiczne chcą być w stanie przyciągnąć i zatrzymać u siebie do pracy dla nich „najlepszych i najzdolniejszych” członków społeczeństwa. W niektórych społeczeństwach, np. we Francji, historią stało się już to, że sektor publiczny jest preferowanym miejscem przez wielu utalentowanych obywateli, chcących chociażby rozpocząć tam swoją karierę zawodową; istotnie, elita wywodząca się z sektora publicznego uchodzi za uniwersalną elitę dla całego społeczeństwa. W innych państwach, takich jak np. Stany Zjednoczone, zatrudnienie wysoko wykwalifikowanych urzędników państwowych niesie za sobą o wiele więcej trudności. Można jednakże dostrzec pewną tendencję, która objawia się tym, że recesje gospodarcze, jak i obecność charyzmatycznych liderów, takich jak John Kennedy czy Barack Obama, skutkują zwiększeniem atrakcyjności pracy w sektorze publicznym.

Oprócz pakietu umiejętności wymaganych od urzędników, dla odniesienia sukcesu w administracji publicznej ważną rolę mogą także odgrywać inne atrybuty. Przykładowo, w społeczeństwach charakteryzujących się znacznym zróżnicowaniem na tle etnicznym czy klasowym, administracja publiczna ma kluczowe znaczenie dla stworzenia poczucia sprawiedliwości i reprezentatywności wewnątrz rządu (Selden, 1998). We wszystkich społeczeństwach reprezentatywność płci jest kwestią problematyczną – kobiety generalnie są niedostatecznie reprezentowane na wyższych szczeblach administracji i często nadmiernie reprezentowane na tych niższych. Jakkolwiek normy doskonałej reprezentatywności są dalekie do osiągnięcia, nawet biorąc pod uwagę najbardziej progresywne demokracje, ale w większości z nich zostały podjęte pewne działania w kierunku większej reprezentatywności sektora publicznego.

Kwestie reprezentatywności mają kluczowe znaczenie – jak bowiem zauważono, administracja publiczna jest istotnym elementem łączącym państwo ze społeczeństwem. Obywatele i urzędnicy niższego szczebla administracji wzajemnie na siebie oddziałują i jeśli owi urzędnicy są podobni – pod względem etnicznym bądź tożsamości płciowej – do swoich interesantów, wówczas szanse na osiągnięcie danego celu są większe. Obywatele są również bardziej zadowoleni, gdy współpracują z urzędnikiem, który jest do nich podobny. Podsumowując – naprawdę ma znaczenie, kto pełni funkcję urzędnika administracji publicznej.

Podręcznik

Powyższa dyskusja stanowi tło dla zrozumienia administracji publicznej w Polsce, a pozostała część tego podręcznika zawiera bardziej szczegółowe informacje na temat tej ważnej krajowej kwestii. Przypadek Polski jest szczególnie istotny, albowiem ukazuje dostosowanie się dawnego państwa bloku wschodniego do gospodarki wolnorynkowej i demokratycznych rządów. W trakcie tej transformacji państwo musiało radzić sobie z własnymi zmianami wewnętrznymi, jak również z zasadniczymi zmianami w środowisku politycznym i gospodarczym. Wszystkie te zmiany zachodziły w kontekście specyficznej kultury politycznej i administracyjnej.

Pierwsza część podręcznika stanowi podstawę do późniejszej, kompleksowej nauki o administracji i przedstawia administrację publiczną w szerszym kontekście państwa i sektora publicznego. Wskazuje także środki do interpretacji roli administracji w procesie rządzenia. W tej części omówiono również rolę służby publicznej, przedstawiono także sposoby nauczania administracji.

Administracja publiczna jest prawdopodobnie najstarszą działalnością rządu, o czym traktuje część druga podręcznika – ze szczególnym uwzględnieniem Polski, a w mniejszym stopniu innych państw Europy Centralnej i Środkowej. Zainteresowanie historią administracji publicznej nie ma charakteru wyłącznie naukowego, ponieważ wartości oraz zasady wprowadzone wcześniej w wielu przypadkach nadal kształtują współczesną administrację (Painter, Peters, 2009).

Część trzecia opisuje główne teorie administracji publicznej. Jest to wszechstronna prezentacja wcześniej wymienionych teorii, która wyposaży czytelnika w podstawy do zrozumienia metod, z jakich korzystali teoretycy, poczynając od Maxa Webera do czasów współczesnych. Pozwoli to zrozumieć, jak funkcjonują organy administracji publicznej i jak są one powiązane z innymi komponentami systemu politycznego. Ta część jest szczególnie cenna, gdyż ukazuje, jak międzynarodowe teorie o zarządzaniu publicznym wcielane były w życie.

Współczesna administracja publiczna jest postrzegana jako zarządzanie publiczne, co wskazuje na to, iż w pewnym stopniu sektor publiczny i prywatny zarządzania upodobniły się do siebie. Część czwarta podręcznika opisuje teorię zarządzania publicznego oraz jej użyteczność dla administracji publicznej. Tradycja polskiej administracji jest w dużej mierze legalistyczna, stąd też uzupełnianie systemu bardziej kierowniczym etosem może być trudne, mimo że wiąże się z wydajnością i efektywnością.

Część piąta podręcznika skupia się na prawnej podstawie administracji publicznej, opisuje rolę prawa w polskiej administracji oraz funkcje, jakie ono pełni dla systemu administracyjnego. Część ta w pełni uzasadnia użyteczność tego prawa dla administracji publicznej.

Administracja publiczna może być nauką samą w sobie, ale reasumując, jest ona ważna, ponieważ umożliwia funkcjonowanie polityki państwa, dzięki niej państwo świadczy usługi społeczeństwu. Część szósta podręcznika omawia związek pomiędzy administracją publiczną a polityką państwa. Rozdziały ujęte w tej części podręcznika omawiają rolę, jaką pełni administracja publiczna zarówno w opracowaniu, jak i wdrażaniu polityki państwa.

Jak wspomniano powyżej, administracja publiczna pełni główną rolę w łączeniu państwa ze społeczeństwem. Funkcja ta, wykonana w kontekście polskim, jest szczegó-

łowo omówiona w części siódmej podręcznika. Jest ona o tyle ważna, że w tworzenie polityki państwa zaangażowano sieć aktorów społecznych, a również z tego powodu, że w Polsce rozwija się bardziej aktywne i zaangażowane społeczeństwo obywatelskie, które oczekuje, iż wywrze jakiś wpływ na rząd i jego politykę.

Ten ścisły związek ze społeczeństwem powoduje, że administracja publiczna, a mówiąc ogólnie – rząd jest ściśle związany z gospodarką. Szeroko zakrojony neoliberalny projekt z lat 80. aż do chwili obecnej umniejszał tę rolę gospodarki wobec państwa, ale nie odniósł takiego sukcesu, o jakim mogą mówić jego zwolennicy. Co więcej, kryzys ekonomiczny rozpoczynający się w 2008 r. przywrócił centralne znaczenie działań państwa wobec sukcesów gospodarczych. Budżet jest centralnym i gospodarczym narzędziem, który jest również ściśle związany z administracją publiczną. Część ósma podręcznika zawiera obszerną dyskusję na temat ekonomii państwa i jej wpływu na administrację publiczną.

Wspomnieliśmy już, że efektywność administracji publicznej zależy zarówno od jej pracowników, jak i jej struktury oraz prawa. Część dziewiąta podręcznika omawia zarządzanie kadrami w polskiej administracji publicznej i jego wpływ na działalność systemu administracyjnego. Część ta opisuje również znaczenie systemu służby cywilnej jako sposobu organizacji kadr oraz wynagradzania ich za udział w rządzeniu.

Ostatnia część podręcznika skupia się na etyce i innych aspektach odpowiedzialności w sektorze publicznym. Administracja publiczna, w przeciwieństwie do innych instytucji w systemie demokratycznym, nie jest przedmiotem wyborczych nacisków, dlatego też powinno się znaleźć inny mechanizm, by upewnić się, że jej organy oraz urzędnicy przestrzegają prawnych ograniczeń. Ta część wskazuje na dobrze znane patologie w administracji publicznej i odwołuje się do niektórych środków naprawczych.

Wnioski

Administracja publiczna w dużym stopniu wpływa na sukces władzy wykonawczej w państwie. Zarówno całe struktury administracji publicznej, jak i jej poszczególne jednostki przyczyniają się do powodzenia lub porażki w rządzeniu i dlatego istotne jest zrozumienie sposobów wykonywania przez administrację jej zadań. Musimy również zdawać sobie sprawę, jakimi narzędziami dysponuje rząd i administracja publiczna oraz jak rząd interweniuje, by podnieść poziom życia swoich obywateli. Co więcej – ważne jest zwrócenie uwagi na to, w jaki sposób zapewnić skuteczne funkcjonowanie administracji publicznej w demokracji, by mogła ona w sposób odpowiedzialny i etyczny świadczyć swoje usługi.

Poszczególne fragmenty podręcznika są bardzo przydatne w analizowaniu współczesnej polskiej administracji publicznej. Wielu autorów zaangażowanych w ten projekt poczyniło wielki wkład w zrozumienie administracji w tym konkretnym przypadku, a podręcznik ten może być przykładem, jak łączyć specyficzne sprawy państwowe z bardziej ogólnym, analitycznym wymiarem administracji publicznej i zarządzania publicznego.