

Marian Kachniarz

EKONOMIZACJA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ NA TLE KONCEPCJI PRAWNYCH I SPOŁECZNYCH

1. Wstęp

Kierunek badań dotyczący jakości i efektywności usług publicznych wpisuje się w szerszy nurt rozważań związany z administracją publiczną traktowaną jako samodzielna i oryginalna dyscyplina badawcza [20, s. 273; 22, s. 15]. Przesądziła o tym praktyka badawcza w krajach europejskich w drugiej połowie XX w. Wcześniej zagadnienia te traktowane były odrębnie w ramach prawa administracyjnego, politologii czy też zarządzania.

W obecnym stanie nauki administracji rysują się trzy kierunki badawcze: kierunek badań nad refleksją teoretyczną w zakresie zjawisk administracji publicznej, analiza i opis funkcjonowania struktur i procesów administracyjnych oraz konstruowanie nowych modeli i zasad organizacji i funkcjonowania współczesnej administracji [14].

Administracja publiczna jawi się jako nauka o wybitnie interdyscyplinarnym i kompleksowym charakterze, której badanie musi uwzględniać integrację metod i technik badawczych stosowanych wcześniej w innych dziedzinach nauki. Stanowi to jedną z podstawowych trudności w prowadzeniu badań. O ile nauki prawne oraz społeczne (w tym zwłaszcza politologia) funkcjonowały na tym obszarze od wielu lat, o tyle nauki ekonomiczne zajmują się nim od niedawna. Głównymi ekonomicznymi kierunkami badawczymi są tu konstrukcja systemów i modeli struktur administracyjnych, zagadnienia związane z jakością (zarządzanie), efektywność wykonywania zadań publicznych (ekonomia) czy też efektywność struktur w ujęciu terytorialnym (gospodarka przestrzenna). Już w samym obrębie nauk ekonomicznych mamy więc do czynienia ze zróżnicowaniem kierunków oraz skali (mikro i makro) wraz z należną im specyfiką metod badawczych. Dodać należy w tym miejscu, że postępująca ekonomizacja administracji publicznej spotyka się często z krytyką przedstawicieli innych nauk niechętnych ujmowaniu jej przez pryzmat zagadnień interdyscyplinarnych. Takie podejście najczęściej jest chyba prezentowane przez administratywistów.

Praktyka wdrażania wielu rozwiązań w administracji publicznej napotyka wiele trudności związanych z różnym podejściem do jej funkcjonowania. Wynika to z odmiennej optyki różnych kierunków naukowych, które nie zostały wystarczająco zintegrowane na poziomie badań nad administracją.

Celem niniejszego artykułu jest zestawienie w obrębie nauk prawnych, społecznych i ekonomicznych zarówno teoretycznych, jak i wynikających z praktyki koncepcji funkcjonowania administracji publicznej. Sprzyjać to ma lepszemu zrozumieniu skomplikowanego systemu, jaki tworzy administracja, a przez to podejmowaniu bardziej konsekwentnych i skutecznych działań modernizacyjnych omijających bariery tkwiące w przywiązaniu do konkretnych koncepcji czy teorii.

2. Koncepcje funkcjonowania administracji w obrębie nauk prawnych

W koncepcji nauk prawnych wyodrębnia się zasadniczo dwa główne rodzaje administracji publicznej, których najważniejszym wyróżnikiem jest konstytucja. W literaturze przedmiotu zatem dzieli się okres funkcjonowania administracji publicznej na państwo przedkonstytucyjne oraz pokonstytucyjne.

W pierwszym okresie w państwie stanowym i państwie policyjnym zakres zadań administracji publicznej był bardzo zróżnicowany i kształtował się pod wpływem wielu czynników politycznych, gospodarczych i społecznych właściwych danej epoce historycznej. Podstawowa funkcja zadań pozostawała jednak niezmienna – uchronić państwo od chaosu, zapewnić bieżący zarząd sprawami publicznymi. W okresie drugim, zwanym też państwem prawa, zadania te pod wieloma względami były podobne, zasadniczą różnicę stanowił jednak charakter obowiązków. W państwach przedkonstytucyjnych miały one charakter prerogatyw władz administracyjnych (uprawnień), zaś w państwie prawa – charakter obowiązków prawnych. W tym drugim przypadku władza pozbawiona została wielu uprawnień dyskrecyjnych w określaniu zadań i ich wykonywaniu [4, s. 138].

W ujęciu klasycznym państwo prawa pojmuje administrację publiczną jako część działalności państwa niepoddającą się łatwo kryteriom ekonomicznie rozumianej wydajności czy też efektywności pojmowanej prakseologicznie. W tym ujęciu administracja jako funkcja ustrojowo-prawna wykonywana przez państwo i samorządy terytorialne nie może być kształtowana przez pryzmat postulatów ekonomicznych czy socjologicznych. W koncepcji państwa prawa administracja publiczna nie ma bowiem pochodzenia innego niż prawo powszechnie obowiązujące. Nie jest więc funkcją zbudowaną na podstawie kategorii ekonomicznych, socjologicznych czy politycznych. Nie służy osiągnięciu celów ekonomicznych, socjologicznych czy politycznych, służy wykonywaniu zadań publicznych określonych w przede wszystkim w konstytucji. Impulsy dla administracji publicznej nie płyną z rachunku ekonomicznego ani z sondaży opinii publicznej, lecz z prawa powszechnie obowiązującego. Podstawowym paradygmatem jej funkcjonowania jest prawo oraz zinstytucjona-

lizowany nadzór niezawisłych sądów i trybunałów. Kontrola jest zatem sprawowana jedynie z punktu widzenia prawa, nie zaś koncepcji ekonomicznych, politycznych czy prakseologicznych, a koncepcje abstrahujące od prawa powszechnie obowiązującego mogą więc w istocie prowadzić do naruszania jednej z podstawowych zasad państwa prawa – zasady praworządności. Tak radykalne ustanowienie tej zasady miało w założeniu służyć uwolnieniu działalności administracyjnej od cech dowolności i uznaniowości [6, s. 132]. Zdaniem wielu administratywistów tak może się dziać w koncepcji administracji jako uczestnika gry interesów, gry rynkowej czy np. uczestnika w procesie wymiany politycznej (por. m.in. [4, s. 5-6]).

W państwie prawa administracja publiczna nie może eksperymentować zadaniami publicznymi oraz metodami ich wykonania, obca jest mu wszelka improwizacja i ryzyko np. nieudanych reform, które zwiężają lub w istotny sposób ograniczają konstytucyjnie określony zakres korzystania przez obywateli z ich publicznych praw podmiotowych [3]. Wolność, swoboda, dowolność, twórczość, inicjatywa, przedsiębiorczość, tworzenie nowych dzieł, dokonywanie aranżacji, kreowanie nowych koncepcji nie są więc cechami działalności administracyjnej [6, s. 133].

Nie ulega wątpliwości, że interpretacja działań administracji publicznej mających ściśle charakter wykonawczy wobec prawa powszechnie obowiązującego budzi spore wątpliwości przede wszystkim z trzech powodów. Po pierwsze, działania administracji publicznej podejmowane są w obliczu faktów całkowicie nieprzewidywalnych, nieznanych prawodawcy w momencie, gdy stanowi prawo. Zachodzi zatem realna obawa, że administracja stanie przed faktami, o których prawo się w ogóle się nie wypowiada albo wypowiada się jedynie ogólnie: albo więc będziemy mieli do czynienia z sytuacją, że z powodu braku prawa nie będzie wykonywania prawa, albo też z sytuacją, że z powodu ogólnego charakteru regulacji prawnej dominować będzie dopełnianie bądź też uzupełnianie prawa, a nie jego wykonywanie. Po drugie, w systemie tym eliminacji ulegają wszelkie działania innowacyjne skutkujące często zmianami prawa i w konsekwencji modyfikacjami administracji publicznej. Głównym założeniem jest tu zasada „prawa doskonałego”, które bezwiednie należy wykonywać. Cała inicjatywa i inspiracja w kierunku ciągłego doskonalenia prawa spoczywa w zasadzie na poziomie stanowienia prawa (centralnym), podczas gdy praktyka wskazuje na to, że na tym poziomie brakuje świadomości wielu problemów. Po trzecie, powyższa koncepcja eliminuje możliwość zmian w systemie administracji publicznej wynikających zarówno z liberalizacji, jak i globalizacji otoczenia [25, s. 18]. Konieczność tych zmian wydaje się oczywista w świetle zróżnicowanych i zmieniających się potrzeb społecznych oraz specyfiki działalności, np. samorządów terytorialnych, po stronie podaży uwarunkowanych technologią i organizacją świadczenia usług, a po stronie popytu – charakterem zaspokajanych przez nie potrzeb [36].

Na podstawie przedstawionej analizy należy stwierdzić, że podejście wielu administratywistów do koncepcji administracji publicznej nacechowane jest koncepcją biurokratyzmu idealnego, którego twórcą jest niemiecki socjolog M. Weber. Opiera-

ła się ona na zasadach wyodrębnionej, zawodowej służby cywilnej, rekrutowanej i mianowanej na podstawie kompetencji zawodowych, politycznie neutralnej, która wykonuje swoje administracyjne zadania w sposób ciągły i systematyczny. Weberowska koncepcja biurokracji była bezosobowa, racjonalna, wyspecjalizowana, uniwersalna i zorientowana na skuteczne wykonywanie powierzonych jej zadań [18].

3. Koncepcje funkcjonowania administracji w obrębie nauk społecznych

Obraz koncepcji i teorii administracji publicznej w nurcie nauk politycznych jest o wiele bardziej skomplikowany niż w naukach administracyjnych czy ekonomicznych. Oprócz koncepcji teoretycznych politolodzy wyróżniają także różne modele tradycyjne administracji publicznej oparte na swoistym historycyzmie [29, s. 1-5]. Pokróćce zatem, za Wiszniowskim [34], w dalszej części punktu scharakteryzowano następujące po sobie koncepcje. Ich syntetyczne zestawienie zawiera także tab. 1.

Tabela 1. Administracja publiczna w naukowych koncepcjach teoretycznych

| Koncepcja | Okres | Założenia |
|----------------|--|--|
| Klasyczna | Początek XX w. | Organizacje jako systemy zamknięte. Koncentracja wokół zasad efektywności, kontroli i form biurokratycznych |
| Behawioralna | Lata trzydzieste | Antropocentryczne podejście. Orientacja na czynniki komunikowania, motywacji, przywództwa i partycypacji w organizacjach |
| Kwantytatywna | Lata czterdzieste | Matematyczne, statystyczne i informacyjne systemy wspomagające procesy decyzyjne. Diagnozowanie i profilowanie działań administracyjnych |
| Kontyngencyjna | Połowa lat sześćdziesiątych | Środowiskowe i kompleksowe relacje międzystrukturalne. Analizowanie zależności: struktura–struktura, struktura–otoczenie |
| Polityzacji | Przełom lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych | Polityczna (partyjna i koalicyjna) dominacja. Prymat struktur politycznych nad strukturami organizacyjnymi |
| Kwalitatywna | Druga połowa lat siedemdziesiątych | Jakościowe metody wspomagające działalność i rozwój organizacji. Podmiotowa orientacja rynkowa |
| Menedżerska | Druga połowa lat osiemdziesiątych | Priorytet praktyk ekonomicznych. Adaptacja zasad kierowania i zarządzania strategicznego |

Źródło: [33, s. 14].

Klasyczna koncepcja, wprowadzona jeszcze na początku XX w., odnosi się do specyfiki strukturyzacji władzy państwowej oraz mechanizmów jej kontroli. Wiąza-

ła się ona często z procesem biurokratyzacji rządowych form organizacyjnych (por.: [32; 35]). Teoria ta w sposób zdecydowany wpłynęła na proces tworzenia organów władzy publicznej, w których istotną rolę odgrywa biurokracja traktowana instrumentalnie. Oznacza to, że kadry w administracji publicznej charakteryzowano raczej jako mechanizm, a nawet jako autonomiczną w aparacie państwa strukturę organizacyjną ze względu na swoje właściwości stanowiące i decyzyjne [34].

W latach trzydziestych XX w. pojawiła się behawiorystyczna koncepcja relacji międzyludzkich (*human relations*), która zmieniła podejście do pracowników zatrudnionych w administracji publicznej, odrzucając tym samym wcześniejszy instrumentalizm. Koncepcja ta traktowała kadry podmiotowo, zajmowała się m.in. sferą motywacji i partycypacji zawodowej (zob. [24]).

Następna dekada to moment, w którym rozwinęła się innowacyjna metoda ilościowej analizy strategicznej (kwantytatywna). Wprowadziła ona wiele instrumentów wspomagających procesy decyzyjne w administracji publicznej. Oparte one zostały przede wszystkim na naukach ścisłych, co doprowadziło do wykształcenia systemów zarządzania informacją (zob. [12]).

W latach sześćdziesiątych XX w. stworzono koncepcję tzw. systemów otwartych (tzw. model kontyngencyjny), w których to kształt administracji zależał od interakcji z jej otoczeniem oraz od tła organizacyjnego i specyfiki lokalnej (zob. [21]).

Przełom lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX w. to okres upowszechnienia się koncepcji politycznej procesów decyzyjnych, z której wynika, że większość decyzji ustalanych jest na podstawie wstępnych ustaleń politycznych (np. dyktatu partyjnego czy koalicyjnego), a nie na podstawie racjonalnych przesłanek. Ten sposób interpretacji poddany został zmasowanej krytyce, gdyż w istocie uzależniał administrację od polityki, całkowicie likwidując tym samym zasadę niezależności (autonomii) [30].

Dopiero druga połowa lat osiemdziesiątych przyniosła nowy sposób myślenia i konceptualizacji administracji publicznej w Europie, na który wpływ miały m.in. doświadczenia prężnie rozwijającej się gospodarki japońskiej. Nurt ten zakładał wdrożenie zasad orientacji na klienta przy jednoczesnym eksponowaniu jakości, technologii oraz zasad skutecznej organizacji pracy. Ta szkoła myślenia określona została mianem kwalitatywnej (por. [9]).

Menedżeryzm stanowi kolejny etap ewolucji administracji publicznej przypadający na okres od drugiej połowy lat osiemdziesiątych. Koncepcja ta polegała m.in. na adaptowaniu przez sektor publiczny mechanizmów i reguł sektora prywatnego. Pojawiała się zatem idea nowego zarządzania sektorem publicznym.

Zachodzące ewolucyjne przemiany administracji publicznej zmierzają w kierunku koncepcji zmian strategicznych, które przywracają odpowiednią rangę elementom analitycznym i planistycznym, a strategiczna analiza finansowa znajduje obecnie zastosowanie nie tylko w ocenie kondycji finansowej, ale także w badaniu prognostycznym [9].

Politolodzy uwzględniają to, że metody i techniki analityczne stosowane do oceny zmian w administracji publicznej mają charakter wybitnie interdyscyplinarny. Szczególną rolę przypisują tu naukom ścisłym: socjologii, psychologii oraz ekonomii i zarządzaniu, twierdząc wręcz, że te dwie ostatnie wywarły decydujące piętno na współczesnym kształcie sektora publicznego. W tym zakresie dostrzegają oni wyraźne zmiany zmierzające do upodobnienia sektora publicznego do sektora biznesu, w którym podstawowym celem jednostek operacyjnych jest zysk finansowy. Kategoria zysku w administracji jest jednak przeinterpretowana w kierunku dobra publicznego, konsensusu i poparcia społecznego [34].

Oprócz teorii i koncepcji naukowych charakteryzujących kształt administracji publicznej i jej interakcję z otoczeniem politologia wyróżnia także modele administracji sklasyfikowane głównie na podstawie stosunku do roli państwa i jego znaczenia w administracji oraz form politycznych. Przykładowo w Wielkiej Brytanii relacje te rozumiane są jako swoisty kontrakt (zob. [15]), we Francji zaś państwo gra rolę arbitra między grupami społecznymi (zob. [13]).

Kryterium formy politycznej organizacji stanowi równie ważną kategorię ze względu na istotne różnice między poszczególnymi grupami krajów Europy. Państwa o szeroko pojętej tradycji napoleońskiej charakteryzują się wysokim stopniem jednolitości, ze szczególnym skoncentrowaniem władzy w ramach struktur państwowych.

Tabela 2. Tradycyjne modele administracji publicznej w Europie

| Kryteria | Modele | | | |
|-------------------------------|---|--|-----------------------------------|---|
| | anglosaski (Wielka Brytania i Irlandia) | germański (Niemcy, Austria, Holandia, Hiszpania, Belgia, Węgry) | napoleoński (Francja, Polska) | skandynawski (Szwecja, Norwegia, Dania, Estonia) |
| Relacje państwo–społeczeństwo | pluralistyczne | organiczne | antagonistyczne | organiczne |
| Forma politycznej organizacji | ograniczony federalizm | integralny (organiczny) federalizm | skoncentrowany unitaryzm | zdecentralizowany unitaryzm |
| Strategia | inkrementalna | kazuistyczna | biurokratyczna | technokratyczna |
| Forma decentralizacji | władza lokalna | kooperatywny federalizm | zregionalizowane państwo unitarne | lokalna autonomia |
| Dominujące podejście naukowe | nauki polityczne, socjologia | prawo publiczne | prawo publiczne | prawo publiczne, nauki organizacji i zarządzania |

Źródło: [23, s. 112].

We Francji występuje ujednoczony w całym kraju układ prefektur tworzący system jednorodny i zunifikowany (zob. [2]). Niemiecki model, a właściwie tradycje germańskie zakładają rozwiązania całkowicie przeciwne, tzw. zintegrowany federalizm. Polega on na uznaniu, że administracja federalna i krajowa współpracują, sta-

nowiąc organiczną całość. Nieco odmiennie do tego zagadnienia podchodzą kraje skandynawskie, w których administracja państwowa gra rolę specyficzną, a mianowicie służebną, realizując przede wszystkim zadania polityki społecznej i opiekuńczej. Ten stosunek (kontrakt) generuje unitarną formę administracyjną, aczkolwiek przy jednoczesnej kontrolowanej decentralizacji – ze względu na przenoszenie części zadań do wyspecjalizowanych agend sektora publicznego (np. agencji przedsiębiorczości i lokalnych instytucji administracji publicznej). Model anglosaski cechuje się własną specyfiką rozwiązań w tym zakresie, czego dowodem jest istnienie ograniczonego federalizmu jako formy politycznej organizacji – rozumianego raczej w kategoriach decentralizacji lub względnej dekoncentracji. Oznacza to, że obserwuje się proces przenoszenia uprawnień i deregulacji sektora publicznego przy zachowaniu daleko posuniętej ostrożności. Wynika to prawdopodobnie z charakteru państwa ujawniającego pewną podejrzliwość względem rządu i jego służb, które dążą do koncentracji sił wokół siebie, ograniczając tym samym częściowo rozwój lokalnego sektora publicznego.

Wyróżnione modele wykazują odmiennosc w zakresie sposobu i charakteru wdrażania reform w obszarze administracji publicznej. Składają się na to następujące czynniki: czas reakcji, otwartość na zmiany i zakresowość. Strategia inkrementalna występująca w modelu anglosaskim charakteryzuje się zatem wieloetapowością działań długoterminowych, model germański przewiduje zaś strategię celowościową, a przez to złożoną. Strategia technokratyczna występuje w krajach skandynawskich i polega na przeniesieniu ciężaru reform na poziom profesjonalnych i fachowych agend. W modelu napoleońskim główną rolę odgrywają przede wszystkim elity biurokratyczne, które starają się ograniczyć wspomniany proces politycznej decentralizacji [34].

Podobne analizy różnicujące omawiane modele mogą być przeprowadzone z uwzględnieniem innych kryteriów (jak choćby stopnia decentralizacji państwa). Zestawione one zostały w tab. 2.

4. Ekonomizacja administracji publicznej

Lata siedemdziesiąte minionego wieku przyniosły wiele negatywnych zjawisk gospodarczych, których wyrazem było osłabienie tempa rozwoju gospodarczego, nasilenie zjawisk inflacyjnych, wzrost bezrobocia oraz zwiększające się trudności zrównoważenia wydatków publicznych. Zjawisk tych, a zwłaszcza stagflacji – stagnacji połączonej z inflacją – nie udało się wyjaśnić na gruncie dominującego wówczas keynesizmu, co m.in. przyczyniło się do rozwoju neoliberalnych nurtów w teorii ekonomii i polityce gospodarczej. Pod ich wpływem krystalizowała się koncepcja nowego zarządzania publicznego (*new public management* – NPM), która stosunkowo szybko zyskała miano rewolucji menedżerskiej, uniwersalnego modelu zarządzania sektorem publicznym, nowego paradygmatu zarządzania tym sektorem (por. [36; 1; 28]).

W krajach anglosaskich, a szczególnie w Kanadzie i Stanach Zjednoczonych, pojawiły się koncepcje oparte na konkretnych praktycznych wdrożeniach realizowanych w niektórych jednostkach administracyjnych. Przy bliższej analizie tych innowacji można wyodrębnić cechy, które łączą wszystkie te przykłady:

- zorientowanie na efektywność i nowe modele zarządzania,
- silne, charyzmatyczne i innowacyjne przywództwo.

Ta pierwsza cecha polega przede wszystkim na implementacji zmodyfikowanych rozwiązań znanych i sprawdzonych wcześniej w przemyśle i usługach rynkowych. Proste zastosowanie tych schematów w przypadku sfery publicznej jest niemożliwe, musimy pamiętać bowiem, że ma ona swoją specyfikę wynikającą przede wszystkim z demokratycznego charakteru sprawowania urzędu przez władze polityczne. Powoduje to potrzebę działania w ramach kompromisu społecznego i akceptacji dla posunięć, które z punktu widzenia efektywności mają rozwiązania w zupełnie innym miejscu niż to, na które wskazuje tzw. konsensus społeczny. By rozwiązania te jak najbardziej zbliżyły się do efektywnych, niezbędny jest, jak się wydaje, drugi element, czyli silne, charyzmatyczne przywództwo, w dodatku cechujące się dużą kreatywnością i otwarciem na innowacje.

Pierwszym zbiorem takich doświadczeń była książka Osborne'a i Gaeblera *Reinventing Government – How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* wydana w 1992 r. w Stanach Zjednoczonych [28]. Oprócz opisu wielu pionierskich działań w tej sferze książka tworzy pierwsze zestawienie fundamentalnych zasad, którymi powinny się kierować przedsiębiorcze władze publiczne. Stała się ona na tyle dużym źródłem inspiracji, że przez wielu badaczy uważana jest za początek powszechnych zmian w sprawowaniu władzy publicznej i narodzin nowego prądu NPM. NPM dąży generalnie do stymulacji nowych mechanizmów działania w sektorze publicznym, mając na celu poprawę jakości, skuteczności i efektywności produkcji usług [31]. W stosunkowo szybkim czasie idee te zaczęły być przenoszone w administracyjną praktykę, przy czym szybkość tych innowacji zależała od dominującej koncepcji państwa, a więc podejścia państwa do interwencji publicznej. Dziś bowiem można w uproszczeniu rozróżnić trzy koncepcje państwa [1]:

- koncepcja państwa socjalnego,
- koncepcja państwa neoliberalnego rynkowego,
- koncepcja państwa gwarancyjnego.

Pierwsze dwie kontrastujące ze sobą idee realizowane są głównie w krajach Unii Europejskiej, trzecia z nich jest koncepcją kształtującą się, wynikającą z poszukiwania syntezy między wymienionymi nurtami. Z modeli państwa opiekuńczego i neoliberalnego minipaństwa wypracowany zostaje model państwa „szcuplego” zapewniającego opiekę, które nie odrzuca odpowiedzialności społecznej państwa, lecz włącza poszczególne grupy społeczne w kształtowanie zadań publicznych i zaprasza obywateli do partycypacji w nich.

Największy nacisk na deregulację, wprowadzenie zasad NPM i odpaństwowienie zadań publicznych obserwujemy w państwach, w których realizuje się neolibe-

ralną politykę modernizacji (USA, Nowa Zelandia, Wielka Brytania). W krajach skandynawskich natomiast kładzie się nacisk na inne elementy NPM; badacze administracji określają je mianem „reżimu kierowania nastawionego na wyniki”, który tworzony jest przy użyciu instrumentów konkurencji i wolności wyboru, a także za pomocą selektywnych przedsięwzięć decentralizujących i prywatyzacyjnych [27].

W ślad za tymi przemianami sfery publicznej zmian wymaga instrumentarium badawcze, które z cech statycznych i zachowawczych właściwych biurokratyzmowi administracyjnemu winny ewoluować w kierunku określania cech dynamicznych. Nowe idee wymagają bowiem wsparcia merytorycznego będącego bazą monitoringu zmian oraz systemu benchmarkingu. Ta ostatnia metoda, pomimo swych niedoskonałości wynikających z niedostosowania do nowych zadań systemu statystycznego, stanowi obecnie w Polsce główne źródło motywacji do zmian w administracji samorządowej.

W świetle tych nowych metod zmienia się istotnie także sposób kreowania i modelowania struktur administracyjnych w ujęciu przestrzennym. Krytyce podlega m.in. koncepcja tzw. nowej geografii ekonomicznej (modeli Krugmana), czyli połączenia ujęcia rzeczywistości w kategorii równowagi racjonalnego wyboru (*rational-choiseequilibrium*) i królującej w neoklasycznej ekonomii idei wzrastających zysków (*increasing returns*). Prowadzą one bowiem wprost do lansowania deterministycznych koncepcji stawiających w jednym rzędzie zjawiska społeczno-gospodarcze i efektywność administracji w świetle makroekonomicznych sił strukturalnych [7].

5. Wnioski

1. Nauka administracji, jak każda młoda dyscyplina, charakteryzuje się słabym zintegrowaniem metod badawczych właściwym kierunkom, które dotychczas autonomicznie zajmowały się administracją publiczną. Z przedstawionej analizy wynika, że stosunkowo największa zgodność występuje między naukami ekonomicznymi a społecznymi, największa zaś rozbieżność dzieli te pierwsze z naukami prawnymi.

2. Dotychczasowa praktyka działań modernizacyjnych polskiej administracji wykazuje wysoką atomizację nauk pranych, społecznych i ekonomicznych, co prowadzi do wdrażania kierunków i rozwiązań niemających kompleksowego oraz optymalnego charakteru. W znacznym stopniu może to tworzyć bariery w kierunku jej ekonomizacji.

3. Przy tak specyficznym podmiocie badawczym charakteryzującym się wysoką interdyscyplinarnością uwzględnienie optyki innych dziedzin nauki stanowi z jednej strony spore utrudnienie w prowadzeniu badań, z drugiej zaś wydaje się warunkiem koniecznym w celu wygenerowania z nich prawidłowych wyników i wniosków.

4. Sprawna ekonomizacja administracji publicznej może nastąpić jedynie w warunkach uwzględniających jej kompleksową specyfikę. O ile znajduje ona zrozumie-

nie na gruncie nauk społecznych, o tyle szczególnie istotnym elementem jest umiejętne przetransponowanie idei efektywnościowych na grunt formalnoprawny.

Literatura

- [1] Bauer H., *Koncepcje modernizacji administracji publicznej w XXI wieku*, [w:] *Efektywna polityka i administracja*, Związek Miast Polskich, Osterreichische Stadtebund, KDZ – Centrum für Verwaltungsforschung, Poznań 2005.
- [2] Bernard P., *L'etel et la decenarization: du prefet Au comissionare de la Republique, La documentation francaise*, Paris 1983.
- [3] Błaś A., *Studia z nauki prawa administracyjnego i nauki administracji*, Wrocław 1988.
- [4] Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, 2004.
- [5] Brol R., *Kryteria delimitacji powiatów*, [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe AE we Wrocławiu nr 1023, AE, Wrocław 2004.
- [6] Cane P., *An Introduction to Administration*, Oxford 1996.
- [7] Domański B., *Nowe idee w światowej geografii społeczno-ekonomicznej*, [w:] Z. Chojnicki (red.), *Geografia wobec problemów teraźniejszości i przyszłości*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2004.
- [8] Duda J., Jeżowski A., Misiąg W., Nowak B., Szlachta J., Zaleski J., *Mierzenie ilości i jakości usług publicznych jako element programu rozwoju instytucjonalnego*, IBnGR, Warszawa 2004.
- [9] Gierszewska G., Romanowska M., *Analiza strategiczna przedsiębiorstwa*, PWE, Warszawa 2000.
- [10] Gorzelak G., Jałowiecki B. (red.), *Analiza procesu wdrażania i skutków reformy terytorialnej organizacji kraju, raport końcowy*, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2001.
- [11] Hauser J. (red.), *Administracja publiczna*, PWN, Warszawa 2006.
- [12] Hatten K.J., Hatten M.L., *Effective Strategic Management. Analysis and Action*, Prentice Hall, Englewood Cliffs 1988.
- [13] Hayward J., *France: The One and Indivisible Republic*, Horton, New York 1983.
- [14] Jendrośka J., *Narzędzia badania prawa administracyjnego*, „Przegląd Prawa i Administracji”, Wrocław 2002.
- [15] Jones G.W., *A Revolution In Whitehall? Changes in British Central Government Since 1979*, „West European Politics” 1989, vol.12.
- [16] Kachniarz M., *Oddziaływanie korzyści skali na funkcjonowanie struktur administracyjnych*, [w:] Z. Przybyła (red.), *Gospodarka przestrzenna*, AE, Wrocław 2007.
- [17] Kachniarz M., *Problemy metodologiczne badań nad efektywnością usług publicznych*, [w:] Z. Przybyła, J. Sokołowski (red.), *Współczesne problemy polityki ekonomicznej*, AE, Jelenia Góra 2007.
- [18] Kamenka E., *Bureaucracy*, Basil Blackwell, Oxford 1989.
- [19] *Konkurencyjność powiatów*, US we Wrocławiu, Wrocław 2006.
- [20] Kulesza M., *Dylematy poznawcze nauki o administracji publicznej*, [w:] H. Izdebski, M. Kulesza (red.), *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999.
- [21] Lawrence P.R., Lorsch J.W., *Organization and Environment*, Harvard University Press, Cambridge 1967.
- [22] Leoński Z., *Nauka administracji*, Warszawa 2002.
- [23] Loughlin J., *Nation, State and Region In Western Europe*, [w:] L. Beckemans (red.), *Culture: The Building-Stone of Europe*, Presses, Brussels 1994.

- [24] Mayo E., *Human Problem of Industrial Civilization*, Harvard Business School, Harvard 1933.
- [25] McGrew A.G., Lewis P., *Globalization and Nation-State*, Cambridge 1992.
- [26] *Mienie gmin i powiatów Polsce w latach 2003-2005*, GUS, Warszawa 2006.
- [27] Naschold F., Bohumil J., *Modernisierung des Staate*, Opladen 1998.
- [28] Osborne D., Gaebler T., *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Media Rodzina of Poznań, Poznań 2005.
- [29] Peters G.B., *Administrative Traditions*, [w:] Governance & Public Sector Reform Sites, The World Bank Group 2000.
- [30] Schaffer B.B., *The Deadlock in Development Administration*, [W:] C. Leys (red.), *Politics and Change in Developing Countries*, Cambridge University Press, Cambridge 1969.
- [31] Schedler K., Proeller I., *New Public Management*, Berno 2003.
- [32] Taylor F.W., *The Principles of Scientific Management*, Harper & Row, New York 1911.
- [33] Turner M., Hulme D., *Governance, Administration and Development. Making the State Work*, McMillan Press Ltd., Houndmills, Basingstoke, Hampshire 1997.
- [34] Wiszniowski R. (red.), *Administracja i polityka. Europejska administracja publiczna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2005.
- [35] Weber M., *Wirtschaft und Gesellschaft*, cz. III, Tubingen 1921.
- [36] Zalewski A. (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, SGH w Warszawie, Warszawa 2007.
- [37] Zawicki M., Mazur S. (red.), *Analiza instytucjonalna starostwa powiatowego*, MSzAP, Kraków 2003.

EFFICIENCY OF PUBLIC ADMINISTRATION ON THE BACKGROUND OF LEGAL AND SOCIAL CONCEPTIONS

Summary

In the first part of the article its author synthetically talks over the concepts of functioning of administration which are in jurisprudence and social science trends. On that background he discusses new ideas of public services management which are connected with economic science. In conclusions he states that there is a considerable divergence in the approach to the economisation of public administration from the part of jurisprudence and social science.

Marian Kachniarz – adiunkt w Katedrze Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.