

# PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

# RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 341

**Gospodarka i przestrzeń**

Redaktorzy naukowi  
Stanisław Korenik  
Niki Derlukiewicz



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2014

Redakcja wydawnicza: Jadwiga Marcinek  
Redakcja techniczna i korekta: Barbara Łopusiewicz  
Łamanie: Małgorzata Czupryńska  
Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:  
[www.ibuk.pl](http://www.ibuk.pl), [www.ebscohost.com](http://www.ebscohost.com),  
w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej [www.dbc.wroc.pl](http://www.dbc.wroc.pl),  
The Central and Eastern European Online Library [www.ceeol.com](http://www.ceeol.com),  
a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon  
[http://kangur.uek.krakow.pl/bazy\\_ae/bazekon/nowy/index.php](http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php)

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się  
na stronie internetowej Wydawnictwa  
[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie  
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2014

**ISSN 1899-3192**  
**ISBN 978-83-7695-457-8**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:  
EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.  
ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

## Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	9
<b>Dariusz Głuszczyk:</b> Ekonomiczne bariery działalności innowacyjnej przedsiębiorstw w regionach Polski a Krajowy Fundusz Kapitałowy .....	11
<b>Hanna Godlewska-Majkowska, Agnieszka Komor:</b> Biogospodarka a zarządzanie marketingowe w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego .....	23
<b>Piotr Hajduga:</b> Rewitalizacja przestrzeni śródmiejskiej na przykładzie Świdnicy – wybrane aspekty .....	37
<b>Amelia Kin:</b> Zarządzanie ryzykiem w przedsiębiorstwach MŚP a kryzys finansowy .....	54
<b>Beata Kisielewicz:</b> Rozwój społeczno-ekonomiczny Polski Wschodniej – wybrane aspekty .....	62
<b>Dorota Korenik:</b> Formy oddziaływania samorządu terytorialnego na regionalny sektor finansowy .....	72
<b>Aleksandra Koźlak:</b> Ocena dostępności transportowej ośrodków wiedzy i innowacji w Polsce .....	83
<b>Agnieszka Krześ:</b> Budżet obywatelski jako inicjatywa wspierająca postawę społeczeństwa obywatelskiego .....	93
<b>Barbara Kutkowska, Tomasz Pilawka:</b> Rola Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich (KSOW) w budowaniu kapitału społecznego wsi .....	104
<b>Florian Kuźnik:</b> Polityka miejska regionu przemysłowego .....	120
<b>Henryk Łabędzki, Mirosław Struś:</b> Społeczne determinanty rozwoju przygranicznych obszarów wiejskich w południowo-zachodniej Polsce .....	136
<b>Andrzej Luczyszyn, Agnieszka Chołodecka:</b> Globalizacja gospodarki a przekształcenia sektora lokalnego – wybrane problemy.....	146
<b>Magdalena Łyszkiewicz:</b> Audyt zgodności opracowania wieloletniej prognozy finansowej gminy z wymogami ustawy o finansach publicznych ...	158
<b>Marian Maciejuk:</b> Pomoc publiczna przedsiębiorcom w Polsce w okresie kryzysu.....	171
<b>Katarzyna Miszczak:</b> Kapitał społeczny, ludzki i kreatywny w rozwoju gospodarczym .....	182
<b>Monika Musiał-Malago:</b> Stan zaawansowania planowania przestrzennego w gminach na przykładzie miasta Krakowa .....	199
<b>Mirosława Marzena Nowak:</b> Miejsce spółdzielni mleczarskich w rozwoju regionalnym: przypadek województwo łódzkie, Polska .....	213

<b>Monika Paradowska:</b> Innowacje jako determinanta zrównoważonego rozwoju transportu w miastach.....	223
<b>Andrzej Raczyk:</b> Internacjonalizacja działalności podmiotów gospodarczych na przykładzie pogranicza polsko-niemieckiego .....	236
<b>Małgorzata Rogowska:</b> Jakość przestrzeni publicznej w rozwoju aglomeracji miejskich.....	245
<b>Karolina Rosomacha:</b> Wpływ wiedzy i innowacji na rozwój regionów w Republice Czeskiej .....	254
<b>Dorota Rynio:</b> Dylematy polityki regionalnej w nowym okresie programowania w UE .....	263
<b>Alicja Słodczyk:</b> Przemiany Warszawy na tle modelu miasta postmodernistycznego .....	274
<b>Mirosław Struś, Henryk Łabędzki:</b> Rola kapitału społecznego w rozwoju obszarów przygranicznych południowo-zachodniej Polski.....	285
<b>Monika Szymura:</b> Ochrona prawnoautorska w gospodarce opartej na wiedzy .....	294
<b>Eugeniusz Wojciechowski:</b> Ekonomiczny wymiar administracji publicznej .	304
<b>Alicja Zakrzewska-Półtorak:</b> Rozwój województw Polski Południowej z uwzględnieniem metropolii .....	315

## Summaries

<b>Dariusz Głuszczyk:</b> Economic barriers to innovation activity of enterprises in the regions of Poland vs. Polish National Capital Fund.....	22
<b>Hanna Godlewska-Majkowska, Agnieszka Komor:</b> Bio-economy and marketing management in selected local government units .....	36
<b>Piotr Hajduga:</b> Revitalisation of downtown space on example of Świdnica – chosen aspects.....	53
<b>Amelia Kin:</b> Risk management in SMEs and the financial crisis.....	61
<b>Beata Kisielewicz:</b> Socio-economic development of Eastern Poland – chosen aspects.....	71
<b>Dorota Korenik:</b> Forms of influence of regional government on the regional financial sector .....	82
<b>Aleksandra Koźlak:</b> Assessment of transport accessibility to centres of knowledge and innovation in Poland.....	92
<b>Agnieszka Krześ:</b> Participatory budgeting as an initiative supporting the attitude of civil society.....	103
<b>Barbara Kutkowska, Tomasz Pilawka:</b> The role of National Network of Rural Areas (NNRA) in the creation of social capital of rural areas .....	119
<b>Florian Kuźnik:</b> Urban policy in a post-industrial region .....	133
<b>Henryk Łabędzki, Mirosław Struś:</b> Social determinants of rural border areas development in south western part of Poland.....	145

<b>Andrzej Łuczyszyn, Agnieszka Chołodecka:</b> Globalization of economy and transformation of the local sector – selected problems .....	157
<b>Magdalena Łyszkiewicz:</b> Auditing the conformity of multi-year financial outlooks of a community with the public finance act .....	170
<b>Marian Maciejuk:</b> Public aid for entrepreneurs in Poland in the recession period .....	181
<b>Katarzyna Miszczak:</b> Social capital, human capital and creative capital in economic development .....	198
<b>Monika Musiał-Malago:</b> The stage of spatial planning in municipalities on the example of the city of Krakow .....	212
<b>Mirosława Marzena Nowak:</b> Place of dairy cooperatives in the regional development: case of Lodz Voivodeship, Poland .....	222
<b>Monika Paradowska:</b> Innovations as a determinant of sustainable urban transport development .....	235
<b>Andrzej Raczyk:</b> Internationalization of enterprises – Polish-German borderland case study .....	244
<b>Małgorzata Rogowska:</b> The quality of public space in agglomeration .....	253
<b>Karolina Rosomacha:</b> The impact of knowledge and innovation on the development of regions in the Czech Republic .....	262
<b>Dorota Rynio:</b> Dilemmas of regional policy in a new programming period of the EU .....	273
<b>Alicja Słodczyk:</b> Changes of Warsaw on a background of postmodern city ...	284
<b>Mirosław Struś, Henryk Łabędzki:</b> The role of social capital in the development of border areas of south-western Poland .....	293
<b>Monika Szymura:</b> Protection of authors' rights in knowledge-based market economy .....	303
<b>Eugeniusz Wojciechowski:</b> Economic dimension of public administration ...	314
<b>Alicja Zakrzewska-Półtorak:</b> Development of voivodeships of southern Poland with reference to the metropolises .....	326

**Eugeniusz Wojciechowski**

Uniwersytet Łódzki

---

## **EKONOMICZNY WYMIAR ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ**

---

**Streszczenie:** Artykuł przedstawia próbę scharakteryzowania ekonomicznego obrazu administracji publicznej. Treścią opracowania są wybrane elementy, ważne zdaniem autora, rzutujące na administrację publiczną jako kategorię ekonomiczną. Zamiarem autora było zarysowanie problemu. Jako całość artykuł podkreśla istotne problemy i prowokuje do podjęcia dyskusji na ten temat.

**Słowa kluczowe:** państwo, administracja publiczna, gospodarowanie, standard.

DOI: 10.15611/pn.2014.341.26

### **1. Wstęp**

Administracja publiczna jest ściśle związana z państwem. Dla analizy tego związku użyteczne jest spojrzenie instytucjonalne. Państwo stanowi polityczną formę organizacji społeczeństwa. Jako całość składa się ze zbioru instytucji publicznych o charakterze politycznym, ekonomicznym, kulturalnym. Realizują one zadania i funkcje państwa uznane jako niezbędne, zajmując różną pozycję w procesach decyzyjnych i odgrywając różne role w strukturze państwa według swoich kompetencji. Decydują o sile państwa, które jest oceniane przez pryzmat sprawności wykonywania poszczególnych zadań i funkcji przez instytucje publiczne. Wobec tego państwo i jego struktura oraz procesy polityczne (rządzenie) są kontekstem dla charakterystyki administracji publicznej w sensie ogólnym.

Celem opracowania jest zarysowanie ekonomicznego obrazu administracji publicznej. Służy temu analiza struktury administracji, jej funkcji, zasobów i przemian zorientowanych na lepszą jakość i efektywność.

### **2. Rola administracji w państwie**

Administracja publiczna jest warunkiem istnienia państwa, przesądza o jego skuteczności, stając się jego treścią. Władza w państwie realizowana jest poprzez proces

rządzenia sprawami publicznymi, a sama w sobie ma szerszą postać, wykraczającą poza obszar *stricto* polityczny. Władza publiczna w państwie obejmuje bowiem dwa czynniki: polityczny i administracyjny. Pierwszy charakteryzuje się zmiennością, preferencją decyzji społecznych, strategicznych, skupia gremia kierujące sprawami państwa na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym. Z racji pozycji w strukturze zarządzania publicznego, legitymizacji demokratycznej oraz posiadanych prerogatyw, potencjał zmian dokonywanych przez polityków jest największy. Mogą podejmować decyzje odważne, trafne dla rozwiązywania żywotnych spraw i problemów państwa (jego obywateli), zmieniając rzeczywistość. Są też w stanie wykazywać brak zdecydowania. Równie niekorzystne jest preferowanie rzeczy leżących niżej w hierarchii potrzeb społecznych.

Wybór priorytetów naprawdę ważnych dla kraju i jego mieszkańców jest punktem wyjścia dla sekwencji działań w procesie rządzenia, którymi są: ich hierarchia oraz kolejność rozwiązywania problemów. W skali państwowej warto przypomnieć banalną kolejność postępowania, której zakłócenie przynosi dysfunkcję instytucjonalną i odstępianie od logiki rządzenia. To w pierwszej sferze – politycznej (rządzenie) zaczynają się mechanizmy działań, które określają warunki poprawy efektywności gospodarczej (sfera druga). Dzięki temu możliwe jest lepsze zaspokajanie potrzeb społecznych (sfera trzecia)<sup>1</sup>. Politycy określają kształt instytucji publicznych, w tym ekonomicznych, ustanawiając reguły gry dla rozwoju przedsiębiorczości i organizacji życia społecznego. Od wartości rozwiązań politycznych zależy zatem jakość poszczególnych instytucji publicznych i zatrudnionych w nich ludzi.

Administracja publiczna służy realizacji zadań państwa, a tym samym wykonywania jego funkcji. Jest zatem narzędziem państwa dla zapewnienia jego sprawnego funkcjonowania i rozwoju. Z tego powodu administracja ma charakter stabilny, ponieważ stanowi instytucjonalne gwarancje bytu państwa jako całości i jego ciągłości. Treścią działania państwa jest bieżące świadczenie usług publicznych wysokiej klasy, dostępnych obywatelom w sensie przestrzennym i ekonomicznym. Jest to zadanie określone mianem użyteczności publicznej (*public utility*)<sup>2</sup>. Administracja publiczna podejmuje decyzje operacyjne, taktyczne koncentrując uwagę na sposobach realizacji celów określonych przez polityków. Jednocześnie obsługuje czynnik polityczny, dostarczając przesłanek dla jego decyzji, służąc informacjami i doradztwem. Na ogół politycy nie znają procedur administracyjnych i biurowych, dysponując małą lub niepełną wiedzą na temat problemów publicznych. W tym sensie administracja staje się wyspecjalizowanym aparatem w zarządzaniu państwem i jego instytucjami. Stąd też tak mocny nacisk kładzie się na zbiór cech określanych mianem profesjonalizmu. Oczekuje się, by administracja publiczna była kompetentna, tj. fachowo przygotowana do realizacji zadań publicznych w państwie.

<sup>1</sup> E. Wojciechowski, *Refleksje na temat rządzenia*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2009, s. 9.

<sup>2</sup> Wykładnię zadań o charakterze użyteczności publicznej zawiera art. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 o gospodarce komunalnej, DzU 1997, nr 9, poz. 43, z późn. zm.

Widać z tego, że między państwem a administracją publiczną jako jego organiczną częścią zachodzą określone relacje. Państwo znajduje odzwierciedlenie w swojej administracji, gdyż sprawne państwo (rozumiane jako silne) jest nim dzięki dobrej pracy urzędników. Jeśli administracja publiczna jest słaba, przekłada się to na funkcjonowanie państwa i skuteczność realizowanych celów (rozwiązywanych problemów). Można powiedzieć, że jakie państwo, taka administracja i odwrotnie. Istotna w tym rola przypada właśnie czynnikowi politycznemu, który określa mechanizmy procesów rządzenia i kształt organów wykonawczych w państwie, w tym administracji. Także pomiędzy nimi a administracją publiczną zachodzi szczególnie zależność, której odbiciem jest kluczowe pytanie o charakter wzajemnego związku. Problem polega na postawieniu kwestii, czy administracja publiczna ma być apolityczna czy być obiektem wpływu rządzących polityków?<sup>3</sup> Skrajne rozwiązania, tzw. pełne uzależnienie od rządzących lub całkowita neutralność administracji publicznej, w praktyce nie wchodzi w grę. Czynnikiem politycznym wpływa (przede wszystkim w sensie kadrowym) na działalność administracji, a rzeczą ugody jest wytypowanie szczebla (stanowisk) administracyjnego, który nabiera zdecydowanego charakteru politycznego<sup>4</sup>. Dalsze wnikanie polityki w sferę administracji prowadzi do dysfunkcji w jej funkcjonowaniu, czego wyrazem jest upartyjnienie aparatu urzędniczego.

Administracja publiczna stanowi domenę władzy wykonawczej. Sama w sobie jest formą władzy publicznej o charakterze scentralizowanym lub mniej zdecentralizowanym. Z racji podejmowanych decyzji dotyczących spraw publicznych wpływa na zaspokajanie potrzeb obywateli. Z punktu widzenia funkcjonalnego administracja publiczna jest zarazem systemem, organizacją i instytucją<sup>5</sup>. Jako system publiczny (podsystem) państwa pracuje na jego rzecz poprzez realizację usług (zadań)<sup>6</sup>. Obejmuje zbiór elementów powiązanych z sobą, które tworzą całość i jakościowo różną od poszczególnych elementów. Będąc organizacją publiczną, tworzy uporządkowaną całość nakierowaną na osiągnięcie postanowionego celu (celów). Administracja publiczna jest więc systemem złożonym z ludzi i infrastruktury, których łączą określone więzi. Jako instytucja administracja publiczna stanowi sformalizowaną organizację obejmującą zasoby<sup>7</sup>. Z pozycji socjologicznej administracja publiczna traktowana w ten sposób ma wymiar społeczny, w ujęciu węższym jako zorganiz-

---

<sup>3</sup> Szerzej piszą o tym E. Wojciechowski i M. Wojciechowski, *Czynnik polityczny i administracyjny w zarządzaniu publicznym*, [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe UE we Wrocławiu, nr 46 (12), red. R. Bról, Wydawnictwo UE we Wrocławiu, Wrocław 2009, s. 514-522.

<sup>4</sup> Na przykład w administracji samorządowej takim poziomem jest kierownik (dyrektor) jednostki w urzędzie komunalnym. Organ wykonawczy powinien mieć możliwość wyboru osób zapewniających w jego mniemaniu skuteczność prowadzenia polityk szczegółowych.

<sup>5</sup> J. Łukasiewicz, *Zarys nauki administracji*, wyd. 1, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2004, s.15-23.

<sup>6</sup> Na przykład samorząd terytorialny stanowi zdecentralizowany wyraz administracji publicznej.

<sup>7</sup> T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Ossolineum, Wrocław–Kraków–Gdańsk 1978, s. 86.



wany i utrwalony zespół działań ludzkich dla realizacji celu instytucji lub szerszym, tj. sposobów i reguł zachowań usankcjonowanych przez normy społeczne<sup>8</sup>. To inaczej organizacja oparta na normach prawnych lub obyczajowych dotyczących regulacji usług publicznych. Można też administrację publiczną traktować jako strukturę publiczną niezbędną dla komunikowania się z otoczeniem (interesantem).

### 3. Natura administracji publicznej

Administracja publiczna odznacza się pewnymi cechami, które określają jej specyfikę. Wyraźna odrębność nadaje pracy w administracji szczególny ton i wyznacza rysy działania nakierowane na realizację zadań publicznych. Z istoty administracji publicznej wynika bowiem jej usługowy i służebny charakter<sup>9</sup>. Związane to jest z obsługowym wymiarem administracji i wiąże się integralnie z usytuowaniem administracji w strukturze procesów decyzyjnych w państwie. Odgrywa ona raczej rolę stabilizującą procesy zapewniające ciągłość funkcji państwa. Sama stanowi kluczową instytucję publiczną w państwie. Można powiedzieć, że siła państwa bierze się z dobrze zorganizowanej i kompetentnej administracji.

Immanentną właściwością administracji publicznej jest działanie i podejmowanie decyzji w granicach i na podstawie przepisów prawa. Administracja niejako musi „pracować” na prawie, a jednocześnie to, czym ma się zajmować, jest zapisane w regulacjach prawnych. Zatem swoboda wyboru zagadnień w przypadku administracji publicznej jest mocno ograniczona. Przestrzeganie mnogości prawa (legalizm) prowadzi do wzrostu pracochłonności (wzrostu zatrudnienia) i formalizmu. W administracji publicznej poza aktami prawa najwyższego rzędu (ustawy) obowiązują regulacje w postaci regulaminu, instrukcji, zarządzeń wewnętrznych, co prowadzi do dalszego uszczegółowienia działania. Chyba dzięki nim administracja funkcjonuje wolniej. W sumie znajduje to odzwierciedlenie w relatywnie wyższych kosztach działalności<sup>10</sup>.

Cechą, która ciąży na charakterze pracy administracji, jest funkcjonowanie w warunkach monopolu. Administracja nie działa na rynku konkurencyjnym, ponieważ ma przypisaną prawem wyłączność na świadczenie usług. Oczywiście, można sobie wyobrazić sytuację, gdy zajmują się tym dwa urzędy, ale jest to nielogiczne i nieuzasadnione ekonomicznie. Administracja publiczna jest częścią zdecentralizowanej administracji państwa, która musi funkcjonować niezawodnie. Stąd też jej cechą jest stabilność działania poprzez realizację usług powszechnie dostępnych w sposób ciągły i nieprzerwany. Administracja publiczna nosi zatem znamiona tego,

<sup>8</sup> K. Olechnicki, P. Załęcki, *Słownik socjologiczny*, Graffit BC, Toruń 2002, s. 85.

<sup>9</sup> Termin „administracja” pochodzi od łacińskiego słowa *ministrare*, co oznacza służyć, zarządzać, kierować.

<sup>10</sup> Zwraca uwagę słaby nadzór i kontrola nad przebiegiem wewnętrznych procedur administracyjnych w Polsce, które często są nadmiernie rozbudowane. Praktyka przynosi wiele przykładów dominacji procedur nad osiągnięciem efektów.

co w przepisach prawa i literaturze ekonomicznej nazywa się wspomnianą już użytecznością publiczną (*public utility*).

Celem administracji publicznej jest zaspokajanie potrzeb obywateli i organów państwa. Z tego punktu widzenia jej działalność nie ma charakteru dochodowego i jest bardziej zbliżona do instytucji *not for profit organization*. Sfera publiczna stanowi domenę, gdzie przenikają się elementy społeczne i ekonomiczne (efektywnościowe). Punkt ciężkości w działaniu jest zatem położony na racjonalizację kosztów finansowanych z budżetu państwa lub samorządów terytorialnych. Kryterium zysku ma znaczenie drugorzędne i wspomaga jedynie decyzje zorientowane na rozwiązywanie problemów publicznych i obsługę obywateli.

Większość postępowania w systemie administracyjnym odbywa się w oparciu o opracowane procedury będące sformalizowanymi tokami działania, których celem jest zapewnienie ich sprawności i przejrzystości. Wielość przepisów prawnych, hierarchia oraz formalizm sprawiają, że administracja publiczna ze swej natury jest bardziej sztywna niż podmioty działające w szerszym, swobodniejszym otoczeniu. W związku z tym proces decyzyjny odbywa się w dłuższym czasie, jest bardziej jawny i ma publiczny charakter, podczas gdy w sferze biznesu jest on kameralny. Ma to wpływ na koszt świadczonych usług publicznych, ponieważ konieczne staje się uczestnictwo organów wybieralnych (polityków).

#### 4. Standardy administracji publicznej

Jak każda organizacja, także administracja publiczna kieruje się wartościami i zasadami dla racjonalizowania swojej działalności. Jednocześnie stawiane są przed nią określone wymagania i oczekiwania. Innymi słowy, administracja publiczna odznacza się właściwościami mającymi charakter względnie trwałe oraz przestrzeganiem wartości przybierających postać standardów. Niektóre cechy wypływają z natury administracji publicznej, standardy zaś stanowią normy opisujące sposób jej funkcjonowania w oczach potencjalnych użytkowników (odbiorców usług). Z jednej strony zakreślają ramy działania, z drugiej porządkują je i ulepszają. Można powiedzieć, że standardy – należące do tzw. sfery miękkiego prawa (*soft law*) – pokrywają się z postępowaniem oczekiwanym przez tych wszystkich, którzy korzystają z usług administracji publicznej.

Obywatele są skazani na korzystanie z administracji publicznej. W demokratycznym państwie prawo do tego staje się szczególną regułą. Zgodnie z Kartą Praw Podstawowych Unii Europejskiej (art. 41), każdy ma prawo do dobrej administracji<sup>11</sup>. Prawo to jest m.in. rozumiane jako bezstronne i rzetelne załatwienie sprawy w rozsądnym terminie. W pierwszym rzędzie chcemy administracji przyjaznej, otwartej i dostępnej. Chodzi o takie jej zorganizowanie, by załatwianie spraw urzędniczych

---

<sup>11</sup> Tekst Karty na podstawie tłumaczenia Ministra Sprawiedliwości, „Rzeczpospolita” z 11 grudnia 2007 r. (A 19).

odczuwano jako dobrą obsługę i pomoc merytoryczno-formalną, a nie władzę poprzez wydanie (lub nie) decyzji administracyjnej. Standardy odzwierciedlają określone wartości, stając się tym samym swoistymi regulatorami interakcji pomiędzy pracownikami administracji publicznej a osobą korzystającą z jej usług. Fundamentem standardów administracji publicznej są tradycyjne wartości wyznawane w życiu. Znalazły się one m.in. w katalogu siedmiu zasad dotyczących funkcjonowania sektora publicznego w Wielkiej Brytanii<sup>12</sup>. Są nimi: bezinteresowność (nadrzędność interesu publicznego), prawość (zgodność z przepisami), obiektywność (bezstronność i merytoryczność), odpowiedzialność (kontrola, procedury), otwartość i jawność, uczciwość (brak konfliktu z interesem publicznym) i przywództwo (promowanie własnego przykładu).

Cechą oczekiwaną od administracji publicznej jest jej fachowość. Osoby tam zatrudnione, tak jak w każdym zawodzie, muszą mieć przygotowanie merytoryczne i posiadać umiejętności poruszania się w świecie przepisów i procedur. Oczekujemy, aby administracja funkcjonowała sprawnie i załatwiała sprawy urzędowe w terminie, dając obsługę na wysokim poziomie (jakości). W pewnej mierze praca administracji polega na intelektualnym wsparciu polityków i profesjonalnej pomocy dla obywateli. Profesjonalizacja jako umiejętność przesądza wobec tego o skuteczności działania.

Wymóg fachowości oraz rzetelności zawodowej ma zabarwienie moralne. Dobre zrealizowanie usługi jest wartością samą w sobie i świadczy o jakości pracy administracji. Nie wnikając w czynniki decydujące o wartości pracy, profesjonalne postępowanie jest swoistym standardem (normą). Jest to oczywistość, którą należy przypomnieć zawsze, kiedy mamy do czynienia z nasilającą się tendencją do osłabienia fachowości. Moralny wymiar działalności administracyjnej odnosi się zatem do wzrostu znaczenia sygnalizowanych wartości, które stanowią organiczną część każdego działania, niezależnie od jego celu. Jak trafnie zauważył Z. Zell, etycznie znaczy profesjonalnie, zatem obowiązków etycznych i zawodowych nie można oddzielać od siebie<sup>13</sup>.

Dopełnieniem wartości działania zawodowego jest, obok wiedzy merytorycznej, także rzetelność i solidność oraz zaangażowanie. Wobec tego w administracji publicznej element fachowości wzmacniany jest poprzez kulturę organizacyjną i jak zawsze kulturę osobistą, czego wyrazem jest dbałość o jakość usług<sup>14</sup>. Najogólniej mówiąc, chcemy administracji nowoczesnej i elastycznej. Powinna ona reagować

---

<sup>12</sup> Są one znane jako zasady Lorda Nolana. Pod jego kierunkiem Komisja ds. Standardów w Życiu Publicznym przygotowała w połowie lat 90. trzy raporty dotyczące reguł postępowania w sferze publicznej (parlamentarzystów, urzędników państwowych, szkolnictwa wyższego i samorządów lokalnych).

<sup>13</sup> Z. Zell, *Specjalne kwalifikacje wójta*, „Wspólnota” 2000, nr 2.

<sup>14</sup> R. Hauser, *Administracja publiczna zza sędziowskiego stołu*, „Rzeczpospolita” 26.04.2011.

na zmiany otoczenia<sup>15</sup>, a jednocześnie wprowadzać innowacje zapewniające lepszą obsługę interesanta i lepsze wykorzystanie posiadanych zasobów gospodarczych.

## 5. Administracja publiczna w procesie gospodarowania

Administracja publiczna ma wyraźnie zarysowany obraz ekonomiczny. Do tej pory była traktowana w pewnym sensie „instrumentalnie” z racji swojego miejsca w systemie decyzyjnym państwa. W ujęciu makroekonomicznym mieściła się w kategorii szeroko pojmowanej władzy ekonomicznej – centralnej. Administracja stanowi najcenniejszy zasób pracy, która wespół z politykami wykorzystuje środki finansowe (budżet) i składniki majątkowe w celu realizacji funkcji i zadań. Z tej pozycji administracja staje się swoistym podmiotem (aktorem) w sensie gospodarowania i zarządzania, podejmującym decyzje w zakresie efektywnego wykorzystania zasobów i sprawnego, skutecznego zarządzania.

Obok bezpośredniego świadczenia usług publicznych, administracja kształtuje warunki szeroko pojmowanego rozwoju, angażując się w procesy koncepcyjno-planistyczne, inwestycyjne. Obsługując przedsiębiorców, poprzez zmniejszenie uciążliwości formalno-biurowych i pomoc merytoryczną administracja wpływa pośrednio na wzrost gospodarczy i produktywność gospodarki<sup>16</sup>. Może tutaj występować jako stymulator rozwoju lub jako jego bariera.

W teorii administracji podkreśla się ewolucję punktu ciężkości w strukturze funkcji: od tradycyjnej funkcji porządkowo-regulacyjnej, poprzez świadczenie usług do zarządzania sprawami publicznymi i pobudzania aktywności społecznej<sup>17</sup>. W istocie administracja na różnych szczeblach staje się podmiotem realizacji polityk publicznych i polityki rozwoju. Narzuca to działanie w perspektywie strategicznej. Światową tendencją jest wzrost znaczenia roli regulacyjnej administracji coraz wyraźniej zorientowanej na procedury programowania (w tym jakości) nie tylko swojej, ale innych podmiotów.

Dysponowanie dużymi zasobami gospodarczymi skłania administrację publiczną do dbałości o ich efektywne wykorzystanie. Wymaga to wiedzy i ciągłego doskonalenia zawodowego. Wspieraniem takiego postępowania jest podejście rynkowe znajdujące zaplecze teoretyczne w koncepcji *new public management*. Wiele rozwiązań sprawdzonych w biznesie może mieć krytyczne zastosowanie w sektorze publicznym pod warunkiem ich dostosowania do jego specyfiki. Metody i techniki lepszego zarządzania mają jednak charakter instrumentalny, zorientowany na modernizację administracji publicznej. Ważne miejsce zajmuje w tym mierzenie re-

<sup>15</sup> J. Szreniawski, *Wprowadzenie do nauki administracji*, Wydawnictwo „Morpol”, Lublin 1996, s. 73.

<sup>16</sup> Ułomności w funkcjonowaniu administracji publicznej są uważane za jedną z podstawowych przeszkód ograniczających swobodę prowadzenia działalności gospodarczej.

<sup>17</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, wyd. 1, Wydawnictwo Liber, Warszawa 1998, s. 99-102.

zultatów i osiągnięć<sup>18</sup>. Trzeba jednak pamiętać, że w administracji publicznej wiele celów jest trudno mierzalnych, inne mają wyraz jakościowy. W obszarze działania administracji krzyżują się racje polityczne i ekonomiczne. Wszystko to sprawia, że w administracji publicznej efektywność gospodarowania może odbiegać od tej, która stanowi kryterium oceny w sektorze prywatnym.

Administracja publiczna w celu realizacji zadań działa w strukturze hierarchicznej, gdyż jest podporządkowana organom władzy w układzie nadrzędności i podrzędności. Układ ten wydaje się przejrzysty, ale może hamować rozwój inicjatywy i kreatywności. Zmieniające się warunki zewnętrzne oraz konieczność odgrywania nowych ról w rozwiązywaniu problemów publicznych narzucają konieczność współpracy w ramach struktur sieciowych (z innymi partnerami). Teoretyczną podstawą takich działań jest koncepcja *public governance*. W jednych przypadkach administracja zajmuje wtedy kluczowe miejsce (lidera) w koordynowaniu działań skupionych na tworzeniu wartości publicznej, w innych występuje w roli jednego z uczestników porozumienia (interesariusza).

Administracja publiczna z istoty powinna sprawnie funkcjonować dla obsługi rządzących i realizowania zadań publicznych państwa. Jednocześnie w swoim działaniu zmienia się w rozumieniu dostosowania do nowych warunków otoczenia. Z tego względu doniosłą rolę odgrywają procesy zarządzania w obrębie administracji, nakierowane na świadczenie usług publicznych o wysokim standardzie.

Na gruncie ekonomicznym, przywołując standardy fachowości i sprawności, administracja publiczna powinna działać skutecznie, gospodarnie, efektywnie. Wymaga to wiedzy administracyjnej i umiejętności, znajomości metod i technik zapewniających proces usługowy na wysokim poziomie oraz rozwiązywanie problemów publicznych. Zatrudnienie w administracji publicznej obejmuje nie tylko ludzi zajmujących się bezpośrednią i pośrednią obsługą obywateli, ale w coraz większej mierze osoby planujące i realizujące przedsięwzięcia gospodarcze, finansowe, organizacyjne, pracujące w systemach monitorowania, nadzoru i kontroli. Ta ostatnia grupa to specjaliści z różnych dziedzin gospodarki publicznej, która zaczyna odgrywać kluczową rolę w strukturach administracyjnych. S. Mazur zwraca uwagę, że wysocy funkcjonariusze administracji publicznej pełnią władzę o charakterze dyskrecyjnym<sup>19</sup>.

## 6. Modernizacja administracji publicznej

Przekształcenia w administracji publicznej wymuszają wydarzenia w otoczeniu, nawet dalszym. Kryzys gospodarczy, trudności (deficyty) finansowe, niesprawność mechanizmów rządzenia oraz niska ocena społeczna wpływają na potrzebę doko-

<sup>18</sup> Zmiana orientacji z procedur i przepisów, nakładów na wyniki jest wyrazem zastosowania w sektorze publicznym rozwiązań mających na celu poprawę efektywności gospodarowania.

<sup>19</sup> S. Mazur, *Władza dyskrecyjna wysokich urzędników publicznych. Perspektywa nowego instytucjonalizmu*, Wydawnictwo UE w Krakowie, Kraków 2011, s. 15-18.

nywania zmian w obrębie struktur administracyjnych. Dla rządzących staje się to doniosłym wyzwaniem, ponieważ dotyczy „instytucjonalnego instrumentu” zarządzania publicznego. Zmiany te są określane coraz częściej mianem modernizacji, która w przypadku państwa jako całości nabiera znaczenia istotnej przebudowy jego instytucji i funkcji. W tym sensie zmiany w administracji publicznej służą poprawie sposobów rządzenia publicznego na różnych poziomach organizacji terytorialnej.

Przekształcenia administracji publicznej mają różny ciężar gatunkowy, w zależności od natężenia (głębokości) zmian. Jeśli obejmują niewielkie korekty ustroju (budowy) administracji jej struktury, procedur, funkcji lub elementów (np. administracji), mamy do czynienia z usprawnieniem. Gdy zmiany są silniejsze, np. zmiana organizacji, reguł (działanie), wtedy mówimy o reorganizacji<sup>20</sup>. W powyższych zmianach nie zostaje naruszona logika funkcjonowania systemu administracyjnego. Z kolei w działaniach nazywanych reformą zmiany są gruntowne, daleko idące w sferę organizacji i zasad funkcjonowania całej administracji publicznej. Każda zmiana w administracji, duża czy mała, narusza (w różnym zakresie) zasadę stabilności jej struktur. Stabilizację pracy administracji uznaje się za podstawowy warunek funkcjonowania państwa i jego organów oraz instytucji publicznych. Od niej oczekuje się pewności dostarczenia różnych usług publicznych i dbania o realizację wewnętrznych i zewnętrznych funkcji państwa.

Przekształcenia w systemach administracyjnych należy zatem przeprowadzić z respektowaniem tej zasady dla unikania zakłóceń w zapewnieniu ciągłości usług publicznych. Według Z. Leońskiego, reformy w administracji publicznej należy przygotować i stopniowo wprowadzać w życie<sup>21</sup>. Zmiany w administracji publicznej są trudne, zwłaszcza te o wymiarze systemowym. Jak pisał M. Weber, budowa nowych instytucji publicznych jest bardzo trudna i przypomina „powolne przewiercanie się przez twarde deski”<sup>22</sup>.

## 7. Zakończenie

Z rozważań dotyczących natury administracji publicznej wyłania się obraz organizacji wykazującej cechy dużej trwałości. Wprawdzie każda formalna organizacja ze względu na respektowanie przyjętych wartości i wzorców oraz przestrzeganie reguł (procedur) odznacza się pewną sztywnością wobec wpływu zmian zachodzących w otoczeniu, to w przypadku systemu administracji publicznej ma to znaczenie szczególne. Zmiany administracji są tak jak wszędzie, naturalną odpowiedzią na potrzeby w jej funkcjonowaniu oraz rozwoju i wynikają z logiki świadczenia usług publicznych jako swoistej formy procesu gospodarowania. Intencją oczekiwanych

---

<sup>20</sup> Niekiedy używa się terminu restrukturyzacja, choć ta ostatnia ma znaczenie szersze i może obejmować obok przekształceń organizacyjnych także finanse, zmiany ekonomiczne, własnościowe.

<sup>21</sup> Z. Leoński, *Nauka administracji*, wyd. 4, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2002, s. 150.

<sup>22</sup> Za: D. Kapur, *Wyboista droga do dobrego rządzenia*, „Rzeczpospolita” 2003, nr 9.

przekształceń jest poprawa administracji, aby działała lepiej. W konkretnym wymiarze chodzi o wzrost nie tylko ilości, ale jakości świadczonych usług w sensie dostępności przestrzennej i standardu obsługi. Obok strony społecznej drugim obliczem (celem) przeobrażeń administracji publicznej jest doprowadzenie do redukcji kosztów oferowanych usług, czyli zmniejszenia kosztów administracji, finansowanych ze środków publicznych (podatników). Te aspekty funkcjonowania administracji publicznej nie różnią się od podejścia typowego w działalności komercyjnej prowadzonej w warunkach rynkowych. Ze względu na dużą „ociężałość” struktur administracyjnych przeobrażenia od wewnątrz przebiegają dużo wolniej niż dzieje się to w sferze biznesu.

Generalnie celem modernizacji administracji publicznej staje się poprawa funkcjonowania struktur państwa, warunkującego następnie lepszą obsługę obywateli i wzrost gospodarczy. W dalszej kolejności ma to doprowadzić do rozwoju społecznego przejawiającego się w różnych aspektach postępu cywilizacyjnego. Modernizacja administracji publicznej może zatem przebiegać w dwóch płaszczyznach: jako całości w kontekście rządzenia państwem, gdzie administracja jest traktowana „instrumentalnie”, oraz w obrębie samej administracji, gdzie główną uwagę zwraca się na metody i techniki dla zapewnienia jej większej sprawności działania.

## Literatura

- Hauser R., *Administracja publiczna zza sędziowskiego stołu*, „Rzeczpospolita” 26.04.2011.
- Hausner J. (red.), *Administracja publiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, wyd. 1, Wydawnictwo Liber, Warszawa 1998.
- Kapur D., *Wyboista droga do dobrego rządzenia*, „Rzeczpospolita” 2003, nr 9.
- Leoński Z., *Nauka administracji*, wyd. 4, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2002.
- Łukasiewicz J., *Zarys nauki administracji*, wyd. 1, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2004.
- Mazur S., *Władza dyskrejonalna wysokich urzędników publicznych. Perspektywa nowego instytucjonalizmu*, Wydawnictwo UE w Krakowie, Kraków 2011.
- Olechnicki K., Załęcki P., *Słownik socjologiczny*, Graffiti BC, Toruń 2002.
- Pszczółowski T., *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Ossolineum, Wrocław–Kraków–Gdańsk 1978.
- Szreniawski J., *Wprowadzenie do nauki administracji*, Wydawnictwo „Morpol”, Lublin 1996.
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, DzU 1997, nr 9, poz. 43, z późn. zm.
- Wojciechowski E., *Refleksje na temat rządzenia*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2009.
- Wojciechowski E., Wojciechowski M., *Czynnik polityczny i administracyjny w zarządzaniu publicznym*, [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe UE we Wrocławiu, nr 46 (12), red. R. Broł, Wydawnictwo UE we Wrocławiu, Wrocław 2009.
- Zell Z., *Specjalne kwalifikacje wójta*, „Wspólnota” 2000, nr 2.

## ECONOMIC DIMENSION OF PUBLIC ADMINISTRATION

**Summary:** The article tries to characterize the economic image of public administration. The study contains chosen important, in the author's opinion, elements projecting on public administration as an economic category. Outlining the problem was an intention of the author. As the whole the article emphasizes relevant problems and provokes to the discussion on this subject.

**Keywords:** state, public administration, management, standard.