

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2022.01.01>

prof. dr hab. Jolanta BLICHARZ

<https://orcid.org/0000-0002-4581-8629>

Uniwersytet Wrocławski

e-mail: [jolanta.blicharz@uwr.edu.pl](mailto:jolanta.blicharz@uwr.edu.pl)

prof. dr hab. Lidia ZACHARKO

<https://orcid.org/0000-0002-3799-5502>

Uniwersytet Śląski w Katowicach

e-mail: [lidia.zacharko@us.ed.pl](mailto:lidia.zacharko@us.ed.pl)

## Kilka refleksji na temat rozumienia nowoczesnej administracji publicznej

### Streszczenie

Celem artykułu jest próba przedstawienia koncepcji nowoczesnej administracji, która łączy się współcześnie z modernizacją administracji i jej reformami. Obecnie pod hasłem modernizacji administracji rozpoczęto szeroką dyskusję ukierunkowaną na pojęcie otwartej administracji publicznej, tj. administracji zaangażowanej na rzecz wsparcia obywatelskiego. W obecnej dobie szczególnie ważna staje się zdolność adaptacji administracji publicznej do wyzwań i oczekiwań współczesnego społeczeństwa, zwłaszcza w takich dziedzinach, jak odpowiedzialność oraz współpraca w świadczeniu usług z podmiotami obywatelskimi i prywatnymi.

**Słowa kluczowe:** administracja publiczna, zarządzanie, administracja sieciowa, modernizacja, społeczeństwo obywatelskie.

### Uwagi wstępne

Warto zaznaczyć, iż od samego początku podczas prób formułowania samej definicji nowoczesnej administracji publicznej, a także w trakcie badań nad procesami jej przebiegu, przedstawiciele nauki zdawali sobie sprawę z faktu, iż każda rozwijająca się administracja różni się od tradycyjnej tym, że orientuje się ona bardziej na innowacje niż na tradycje. Nowoczesna administracja publiczna to proces stosowania najlepszych praktyk opartych na nowych podejściach, które

pozwalają lepiej dostosować się do zmian zachodzących w środowisku społecznym i gospodarczym, poprzez zaprzestanie stosowania tradycyjnych praktyk administracyjnych. Celem nowoczesnej administracji publicznej jest stworzenie instytucji, które są stabilne i przewidywalne, ale wystarczająco elastyczne, aby dostosować się do wielu wyzwań społecznych, otwarte na dialog ze społeczeństwem i zdolne do proponowania nowych rozwiązań i ulepszania swoich usług.

Pojęcie nowoczesnej administracji publicznej łączy się współcześnie z modernizacją administracji, która jest we wszystkich krajach rozwiniętych jednym z podstawowych wskaźników działań publicznych. Znaczące opracowania syntetyzujące wiedzę z omawianego zakresu były konsekwencją dość powszechnego przekonania, że proces reformowania sektora publicznego współczesnych państw, nazywany m.in. transformacją administracji czy też modernizacją administracji, miał na celu poszukiwanie nowych koncepcji legitymizacji działań administracji publicznej, które byłyby bardziej otwarte i inkluzywne w stosunkach z obywatelami.

Cechą charakterystyczną przybierającego na sile procesu modernizacji administracji publicznej obserwowanego z końcem XX wieku w Polsce było m.in. przywrócenie samorządu terytorialnego i rozdzielenie administracji państwowej na administrację rządową i samorządową. Reaktywowanie samorządu terytorialnego stanowiło fundamentalną zasadę reformy ustroju państwa w zakresie organizacji, podziału kompetencji i środków finansowych, a także budowy społeczeństwa obywatelskiego<sup>1</sup>.

W kolejnej, menadżersko zorientowanej modernizacji administracji publicznej, tym razem w ramach koncepcji New Public Management, poddano krytyce rozbudowany sektor publiczny. Procesy reformowania administracji publicznej w ramach Nowego Zarządzania Publicznego miały na celu poprawę jakości zarządzania, która miała nastąpić poprzez absorpcję do sektora publicznego mechanizmów rynkowych oraz metod i technik zarządczych szeroko wykorzystywanych w sektorze prywatnym<sup>2</sup>. Szczególne znaczenia nabrały takie terminy, jak: demokratyzacja administracji, partycypacja obywateli, prywatyzacja zadań publicznych, szersze korzystanie z form prawa cywilnego, promowanie kontraktowania usług publicznych, wprowadzanie instrumentów rynkowych wykorzystywanych w sferze zarządzania publicznego, czy integrowanie wszystkich sektorów (publicznego, prywatnego i sektora non-profit), celem tworzenia mechanizmów zarządzania uczestniczącego<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Zob. M. Ofiarska, Z. Ofiarski, *Związki komunalne i metropolitalne w Polsce*, Warszawa 2021.

<sup>2</sup> Por. E. Młodzik, *Założenia koncepcji New Public Management*, „Współczesne Problemy Ekonomiczne” 2015, nr 11, s. 185.

<sup>3</sup> Zob. S. Mazur, *Historia administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2005, s. 58; także: J. Blicharz, *Rola partnerstwa trójsektorowego w ramach nowego zarządzania publicznego a problem biurokracji*, [w:] *Biurokracja. Bureaucracy. III Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Krynica Zdrój, 2–4 czerwca 2006*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2006, s. 83–88.

Obecnie pod hasłem modernizacji administracji publicznej rozpoczęto szeroką i do dziś trwającą dyskusję nad pożądanym kształtem administracji publicznej. Ta szczególna debata ukierunkowana jest na pojęcie „otwartej administracji publicznej”<sup>4</sup>. Rezultaty takiego nurtu modernizacji administracji można wskazać na płaszczyźnie lokalnej, na której podejmowane są działania na rzecz wsparcia obywatelskiego, zaangażowania w formie współdziałania społeczeństwa z administracją.

Powodem, dla którego poszczególne teorie modernizacji administracji publicznej cieszą się aktualnie dużym zainteresowaniem, jest to, że modelują nowe struktury w organizacji administracji publicznej, których celem jest zapewnienie właściwego przebiegu informacyjnego i komunikacyjnego oraz ochrona istotnych interesów jednostki. Jednocześnie nowe technologie i psychologia rynku wydają się istotną motywacją współczesnych procesów w przestrzeni publicznej wewnętrznej i międzynarodowej<sup>5</sup>. Jakkolwiek procesy administrowania w sprawach publicznych podlegają dziś silnemu oddziaływaniu procesów międzynarodowych, oddziałując standardami, faktycznymi i pragmatycznymi czynnikami wymiany<sup>6</sup>, to jednak administracja publiczna, aby sprostać wyzwaniom stojącym przed nią, winna być zdolna do inicjowania i sprawnego wdrażania innowacyjnych programów publicznych przy jednoczesnym zapewnieniu sprawnego i efektywnego ekonomicznie świadczenia usług publicznych.

Nie ulega wątpliwości, że w szybko zmieniającym się świecie polityka modernizacji administracyjnej musi nieustannie wymyślać się na nowo, aby móc dostosować administrację publiczną do nowych wyzwań społeczeństw. Możemy zatem powiedzieć, że funkcjonowanie *nowoczesnej administracji publicznej* związane jest z mechanizmami zarządzania procesami modernizacji i z reformami administracji, które powodują znaczącą zmianę w roli, strukturze i funkcjonowaniu administracji publicznej.

Aby jednak dopełnić to spojrzenie na temat badań, w dalszej części artykułu skupiono uwagę przede wszystkim na problematyce aktualnych wyzwań, które stoją przed administracją publiczną w kontekście reform i modernizacji.

## 1. Administracja publiczna w dobie reform i modernizacji

Wracając do samej genezy teorii modernizacji, trzeba zaznaczyć, że termin ten pochodzi z języka francuskiego – *modérne*, czyli ‘nowoczesny’. Synonimem tego pojęcia jest aktualizacja. Pojęcie to odnosi się do procesów społeczno-

<sup>4</sup> Szerzej na ten temat: J. Blicharz, *Idea „otwartej administracji publicznej”*. *Sfera oczekiwań i odczuć*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 2019, t. 327: *Sto lat polskiej administracji publicznej. Pamięci Profesor Teresy Rabskiej*, red. J. Korczak, no 3888, s. 23–24.

<sup>5</sup> Por. J. Boć, E. Bojek, *Nauka prawa a współczesna administracja publiczna*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, R. 76, z. 2, s. 224.

<sup>6</sup> Por. tamże, s. 224 i nn.

-politycznych. Modernizację można rozważać w aspekcie socjologicznym, psychologicznym, pedagogicznym czy prawnym. Modernizacja jest pojęciem interdyscyplinarnym. Dla socjologów nie jest to pojęcie nowe. Teoria modernizacji pojawiła się w latach 40. XX wieku. Teoria modernizacji faworyzowała kapitalistyczno-przemysłowy model rozwoju. Na szczególną uwagę zasługują prace Talcotta Parsonsa, dla którego punktem odniesienia analizy była Weberowska teoria biurokracji. W jego ujęciu koncepcja biurokracji stanowi narzędzie analizy kapitalizmu. Uznaje ducha kapitalizmu za szczególny przypadek ducha zawodowego, który jest niezbędny do efektywnego funkcjonowania biurokracji<sup>7</sup>.

Zatem teoria modernizacji wywodzi się z pomysłów niemieckiego socjologa Maxa Webera, twórcy teorii biurokracji. Jak pisze D. Sześciło, w klasycznym, biurokratycznym ujęciu administracja publiczna funkcjonowała jako zamknięty, samowystarczalny świat, oddzielony szczelnym murem od obywateli. W tej wizji oczekiwania i potrzeby obywateli nie mogły być brane pod uwagę, o ile nie znalazły odzwierciedlenia w szczegółowych przepisach<sup>8</sup>.

Druga połowa XX wieku przyniosła wiele propozycji zmian – odejścia od tradycyjnego modelu ujęcia administracji, które dają możliwość przejścia od społeczeństwa tradycyjnego do społeczeństwa nowoczesnego i skłaniają do poszukiwań nowych celów i wyzwań dla administracji<sup>9</sup>.

Modernizacja jest działalnością związaną z zarządzaniem zmianą oraz procesami doskonalenia i rozwoju. Od administracji oczekuje się wysokiej jakości usług. Pojęcie modernizacji administracji i pojęcie jakości ściśle się ze sobą wiążą. Rozpatrując zagadnienie modernizacji czy jakości usług w aspekcie psychologicznym, należy wskazać na przesłanki obiektywne, jak i subiektywne w ocenie procesów modernizacji administracji. Psychologia interesuje się tymi zagadnieniami w kontekście zachowań pracowników, którzy mają największy wpływ na postrzeganie jakości usług. Jak pisał H. Drummond, jakość usług (wyrobów) zależy od wielu czynników psychospołecznych<sup>10</sup>. Zachowania personelu winna cechować: niezawodność, odpowiedzialność, kompetencja, dostępność, komunikatywność, grzeczność, zrozumienie, wiarygodność<sup>11</sup>. Z kolei ocena modernizacji czy jakości w aspekcie pedagogicznym, a ściślej – pedagogiki pracy – zajmuje się doskonaleniem pracowników, jakością usług administracyjnych. Uczą się jakości, doskonalimy organizację i ją modernizujemy<sup>12</sup>.

<sup>7</sup> P. Wechta, *Koncepcja bezinteresowności ekonomicznej Talcotta Parsonsa*, „Annales. Ethics in Economic Life” 2019, vol. 22, no 2, s. 18, i cyt. tam obszerna lit.

<sup>8</sup> D. Sześciło, *Administracja i obywatele. W stronę partnerstwa*, [w:] *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, red. D. Sześciło, Warszawa 2014, s. 297.

<sup>9</sup> Szerzej nt. J. Supernat, *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, [w:] *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olszanica 23–26 maja 2004*, red. E. Ura, Rzeszów 2004, s. 469–490.

<sup>10</sup> H. Drummond, *W pogoni za jakością. Total Quality Management*, Warszawa 1998, s. 99.

<sup>11</sup> Tamże, s. 99.

<sup>12</sup> M. Bugdoł, *Zarządzanie przez jakość – zagadnienia społeczne*, Opole 2003, s. 28.

W języku prawnym brak jest legalnej definicji modernizacji. Brak definicji legalnej można uznać za uzasadniony, gdyż trudno ująć w jednoznacznej formule sens znaczeniowy tego pojęcia. Pojęcie modernizacji administracji jest przedmiotem analiz doktrynalnych i występuje w dyskursie publicznym, jak i w dyskursie akademickim<sup>13</sup>.

Jak wspomniano, w państwach europejskich przełom XX i XXI wieku to okres reformowania administracji publicznej. Aktualnie kierunki zmian zostały określone na lata 2021–2027. Komisja Europejska pomaga w przeprowadzeniu wyżej wymienionych reform. Jej obszary interwencji obejmują administrację centralną, administrację lokalną, transformację cyfrową, zamówienia publiczne, lepsze stanowienie prawa, walkę z korupcją, czy lepsze wykorzystanie funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.

Działania Komisji Europejskiej w dziedzinie administracji publicznej i zarządzania koordynowane są przez Dyрекcję Generalną ds. Wspierania Reform Strukturalnych (DG Reform). Od 2018 roku DG Reform przygotowała szeroko zakrojony program reform administracji publicznej. Aby usprawnić działania administracji publicznej, należy zadbać o rozwój wiedzy na temat jej funkcjonowania, np. w ramach projektu European Public Administration Country Knowledge (EUPAC). DG Reform przewodniczy Międzywydziałowej Grupie ds. Jakości i Innowacji Administracji Publicznej (IGPA). Ramy oceny funkcjonowania administracji publicznej obejmują pięć obszarów aktywności:

- planowanie polityk publicznych;
- służba cywilna;
- świadczenie usług;
- zarządzanie finansami publicznymi<sup>14</sup>.

Jakość administracji publicznej i zarządzanie publiczne mają decydujący wpływ na dobrobyt obywateli, jakość usług i wyniki rozwoju społeczno-gospodarczego.

Tak więc kierunki reform administracji publicznej powinny obejmować trzy zasadnicze wymiary:

- pierwszy wymiar modernizacyjny powinien dotyczyć składnika ludzkiego, tj. statusu pracowników administracji publicznej, ich doboru, szkoleń czy mobilności;
- drugi wymiar – to doskonalenie relacji między administracją publiczną a jej użytkownikami w kierunku uproszczenia procedur;

<sup>13</sup> W obecnym stanie prawnym pojęcie modernizacji nie występuje. Pojęcie to zostało wykreślone z art. 3 pkt 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>13</sup> na mocy art. 90 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa<sup>13</sup>. Powyższa zmiana weszła w życie z dniem 1 stycznia 1999 r. Pojęcie to mieści się w zakresie pojęciowym „przebudowy”, „rozbudowy” czy „remontu”.

<sup>14</sup> *Administration publique et gouvernance*, [https://reform-support.ec.europa.eu/what-we-do/public-administration-and-governance\\_fr](https://reform-support.ec.europa.eu/what-we-do/public-administration-and-governance_fr) [dostęp: 5.01.2022].

— trzeci wymiar obejmuje działania modernizacyjne i przejście w kierunku e-administracji wraz z systemem ewaluacji polityk publicznych.

Unia Europejska nie posiada wspólnych dla państw członkowskich zasad funkcjonowania administracji publicznej. Zgodnie z zasadą subsydiarności, każde państwo członkowskie oddzielnie kształtuje swą administrację, co oznacza, że w każdym państwie członkowskim istnieją odrębne regulacje prawne określające zasady funkcjonowania i struktury służb cywilnych.

Jak pisze L. Kieres, dzieje się tak, ponieważ sposób zorganizowania administracji publicznej jest warunkowany odrębną tradycją, kulturą i historią poszczególnych państw członkowskich<sup>15</sup>.

Mimo utrzymujących się różnic występuje tendencja w kierunku europeizacji administracji publicznej, co przejawia się w rozszerzaniu tematycznym związków między administracjami publicznymi państw członkowskich i między tymi państwami a instytucjami europejskimi<sup>16</sup>.

Jak dobitnie podkreśla J. Czaputowicz, z tych zasad wynikają powszechnie obowiązujące normy funkcjonowania służby cywilnej:

- 1) rozgraniczenie sfery publicznej od prywatnej;
- 2) rozróżnienie sfery politycznej od urzędniczej;
- 3) indywidualna odpowiedzialność za podejmowane decyzje;
- 4) jasno określone prawa i obowiązki, ochrona pracy;
- 5) otwarty i konkurencyjny nabór pracowników, awansowania w wyniku osiągnięć w pracy, a nie powiązań politycznych<sup>17</sup>.

J. Dobkowski i J.P. Stankiewicz wskazują, iż najistotniejszym aspektem w funkcjonowaniu instytucji administracyjnych jest współcześnie wartość poszczególnych pracowników oceniana z punktu widzenia organizacji, tzn. ich funkcjonalność, na którą składają się kompetencje nabyte (wiedza) oraz kwalifikacje osobiste, tzn. zdolność szybkiego przetwarzania wielu informacji, podniesienie poziomu wiedzy zawodowej, kreatywność, innowacyjność, autorytet naturalny, zdolność do działania w sytuacjach kryzysu i stresu, klikowstręt czy brak autokratyzmu<sup>18</sup>.

Warto w tym miejscu podkreślić, iż europejski model administracji publicznej opiera się na fundamencie wartości i zasad funkcjonowania państwa demokratycznego. Europeizacja administracji publicznej to unowocześnienie instytucji prawnych, wymuszenie pewnych standardów traktowania obywatela przez ad-

<sup>15</sup> L. Kieres, *Status prawny pracowników administracji samorządowej w świetle standardów europejskich*, [w:] *Profesjonalizm w administracji publicznej*, red. A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka, Białystok 2004, s. 135 i nn.

<sup>16</sup> J. Czaputowicz, *Implikacje integracji z Unią Europejską dla polskiej służby cywilnej*, [w:] *Rozwój kadr administracji publicznej*, red. B. Kudrycka, Białystok 2001, s. 48.

<sup>17</sup> Tamże.

<sup>18</sup> J. Dobkowski, J.P. Stankiewicz, *Służba przygotowawcza jako element naboru do służby cywilnej i forma szkolenia kadr biurowych w administracji rządowej*, [w:] *Biurokracja...*, s. 150–151.

ministrację, poprawa i ujednoczenie statusu obywatela wobec administracji, umożliwienie kooperacji między równorzędnymi organami w krajach członkowskich, a także instytucjami i organami UE<sup>19</sup>.

Kanony administracji publicznej są wyznaczone przez trzy podstawowe akty prawne. Pierwszym jest Karta praw podstawowych Unii Europejskiej przyjęta w grudniu 2000 roku w Nicei, w której wpisano prawo do dobrej administracji (art. 41). Artykuł ten jest fragmentem traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy, precyzującym prawo każdego do bezstronnego i rzetelnego załatwienia jego sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i agencje Unii<sup>20</sup>.

Kolejnym dokumentem jest Europejski kodeks dobrej administracji przyjęty 6 września 2001 roku przez Parlament Europejski. W Europejskim kodeksie dobrej administracji przyjęto podstawowe zasady, które implikują desygnaty nowoczesnej administracji, takie jak: zasada praworządności, niedyskryminowania, współmierności przyjętych działań do obranego celu, zakaz nadużywania uprawnień, bezstronność i niezależność, obiektywność, uwzględnianie zgodnych z prawem oczekiwań jednostek i udzielanie im porad dotyczących sposobu postępowania oraz sposobu rozstrzygnięcia sprawy, uczciwość, uprzejmość, odpowiadanie na piśmie w języku traktatu jednostki, organizacji czy instytucji, prawo wysłuchania i złożenia oświadczeń, stosowne w terminie podjęcie decyzji i jej uzasadnienie, ochrony danych osobowych, udzielanie informacji i dostępu do dokumentów publicznych czy możliwość złożenia skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>21</sup>.

Trzecim ważnym dokumentem jest Komunikat Komisji Wspólnot Europejskich w sprawie oceny skutków regulacji z dnia 5 czerwca 2002 roku. Przyjęto w nim zasady polityki lepszego stanowienia prawa Unii Europejskiej: konieczność, proporcjonalność, subsydiarność, przejrzystość, odpowiedzialność, dostępność, prostota<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> M. Tabor, J. Skoczek, *Zarządzanie procesem członkostwa Polski w UE*, [w:] *5 lat Polski w Unii Europejskiej, raport UKIE*, red. M. Kałużyńska, K. Smyk, J. Wiśniewski, Warszawa 2009, s. 447–476.

<sup>20</sup> Moc wiążącą tego dokumentu nadał traktat lizboński podpisany w 13 grudnia 2007 roku, który wszedł w życie 1 grudnia 2009 (Dz. U. Nr 203, poz. 1569). W doktrynie prawo do dobrej administracji postrzegane jest jako publiczne prawo podmiotowe, czyli uprawnienie obywatela, z którym jest związany obowiązek organu administracji publicznej do określonego zachowania. Szerzej nt. A. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji w świetle Karty Praw Podstawowych*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 7, s. 55; Z. Niewiadomski, *Prawo do dobrej administracji – prawo podmiotowe czy deklaracja polityczna*, [w:] *Samorządowe kolegia odwoławcze jako gwarant prawa do dobrej administracji*, red. K. Sieniawska, Warszawa 2009, s. 173; D. Tykwińska-Rutkowska, *Prawo do dobrej administracji*, [w:] *Leksykon prawa administracyjnego*, red. E. Bojanowski, K. Żukowski, Warszawa 2009, s. 285–286; L. Zacharko, M. Janik, *Europeizacja administracji publicznej (kilka refleksji)*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 2019, t. 327: *Sto lat polskiej administracji publicznej. Pamięci Profesor Teresy Rabskiej*, red. J. Korczak, no 3888, s. 205.

<sup>21</sup> J. Świątkowski, *Europejski Kodeks Administracji*, Warszawa 2002.

<sup>22</sup> L. Zacharko, M. Janik, dz. cyt., s. 205.

W krajach członkowskich Unii Europejskiej istnieje długotrwała tradycja profesjonalnej służby cywilnej, np. w Wielkiej Brytanii – służba cywilna istnieje od 1854 roku, w Niemczech od 1945 roku, we Francji od 1946 roku<sup>23</sup>, a w polskim systemie prawnym kluczowym aktem była ustawa z dnia 17 lutego 1922 roku o państwowej służbie cywilnej<sup>24</sup>. Ustawa ta wprowadziła podstawowe zasady prawa urzędniczego, którymi były:

- publicznoprawny charakter stosunku służbowego;
- nawiązanie stosunku służbowego w trybie administracyjnym poprzez mianowanie;
- pełne podporządkowanie władzy przełożonej;
- odpowiedzialność dyscyplinarna przed organami korporacyjnymi w postaci komisji dyscyplinarnych<sup>25</sup>.

Jak podkreśla J. Pastwa, za główne cele tworzenia służby cywilnej uznaje się, m.in.:

- lepszą obsługę obywateli;
- wiarygodność dla partnerów zagranicznych;
- usprawnienie rządzenia państwem;
- stabilizację pracy państwowej i utrzymanie ciągłości i spójności działań<sup>26</sup>.

Warto w tym miejscu zauważyć, iż w krajach europejskich sytuację kadr regulują odrębne przepisy, a zmiany idą w kierunku unowocześnienia administracji publicznej, tj. przekształcenia zbiurokratyzowanej administracji w system zarządzania sektorem publicznym przez m.in. profesjonalnych menedżerów<sup>27</sup>.

Drugi i trzeci wymiar zmian w administracji publicznej ściśle się ze sobą wiążą, uproszczenie procedur jest bowiem realizacją polityki jakości oraz wdrożeniem programu e-administracji. Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, jedną z podstawowych wartości e-administracji jest jej powszechność, która zapewnia szeroką możliwość korzystania z mechanizmów ICT przez jednostki zewnętrzne wobec administracji publicznej oraz organy administracji publicznej oraz zapewnia bezpieczeństwo. Prawodawca oraz podmioty realizujące zadania publiczne powinny uwzględniać obie wartości, w przeciwnym wypadku nie zostaną zrealizowane cele e-administracji, jakim jest m.in. zwiększenie skuteczności realizacji zadań publicznych przez organy administracji publicznej<sup>28</sup>.

Zarządzanie jakością to działania z zakresu zarządzania, które decydują o polityce jakości, celach i odpowiedzialności, a także ich realizacji w ramach sys-

<sup>23</sup> J. Pastwa, *Kadry w administracji publicznej*, [w:] *Nauka administracji*, red. B.G. Peters, B. Kudrycka, P.J. Suwaj, Warszawa 2009, s. 462.

<sup>24</sup> Dz. U. Nr 21, poz. 164.

<sup>25</sup> E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 233–234.

<sup>26</sup> J. Pastwa, dz. cyt., s. 462.

<sup>27</sup> P. Prokop, *Kadry w administracji*, [w:] *Administracja publiczna. Zagadnienia wstępne*, red. A. Pawłowska, Lublin 1999, s. 137.

<sup>28</sup> M. Błażewski, *Wartości w e-administracji i ich wyważenie*, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, s. 199, i cyt. tam lit.

temu jakości za pomocą takich środków, jak: planowanie jakości, sterowanie jakością, zapewnienie jakości i doskonalenie jakości<sup>29</sup>. Obecnie ma ono postać całościowej filozofii zarządzania, zwanej kompleksowym zarządzaniem jakością TQM (Total Quality Management), której celem jest zaspokojenie wymagań klientów przez ciągłe doskonalenie. TQM zawiera większość nowoczesnych metod i technik zarządzania, łączy je w cały, spójny, uniwersalny model. Zarządzanie jakością połączone jest z zarządzaniem zasobami ludzkimi. Polityka TQM uznaje przywództwo za jeden z najważniejszych czynników i przyjmuje, że od jakości pracy położonych uzależniona jest efektywność działań.

Drogą do zrealizowania TQM w administracji publicznej stają się normy ISO. Normy z serii ISO są wydawane przez Międzynarodową Organizację Normalizacyjną (ISO – International Organisation for Standardisation). Jej celem jest promowanie i tworzenie międzynarodowych standardów w różnych dziedzinach działalności. Normy ISO nie są normami dotyczącymi wyrobów, lecz odnoszącymi do sposobu zarządzania. W dniu 15 września 2015 roku Międzynarodowa Organizacja Normalizacyjna opublikowała nową wersję norm ISO 9001:2015. Nowa wersja zastąpiła dotychczasową wersję ISO 9001:2008, której ważność upłynęła 14 września 2018 roku. Cechą przyjętego w organizacji systemu jakości powinny być ciągłe zmiany organizacyjne mające usprawnić system obiegu informacji oraz dostosować realizowane zadania i odpowiedzialność do wymagań otoczenia<sup>30</sup>.

Do realizacji zadań pro jakościowych w organizacjach, w tym w administracji publicznej, służą techniki i metody jako instrumenty przydatne do osiągnięcia zamierzonych celów. Kluczową rolę odgrywają m.in. metody takie, jak: benchmarking, benchlearning, reengineering, outsourcing czy regranting<sup>31</sup>.

Jak podkreśla D. Shon, musimy dostosować instytucje do nowych wyzwań czy oczekiwań. Musimy być w stanie wprowadzić systemy, które same się dostosowują, które są w stanie się przekształcać<sup>32</sup>.

Przytoczone wyżej kierunki modernizacji administracji publicznej mogą mieć znaczący wpływ na jej przekształcenie w nowoczesną, elastyczną, tak kontekstualną i pluralistyczną, jak to tylko możliwe, aby odpowiadała wielu odbiorcom, ale wystarczająco skoordynowaną, aby zagwarantować kontynuację misji służby publicznej w obliczu eksplozji złożoności społecznej i instytucjonalnej. Z tego podstawowego założenia wynika już, że XXI wiek wymaga od państw poszerzenia ich zakresu instrumentów, ról i umiejętności w celu uzyskania efek-

<sup>29</sup> A. Hamrol, W. Mantura, *Zarządzanie jakością. Teoria i praktyka*, Warszawa 1998, s. 98 i nn.

<sup>30</sup> L. Zacharko, *Dylematy nauki administracji – Problemy dyskusyjne*, [w:] *Stan i kierunki rozwoju nauk administracyjnych*, red. A. Błaś, J. Boć, Wrocław 2014, s. 80.

<sup>31</sup> Szerzej: J. Blicharz, L. Zacharko, *Globalizm a personalizizm wobec administracji publicznej*, Wrocław 2020, s. 70 i nn.

<sup>32</sup> D. Shon, *Poza stabilnym stanem. Publiczne i prywatne uczenie się w zmieniającym się społeczeństwie*, Nowy Jork 1973, s. 188.

tów w sferze publicznej. Niewątpliwie w warunkach administracji nowoczesnej najważniejsza jest relacja administracji publicznej z obywatelami. Stanowi ona część złożonego mechanizmu kontroli i równowagi oraz siłę sprawczą zmiany wprowadzonej w interesie zbiorowym.

## 2. Wyzwania stojące przed nowoczesną administracją publiczną w kontekście jej otwartości i inkluzywności

Uznając, że obywatele znajdują się w centrum wartości publicznych, zasięg reformy sektora publicznego powinien skupiać się zarówno na efektach w sferze polityki publicznej, aby umocnić wiarygodność państwa, jak i efektach w sferze obywatelskiej, które wzmacniają jego legitymizację. Innymi słowy, wiarygodność i legitymizacja zwiększają zaufanie obywateli do państwa, do instytucji publicznych i organów sektora publicznego<sup>33</sup>. Jak słusznie argumentuje J. Bourgon: „celem państwa jest uzyskanie efektów w sferze polityki publicznej oraz w sferze obywatelskiej, a nie wyłącznie jednego lub jednego kosztem drugiego”<sup>34</sup>.

Twierdzenie o nowoczesnej administracji publicznej w kontekście jej otwartości i inkluzywności staje się dzisiaj powszechnym składnikiem dyskursu na temat realnego bytu demokratycznego państwa prawa. W społeczeństwach demokratycznych podmioty publiczne powinny w swych działaniach odwoływać się do idealnych zasad demokracji i mogą to czynić na wiele sposobów: poprawę jakości usług publicznych, która leży u podstaw wymiarów publicznej wartości administracji; poprawę stosunków wewnętrznych i zewnętrznych (np. stosunków z obywatelami i przedsiębiorstwami) poprzez włączenie, uczestnictwo, otwartość i współpracę; wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych do poprawy stosunków między obywatelami a państwem, co ma wpływ na proces demokratyczny i same struktury rządów; poprawę etycznego zachowania i profesjonalizmu, która wiąże się z podstawowymi wartościami, takimi jak: odpowiedzialność wobec obywateli, uczciwość, praworządność, spójność, zdolność adaptacji, bezstronność, obiektywizm, rzetelność i otwartość, a także poprawę zaufania do rządu, która odnosi się do poziomu ochrony informacji publicznej i prywatności obywateli.

Już dawno dostrzeżono, że istota nowoczesnej administracji publicznej wynika z jej zaangażowania w proces włączania aktorów życia publicznego i społecznego w proces zarządzania państwem i przez to jest ona kojarzona z budowaniem demokracji obywatelskiej. Jednakże pozytywna wartość administracji publicznej w kontekście jej otwartości i inkluzywności zależeć będzie od tego, czy wzajemne relacje

<sup>33</sup> Zob. szerzej: J. Bourgon, *Obywatel w centrum reform sektora publicznego*, [w:] *Zarządzanie zmianą w administracji publicznej*, red. J. Czaputowicz, Warszawa 2012, s. 27.

<sup>34</sup> Tamże.

między sektorem publicznym i społeczeństwem będą autentycznie partnerskie, czy też oparte na instrumentalizacji ze strony sektora publicznego.

Nie da się zbudować prestiżu administracji i jej realnego oddziaływania na rzeczywistość, jeżeli zarazem przekreślimy zdolność adaptacji administracji publicznej do wyzwań i oczekiwań współczesnego społeczeństwa, zwłaszcza w takich dziedzinach, jak odpowiedzialność oraz współpraca w świadczeniu usług z podmiotami obywatelskimi i prywatnymi, bądź pominiemy rolę i znaczenie społeczeństwa w polityce publicznej. Dlatego ogólnym wyzwaniem dla państw i ich administracji publicznych – jak pisze J. Bourgon – jest

dopilnowanie, aby podejście dowartościowujące obywatela oraz proponowane mu rozwiązania zostały włączone we wszystkie działania państwa i dostosowane do celów, warunkowań i okoliczności<sup>35</sup>.

Z takich między innymi powodów dość powszechnie dziś przyjmuje się, że warunkiem efektywności działań publicznych jest pogodzenie rytmu życia społecznego z rytmem działań administracyjnych<sup>36</sup>. Służyć temu powinno m.in. zasięganie opinii obywateli i innych podmiotów w opracowywaniu polityk w celu uzyskania większego poparcia dla inicjatyw rządowych oraz rozpowszechnianie informacji mających na celu podniesienie świadomości obywateli w kwestiach polityki publicznej i ułatwiający im dostęp do organów administracji<sup>37</sup>. Wszystko to ma na celu promowanie przejrzystości działań publicznych i ich otwartości na nowe formy konsultacji, uczestnictwa i współpracy z obywatelami.

To zbliżenie jednostki (obywatela) do działań administracji publicznej jest koniecznym scalaniem idei społeczeństwa obywatelskiego z ideami postępu w kształtowaniu polityk publicznych. Nie można tego rozumieć inaczej niż jako zapowiedź wprowadzenia „nowoczesnej administracji publicznej” – określanej też jako otwartości na inicjatywy i innowacje w zarządzaniu przedsięwzięciami publicznymi.

Podsumowując i uściślając – koncepcja nowoczesnej administracji publicznej łączy się współcześnie z modernizacją administracji, która ma na celu zwiększenie efektywności procesów organizacyjnych, ustanowienie nowoczesnego zarządzania i szkolenie zmotywowanych i wykwalifikowanych urzędników służby cywilnej. Niewątpliwie w warunkach nowoczesnej administracji publicznej ważne jest zwrócenie uwagi na to, w jaki sposób zapewnić skuteczne jej funkcjonowanie, by mogła ona w sposób odpowiedzialny i etyczny świadczyć swoje usługi. Służyć temu powinno ściśle zespolenie administracji publicznej ze społeczeństwem obywatelskim. Partnerstwo to ma na celu promowanie przejrzystości działań publicznych, jak i poprawę zdolności uzyskania efektów o dużej wartości publicznej. Pomaga też ukierunkować zbiorowy interes obywateli, który z kolei będzie wytyczną dla działań rządu.

<sup>35</sup> J. Bourgon, dz. cyt., s. 29.

<sup>36</sup> Zob. P. Calame, *Proces reformy w administracji publicznej*, [w:] *Zarządzanie zmianą w administracji publicznej*, red. J. Czaputowicz, Warszawa 2012, s. 18–19.

<sup>37</sup> Por. J. Bourgon, dz. cyt., s. 26.

## Bibliografia

- Administration publique et gouvernance*, [https://reform-support.ec.europa.eu/what-we-do/public-administration-and-governance\\_fr](https://reform-support.ec.europa.eu/what-we-do/public-administration-and-governance_fr) [dostęp: 5.01.2022].
- Błażewski M., *Wartości w e-administracji i ich wyważenie*, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017.
- Blicharz J., *Idea „otwartej administracji publicznej”. Sfera oczekiwań i odczuć*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 2019, t. 327: *Sto lat polskiej administracji publicznej. pamięci Profesor Teresy Rabskiej*, red. J. Korczak, no 3888.
- Blicharz J., *Rola partnerstwa trójsektorowego w ramach nowego zarządzania publicznego a problem biurokracji*, [w:] *Biurokracja. Bureaucracy. III Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Krynica Zdrój 2–4 czerwca 2006*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2006.
- Blicharz J., Zacharko L., *Globalizm a personalizizm wobec administracji publicznej*, Wrocław 2020.
- Boć J., Bojek E., *Nauka prawa a współczesna administracja publiczna*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, R. 76, z. 2.
- Bourgon J., *Obywatel w centrum reform sektora publicznego*, [w:] *Zarządzanie zmianą w administracji publicznej*, red. J. Czaputowicz, Warszawa 2012.
- Bugdoł M., *Zarządzanie przez jakość – zagadnienia społeczne*, Opole 2003.
- Calame P., *Proces reformy w administracji publicznej*, [w:] *Zarządzanie zmianą w administracji publicznej*, red. J. Czaputowicz, Warszawa 2012.
- Czaputowicz J., *Implikacje integracji z Unią Europejską dla polskiej służby cywilnej*, [w:] *Rozwój kadr administracji publicznej*, red. B. Kudrycka, Białystok 2001.
- Dobkowski J., Stankiewicz P.J., *Służba przygotowawcza jako element naboru do służby cywilnej i forma szkolenia kadr biurokratycznych w administracji rządowej*, [w:] *Biurokracja. Bureaucracy. III Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Krynica Zdrój 2–4 czerwca 2006*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2006.
- Drummond H., *W pogoni za jakością. Total Quality Management*, Warszawa 1998.
- Hamrol A., Mantura M., *Zarządzanie jakością. Teoria i praktyka*, Warszawa 1998.
- Jackiewicz A., *Prawo do dobrej administracji w świetle Karty Praw Podstawowych*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 7.
- Kieres L., *Status prawny pracowników administracji samorządowej w świetle standardów europejskich*, [w:] *Profesjonalizm w administracji publicznej*, red. A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka, Białystok 2004.
- Mazur S., *Historia administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2005.
- Młodzik E., *Założenia koncepcji New Public Management*, „Współczesne Problemy Ekonomiczne” 2015, nr 11.
- Niewiadomski Z., *Prawo do dobrej administracji – prawo podmiotowe czy deklaracja polityczna*, [w:] *Samorządowe kolegia odwoławcze jako gwarant prawa do dobrej administracji*, red. K. Sieniawska, Warszawa 2009.

- Ofiarska M., Ofiarski Z., *Związki komunalne i metropolitalne w Polsce*, Warszawa 2021.
- Pastwa J., *Kadry w administracji publicznej*, [w:] *Nauka administracji*, red. B.G. Peters, B. Kudrycka, P.J. Suwaj, Warszawa 2009.
- Prokop P., *Kadry w administracji*, [w:] *Administracja publiczna. Zagadnienia wstępne*, red. A. Pawłowska, Lublin 1999.
- Shon D., *Poza stabilnym stanem. Publiczne i prywatne uczenie się w zmieniającym się społeczeństwie*, Nowy Jork 1973.
- Supernat J., *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, [w:] *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olszanica 23–26 maja 2004*, red. E. Ura, Rzeszów 2004.
- Świątkowski J., *Europejski kodeks administracji*, Warszawa 2002.
- Sześciło D., *Administracja i obywatele. W stronę partnerstwa*, [w:] *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, red. D. Sześciło, Warszawa 2014.
- Tabor M., Skoczek J., *Zarządzanie procesem członkostwa Polski w UE*, [w:] *5 lat Polski w Unii Europejskiej, raport UKIE*, red. M. Kałużyńska, K. Smyk, J. Wiśniewski, Warszawa 2009.
- Tykwińska-Rutkowska D., *Prawo do dobrej administracji*, [w:] *Leksykon prawa administracyjnego*, red. E. Bojanowski, K. Żukowski, Warszawa 2009.
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009.
- Wechta P., *Koncepcja bezinteresowności ekonomicznej Talcotta Parsonsa*, „*Annales. Ethics in Economic Life*” 2019, vol. 22, no 2.
- Zacharko L., *Dylematy nauki administracji – Problemy dyskusyjne*, [w:] *Stan i kierunki rozwoju nauk administracyjnych*, red. A. Błaś, J. Boć, Wrocław 2014.
- Zacharko L., Janik M., *Europeizacja administracji publicznej (kilka refleksji)*, „*Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo*” 2019, t. 327: *Sto lat polskiej administracji publicznej. pamięci Profesor Teresy Rabskiej*, red. J. Korczak, no 3888.

## A few reflections on the understanding of modern public administration

### Abstract

The aim of the article is an attempt to present the concept of modern administration which is currently associated with the modernization of administration and its reforms. Currently, under the banner of modernization of administration a wide discussion has started, focused on the concept of open public administration, i.e. administration committed to civic support. Nowadays, the ability to adapt public administration to the challenges and expectations of modern society is becoming particularly important, especially in such areas as accountability and cooperation in the provision of services with civil and private entities.

**Keywords:** public administration, management, network administration, civil society.