

# Spis treści

Wstęp.....	11
<b>Rozdział I</b>	
<b>Ciągłość i zmiana w administracji publicznej .....</b>	<b>17</b>
1.1. Administracja jako zjawisko historyczne znajdujące się w procesie zmian .....	17
(społeczny rodowód administracji; usytuowanie administracji w sferze publicznej; punkty węzłowe w historii zmian w administracji; modele administracji państwa niedemokratycznego i demokratycznego; zróżnicowanie rozwiązań w modelu administracji demokratycznego państwa prawa; przesłanki różnorodności i unifikacji systemów administracyjnych na przykładzie państw Unii Europejskiej; cechy i trwałość systemu biurokratycznego; spór w sprawie zdolności biurokracji do racjonalnego działania)	
1.2. Administracja jako złożony system .....	33
(elementy administracji rozpatrywanej jako całościowy system; ujęcia definicyjne administracji)	
1.3. Administracja publiczna jako instytucja nierozzerwalnie powiązana z państwem .....	34
(uwarunkowania i charakter powiązań administracji z państwem i jego ustrojem; znaczenie zmian w rozumieniu wizji państwa dla administracji)	
1.4. Główne prawidłowości i mechanizmy zmian w administracji publicznej.....	37
(wielość teorii zmian modernizacyjnych w administracji; zwrot w kierunku koncepcji wyprowadzanych z nauki o zarządzaniu; obszar, uwarunkowania i modele zmian w administracji; ograniczenia mechanicznego przenoszenia rozwiązań dotyczących zmian w administracji między państwami)	
1.5. Modernizacja administracji jako narzędzie poprawy jakości państwa i przestrzeni publicznej .....	43
(relacje między jakością administracji i jakością rządzenia; systemowe i procesowe cele modernizacji administracji; procesowy charakter modernizacji administracji)	

- 1.6. Administracja publiczna jako podmiot podlegający wielokryterialnym ocenom ..... 44  
(zmiennosc punktów odniesienia przy ocenie administracji; wspolczesny katalog kryteriow wartosciowania administracji)
- 1.7. Zmiany modernizacyjne w administracji publicznej jako wyzwanie dla decydentow publicznych ..... 46  
(spoleczny charakter zmian w administracji; trudnosci demontazu starych rozwiazań; wielosc wyzwań związanych z intencjonalną zmianą w sferze administracji)
- 1.8. Polityki administracyjne jako narzedzie intencjonalnych zmian w administracji publicznej ..... 49  
(dyskusja na temat istoty polityki administracyjnej; proponowane rozumienie pojecia polityki administracyjnej; kryteria wartosciowania polityki administracyjnej; glowne kierunki wspolczesnej polityki administracyjnej)
- 1.9. Zmiany w administracji publicznej jako przedmiot badan w Polsce ..... 52  
(administracja jako przedmiot merytorycznie uprawnionego zainteresowania róznych dyscyplin nauki i badan; samoistna i praktyczna wartosc badan dotyczacych zmian w administracji; znaczenie przeplywów między ośrodkami badan i praktyką administracyjną)

## **Rozdział II**

- Polityka administracyjna w Polsce w okresie po 1989 r.** ..... 55
- 2.1. Tło zmian dotyczacych administracji publicznej w Polsce po 1989 r. .... 55  
(srodowisko zasadniczych przekształceń ustrojowych, politycznych, gospodarczych i spolecznych; polityczny wymiar przestrzeni dla zmian w administracji; problemy zmian w administracji jako przedmiot sporów politycznych)
- 2.2. Kierunki i kalendarz zmian w systemie administracji publicznej w Polsce po 1989 r. .... 59  
(glowne tendencje i trzy jakościowo odmiennie etapy zmian administracyjnych po 1989 r.: transformacyjny, europejski i efektywnościowy)
- 2.3. Glowne elementy dotychczasowych zmian w systemie administracji publicznej w Polsce po 1989 r. .... 66  
(przekształcenia decentralizacyjne związane z odrodzeniem i umacnianiem pozycji samorządu terytorialnego; zmiany ustrojowe w administracji rządowej; nowe mechanizmy decyzyjne rządu; stworzenie podstaw lepszego wykorzystania potencjalu podmiotów pozarządowych w wykonywaniu zadań związanych z administrowaniem; próby wprowadzenia zasady rozstrzygania spraw spolecznie istotnych przez porozumiewanie się zainteresowanych stron;

rozwiązania instytucjonalne i proceduralne w dziedzinie zarządzania kryzysowego; dostosowanie relacji między politykami i urzędnikami zawodowymi w strukturach rządowych do standardów współczesnych państw demokratycznych; rozwiązania służące wzmocnieniu przejrzystości i odpowiedzialności administracji)

- 2.4. Słabe punkty w dotychczasowych zmianach w administracji publicznej w Polsce po 1989 r. . . . . 76  
 (opóźnienia i brak konsekwencji w faktycznym wcielaniu w życie programów modernizacyjnych; brak dostatecznej determinacji w sprawach stworzenia w strukturze centrum rządu silnego ośrodka analitycznego i studyjnego; nieoptymalne relacje między ministerstwami i innymi wykonawczymi podmiotami administracji rządowej; wymagająca interwencji struktura terytorialna państwa; wymagający zmian układ relacji między administracją rządową i samorządową w województwie; zły wizerunek administracji publicznej w ocenach społecznych)
- 2.5. Ramy konstytucyjne współczesnej polityki administracyjnej w Polsce . . . . . 84  
 (dynamika ram konstytucyjnych po 1989 r.; zasadnicze znaczenie preambuły, zasad i norm konstytucji z 1997 r.)
- 2.6. Kontekst norm i standardów prawa międzynarodowego . . . . . 86  
 (standardy ratyfikowanych przez Polskę aktów prawa międzynarodowego w sprawach administracji, kluczowe znaczenie rozwiązań wypracowanych w ramach Unii Europejskiej oraz Rady Europy)

### **Rozdział III**

#### **Perspektywa polityki administracyjnej w Polsce w świetle dokumentów strategicznych . . . . . 93**

- 3.1. Usytuowanie zmian w administracji publicznej w polityce rozwoju . . . . . 93  
 (zintegrowanie spraw modernizacji administracji z szerszym programem zmian rozwojowych; próba ujęcia zmian w administracji w perspektywie strategicznej; tło nowego podejścia do programowania strategicznego)
- 3.2. Sprawy administracji publicznej w raporcie *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe* . . . . . 97  
 (krytyczna ocena administracji za brak dynamizmu, kreatywności i zdolności reformowania się; priorytetowa potrzeba poprawy funkcjonowania administracji rządowej; projekt koncepcji efektywnej administracji; konieczność wykorzystania doświadczeń instytucji funkcjonujących poza sferą administracyjną; postulat wdrożenia nowoczesnych technologii; zalecenia w sprawie kierunków polityki administracyjnej; fundamentalne znaczenie zapewnienia wzrostu jakości usług publicznych; postulat poprawy jakości komunikacji społecznej; kluczowe znaczenie cyfryzacji)

- 3.3. Sprawy administracji publicznej w dokumencie *Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju* ..... 103  
 (usytuowanie spraw administracji w kontekście celów strategicznych i kierunków interwencji w obszarze efektywności i sprawności państwa; główne kierunki interwencji w sprawach administracji)
- 3.4. Sprawy administracji publicznej w *Strategii Rozwoju Kraju do 2020 r. – Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo* ..... 106  
 (nowoczesne mechanizmy działania administracji; główne oczekiwania wobec administracji; zapowiedź wypracowanie modelu współpracy administracji ze środowiskiem naukowo-eksperckim; kluczowe znaczenie wprowadzenia jednolitych zasad e-gov w administracji; zapowiedź zwiększenie siły regionów; podstawowe znaczenie zapewnienia bezpieczeństwa państwu i obywatelom)
- 3.5. Sprawy administracji publicznej w strategii *Sprawne Państwo 2020* ..... 114  
 (miejsce administracji w modelu państwa otwartego na potrzeby obywatela i efektywnie realizującego zadania publiczne; tło modelu państwa optimum; model administracji w warunkach wdrażania zasad otwartego rządu; miejsce administracji w zwiększeniu sprawności instytucjonalnej i efektywności państwa; wyzwania stojące przed administracją w związku z koniecznością poprawy relacji między wynikami i nakładami w zakresie świadczenia usług publicznych; priorytetowe znaczenie poprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego; wskaźniki i system monitorowania realizacji założonych zadań; projekt stosowania w administracji nowoczesnych technologii informacyjnych i komunikacyjnych)
- 3.6. Sprawy administracji w innych krajowych dokumentach strategicznych ..... 127  
 (*Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego 2020, Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa do 2020 r., Strategia Bezpieczeństwa Narodowego, Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022*)
- 3.7. Kontekst dokumentów programowych Unii Europejskiej, Rady Europy i OECD ..... 132  
 (przegląd wpływu dokumentów Unii Europejskiej, Rady Europy i OECD na kierunki modernizacji administracji w Polsce: kluczowe kwestie w sferze celów i standardów)

**Rozdział IV****Główne kierunki modernizacji administracji publicznej w Polsce.**

<b>Między teorią i praktyką</b> .....	141
4.1. Polityka zmian w usytuowaniu administracji publicznej w przestrzeni publicznej na szlaku od administracji władzy do administracji partycypacyjnej .....	141
(główne etapy i problemy procesu odchodzenia od administracji władczej; trudny projekt administracji partycypacyjnej i uwarunkowania jego wdrożenia)	
4.2. Polityka zmian systemowych i strukturalnych w administracji publicznej. ....	154
(decentralizacja; dekoncentracja i regionalizacja; zespolenie terytorialne; podmioty administrujące spoza klasycznej administracji: partnerstwo publiczno-społeczne i publiczno-prywatne)	
4.3. Polityka profesjonalizacji i poprawy jakości kadr administracji publicznej. ....	178
(zatrudnienie w administracji publicznej: stan i zasady; główne elementy polityki administracyjnej w sprawach kadr administracji; instrumenty doskonalenia kadr administracji; potrzeba zwiększenia elastyczności rozwiązań i poprawy mobilności kadr administracji; niejednoznaczne wnioski z praktyki)	
4.4. Polityka ograniczania zagrożeń konfliktem interesu oraz wzmacniania przejrzystości, rzetelności, bezstronności i odpowiedzialności administracji publicznej .....	195
(rozwiązania systemowe w ograniczaniu zagrożeń konfliktem interesu: sfera relacji między administracją i jej otoczeniem, sfera administracyjnych procesów decyzyjnych, sfera prawa urzędniczego; problemy zwiększenia dostępu do informacji publicznej; problemy wyodrębnienia sfery politycznej i administracyjno-urzędniczej; problemy oddzielenia aktywności i interesów o charakterze prywatnym i publicznym w przypadku funkcjonariuszy publicznych; odpowiedzialność jako nieodzowna cecha działania administracji)	
4.5. Polityka prakseologicznego przeorientowania oraz poprawy jakości i efektywności administracji publicznej .....	204
(nowy status wymagań dotyczących sprawności i skuteczności wypełniania założonych celów; polityka poprawy jakości administracji: stan, narzędzia, wyzwania; nowe narzędzia zwiększenia efektywności działania administracji: koncepcja <i>szczupłej administracji</i> , budżet zadaniowy; wielokryterialna ewaluacja jako narzędzie poprawy działania)	
4.6. Polityka proinnowacyjnego przeorientowania administracji publicznej. ....	213
(wdrażanie modelu administracji uczącej się; problemy budowy systemu zarządzania wiedzą w urzędach i sięganie przez administrację po zasoby wiedzy zewnętrznej; informatyzacja jako zadanie i narzędzie działania administracji)	

- 4.7. Polityka przygotowania administracji publicznej do działania w warunkach zmian i napięć oraz w sytuacjach kryzysowych . . . . . 228  
(ukierunkowanie na wzmacnianie zdolności działania w sytuacji naruszonej równowagi; mechanizmy wzmacniania zdolności administracji w warunkach zmian i napięć; problemy związane z sytuacjami kryzysowymi)
- 4.8. Polityka przygotowania administracji publicznej do efektywnego działania w ramach wspólnej europejskiej przestrzeni administracyjnej . . . . . 230  
(europeizacja administracji; standaryzacja „dobrej administracji”; ukierunkowanie na właściwą realizację zadań i możliwości wynikających z członkostwa państwa w Unii Europejskiej)

## **Rozdział V**

### **Wyzwania, przeszkody i napięcia w procesie modernizacji**

- administracji** . . . . . 235
- 5.1. Zmiany modernizacyjne w administracji jako działania naruszające liczące się interesy . . . . . 236
- 5.2. Zmiany modernizacyjne w administracji jako działania uderzające w przyzwyczajenia klasycznej biurokracji . . . . . 237
- 5.3. Zmiany modernizacyjne w administracji jako działania wymagające sprawnego zarządzania . . . . . 238
- 5.4. Zmiany modernizacyjne w administracji jako działania wymagające dodatkowych nakładów finansowych . . . . . 240
- 5.5. Zmiany modernizacyjne w administracji jako działania wymagające otwarcia na eksperymenty . . . . . 241
- 5.6. Zmiany modernizacyjne w administracji jako przedmiot gry politycznej . . . . . 241
- 5.7. Zmiany modernizacyjne w administracji jako działania wymagające przyjęcia orientacji strategicznej . . . . . 242
- Zakończenie . . . . . 245
- Podstawowa literatura przywołana i cytowana . . . . . 251

# Wstęp

**Administracja publiczna to sfera podlegająca nieustannym zmianom.** Ma ona długą historię i zróżnicowane oblicza, będąc zjawiskiem o złożonej strukturze wewnętrznej i dynamicznych relacjach w zakresie zasad działania. Jest nierozzerwalnie związana z państwem i jego ustrojem. Przekształcenia, którym ulega w całym okresie swego istnienia, są silnie skorelowane ze zmianami społecznymi, politycznymi i gospodarczymi. Zmiany w administracji stanowią syntezę działań dostosowujących ją do przeobrażeń zachodzących w jej otoczeniu oraz świadomej, intencjonalnej działalności modernizacyjnej wynikającej z określonych założeń doktrynalnych będących podstawą aktywności władz publicznych.

**W badaniach administracji** wyodrębnia się zwykle naukę administracji (lub naukę o administracji), prawo administracyjne (ustrojowe, materialne i proceduralne) oraz politykę administracyjną. W ramach wiedzy administracyjnej te trzy segmenty są współcześnie traktowane jako dyscypliny ściśle ze sobą powiązane, a jednak autonomiczne w zakresie swoich zadań i metod badawczych. Taka strukturalizacja refleksji na temat administracji ma długą tradycję, w której tworzenie szczególnie duży wkład wnieśli na początku XX w. badacze niemieccy: Ignaz Jastrow, Fritz Stier-Somlo i Walter Jellinek (szerzej zob. Jeżewski 2002, s. 292 i nast.). Zachowuje ona co do zasady swoją aktualność także współcześnie, mimo toczącej się nieustannie dyskusji badaczy administracji dotyczącej zarówno samego faktu wyodrębnienia owych trzech dziedzin badawczych, jak i zakresu przedmiotowego każdej z nich (szerzej zob. Leoński, Hauser, Skoczylas 2004, s. 25 i nast.; Izdebski J. 2012, s. 15 i nast.). Taka struktura kierunków badań nie może jednak być traktowana w sposób dogmatyczny i sztywny. Trudno bowiem – przykładowo – oddzielić mechanicznie problematykę polityki administracyjnej od nauki administracji i prawa administracyjnego, gdyż to właśnie w sferze rozwiązań systemowych oraz normatywnych objawiają się efekty owej polityki.

**Zainteresowania nauki administracji** koncentrują się wokół zagadnień istoty, struktury, instytucji, form i historii administracji publicznej oraz jej powiązań z państwem i ustrojem politycznym. Podstawowe pytania w tym

wypadku dotyczą współczesnego i historycznego obrazu administracji oraz uwarunkowań, prawidłowości i kierunków zachodzących w niej zmian.

**Prawo administracyjne** obejmuje ogół norm prawnych, które regulują całość spraw dotyczących budowy i działania organów, urzędów i pozostałych podmiotów instytucjonalnych administracji publicznej oraz stosunków wynikających z działalności tych podmiotów. W ramach prawa administracyjnego funkcjonują: normy ustrojowe (prawo administracyjne ustrojowe) – zawierające regulacje dotyczące sposobu tworzenia, organizacji, zadań, właściwości, kompetencji podmiotów administracji; normy materialne (prawo administracyjne materialne) – zawierające regulacje dotyczące obecności administracji publicznej w poszczególnych segmentach domeny publicznej oraz relacji podmiotów administracji publicznej w poszczególnych dziedzinach życia społecznego (niejednokrotnie mówi się w tym kontekście o administracyjnym prawie poszczególnych dziedzin życia społecznego i gospodarczego, np. o prawie administracyjnym budowlanym, drogowym, rolnym, morskim itp.); normy proceduralne (prawo administracyjne proceduralne) – zawierające regulacje dotyczące zasad i standardów działania podmiotów administracji oraz – szerzej – stosunków administracyjnych. Bez względu na szczegółowe zróżnicowanie, podstawowe pytania na temat tego ujęcia zagadnień administracyjnych odnoszą się do modelu normatywnego.

**Pojęcie „polityka administracyjna”** jest w literaturze przedmiotu rozumiane w zróżnicowany sposób, o czym bardziej szczegółowo będzie mowa w dalszej części tej książki. Pojęcie to wykorzystuje się zarówno do opisu działań podejmowanych wobec administracji, jak i do określenia zasad i prawidłowości funkcjonowania samej administracji. Jak to zwięźle ujął Jan Jeżewski: „Z polityką administracyjną mamy do czynienia we wszystkich tych sytuacjach, w których aktywnie, kształtująco uczestniczy administracja publiczna, a ściślej mówiąc – organy administracyjne, oraz w takich sytuacjach, w których rozstrzyga się o przekształceniach administracji” (Jeżewski 2002, s. 309). Zgodnie z tym administracja jest bądź podmiotem działań – wtedy można mówić o polityce administracji, bądź też jest przedmiotem aktywności innych podmiotów – wtedy można mówić o polityce wobec administracji (tamże, s. 310–311).

Wobec zróżnicowanego sposobu definiowania pojęcia polityki administracyjnej, już na wstępie wypada mi wyjaśnić, że **w tej książce polityka administracyjna jest rozumiana** przede wszystkim jako świadoma i celowa działalność zmierzająca do zmian w sferze administracji. Podstawą aktywności są w tym przypadku diagnozy i oceny istniejącego stanu administracji oraz wyobrażenia dotyczące optymalnego kształtu i funkcjonowania administracji publicznej (składające się na swoisty katalog rozwiązań doskonałych), a także



projekcje działań, których podjęcie jest niezbędne, aby urzeczywistnić, czy przynajmniej przybliżyć, w tej dziedzinie stan uznany za pożądany. Fundamentalne znaczenie dla polityki administracyjnej mają więc oceny, programy i strategie oraz rozwiązania normatywne dotyczące administracji. Polityka administracyjna jest w takim ujęciu traktowana jako ważny element polityki publicznej. W tym kontekście są umiejscawiane zarówno działania wobec administracji podejmowane przez inne podmioty, przede wszystkim przez organy władzy ustawodawczej w państwie, jak i aktywność modernizacyjna różnych podmiotów administracji.

Tak rozumiana polityka administracyjna urzeczywistnia się w konkretnych, charakteryzujących się pod względem przedmiotowym pewną odrębnością, politykach szczegółowych, które – niejednokrotnie wzajemnie się przenikając – są kształtowane w układzie działowym lub funkcjonalnym. Współcześnie w sposób wyrazisty jako takie **względnie odrębne części polityki administracyjnej** (którym przydaje się w tej książce miano polityk administracyjnych) sytuują się w pierwszej kolejności polityki: decentralizacji, dekoncentracji, regionalizacji, zespolenia terytorialnego, profesjonalizacji, przejrzystości, rzetelności, bezstronności, odpowiedzialności, ekonomizacji, informatyzacji, innowacyjności i europeizacji. W ramach współczesnych polityk administracyjnych prowadzonych w państwach członkowskich Unii Europejskiej podstawowe znaczenie uzyskują w efekcie następujące kierunki działań: społeczne przeorientowanie misji, zabezpieczanie przed patologicznymi zagrożeniami konfliktem interesów, prakseologiczne przebudowywanie zasad działania i wartościowania, proinnowacyjne i strategiczne ukierunkowanie administracji, uruchomienie w administracji systemowego zarządzania jakością i przygotowanie jej do wypełniania zadań w warunkach napięć i zmienności oraz w sytuacji kształtowania wspólnej europejskiej przestrzeni administracyjnej.

Zakres przedmiotowy i podmiotowy polityki administracyjnej oraz jej funkcjonalne związki z programowaniem i wykonywaniem innych polityk publicznych powodują, że dla politologa zajmującego się badaniami administracji publicznej to właśnie polityka administracyjna staje się przedmiotem szczególnego zainteresowania. Polityka administracyjna w każdym przypadku jest fragmentem wyborów, preferencji i programów politycznych. Zmiany w administracji mają bowiem zawsze znaczenie polityczne, a niejednokrotnie mają również charakter polityczny. Są także z reguły przedmiotem projektów, sporów i decyzji politycznych (Pietraś 1998; Rydlewski 2014; Plecka 2014).

Teoretycznym ujęciem modelu administracji publicznej oraz analizą przekształceń administracji zajmuje się **nauka polityki administracyjnej**. Ma ona charakter historyczny i kształtuje się w silnych związkach z dominującymi

w danym okresie koncepcjami doktrynalnymi, politycznymi i ekonomicznymi. Wyodrębnienie takiej dyscypliny naukowej, mającej źródło przede wszystkim w refleksji naukowej badaczy administracji w Niemczech w XIX w., jest w pełni uzasadnione i ma – szczególnie współcześnie – istotne znaczenie. Należy jednak zauważyć, że takie stanowisko ma swoich oponentów, którzy opowiadają się za umieszczeniem tej problematyki w ramach jednej, całościowo ujętej nauki administracji. W zagadnieniach nauki polityki administracyjnej na uwagę zasługują szczególnie nowe rozwiązania w administracji, które kształtują się na tle zmieniających się koncepcji państwa (w tym jego ustroju politycznego i zadań) oraz w kontekście wyobrażeń na temat zakresu przedmiotowego oraz zasad funkcjonowania domeny publicznej i prywatnej. Inspiracją dla nauki polityki administracyjnej są również wyzwania wynikające z procesów i zjawisk zachodzących w społeczeństwie. Ustalenia teoretyczne i metodologiczne nauki polityki administracyjnej mają znaczenie praktyczne, wyznaczają one bowiem kierunki i treść działań, które są podejmowane wobec administracji publicznej w ramach polityk szczegółowych, i wpływają na to, jak wygląda i funkcjonuje sama administracja.

Warto podkreślić już we wstępie tych rozważań wyraźne **powiązania między administracją i polityką**. Wydaje się to szczególnie potrzebne w obliczu powtarzającego się w literaturze przedmiotu poglądu, że zadaniem administracji jest wykonywanie prawa i że tym samym badania administracji muszą się skupiać wyłącznie na problemach związanych właśnie z pełnieniem tej misji. Takie stanowisko zajęto m.in. we wstępie do podręcznika na temat administracji publicznej wydanego pod redakcją Jana Bocia, w którym kategorycznie stwierdzono, że: „Administracja publiczna w państwie prawa nie ma bowiem pochodzenia innego niż prawo powszechnie obowiązujące. Administracja publiczna nie jest funkcją zbudowaną w oparciu o kategorie ekonomiczne, socjologiczne czy polityczne. Nie służy osiągnięciu celów ekonomicznych, socjologicznych czy politycznych, służy wykonywaniu zadań publicznych określonych w pierwszym rządzie w konstytucji. Impulsy dla administracji publicznej nie płyną z rachunku ekonomicznego ani z sondaży opinii publicznej, lecz z prawa powszechnie obowiązującego” (Boć 2002, s. 5). Takie podejście, mimo że wydaje się klarowne i w pewnym sensie wygodne, jest jednak we współczesnym państwie mało przydatne z politologicznego punktu widzenia. Nie chodzi tu rzecz jasna o abstrahowanie od oczywistej zasady, że administracja w państwie prawa musi działać w zakresie treści, formy i procedury na podstawie i w granicach prawa powszechnie obowiązującego. Jednakże ta oczywista perspektywa nie wydaje się ani jedyna, ani wystarczająca. Widać to szczególnie wtedy, gdy zadamy pytanie o przyczyny takiego, a nie innego stanu prawa.

**Ujęcie politologiczne** domaga się uwzględnienia w badaniu administracji szczególnie wówczas, gdy weźmiemy pod uwagę fakt, że polityka ma wymiar nie tylko *politics* (związany z walką o uzyskanie oraz sprawowanie władzy politycznej) i *polity* (związany z wewnętrznymi procesami w instytucjach politycznych), ale i *policy* (związany z wykonywaniem polityk publicznych). Politologiczna perspektywa badawcza nabiera dodatkowego znaczenia ze względu na to, że istotne podmioty ze świata administracji publicznej – by poprzestać na przykładzie Rady Ministrów, prezesa Rady Ministrów czy też organów stanowiących i wykonawczych samorządu terytorialnego – mają równocześnie podwójną tożsamość: administracyjną i polityczną (będzie to omówione szerzej w dalszych fragmentach tej publikacji). W efekcie tej sytuacji liczne podmioty administracji funkcjonują w porządku wyznaczonym równoległe przez przepisy prawa powszechnie obowiązującego i reguły polityczne. Wiedza o stanie regulacji normatywnych nie może im więc wystarczać do dokonywania pełnej analizy określonych działań i sytuacji. Te same przepisy są bowiem z przyczyn pozaprawnych wykorzystywane w różny sposób. Niezbędne staje się w tej sytuacji równoległe uwzględnienie uwarunkowań pozaprawnych, w tym także politycznych, które w dużej mierze współdecydują o sposobie wykorzystania określonych przepisów prawa. W odmiennych warunkach politycznych – związanych przykładowo z wielkością poparcia w systemie podmiotów politycznych, strukturą tego poparcia (jednorodną lub koalicyjną), klimatem stosunków między ugrupowaniami rządzącymi i opozycyjnymi, relacjami politycznymi między Prezydentem RP i rządem – te same przepisy mogą być podstawą zasadniczo różnych działań.

Tłem intencjonalnych zmian w administracji są współcześnie **nowe standardy** kształtujące się w sferze publicznej oraz w modelu władzy, który staje się wielopoziomowy, wielopodmiotowy i wielopasmowy (zob.: Staniszkis 2003; Scott 2006; Krauz-Mozer, Borowiec 2008; Sroka 2008; Rydlewski 2009; Rothert, Wierzchowska 2013). Przewartościowania w administracji mają ścisły związek z faktem, że w sferze władzy publicznej następuje ograniczanie relacji hierarchicznych i umacnia się sieciowość. Władza opierająca się na sile i na przymusie normatywnym jest wypierana przez oddziaływanie kontekstowe, standaryzację, proceduralizację, zdolności nadawania znaczeń faktom i zbiorowe przetargi społeczne. Jest to władza z założenia uspołeczniona, co muszą brać pod uwagę wszyscy aktorzy sceny publicznej, w tym także podmioty administracji publicznej.

Polityka administracyjna stoi obecnie w obliczu nie tylko wyraźnego kryzysu koncepcji państwa wszechobecnego, ale i fiaska formuły państwa nieobecnego, uciekającego od wykonywania swoich podstawowych zadań. Pojawia się zapotrzebowanie społeczne na kształtowanie nowego modelu państwa,

w którym znajduje się miejsce dla rozwiązań idących **w kierunku skutecznych i efektywnych usług publicznych oraz odpowiedzialnej pomocniczości i subsydiarności**. W tym modelu państwa w sposób wzajemnie uzupełniający się zintegrowane zostać muszą siła i ograniczenie pól aktywności administracji. Kierunek zmian w administracji wyznacza koncepcja państwa, która zakłada znaczną swobodę przepływu ponad granicami państwowymi ludzi, towarów, usług, kapitału i informacji. W tej koncepcji podmioty państwa i rządy stają się tylko jednymi z graczy w dziedzinie kształtowania domeny publicznej. Stanowi to ważne wyzwanie dla usytuowania administracji w przestrzeni publicznej oraz dla sposobu budowy i działania tej administracji.

**Niniejsza publikacja** stanowi całościową analizę głównych kierunków współczesnych polityk administracyjnych w Polsce rozpatrywanych na tle doświadczeń zebranych w reformowaniu administracji po 1989 r., programów modernizacyjnych na najbliższe lata oraz tendencji występujących w tej dziedzinie w państwach europejskich. W każdym przypadku w sposób syntetyczny przedstawiono istotę, uwarunkowania, cele i mechanizmy danej polityki administracyjnej, stopień zaawansowania jej realizacji w Polsce oraz najbardziej charakterystyczne elementy tła europejskiego wyznaczonego przez sytuację w administracji Unii Europejskiej i państw członkowskich Unii. Opracowanie kończy refleksja na temat głównych napięć i trudności dających o sobie znać w procesie modernizacji administracji, która wydaje się szczególnie potrzebna, gdyż praktyka wprowadzania pozytywnych zmian okazuje się w tej dziedzinie o wiele bardziej skomplikowana niż teoria i ujęcia modelowe. W poszczególnych prezentacjach przyjęto zasadę równoważenia wątków teoretycznych i empirycznych oraz sytuowania rozważań szczegółowych w kontekście uwag o charakterze ogólnym. Uzupełnieniem poszczególnych rozdziałów, szczególnie w zakresie programów, są odwołania do podstawowych dokumentów dotyczących administracji.

Dla zakreślenia ram chronologicznych analizy przyjęto założenie, że można mówić o względnej ciągłości zmian w administracji w Polsce w minionym dwudziestopięcioleciu. Jednakże zmiany te były podporządkowane w tym okresie różnym uwarunkowaniom. W pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych wiązały się one przede wszystkim z procesem transformacji ustrojowej. Później ich kierunek zaczęły wyznaczać głównie wymagania procesu implementacji standardów wspólnotowych. Od kilku lat zmiany w administracji stały się elementem przekształceń modernizacyjnych sfery publicznej i zostały podporządkowane wymaganiom związanym z podniesieniem jakości działania państwa, zagwarantowaniem w funkcjonowaniu administracji standardów europejskich oraz wyobrażeniami na temat zadań administracji w przyszłości.