

Od administracji publicznej do *public governance**

Hubert Izdebski

Przedmiotem studium jest ewolucja myśli administracyjnej od prawniczego ujęcia właściwego *Rechtsstaat* oraz od kolejnych ujęć związanych z teorią organizacji (choć pierwsze z nich, *Study of Administration* Woodrowa Wilsona, programowo należało do sfery nauk politycznych) do obecnych koncepcji *public governance*, mających za punkt odniesienia społeczeństwo obywatelskie i interesariuszy administracji publicznej. Kolejne podejścia do problematyki administracji publicznej nie zrywały całkowicie z wcześniejszymi koncepcjami i realizacjami, lecz tworzyły nakładające się na siebie „warstwy”, składające się na współczesną wizję administracji publicznej.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, zarządzanie publiczne, nowe zarządzanie publiczne, państwo polityczne, państwo prawne, państwo liberalne i demokratyczne, służba cywilna, interesariusze, pomocniczość.

1. Uwagi wprowadzające

Rola, jaką odgrywa w dobie współczesnej administracja publiczna, jest tak znacząca, iż stwierdzenie, od którego rozpoczyna się, w wersji polskiej, podręcznik administracji publicznej B. Guy Petersa: *Administracja publiczna staje się coraz ważniejszą częścią naszej codzienności* (Peters 1999, s. 15), wydaje się zbyt

Prof. dr hab., Uniwersytet Warszawski, Instytut Nauk o Państwie i Prawie.

* Niniejsze studium stanowi przeróbkę fragmentów (przede wszystkim rozdziału I) książki *Introduction to Public Administration and Administrative Law*, Warszawa 2006.

¹ Bardziej kategorycznie – i adekwatnie – brzmią słowa oryginału: „The government has become a pervasive fact of everyday life, and [...] public administration has become an especially pervasive aspect of government”, (*The Politics of Bureaucracy*, wyd. 5, New York 2001, s. 2). W kontekście bardzo ważnego w tradycji anglosaskiej terminu „rząd”, rozumianego znacznie szerzej niż w języku polskim, warto przypomnieć definicję administracji sformułowaną w aktualnych wydaniach *Encyclopaedia Britannica*: „the planning, organising, directing, coordinating, and controlling of government operations”.

mało kategoryczne¹. Wystarczy zestawić je ze znacznie dawniejszymi wypowiedziami – jeszcze bardziej, jak się okazuje, aktualnymi. I tak, przed dwoma stuleciami Charles-Jean Bonnin w dziele *Les principes d'Administration publique* (1 wyd. 1808) – które wpłynęło na kodyfikację prawa administracyjnego w Portugalii, ponieważ sformułowane w nim zasady administracji stały się podstawą redakcji przepisów kodeksu – głosił pochwałę administracji: „czuwa ona nad obywatelami od kolebki po grób, od wydania aktu urodzenia aż do wydania aktu zgonu”. Jeszcze wcześniej w Anglii Alexander Pope napisał – wedle tłumaczenia Stanisława Estreichera:

„O rządów kształty głupcy niech się sporzą,
Kto ma rację,
Najlepszy ten,
Kto najlepszą ma administrację”.

Trudno powstrzymać się od uwagi, że te ostatnie słowa, napisane prawie trzysta lat temu, nie pozostają bez związku z prawem do dobrej administracji, którą deklaruje art. 41 Karty Praw

Podstawowych Unii Europejskiej. Prawu obywateli do dobrej administracji odpowiada obowiązek przestrzegania w sferze administracji publicznej zasad równości, bezstronności, neutralności, obiektywizmu, przejrzystości, współmierności i skuteczności wraz z obowiązkiem stosowania odpowiednich rozwiązań organizacyjnych i proceduralnych (Delvolve 2003, s. 131 i nast.).

Przedmiotem niniejszego studium jest ogólny kierunek zmian w podejściu do administracji publicznej, występujących w ciągu prawie półtora wiecza nowoczesnego naukowego traktowania tej materii.

W ten sposób studium nawiązuje – także w tytule – do ujęcia Jerzego Hausnera (*Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego*; Hausner, Kukiełka 2002), rozwijanego przez jego uczniów (Zawicki 2005). Autor, co być może wynika z innej jego formacji, próbuje zaprezentować raczej realne kierunki myśli przedstawicieli coraz liczniejszych dyscyplin naukowych podejmujących zagadnienia administracji publicznej niż abstrakcyjne modele. Tak nakreślony przedmiot oznacza, że poza jego zakresem znajduje się zarówno systematyczny wykład dziejów nauk o administracji publicznej (skądinąd dostępny w wielu bardzo różnych ujęciach), jak i nawet rozważania na temat różnego w różnych miejscach i czasach rozumienia samego terminu „administracja” czy „administracja publiczna” (zwłaszcza że doliczono się co najmniej piętnastu różnych znaczeń terminu tylko w języku angielskim – Dunsire 1973).

Niemniej jednak nie można nie zauważyć, że punktem wyjścia nowoczesnych rozważań o administracji stał się jej źródłosłów. Termin „administracja” wywodzi się od łacińskiego słowa *ministrare*, oznaczającego „służyć”, wzmocnionego jedynie przedrostkiem *ad-*. Wyrazy takie jak „minister” (pierwotnie sługa monarchy, ale i sługa Boży) czy „ministeriał” (w średniowiecznych Niemczech) potwierdzają ten „służebny” charakter derywatów *ministrare*. Z tego powodu administracja zawsze oznacza służbę lub działalność wykonawczą, wykonywaną

w stosunku do kogoś lub czegoś ważniejszego, zwierzchniego, decydującego. Jest instrumentem służącym do osiągnięcia celu, który w założeniu nie jest jej własnym celem, lub wykonywania woli zwierzchnika. Ów zwierzchnik należy przy tym, w całości albo w części, do innego porządku – porządku politycznego, porządku władzy politycznej, instytucjonalnie usytuowanej w systemie władz publicznych (państwie w znaczeniu szerszym, państwo w ścisłym znaczeniu nie obejmuje bowiem instytucji samorządu). Administracja jako operacyjny instrument władzy wykonawczej (scentralizowanej w ramach państwa w ścisłym znaczeniu oraz zdecentralizowanej, przede wszystkim poprzez samorząd) może być, w rezultacie, określona jako „egzekutywa władzy wykonawczej”.

Podejście do administracji w kategoriach organicznego związku między polityką i administracją wystąpiło, w bardzo różnych kulturach i tradycjach politycznych i prawnych. We Francji było ono standardem co najmniej od czasów napoleońskich – przy tradycji określania czynnika politycznego jako „rządu”. W klasycznym słowniku Maurice’a Blocka administracja została zdefiniowana jako „całość służb publicznych mających na celu uczestniczenie w wykonywaniu myśli Rządu i wykonywanie ustaw służących realizacji interesu ogólnego [...] Rząd kieruje, daje impulsy, administracja działa, wykonuje” (Block 1875, s. 15–16). Był to, trzeba podkreślić, język charakterystyczny przede wszystkim dla prawników, którzy i wtedy, i nawet obecnie, zdominowali francuską naukę administracji – podobnie jak zdominowali ją w Niemczech czy w innych państwach kontynentu europejskiego.

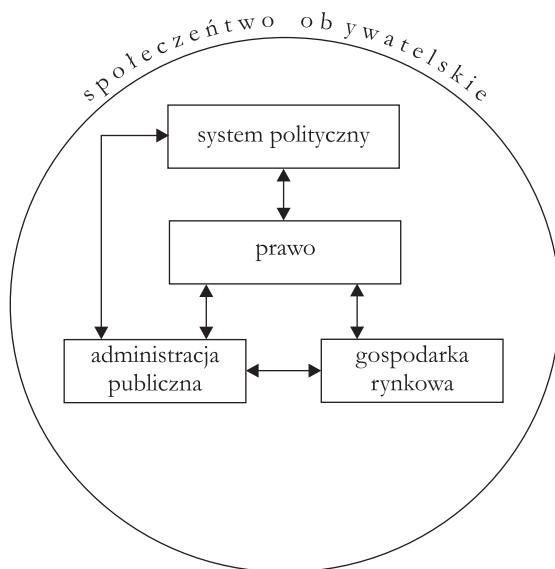
W Stanach Zjednoczonych naukę o administracji publicznej datuje się od *The Study of Administration*, eseju opublikowanego w 1887 r., wkrótce po doktoracie, przez adepta nauk politycznych Woodrowa Wilsona – powszechnie znanego jako prezydent USA w latach I wojny światowej (Wilson 1887). Wilson – stwierdzając potrzebę amerykanizacji europejskiej nauki administracji (co do której powoływał się

głównie na autorów niemieckojęzycznych) – kładł nacisk na to, że administracja powinna być zarówno przedmiotem badania, jak i przedmiotem nauczania. Studiowanie administracji miało służyć głoszonemu przez *Civil Service Movement* kształtowaniu – w warunkach narastającej krytyki *spoils system*, czyli zatrudniania w administracji federalnej wyłącznie na podstawie zasług i ekspektatyw politycznych – profesjonalnej służby cywilnej, oddzielonej od świata polityki. Zarazem jednak Wilson traktował, co stało się tradycją Stanów Zjednoczonych, naukę administracji jako część nauk politycznych. Wytyczył on też na długo kierunki rozwoju tej nauki: „aktualny ruch reformy służby cywilnej musi, po osiągnięciu swojego pierwszego celu, rozszerzyć się na wysiłki poprawy w materii nie tylko personelu, lecz także i organizacji oraz metod naszych urzędów [...] Przedmiotem studium administracji jest odkrycie, po pierwsze, co rząd (lepszym terminem byłaby władza publiczna – H.I.) może zrobić należycie i z powodzeniem, oraz, po wtóre, jak może on robić te należyte rzeczy z jak największą sprawnością i z jak najniższym nakładem pieniędzy lub energii”. Kontekst wolności i demokracji oraz rola opinii publicznej były dlań w tym zakresie oczywiste – tak jak są one oczywiste w dobie współczesnej.

We współczesnym państwie, które ma być zarazem liberalne i demokratyczne, administrację publiczną zalicza się do najważniejszych składników systemu organizacji społeczeństwa. System ten można w uproszczeniu przedstawić jako zespół kilku interaktywnych podsystemów (z reguły zresztą określanych jako systemy): politycznego, gospodarki rynkowej, prawa, administracji publicznej – z których każdy występuje w szerszym kontekście społeczeństwa obywatelskiego. Obywatele legitymizują każdy z podsystemów, ale też i dokonują ich oceny, mogąc dzięki temu – i dzięki własnej aktywności, także w ramach urządzeń demokratycznych – wpływać na ich kształt i funkcjonowanie.

Można to ująć – adaptując schematy przedstawione w niedawno wydanej monografii o re-

formie administracji (Pollitt, Bouckaert 2004, s. 183 i nast.) – w następujący sposób:



Ryc. 1.

Powyższy schemat może służyć nie tylko do wyjaśnienia wzajemnego stosunku elementów, które obejmuje, lecz także jako przewodnik po kolejnych podstawowych podejściach do administracji publicznej. Jak się bowiem okazuje, każde z nich – poza najnowszym – koncentrowało się na związku pomiędzy dwoma elementami, pomijając w ogóle lub traktując jako mniej ważne pozostałe elementy.

2. Administracja w ramach „państwa prawnego”

Współczesna administracja publiczna na kontynencie europejskim zaczęła się kształtować w XVII–XVIII w. – w okresie oświecenia, ale zarazem absolutyzmu (Izdebski 2001, s. 13, 15 i nast.). W szczególności, to wtedy kształtowały się podstawy organizacji administracji państwowej (przy przyjmowaniu ścisłego znaczenia państwa jako scentralizowanego systemu władzy publicznej, nieobejmującego zatem samorządu, z istoty swojej odrzucanego przez monarchię absolutną), a w niektórych państwach,

przede wszystkim niemieckich, także podstawy przyszłej konstrukcji służby cywilnej.

Monarchii absolutnej brakowało jednak tak istotnego składnika administracji publicznej współczesnego liberalnego państwa demokratycznego, jakim jest ścisły związek między administracją a prawem, przede wszystkim prawem administracyjnym. W absolutnych monarchiach XVIII w., zwłaszcza niemieckich, dominowała teoria policji (*Polizei*), opierająca się na „prawie policji”, które z natury rzeczy miało przysługiwać monarsze. Prawo to rozumiano jako upoważnienie monarchy do interweniowania w dowolnym trybie i zakresie w jakiegokolwiek sprawy poddanych pod jednym tylko warunkiem. Mianowicie, interwencję uzasadniać musiały względy dobra wspólnego, przedstawiane jako – co było wówczas popularnym terminem – jako racja stanu lub – co utrzymało się, choć w zupełnie innym otoczeniu prawnym, do dziś – jako interes publiczny. Dobro wspólne było, oczywiście, przedmiotem oceny monarchy lub upoważnionych przezeń urzędników. Prowadziło to do praktyki „państwa policyjnego” (*Polizeistaat*), którego poddani zmuszeni byli znosić wszelkie akty reprezentantów władzy państwowej (stąd też francuska nazwa: *régime de bon plaisir*).

Z tego powodu, nauka administracji typowa dla XVIII w. nauka policji (*Polizeiwissenschaft*) – była zbiorem proponowanych działań administracji monarszej. Nawet jeżeli propozycje te łączyły się ze wskazywaniem prawnych podstaw interwencji – w warunkach koncentracji, a nie podziału władzy – dotyczyć one mogły jedynie aktów wydawanych przez monarchę: edyktów, dekretów czy ordonansów, a monarcha nie mógł podlegać prawu, które stanowił.

Współczesny związek między administracją publiczną i prawem polega na podporządkowaniu całej władzy wykonawczej, w tym administracji, prawu. Podporządkowanie to stanowi najważniejszy aspekt „rządów prawa” (*rule of law*) – zasady, która rozwija się w Anglii od średniowiecza – lub „państwa prawnego” (*Rechtsstaat*) – pojęcia wprowadzonego w kon-

tyentalnej Europie, w szczególności w Niemczech, w ciągu XIX w. wraz z rozwojem konstytucjonalizmu i ustalaniem się zasady legalizmu jako przeciwstawienia *Polizeistaat* (Izdebski 2006b).

Administrację publiczną rozumiano w rezultacie jako instrument wykonywania przepisów ustaw i innych formalnych źródeł prawa, a nauką o administracji publicznej stała się w dużej mierze kształtująca się wraz z *Rechtsstaat* nauka prawa administracyjnego. Skupiała się ona – obok decentralizacji jako reakcji na absolutystyczną centralizację – na zagadnieniu prawnych podstaw interwencji administracji, w szczególności decyzji administracyjnych, oraz na sądowej kontroli legalności tych decyzji, jak również, coraz częściej, na procedurze prowadzącej do ich wydania. W rezultacie dochodziło do kształtowania się formalistycznego podejścia do administracji – przy niedostrzeganiu, wcześniej oczywistego, widzenia administracji jako aktywnego dostawcy różnego rodzaju usług publicznych. Takie podejście miało powrócić znacznie później, po wyzwoleniu się także z zafascynowania innymi aspektami administracji, mianowicie jej związkami z polityką.

Dorobek „państwa prawnego”, trzeba dodać, jest niezbędny dla należytego wykonywania klasycznej władczej funkcji administracji publicznej, mianowicie administracji reglamentacyjno-porządkowej, wyrażającej się przede wszystkim przez wydawanie aktów prawnych: abstrakcyjnych i generalnych (przepisy wykonawcze, akty prawa miejscowego) i konkretno-indywidualnych (decyzje administracyjne).

Już w tym miejscu trzeba zauważyć, że kolejne podejścia do administracji publicznej nie polegały na całkowitym zerwaniu z dorobkiem poprzednich podejść. Przeciwnie, można mówić o nakładaniu się na siebie kolejnych warstw, łącznie składających się na współczesny kształt administracji publicznej i na sposób myślenia o administracji publicznej.

3. Administracja a polityka

Jest oczywiste, że w ramach prawniczego podejścia do administracji publicznej, cechującego okres, który można określić jako *Rechtsstaat*, administracja nie mogła być traktowana tylko jako „sługa prawa”, gdyż na kontynencie europejskim prawo było, w państwach liberalnych i coraz bardziej demokratycznych, wytworem konstytucyjnej władzy politycznej. Służąc prawu, pośrednio służyło się władzy politycznej, a prawnicza analiza administracji nie mogła pomijać kwestii prawnego związku administracji z instytucjami politycznymi. Prawo administracyjne musiało pozostawać w ścisłym związku z prawem konstytucyjnym, wspólnie tworząc rdzeń prawa publicznego.

Jak już była o tym mowa, amerykańska myśl administracyjna zaczęła się, pod wpływem Woodrowa Wilsona, nie od prawa, lecz od politologii, a jej pierwszym, podstawowym problemem było oddzielenie od siebie tego, co było profesjonalne – administracyjne od tego, co było polityczne. W innych niż Wilson kategoriach – mianowicie idealnego typu biurokracji – i w ramach innej nauki, czyli socjologii, rozwiązania tego problemu poszukiwał nieco później w Europie Max Weber. Dla Wilsona problem tylko po części sprowadzał się do stworzenia służby cywilnej, na wzór brytyjskiej *Civil Service* (którą z kolei kształtowano z uwzględnieniem niemieckiego *Beamtenum*). Weber, dla którego istnienie klasy *Beamtenum* było oczywiście jako fakt już historyczny, jeszcze wyraźniej wykraczał poza granice wyznaczone przez *Civil Service Movement*.

Generalnie jednak służba cywilna w różnych jej narodowych odmianach do dziś stanowi istotny aspekt problematyki stosunku pomiędzy administracją a polityką. Od dawna staje się jednak coraz bardziej oczywiste, że nie jest to aspekt jedyny, coraz trudniej bowiem kreslić linię podziału między sferą administracji i sferą polityki, a administracja okazuje się nie tylko wykonawcą decyzji politycznych, ale na różne sposoby ich inicjatorem.

Obydwa omawiane podejścia do administracji publicznej, ukształtowane w XIX w.: prawnicze i politologiczne, kontynuowane do naszych dni, mają charakterystyczną wspólną cechę. Z reguły posługuje się w nich nie tylko terminem „administracja publiczna”, ale i jej synonimem w postaci „biurokracji”. Termin „biurokracja” istotnie wydaje się szczególnie adekwatny do określania administracji w kontekście jej związku z prawem i z systemem politycznym. Co najmniej od lat osiemdziesiątych XX w. termin „administracja publiczna”, a wraz z nim „biurokracja” w znaczeniu Weberowskim, zaczyna ustępować miejsca innym terminom. Stanowi to wyraz kształtowania się i umacniania nowych podejść, a wraz z nimi nowych terminów (Bovaird, Löffler 2003, s. 6), skupiających się na stosunku administracji do innych składników systemu społeczeństwa.

4. Od administracji publicznej do *public management*

Terminy te to *management* i *governance*. Pierwszy z nich, określający domenę nauki zarządzania, łączy się ściśle z poszukiwaniami właściwej organizacji i metod działania podmiotów gospodarki rynkowej (*generic management*), odnoszonymi następnie – jako *public management* – do podmiotów sfery publicznej.

Do podstawowych zagadnień *public management* zalicza się zarządzanie budżetowe (*budget management*), które od tradycyjnego sporządzania i wykonywania budżetu odróżnia „kultura kontraktowa” zamiast tradycyjnej kultury administracyjnej, przedsiębiorczość i podejmowanie ryzyka zamiast pasywnego wykonywania przepisów, jak również kwantyfikowanie i na tej podstawie ocenianie merytorycznych rezultatów i odpowiedzialności za nie zamiast odpowiedzialności za efekty formalne (Bovaird, Löffler 2003, s. 6; Hausner 2002). Drugi termin, znacznie nowszy, ma za punkt odniesienia przede wszystkim społeczeństwo obywatelskie i obejmuje swoim zakresem podmioty gospodarki rynkowej (*corporate governance*) oraz

podmioty sfery społeczeństwa obywatelskiego (*civic governance*), a także – w kontekście powyższych kategorii podmiotów – instytucje publiczne (*public governance*).

Pierwszą, powszechnie uznaną próbą połączenia ze sobą zagadnień administracji publicznej i *generic management* były książki francuskiego inżyniera Henri Fayola: *Administration industrielle et générale* (1917) i *La doctrine administrative dans l'Etat* (1923). Fayol stworzył podstawy tzw. administracyjnej szkoły nauki zarządzania – drugiej szkoły w obrębie tej nauki, po *Scientific Management* Fredericka Winslowa Taylora, nastawionej na osiąganie jak najwyższej wydajności indywidualnej w sferze produkcyjnej (Izdebski 2006a, s. 23). Fayol podkreślał występowanie funkcji administracyjnej obok funkcji odnoszących się do materiałów i maszyn. Funkcja administracyjna, wspólna dla wielkich podmiotów gospodarczych i jednostek publicznych, dotyczyła tylko personelu i opierała się na takich zasadach jak podział pracy, władza, dyscyplina, jedność wydawania poleceń, jedność kierownictwa, centralizacja, hierarchia, stabilizacja personelu oraz inicjatywa. Wyliczenie to, rzecz godna uwagi, nie odbiegało dalece od Weberowskich cech racjonalnej biurokracji.

Myśl Fayola – rozwinięta przez autorów anglosaskich, w szczególności Amerykanina Luthera Halseya Gulicka, który stworzył formułę działalności administracyjnej POSDCORB (*Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, and Budgeting*) i Anglika Lyndalla Urwicka – wywarła w latach trzydziestych XX w. znaczny wpływ na modernizację administracji centralnej w wielu państwach europejskich, w tym w II Rzeczypospolitej. Jej efektem były próby rozdziału nie tylko sfery polityki i administracji, ale również, wzorem armii, „linii” i „sztabu”: „sztab” (jako aparat pomocniczy decydentów takich jak premier, którego rolę szczególnie wówczas podkreślano, oraz ministrowie) miał być zorganizowany w sposób znacznie bardziej elastyczny od „linii” (jako aparatu wykonawczego). Powyższe propozycje – i ich realizacje – można określić jako klasycz-

ne, należące do „klasyki” zarówno administracji publicznej, jak i zarządzania publicznego.

Następnie te klasyczne podejścia zostały zastąpione przez nowsze ujęcia *public management*, uwzględniające, w ślad za *generic management*, aspekty takie jak właściwe *human relations* oraz nowe techniki komunikacji i przetwarzania danych, jak również, już poza *generic management*, interes publiczny i poddanie prawu zgodnie z zasadą legalizmu. *Public management*, określane często jako nastawione na efekty zarządzanie sprawami publicznymi, stało się żywym przedmiotem zainteresowania określonych organizacji międzynarodowych, zwłaszcza OECD, Banku Światowego i IMF.

5. *New Public Management*

Ten nowy termin (w skrócie NPM), który pojawił się w początkach lat dziewięćdziesiątych XX w., szybko usunął w cień inne równoległe terminy, poprzez które starano się wyrazić taki sam sposób myślenia – takie jak *public managerialism*, *market-based public administration*, *market government*, *entrepreneurial government* czy *business-like management*. Odzwierciedlał on nową – po podjętej w latach trzydziestych oraz w ramach powojennego *public management* – próbę zbliżenia administracji publicznej do gospodarki rynkowej w celu zapewnienia jej sprawności w kategoriach należytego wykorzystywania środków publicznych dla osiągnięcia zaprogramowanych celów.

Aspekt finansowy był szczególnie istotny w początkach NPM. Nowa koncepcja kształtowała się w sytuacji istniejącego już lub prognozowanego kryzysu finansowego, wynikającego z długookresowej tendencji szybszego wzrostu wydatków publicznych, a przez to podatków, od dochodu na głowę mieszkańca (Foster, Plowden 1996, s. 3 i nast.). Aspekt ten nie przestał być zresztą aktualny, gdyż nie jest łatwo odrzucić nierządnie głoszone tezy o permanentnym charakterze kryzysu finansowego. Oznacza to zarazem ciągłą aktualność określo-

nych instrumentów NPM, mimo powszechnego już odstąpienia od jego ogólnych założeń.

Założenia te miały bowiem w dużej mierze charakter ideologiczny, właściwy liberalizmowi w europejskim znaczeniu tego terminu i konserwatyzmowi w znaczeniu amerykańskim, a zatem łączyły się z ogólnym kierunkiem polityki takich propagatorów liberalizmu czy konserwatyzmu jak Margaret Thatcher i Ronald Reagan. Na tę politykę składały się deregulacja („mniej państwa”, minimalizacja systemu administracji) oraz, w zakresie pozostawianym dla instytucji publicznych, „urynkowienie” administracji przez wprowadzenie instrumentów właściwych prawu cywilnemu („mniej państwa, więcej prawa”) nie tylko w sferze usług społecznych, lecz także w określonych „rdzeniowych” materiałach administracji publicznej (wydawanie paszportów czy administracja więzienna). W każdym razie, podstawowym polem oddziaływania idei NPM była – i może nim pozostawać – tzw. administracja świadcząca czy prestacyjna.

Jak zauważył jeden z ekspertów Banku Światowego, terminu NPM „używa się do opisanie kultury zarządzania, która koncentruje się na obywatelu czy wręcz konsumentcie (*consumer*) oraz na odpowiedzialności za rezultaty. Termin sugeruje także wybór strukturalny lub organizacyjny, promujący kontrolę zdecentralizowaną, w ramach której współistnieją różne alternatywne mechanizmy dostarczania usług, w tym quasi-rynków z udziałem dostawców publicznych i prywatnych konkurujących o środki od decydentów politycznych i darczyńców [...] NPM traktowano jako instrument zwiększenia efektywności, a zarazem odpowiedzialności wobec przełożonych politycznych [...] Usługodawcy winni koncentrować się na efektywnym zapewnieniu usług o odpowiedniej jakości, a decydenci mają być bardziej skupieni na efektach, bardziej wymagający, a czasem bardziej odważni, skoro mogą nie ograniczać się do istniejących dostawców. Oddzielenie zakupu od podejmowania decyzji politycznych stwarza możliwości tworzenia rozwiązań typu kontrak-

towego (*contract-like arrangements*) stymulujących usługodawców” (Manning 2000).

Punktem odniesienia jest zatem obywatel jako konsument usług administracji, a istotną metodą zapewnienia satysfakcji tego konsumenta mają być *contract-like arrangements*, który to termin obejmuje nie tylko szczególny *outsourcing* administracyjny, tj. kontraktowanie, po zastosowaniu odpowiednich jawnych procedur konkursowych, z przedsiębiorcami lub organizacjami pozarządowymi, świadczeń z zakresu zadań publicznych, lecz również quasi-kontraktowanie ze stworzonymi w tym celu w obrębie administracji publicznej względnie samodzielnie działającymi w rezultacie na innej zasadzie niż klasyczne budżetowanie. Z tego punktu widzenia NPM stanowił próbę porzucenia Weberowskiego modelu organizacji biurokratycznej, a zarazem wprowadzenia ograniczonej – do kategorii ekonomicznych – realnej odpowiedzialności (*accountability*) jednostek administracji.

W Wielkiej Brytanii podejście takie określano również jako „mechanizmy o charakterze rynkowym” (*market-type mechanisms – MTMs*). Jednym z jego efektów było opublikowanie w 1991 r. Karty Obywatelskiej (*The Citizen's Charter*) przez rząd Partii Konserwatywnej, dla którego Karta stanowiła element szerszego programu reform sektora publicznego. W Karcie sformułowano „Zasady służby publicznej” (*Principles of Public Service*): otwartość (przejrzystość), pełną informację, maksymalnie możliwy wybór dokonywany przez konsumenta, brak dyskryminacji w dostarczaniu usług, dostępność usług dla konsumenta, dostępność instytucji audytu, skarg i naprawiania szkody.

Innym z istotnych aspektów NPM było zainteresowanie wprowadzaniem w administracji publicznej systemów zarządzania jakością, początkowo tworzonych dla podmiotów gospodarczych. Wynikało to z przekonania, iż „zarządzanie jakością oznacza po prostu dobre zarządzanie” (Buchacz, Wysocki 2003, s. 37). Wymienić można takie systemy jak ISO 9000, TQM (Total Quality Management), EFQM

Excellence Model (European Foundation for Quality Management) i CAF (Common Assessment Framework).

Propagatorzy NPM przedstawiali jego idee jako uniwersalne rozwiązanie prawie wszystkich problemów administracji publicznej, a jego cel jako stworzenie post-biurokratycznego typu organizacji. Kolejny raz w dziejach myśli o administracji publicznej wydawało się niektórym, że znaleziono *one best way*, w znacznym stopniu odmienną od drogi proponowanej przez klasyków. W niektórych państwach, NPM wywarł silny wpływ na rzeczywistość administracyjną; było tak, poza wspomnianą Wielką Brytanią, w Stanach Zjednoczonych, Nowej Zelandii, Australii, Kanadzie czy Norwegii, a zatem przede wszystkim w państwach anglosaskich. Niemniej jednak w skali światowej wpływ ten był niewielki (co dotyczy tak różnych państw jak Francja, Niemcy czy Japonia) bądź prawie żaden (co dotyczy zwłaszcza Trzeciego Świata). Jest to jeden z licznych dowodów na silne kulturowe uwarunkowanie realnie funkcjonujących modeli i stylów administracji, jak i w ogóle systemów prawa (Izdebski 2005, Izdebski 2004).

Przedstawiając NPM, trzeba obecnie używać czasu przeszłego – mimo że, jak była o tym mowa, wiele jego elementów, takich jak zwracanie uwagi na aspekty finansowe, kwantyfikację w sferze zadań i efektów ich wykonywania, *outsourcing* czy zarządzanie jakością w administracji publicznej, zachowuje swoją aktualność. Od połowy lat dziewięćdziesiątych, wraz z pewnym rozczarowaniem do ideologii liberalnej w wydaniu Margaret Thatcher i Ronalda Reagana, zaczęto coraz bardziej dostrzegać, z jednej strony, złożoność zjawiska współczesnych wielkich organizacji, w tym administracji publicznej, wykluczającego możliwość odkrycia *one best way*, a z drugiej strony specyfikę administracji publicznej w stosunku do sektorów niepublicznych. Nie bez znaczenia jest też wpływ postmodernizmu, programowo wykluczającego możliwość prostej identyfikacji problemów i znalezienia ich prostych rozwiązań.

W rezultacie w pełni akceptowalne są dzisiaj – z góry odrzucane w ramach NPM – tezy, iż „argumenty o nieefektywności sektora publicznego opierają się bardziej na przypuszczeniach niż na faktach”, wobec braku w wielu sferach przedsiębiorczości prywatnej jako punktu odniesienia i wobec przykładów braku efektywności także w wielkich organizacjach prywatnych, a także że „wielokrotnie celem instytucji publicznych jest świadczenie usług powszechnych, a nie usług efektywnych ekonomicznie” (Meier 2000, s. 5).

Warto zaznaczyć, że próbą nadania niektórym wątkom NPM charakteru zarazem bardziej realistycznego i „ludzkiego” są, niezbyt do tej pory wyklarowane, idee *New Public Leadership*, w ramach których podkreśla się rolę przywództwa: danej społeczności, politycznego, organizacyjnego lub indywidualnego. Nie powinno ulegać wątpliwości, że rola czynnika ludzkiego jest zawsze istotna, a wszelkie modele działania administracji nie mogą abstrahować od kwestii inicjatywy i prostego zaangażowania – z tym jednak, że „czynnik ludzki” nie jest bynajmniej pomijany także w tym stylu myślenia o zarządzaniu publicznym, jaki wprost wynikał z krytyki NPM.

6. *Public governance*

Z wyczerpaniem atrakcyjności NPM wiąże się bowiem kształtowanie – wciąż niezakończony – nowego podejścia do administracji publicznej, mianowicie *public governance*. Podejście to, co zostało już zasygnalizowane, ma za punkt odniesienia społeczeństwo obywatelskie – rozumiane w jego ramach, także w świecie anglosaskim, w sposób odpowiadający bardziej myśli Hegla niż Johna Locke’a (Izdebski 2000; 2007, s. 57 i nast.).

Przykładowo, wedle podręcznikowego ujęcia z zakresu nauk politycznych, „społeczeństwo obywatelskie składa się z grup, które sytuują się «ponad» sferą właściwą dla rodziny, lecz «poniżej» sfery właściwej władzy publicznej. Termin obejmuje społeczne organizacje, takie jak firmy,

związki zawodowe, grupy interesów czy nawet [...] grupy rekreacyjne. Tego rodzaju instytucje stanowią część zbiorowego życia społeczeństwa oraz liberalnej demokracji, pozostając dobrowolne i niezależne od władzy. Włosi wyjaśniają je w następujący sposób: jeżeli władzę publiczną wyraża *palazzo*, tj. pałac, to społeczeństwo obywatelskie odnajduje się na ulicach przy *piazza*, tj. placu publicznym. Tam gdzie nie ma społeczeństwa obywatelskiego, jak w reżimach totalitarnych, występują jedynie dwie grupy: rządzący i rządzeni” (Hague, Harrop, Breslin 1998, s. 68). Społeczeństwo obywatelskie jest rozumiane przede wszystkim – co stanowi ściśle znaczenie terminu – jako sieć organizacji społecznych, przede wszystkim organizacji pozarządowych.

Sieć jest w ogóle ważnym terminem z punktu widzenia myślenia o *governance* – w kontekście *network society* (Bovaird 2005) czy w kontekście *network governance* (Zawicki 2002, s. 86). Twierdzi się, że rolą dobrej władzy publicznej (*good government*) jest zarządzanie sieciami (*network management*) – stwarzanie warunków i ułatwianie procesów interakcyjnych w sieciach w sposób umożliwiający rozwiązywanie problemów niewystarczającej reprezentacji albo braku reprezentacji oraz artykulację interesów i rozważanie ich w trybie jawnym, transparentnym i zrównoważonym (Klijn, Koppenjan 2000, s. 135).

Na określenie administracji publicznej z punktu widzenia społeczeństwa obywatelskiego coraz częściej używa się terminu *public governance* (a była już mowa o tym, że mówi się również o *corporate governance* i *civic governance*), a naturalnym postulatem staje się w oczywisty sposób *good public governance*. Nowy termin jest na tyle atrakcyjny, że często wypiera terminy dotychczasowe; w OECD struktura zajmująca się administracją publiczną ma obecnie w nazwie *Public Governance* zamiast dawnego *Public Management*.

Termin, co podkreśla się w literaturze, nie jest jednak jeszcze wystarczająco ustalony, wobec czego stosuje się go w sposób o wiele bardziej intuicyjny niż rozumowy (Lynn, Heinrich,

Hill 2000, s. 1). Ponadto w języku polskim brakuje słów, które by można uznać za odpowiedniki *governance*; żadna polska propozycja (jak „ład” – ustalony już w kontekście *corporate governance*, „rządzenie” czy „sprawowanie władzy” – Delvolle 2003, s. 126, „administracja partnerska”) nie wydaje się bowiem oddawać sensu słowa w języku angielskim. Zmusza to do zachowania terminu w języku angielskim.

Governance jest terminem starym, używanym już w średniowieczu. Pochodzi od łacińskiej *gubernantia*, a zatem ma ten sam źródłosłów co *government*; oznaczało metodę lub system rządzenia. Długo zapomniane, stało się modne od lat dziewięćdziesiątych XX w. Odnosi się ono nie do struktur władzy, lecz do funkcji *governing* (w sensie wykonywania zadań władzy) z punktu widzenia sposobów działania, procesów i jakości „rządzenia” – a zatem do podejmowanych i realizowanych polityk oraz do ich społecznej efektywności. Jedną z definicji *governance* jest „zadanie zarządzania złożonymi społecznościami” poprzez koordynowanie działań podmiotów należących do różnych sektorów (Hague, Harrop, Breslin 1998, s. 5).

Podkreśla się także, że myślenie w kategoriach *governance* stwarza nowe ramy rozwoju demokracji. Łączy się bowiem z odchodzeniem od traktowania obywateli jako tylko wyborców, wolontariuszy i konsumentów oraz przejściem do upatrywania w nich, dzięki temu, że daje się im do rozwiązania problemy, które ich dotyczą, współdecydentów i współkreatorów wspólnego dobra, z odchodzeniem od interesowania się liderami publicznymi: profesjonalistami z zakresu spraw publicznych czy politykami lub dostawcami usług publicznych do zainteresowania się partnerami, nauczycielami i organizatorami działań obywatelskich, z odchodzeniem od demokracji wyborczej i przechodzeniem do społeczeństwa demokratycznego – przy pogłębieniu obywatelskiego, horyzontalnego, pluralistycznego i produktywnego wymiaru polityki (Boyte 2005).

Wedle jednej z bardziej rozbudowanych definicji *governance*, są to „procesy i instytucje,

zarówno formalne, jak i nieformalne, które wyznaczają, ale też i ograniczają zbiorową działalność danej grupy. Rząd (władza publiczna) działa na zasadzie *imperium* i kreuje formalne obowiązki. *Governance* nie musi być koniecznie prowadzona przez władze publiczne. Angażują się w nią firmy prywatne, zrzeszenia firm, organizacje pozarządowe i ich zrzeszenia, nierzadko bez nakazu władzy publicznej” (Keohane, Nye 2000, s. 37). Z kolei wedle roboczej definicji OECD, powołującej się na stanowisko Banku Światowego, termin stosuje się do określenia „stosowania władzy politycznej i sprawowania kontroli w obrębie społeczeństwa w odniesieniu do zarządzania jego zasobami na rzecz rozwoju społecznego i gospodarczego”. Taka szeroka definicja obejmuje rolę władz publicznych w tworzeniu środowiska, w którym działają podmioty gospodarcze, i w decydowaniu o podziale dochodów oraz o naturze stosunków między rządzącymi i rządzonymi.

Wskazane jest odróżnianie od siebie trzech aspektów *governance*: formy ustroju politycznego, procesów sprawowania władzy nad zarządzaniem zasobami ekonomicznymi i społecznymi kraju, zdolności władzy publicznej do formułowania i realizowania polityk (DAC 2003, s. 14). Tę ostatnią definicję trzeba jednak przyjmować w kontekście głównego przedmiotu zainteresowania OECD i Banku Światowego, tj. gospodarki.

Nie można też nie zauważyć, że niektórzy autorzy programowo odrzucają możliwość zdefiniowania *governance*. Próba taka bywa uznawana za „otwieranie puszkę Pandory. Choć powszechnie uznaje się, że *public governance* jest czymś różnym od *public management*, akademicka literatura na temat *governance* (obficie przyrastająca co roku) proponuje niezliczoną ilość definicji”, które bardziej zaciemniają niż wyjaśniają ten sposób myślenia. W rezultacie zdaniem autorów tych słów, zwłaszcza że *public governance* absorbuje niektóre elementy *public management*, bardziej wskazane byłoby ustalenie podstawowych różnic pomiędzy obydwoma podejściami. I tak, „podczas gdy w *New Public*

Management przywiązywano wiele uwagi do mierzenia efektów (zarówno indywidualnych, jak i organizacyjnych) w kategoriach *outputs*, w ramach *public governance* zwraca się uwagę przede wszystkim na interakcje różnych organizacji w celu osiągnięcia wyższego poziomu pożądaných efektów – *outcomes* uzyskiwanych przez obywateli i interesariuszy (*stakeholders*). [...] W *public governance* droga dochodzenia do decyzji – procesy, w których dochodzi do interakcji różnych interesariuszy – są uważane za ważne same dla siebie, bez względu na ich efekty (*outputs* czy *outcomes*). Innymi słowy, aktualna debata w zakresie *public governance* kładzie nacisk na stare prawdy, takie jak «nie jest ważne, co robimy, ważne jest, co ludzie odczuwają co do tego, co robimy» czy też «cele nie usprawiedliwiają środków»” (Bovaird, Löffler 2003, s. 8–9). W konsekwencji *public governance* skupia się na takich kwestiach jak zaangażowanie interesariuszy, przejrzystość, równe traktowanie (ze względu na płeć, przynależność etniczną, wiek, religię itp.), etyczne i po prostu uczciwe zachowanie się, rozliczalność (*accountability*) i solidność (*sustainability*) (Bovaird, Löffler 2003, s. 10). Rolą władz publicznych jest w znacznie mniejszym stopniu kreowanie polityki, a o wiele bardziej moderowanie polityki (*policy moderating*) (Löffler 2003, s. 166).

O ile punktem odniesienia *public management* są obywatele jako konsumenci, o tyle w ramach *public governance* działanie koncentruje się na obywatelach jako interesariuszach. Angielski termin *stakeholders* utarło się już tłumaczyć na polski jako „interesariusze”, które to słowo też ma już swoją historię. Wyraz *stakeholder* odnotowano po raz pierwszy w 1708 r., jednakże jego obecne znaczenie jest bardzo świeżej daty. Przez *stakeholder* rozumie się obecnie „każdego, kto w sposób znaczący wpływa na lub jest dotknięty przez podejmowanie decyzji przez kogo innego” (Chevallier) lub, innymi słowy, „każdą osobę, która będzie bezpośrednio dotknięta przez rozstrzygnięcie władzy. Terminu używa się zazwyczaj w odniesieniu do podejmowania decyzji w sferze polityki publicznej albo roz-

strzygania sporów – procesów, w których pożądanym jest uczestnictwo przedstawicieli wszystkich dotkniętych grup” (Spangler).

Interesariusze nie są zatem zwykłymi konsumentami ani klientami, a administracja publiczna ujmowana w kategoriach *governance* nie jest po prostu służą władzy politycznej ani służą prawa, ani też szczególnym podmiotem rynkowym, lecz stanowi ona część składową życia społeczeństwa, uczestniczącą w rozwiązywaniu problemów zbiorowych przy udziale zainteresowanych jednostek i grup.

Idee *good governance* wiążą się z dwoma podstawowymi cechami epoki dzisiejszej. Po pierwsze, wyrażają konsekwentnie zasady liberalnej demokracji – społeczeństwo, w którym reprezentowane są różne interesy indywidualne i grupowe, powinno być źródłem wszelkiej władzy politycznej. *Governance* powinno się traktować jako poszukiwanie rzeczywistego podporządkowania administracji pluralistycznemu społeczeństwu. W efekcie w tej koncepcji można upatrywać elementów tego, co określa się jako „demokrację uczestniczącą”, „demokrację partnerską”, „demokrację interaktywną” czy też „demokrację deliberatywną”. Demokracja taka nierozdzielnie łączy się z poszukiwaniem konsensu społecznego i z szeroko opisywanym w dokumentach Unii Europejskiej dialogiem społecznym – dialogiem pomiędzy częściami składowymi społeczeństwa obywatelskiego oraz dialogiem z władzami i instytucjami publicznymi.

Good governance stanowi również istotny składnik „otwartego rządu” (*open government*), zapewniającego dostęp do, jak ją określono w Polsce, informacji publicznej, i „reagującego rządu” (*responsive government*). Warto zauważyć, że o „reagującej administracji” pisało się wiele jeszcze przed powrotem do obiegu terminu *governance*; jest o niej mowa w dokumencie OECD *Administration as Service. The Public as Client* z 1987 r., mimo, co wynika z tytułu, stosowania terminologii dalekiej od właściwej *governance*. Innym ważnym aspektem *governance* jest akcentowanie roli etyki i zwykłej uczciwości w wykonywaniu działalności publicznej w ogó-

le oraz w jej poszczególnych segmentach, dalece wykraczające poza zakres tradycyjnej pragmatyki urzędniczej.

Po wtóre, *good governance* nie da się oddzielić od zasady pomocniczości (subsydiarności), coraz częściej deklarowanej w państwach Europy jako zasada konstytucyjna, a także, w nieco innym kontekście, stanowiącej zasadę europejskiego prawa wspólnotowego (Izdebski 2006, s. 20, 22, 113 i nastm; 2007). Najnowszy aspekt tej zasady, mianowicie powierzenie, gdy jest to tylko możliwe, wykonywania zadań publicznych podmiotom należącym do sfery społeczeństwa obywatelskiego (tzw. pomocniczość horyzontalna), oznacza nie tylko konieczność partycypacji w tej dziedzinie, lecz również stanowi szczególną, społeczną formułę deregulacji; o należyte wykonywanie wielu zadań publicznych troszczyć się społeczeństwo obywatelskie, lecz władza publiczna zachowuje odpowiedzialność za dobre dostarczanie odpowiednich usług.

Praktyczne znaczenie idei *governance* w administracji publicznej zależy od tradycji danego kraju oraz jego kultury politycznej, prawnej i administracyjnej. Państwa, w których nie było monarchii absolutnej (Wielka Brytania, Szwecja), są bardziej otwarte pod tym względem od państw znajdujących się wciąż pod wpływem tradycji absolutyzmu. Państwa – takie jak Niemcy i Austria – tradycyjnie zdecentralizowane i ponadto tradycyjnie korporacjonistyczne (w znaczeniu włączenia korporacji publicznoprawnych i prywatnoprawnych w procesy podejmowania decyzji na różnych szczeblach) są bardziej otwarte niż państwa o silnych tradycjach centralizacji i koncentracji władzy (jak Francja). Niezależnie od tradycji, sądzić można, że idee *governance* są szczególnie właściwe dla organizowania tzw. administracji na rzecz rozwoju, najnowszej z funkcji administracji, najbardziej wymagającej najszerze rozumianego partnerstwa społecznego.

Mimo że nie można ich w żaden sposób lekceważyć, tradycyjne czynniki odgrywają, jak się wydaje, coraz mniejszą rolę we współczesnej administracji, co może oznaczać szerszą akceptację

idei *governance* niż idei *new public management*. Konieczne jest też zauważenie, że obecnie nie można zamykać nauki o administracji publicznej w granicach jednego państwa. Niezależnie od współpracy poszczególnych państw w ramach dwustronnych i wielostronnych, w tym w obrębie organizacji międzynarodowych, nie można nie dostrzegać zjawiska rozwoju administracji już nie tylko międzynarodowej, lecz także transnarodowej w postaci europejskiej administracji wspólnotowej. Administracja ta, przy całej swojej specyfice, nie może nie podlegać tym samym zjawiskom i procesom co administracje narodowe.

7. Wnioski

Niektórzy autorzy wyróżniają cztery podstawowe współczesne alternatywne modele *state governance*, opierające się, odpowiednio, na konceptach rynku, partycypacji, elastyczności i deregulacji (Peters 2001). Rozróżnienie takie uznać należy za zbyt kategoriyczne. Elastyczność, a w pewnym stopniu i rynek, nie muszą bowiem być przeciwieństwem partycypacji, a deregulacja może występować w różnych postaciach, zarówno właściwych NPM, jak i związanych z zasadą pomocniczości. Rzeczywistość współczesnej administracji jest zbyt złożona, by było łatwo dokonywać jej klasyfikacji według prostych schematów czy modeli.

Przede wszystkim należy mieć na uwadze, że przedstawione w niniejszym studium kolejne podejścia do problematyki administracji publicznej nie zrywały całkowicie z wcześniejszymi koncepcjami i realizacjami. Niemala część dorobku poprzednich etapów nie tylko nie była odrzucana, lecz wręcz wmontowywano je w nowszy sposób widzenia administracji – nowszy, bo zwracający uwagę na inne kwestie i proponujący rozwiązania tych kwestii. Trzeba zatem mówić o swoiście kumulatywnej ewolucji myśli administracyjnej – od prostych schematów właściwych *Rechtsstaat* czy myśli Fayola do złożonego, na swój sposób postmodernistycznego, widzenia administracji w koncepcjach *go-*

vernance. Można zarazem mówić o kolejnych „warstwach” koncepcyjnych i realizacyjnych.

To ostatnie stwierdzenie może jednak dotyczyć państw o nieprzerwanej historii intelektualnej i administracyjnej. Polska nie była takim państwem i co najmniej dwukrotnie (po I wojnie światowej oraz po 1989 r.) zmuszona była, tworząc własną administrację, dostosowaną do warunków miejsca i czasu, wprowadzać jednocześnie rozwiązania gdzie indziej należące do różnych „warstw”. Aktualne słabości polskiej administracji wynikają w znacznym stopniu z tego, że nie mogła ona kształtować się w sposób kumulatywny i organiczny. Tym potrzebniejsza jest wiedza o „warstwach” – i o tym, co okazuje się ich trwałym wkładem do najnowszych dziejów myśli administracyjnej i dziejów administracji. Tylko uwzględniając tę wiedzę – wraz z wiedzą o doświadczeniach oraz aktualnym stanie doktryny i instytucji innych państw, w szczególności państw kontynentu europejskiego, będzie można konstruować mogącą sprostać wymogom XXI w. administrację Rzeczypospolitej Polskiej, państwa członkowskiego Unii Europejskiej.

Bibliografia:

- Block M. (1875). *Dictionnaire de l'Administration française*, t. 1, wyd. 2. Paris: Berger-Levrault.
- Bovaird T. (2005). „Public Governance: Balancing Stakeholder Power in a Network Society”, *International Review of Administrative Sciences*, nr 2.
- Bovaird T., Löffler E. (2003). „Understanding Public Management and Governance”, w: T. Bovaird, E. Löffler (wyd.), *Public Management and Governance*. London–New York: Routledge.
- Boyte H.C. (2005). „Reframing Democracy: Governance, Civic Agency, and Politics”, *Public Administration Review*, nr 5.
- Buchacz T., Wysocki S. (2003). „Quality Management in Administration: European Models, Polish Experience”, *The Polish Yearbook of Civil Service*.
- Chevallier J. „Stakeholder Analysis and Natural Resources Management”, <http://www.carleton.ca/~jchevali/STEKEH2.html>.

OECD (1993). *DAC Orientations on Participatory Development and Good Governance*. Paris: OECD.

Delvolve P. (2003). „Raport końcowy”, w: *Prawo do dobrej administracji*. Warszawa (Biuletyn Biura Informacji Rady Europy, nr 4).

Dunsire A. (1973). *Administration. The World and the Science*, wyd. 1. London: Robertson (reprint 1981).

Foster Ch.D., Plowden F.J. (1996). *The State Under Stress. Can the Hollow State be Good Government?* Buckingham – Philadelphia: Open University Press.

Hague R., Harrop M., Breslin S. (1998). *Comparative Government and Politics. An Introduction*, wyd. 4. Houndmills – Basingstoke: Macmillan 1998

Hausner J. (2002). „Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego”, w: J. Hausner, M. Kukielka (red.), *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, t. 2. Kraków: Akademia Ekonomiczna.

Izdebski H. (2000). „Z dziejów terminu «społeczeństwo obywatelskie»”, w: *Prawo i ład społeczny. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Annie Turskiej*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.

Izdebski H. (2001). *Historia administracji*, wyd. 5. Warszawa: Liber.

Izdebski H. (2004). „Kręgi prawne i kręgi kulturowe. O podstawach typologii makrokomparatystryki prawniczej”, w: *Z dziejów kultury prawnej. Studia ofiarowane Profesorowi Juliuszowi Bardachowi w dziewięćdziesiątą rocznicę urodzin*. Warszawa: Liber.

Izdebski H. (2005). „Typy prawa i stylów europejskiej administracji publicznej”, w: W.J. Wołpiuk (red.), *Administracja polska w zjednoczonej Europie*. Warszawa: Wyższa Szkoła Informatyki, Zarządzania i Administracji.

Izdebski H. (2006). *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, wyd. 4. Warszawa: LexisNexis.

Izdebski H. (2006a). „Badania nad administracją publiczną”, w: J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, wyd. 2. Warszawa: LexisNexis.

Izdebski H. (2006b). „Jednostka wobec rządów prawa i państwa prawnego”, w: M. Wyrzykowski (red.), *Prawa stają się prawem. Status jednostki a tendencje rozwojowe prawa*. Warszawa: Liber.

Izdebski H. (2007). *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa: LexisNexis.

Keohane N., Nye J. (2000). *Governance in a Globalization World*. Washington, DC: Brookings Institution.

Klijn E.H., Koppenjan J.F.M. (2000). „Public Management and Policy Networks. Foundations of a Network Approach to Governance”, *Public Management*, t. 2.

Löffler E. (2003). „Governance and Government: Networking with External Stakeholders”, w: T. Bovaird, E. Löffler (wyd.), *Public Management and Governance*. London – New York: Routledge.

Lynn L.E. jr., Heinrich C.H., Hill C.J. (2000). „Studying Governance and Public Management. Why? How?”, w: C.H. Heinrich, L.E. Lynn jr. (wyd.), *Governance and Performance. New Perspectives*. Washington DC: Georgetown University Press.

Manning N. (2000). „The New Public Management and Its Legacy”, *Administrative and Civil Service Reform*, www.Worldbank.org/publicsector/civilservice/debate1.htm.

Meier K.J. (2000). *Politics and the Bureaucracy: Policymaking in the Fourth Branch of Government*. Fort Worth: Harcourt College Publ..

Peters B.G. (1999). *Administracja publiczna w systemie politycznym*, przekł. K.W. Frieske. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Peters B.G. (2001). *The Future of Governing. (Studies in Government and Public Policy)*. Lawrence: University Press of Kansas.

Pollitt C., Bouckaert G. (2004). *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, wyd. 2. Oxford: Oxford University Press.

Wilson W. (1887). „The Study of Administration”, *Political Science Quarterly*, t. 2, nr 2.

Spangler B. „Stakeholder Representatives”, <http://www.beyondintractability.org/m/stakeholder/jsp>.

Zawicki M. (2002). „New Public Management i Public Governance – zarys koncepcji zarządzania publicznego”, w: J. Hausner, M. Kukielka (red.), *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, t. 2. Kraków: Akademia Ekonomiczna.

Zawicki M. (2005). Wykorzystanie instrumentów nowego zarządzania publicznego w Polsce, rozprawa doktorska, AE w Krakowie.

From public administration to public governance

The study presents the sense of evolution of thinking on public administration – from a legal approach characteristic of the *Rechtsstaat* and further approaches linked with theory of organisation (though the first of them, Woodrow Wilson's *Study of Administration* was declared to belong to political science) to present ideas of public governance, oriented on civil society and public administration stakeholders. The subsequent approaches of public administration have not been breaking fully with the previous ones and their implementations, but they have been a kind of „layers”, laid one after another one, and producing the present vision of public administration.