

ADAM BŁAŚ

ORCID: 0000-0002-0678-1253

Uniwersytet Wrocławski
adam.blas@uwr.edu.pl

Redukowanie administracji publicznej — argumenty współczesne

Abstrakt: Termin niepomijalności administracji publicznej to odpowiedź na niepokojące niekiedy zjawisko redukowania administracji publicznej na płaszczyźnie ideowej, ustrojowo-prawnej i praktycznej. U podstaw zjawiska redukowania administracji publicznej stoi idea liberalizmu. Redukowanie państwa i jego administracji ma jednak swoje granice. Granicą najczęściej występującą w praktyce jest kryzys państwa i administracji publicznej.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, niepomijalność administracji publicznej, redukowanie administracji publicznej.

O ile pojęcie administracji publicznej jest już dość dobrze zdefiniowane¹, to zawarty w tytule tego tomu termin „niepomijalność” jest nieokreślony. Można sądzić, że pomysłodawcy tomu świadomie przyjęli szeroką zakresowo formułę, aby badać zjawiska pomijania czy nieuwzględniania na przykład drogi administracyjnej na rzecz drogi cywilnoprawnej. W praktyce jest to już znane zjawisko. Tak czy inaczej termin niepomijalności administracji publicznej jest dwuznaczny, nieprecyzyjny, nieuchwytny, raczej potoczny, być może jest hasłem.

Można się domyślać, że tego typu hasło to odpowiedź na niepokojące niekiedy zjawisko redukowania administracji publicznej (w znaczeniu podmiotowym

¹ Pojęcie administracji publicznej obejmuje administrację rządową i samorządową. Poza ramami tego terminu sytuujemy organizacje społeczne i osoby fizyczne, którym zlecono wykonywanie zadań publicznych. Do administracji publicznej nie zaliczamy spółek skarbu państwa i spółek utworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, nawet jeśli spółki te dysponują usprawnieniem do wydawania decyzji administracyjnych. Podzielamy w tej kwestii stanowisko B. Banaszaka, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 814.

i przedmiotowym)² na płaszczyźnie ideowej, ustrojowo-prawnej i praktycznej. Z punktu widzenia ideowego u podstaw zjawiska redukowania administracji publicznej stoi idea liberalizmu, zakładająca, że funkcje państwa i administracji należy nieprzerwanie redukować, gdyż wymaga tego ochrona wolności jednostki³. Argument ten leży u podstaw nauki prawa administracyjnego przełomu XIX i XX wieku, która miała się kształtować dla administracji tak zwanego stróża nocnego i państwa ograniczonego głównie do funkcji policyjnych.

Zwolennicy idei liberalizmu także współcześnie twierdzą, że państwo i jego administracja, dysponując władczymi usprawnieniami, nieprzerwanie są skłonne naruszać, a nawet ograniczać wolności człowieka. Nowoczesna funkcja państwa i administracji winna polegać na tym, aby wolność (lecz także prawa) człowieka rozszerzać i organizować mu korzystanie z nich. E. Faguet pisze, że państwo jest złem koniecznym, może zasługującym na szacunek, ale dobrem samym w sobie nie jest⁴.

Zauważmy, że państwo i administracja publiczne o rozbudowanych funkcjach są dziś w doktrynie liberalnej mocno krytykowane. We współczesnym podręczniku ekonomicznym czytamy, że

przez dziesięciolecia wydawało się, że to dzięki rządowi w społeczeństwie zniknie ubóstwo, ludzie będą zdrowi, zlikwidujemy analfabetyzm [...], gdy z perspektywy kilkudziesięciu lat rozrostu rządu widać, że wiara w rząd była w istocie romantyczną mrzonką i próbą ucieczki od odpowiedzialności⁵.

W doktrynie liberalnej szczególnie krytykowane są socjalne funkcje państwa. Wykonując takie funkcje, państwo i jego administracja mogą stać się antyimpulsem naturalnej pracowitości człowieka, mogą zniechęcać do wrodzonej zaradności i przedsiębiorczości, i co więcej — mogą wywołać bierność zamiast wyzwalającego dążenie człowieka do zapobiegliwości i samowystarczalności, rodzić zniechęcenie do aktywności, studzić zapał, osłabiać inicjatywę i indywidualność, odbierać chęć do wysiłku we własnych sprawach. Jak piszą zwolennicy idei liberalizmu, rząd opiekuńczy tworzy warunki, w których słabnie odpowiedzialność człowieka za własny los⁶.

² Administracja publiczna w znaczeniu podmiotowym to organy administracji rządowej i organy jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast w znaczeniu przedmiotowym to zadania publiczne, które wymienionym organom przepisano ustawowo i których realizacja jest obowiązkiem prawnym. Administracja publiczna w znaczeniu przedmiotowym nie jest pojęciem elastycznym, lecz ścisłym.

³ F.A. Hayek, *Konstytucja wolności*, Warszawa 2006; W.A. Galston, *Cele liberalizmu*, Kraków 1999; J. Baszkiewicz, *Państwo liberalne*, [w:] *idem, Powszechna historia ustrojów państwowych*, Gdańsk 1998; W. Kwaśnicki, *Historia myśli liberalnej*, Warszawa 2000; A. de Jasay, *Analiza fundamentów liberalizmu*, [w:] *Odkrywając wolność*, red. L. Balcerowicz, Warszawa 2012.

⁴ E. Faguet, *La Liberalisme*, Paris 1902, s. 440.

⁵ W. Kwaśnicki, *Zasady ekonomii rynkowej*, Wrocław 2001, s. 46–47.

⁶ A. Błaś, *Zagadnienie zakresu zadań socjalnych administracji publicznej we współczesnym państwie liberalnym*, [w:] *Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, red. M. Giełda, R. Raszevska-Skałicka, Wrocław 2015, s. 15 n.

Państwo i jego administracja winny być minimalne, ograniczone⁷, choć nie-teoretyczne⁸.

Wiodącym postulatem szkoły liberalnej jest przekazywanie zadań i administracji podmiotom prywatnym, społecznym (fundacje i stowarzyszenia) i szeroko rozumianym liderom życia publicznego oraz osobom fizycznym. Postulat ten można uznać za jakąś formę „pomijalności” administracji publicznej, czyli świadomego niewykorzystywania administracji publicznej w życiu społecznym. Redukowanie administracji publicznej poprzez przekazywanie jej agend i zadań podmiotom prywatnym jest szczególnie punktem zainteresowania idei prywatyzacji administracji publicznej. Według znanego zwolennika tej idei⁹ prywatyzacja oznacza podejmowanie działań ograniczających udział rządu w działalności lub we własności zasobów na rzecz sektora prywatnego, głównym zaś motywem jest ograniczenie roli rządu na korzyść instytucji prywatnych. Wartością zagrożoną przez silne państwo i mocną administrację jest wolność jednostki. Nadmiernie silne państwo zagraża też szeroko rozumianej wolności społecznej, albowiem państwo „w nadmiarze” zagraża nam wszystkim¹⁰.

Bliska idei prywatyzacji administracji publicznej jest idea nowego zarządzania publicznego. Zakłada ona, że rząd przejął zbyt wiele obowiązków, jest niezdolny do wywiązania się z nich, nadto jest nieskuteczny, nieefektywny, nieelastyczny, w niewielkim stopniu zaspokaja potrzeby obywateli. Nadrzędny postulat tej idei wymaga, aby administracja publiczna była zorientowana rynkowo, aby rząd miał charakter podobny do przedsiębiorstwa, administrowanie winno być zastąpione zarządzaniem biznesowym, a administracja publiczna kształtowana przez ducha menedżeryzmu¹¹.

Argumenty te w całość spina idea globalizmu. Według członków Grupy Lizbońskiej¹² są trzy motory globalizacji: liberalizacja, prywatyzacja oraz deregulacja. Ta ostatnia polega na wycofaniu się państw narodowych i administracji tych państw z lokalnych funkcji regulacyjnych. Jak piszą autorzy tego programu globalizacji, „siły rynkowe winny w pierwszym rzędzie regulować całe spektrum narodowej i międzynarodowej gospodarki na poziomie lokalnym, regionalnym i globalnym”¹³. Interwencja państw narodowych i administracji publicznej tych

⁷ L. Balcerowicz, *W kierunku ograniczonego państwa*, „World Bank Group, Private Sector Development” 2003, s. 5 n.

⁸ B. Sienkiewicz, *Państwo teoretyczne*, Warszawa 2018.

⁹ E.S. Savas, *Prywatyzacja. Klucz do lepszego rządzenia*, Warszawa 1992; zob. też D. Osborne, T. Gaebler, *Rządzić inaczej — jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Poznań 1992.

¹⁰ Zob. E.S. Savas, *op. cit.*, s. 19.

¹¹ S. Mazur, *Nowe zarządzanie publiczne*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2005, s. 57 n.

¹² Grupa Lizbońska, *Granice konkurencji*, Warszawa 1996.

¹³ *Ibidem*, s. 67.

państw w sferze życia gospodarczego i społecznego powinna być ograniczona do minimum — na przykład jedynie do zachowania porządku¹⁴.

Znaczenie administracji w państwie narodowym trafnie charakteryzuje I. Lipowicz: „rząd ma znaczenie tak długo, jak długo kontroluje gospodarkę swojego kraju. Ponieważ gospodarka globalna wyklucza taką kontrolę, odpowiednio więc tracą swe znaczenie rządy państw”¹⁵.

Redukowanie państwa i jego administracji ma jednak swoje granice. Granicą najczęściej występującą w praktyce jest kryzys państwa i administracji publicznej. Kryzys, o którym mowa, diagnozowany jest jako stopniowe narastanie zjawisk patologicznych¹⁶, głównie zaś takich jak niewykonywanie zadań administracyjnych, które są obowiązkiem prawnym administracji publicznej¹⁷.

W pięćdziesięcioletniej działalności Instytutu Nauk Administracyjnych na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego przedstawione w tej publikacji problemy naukowe były przedmiotem poważnych prac badawczych, w których brali udział pracownicy naukowcy oraz doktoranci Instytutu.

Bibliografia

- Balcerowicz L., *W kierunku ograniczonego państwa*, „World Bank Group, Private Sector Development” 2003.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Baszkiewicz J., *Państwo liberalne*, [w:] *idem, Powszechna historia ustrojów państwowych*, Gdańsk 1998.
- Bauman Z., *Globalizacja*, Warszawa 2000.
- Błaś A., *Niekonstytucyjne zjawiska w administracji publicznej*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik *et al.*, Kraków 2001.
- Błaś A., *Zagadnienie zakresu zadań socjalnych administracji publicznej we współczesnym państwie liberalnym*, [w:] *Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, red. M. Gielda, R. Raszevska-Skałecka, Wrocław 2015.
- Boć J., *Patologie w administracji*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Nauka administracji*, Wrocław 2013.
- Faguet E., *La Liberalisme*, Paris 1902.
- Galston W.A., *Cele liberalizmu*, Kraków 1999.
- Grupa Lizbońska, *Granice konkurencji*, Warszawa 1996.

¹⁴ Z. Bauman, *Globalizacja*, Warszawa 2000.

¹⁵ I. Lipowicz, *Administracja wobec wyzwań globalizacji*, [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2000, s. 41.

¹⁶ J. Boć, *Patologie w administracji*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Nauka administracji*, Wrocław 2013, s. 280 n.

¹⁷ A. Błaś, *Niekonstytucyjne zjawiska w administracji publicznej*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik *et al.*, Kraków 2001, s. 47 n.

- Hayek F.A., *Konstytucja wolności*, Warszawa 2006.
- Jasay A. de, *Analiza fundamentów liberalizmu*, [w:] *Odkrywając wolność*, red. L. Balcerowicz, Warszawa 2012.
- Kwaśnicki W., *Historia myśli liberalnej*, Warszawa 2000.
- Kwaśnicki W., *Zasady ekonomii rynkowej*, Wrocław 2001.
- Lipowicz I., *Administracja wobec wyzwań globalizacji*, [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2000.
- Mazur S., *Nowe zarządzanie publiczne*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2005.
- Osborne D., Gaebler T., *Rządzić inaczej — jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Poznań 1992.
- Savas E.S., *Prywatyzacja. Klucz do lepszego rządzenia*, Warszawa 1992.
- Sienkiewicz B., *Państwo teoretyczne*, Warszawa 2018.

Reducing public administration — contemporary arguments

Summary

The term unavailability of public administration is a response to the sometimes disturbing phenomenon of reducing public administration at the ideological, organic and practical levels. At the root of the phenomenon of reducing public administration is the idea of liberalism. Reducing the state and its administration has its limits. The most common border in practice is the crisis of the state and public administration.

Keywords: public administration, reducing public administration, unavailability of public administration.