

Jacek Wojnicki*

Modernizacja administracji publicznej w Polsce w XXI wieku – założenia teoretyczne i praktyka administracyjna

Modernization of public administration in Poland in the 21st century – theoretical assumptions and administrative practice

STUDIA I ANALIZY

Słowa kluczowe: administracja publiczna, państwo, samorząd terytorialny, modernizacja, europeizacja

Keywords: public administration, state, local government, modernization, europeanization

Abstrakt: Obie struktury – administracji rządowej (czy szerzej państwowej), jak i samorządowej – funkcjonują we współczesnym państwie polskim ponad 20 lat. Stąd naturalnym zabiegiem analitycznym jest dokonanie przeglądu struktur i zasad działania, w tym przede wszystkim ich sprawności i efektywności. Przedmiotem artykułu jest dokonanie analizy politologicznej w kontekście zgłaszanych postulatów (głównie przez środowiska akademickie i naukowe) odnoszących się do modernizacji administracji publicznej w Polsce w XXI wieku i porównania z praktyką administracyjną współczesnego państwa polskiego. Zastosowano w przedkładanym artykule kilka metod badawczych: analizę historyczno-opisową, analizę prawnoinstytucjonalną, metodę porównawczą oraz systemową.

Abstract: Both structures – government (or more broadly state) and local administration have been functioning in the contemporary Polish state for over 20 years. Hence, a natural analytical procedure is to review the structures and principles of operation, including, in particular, their efficiency and effectiveness. The subject of the article is to make a political science analysis in the context of postulates submitted (mainly by academic and scientific circles) relating to the modernization of public administration in Poland in the 21st century

* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-4289-989X>, prof. dr hab., Katedra Systemów Politycznych, Uniwersytet Warszawski. E-mail: jacekwojnicki@uw.edu.pl

and to compare it with the administrative practice of the contemporary Polish state. Several research methods were used in the presented article: historical-descriptive analysis, legal-institutional analysis, comparative and systemic method.

Wprowadzenie

Kształtowanie się współczesnej administracji publicznej w Polsce rozpoczęło się w latach 90.¹. Powyższy proces wyznaczały cztery następujące paradygmaty – demokratyzacja, urynkwienie, europeizacja oraz modernizacja. Pierwszy trend oznaczał wpisanie się struktur administracji państwa w zachodzące w Polsce procesy demokratyzacyjne, budowę demokratycznych instytucji polityczno-ustrojowych zarówno na szczeblu centralnym (ogólnokrajowym), jak i lokalnym i regionalnym. Z kolei drugi znajdował swoje uzasadnienie w kreowaniu podstaw gospodarki rynkowej, oznaczał dostosowanie działania administracji państwowej do filozofii wolnorynkowej. Przykładem z jednej strony było radykalne zmniejszenie zainteresowania administracji rządowej bezpośrednim oddziaływaniem na sektor gospodarczy (reformy centrum rządowego z 1996 i 1997 roku)². Z drugiej strony warto wskazać na zagadnienie gospodarki komunalnej prowadzonej od początku lat 90. przez samorządowe władze lokalne. Klasycznym uregulowaniem prawnym jest w przedmiotowym zakresie ustawa z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej³. Trzeci wymiar zmian w administracji publicznej wyznaczał postępujący proces integracji Polski ze strukturami europejskimi, zwieńczony w maju 2004 roku⁴. Ostatnim faktorem zmian było natomiast dążenie modernizacyjne,

¹ Zob. J. Osiński (red.), *Administracja publiczna: między polityką, prawem i ekonomią: jubileusz 10-lecia Katedry Administracji Publicznej Kolegium Ekonomiczno-Społecznego SGH*, Warszawa 2010; M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013; M. Kulesza, H. Izdebski, *Administracja publiczna: zagadnienia ogólne*, Warszawa 2000; G. Rydlewski, *Modernizacja administracji: studium polityk administracyjnych*, Warszawa 2015; J. Regulski, *Samorząd III Rzeczypospolitej: koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000.

² Zob. G. Rydlewski, *Rządowy system decyzyjny w Polsce: studium politologiczne okresu transformacji*, Warszawa 2002 oraz Z. Kiełmiński (red.), *Reforma administracji publicznej RP*, Warszawa 1994.

³ Dz.U. z 1997 r., Nr 9, poz. 43.

⁴ Zob. T. Mołdawa, K.A. Wojtaszczyk (red.), *Administracja publiczna w procesie dostosowywania państwa do UE*, Warszawa 2003; K.A. Wojtaszczyk, M. Jarosińska (red.), *EU-enlargement to the East: „Public administration in Eastern Europe and European Standards*, Warszawa 2000.

zmierzające z jednej strony do usprawnienia administracji i jej struktur, a z drugiej – dostosowania do najlepiej działających modeli innych państw europejskich, nie tylko z naszego regionu Starego Kontynentu, ale przede wszystkim skonsolidowanych demokracji zachodnich⁵.

Jak pokrótce wskazano, obie struktury – administracji rządowej (czy szerzej państwowej), jak i samorządowej funkcjonują we współczesnym państwie polskim ponad 20 lat. Stąd naturalnym zabiegiem analitycznym jest dokonanie przeglądu struktur i zasad działania, w tym przede wszystkim ich sprawności i efektywności. Przedmiotem artykułu jest dokonanie analizy politologicznej w kontekście zgłaszanych postulatów (głównie przez środowiska akademickie i naukowe) odnoszących się do modernizacji administracji publicznej w Polsce w XXI w. i porównania z praktyką administracyjną współczesnego państwa polskiego.

Pytania badawcze stawiane w zaprezentowanym tekście – odnoszą się do kilku płaszczyzn (zachodzących i postulowanych) zmian – jak ocenia się efektywność dotychczasowego modelu administracji publicznej? Jak ocenia się współpracę administracji rządowej oraz samorządowej w kontekście nowych zadań przekazywanych wspólnotom lokalnym? Jakie wymierne korzyści przyniosły administracji samorządowej oraz rządowej środki pomocowe z funduszy unijnych? Jakie zmiany strukturalne i systemowe w ramach administracji publicznej (oddzielnie rządowej i samorządowej) wydają się konieczne do wprowadzenia? Zastosowano w przedkładanym artykule kilka metod badawczych: analizę historyczno-opisową, analizę prawno-instytucjonalną, metodę porównawczą oraz systemową.

Płaszczyzny działań modernizacyjnych

Warto wskazać w pierwszej kolejności na dokument analityczno-prognostyczny „*Państwo i My. Osiem grzechów głównych Rzeczypospolitej*”⁶. W opracowaniu ekspertów pod kierunkiem Jerzego Hausnera z Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie wskazane zostały najważniejsze wymiary funkcjonowania państwa, które wymagają naprawy. Skupione zostały wedle kluczowych pytań. Jakie są tytułowe grzechy Rzeczypospolitej? Ekspertci wskazali w swoich analizach – brak wyobraźni strategicznej

⁵ Por. E. Zieliński, *Zagadnienia administracji publicznej*, Warszawa 2020; J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, Warszawa 2007.

⁶ Por. J. Hausner, S. Mazur (red.), *Państwo i My. Osiem grzechów głównych Rzeczypospolitej*, Kraków 2015, https://www.euroreg.uw.edu.pl/dane/web_euroreg_publications_files/5671/raport_pastwo_i_my.pdf (16.02.2022).

i suwerennej myśli rozwojowej, destrukcja sfery publicznej oraz unikanie rządu i ucieczka od odpowiedzialności. Autorzy analizowali główne obszary aktywności państwa – politykę społeczną, politykę gospodarczą, stosunki międzynarodowe, ustrój oraz przestrzeń wspólną – a na zakończenie przedstawiali swoją wizję dobrego państwa. Raport stanowił syntezę wielu wcześniejszych opracowań i podobnie jak one został wydany przez Fundację Gospodarki i Administracji Publicznej⁷.

Od wielu lat – jak stwierdzają eksperci od zagadnień administracyjnych – administracja publiczna jest poddawana zmianom organizacyjnym oraz kompetencyjnym, jednakże niestety charakteryzowały się one konceptualnym nieuporządkowaniem i fragmentarycznością. Równocześnie należy podkreślić, że sposobności na poprawę własnej wiarygodności politycy często upatrywali w anty-administracyjnej krucjacie. Za krytyką współczesnego modelu administracyjnego nie podążało jednak efektywne zaangażowanie w reformowanie administracji. Lista przywołanych zaniechań stawała się coraz bardziej długa – mieściły się na niej m.in. brak strategii modernizacji administracji publicznej, zaniechanie powołania centrum analiz strategicznych i programowych rządu; konserwowanie nieefektywnej struktury funkcjonalno-organizacyjnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów; utrzymywanie ułomnych mechanizmów sterowania politykami publicznymi; pomijanie znaczenia polityki administracyjnej państwa (np. erozja etosu służby publicznej, rozproszony i nieefektywny system zarządzania administracją publiczną, słabość konstrukcji prawno-organizacyjnej służby cywilnej, nieuporządkowanie w zakresie tzw. zespolenia służb państwowych o charakterze sektorowym). Powodowało powyższe, że nawet pewne pozytywne przeobrażenia (np. w zakresie zarządzania projektami, ewaluacji) mają wciąż charakter fragmentaryczny i nie prowadzą do oczekiwanej zmiany⁸.

Modernizacja administracji publicznej – jak wskazują eksperci, np. Irena Jackiewicz⁹ – przebiegała dotychczas dwutorowo – zarówno poprzez działania odgórne, jak i oddolne. Odgórnie – na drodze regulacji ustawowych; zaś oddolnie poprzez rozpowszechnianie dobrych praktyk oraz praktyki benchmarkingowe. Wspierane były procesy modernizacyjne zarówno środkami krajowymi, jak i europejskimi. Sprawniej przebiegał – należy to w tym miejscu naszej analizy podkreślić – w jednostkach

⁷ Tamże.

⁸ Tamże, s. 126–131.

⁹ Zob. I. Jackiewicz, *Modernizacja administracji publicznej a nowe perspektywy w zarządzaniu. W poszukiwaniu modelu sprawnego działania*, «Przedsiębiorczość i Zarządzanie» 2013, vol. XIV, z. 8, s. 87.

samorządu terytorialnego, przede wszystkim ze względu na uwarunkowania o charakterze historycznym i relatywnie szybsze uruchomienie modernizacji procesów zarządzania. Podstawowy wniosek płynący z analiz procesów modernizacji administracji rządowej odnosił się do charakterystycznej kultury i filozofii stosowania prawa. Wszelkie usprawnienia na szeroką skalę, obejmujące całą administrację publiczną, były determinowane poprzez wzmocnienia na poziomie aktów normatywnych. Skuteczniej i szybciej można wprowadzić nowoczesne narzędzia zarządzania odgórnie, uzyskując efekt skali i zabezpieczając środki na unowocześnianie funkcjonowania. Natomiast zauważyć można jednocześnie odmienne podejście i udane próby wdrażania nowoczesnych rozwiązań jednostkowo, „szytych na miarę konkretnego urzędu”, a następnie przenoszenie dobrych, sprawdzonych rozwiązań do innych jednostek (dobre praktyki i *benchmarking*)¹⁰.

Modernizacja administracji publicznej oznacza, wedle *Encyklopedii administracji publicznej*¹¹ opracowanej przez środowisko naukowców i badaczy z WNPiSM UW, działania prawne, organizacyjne i strukturalne nakierowane na zwiększenie jakości, terminowości, sprawności oraz efektywności wykonywania usług publicznych na rzecz obywateli. Celem działań modernizacyjnych jest stałe zwiększanie satysfakcji obywateli z jakości świadczonych przez administrację publiczną zadań oraz budowanie zaufania społeczeństwa do państwa i jego instytucji. W wymiarze ekonomicznym działania modernizacyjne skupione na optymalizacji sposobu wykonywania zadań powinny skutkować obniżeniem i zoptymalizowaniem kosztów funkcjonowania administracji publicznej, przy zachowaniu (lub zwiększeniu) jakości i terminowości. Działania modernizacyjne wynikają w dużej mierze z coraz większego zróżnicowania potrzeb i oczekiwań społecznych, które powodują, a nawet wymuszają wysoką specjalizację instytucji publicznych zajmujących się ich realizacją¹².

Paweł Swianiewicz¹³ wskazuje trzy węzłowe kierunki reform w nurcie nowego zarządzania publicznego. Jedno z ujęć koncentrowało uwagę na próbach ograniczenia rozmiarów sektora i administracji publicznej poprzez prywatyzację, urynkowienie oraz wdrażanie mechanizmów konkurencji. Drugie podejście natomiast postulowało przenoszenie do

¹⁰ Tamże.

¹¹ Zob. J. Itrich-Drabarek (red.), *Encyklopedia administracji publicznej*, Warszawa 2018, hasło: Modernizacja administracji publicznej.

¹² Tamże.

¹³ Zob. P. Swianiewicz, *Nowe interpretacje teoretyczne polityki miejskiej*, «Studia Regionalne i Lokalne» 2005, nr 4, s. 5–25.

sektora publicznego technik i metod zarządzania z sektora prywatnego celem wzrostu jego efektywności działania. Trzeci z kolei wariant głosił postulat oddzielenia polityki od administracji, tej pierwszej przypisując funkcje strategiczne i kontrolne, a drugiej – ściśle wykonawcze¹⁴.

Analitycy problemów funkcjonowania administracji publicznej zwracają uwagę¹⁵, że we współczesnych czasach, społeczeństwo (a szczególnie mieszkańcy aglomeracji) dążą do pozbycia się wszelkich niebezpieczeństw z życia codziennego, tak jak się mu wydaje, że pozbyło się zagrożeń militarnych. Jest to zgodne z potrzebą kompleksowego minimalizowania ryzyka, stosowaną we współczesnych społeczeństwach Europy Zachodniej. Problem natomiast pojawia się wtedy, gdy zasoby publiczne nie pozwalają na spełnienie wspomnianych, dość kosztownych oczekiwań. Wówczas dochodzi do zahamowania procesów rozwojowych, co głównie objawia się spowolnieniem gospodarczym i redukcją konsumpcjonizmu. Z tego punktu widzenia, atrakcyjnego przecież konsumpcyjnego stylu życia, w społeczeństwie ryzyka, społeczeństwie informacyjnym niedoskonałości hamujące koniunkturę istotnie determinują zachowania jednostek. Problemy powyższe w pewnym stopniu odnoszą się również do polskich aglomeracji i polskiego społeczeństwa¹⁶.

Warto w tym miejscu analizy wskazać, że administracja samorządowa podejmowała liczne działania usprawniające jej funkcjonowanie. Czyżniono to w stopniu dość zróżnicowanym, co potwierdzały wyniki szeregu analiz i badań przeprowadzonych przez instytucje naukowo-badawcze¹⁷. Zmian powyższych nie można bez wątpienia określić mianem reformy menedżerskiej, mówić można jedynie o pewnych symptomach przemian. Należy jednak podkreślić, że administracja samorządowa dysponowała największymi osiągnięciami w usprawnianiu swojego działania w skali całej administracji publicznej w Polsce. Ponadto, kluczowe zagadnienie – czy i w jakim stopniu administracja samorządowa zostanie zmodernizowana – zależało od kilku czynników wewnętrznych: od chęci, wizji, potrzeb organów władzy publicznej. Jednocześnie spore możliwości stwarzały środki z Europejskiego Funduszu Społecznego, z którego finanso-

¹⁴ Tamże, s. 12.

¹⁵ Zob. M. Magiera, *Modernizacja administracji publicznej z perspektywy obszaru metropolitarnego*, «Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny» 2015, R. LXXVII, z. 1, s. 385–394.

¹⁶ Tamże.

¹⁷ Zob. A. Podgórnjak-Krzykacz, *Kierunki modernizacji administracji samorządowej w Polsce i w Niemczech – przykład miast na prawach powiatu*, «Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica» 2010, vol. 245, s. 83–93.

wane były działania realizowane w ramach *Priorytetu V Dobre rządzenie, Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki – Działanie 5.2 „Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej”*. Ważna była równocześnie umiejętność efektywnego wykorzystania posiadanego potencjału, zwłaszcza wiedzy urzędniczej¹⁸.

Zdaniem Pierre’a Calame¹⁹ – francuskiego praktyka i teoretyka zmian w administracji publicznej – można wymienić pięć kluczowych zasad zmian w sferze administracji publicznej. Pierwsza zasada – legitymizacja: na jakich warunkach społeczeństwo odnajduje siebie w sposobie sprawowania rządów? Z kolei druga zasada – demokracja i aktywność obywatelska: możliwość uczestnictwa każdego obywatela w zbiorowych losach, stosowane praktyki; następną trzecia zasada – właściwość i efektywność instytucji: czy narzędzie, którym się dysponuje, i kultura administracyjna są odpowiednie z punktu widzenia wyzwań społecznych? czwarta zasada – wspólne budowanie dobra publicznego: działanie publiczne nie ma monopolu na tworzenie dobra publicznego; dobro publiczne jest wynikiem działania ogółu podmiotów, ich działanie zaś powinno przynosić korzyść całej społeczności; wreszcie piąta zasada – powiązania między szczeblami regulacji: jaki jest stosunek szczebla lokalnego do szczebla globalnego, w jaki sposób łączą się ze sobą działania na różnych poziomach?²⁰

W szczególności w państwach Europy Środkowej i Wschodniej – jak podkreślają badacze zagadnienia²¹ – wzorce modernizacji administracji publicznej powinny uwzględniać odrębności strukturalne i kulturowe każdego z wymienionych państw, charakter potrzeb i oczekiwań społecznych co do roli państwa i administracji w społeczeństwie oraz cech prawa regulującego wskazaną rolę. W reformach administracji należy uwzględnić swoiste cechy systemu prawnego, za pomocą którego reformy powyższe mają być wprowadzane do porządku organizacyjnego i prawnego²².

W okresie przypadającym po 2000 roku problematyka wzorców i zasad – jak przywołują badacze zagadnień administracyjnych²³ – działania administracji nabrała na nowo fundamentalnego znaczenia, a w przestrzeni

¹⁸ Tamże, s. 92.

¹⁹ Zob. P. Calame, *Proces reform w administracji publicznej*, [w:] J. Czaputowicz (red.), *Zarządzanie zmianą w administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 11–21.

²⁰ Tamże, s. 21.

²¹ Zob. M. Kasiński, *Współczesne problemy administracji publicznej w Polsce*, «Annales. Etyka w życiu gospodarczym» 2011, vol. 14 (1), s. 215–226.

²² Tamże, s. 224.

²³ Por. B. Jaworska-Dębska, P. Kledzik, J. Sługocki (red.), *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, Warszawa 2020, s. 15.

publicznej toczony były spory o kształt i cele działania administracji publicznej. Jednocześnie administracja publiczna stawała w obliczu wielu nowych wyzwań, związanych zarówno z procesami technologicznymi oraz demograficznymi, jak i zmieniającymi się oczekiwaniami społecznymi wobec działań administracji na zdywersyfikowanych jej poziomach. W wielu dziedzinach wzorce i zasady przywołanej nowej działalności administracji były dopiero poszukiwane lub kształtowane w procesie ścierania się zróżnicowanych teorii i praktyk administracyjnych²⁴.

Badacz i praktyk działania polskiej administracji publicznej Grzegorz Rydlewski zwraca uwagę na wyzwania stojące przed strukturami administracyjnymi. Do kluczowych wyzwań zaliczył: katastrofy ekologiczne, a także przekształcenia cywilizacyjne i kulturowe w świecie. Szybkiej dynamiki nabiera sytuacja geopolityczna w świecie na podłożu walki państw o zajęcie dominującej pozycji w układzie globalnym, kontynentalnym i regionalnym. Narastają problemy demograficzne związane ze starzeniem się społeczeństw w państwach wysoko rozwiniętych gospodarczo. Zachodzą kluczowe zmiany na rynku pracy, pojawiają się zagrożenia epidemiologiczne o zasięgu globalnym i regionalnym (kazus pandemii covidu)²⁵. Wszystkie te wymienione procesy wymagają stosownej odpowiedzi ze strony administracji państwowej i struktur państwa.

Jak zauważa Andrzej Konrad Piasecki²⁶ samorządowe gminy stały się beneficjentami korzystnej synergii zmian politycznych i ekonomicznych związanych z procesem integracji europejskiej i modernizacji struktur państwa. Wspólnoty gminne pozytywnie odczuły efekty dopłat dla gospodarstw rolnych, wzrost cen nieruchomości, możliwości pracy w krajach UE oraz nowych szans rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw. Pracownicy urzędów gmin musieli podnosić kwalifikacje, współdziałać i koordynować współpracę z partnerami z UE, wzmacniać dobre relacje między poszczególnymi wspólnotami terytorialnymi oraz administracją rządową, zwiększać interaktywność w stosunkach ze swym zapleczem, doskonalić zmiany instytucjonalne. Jednak podstawowym czynnikiem wpływającym na wzrost zainteresowania administracji polskich gmin Unią Europejską stały się instrumenty jej polityki regionalnej: Fundusz Rozwoju Regionalnego, a zwłaszcza szczególnie zasobny Funduszu Spójności²⁷.

²⁴ Tamże, s. 15.

²⁵ Zob. G. Rydlewski, *Rządzenie w epoce informacji, cyfryzacji i sztucznej inteligencji*, Warszawa 2021, s. 33.

²⁶ Zob. A.K. Piasecki, *Administracja polskich gmin wobec aktualnych wyzwań europeizacji i globalizacji*, «Rocznik Administracji Publicznej» 2016, vol. 2, s. 411–428.

²⁷ Tamże, s. 414.

Warto w tym miejscu analizy wskazać na realizację przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013, działanie 5.1. *Nowe działania innowacyjne w obszarze: Dobre rządzenie*²⁸. Celem wdrożenia zaprojektowanych rozwiązań było przeprowadzenie modernizacji administracji publicznej. Zidentyfikowano następujące problemy w działaniu struktur administracyjnych: 1) Niewystarczające narzędzia prowadzenia ilościowej oceny projektowanych polityk i inwestycji publicznych. 2) Nieskuteczne strategie zarządzania wiedzą w administracji rządowej. 3) Niedostateczny rozwój metod i narzędzi zarządzania pomiarem jakości usług publicznych i jakości życia w administracji samorządowej. 4) Niski stopień aktywności społeczności lokalnych w sprawach publicznych. 5) Utrudniony dostęp do narzędzi wspierających wdrażanie kontroli systemów zarządczych w urzędach miast na prawach powiatu, urzędach gmin i starostwach powiatowych. 6) Niski stopień realizacji polityki równości i niedyskryminacji przez urzędy administracji publicznej szczebla samorządowego w ramach świadczenia usług publicznym na poziomie lokalnym²⁹.

W ramach realizacji omawianego programu PO KL wskazano na przykładowe postulowane rozwiązania zarówno natury systemowej, jak i organizacyjnej. Mieściły się wśród nich następujące propozycje modyfikacji: 1) Kompleksowy system pomiaru realizacji polityki równościowej w ramach usług publicznych, bazujący na wskaźnikach równości (Indeks Równości) oraz standardy równości, jakie powinny być przestrzegane w ramach świadczonych usług publicznych przez administrację samorządową. 2) Innowacyjny System Wspierania Ocen Regulacji i Decyzji Inwestycyjnych zawierający narzędzia w postaci arkuszy kalkulacyjnych wraz z bazami danych obszarowych umożliwiające dokonanie analizy kosztów i korzyści wspierających ocenę efektywności kosztowej zmian regulacji prawnych oraz inwestycji w obszarach: środowisko – zmiany klimatyczne, infrastruktura drogowa, zdrowie, emerytury. 3) Rozwiązanie wspierające zarządzanie szpitalami przez urzędy administracji publicznej szczebla samorządowego umożliwiające cykliczne gromadzenie wiedzy o szpitalach oraz podejmowanie na tej podstawie odpowiednich decyzji, a także *benchmarking* pracy szpitali w skali lokalnej, regionalnej oraz krajowej. 4) Instrumenty w zakresie zarządzania systemami monitorowania i oceny jakości usług publicznych i jakości życia przez urzędy administracji publicznej szczebla samorządowego koncentrujące się na

²⁸ Zob. <https://efs.kprm.gov.pl/po-kl/dobre-rz-dzenie-1> (18.02.2022).

²⁹ Tamże.

różnych aspektach: w powiązaniu z zarządzaniem wspólnotą lokalną (samorząd gminny jako jednostka podstawowa), z naciskiem na wykorzystanie w procesie opinii społeczności lokalnych, zintegrowaniu pomiaru poziomu jakości życia z pomiarem poziomu oferowanych usług publicznych, przy aktywnym udziale w procesie reprezentatywnych grup obywateli. 5) Rozwiązania w obszarze zarządzania strukturą urzędu, w tym zestaw narzędzi i instrumentów wzmacniających kluczowe dla uprawiania polityk publicznych mechanizmy uczenia się w instytucjach publicznych, a także w obszarze kontroli zarządczej³⁰.

W ramach realizacji przywołanego programu PO KL rządowi wnioskodawcy wskazali na możliwość (i celowość) osiągnięcia przez struktury administracji publicznej następujących korzyści: 1) Poprawa efektywności prowadzenia oceny skutków regulacji. 2) Poprawa jakości stanowionych polityk, prawa i wydawanych decyzji administracyjnych. 3) Ułatwienie programowania rozwoju województwa dzięki uwzględnieniu lokalnego i subregionalnego zróżnicowania w zakresie jakości usług publicznych, warunków, poziomu i jakości życia mieszkańców oraz uwzględnieniu opinii społeczności lokalnej w podejmowaniu decyzji. 4) Wprowadzenie, naprawa lub ugruntowanie praktyk dotyczących zarządzania wiedzą w urzędzie oraz zwiększenie potencjału i umiejętności pracowników administracji rządowej w obszarach działalności uznanych za kluczowe dla uprawiania efektywnych polityk publicznych. 5) Zwiększenie efektywności systemów zarządzania funkcjonujących w administracji samorządowej oraz wzrost potencjału kadry zarządzającej w sferze wykorzystania nowoczesnych metod zarządzania. 6) Zwiększenie świadomości, wiedzy i kompetencji pracowników urzędów samorządowych w zakresie polityki równości i przeciwdziałania dyskryminacji. 7) Wzrost aktywności obywatelskiej³¹. Jednakże należy wskazać, że dopiero dogłębna analiza funkcjonowania administracji publicznej po aplikacji środków unijnych z wymienionego funduszu pozwoli na wskazanie wprowadzonych zmian i ich efektywności. Duże wyzwanie w zakresie sprawności funkcjonowania struktur administracyjnych stanowiła pandemia koronawirusa, w tym nadzwyczajna sytuacja społeczno-gospodarcza, jaką wywołała w sposób bezpośredni dla Polski i innych państw świata. Można śmiało zaryzykować tezę, że było to największe wyzwanie stojące przed administracją publiczną w Polsce po 1990 roku. Pytaniem nie pozostaje kwestia, na ile administracja publiczna pozostawała przygotowana na powyższe

³⁰ Tamże.

³¹ Tamże.

wyzwania, ale jak sobie poradziła ze spiętrzającymi wyzwaniami natury organizacyjnej, strukturalnej oraz funkcjonalnej.

Warto nadmienić o przygotowanym przez grupę ekspertów administracyjnych skupionych wokół Grzegorza Rydleńskiego i Michała Strąka dokumencie programowym (stan na lipiec 2010 roku) – *Modernizacja systemu władzy wykonawczej w Polsce. Naczelne i centralne organy oraz urzędy rządowe*³². Postulowano wzmocnienie pozycji prezesa RM i samej Rady Ministrów poprzez osłabienie destrukcyjnego wpływu weta Prezydenta RP na działania programowe rządu poprzez obniżenie wymogu przełamania weta (postulowana bezwzględna większość przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów). Drugim postulatem było ograniczenie możliwości uchwalania wotum nieufności przez Sejm tylko do konstruktywnego wotum w stosunku do całego gabinetu. Postulowano również wprowadzenie zasady ustrojowej polegającej na potwierdzeniu przywołanej decyzji Sejmu również przez Senat w terminie dwóch tygodni. Opowiadano się jednocześnie za umożliwieniem premierowi związania wniosku w sprawie wotum zaufania do gabinetu z konkretnym przedłożeniem ustawowym zgłoszonym przez RM. Zaproponowano ustanowienie obowiązku ogłoszenia przez głowę państwa stanu wyższej konieczności ustawodawczej, w czasie którego ustawy zgłoszone w trybie pilnej rządowej inicjatywy ustawodawczej mogą być uchwalane przez Senat bez udziału Sejmu, jeśli rząd skieruje taki projekt bezpośrednio do drugiej izby. Opowiadano się również za jednoznacznym określeniem w konstytucji, że to Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną państwa, chyba że konstytucja lub ustawy jednoznacznie wskazują inny organ władzy publicznej³³.

Oddzielny segment postulowanych zmian odnosił się do wzmocnienia pozycji szefa rządu w gabinecie ministrów. Postulowano w tym zakresie wzmocnić pozycję kierownika rządu w działaniach programowych i koordynacyjnych prac RM, określaniu sposobów wykonywania zadań przez ministrów i innych członków rządu, a także kontrolowaniu prac naczelnych, centralnych i terenowych organów administracji rządowej. Opowiadano się za ustanowieniem dyrektyw programowych premiera, przy użyciu których szef rządu będzie mógł wyznaczyć ministrom cele i zadania do wykonania. Postulowano ukształtowanie silnego centrum studiów i analiz wspomagającego merytorycznie szefa rządu i członków gabinetu w programowaniu długofalowych prac oraz znaj-

³² Zob. M. Strąk, *I jak tu Polską rządzić?*, Warszawa 2019, s. 422–449.

³³ Tamże, s. 424.

dujące się w bieżących sformalizowanych kontaktach z pozarządowymi podmiotami naukowymi i jednostkami badawczymi. Wnoszono jednocześnie o ukształtowanie silnego centrum studiów i analiz, wspomagającego merytorycznie kierownika rządu w szczególnym wartościowaniu inicjatyw, projektów i działań ministrów, dysponującego niezbędnym zapleczem merytorycznym i logistycznym, znajdującym się w bieżących sformatowanych kontaktach z pozarządowymi podmiotami naukowymi i jednostkami badawczymi³⁴.

Warto również w naszej analizie podjąć temat zasadności dalszych zmian w modelu służby cywilnej w Polsce³⁵. Podkreślić godzi się, jak podkreślają analitycy zagadnienia służby cywilnej³⁶, że w celu zapewnienia realizacji konstytucyjnych założeń służby cywilnej – wobec pojawiających się nowych wyzwań oraz złożonych i zmieniających się zadań państwa – za konieczne należy uznać zarówno umiejętne dostosowywanie struktur administracji publicznej, jak i podejmowanie działań na rzecz racjonalizacji struktur w całej służbie publicznej. Biorąc powyższe pod uwagę, należy w tym miejscu przypomnieć o projekcie nowych rozwiązań prawnych w obszarze służby cywilnej, mających na celu usprawnienie funkcjonowania tej służby. Jego założenia w szczególności polegały na objęciu reformą również administracji samorządowej, likwidacji konkursów na stanowiska kierownicze w służbie cywilnej, powołaniach i odwołaniach w przypadku wyższych stanowisk w służbie cywilnej bez potrzeby organizowania konkursu. Zdaniem pomysłodawców pozwalałoby to na sprawną i płynną wymianę kadr dla potrzeb właściwego wykonania zadań, bez tworzenia „swoistej fikcji konkursów”³⁷. Kwestia służby cywilnej w polskiej administracji publicznej jest szczególnie godna odnotowania, w rocznicę 100-lecia jej ustanowienia w państwie polskim. Niestety po 1990 roku powielane były wszystkie błędy i niedoskonałości rodem z II RP (upolitycznienie, szczególnie po 1926 roku, nieobjęcie nią administracji samorządowej). Przełomem – ale w sensie negatywnym – stał się rok 2015 – kiedy obóz rządzący całkiem postanowił ograniczyć i wycofać

³⁴ Tamże, s. 425–426.

³⁵ Zob. J. Itrich-Drabarek, *Transformacja administracji publicznej*, «Studia Politologiczne» 2009, vol. 15.

³⁶ Zob. B. Przywora, L. Bielecki, *O potrzebie modernizacji polskiej służby cywilnej – w poszukiwaniu modelu po 20 latach reformy*, «Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G» 2017, vol. LXIV, nr 2, s. 83–97.

³⁷ Tamże, s. 93–94.

się z dotychczasowych regulacji prawnych dotyczących korpusu służby cywilnej³⁸.

Grzegorz Makowski w swoim raporcie dla Fundacji Batorego pochodzącym z 2019 roku³⁹, analizując współczesną kondycję polskiej służby cywilnej, wskazuje na kilka przesłanek natury historycznej. W pierwszej kolejności wymienia narastającą niestabilność i fragmentację prawa. W latach 1989–2015 uchwalono bowiem kolejnych siedem regulacji ustawowych o służbie cywilnej lub poważniejszych nowelizacji (przełkniętę więc raz na cztery, pięć lat dokonywano istotnych zmian prawnych). Jednocześnie równolegle do przepisów dotyczących bezpośrednio służby cywilnej funkcjonuje kilkadziesiąt aktów prawnych wyłączeniających z niej poszczególne sektory administracji rządowej, na czele z ustawą z 1982 roku o pracownikach urzędów państwowych⁴⁰, która – mimo upływu dziesięcioleci i zasadniczej zmiany ustroju państwa – nie została uchylona i wciąż służy jako furtka do obchodzenia wyższych standardów funkcjonowania administracji rządowej narzucanych przez przepisy o służbie cywilnej. Za kolejny istotny czynnik G. Makowski uznaje złą jakość prawa dotyczącego służby cywilnej. Kolejne ustawy i nowelizacje z jednej strony tworzyły co prawda rozwiązania, które mogłyby być użyte w celu budowania i wzmacniania profesjonalnego aparatu urzędniczego, na przykład procedury otwartych konkursów na najwyższe stanowiska czy gwarancje mianowania i rozwoju kariery. Z drugiej strony jednak każdy nowy rząd (funkcjonujący po 1996 roku) starał się tak zmienić przepisy dotyczące służby cywilnej, żeby obejść regulacje zapewniające jej profesjonalizm i otwarty dostęp do stanowisk, a także mieć na nią jak największy polityczny wpływ. Za jeszcze jeden historyczny czynnik współczesnych problemów służby cywilnej badacz uznaje niekonsekwencję reform organizacyjnych i zarządczych. W latach 2008–2014 zapoczątkowano co prawda pewne zmiany, które miały pchnąć służbę cywilną w kierunku bardziej nowoczesnych metod zarządzania przez cele i pracę zespołową czy skupionych na etycznej stronie zarządzania (między innymi budżet zadaniowy, system kontroli zarządczej, zmiany w systemie wynagrodzeń i ocen okresowych, mechanizmy prowadzenia konsultacji, korzystania z zasobów eksperckich), inicjatywy te były jednak związane w znacznej

³⁸ Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2016 r., poz. 34.

³⁹ Zob. G. Makowski, *Dla państwa i obywateli. Diagnoza i propozycje reformy służby cywilnej*, Warszawa 2019, https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Dla%20panstwa%20i%20obywateli_Makowski.pdf (18.02.2022).

⁴⁰ Dz.U. z 1982 r., Nr 31, poz. 214.

mierze z realizacją projektów unijnych. W sporej części zakończyły się zresztą na poziomie diagnozy i rekomendacji. To, co udało się wdrożyć, często było rozproszone i dość nietrwałe⁴¹.

Warto zwrócić jeszcze na aspekt działalności administracji świadczącej powiązanej z opiniami bezpośrednich odbiorców usług publicznych. Jak zauważają analitycy⁴² przedmiotowej kwestii, w relacjach pomiędzy państwem i występującą w nim administracją a obywatelami zauważalna jest bowiem od dłuższego czasu dysharmonia, która objawia się zwłaszcza w niezadowoleniu społecznym z działalności administracji świadczącej. Aktualna sytuacja administracji świadczącej nie może być uznana za fakt przypadkowy, bowiem stanowi „rezultat wielu procesów społecznych, politycznych i gospodarczych występujących od drugiej połowy XIX wieku”. Można zatem postawić pytanie, z jakimi poważnymi niedomaganiem zmagają się współczesna administracja świadcząca, widocznymi zwłaszcza na gruncie prawnym i społecznym w zakresie zaspokajania potrzeb społecznych? I jak wskazane problemy starać się rozwiązywać?⁴³ Wielu badaczy (np. J. Osiński czy W. Nowiak) jako pozytywne przykłady funkcjonowania administracji świadczącej jako dostarczyciela usług publicznych wymienia model skandynawski, proponując przejęcie przez polskie samorządy podobnych rozwiązań strukturalnych i organizacyjnych⁴⁴.

Należy zwrócić uwagę na jeszcze jeden aspekt – formowany przez ostatnie kilkadziesiąt lat układ organizacyjno-prawny oraz technologiczny infrastruktury informacyjnej administracji publicznej począwszy od końca lat 80. doprowadził do szkodliwej wzajemnej separacji (resortowości) zarówno zasobów informacyjnych, jak i dziedzinowych systemów informatycznych administracji⁴⁵. W związku z powyższym kluczową cechą polskiej administracji publicznej nadal pozostaje resortowa, wyspowa, separacyjna infrastruktura informacyjna. Autonomia prawno-kompeten-

⁴¹ Zob. G. Makowski, *Dla państwa i obywateli. Diagnoza i propozycje reformy służby cywilnej...*, s. 5–6.

⁴² Zob. R. Raszewska-Skałeczka, *W obliczu administracji świadczącej i jej zadań publicznych w ujęciu nauk administracyjnych*, [w:] J. Blicharz, R. Raszewska-Skałeczka (red.), *Efektywność ekonomiczna jako cel prywatyzacji zadań z zakresu administracji świadczącej. Studium prawn-administracyjne*, Wrocław 2020.

⁴³ Tamże, s. 13.

⁴⁴ Zob. J. Osiński (red.), *Administracja publiczna na progu XXI wieku: wyzwania i oczekiwania*, Warszawa 2011 oraz W. Nowiak, *Nordycki model „welfare state” w realiach XXI wieku: ewolucja i dylematy wyboru systemu w społeczeństwach dobrobytu: wnioski praktyczne*, Poznań 2011.

⁴⁵ Zob. B. Szafrąński, *Główne wyzwania związane z modernizacją funkcjonowania państwa*, «Roczniki Kolegium Analiza Ekonomicznych» 2013, vol. 29, s. 309.

cyjna, finansowa, jak również organizacyjna podmiotów administracji rządowej i samorządowej w połączeniu z wieloletnią sporą podażą środków unijnych oraz presją na skonsumowanie przywołanych środków w ściśle określonym czasie może doprowadzić do pogłębienia dezintegracji informacyjnej państwa. Jeśli przywołanej tendencji nie zapobiegnie się współcześnie, to po wyczerpaniu lub ograniczeniu środków unijnych nie będzie możliwości zniwelowania jej negatywnych skutków. Drugą istotną przesłankę, którą należy wziąć pod uwagę przy ocenie obecnego stanu i określaniu celów modernizacji funkcjonowania administracji publicznej, stanowi bardzo dynamiczny rozwój inicjatyw społecznościowych, które – zgodnie z ideami *Governance 2.0* zakładają szerokie ponowne użycie danych publicznych⁴⁶.

Przeobrażenia strukturalne i organizacyjne w zakresie digitalizacji administracji publicznej, obejmującej przeniesienia tekstu dokumentu papierowego do zapisu komputerowego, wymagają spełnienia kilku kluczowych funkcji przez sektor publiczny: 1) ochronnej, dotyczącej bezpieczeństwa przetwarzania informacji pod postacią dokumentu elektronicznego, 2) adaptacyjnej oraz innowacyjnej, związanych z dostosowaniem elementów administracji publicznej do nowoczesnych rozwiązań systemowych, 3) prawnej, obejmującej stworzenie takich przepisów powszechnie obowiązującego prawa, na podstawie których można skutecznie wykorzystywać technologie informacyjne jako podstawowe narzędzie komunikacji pomiędzy urzędem a petentem, 4) ekonomicznej, uwzględniającej kwestie finansowe i gospodarcze, zarówno w materii korzyści, jak i strat proponowanych rozwiązań w dziedzinie telekomunikacji⁴⁷.

Konkluzje

Kwestia modernizacji struktur oraz funkcjonowania struktur administracyjnych w III RP stanowi istotny problem dla współczesnego państwa i społeczeństwa. Dokonując analizy wspomnianego zagadnienia należy zwrócić uwagę na kilka aspektów. Pierwszym była konieczność zmiany aparatu administracyjnego jako konsekwencji zasadniczych oraz głębokich przeobrażeń polityczno-ustrojowych, zachodzących w Polsce

⁴⁶ Tamże oraz G. Rydlewski, *Rządzenie w epoce informacji, cyfryzacji i sztucznej inteligencji...*, s. 42–80.

⁴⁷ Zob. D. Skoczylas, *Znaczenie cyberbezpieczeństwa w administracji publicznej*, [w:] B. Jaworska-Dębska, P. Kledzik, J. Sługocki (red.), *Wzorce i zasady działania...*, s. 946.

od początku lat 90. Wymuszały one ostateczne odejście od modelu socjalizmu państwowego oraz niedemokratycznej formy rządów. Kolejnym wyzwaniem dla struktur administracyjnych był proces integracji ze strukturami europejskimi, zakończony w maju 2004 roku. Następnym etapem były natomiast odpowiedzi na wyzwania współczesnego świata (zarządzanie sieciowe, tzw. *multi-level governance*) oraz zmian w świecie informatycznym. Hasło wprowadzenia elementów „e-administracji” stanowiło istotny aspekt zmian w funkcjonowaniu nie tylko administracji świadczącej.

Znaczącym wyzwaniem od marca 2020 roku dla struktur administracyjnych państwa (i to zarówno w ramach struktur administracji rządowej, jak i samorządowej) była pandemia covidu. Odnosiło się ono zarówno do trybu funkcjonowania urzędów (w formule zdalnej), jak i do obywateli jako odbiorców usług publicznych. W przedmiotowym zakresie na pierwszym planie wyzwań i dostosowania się do nowej sytuacji stanęła administracja w sektorze ochrony zdrowia oraz edukacji (praktycznie na wszystkich jej poziomach – od przeszkoli, poprzez szkoły podstawowe i średnie aż do uczelnie akademickie).

Należy zwrócić uwagę na jeszcze jeden aspekt działań modernizacyjnych, odnoszący się do administracji samorządowej. Przy wykorzystywaniu licznych środków pochodzących ze środków unijnych oraz Europejskiego Obszaru Gospodarczego należy odpowiedzieć sobie na pytanie – jaki jest pożądany i efektywny model administracji lokalnej i regionalnej. Polski model samorządu lokalnego i regionalnego funkcjonuje już od ponad 23 lat (w zakresie administracji na poziomie podstawowym nawet od 31 lat). Wielu badaczy i ekspertów zagadnień samorządowych zwraca uwagę na konieczność przeprowadzenia monitoringu jego struktur, celem wyeliminowania nieskutecznych instrumentów, zbędnych struktur organizacyjnych (powraca tu kwestia istnienia powiatów i optymalnej liczby jednostek gminnych) czy nieefektywnych procedur administracyjnych. Usprawnianie funkcjonowania administracji publicznej powinno stanowić stały element troski zarówno parlamentu, jak i kolejnych rządów. Pewne działania centralizacyjne podjęte po listopadzie 2015 roku (przesunięcie kompetencji w stronę administracji rządowej z gestii wspólnot samorządowych) stanowiły krok w nieodpowiednim kierunku zmian, nie doprowadzając bynajmniej do większej skuteczności administracji. Nie doprowadziły one bynajmniej do wzmocnienia struktur państwa, lecz powiększyły jego niesprawność oraz w rezultacie – nieefektywność. Podobnie w sposób negatywny należy odnieść się do działań rządowych ograniczających oraz paraliżujących działanie korpusu służby cywilnej.

Bibliografia

- Calame P., *Proces reform w administracji publicznej*, [w:] J. Czaputowicz (red.), *Zarządzanie zmianą w administracji publicznej*, Warszawa 2010.
- Hausner J. (red.), *Administracja publiczna*, Warszawa 2007.
- Hausner J., Mazur S. (red.), *Państwo i My. Osiem grzechów głównych Rzeczypospolitej*, Kraków 2015, https://www.euroreg.uw.edu.pl/dane/web_euroreg_publications_files/5671/raport_pastwo_i_my.pdf (16.02.2022).
- Itrich-Drabarek J. (red.), *Modernizacja administracji publicznej*, Warszawa 2018.
- Itrich-Drabarek J., *Transformacja administracji publicznej*, «Studia Politologiczne» 2009, vol. 15.
- Jackiewicz I., *Modernizacja administracji publicznej a nowe perspektywy w zarządzaniu. W poszukiwaniu modelu sprawnego działania*, «Przedsiębiorczość i zarządzanie» 2013, vol. XIV, z. 8.
- Jaworska-Dębska B., Kledzik P., Sługocki J. (red.), *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, Warszawa 2020.
- Kiełmiński Z. (red.), *Reforma administracji publicznej RP*, Warszawa 1994.
- Kulesza M., Izdebski H., *Administracja publiczna: zagadnienia ogólne*, Warszawa 2000.
- Kulesza M., Sześciło D., *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013.
- Magiera M., *Modernizacja administracji publicznej z perspektywy obszaru metropolitalnego*, «Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny» 2015, R. LXXVII, z. 1.
- Makowski G., *Dla państwa i obywateli. Diagnoza i propozycje reformy służby cywilnej*, Warszawa 2019.
- Mołdawa T., Wojtaszczyk K.A. (red.), *Administracja publiczna w procesie dostosowywania państwa do UE*, Warszawa 2003.
- Nowiak W., *Nordycki model „welfare state” w realiach XXI wieku: ewolucja i dylematy wyboru systemu w społeczeństwach dobrobytu: wnioski praktyczne*, Poznań 2011.
- Osiński J. (red.), *Administracja publiczna: między polityką, prawem i ekonomią: jubileusz 10-lecia Katedry Administracji Publicznej Kolegium Ekonomiczno-Społecznego SGH*, Warszawa 2010.
- Osiński J. (red.), *Administracja publiczna na progu XXI wieku: wyzwania i oczekiwania*, Warszawa 2011.
- Piasecki A.K., *Administracja polskich gmin wobec aktualnych wyzwań europeizacji i globalizacji*, «Rocznik Administracji Publicznej» 2016, vol. 2.
- Podgórnjak-Krzykacz A., *Kierunki modernizacji administracji samorządowej w Polsce i w Niemczech – przykład miast na prawach powiatu*, «Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica» 2010, vol. 245.
- Przywora B., Bielecki L., *O potrzebie modernizacji polskiej służby cywilnej – w poszukiwaniu modelu po 20 latach reformy*, «Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G» 2017, vol. LXIV, nr 2.
- Raszewska-Skałeczka R., *W obliczu administracji świadczącej i jej zadań publicznych w ujęciu nauk administracyjnych*, [w:] J. Blicharz, R. Raszewska-Skałeczka (red.), *Efektywność ekonomiczna jako cel prywatyzacji zadań z zakresu administracji świadczącej. Studium prawnoadministracyjne*, Wrocław 2020.
- Regulski J., *Samorząd III Rzeczypospolitej: koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000.
- Rydlewski G., *Modernizacja administracji: studium polityk administracyjnych*, Warszawa 2015.
- Rydlewski G., *Rządowy system decyzyjny w Polsce: studium politologiczne okresu transformacji*, Warszawa 2002.

- Skoczylas D., *Znaczenie cyberbezpieczeństwa w administracji publicznej*, [w:] B. Jaworska-Dębska, P. Kledzik, J. Sługocki (red.), *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, Warszawa 2020.
- Swianiewicz P., *Nowe interpretacje teoretyczne polityki miejskiej*, «*Studia Regionalne i Lokalne*» 2005, nr 4.
- Szafrański B., *Główne wyzwania związane z modernizacją funkcjonowania państwa*, «*Roczniki Kolegium Analiza Ekonomicznych*» 2013, vol. 29.
- Wojtaszczyk K.A., Jarosińska M. (red.), *EU-enlargement to the East: „Public administration in Eastern Europe and European Standards*, Warszawa 2000.
- Zieliński E., *Zagadnienia administracji publicznej*, Warszawa 2020.