

## ADMINISTRACJA PUBLICZNA JAKO DOBRO PUBLICZNE

Anna RUTKOWSKA

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie; anna.rutkowska@uwm.edu.pl

**Streszczenie:** Funkcjonowanie administracji publicznej powinno służyć podnoszeniu dobrobytu społeczeństwa poprzez efektywnie działające struktury, ale także dążeniu do stworzenia korzystnego klimatu inwestycyjnego. Szczególne znaczenie w tym zakresie ma obniżanie kosztów transakcyjnych i znoszenie barier instytucjonalnych utrudniających prowadzenie działalności gospodarczej. Biorąc pod uwagę rolę administracji publicznej we wzroście konkurencyjności gospodarki należałoby podjąć próbę budowy nowoczesnego i efektywnego aparatu administracji. Wymaga to jednak zmiany optyki widzenia problemu i przesunięcia punktu ciężkości z biurokracji w kierunku dobra publicznego zarówno obywateli, jak i podmiotów gospodarczych. Celem artykułu jest przedstawienie roli administracji publicznej w rozwoju społeczno-gospodarczym i wykazanie, iż konkurencyjna gospodarka wymaga efektywnie funkcjonującej administracji publicznej. W tekście przedstawiono także specyfikę funkcjonowania sektora publicznego, wskazując przy tym na kluczowe cechy dóbr i usług publicznych. Postawiono tezę, iż administracja publiczna, będąc częścią sektora publicznego, ma jednocześnie klasyczne właściwości przypisywane dobrom publicznym i tym samym może być uznana za dobro publiczne. Co więcej, administracja publiczna może być rozpatrywana niejako w podwójnej roli, jako instytucja sama w sobie jest bowiem dobrem publicznym, ale także jako instytucja, która świadczy dobra i usługi publiczne. Niniejszy artykuł stanowi teoretyczne rozważania nad administracją publiczną rozpatrywaną w kontekście dobra publicznego.

**Słowa kluczowe:** administracja publiczna, dobra publiczne, sektor publiczny.

## PUBLIC ADMINISTRATION AS A PUBLIC GOOD

**Abstract:** The functioning of public administration should serve to enhance the well-being of society through efficient structures, but also to create a favorable investment climate. Particular importance in this regard is to reduce transaction costs and remove the institutional barriers to doing business. Considering the role of public administration in increasing the competitiveness of the economy, one should attempt to build a modern and effective administration apparatus. However, this requires changing the perception of the problem and shifting the focus from bureaucracy to the direction of the public good of both the citizen and the business. The purpose of the article is to present the role of public administration in socio-economic development and

to demonstrate that a competitive economy requires an effectively functioning public administration. The text also presents the specificity of the functioning of the public sector, indicating at the same time the key features of public goods and services. The thesis has been made that public administration, being part of the public sector, has at the same time classic properties attributed to public goods and thus can be considered a public good. What is more, public administration can be considered in a dual role, as an institution is in itself a public good, but also as an institution that provides public goods and services. This article is a theoretical consideration of public administration considered in the context of public good.

**Keywords:** public administration, public good, public sector.

## 1. Wprowadzenie

We wszystkich współczesnych społeczeństwach gospodarujących występują dobra i usługi, które nie są przedmiotem indywidualnej konsumpcji poszczególnych jednostek, lecz są wykorzystywane wspólnie, przez pewną zbiorowość ludzi. Obejmują one zarówno dobra dostarczane przez naturę, jak również dobra, będące wytworem działalności gospodarczej człowieka i określane są mianem publicznych.

Rola, jaką odgrywa sektor publiczny w każdym społeczeństwie sprawia, że kwestie jego struktury znajdują się w centrum zainteresowania społeczności lokalnych, samorządu terytorialnego, polityków i mediów. Procesy i zjawiska zachodzące w tym sektorze były i są przedmiotem badań, głównie w obszarze efektywności i racjonalności ich przebiegu. Dynamika wydatków państwa charakteryzuje się potwierdzoną empirycznie regularnością, którą w 1892 roku niemiecki ekonomista A. Wagner sformułował jako prawo stałego wzrostu wydatków publicznych, zgodnie z którym, wyższy poziom rozwoju gospodarki oznacza także wyższy pułap wydatków publicznych (Wagner, 1877, p. 68). Powyższe stwierdzenie dodatkowo wzmacnia charakter ustroju danego kraju. Im mniej jest bowiem w ustroju państwa cech liberalizmu, a więcej cech socjalizmu, tym większy jest rozmiar wydatków publicznych. Ocena skuteczności i efektywności sektora publicznego w kształtowaniu współczesnej gospodarki determinowana jest zakresem problemów i wyzwań wpływających na jego funkcjonowanie. W zależności od potrzeb społeczeństwa, stopnia zawodności rynku, stanu prawnego oraz uwarunkowań historycznych znaczenie sektora publicznego w procesie kształtowania rzeczywistości gospodarczej jest bardzo zróżnicowane.

Administracja publiczna, będąca częścią sektora publicznego, w nawiązaniu do etymologii pojęcia, przy prawidłowo określonej misji urzędu, a także sprawnie wdrażanej i realizowanej strategii zarządzania uwzględniającej kompleksową i profesjonalną obsługę klienta, powinna być tożsama z łacińskim *administrare publicus*, oznaczającym służbę na rzecz władzy politycznej, a zatem służbę na rzecz dobra wspólnego, czyli interesu publicznego. Podejście takie wymaga jednak uwzględniania zmian zachodzących w sferze gospodarczej, politycznej czy technologicznej (informatycznej), mających wpływ na sferę społeczną i przejawiających

się w konieczności zmiany podejścia w relacji obywatel-przedsiębiorca-urząd administracji publicznej. Współczesna administracja publiczna powinna być zatem w tym kontekście administracją sprzyjającą wzrostowi konkurencyjności gospodarki, poprzez efektywniejsze funkcjonowanie oparte na podejściu procesowym i stałe dążenie do podnoszenia jakości świadczonych usług publicznych, mających na względzie zaspokajanie potrzeb i spełnianie oczekiwań klientów, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

## 2. Pojęcie i istota dóbr publicznych

Biorąc pod uwagę kontekst językowy dobro publiczne (ang. *public good*) oznacza dobro powszechne, nieprywatne, a także dobro służące ogółowi. P. Samuelson definiuje dobra publiczne jako te, które mogą być konsumowane przez dodatkowych konsumentów bez ponoszenia dodatkowych kosztów (Samuelson, 1954, p. 387). R.G. Holcombe proponuje natomiast szerszą definicję, ujmując dobra publiczne jako dobra cechujące się tym, iż mogą być konsumowane przez dodatkowego konsumenta bez dodatkowych kosztów, a ponadto poszczególni konsumenci nie mogą być wyłączeni z konsumpcji tych dóbr (Holcombe, 1997, p. 1). Definicję rozszerzoną prezentuje także J.M. Buchanan, w świetle której dane dobro (lub usługę) można uznać za publiczne wówczas, gdy jakaś zbiorowość jednostek decyduje się pozyskać je za pośrednictwem dowolnej organizacji kolektywnej (Buchanan, 1999, p. 4). Na podstawie przytoczonych definicji można stwierdzić, iż istnienie dóbr publicznych wiąże się z występowaniem i koniecznością zaspokojenia pewnych potrzeb zbiorowych. Nie wszystkie z nich mogą jednak być zaspokojone za pośrednictwem mechanizmu rynkowej alokacji dóbr i usług. Z tego też względu konieczna jest interwencja państwa. Dobra publiczne posiadają pewne wyróżniające i specyficzne cechy. Rozróżnienie dóbr publicznych od prywatnych dokonywane jest przez ekonomistów na podstawie odpowiedzi na dwa zasadnicze pytania. Pierwsze z nich dotyczy możliwości rywalizacji, drugie zaś, możliwości wykluczenia (wyłączenia) z konsumpcji. Konsumpcja o charakterze rywalizacyjnym (ang. *rival consumption*) oznacza, że jeżeli pewne dobro jest wykorzystywane przez jedną osobę, to nie może być wykorzystywane przez kogoś innego. Konsumpcja nierywalizacyjna (ang. *non-rival consumption*) występuje wówczas, gdy spożycie dobra przez jedną osobę nie zmniejsza możliwości korzystania z tego dobra przez innych (Stiglitz, 2012, p. 150). Niewykluczający charakter konsumpcji (ang. *non-exclusive consumption*) oznacza, iż wykluczenie (wyłączenie) poszczególnych jednostek z konsumpcji dóbr jest niemożliwe technicznie lub organizacyjnie, bądź jest bardzo kosztowne. Niemożność wyłączenia z konsumpcji oznacza innymi słowy, że przy konsumpcji danego dobra każda dodatkowa użyteczność uzyskana przez konsumenta nie powoduje wzrostu kosztów. Każdy dodatkowy konsument korzystający z dobra

publicznego nie przyczynia się zatem do wzrostu kosztów związanych z konsumpcją danego dobra.

W oparciu o wymienione własności dóbr publicznych dokonać można klasycznego podziału dóbr dostępnych w społeczeństwie na dobra prywatne, czyste dobra publiczne, dobra klubowe oraz wspólne zasoby. Czyste dobra publiczne wykazują dwie właściwości. Po pierwsze, ich konsumpcja jest całkowicie nierywalizacyjna i po drugie, z konsumpcji tej nikogo nie da się wykluczyć. Innymi słowami, koszt krańcowy korzystania z dobra przez dodatkową osobę jest równy zeru i koszt wykluczenia jednostki z konsumpcji jest prohibicyjnie wysoki. Publiczny charakter dóbr odnosi się zazwyczaj do ich natury fizycznej, umożliwiającej jego zbiorową konsumpcję. Przez czyste dobra publiczne należy zatem rozumieć takie dobra, które są egalitarne, czyli ogólnie dostępne. Zachodzi także niepodzielność w konsumpcji tych dóbr, a ich konsumpcja nie wymaga odpłatności. W stosunku do czystych dóbr publicznych ma miejsce przymus ich konsumowania i obowiązek ich respektowania. Krzywa użyteczności czystych dóbr publicznych jest neutralna względem dochodu indywidualnego jednostki (Kleer, 2005, p. 25). Czyste dobra publiczne to dobra, których produkcja nie może być zlecona sektorowi prywatnemu, a zatem to sektor publiczny w pełni przyjmuje na siebie odpowiedzialność za ich wytwarzanie i dostarczanie. W literaturze ekonomicznej formułuje się zestaw czterech rodzajów czystych dóbr publicznych (Kleer, 2005, p. 274-275, 277). Pierwszy rodzaj dotyczy obronności i suwerenności państwa i uwzględnia kompleks obronno-wojskowy. Drugi zestaw dotyczy właściwej konstrukcji ładu prawno-instytucjonalnego, zabezpieczającego funkcjonowanie państwa (jakość i przejrzystość prawa, sprawność i wysoka jakość systemu sądownictwa, apolityczność i wysoki profesjonalizm biurokracji zarządzającej państwem na szczeblu centralnym oraz w układach terytorialnych, minimalny zakres korupcji i szarej sfery). Trzeci rodzaj obejmuje sferę bezpieczeństwa wewnętrznego, czyli stworzenie odpowiednich warunków dla realizacji ładu instytucjonalno-prawnego oraz działania organów prewencji. Czwarty zestaw związany jest z ochroną własności prywatnej oraz wolnością jednostek gwarantowaną w społeczeństwie demokratycznym (Kargol-Wasiluk, 2008, p. 93). Można zatem stwierdzić, iż czyste dobra publiczne stanowią niezbywalne zadanie każdego nowoczesnego państwa o gospodarce rynkowej i systemie demokratycznym.

Dobra dostarczane przez sektor publiczny różnią się między sobą pod względem stopnia nasycenia rywalizacji i wykluczenia (Jakubowski, 2005, p. 169). Ze względu na fakt, iż czasami trudno jest jednoznacznie zaklasyfikować dane dobro do czystych dóbr publicznych lub dóbr prywatnych, wyróżnia się dodatkowo podział na dobra klubowe, w przypadku których istnieje możliwość wyłączenia z konsumpcji (np. wprowadzając bilety wstępu), nie występuje natomiast konkurencyjność w konsumpcji, a także wspólne zasoby charakteryzujące się cechami przeciwnymi, czyli niewykluczalnością i rywalizacyjnością konsumpcji (Jakubowski, 2005, p. 32-33). Obok dóbr publicznych i dóbr prywatnych rozróżnia się zatem dodatkowo dobra mieszane (nieczyste). Są to dobra, które mogłyby być dobrami prywatnymi, ale ze względu na specyficzny charakter nabierają cech dóbr publicznych. Wśród dóbr mieszanych

J. Kleer wyróżnia uniwersalne dobra mieszane, które we współczesnych gospodarkach i nowoczesnych społeczeństwach powinny zapewnić postęp społeczno-ekonomiczny, a którymi są: edukacja, ochrona zdrowia, infrastruktura gospodarcza, ochrona środowiska, sektor badań i rozwoju, pomoc socjalna oraz sektor samorządowy (Kleer, 2005, p. 277). Uniwersalne dobra mieszane ze względu na funkcje społeczne muszą być przez państwo nadzorowane i w pełni lub częściowo finansowane. Warto podkreślić, iż relacje między sektorem publicznym i prywatnym są w poszczególnych państwach różne zarówno pod względem podaży dóbr, jak i pod względem ich finansowania. W obszarze dóbr mieszanych ujawnia się specyfika poszczególnych państw, która jest determinowana wyborem modelu społeczno-ekonomicznego gospodarki rynkowej, jak też historię i ciągłość systemową. Na proporcje podaży dóbr mieszanych oprócz czynników o charakterze systemowym mogą także wpływać czynniki incydentalne, związane z polityką konkretnych rządów, bieżącą bądź średniookresową sytuacją ekonomiczną, a także inne czynniki zewnętrzne (Kleer, 2005, p. 33).

Kolejną przesłanką, na podstawie której może być dokonywany podział dóbr jest źródło ich finansowania. S. Owsiak wyróżnia dobra publiczne *sensu stricto*, które ze względu na ich naturalne cechy służące całej zbiorowości jednocześnie (nierywalizacyjny charakter dóbr) są całkowicie finansowane z funduszy publicznych, a także dobra społeczne, które pomimo, iż posiadają właściwości fizyczne typowe dla dóbr prywatnych, dostępne są dla całego ogółu społeczeństwa wskutek przyjętej polityki społecznej i doktryny społecznej. Ich finansowanie może być wówczas częściowo pokrywane przez konsumentów (Owsiak, Kosek-Wojnar, Surówka, 1994, s. 16-17). Potrzeba istnienia dóbr publicznych w świetle nauki o finansach publicznych jest przyczyną gromadzenia funduszy publicznych, koniecznych do sfinansowania procesu ich produkcji i dystrybucji.

### 3. Usługi publiczne w sektorze publicznym

Praktyka dostarczania dóbr publicznych oraz świadczenia i korzystania z usług publicznych ma charakter powszechny. Nawet bowiem społeczeństwa, w których dominuje indywidualizm i ograniczenie do absolutnego minimum roli państwa w gospodarce nie mogą prawidłowo funkcjonować bez tego rodzaju usług. Kategorię usług publicznych tworzą klasyczne usługi publiczne wraz z dobrami mieszanymi, czyli usługami, które pomimo ich prywatnego charakteru są z uwagi na interes publiczny dostarczane przez sektor publiczny (Kozuch, Kozuch, 2008, s. 19-23). Jedną z prawidłowości rozwojowych współczesnych gospodarek jest dynamiczny rozwój skali świadczenia usług. Problemy ekonomiczne krajów rozwiniętych w znacznym stopniu dotyczą właśnie sfery usług. W kontekście sektora publicznego usługi publiczne polegają na dostarczaniu określonych korzyści przez podmioty o różnych formach prawnych i organizacyjnych, różnym zakresie rzeczowym i normatywnym oraz o różnych

zasadach finansowania. Klasyfikacja usług publicznych obejmuje zatem usługi administracyjne, usługi publiczne o charakterze społecznym oraz usługi publiczne o charakterze technicznym (Kozuch, Kozuch, 2008, s. 23, 26-27).

Usługi administracyjne obejmują zadania realizowane przez administrację publiczną i związane są z dokonywaniem czynności administracyjnych. Usługi te obejmują wydawanie wszelkiego rodzaju dokumentów, niebędących decyzjami administracyjnymi, wprowadzanie danych do rejestrów, wydawanie pozwoleń i decyzji w trybie Kodeksu postępowania administracyjnego, a także wydawanie pozwoleń i koncesji w stosunku do działalności kontrolowanych przez państwo.

Usługi społeczne wyróżnia nierynkowy charakter. Z tego też względu ich dystrybucja leży w gestii sektora publicznego. Mogą być świadczone przez państwo, ale też przez organizacje działające nie dla zysku, prywatne firmy i profesje. W tych ostatnich przypadkach zwykle są subsydiowane przez państwo. Podsektor usług społecznych składa się z czterech kategorii: właściwych dla państwa (usługi cywilne i wojskowe), usług zdrowotnych, usług edukacyjnych oraz różnorodnych innych usług społecznych (Elfring, 1989, p. 412). Kategorię „innych usług” T. Elfring utożsamia z *welfare services*, czyli usługami socjalnymi lub opiekuńczymi. Inny podział usług społecznych obejmuje usługi w zakresie ochrony zdrowia, oświatę, wychowanie i edukację, kulturę, kulturę fizyczną i rekreację, pomoc i opiekę społeczną, mieszkalnictwo oraz bezpieczeństwo publiczne (Kozuch, Kozuch, 2008, s. 26).

Kolejną kategorię usług publicznych stanowią usługi o charakterze technicznym, związane z realizacją odpowiedniej infrastruktury technicznej. Do usług tych zalicza się zatem transport (usługi i infrastruktura), gospodarkę wodną (zaopatrzenie w wodę i kanalizacja), gospodarkę odpadami oraz utrzymanie czystości i porządku, cmentarnictwo, zaopatrzenie w energię (elektroenergetyka, gazownictwo, ciepłownictwo), oraz zielen publiczną. Należy podkreślić, iż rola sektora publicznego w dostarczaniu usług publicznych wiąże się z wartościami podzielanymi w danym społeczeństwie i motywacjami świadczenia tych usług, czyli gotowością wykraczania poza interes własny oraz poza interes organizacji na rzecz interesu publicznego. Można zatem stwierdzić, iż immanentną cechą usług publicznych jest ich zdolność do realizowania interesu ogółu społeczeństwa i służenia celom wyższym, najważniejszym z punktu widzenia całej wspólnoty obywateli i odzwierciedlonym w podzielanych wartościach zharmonizowanych z tymi celami. Wyzwaniem stojącym przed sektorem publicznym jest zatem sprawne dostarczanie usług publicznych, co wiąże się z koniecznością identyfikacji istniejących barier utrudniających realizację tego procesu i zaproponowanie zestawu instrumentów doskonalenia procesu zarządzania usługami (Kozuch, Kozuch, 2008, s. 34).

Punktem wyjścia w rozpatrywaniu administracji publicznej w kategoriach dobra publicznego jest stwierdzenie, iż administracja publiczna wpisana jest w sektor publiczny. Z punktu widzenia celów działalności aktywność społeczno-gospodarczą nowoczesnych państw demokratycznych podzielić można na trzy sektory. W trójstopniowym podziale

działalności społeczno-gospodarczej do pierwszego sektora, określanego też mianem sektora publicznego (państwowego), należą przede wszystkim organy władzy publicznej: administracja rządowa, parlament i administracja samorządowa. Pierwszy sektor to zatem część gospodarki narodowej, na którą składają się następujące podmioty: osoby prawne, jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz fundusze celowe podległe organom władzy publicznej zarówno państwowym, jak i samorządowym (Modzelewski, 2011). Do sektora publicznego zaliczane są zatem wszelkie podległe jednostki, takie jak urzędy pracy, ośrodki pomocy społecznej, ośrodki wsparcia, państwowe i samorządowe jednostki kultury, publiczne zakłady opieki zdrowotnej oraz sądy, trybunały, prokuratury i inne organy kontroli państwowej i ochrony prawa. Sektor ten, tworzony jest także przez fundusze: Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Fundusze Ochrony Środowiska, Fundusz Pracy, Narodowy Fundusz Zdrowia, a także sektor ubezpieczeń społecznych – ZUS oraz KRUS. Drugi sektor, nazywany też sektorem prywatnym, skupia organizacje gospodarcze prowadzące działalność nastawioną na osiągnięcie zysku. Cel ten jest zatem motywem przewodnim działania sfery biznesu. Trzeci sektor stanowi ogół prywatnych organizacji niezależnych od rządu, działających społecznie jako organizacje *non-profit* i zaliczane do kręgu tzw. ekonomii społecznej. Reasumując, trójstopniowa typologia działalności społeczno-gospodarczej zakłada obok instytucji państwa i administracji publicznej (pierwszy sektor) funkcjonowanie podmiotów *for-profit* (drugi sektor), a także organizacji *non-profit*, które nie stanowiąc elementu struktury państwa tworzą trzeci sektor.

Nawiązując dodatkowo do doktryny podziału władzy, w nauce administracji publicznej można wyróżnić trzy ujęcia uwzględniające różną perspektywę w stosunku do administracji publicznej, a zwłaszcza do pełnionych przez nią funkcji (Supernat, 2003, p. 28). Pierwsze ujęcie wskazuje na publiczny charakter administracji publicznej, eksponując znaczenie politycznej odpowiedzialności administracji publicznej przed parlamentem i społeczeństwem, dlatego też określane jest mianem ujęcia politycznego. Drugie ujęcie, prawne, określa administrację publiczną jako działalność normowaną prawem i poddaną rządowi prawa, które chroni indywidualne wolności i prawa obywateli. W ramach trzeciego ujęcia, nazywanego ujęciem menedżerskim, wskazywane jest podobieństwo organizacyjnych cech administracji publicznej i sektora prywatnego (ang. *profit seeking organizations*), a także sektora pozarządowego (ang. *non-governmental organizations, not-for-profit organizations*), eksponując jednocześnie znaczenie profesjonalnego zarządzania i efektywności działania.

Próba określenia istoty dobrej administracji postrzeganej w kategoriach dobra publicznego oparta może być na dorobku filozofii klasycznej, a w szczególności na refleksjach filozoficznych Arystotelesa dotyczących sposobu pojmowania „dobra” (gr. *aerte*). W najbardziej ogólnym zamyśle Stagiryta utożsamiał dobro z celem, do którego się dąży, dobro najwyższe (łac. *summum bonum*) równoważne było tym samym z celem wszelkiego dążenia. Dziedzina, którą najlepiej opisuje owo najwyższe Arystotelesowskie dobro jest polityka. Współczesna interpretacja tego założenia koncentrować się może wokół poszukiwania

odpowiedzi na pytanie co jest celem administracji. Otóż w kontekście współczesnych wyzwań za cel główny może być uznane harmonijnie funkcjonujące społeczeństwo. Dobre działania administracyjne zawsze zaś powinny mieć charakter służby i w tym właśnie kontekście pozostają jednym z najistotniejszych instrumentów dobrej polityki, rozumianej klasycznie, jako „filozofii spraw ludzkich” (Filek, 2007, s. 27-28, 32). Podejmowane przez administrację publiczną działania w procesie świadczenia usług publicznych zmierzać powinny do harmonijnie funkcjonującego społeczeństwa. Celem czynności, jaką jest administrowanie, jest w tym kontekście niewątpliwie „służebność”, zawarta już w etymologii słowa administracja. Jak zauważa J. Filek, poszukiwanie dobrej administracji nie jest jedynie wynikiem intelektualnej ciekawości, lecz raczej konieczności praktycznej natury, wynikającej z bezspornego współcześnie faktu, iż sposób funkcjonowania administracji jest jednym z ważniejszych czynników mających wpływ zarówno na sposób funkcjonowania całej gospodarki, jak i kształt całego społeczeństwa. Działania administracji publicznej oraz organizacja jej struktur wpływa, podobnie jak gospodarka, na poziom życia obywateli, a tym samym poziom dobrobytu i dobrostanu (Filek, 2007, s. 27).

Jednym z najważniejszych dóbr publicznych jest jakość zarządzania państwem. Wszyscy bowiem członkowie społeczeństwa odnoszą korzyści z lepiej zorganizowanego i sprawniejszego państwa i sektora publicznego będącego gwarantem konstytucyjnych praw obywateli. Przyjmując za kryterium dobra publicznego jego nierywalizacyjny charakter oraz niemożność wyłączenia z konsumpcji należy uznać, iż wykluczenie kogokolwiek z korzyści jakie zapewnia lepsze państwo okazuje się zarówno trudne, jak i niepożądane. Jeżeli bowiem państwo jest w stanie zwiększyć efektywność podejmowanych działań i spełnianych funkcji obniżając podatki bez ograniczania zakresu dostarczanych dóbr i usług publicznych, korzyść odnoszą wszyscy obywatele. Przejawem zaś niewykluczalności z czerpania z tych korzyści jest fakt, iż beneficjentami tych zmian są wszyscy obywatele, bez względu na orientację polityczną i aktywność obywatelską przejawiającą się w głosie oddanym w wyborach na konkretną partię polityczną, czy też przyjętą postawę „gapowicza” i dobrowolną rezygnację z udziału w wyborach (Stiglitz, 2012, p. 176-177). Efektywne państwo można zatem traktować w kategoriach dobra publicznego, efektywne zaś administrowanie państwem także jest samo w sobie dobrem publicznym.

Administracja publiczna, będąc częścią sektora publicznego, ma jednocześnie klasyczne właściwości przypisywane dobrom publicznym i tym samym może być uznana za dobro publiczne. Co więcej, administracja publiczna może być rozpatrywana niejako w podwójnej roli, jako instytucja sama w sobie jest bowiem dobrem publicznym, ale także jako instytucja, która świadczy dobra i usługi publiczne. Usługi administracyjne świadczone przez organy administracji publicznej posiadają cechy tożsame z dobrami publicznymi niemniej jednak, elementem różnicującym może być ich przymusowy charakter. Typowe usług administracyjne, takie jak ewidencja ludności, pojazdów, przedsiębiorstw czy nieruchomości, cechują się zatem zarówno przymusem konsumpcji, jak i niewykluczalnością i nierywalizacyjnością



w konsumpcji. Niekiedy jednak wiąże się to z nieefektywnością funkcjonowania administracji publicznej, co przejawiać się może w ograniczonych zdolnościach adaptacyjnych biurokracji i braku płynności w świadczeniu tych usług (przedłużanie procedur administracyjnych) wywołanej właśnie masowym charakterem konsumpcji (Brol, 2010, s. 102).

#### **4. Rola administracji publicznej w rozwoju współczesnej gospodarki**

Współczesne państwa ulegają dynamicznym zmianom. Proces ten przebiega w warunkach, w których z jednej strony ewoluują wewnętrzne organy państwa oraz przyjęte rozwiązania instytucjonalne i funkcjonalne, z drugiej zaś, w układzie międzynarodowym zachodzą różnorodne procesy (integracji, regionalizacji, globalizacji), będące konsekwencją rewolucji teleinformatycznej i technologicznej, obejmującej niemal wszystkie dziedziny życia społecznego, gospodarczego i kulturowego (Osiński, 2011, p. 15). Oczywiście jest zatem, iż zmiany te dotyczą także funkcjonowania administracji publicznej. Rola administracji publicznej wraz z rozwojem wspomnianych procesów także rośnie, co ma swoje wielorakie i złożone przyczyny. Coraz ważniejsze stają się jej działania mające wpływ na wzrost gospodarczy i rozwój społeczny zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym czy lokalnym (Osiński, 2011, p. 16). Wyrazem tego jest rozszerzenie funkcji administracji publicznej i przesunięcie środka ciężkości z funkcji klasycznie pojmowanych (administracja porządkowo-reglamentacyjna, administracja świadcząca) w kierunku intensywnego zaangażowania władzy i organów administracji publicznej w sferę gospodarki i zarządzania rozwojem. Rosnąca rola administracji publicznej w rozwoju współczesnej gospodarki wynika przede wszystkim z faktu, iż może ona być ważnym czynnikiem sprawczym służącym wzrostowi jej konkurencyjności (Figiel, Kozuch, 2012, p. 7-8). Próba odpowiedzi na pytanie o rolę administracji publicznej w kształtowaniu warunków sprzyjających konkurencyjności gospodarki wymaga odwołania do teorii, w nawiązaniu do których tworzone zostały z biegiem czasu zręby współczesnej administracji publicznej.

Teoretyczne rozważania nad administracją publiczną zapoczątkowane zostały na gruncie nauk socjologicznych. Problematyka ta nabiera współcześnie coraz większego znaczenia także na gruncie ekonomii, z uwagi na przekonanie o istotnej roli sektora publicznego w pobudzaniu rozwoju społeczno-gospodarczego. Dyskurs nad kształtem oraz rolą administracji publicznej w gospodarce ma obecnie charakter interdyscyplinarny, łączący dorobek różnych dyscyplin naukowych. Dominujące znaczenie w rozwoju badań nad administracją publiczną mają koncepcje ekonomiczne, socjologiczne oraz politologiczne. Ugruntowanie badań nad administracją publiczną w obszarze socjologii związane jest przede wszystkim z dominującym do lat 50. XX wieku paradygmatem administracji publicznej zaproponowanym przez niemieckiego socjologa i ekonomistę M. Webera (Weber, 1958, p. 308-338; Weber, 1997),

według którego jedyną idealną formą funkcjonowania wszelkich organizacji jest biurokracja, rozumiana jako uporządkowane działanie, uniezależnienie od nacisków oraz prywatnych interesów. Tradycyjny model biurokratyczny wywodzący się od weberowskiej koncepcji administracji racjonalnej charakteryzuje się zatem legitymizacją bezosobowej władzy, która powinna postępować w sposób racjonalny. M. Weber wyprowadził podstawowe zasady biurokracji idealnej, do których zaliczył hierarchiczność, depersonalizację, bezosobowe przepisy oraz dyscyplinę urzędową. Skuteczność działania biurokracji zapewniać miały wysokie kwalifikacje zawodowe urzędników, przejrzystość kryteriów zatrudnienia i awansu, a także specjalizacja i podział pracy. Najwyższa zaś możliwa efektywność osiągnąć być miała poprzez system hierarchiczny. W przekonaniu M. Webera biurokracja jest taką formą organizacji, którą można z powodzeniem stosować w przypadku zarówno podmiotów prywatnych, jak i publicznych. W sferze publicznej biurokracja ma bowiem wносить do rządzenia ten sam logiczny porządek co linia produkcyjna do fabryk (Brol, 2010, s. 91). Oceniając założenia teorii biurokracji K. Szczerski zauważa: „Max Weber zawieszał konstrukcje państwa na stelażu zbudowanym z urzędniczej struktury – hierarchicznej, profesjonalnej, schematycznie działającej, wyodrębnionej, spójnej wewnątrz i w dużym stopniu zamkniętej, opartej o logikę abstrakcyjnych, tworzonych apriorycznie norm prawnych” (Czaputowicz, 2008, p. 147). Rozważania nad funkcjonowaniem administracji publicznej na gruncie socjologicznym podejmuje także francuski socjolog M. Crozier wskazując, iż centralizacja i sztywność struktur wzmocniona bezosobowymi przepisami powodują powstawanie tzw. błędnych kół w administracji. Mechanizm błędnego koła polega na tym, iż pojawienie się dysfunkcji nie skutkuje działaniami naprawczymi, lecz skłonnością do zachowania *status quo* organizacji, prowadząc tym samym do rozwiązań, które mnożą kolejne dysfunkcje, co w naturalny sposób sprzyja tworzeniu się „wspólnot przestępczych”<sup>1</sup> w administracji. M. Crozier w pracy *Biurokracja. Anatomia zjawiska* (Crozier, 1967) termin biurokracja rozpatruje w dwóch znaczeniach: normatywnym oraz pozytywnym. W normatywnym, pejoratywnym znaczeniu biurokracja jest synonimem zbędnej formalistyki, a także braku skuteczności organizacyjnej. Biurokracja w kontekście pozytywnym oznacza zaś „złożony system administracyjny, składający się z wyspecjalizowanych agencji publicznych o określonym miejscu w systemie kompetencyjnym władzy państwowej” (Modzelewski, 2011, p. 16). W swoich rozważaniach zwraca on uwagę na „ociężałość i rutyniarstwo biurokratyczne, opór czynnika ludzkiego i szkody, jakich doznają członkowie organizacji i odbiorcy usług na

---

<sup>1</sup> „Wspólnota przestępcza” to określenie przyjęte przez amerykańskiego socjologa J.R. Pittsa do opisu społeczeństwa francuskiego, a które M. Crozier zastosował w odniesieniu do francuskiego systemu biurokratycznego. Dla J.R. Pittsa, „modelowym przykładem wspólnoty przestępczej była klasa szkolna we francuskim modelu nauczania. Charakterystyczny dla niej był pewien rodzaj specyficznej, negatywnej solidarności, która pojawiała się wtedy, gdy trzeba było przeciwstawić się przełożonym, grupom konkurencyjnym, a także wszelkim próbom narzucenia grupie swego kierownictwa przez jednego lub kilku członków grupy”. Soloch P.: Elementy modelu wspólnoty przestępczej i spirala występku w funkcjonowaniu aparatu państwa polskiego, Publikacja dostępna na stronie internetowej: <http://www.sobieski.org.pl/wspolnota-przestepcza-i-spirala-wystepku-w-funkcjonowaniu-aparatu-panstwa-polskiego/> [dostęp: 11.06.2017].

skutek nadmiernego sformalizowania funkcjonowania organizacji” (Modzelewski, 2011). Współcześnie termin biurokracja kojarzy się pejoratywnie, najczęściej ze zbędnym sformalizowaniem działań, ich mnogością, a poprzez to z nieefektywnością, aniżeli z idealnym systemem działania sfery publicznej. Krytycy wskazują na biurokrację jako główną przyczynę nieprawidłowości i zawodności funkcjonowania sektora publicznego i administracji publicznej. Jak podkreśla jednak M. Brol, parafrazując W. Churchilla: „(...) pomimo wielu wad zbiurokratyzowany sposób zarządzania jednostkami sektora publicznego jest najlepszym ze znanych sposobów ich organizacji (...). Jedynym sposobem na udoskonalenie biurokracji jest wymuszenie większej przejrzystości funkcjonowania podmiotów zbiurokratyzowanych, czyli umożliwienie oddolnej, społecznej kontroli” (Brol, 2010, s. 93).

Do dyskursu nad kształtem administracji publicznej z czasem dołączyli się także ekonomiści. Zainteresowanie ową problematyką wynikało przede wszystkim z dążenia do poszukiwania metod poprawy skuteczności i efektywności funkcjonowania urzędów. Na gruncie nauk ekonomicznych teoretyczne rozważania nad administracją publiczną mają swój wyraz w postulatach teorii neoliberalnych, teorii racjonalnego wyboru, teorii wyboru publicznego, teorii kosztów transakcyjnych, nowym instytucjonalizmie, koncepcji organizowania instytucji publicznych w sposób sieciowy, a także w teorii systemów (Modzelewski, 2011, s. 15). Rozpoznanie mechanizmów dokonywania wyborów zbiorowych uznać można za istotne osiągnięcie XX-wiecznej myśli ekonomicznej. Teoria wyboru publicznego, uznawana za szczególną postać teorii racjonalnego wyboru, zaliczana jest do ekonomii instytucjonalnej, a zwłaszcza do jej nurtu zwanego nową ekonomią instytucjonalną. Zapoczątkowanie rozważań nad administracją publiczną w kontekście teorii racjonalnego wyboru wynika z faktu, iż większość analiz przeprowadzanych na gruncie ekonomii klasycznej dotyczyła wyborów indywidualnych, stąd też pojawiające się trudności związane z określeniem sposobów dokonywania wyborów publicznych. W oparciu o teorię racjonalnego wyboru, przez pryzmat indywidualnych i racjonalnych działań jednostek analizowane są społeczne fakty, instytucje, wzorce postępowania. Decyzje podejmowane na rynku dóbr publicznych mają charakter kolektywistyczny. Podjęcie przez ekonomistów prób analizy kolektywnych decyzji w myśli liberalnej drugiej połowy XX wieku umożliwiło rozwiązanie problemu przejścia od jednostkowego wyboru do zbiorowości. Nowatorskie podejście teorii wyboru publicznego do zagadnień polityki przejawia się zdaniem D.C. Muellera w dostrzeżeniu i analizowaniu roli instytucji jako ograniczeń nakładanych na zachowania jednostek w zbiorowości.

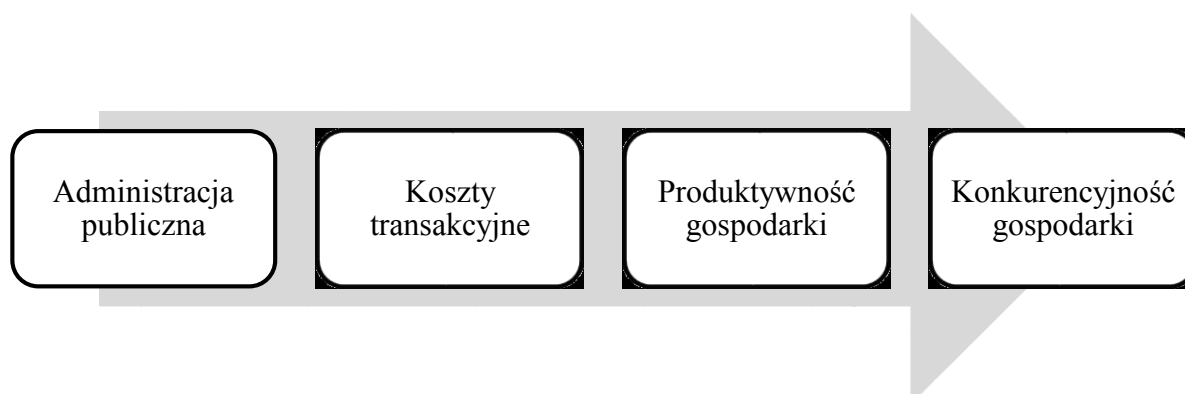
Główną przesłanką podjęcia przez ekonomistów problematyki dokonywania wyborów publicznych był rozwój dziedziny finansów publicznych i obserwowany w XX wieku rosnący udział wydatków publicznych w relacji do PKB, co przekładało się na zwiększanie roli państwa i sektora publicznego w gospodarce. Tendencja ta, była głównym impulsem skłaniającym badaczy do przeprowadzenia analizy sfery publicznej, zwłaszcza w zakresie zagadnień dotyczących sposobów alokacji dóbr publicznych. Teoria wyboru publicznego zaproponowana została przez socjologa J. Colemana i opiera się na takich kluczowych elementach, jak:

indywidualizm metodologiczny, zasada maksymalizacji użyteczności, koncepcja optimum społecznego, koncepcja równowagi systemu, możliwości poprawy użyteczności przez zrzeczenie się kontroli, koncepcja kapitału społecznego, założenie o społecznych źródłach uprawnień, a także koncepcja instytucji (Heciak, 2008). Przedmiotem badań w teorii wyboru publicznego jest szeroko rozumiana polityka. Teoria ta, nawiązuje do dorobku nauk społecznych, takich jak socjologia czy politologia, lecz analiza prowadzonej polityki dokonywana jest w kontekście ekonomicznym, dotyczącym przede wszystkim postrzegania decyzji zbiorowych przez paradygmat wymiany (Heciak, 2008). W sferze zainteresowań teorii wyboru publicznego znajduje się zatem mechanizm dostarczania dóbr publicznych, kształtowanie się porządku publicznego, a także obszar decyzji politycznych. W szczególności „bada instytucjonalne uwarunkowania mechanizmu osiągania korzyści ekonomicznych poprzez proces polityczny, traktując sferę polityki jako specyficzny rynek, na którym występują strona popytu i podaży, kategoria ceny i mechanizm równoważący” (Wilkin, 2005, s. 20). Opiera się zatem na ekonomicznej analizie nierynkowego procesu podejmowania decyzji (Mueller, 2003), ekonomicznej analizie polityki (Wilkin, 2005), a także wykorzystaniu założeń metodologicznych i narzędzi ekonomii do analizy zachowań w sferze polityki. Przesłanki skłaniające ekonomistów do podejmowania badań nad polityką dotyczą przede wszystkim zawodności rynku, mechanizmów dostarczania dóbr publicznych, znaczenia sektora publicznego i finansów publicznych w gospodarce, a także związane są z wpływem czynników ze sfery politycznej na funkcjonowanie gospodarki. Zagadnienia dotyczące funkcjonowania mechanizmu politycznego stanowią istotę teorii wyboru publicznego, której rozwój związany jest przede wszystkim z dorobkiem amerykańskich badaczy. Największy wkład do teorii wyboru publicznego wniosły trzy szkoły: szkoła z Virginii (J.M. Buchanan), szkoła z Chicago (G. Stigler, G. Becker, S. Peltzman, R.A. Posner, W. Landers) oraz szkoła z Rochester (W. Rikera, P.C. Ordeshook, K. Shepsle, P.H. Aranson).

Odnosząc teorię wyboru publicznego i teorię racjonalnego wyboru do ekonomii sektora publicznego można stwierdzić, iż założenie o pełnej racjonalności jednostek podejmujących decyzje nie zawsze jest uzasadnione. Teoretycy racjonalnego wyboru próbują zatem złagodzić nierealistyczne założenia poprzez rozwijanie koncepcji ograniczonej racjonalności. Istotny wpływ na zmianę dotychczasowego sposobu postrzegania człowieka i podejmowanych przez niego decyzji miało przyjęcie przez H.A. Simona założenia o niepełnej informacji przy podejmowaniu decyzji i o niepełnej znajomości konsekwencji dokonywanych wyborów. Jak zauważa P. Modzelewski, rozważając w tym kontekście funkcjonowanie administracji publicznej można wywnioskować, iż problemy ze zdobywaniem informacji są jednym z powodów tworzenia organizacji i przybierania przez nieskomplikowanych struktur (Modzelewski, 2011, s. 18-20). Powodem istnienia administracji publicznej jest zatem dążenie do zwiększenia możliwości dokonywania racjonalnych wyborów oraz redukcja chaosu i dezorganizacji. Przedstawiony przez H.A. Simona problem sekwencyjności zdarzeń ma swoje bezpośrednie implikacje w odniesieniu do usług publicznych. Występowanie różnych źródeł

racjonalności, wynikających z norm prawnych, norm i wzorców kulturowych, konkurencji pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym, skutkuje zmianami w racjonalności wyrażającymi się w tym, iż nie od razu znane są wszystkie możliwości i warianty wyboru. Związane jest to z czasem koniecznym do podjęcia decyzji a także sekwencyjnym pozyskiwaniem informacji.

Wraz z rozwojem społeczno-gospodarczym w centrum zainteresowań badaczy znalazło się pytanie o rolę sektora publicznego i administracji publicznej w rozwoju współczesnych gospodarek. Teorią, na gruncie której rozwinęły się badania nad identyfikacją związków i wzajemnych relacji pomiędzy administracją publiczną a konkurencyjnością gospodarki, jest opracowana przez R.H. Coase'a i O.E. Williamsona teoria kosztów transakcyjnych. Uzasadnieniem rozważań nad problematyką administracji w kontekście teorii kosztów transakcyjnych jest przekonanie o rosnącej roli jakości i efektywności funkcjonowania instytucji w szeroko pojętym rozwoju gospodarczym. Ekonomiczne oddziaływanie kosztów i efektów funkcjonowania administracji publicznej na konkurencyjność gospodarki przejawia się przede wszystkim we wzroście specjalizacji, będącej wynikiem niskich kosztów transakcyjnych związanych z wymianą, a tym samym wzroście produktywności gospodarki. Konkurencyjna gospodarka wymaga efektywnie funkcjonującej administracji publicznej. Analizując przedstawioną na rysunku 3 ścieżkę ekonomicznego oddziaływania kosztów i efektów funkcjonowania administracji publicznej na konkurencyjność gospodarki można zauważyć, iż efektywna administracja publiczna powinna generować niższe koszty transakcyjne, co prowadzi powinno do wzrostu produktywności gospodarki, a w konsekwencji skutkować wzrostem jej konkurencyjności. Poziom kosztów transakcyjnych powstających na styku sektora publicznego i prywatnego ma swoje odzwierciedlenie w poziomie konkurencyjności gospodarki (rys. 1).



**Rysunek 1.** Ścieżka ekonomicznego oddziaływania kosztów i efektów funkcjonowania administracji publicznej na konkurencyjność gospodarki. Źródło: Figiel, 2012, s. 16.

Należy jednak podkreślić, iż poziom kosztów transakcyjnych zależy od czynników instytucjonalnych, polityczno-prawnych, ekonomicznych, a także społecznych danego kraju. Jak podkreśla S. Figiel, w odniesieniu do administracji publicznej poziom kosztów transakcyjnych związanych ze świadczeniem usług administracyjnych (np. opłaty urzędowe

pobierane za zezwolenia związane z prowadzeniem działalności gospodarczej) jest trudny do precyzyjnego określenia. Wynika to przede wszystkim z faktu, iż trudno jest określić koszt związany z poszukiwaniem informacji i czasem poświęconym na czynności z dokonaniem opłat za świadczone usługi. Niemniej jednak, jego występowanie jest odczuwalne i identyfikowalne, szczególnie w kategoriach kosztów alternatywnych (Figiel, 2012, s. 16-17).

Ekonomia kosztów transakcyjnych traktuje o tym, jaki system rządzenia (ang. *governance*) jest odpowiedni dla konkretnej transakcji bądź wymiany. Zdaniem O.E. Williamsona przydatność różnych form organizacyjnych, do których zalicza się rynek, sieć, a także hierarchię, w ułatwianiu wymiany zależy od szczególnego rodzaju transakcji. W kontekście sektora publicznego i administracji publicznej należy włączyć usługi do kompetencji instytucji publicznych dopiero wówczas, gdy transakcje związane ze świadczeniem usług charakteryzują się powtarzalnością, dostarczane są długotrwale i są skomplikowane. Jak zauważa P. Modzelewski, „z punktu widzenia sektora publicznego rozważania te mogą dawać podstawy do pozbywania się tych usług, które mogą być dostarczane na zasadach kontraktowania zarówno w rozumieniu klasycznym, jak i neoklasycznym” (Modzelewski, 2011). Można zatem stwierdzić, iż w zależności od sprawności i efektywności realizacji zadań administracji publicznej koszty transakcyjne mogą kształtować się na różnym poziomie. Do ograniczenia tych kosztów może przyczynić się „tworzenie nowych rozwiązań zarządczych i informatycznych, możliwych do wykorzystania w racjonalizacji funkcjonowania administracji publicznej” (Figiel, 2012, s. 17-18). Związane jest to w głównej mierze z przyjęciem nowego paradygmatu funkcjonowania administracji publicznej opartym na wdrożeniu zarządzania procesowego, a także zastosowaniu optymalnych rozwiązań informatycznych z wykorzystaniem modeli referencyjnych procesów ilustrujących zakres zadań realizowanych przez administrację publiczną. Jak podkreśla S. Figiel, zasadniczym kryterium optymalizacji przyjętych rozwiązań powinna być minimalizacja kosztów transakcyjnych zarówno w skali mikroekonomicznej, jak i makroekonomicznej. Wynika to z faktu, iż ograniczenie kosztów wynikających z kontaktu obywatela bądź przedsiębiorstwa z urzędem będzie miało swoje reperkusje w szerszym ujęciu skutkując minimalizacją kosztów generowanych na styku sektora publicznego z sektorem prywatnym (Figiel, 2012). Holistyczne podejście do reguł tworzenia instytucji publicznych i obowiązujących w nich zasad sformułowane zostało na gruncie instytucjonalizmu. Zasadność badań nad administracją publiczną, traktowaną jako dobro publiczne, w kontekście konkurencyjności gospodarki argumentować można tym, iż prawidłowa identyfikacja związków pomiędzy administracją publiczną, czy szerzej sektorem publicznym, a konkurencyjnością gospodarki umożliwia określenie kierunków zachodzących zmian oraz formułowanie na tej podstawie rekomendacji określonych działań podejmowanych zarówno w skali mikroekonomicznej, jak i makroekonomicznej.

## 5. Podsumowanie

Konkludując rozważania nad administracją publiczną w kontekście dostarczania dóbr i usług publicznych można posłużyć się pewną metaforą, wytyczającą jednocześnie kierunek pożądanых zmian warunkujących jej rozwój i wzrost znaczenia w kształtowaniu sprawnie funkcjonującej gospodarki. Na administrację publiczną składają się struktury i ludzie. Jak zauważa J. Czaputowicz, dobrą i złą administrację możemy porównać do grafitu i diamentu. Obie substancje, będąc krystaliczną formą węgla, mają identyczny skład chemiczny. Zasadnicza różnica uwidacznia się w tym, iż grafit jest miękki i stalowoszary, diament zaś jest najtwardszym ze znanych naturalnych minerałów i lśniący. Przyczyna różnic w funkcjonowaniu administracji publicznej tkwi właśnie w strukturze i ludziach. Dysponując bowiem jednakowymi środkami możliwe jest, poprzez stworzenie odpowiedniej struktury i umiejętne wykorzystanie potencjału tkwiącego w ludziach, uzyskanie diamentu. W przeciwnym przypadku, pozostanie jedynie grafit (Czaputowicz, 2008, s. 147).

Próba identyfikacji roli i wpływu administracji publicznej na konkurencyjność gospodarki może być dokonywana na gruncie interakcji zachodzących między obywatelem a urzędem, a także w relacji przedsiębiorcy z urzędem. Wymiernym efektem szeroko pojętej jakości obsługi zarówno klientów indywidualnych, jak i instytucjonalnych oraz jakości otoczenia instytucjonalnego jest poziom dobrobytu społecznego oraz łatwość prowadzenia biznesu. W skali makroekonomicznej ma to odzwierciedlenie w pozycji konkurencyjnej gospodarki na arenie międzynarodowej. Analiza pozycji uwzględniająca aspekty instytucjonalne pozwala na identyfikację kluczowych trendów zachodzących w ramach sektora publicznego i administracji publicznej.

## Bibliografia

1. Broł, M. (2010). Problem efektywności w sektorze publicznym. W M. Broł (red.), *Zarys ekonomii sektora publicznego*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego.
2. Buchanan, J.M. (1999). The Demand and Supply of Public Goods. *The Collected Works of James M. Buchanan, V*. Indianapolis: Liberty Fund.
3. Crozier, M. (1967). *Biurokracja. Anatomia zjawiska*. Warszawa: PWE.
4. Czaputowicz, J. (2008). Zarządzanie w administracji publicznej w dobie globalizacji. W J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*. Warszawa: PWN.
5. Czaputowicz, J. (red.) (2008). *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*. Warszawa: PWN.

6. Elfring, T. (1989). New Evidence on the Expansion of Service Employment in Advanced Economies. *Review of Income and Wealth*, 35, 45.
7. Figiel, A., Kożuch, J. (red.) (2012). *Nowy paradygmat funkcjonowania administracji publicznej*. Olsztyn: IDEICO.
8. Figiel, S. (2012). Rola administracji publicznej w kształtowaniu konkurencyjności współczesnych gospodarek. W S. Figiel, A.J. Kożuch (red.), *Nowy paradygmat funkcjonowania administracji publicznej*. Olsztyn: Wyd. IDEICO.
9. Filek, J. (2007). W poszukiwaniu dobrej administracji. *Zarządzanie Publiczne*, 2(2).
10. Heciak, S. (2008). Teoria wyboru publicznego a ekonomiczna analiza funkcjonowania sfery publicznej. *Zeszyty Studiów Doktoranckich*. Poznań: Akademia Ekonomiczna.
11. Holcombe, R.G. (1997). Theory of the Theory of Public Goods. *Review of Austrian Economics*, 10, 1.
12. Jakubowski, M. (2005). Dobra publiczne i dobra wspólne. W J. Wilkin (red.), *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
13. Kargol-Wasiluk, A. (2008). Teoria dóbr publicznych a paradygmat ekonomii sektora publicznego. *Zarządzanie Publiczne*, 3(5).
14. Kleer, J. (2005). Identyfikacja rodzajów dóbr wytwarzanych przez sektor publiczny. W J. Kleer (red.), *Sektor publiczny w Polsce i na świecie. Między upadkiem a rozkwitem*. Warszawa: CeDeWu.
15. Kleer, J. (2005). Koncepcja modelu sektora publicznego i wzajemnych relacji między sektorem dóbr publicznych i sektorem dóbr prywatnych. W J. Kleer (red.), *Sektor publiczny w Polsce i na świecie. Między upadkiem a rozkwitem*. Warszawa: CeDeWu.
16. Kleer, J. (red.) (2005). *Sektor publiczny w Polsce i na Świecie, między upadkiem a rozwojem*. Warszawa: CeDeWu.
17. Kożuch, B., Kożuch, A. (2008). Istota usług publicznych. *Współczesne Zarządzanie*, 1.
18. Modzelewski, P. (2011). *System zarządzania jakością. Skuteczność i efektywność administracji samorządowej*. Warszawa: CeDeWu.
19. Mueller, D.C. (2003). *Public Choice III*. Cambridge: Cambridge University Press.
20. Osiński, J. (2011). Administracja publiczna na tle ewolucji instytucji państwa w XX i XXI wieku. W J. Osiński (red), *Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Główna Szkoła Handlowa.
21. Owsiak, S., Kosek-Wojnar, M., Surówka, K. (1994). *Podstawy teorii finansów publicznych*. Kraków: Akademia Ekonomiczna.
22. Samuelson, P.A. (1954). The pure theory of Public Expenditure. *Review of Economics and Statistics*, 36.
23. Soloch, P. *Elementy modelu wspólnoty przestępczej i spirala występku w funkcjonowaniu aparatu państwa polskiego*, <http://www.sobieski.org.pl/wspolnota-przestepcza-i-spirala-wystepku-w-funkcjonowaniu-aparatu-panstwa-polskiego/>, 11.06.2017.



24. Stiglitz, J.E. (2012). *Ekonomia sektora publicznego*. Warszawa: PWN.
25. Supernat, J. (2003). *Administracja publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe. Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Białymstoku, 2*.
26. Wagner, A. (1877). *Finanzwissenschaft. t. I*. Leipzig.
27. Weber, M. (1958). *Gesammelte politische Schriften. Tübingen*.
28. Weber, M. (1997). *Panowanie urzędników a przywództwo polityczne. Principia. Pisma koncepcyjne z filozofii i socjologii teoretycznej, XVI-XVII*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
29. Wilkin, J. (2005). *Teoria wyboru publicznego – homo oeconomicus w sferze polityki*. W J. Wilkin (red.), *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR.
30. Wilkin, J. (red.) (2005). *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.