



# ***Governance, good governance, „biurokracja”, „administracja publiczna” i „e-administracja” – jako podstawowe pojęcia w dyskursie o społeczeństwie informacyjnym***

PIOTR SOLARZ

Papieski Wydział Teologiczny w Warszawie – Collegium Bobolanum  
Warszawa

Naukowe podejście do badanych zjawisk oznacza stosowanie określonej aparatury pojęciowej w celu opisanego danego problemu. Głównym celem niniejszego artykułu jest przedstawienie podstawowych terminów, jakim są: *governance, good governance*, „biurokracja”, „administracja publiczna” i „e-administracja” oraz ich różnorodnego znaczenia, a przede wszystkim opisanie sporów, jakie prowadzone są wśród przedstawicieli różnych dyscyplin naukowych o ich definicję w kontekście badania zagadnienia społeczeństwa informacyjnego. Główne trudności związane z dokładnym określeniem powyższych terminów wynikają z tego, że w literaturze przedmiotu zarysowały się różnorodne stanowiska ujmujące ich znaczenie.

## **1. Definicja terminu *governance***

Termin *governance* nie jest nowy. Początkowo był traktowany jako synonim „rządu” i „rządzenia”, ale współcześnie został upowszechniony jeszcze w innych kontekstach i znaczeniach. Jedną z ogólnych definicji tego pojęcia to zespół wyłaniających się praktyk i procesów, które – opierając się na pewnych założeniach – redefiniują sposób legitymizacji władzy, efektywność i skalę działań publicznych, oraz ewaluację otoczenia instytucjonalnego, w jakim te działania są podejmowane<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Daniel Kaufmann, Aart Kraay, Massimo Mastruzzi, *Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006* (New York: World Bank Policy Research Working Paper No. 4280, 2007).

Termin *governance* jest trudny do jednoznacznego zdefiniowania. Przy próbach jego definicji trzeba brać pod uwagę fundamentalne kwestie polityczne, moralne i naukowe związane z kierunkami rozwoju społeczeństw we współczesnym świecie. Dlatego pojawia się trudność w adekwatnym przetłumaczeniu tego terminu chociażby na język polski. Najczęstszym polskim odpowiednikiem terminu *governance* jest słowo „rządzenie” z uwagi na fakt, że rezultaty systemu *governance* nie różnią się od rezultatów polskiego „rządzenia”. Różny jest natomiast proces prowadzący do uzyskania tych rezultatów, opierający się na mechanizmach nie odwołujących się do autorytetu (i sankcji) formalnej władzy. Coraz częściej spotyka się więc także takie terminy, jak: „współrządzenie” i „współzarządzanie”. Termin „współzarządzanie” jest najbardziej adekwatny i pasujący do istoty samego terminu *governance* rozpatrywanego i analizowanego w kontekście procesu innowacji europejskiej polityki spójności oraz polityki rozwoju. Można zatem wyprowadzić wniosek, że jest wiele dość różnorodnych ujęć terminu *governance*, ale istota artykułu to próba ukazania, że termin ten rozumiany jest i interpretowany zupełnie inaczej. Warto jednak zauważyć, że wymiana poglądów na temat jego odmiennych interpretacji prowadzi do odkrycia podobieństw i stwarza podstawy do wypracowania wspólnej definicji omawianego terminu, który jest najczęściej analizowany z perspektywy funkcjonowania w systemie międzynarodowym i krajowym w kontekście polityk publicznych. Dlatego podejmuje się próbę odpowiedzi na pytanie: Czy ujęcie teoretyczne przekłada się na praktykę prowadzonych polityk publicznych? Próba odpowiedzi na powyższe pytanie zawarta została w dwóch tradycyjnych podejściach do terminu *governance*: niemieckim i amerykańskim. Pierwsza tradycja miała na celu znalezienie odpowiedzi na krytyczne analizy istniejącego systemu neokorporacyjnego (wyrażane przez N. Luhmanna). Istniejący w wielu sektorach system został uznany przez Luhmanna za niedemokratyczny. Wyjaśnił on to przez istnienie tzw. Grupy Reprezentatywnej. Stwarzało to pole do negocjacji pracodawcy ze związkami zawodowymi, jednak zamykało dla reszty społeczeństwa polityczny udział w tym procesie. Za zamkniętymi drzwiami nie było miejsca dla szerokiego spektrum grup społecznych. Według Luhmanna, był to system, który uniemożliwiał ćwiczenie roli społecznego koordynatora, mimo że był w stanie rozwiązywać problemy polityczne i społeczne (przynajmniej w pewnym zakresie)<sup>2</sup>.

Za Luhmannem poszli inni niemieccy socjologowie. Renate Mayntz oraz Fritz Scharf z Instytutu Badań Społecznych im. Maksa Plancka proponowali nowy model obserwacji. Miał on służyć obserwacjom systemów

<sup>2</sup> Sabine Saurugger, *Theoretical approaches to European Integration* (New York: Palgrave Macmillan TJ International Ltd, 2014), 34.

politycznych, ich analizie oraz porównaniu, bez uprzedzeń czy zakładania, i stwierdzeniu, że mogą być niedemokratyczne. Uważają oni, że prowadzenie negocjacji w podsystemach pozbawionych wpływu hierarchii nie jest dla demokracji ani dobre, ani złe<sup>3</sup>. Ich zdaniem, w badaniach muszą być brane pod uwagę cztery podstawowe czynniki. Po pierwsze, regulacje pojemności rozlokowane przez „aktorów”. Po drugie, sami „aktorzy” walki o władzę oraz ich strategie. Po trzecie, rezultaty różnych konfiguracji między „aktorami” biorącymi udział w procesie, np. związkami zawodowymi, po czwarte, formalno-prawne uwarunkowania, którym ci „aktorzy” podlegają. Gdy weźmiemy te cztery czynniki pod uwagę, to będziemy w stanie otrzymać swoistą „czarną skrzynkę”. Dzięki temu będziemy mogli zrozumieć, jakie relacje zachodzą w poszczególnych podsystemach oraz to, dlaczego były, mimo wszystko, demokratyczne. Zarządzanie ekonomiczne staje się już nie tyle antydemokratycznym podmiotem, który musi zostać porzucony na korzyść polityki partycypacyjnej, ile faktem ekonomicznym. Według „szkoły rządzenia” Maytza i Scharfa wspólnota „aktorów” powinna interweniować w regulacje konkretnych sektorów i jest to zagwarantowane przez ich zdolność do reagowania w danym sektorze i rozwiązywania jego problemów praktycznych. Zarówno Scharf, jak i Beate Kohler-Koch znaleźli powiązania między niemieckim federalizmem a europejskim współrządzeniem. Oba systemy, jak wyjaśniono, prowadzą do *join decision trap* (tzw. kolegialnej pułapki decyzyjnej), która wynika z mnogości poziomów i aktorów współrządzeń. Kochler-Koch utrzymywała, że system europejski był bardzo podobny do tego niemieckiego – publiczne i prywatne grupy interesów znajdowały się bardzo blisko administracji oraz „aktorów” w Brukseli i Strasburgu<sup>4</sup>. Inaczej wyglądało to w tradycji amerykańskiej. Wywodzi się ona z inspiracji zmianami w publicznej polityce koordynacji i zarządzania. Badania nad współrządzeniem mogą być spowodowane przez kryzys finansowy oraz pojawienie się nowych narzędzi i mechanizmów rządzenia państwem. Działalność państwa została przeniesiona na rynek, i właśnie w ten sposób dokonała się transformacja, która jest najlepiej określana jako New Public Management<sup>5</sup> (NPM). NPM zakładało, że administracja publiczna może być zmieniana i regulowana na tej samej zasadzie jak struktury w dużych firmach. Pomiar efektywności instrumentów, przegląd oraz analiza porównawcza (*benchmarking*) stały się dominującymi mechanizmami jej funkcjonowania i oceny<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Tamże, 36-37.

<sup>4</sup> Tamże, 40.

<sup>5</sup> Tamże, 41.

<sup>6</sup> Rudolf Wawrzyniec, *Koncepcja governance i jej zastosowanie – od instytucji międzynarodowych do niższych szczebli władzy* (Warszawa 2010), 44-45.

Ważnym narzędziem analitycznym pojęcia *governance* oraz powiązanych z nim zjawisk i procesów jest tzw. analiza sieciowa, która pojawia się głównie na polu regionalnym. Jak wskazuje literatura przedmiotu, jest to jak najbardziej logiczne i właściwe podejście. Gdzie nie spojrzemy, tam widzimy sieci zależności między różnego rodzaju „aktorami”, krajowymi oraz ponadnarodowymi. Występują także niezależni specjaliści. Wszystko to prowadzi do utworzenia specyficznych sieci politycznych, które są zdominowane jednak przez „aktorów” krajowych. Ogólnie rzecz ujmując, codzienna analiza polityczna może być rozumiana jako cały system interakcji „aktorów” złączonych przez mniej lub bardziej zaciśnięte sieci. W ten sposób tworzy się dość stabilna struktura, która nadaje kształt i formę wszelkim wynikom politycznym oraz pozwala „aktorom” na przedstawienie rozwiązania określonych problemów politycznych<sup>7</sup>. System sieci nadaje nowe rozumienie państwom i „aktorom”. Nie są to już odosobnione, indywidualne i całkowicie niezależne podmioty. Stają się one skomplikowanymi systemami. Analizy zaczęły koncentrować się nie tylko na zasobach, strategiach, praktykach, interesach i ograniczeniach, ale także na zależnościach i stosunkach konkretnych elementów danej sieci.

Reasumując, można przyjąć że *governance* to wielopoziomowe rządzenie przez różne podmioty i skierowane do różnych „aktorów” powiązanych wzajemnymi zależnościami, które tworzą spójną i zwartą sieć.

## 2. Definicja terminu *good governance*

*Good governance* jest pojęciem, zdawać by się mogło, najważniejszym w poruszanej tutaj kwestii. Może być ono tłumaczone jako „dobre zarządzanie”, w którym to przypadku odnosi się do działań organizacji międzynarodowych w celu osiągnięcia zrównoważonego zarządzania finansami oraz wydajności administracji na poziomie krajowym. Pierwszą organizacją, która wprowadziła termin *good governance* (tłumaczone jako „dobre współrządzenie”) do swoich dokumentów i programów pomocowych, był Bank Światowy na początku lat 90. Związane to było z prowadzonymi przez tę instytucję programami wsparcia dla krajów rozwijających się i odpowiedzią na postulaty poprawy skuteczności ich funkcjonowania pod kątem osiągnięcia założonych celów rozwojowych<sup>8</sup>.

Wiele definicji tego pojęcia odnosi rządzenie do dwóch wymiarów: funkcjonowania administracji i władz politycznych (na wszystkich pozio-

<sup>7</sup> Tamże, 46.

<sup>8</sup> Bob Jessop, „Promowanie »dobrego rządzenia« i ukrywanie jego słabości: refleksja nad politycznymi paradygmatami i politycznymi narracjami w sferze rządzenia”, *Zarządzanie Publiczne* 40, nr 2(2017): 35-36.

mach władzy oraz włączania w procesy decyzyjne grup interesów oraz organizacji społecznych i pozarządowych. Eksperti Banku Światowego przedstawiają analizowane pojęcie w aspekcie trzech elementów, jako:

1. Proces wyboru, monitoringu i wymiany rządów.
2. Zdolność administracyjną do formułowania i implementowania polityk publicznych i zapewniania dobrej jakości usług publicznych.
3. Udział obywateli w pracach instytucji administracyjnych, które zarządzają politykami społecznymi i gospodarczymi<sup>9</sup>.

Ze względu na fakt, że jest to pojęcie dosyć nowe, w literaturze funkcjonuje wiele definicji terminu *good governance*. Eksponują one różne elementy składowe oraz w sposób zróżnicowany opisują jego zakres. Zawsze jednak, definiując zakres pojęcia „dobre współzrządzenie”, należy uwzględnić w analizie następujące elementy: efektywność rządów, rozwój gospodarki, demokratyzacja<sup>10</sup>. Komisja Europejska zaproponowała pięć głównych kryteriów dobrego współzrządzenia, które mają odniesienie przede wszystkim do funkcjonowania polityk europejskich, ale również dotyczą poprawy rządzenia w państwach członkowskich:

1. Otwartość: polega na tym, że instytucje administracyjne powinny być maksymalnie transparentne<sup>11</sup> dla obywateli i opinii publicznej.
2. Partycypacja:<sup>12</sup> jako szeroki udział społeczeństwa w pracach administracyjnych, na wszystkich poziomach władz publicznych (*multilevel-partnership*<sup>13</sup>), a także na wszystkich głównych etapach realizacji polityk publicznych (tj. w trakcie programowania, implementacji i monitoringu). Komisja kładzie nacisk na udział organizacji społecznych i pozarządowych w pracach administracji (tzw. dialog obywatelski) oraz przedstawicieli pracodawców i związków zawodowych (tzw. dialog społeczny).
3. Rozliczalność: co oznacza precyzyjne określenie zakresu odpowiedzialności poszczególnych instytucji, a zwłaszcza zapewnienie podziału władzy między władzę ustawodawczą i wykonawczą.

<sup>9</sup> Kaufmann, Kraay, Mastruzzi, *Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006*.

<sup>10</sup> Philippe Aghion, Steven N. Durlauf, red., *Handbook of Economic Growth*, (Amsterdam: North Holland, 2006), 23-24.

<sup>11</sup> Transparentne – rozumiane jako jawne.

<sup>12</sup> Partycypacja – branie w czymś udziału, udział, uczestnictwo.

<sup>13</sup> *Multilevel partnership* – tworzenie wielu poziomów współpracy (np. terytorialnej). Można to odnosić do wielu rodzajów współpracy, również do organizacji międzynarodowych – UE – państwo – region. Współpraca wielopoziomowa jest zjawiskiem pozytywnym, poprawia efektywność współpracy.

4. Efektywność: dotycząca poprawy potencjału administracyjnego (*state capacity*)<sup>14</sup> w zakresie skutecznego, sprawnego (tj. bez niepotrzebnej zwłoki) realizowania celów polityk publicznych. Wspomniane kryterium dobrego rządzenia obejmuje dwie dodatkowe zasady. Po pierwsze zasadę proporcjonalności, która zakłada, że instrumenty dostarczania usług i polityk publicznych będą proporcjonalne do zakładanych celów, a więc realizowane w sposób optymalny i oszczędny; po drugie zasadę subsydiarności, według której działania wyższego poziomu administracji są jedynie pomocnicze względem działań realizowanych na niższych poziomach zarządzania, a więc ich nie zastępują.
5. Koherencja:<sup>15</sup> dotyczy integracji z zarządzania różnymi politykami publicznymi, zarówno europejskimi jak i krajowymi, a także między różnymi poziomami władz publicznych w ramach wielopoziomowego systemu rządzenia: *multilevel governance*<sup>16</sup>. Ponadto dotyczy integracji polityk sektorowych i terytorialnych.

Również w Polsce podjęto próby zdefiniowania i dookreślenia pojęcia „dobrego współrządzenia”. W Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia na lata 2007-2013 wskazano, że *good governance* to sprawne i partnerskie sprawowanie władzy oparte na otwartości, odpowiedzialności, skuteczności i spójności. Rozumienie terminu *good governance* i jego elementy zaprezentowano w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki.

Rekapitułując wyżej wymienione definicje terminu *good governance*, należy przyjąć, że „dobre współrządzenie” to sprawowanie władzy publicznej w ramach wzajemnych relacji rządu, administracji publicznej i społeczeństwa, które cechuje się otwartością, partnerstwem, rozliczalnością, skutecznością, efektywnością i spójnością. Jest jednym z najbardziej naturalnych elementów ustroju i funkcji organizacji międzynarodowych rządowych i pozarządowych. Brak rządu światowego powoduje, że wspólne podejmowanie decyzji przez państwa jest konieczne.

### 3. Definicja terminu „biurokracja”

W literaturze przedmiotu bardzo różnorodnie rozumiane i definiowane jest pojęcie biurokracji. W literaturze oraz w prawie administracyjnym występuje wiele różnorodnych pojęć, np. „technokracja” lub „polityka biurokratyczna”, przez które definiuje się pojęcie „biurokracji”. W związku

<sup>14</sup> *State capacity* – zdolność państwa, przez którą rozumiemy zdolność rządu do skutecznego administrowania terytorium.

<sup>15</sup> Koherencja – spójność wewnętrzna myśli, teorii lub ich wzajemna zgodność.

<sup>16</sup> *Multilevel governance* – wielopoziomowe zarządzanie.

z tym pojawia się problem z przyjęciem jednoznacznej definicji. Aby go rozwiązać, należy precyzyjnie zdefiniować pojęcie „biurokracja”. Termin ten pochodzi od francuskiego słowa *bureau*, które oznacza „rząd” oraz od greckiego wyrazu *kratos*, czyli „władza”. Biurokracja jest to:

- „1. Scentralizowany system organizacyjny, w którym władza powiązana jest z urzędem.
2. Ogół ludzi zajmujących się administrowaniem lub typ organizacji społecznej charakterystyczny dla zrationalizowanego społeczeństwa nowoczesnego.
3. Pojęcie to również oznacza oderwanie władzy od mas, czy wręcz urzędników, podejmujących szkodliwe decyzje dla społeczeństwa”<sup>17</sup>.

Pojęcie biurokracji zostało utworzone przez Vincenta de Gournay<sup>18</sup> we Francji w 1745 r.

Ma ono jednak jeszcze kilka innych znaczeń i można je rozumieć w kontekście współczesnych nauk społecznych. Wśród podstawowych znaczeń na pierwsze miejsce wysuwa się znaczenie encyklopedyczne. Zgodnie z tą definicją, biurokracja to dosłownie władza urzędników. To system zarządzania, w którym decydującą rolę spełnia aparat administracyjny. Jest to również określenie grupy ludzi profesjonalnie trudniących się administracją oraz organizacją pracy instytucji i urzędów. W potocznym znaczeniu – niesprawne i nieskuteczne działanie administracji, urzędników, nadmierna formalizacja i opieszałość w załatwianiu spraw. Biurokracja to także typ organizacji.

Zjawisko biurokracji narodziło się w momencie powstania pierwszych form państwowości i rozwijało wraz ze strukturami administracyjnymi państwa już od starożytności, jednak w tej formie, jaką znamy dzisiaj, zaczęła rozwijać się w XVII w. To właśnie wówczas zaszły w rozumieniu i działaniu biurokracji najistotniejsze zmiany.

W owym czasie pojawiły się pierwsze problemy w rozwoju administracji wynikające m.in. z trudności technicznych oraz dowolności i nie-

<sup>17</sup> Krzysztof Zuba, *Biurokracja. Fenomen władzy w strukturach administracyjnych* (Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2007), 10.

<sup>18</sup> Jean Claude Marie Vincent, markiz de Gournay (ur. 28 V 1712 r. w Saint-Malo, zm. 27 VI 1759 r. w Kadyksie) – francuski ekonomista, propagujący zasady fizjokratyzmu. Był uważany za jednego z największych zwolenników wczesnego liberalizmu, fizjokratyzmu i krytyka merkantylizmu. Przypisuje się mu autorstwo słynnego powiedzenia „Pozwólcie działać” („Laissez faire, laissez passer, le monde va de lui-même”), które miał wypowiedzieć na zebraniu fizjokratów w 1758 r. Rozpowszechnił również pojęcie „biurokracji”. Źródło: *Encyklopedia Powszechna PWN* (Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 1976), 562.

przewidywalności działań monarchy. Powszechnym zjawiskiem stała się sprzedajność urzędów, a skrajnie niskie wynagrodzenia urzędników sprzyjały korupcji. W takiej sytuacji osoba, będąca urzędnikiem z tytułu, stała się właścicielem urzędu, nie pełniła więc służby państwowej, lecz działała we własnym interesie. W takim systemie urzędnik miał władzę, mógł wpływać na kształt prawa i określał dowolnie zakres obowiązków poddanych wobec władcy, a sprawowany urząd przynosił mu przy tym określony dochód. Prowadziło to do nadużyć i nielejalności wobec władcy, ponieważ biurokraci mieli często nielegalne dochody. W związku z tym, dążono do tego, by urząd nie był już jak dotychczas prywatną własnością urzędnika i by jego objęcia nie uzależniano od posiadania ziemi. Pozwoliło to na zerwanie z typowym dla feudalizmu łączeniem władzy i własności. Odchodzono tym samym od tradycji państwa średniowiecznego. Prawo zwyczajowe zastępowano prawem stanowionym, zrywano również ze stanowymi przywilejami. W budowie resortów dążono do zastąpienia własności urzędów ze względu na kryterium terytorialne na rzecz kryterium rzeczowego. Pojawiła się też pisemność decyzji administracyjnych. Urzędnik miał wykonywać postanowienia władzy państwowej i z tego tytułu otrzymywał stałe, ustalone wynagrodzenie (odbierano mu dochody uboczne). Z państwem miała wiązać urzędników relacja publicznoprawna.

Współcześnie termin „biurokracja” ma znaczenie pejoratywne, ponieważ często kojarzony jest z biurokratyzacją. W tym kontekście dochodzi do nadmiernej racjonalizacji w procesie decyzyjnym, co określa się mianem „negatywnej siły biurokracji”. Ze względu na to, że aparat biurokratyczny nie potrafi dostosować się do ciągłych i szybkich zmian, nie należy stosować tego typu organizacji w małych podmiotach. Ponadto wydajność nadmierne zbiurokratyzowanych systemów jest stosunkowo niska. Mimo słabości biurokracji, stosowanie jej w wielkich organizacjach, przy jednoczesnym wprowadzaniu tradycyjnych technologii, przynosi wyraźne korzyści. Rozważania na temat biurokracji podejmowali również socjaliści i marksiści, którzy dostrzegali w niej rzecz niepoddającą się politycznej kontroli i wyrażającą szerszy interes klasowy<sup>19</sup>. Inni autorzy zwracali uwagę, że biurokracja jest wyrazem współczesnej roli urzędników, polegającej na silnym angażowaniu się w zarządzanie gospodarkami narodowymi i wiąże się tym samym ze zmianą ich ściśle określonej roli we wprowadzaniu w życie przepisów. W ten sposób biurokracja staje się technokracją.

Technokracja to zastosowanie nauk ścisłych i społecznych do władzy państwowej. Technokraci są administratorami ze specjalistyczną wiedzą. Mają wiele cech biurokratów, jak anonimowość i bezosobowość, istotnych

<sup>19</sup> Andrzej Antoszewski, Ryszard Herbut, *Leksykon politologii* (Wrocław: Atla 2, 2004), 40-41.



dla działań wewnątrz hierarchicznej organizacji. Różnice między technokratami i biurokratami wynikają z tego, że technokraci są zaangażowani w tworzenie polityki na skalę, na jaką np. weberowski typ biurokracji ze swoją rolą realizacji polityki nigdy nie mógł być przewidziany<sup>20</sup>.

Polityka biurokratyczna – to opis sytuacji we współczesnej biurokracji, kiedy to – odchodząc od realizacji weberowskiego modelu odseparowania się od polityki – pracownicy administracyjni próbują wpłynąć na wyniki ze względu na własny interes. Powstaje wówczas konflikt, ponieważ ministrowie starają się zdobyć wyższą pozycję przez rozszerzenie swoich sztabów i ich funkcji, konkurując ze sobą o prestiż i awanse, tak aby efekty prowadzonej przez nich polityki były najbardziej korzystne dla nich samych.

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na fakt, że politolodzy, którzy akceptują udział urzędników w kreowaniu polityki, zgadzają się jednocześnie, iż wpływ ten mogą wywierać wyłącznie na warunkach określonych przez polityków<sup>21</sup>, a nie przez przepisy prawa.

Biorąc pod uwagę powyższe definicje oraz wyróżnione typy „biurokracji”, można wyróżnić dwa spojrzenia na tę kwestię. Po pierwsze, biurokracja odnosi się do stanu idealnego, w którym byłaby ona odbierana przez interesantów pozytywnie. Po drugie, mamy do czynienia ze stanem negatywnym, w dużej mierze faktycznym, z jakim się spotykamy na co dzień. W miarę poznawania opinii autorów definicji, widzimy, jak dalece ich oraz moje wnioski odbiegają od biurokracji klasycznej.

#### 4. Definicja terminu „administracja publiczna”

To, co w dzisiejszych czasach nazywamy administracją, kształtowało się wraz z pierwszymi formami państwowości pod wpływem zmieniających się warunków historycznych. Niezależnie od dokonujących się przeobrażeń społecznych i ustrojowych, jedno pozostawało niezmiennie – administracja pełniła zawsze funkcję służebną wobec suwerena władzy.

Opisując historyczny przebieg rozwoju administracji publicznej i jej zmiany na przestrzeni wieków, należy sięgnąć do jej początków, czyli do czasów starożytnych; to właśnie wtedy pojawiły się zalążki administracji. W cywilizacjach starożytnych działania administracyjne traktowane były jako wykonywanie poleceń władcy-suwerena. Administracje starożytne były mocno scentralizowane i miały charakter monokratyczny. Całość władzy administracyjnej skupiona była początkowo w rękach niewielkiej gru-

<sup>20</sup> Frank Bealey, *Dictionary of Political Science* (Oxford: Blackwell Publishers, 2000), 369.

<sup>21</sup> Tamże, 230.

py urzędników przebywających na dworze panującego. Stopniowo, wraz z rozwojem terytorialnym, konieczna stała się jej decentralizacja, co oznaczało potrzebę tworzenia urzędów działających w prowincjach<sup>22</sup>. Niektórzy autorzy opracowań dotyczących historii administracji widzą jej początki w strukturach państwowych starożytnego Rzymu. To właśnie tam po raz pierwszy dokonano skutecznego podziału administracyjnego. Nie był to już podział tak chaotyczny, jak we wcześniejszych stadiach rozwoju innych państw (struktury administracyjne tworzyły się już wcześniej w Asyrii czy Persji), lecz zorganizowany i przemyślany, tworzący hierarchiczną sieć powiązanych ze sobą urzędników.

Odwołanie do zasad centralizmu oraz biurokratyzmu pozwoliło w tamtym czasie zapewnić ciągłość organizacji państwowej. Jak napisał J. Hausner: „Nowa koncepcja zarządzania państwem pozwoliła na odejście od rozumienia administracji jako systemu eksploatacji poddanych. Od tej pory stała się ona służbą publiczną, uregulowaną prawnie oraz służącą użyteczności ogólnej”<sup>23</sup>.

Po upadku imperium rzymskiego struktura administracyjna praktycznie zanikła. Powodem było pograżenie się Europy Zachodniej w anarchii. Istotną rolę w cywilizacyjnej odbudowie tego obszaru odegrało imperium Karola Wielkiego. Dzieliło się ono na ziemie nazwane hrabstwami, zarządzane przez urzędników królewskich, czyli hrabiów. Na czele hrabstw często stali lokalni biskupi. Jednak już w IX w. pozycja monarchy stała się słabsza, a hrabstwa/państwa stanowiły federacje, które tylko formalnie podporządkowane były królowi.

W XIII w. niemal w całej Europie następuje proces osłabiania się władzy centralnej na rzecz do pewnego stopnia niezależnych ośrodków lokalnych (hrabstwa, księstwa). Efektem tego procesu było np. w Polsce rozbięcie dzielnicowe. Pojawiły się wówczas nieznane wcześniej instytucje, tzw. rady, które reprezentowały interesy miejscowych społeczności (np. rady miejskie w miastach). W monarchiach feudalnych, gdzie rola władcy była zdecydowanie mniejsza, ludność zaczęła się domagać niezależności. Przy osobie króla powołano tzw. rady królewskie jako organy doradcze.

Kolejną formą ustroju, w którym kształtowała się administracja, była monarchia absolutna. Według H. Izdebskiego, to właśnie w tym okresie dziejowym (XVII-XVIII w.) należy szukać początków administracji. Uważa on, że, analizując historię administracji publicznej, nie należy cofać się aż do czasów starożytnych, gdyż większość instytucji administracji współczesnej wywodzi się nie ze starożytności, lecz właśnie z instytucji

<sup>22</sup> Jerzy Hausner, red., *Administracja publiczna* (Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2005), 44.

<sup>23</sup> Tamże, 45.

kształtujących się w czasach absolutyzmu<sup>24</sup>. Monarchia absolutna charakteryzowała się centralizacją państwa i władzy politycznej. Monarcha miał pełnię władzy wykonawczej, sędowniczej i ustawodawczej, choć jednocześnie istniała instytucja rynku, a także pewne formy parlamentaryzmu, które do pewnego stopnia ograniczały centralizację władzy. W tym przypadku kształtująca się biurokracja odgrywała istotną rolę w ograniczaniu arbitralnych decyzji monarchy. Była to istotna różnica między państwami europejskimi i azjatyckimi. Presja rynku powodowała, że decyzje biurokracji opierały się na kalkulacji kosztów i zysków. Istotą monarchii absolutnej było ograniczenie feudalnych przywilejów stanowych<sup>25</sup>. Monarcha absolutny stał się pierwszym sługą państwa, sprawującym władzę dla dobra ogółu. Końcowe stadium rozwoju tej formy rządów określane jest mianem państwa policyjnego, w którym panujący uważał się za uprawnionego do ingerowania w niemal wszystkie dziedziny życia poddanych<sup>26</sup>. Centralne zarządzanie państwem absolutnym wymagało powołania nowych instytucji (szczególnie, gdy wprowadzano nowy podział administracyjny kraju), w których skład wchodził kompetentni i usuwalni urzędnicy. Cały aparat państwowy, znajdujący się pod władzą suwerena, opierał się na zasadach centralizmu i biurokratyzmu. W systemie administracji państwa absolutnego nie dostrzegano różnicy między służbą publiczną, interesem prywatnym a interesem politycznym. Struktura aparatu była hierarchiczna, a decyzje podejmowali zawodowi urzędnicy wybrani przez władzę i całkowicie od niego zależni.

Wiek XIX to czas narodzin współczesnego modelu „administracji publicznej”. Według Hughesa: „Administracja publiczna w swym działaniu kieruje się wyłącznie dobrem publicznym, służy z równym zaangażowaniem każdej z sił politycznych sprawujących władzę, ograniczając swą aktywność do wykonywania decyzji podejmowanych przez polityków”<sup>27</sup>. Nastąpił więc istotny zwrot w pojmowaniu funkcji administracji publicznej, która od tej pory miała służyć przeciętnemu człowiekowi, a nie być jedynie zależna od suwerena. Biorąc pod uwagę znaczenie etymologiczne wyrażenia „administracja publiczna”, najczęściej określa się ją jako „służbę społeczeństwu”. Nazwa ta pochodzi od łacińskich wyrazów *administrare* – „kierować”, „zarządzać”, „służyć” oraz *publicus* – „zbiorowy”, „społeczny”, „służący ogółowi”. Administracja ma zatem charakter organizacyjny,

<sup>24</sup> Hubert Izdebski, *Historia administracji* (Warszawa: Wydawnictwo Liber, 2001), 13.

<sup>25</sup> Konstanty Adam Wojtaszczyk, *Współczesne systemy polityczne* (Warszawa: Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne, 1992), 41.

<sup>26</sup> Hausner, red, *Administracja publiczna*, 48.

<sup>27</sup> Tamże, 53.

wykonawczy i operacyjny, służący określone mu czynnikowi decyzyjnemu, politycznemu.

W związku z ciągłymi zmianami w działaniu, funkcjach i możliwościach administracji pojawiały się wciąż nowe pojęcia i definicje administracji publicznej. Wielu politologów i wiele osób zajmujących się naukową analizą administracji publicznej uważa, że pojęcie to jest trudne do zdefiniowania. Mówi się nawet o piętnastu różnych jego rozumieniach (Andrew Dunsire)<sup>28</sup>. W prawie administracyjnym wyróżnia się obecnie dwa znaczenia administracji:

1. Organizacyjne – administracja to organizacja złożona z różnych organów, a także związanych z nimi struktur (służy realizacji pewnych zadań, funkcji publicznych wyznaczonych przez prawo).
2. Czynnościowe – administracja to typ działalności:
  - a. administracja prywatna (działalność podmiotów niepublicznych)<sup>29</sup>,
  - b. administracja publiczna (aktywność administracji państwowej i działalność innych struktur publicznych),
  - c. administracja państwowa (gdy wykonywana jest przez organizację państwową).

Zarządzanie poszczególnymi dziedzinami życia, bez względu na to, czy administracja występuje w stosunkach publicznoprawnych, czy prywatnych, pozwala na wyodrębnienie struktur i zasad porządkujących. Administracja publiczna tworzy organizacyjnie, funkcjonalnie i prawnie zamkniętą całość.

Inne znaczenia administracji:

1. organizacyjne – administracja to podmioty i organy administracyjne oraz inne jednostki organizacyjne;
2. materialne – administracja to działalność państwa, której przedmiotem jest wykonywanie zadań, spraw administracyjnych;
3. formalne – administracja to suma aktywności władz administracyjnych, bez względu na to, czy w znaczeniu materialnym jest administracją.

W praktyce najważniejsze znaczenie ma tutaj podejście organizacyjne, ze względu na zasady podziału władz<sup>30</sup>. Prowadząc jakiegokolwiek rozważania na temat „administracji publicznej”, należy również wyodręb-

<sup>28</sup> Joachim Osiński, red., *Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania* (Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH, 2011), 86.

<sup>29</sup> Marek Wierzbowski, red., *Prawo administracyjne* (Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer, 2009), 15.

<sup>30</sup> Alfred H. Maurer, *Ogólne prawo administracyjne* (Wrocław: Wydawnictwo Limited, 2003), 21.

nić cechy odróżniające ją od innych jednostek organizacyjnych państwa i typów działalności publicznej. Ważnym zadaniem jest odróżnienie jej od działalności sądowniczej i legislacyjnej. Zróżnicowania tego można dokonać, uwzględniając obszar zadań i celów oraz uprawnień i obowiązków, czyli kompetencji każdego organu państwowego, a także jego trybu działania i ogólnej hierarchii. Jerzy Oniszczuk, zgodnie z tymi wytycznymi, przedstawia rozróżnienie, w którym administracji publicznej przypisuje się wymiar aktywności wykonawczo-organizacyjnej, konkretny, a często indywidualno-konkretny, oczywiście w granicach prawa (zwłaszcza ustaw), ustawodawczy, tzn. stanowienie prawa, na poziomie ogólnie-abstrakcyjnym, oraz działalność sądowniczą polegającą na wymierzaniu sprawiedliwości<sup>31</sup>.

Powyższe rozgraniczenie funkcji poszczególnych organów nie stanowi jednoznacznego określenia pojęcia „administracji publicznej”, ponieważ zadania charakteryzujące ją są typowe również dla działalności parlamentarnej i sądowniczej. Administracja publiczna ma także możliwość uczestniczenia w wypełnianiu funkcji charakteryzujących inne organy państwowe, tj. we władzy legislacyjnej, w rozporządzeniach wykonawczych. Janusz Łętowski zauważa, że administracja jest to pewne działanie. W myśl jego teorii, „znaczenie słowa administracja zbliża się do administrowania”<sup>32</sup>. Administracja jest tu pojmowana jako pewien rodzaj organizacji, czyli „określenie organów i ludzi, którzy w nich pracują”<sup>33</sup>. Łącząc oba te pojęcia, stworzył definicję, w której administracja publiczna to „organizacja ludzi wyodrębniona w celu realizacji określonych zadań”<sup>34</sup>.

Różnorodne określanie „administracji publicznej” wynika również z kontekstów. Można tu wyróżnić kontekst socjologiczny, polityczny, językowy i prawny. W kontekście socjologicznym „administracja publiczna” rozumiana jest jako „przyjęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także organy samorządu terytorialnego, zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach”<sup>35</sup>. Chodzi tu o kształtowanie się administracji przy zaznaczaniu jej konkretnych cech, bez odniesień do prawa. Kontekst polityczny administracji to wszelkie działania polityczne niemające uregulowań prawnych, np. obszar stosunków przedwyborczych, obszar polityki

<sup>31</sup> Osiński, *Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*, 88.

<sup>32</sup> Janusz Łętowski, *Prawo administracyjne dla każdego* (Warszawa: Wydawnictwo ECOSTAR, 1995), 67.

<sup>33</sup> Tamże, 70.

<sup>34</sup> Osiński, *Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*, 89.

<sup>35</sup> Jan Łukasiewicz, *Zarys nauki administracji* (Warszawa: LexisNexis, 2004), 77.

kadrowej nieobjętej uregulowaniami prawnymi, obszar sposobów i treści wpływów, jakie mogą być wywierane na organy publiczne w zakresie nieobjętym prawem lub po prostu zgodnym z prawem<sup>36</sup>. Obszar analiz politycznych ukazuje, jak bardzo zróżnicowane może być pojmowanie omawianego pojęcia. Przypomina, szczególnie prawnikom, że nie tylko regulacje prawne świadczą o tym, iż coś nazywamy administracją publiczną bądź nie. Kontekst językowy pozwala na definiowanie „administracji publicznej” przez odkodowanie znaczenia etymologicznego słów użytych do nazwania tego zjawiska. Termin ten pochodzi od czasowników łacińskich *ministrare* i *administrare*, czyli „służyć”, „wykazywać”, „wykonywać w sposób trwały”. Kontekst prawny sytuuje administracje w ramach legalności, czyli wszelkich normach prawnych, które normują funkcje i działania organów administracyjnych. Cechy te nie są jednak definicją samą w sobie. Określają jedynie charakter tego kryterium i sposoby podporządkowania. Niemożność jednoznacznego określenia, czym jest administracja, sprawia, że trudno wybrać jedną odpowiednią definicję.

Aby choć w małym stopniu zbliżyć się do istoty administracji publicznej, J. Łętowski wskazał jej cechy charakterystyczne: „Działa w imieniu i na rachunek państwa; ma charakter polityczny; działa na podstawie prawa i w granicach, jakie dla niej przewiduje; celem jej działalności nie jest osiągnięcie zysku; jest organizacją o charakterze jednolitym i ogólnym; ma charakter monopolistyczny; ma w zasadzie charakter bezosobowy; ma charakter władczy; zorganizowana jest i działa na zasadzie kierownictwa i podporządkowania; opiera się w swym działaniu z reguły na pracy zawodowego, fachowego personelu urzędniczego; działa w sposób ciągły i stabilny; może działać i działa przede wszystkim z własnej inicjatywy”<sup>37</sup>.

Biorąc pod uwagę powyższe cechy, można tu wymienić kilka definicji z różnych źródeł, które opierają się na nich i w pewnym sensie na ich podstawie starają się formułować definicje.

Administracja publiczna, według *Encyklopedii PWN*, jest to „władcze wykonywanie zadań przypisywanych przez porządek prawny państwu i jego organom lub innym podmiotom wykonującym funkcje władcze (np. samorządowi terytorialnemu), w Polsce 1950-90 pod nazwą administracja państwowa”<sup>38</sup>. „Administrację publiczną” w Polsce tworzą: organy administracji rządowej (naczelne: Rada Ministrów, prezes Rady Ministrów, ministrowie kierujący działami administracji rządowej; centralne: w województwie – wojewoda i działający pod jego zwierzchnictwem kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży, organy administracji niezespolonej,

<sup>36</sup> Tamże, 78.

<sup>37</sup> Tamże, 79-80

<sup>38</sup> *Encyklopedia Naukowa PWN*, 45-46.

działający pod zwierzchnictwem starosty kierownicy powiatowych służb, inspekcji i straży), inne organy administracji państwowej (Państwowa Inspekcja Pracy, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji) oraz organy administracji samorządowej (samorządu terytorialnego: organy uchwałodawcze – rady gminne i powiatowe oraz sejmiki województw, organy wykonawcze – wybierane przez rady lub sejmiki, zarządy na czele odpowiednio z prezydentami, burmistrzami albo wójtami, starostami oraz marszałkami; samorządu zawodowego; samorządu gospodarczego). Roman Sowiński, odwołując się do preambuły Konstytucji, w której znajduje się wzmianka dotycząca pojęć „dobra wspólnego” i „humanistycznych wartości uniwersalnych”, skonstruował definicję mieszaną administracji. Administracja publiczna to, według niego, „ustalony system organów i towarzyszących im struktur rzeczowo-osobowych, realizujących funkcje i zadania wykonawcze państwa, a także działających w jego obrębie samorządów terytorialnych, nakierowane na interes publiczny, prowadzące do pomnożenia korzyści i upowszechnienia dobra wspólnego, będącego urzeczywistnieniem humanistycznych wartości uniwersalnych, leżących u podstaw kulturowych państwa i struktur ponadpaństwowych, do których ono przynależy”<sup>39</sup>.

Kolejna definicja mówi, że „administracja jest organizacją ludzi, wyodrębnioną w celu realizacji zadań, wymagających wspólnego działania”<sup>40</sup>. Jest to zestawienie administracji na podstawie dwóch ujęć: podmiotowego – ujmującego administrację jako pewną wyodrębnioną organizację i przedmiotowego, które traktuje ją jako określone działanie.

Podsumowując rozważania na temat pojęcia „administracja publiczna”, można stwierdzić, że występuje ona w znaczeniu podmiotowym jako pewien system organów, które działają według określonych zasad organizacyjnych i funkcjonalnych. Administrację można też tłumaczyć w ujęciu czynnościowym, co oznacza wykonywanie przez różnego rodzaju jednostki i instytucje zadań publicznych. Administracja jest zjawiskiem bardzo zmiennym, szczególnie w perspektywie chronologicznej. Przechodziła liczne transformacje na przełomie wielu lat i była różnie rozumiana w zależności od panującego ustroju i wielu innych czynników. Powyższe omówienie różnorodnego pojmowania pojęcia „administracja publiczna” służy ukazaniu ogromnego zróżnicowania w pojmowaniu form organizacyjnych, w których prowadzona jest działalność publiczna. Bardzo trudno

<sup>39</sup> Roman Sowiński, „Interes publiczny. Dobro wspólne, wartości uniwersalne, jako kategorie kształtujące pojęcie administracji”, w *Prawo do dobrej administracji*, red. Zygmunt Niewiadomski, Zbigniew Cieślak (Warszawa 2003), 42-43.

<sup>40</sup> Elżbieta Ura, *Prawo administracyjne* (Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2008), 21.

jest stworzyć uniwersalną definicję, która jednoznacznie określi, czym jest administracja publiczna, lecz można definiować to pojęcie w zależności od sytuacji czy celu, jakiemu służy. Trafny wydaje się pogląd niemieckiego uczonego E. Rorstoehffa, który mówi, że administracji nie da się zdefiniować, a jedynie można starać się lepiej lub gorzej ją opisać.

## 5. Definicja terminu „e-administracja”

Elektroniczna administracja to wykorzystywanie technologii informatycznych i telekomunikacyjnych w administracji publicznej. W ramach elektronicznej administracji zakłada się zmiany oraz usprawnienia organizacyjne, szeroką modernizację oraz optymalizację procesów administracyjnych pod kątem efektywności. *E-government* to proces ciągłego doskonalenia jakości rządzenia i świadczenia usług administracyjnych przez przekształcanie relacji wewnętrznych i zewnętrznych z wykorzystaniem Internetu i nowoczesnych środków komunikacji. Relacje zewnętrzne to relacje typu urząd – obywatel, urząd – podmiot gospodarczy oraz urząd – usługodawca, natomiast spośród relacji wewnętrznych wyróżniamy relacje urząd – urząd oraz urząd – pracownicy. „E-administracja” to administracja, w której powszechnie wykorzystywane są technologie informatyczne i komunikacyjne do usprawnienia realizacji zadań publicznych, głównie przez udostępnienie w kanałach elektronicznych usług publicznych (tzw. e-usług) wspierających realizację tych zadań.

W polskim prawodawstwie nie ma jednolitej definicji dokumentu. Dlatego też, tak ważne było stworzenie legalnej, a więc prawnej, definicji dokumentu elektronicznego. I tak, zgodnie z ustawą o informatyzacji działalności podmiotów realizujących działania publiczne, rozumie się przez to „stanowiący odrębną całość znaczeniową zbiór danych uporządkowanych w określonej strukturze wewnętrznej i zapisany na informatycznym nośniku danych (art. 3 pkt. 2 ustawy). Wymagane jest więc zapisanie tego dokumentu na nośniku, nie mogą to być tylko dane. Za dokument elektroniczny uznaje się także dane elektroniczne, dane w postaci elektronicznej, dane w formie elektronicznej, dane informatyczne i informacyjne w formie elektronicznej (art. 61 ust. 1 pkt 2 ustawy informatyzacji)”. Należy zauważyć, że podana powyżej definicja nie wymaga stosowania podpisu elektronicznego, mimo że tradycyjnie uważa się go za element istotny dla dokumentu elektronicznego.

W kontekście analizowanego terminu przyjmuje się, że e-administracja to wykorzystywanie technologii informatycznych i telekomunikacyjnych w administracji publicznej.



\* \* \*

Wokół definicji terminów: *governance*, *good governance*, „biurokracja”, „administracja publiczna” i „e-administracja” toczy się otwarta debata wśród badaczy różnych dyscyplin nauki. Jak wskazują przytoczone przykłady, pojęcia te rozumiane są dość różnorodnie. Warto jednak zwrócić uwagę, że w tych dość różnorodnych interpretacjach udaje się dostrzec pewne podobieństwa.

W odniesieniu do terminu *good governance* można go zdefiniować jako sprawowanie władzy publicznej w ramach wzajemnych relacji rządu, administracji publicznej i społeczeństwa, które cechuje się otwartością, partnerstwem, rozliczalnością, skutecznością, efektywnością i spójnością. Jest jednym z najbardziej naturalnych elementów ustroju i funkcji organizacji międzynarodowych rządowych i pozarządowych. Brak rządu światowego powoduje, że wspólne podejmowanie decyzji przez państwa jest konieczne.

Jednak nie można mylić terminu „dobre współrzędzenie” (*good governance*) ze „współrzędzeniem” (*governance*). Skoro „współrzędzenie” jest paradygmatem teoretycznym i analitycznym, akcentującym eksplanację, to „dobre współrzędzenie” jest koncepcją praktyczną i aplikacyjną, akcentującą zmianę. Przy czym możemy wyróżnić co najmniej sześć znaczeń pojęcia współrzędzenie: państwo minimalne, zarządzanie przedsiębiorstwem, nowe zarządzanie publiczne, dobre współrzędzenie (wówczas jako ekonomia rozwoju), system socjocybernetyczny czy samoorganizujące się sieci<sup>41</sup>.

W odniesieniu do terminu „biurokracja” należy zwrócić uwagę, że można tu wyróżnić dwa spojrzenia. Po pierwsze, „biurokracja” odnosi się do stanu idealnego, w którym byłaby ona odbierana przez interesantów pozytywnie, po drugie, mamy do czynienia ze stanem negatywnym, w dużej mierze faktycznym, z jakim się spotykamy na co dzień.

W odniesieniu do terminu „administracja publiczna” należy zwrócić szczególną uwagę, że w zależności od przyjętego stylu rządzenia przez aktualnie sprawującą władzę w państwie elitę polityczną można przyjąć, że jest to albo działalność państwowa, która nie jest ani ustawodawstwem, ani wymiarem sprawiedliwości, lub że jest to organizatorska działalność państwa, jednak na szczególną uwagę zasługuje przypomnienie, że etymologicznie termin „administracja” pochodzi od łacińskiego słowa *ministrare* oznaczającego „służbę”, dlatego „administrację publiczną” należałoby traktować jako służbę i aparat wykonawczy władzy, natomiast w odnie-

<sup>41</sup> Mark Thatcher, *Internationalization and Economic Institutions: Comparing European Experience* (Oxford: Oxford University Press, 2007), 21.

sieniu do terminu „e-administracja” przyjmuje się pogląd, że jest to proces ciągłego doskonalenia jakości rządzenia i świadczenia usług administracyjnych przez przekształcanie relacji wewnętrznych i zewnętrznych z wykorzystaniem Internetu i nowoczesnych środków komunikacji. Relacje wewnętrzne to relacje typu urząd – obywatel, urząd – podmiot gospodarczy oraz urząd – usługodawca, natomiast spośród relacji wewnętrznych wyróżniamy relacje urząd – urząd oraz urząd – pracownicy.

### Bibliografia:

Aghion Philippe, Durlauf Steven, redakcja, *Handbook of Economic Growth*. Amsterdam: North Holland, 2006.

Antoszewski Andrzej, Herbut Ryszard. *Leksykon politologii*. Wrocław: Wydawnictwo Atla 2, 2004.

Bealey Frank. *Dictionary of Political Science*. Oxford: Blackwell Publishers, 2000.

*Encyklopedia Naukowa PWN*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2017.

Hausner Jerzy, redakcja, *Administracja publiczna*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2005.

Jessop Bob. „Promowanie »dobrego rządzenia« i ukrywanie jego słabości: refleksja nad politycznymi paradygmatami i politycznymi narracjami w sferze rządzenia”. *Zarządzanie Publiczne* 40, nr 2 (2017).

Kaufmann Daniel, Kraay Aart, Mastruzzi Massimo. *Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006*. New York: World Bank Policy Research, Working Paper No. 4280, 2007.

Maurer Hartmut. *Ogólne prawo administracyjne*. Wrocław: Wydawnictwo Kolonia Limited, 2003.

Łętowski Janusz. *Prawo administracyjne dla każdego*. Warszawa: Wydawnictwo ECOSTAR, 1995.

Łukasiewicz Jan. *Zarys nauki administracji*, Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2007.

Osiński Joachim. *Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH, 2011.

Saurugger Sabine. *Theoretical approaches to European Integration*. New York: Palgrave Macmillan TJ International Ltd, 2014.

Thatcher Mark. *Internationalization and Economic Institutions: Comparing European Experience*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

Ura Elżbieta. *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2008.

Wawrzyniec Rudolf. *Koncepcja governance i jej zastosowanie – od instytucji międzynarodowych do niższych szczebli władzy*, Warszawa, 2010.

Wierzbowski Marek, redakcja, *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer, 2009.

Wojtaszczyk Konstanty. *Współczesne systemy polityczne*. Warszawa: Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne, 1992.

Zuba Krzysztof. *Biurokracja. Fenomen władzy w strukturach administracyjnych*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2007.

***Governance, good governance*, „biurokracja”,  
„administracja publiczna” i „e-administracja” –  
jako podstawowe pojęcia w dyskursie  
o społeczeństwie informacyjnym**

STRESZCZENIE

Otwarta debata wokół definicji takich pojęć jak: *governance, good governance*, „biurokracja”, „administracja publiczna” i „e-administracja” kontynuowana jest

wśród przedstawicieli polskich pracowników naukowych reprezentujących wiele różnorodnych dyscyplin nauki. Debata pokazuje, że powyższe pojęcia są rozumiane i interpretowane zupełnie inaczej. Dlatego warto zauważyć, że wymiana poglądów na temat ich odmiennych interpretacji prowadzi do odkrycia podobieństw i dzięki temu stwarza podstawy do wypracowania wspólnych stanowisk wobec omawianych pojęć.

**Słowa kluczowe:** „governance”, „good governance”, „biurokracja”, „administracja publiczna”, „e-administracja”

## **„Governance”, „good governance”, „bureaucracy”, „public administration” and „e-administration” as basic terms in the Discussion on Information Society**

### SUMMARY

198

---

An open debate on the definition of such concepts as “governance”, “good governance”, “public administration” and “e-administration” continues among the representatives of Polish academics representing a wide variety of disciplines. The debate shows that the above concepts are understood and interpreted quite differently. Hence, it is interesting to note that the exchange of views on their differing interpretations leads to the discovery of similarities and thus provides the basis for working out common positions on the discussed concepts.

**Keywords:** „governance”, „good governance”, „bureaucracy”, „public administration”, „e-administration”