
S Ł U Ź B A

C Y W I Ł N A

P Ó Ł R O C Z N I K

NR 3

JESIEŃ–ZIMA 2001/2002

ISSN 1640-6354



CZASOPISMO „SŁUŻBA CYWILNA”

Wydawca: Szef Służby Cywilnej

Rada Programowa:

Jacek Czapotowicz, Marek Dębicki, Maria Gintowt-Jankowicz, Maciej Graniecki, Jerzy Hausner, Hubert Izdebski, Jacek Jagielski, Antoni Kamiński, Lena Kolarska-Bobińska, Marek Kosewski, Barbara Kudrycka, Michał Kulesza, Jacek Kurczewski, Witold Mikułowski, Artur Nowak-Far, Jan Pastwa, Teresa Rabska, Grzegorz Rydlewski, Mirosław Stec, Ks. Maciej Zięba

Redakcja:

Redaktor Naczelny: Jacek Czapotowicz
Sekretarz Redakcji: Barbara Dziubińska
Opracowanie redakcyjne: Jolanta Darczewska
Małgorzata Zarębska

© Copyright by Urząd Służby Cywilnej

Adres redakcji:

Urząd Służby Cywilnej
al. J. Ch. Szucha 2/4, 00-582 Warszawa
tel.: (0-22) 694-70-13, faks: (0-22) 694-74-88
<http://www.usc.gov.pl>

Projekt graficzny: Magdalena Frankowska

Skład, druk i kolportaż:

Łącki i Skibniewski Oficyna Wydawnicza
Warszawa

Prenumerata:

Biuro Obsługi Prenumeratora BSC

27-200 Starachowice
ul. Radomska 29 lok. 412
tel.: (0-41) 275-60-61
0-607 144-002
faks: (0-41) 275-60-60
(0-22) 643-47-08

W 2002 r. ukażą się dwa numery.

Cena prenumeraty rocznej – 50 zł.

Wpłaty należy dokonywać na konto:

Łącki i Skibniewski Oficyna Wydawnicza
PKO BP XV O/Warszawa 15 10201156 123114052

Nakład: 1100 egzemplarzy

Spis treści

Od Redaktora	5
--------------------	---

ARTYKUŁY

Marek Kosewski

Kiedy urzędnicy naruszają wartości moralne i jak można to ograniczać	9
---	---

Pertti Ahonen

Monitoring strategiczny w procesie decyzyjnym: aspekty koncepcyjne, doświadczenia Polski i państw UE	23
---	----

Artur Nowak-Far

Sprawiedliwość decyzji administracji publicznej	35
---	----

Filip Jasiński, Rafał Pelc

Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich w systemie zarządzania administracją UE	55
---	----

Artur Górski

<i>Civil servans</i> czy <i>politicus servans</i> – w okresie międzywojennym i obecnie	70
---	----

SPRAWOZDANIA

Rola wyższej kadry administracji publicznej – wyzwania XXI wieku (XVI Międzynarodowy Kongres „Kształcenie i Doskonalenie Wyższej Kadry Administracji Publicznej”) (<i>Maria Gintowt-Jankowicz</i>)	98
---	----

Zarządzanie i administracja publiczna w XXI wieku: nowe tendencje i nowe techniki (XXV Międzynarodowy Kongres Nauk Administracyjnych) (<i>Jacek Czaputowicz</i>)	103
---	-----

Kooperacyjne sieci rządu (Sprawozdanie z XXIII dorocznej konferencji Europejskiej Grupy Administracji Publicznej – EGPA) <i>(Witold Mikułowski)</i>	107
--	------------

RECENZJE • OMÓWIENIA

Grzegorz Rydlewski: Służba cywilna w Polsce. Przegląd rozwiązań na tle doświadczeń innych państw i podstawowe akty prawne <i>(Jolanta Itrich-Drabarek)</i>	112
---	------------

Zarządzanie wiedzą w społeczeństwie uczącym się <i>(Jakub Skiba)</i>	117
---	------------

B. Guy Peters: Administracja publiczna w systemie politycznym <i>(Lidia Panasiuk)</i>	123
--	------------

Grzegorz Gorzelak, Bohdan Jałowiecki, Mirosław Stec (red.): Reforma terytorialnej organizacji kraju: dwa lata doświadczeń Jan Szomburg (red.): Polityka regionalna państwa – pośród uwikłań instytucjonalno-regulacyjnych <i>(Tomasz Grzegorz Grosse)</i>	130
---	------------

ADMINISTRACJA PUBLICZNA NA ŚWIECIE

Praktyka budowania postaw etycznych w kanadyjskiej służbie cywilnej <i>(Angelina Sarota)</i>	138
--	------------

Instytucje pozaministerialne w Wielkiej Brytanii <i>(Paweł Bartczak)</i>	145
---	------------

Nowe regulacje w wybranych krajach <i>(Filip Jasiński)</i>	149
---	------------

Od Redaktora

Polski system administracji publicznej, jaki ukształtował się w ostatnich dziesięciu latach, porównywany jest niekiedy do tzw. systemu łupów. Termin ten pochodzi od amerykańskiego prezydenta Andrew Jacksona, który użył go w 1829 r., stwierdzając, że nikt nie jest stworzony dla urzędu, a zarazem każdy ma wystarczające kwalifikacje, by zostać urzędnikiem. Wszystkie federalne urzędy administracyjne, od najniższych do najwyższych, powinny jako „łupy” przypadać zwycięskiej partii politycznej. Mechanizm ten nie sprzyja zachowaniom etycznym powodując, że władzę traktuje się jako okazję do zapewnienia sobie osobistych korzyści, a nie jako służbę innym czy dążenie do wspólnego dobra.

Zawód urzędnika bezpośrednio związany jest z wykonywaniem władzy nad obywatelami, wydawaniem decyzji ich dotyczących, regulowaniem dostępu do dóbr rzadkich a pożądaných (koncesje, zgody, zasiłki, pozwolenia, dokumenty). Na dzisiejszą kondycję etyczną urzędników wpływ mają uwarunkowania historyczne. W okresie PRL urzędników obowiązywała przede wszystkim lojalność wobec aparatu politycznego. To ona decydowała o możliwościach awansu. Brakowało czytelnych reguł prawnych określających system służby publicznej zarówno w sferze wartości, jak i praktyki, rozumianej jako procedura rekrutacji, model promocji, doskonalenia umiejętności zawodowych oraz system szkoleń.

Reguła zależności politycznej sprzyjała zachowaniom korupcyjnym, czyli wykorzystywaniu władzy publicznej dla korzyści osobistych lub grupowych. Urzędnicy mogli podejmować decyzje o charakterze arbitralnym niemal we wszystkich dziedzinach życia, począwszy od przyznania paszportu, poprzez talony na samochód, po przesunięcie w kolejce po mieszkanie w spółdzielni. Niedostatek wszelkiego rodzaju dóbr ułatwiał kupowanie lojalności politycznej. Istniała możliwość wymieniania tego specyficznego

dobra przez dysponentów władzy na korzyści osobiste. W systemie nomenklatury lojalność polityczna gwarantowała pewien immunitet.

Według badań prowadzonych przez Bank Światowy, korupcja jako zjawisko społeczne nie ma związku z „cechami narodowymi” danego społeczeństwa, a jest zawsze rezultatem wad strukturalnych systemu politycznego i gospodarczego, zwłaszcza zaś złego funkcjonowania instytucji publicznych. Nie można więc twierdzić, że Polacy są z natury bardziej podatni na korupcję niż inne narody. To nie jest kwestia charakteru narodowego, ale struktur społecznych, które mogą sprzyjać bądź przeciwdziałać zachowaniom etycznym. Właściwe rozpoznanie tych wad i sanacja struktur życia publicznego jest drogą do ograniczenia zjawisk korupcji.

Warto zauważyć, że jakość służby publicznej ma istotne znaczenie dla szeroko rozumianego rozwoju państwa. W świecie globalizacji państwa konkurują ze sobą, chcą przyciągnąć inwestycje i kapitał. Tymczasem kapitał jest kierowany tam, gdzie występuje lepsza służba publiczna. Innymi słowy, państwa konkurują jakością służby publicznej, która może mieć decydujące znaczenie przy podejmowaniu decyzji gospodarczych.

W raporcie okresowym Komisji Europejskiej zwraca się szczególną uwagę na jakość służby cywilnej w Polsce i jej przygotowanie do wdrożenia systemu prawa europejskiego. Korupcję i niski poziom etyczny urzędników publicznych uznano za dwa główne problemy na drodze do członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

Powszechnie zachowania nieetyczne to dzisiaj załatwianie posad dla rodziny i znajomych, organizowanie zamówień publicznych pod „ustawionego” wykonawcę w zamian za korzyści osobiste lub korzyści dla ugrupowania, z którym dany urzędnik jest związany. Niektórzy autorzy do takich zachowań zaliczają również pochlebstwo, działanie na emocje urzędnika oraz na jego poczucie wartości w celu uzyskania korzystnej dla siebie decyzji. Społeczeństwo źle postrzega uczciwość i rzetelność zawodową urzędników. Podczas badań przeprowadzonych przez CBOS respondenci, oceniając zawody ze względu na uczciwość i rzetelność, na pierwszych miejscach posta-

wili naukowców (62%), pielęgniarce (57%) i nauczycieli (43%). Najgorzej oceniono polityków (tylko 6% uważa, że rzetelnie i uczciwie wykonują swoje obowiązki), następnie urzędników samorządowych i państwowych (po 9%) oraz działaczy związków zawodowych (10%). Z innych badań wynika, że 59% społeczeństwa uważa, że wielu urzędników państwowych czerpie nieuprawnione korzyści z wykonywania swojej funkcji. Zarazem 86% respondentów sądzi, że korupcja stanowi „poważny problem” (46% – że „bardzo poważny”). Sfera polityki uważana jest przez opinię publiczną za jedną z dziedzin, w których korupcja występuje najczęściej. Niepokojące jest, że liczba osób przekonanych o przekupstwie urzędników państwowych ciągle rośnie.

Tymczasem od polityków i urzędników bardziej niż od innych wymagać się powinno przestrzegania norm uczciwości i bezinteresowności oraz działania w interesie publicznym. Obywatele oczekują, że politycy i urzędnicy publiczni będą przestrzegać standardów etycznych dotyczących uczciwości w sposób bardziej rygorystyczny niż inne grupy zawodowe oraz że będą działać na rzecz interesu wspólnego.

Mechanizmy, które zapobiegają korupcji urzędników, to administracja przyjazna dla obywatela, ustawiczne podnoszenie kwalifikacji zawodowych i świadomości etycznej urzędników oraz właściwy system wynagradzania urzędników. Wynagrodzenia w sferze publicznej nie powinny być rażąco niższe niż w sferze prywatnej.

Uczciwości zachowań urzędników poświęcony jest artykuł prof. Marka Kosewskiego. Urzędnik, tak jak każdy obywatel, chciałby zachowywać się godnie, w sposób etyczny, zgodnie z ogólnie przyjętymi normami postępowania. Stawiany jest on jednak nieustannie w sytuacji pokusy uzyskania jakiejś korzyści. Często szuka usprawiedliwień, akceptacji społecznej dla swoich wątpliwych etycznie działań. Gdy znajduje wiarygodne usprawiedliwienie, uspokaja swoje sumienie (np. wszyscy tak robią, muszą z czegoś utrzymać rodzinę, należy korzystać z okazji). Dla przerwania działań nie-

etycznych ważne jest, aby nie znajdowały one akceptacji społecznej, aby przecinać praktykę dostarczania usprawiedliwień.

Prof. Pertti Ahonen kontynuuje tematykę zarządzania strategicznego w administracji publicznej, podjętą w poprzednim numerze „Służby Cywilnej”. Artur Nowak-Far podejmuje temat sprawiedliwości rozdzielczych decyzji administracyjnych, a Filip Jasiński i Rafał Pelc opisują pozycję Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w systemie zarządzania administracją Unii Europejskiej. Artur Górski kontynuuje tematykę historyczną, zapoczątkowaną w pierwszym numerze „Służby Cywilnej”, porównując, na podstawie dyskusji sejmowych, wpływ świata polityki na świat urzędniczy w początkach II Rzeczypospolitej (1919–1922) i III Rzeczypospolitej (1992–1998). W numerze tym po raz pierwszy zamieszczamy sprawozdania z ważnych kongresów i konferencji międzynarodowych, w których uczestniczyli polscy naukowcy i praktycy.

Jacek Czaputowicz

Kiedy urzędnicy naruszają wartości moralne i jak można to ograniczyć?

*Marek Kosewski**

Dlaczego urzędnik państwowy (lub samorządowy) z kilkunastoletnim stażem pracy na stanowiskach decyzyjnych, ceniący sobie rzetelność, praworządność, bezstronność i polityczną neutralność, uważany za człowieka z takimi przymiotami nie tylko przez siebie samego, ale przez zwierzchników, rodzinę, przyjaciół i kolegów z pracy – narusza te wartości, które osobiście ceni? Trudno przecież przypuszczać, że ktoś przez całe życie się kamuflował, aby w końcu podpisać niekorzystny dla skarbu państwa kontrakt, stworzyć koleżeńską sitwę, która opanowała na krótko urząd, przyjąć do pracy szwagierkę bez kwalifikacji lub niezbyt godziwie dorabiać poza urzędem. Przyczyną naruszania przez urzędników standardów etycznych jest znalezienie się w sytuacjach pokusy lub upokorzenia i zbyt łatwe uznanie wiarygodności usprawiedliwień. Kiedy mówimy o usprawiedliwieniach, nie chodzi nam o zwykłe racjonalizacje, lecz o przekonania redukujące dysonans godnościowy, które czerpane są z podkultury środowiska zawodowego i urzędu lub uzgadniane w małych grupach koleżeńskich. Przykłady najczęściej spotykanych usprawiedliwień:

1. Powoływanie się na błędy, niekompetencję, straty i marnotrawstwo powodowane przez „tych z góry” – polityków i szefów. Z góry nie idą demoralizujące przykłady, lecz usprawiedliwienia.

2. „Tak się zawsze robiło” – przywoływanie złej tradycji, wygodnej lub osobiście korzystnej.

* Marek Kosewski – dr hab. psychologii, doc. w Instytucie Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego.

3. „Tak się robi i zarabia w systemie prywatnej gospodarki” – np. nie biorę łapówki, lecz prowizję od załatwianych spraw.

4. Niegospodarność i rozrzutność w gospodarowaniu funduszami pomocowymi lub zagranicznymi usprawiedliwiana jest tym, że są to pieniądze darowane i nikt szkody nie ponosi.

Przedstawiona dalej analiza wynika z badań wykonanych na zlecenie USC w okresie od czerwca do listopada 2000 r. Wynika z nich, że jeśli nie nastąpi koincydencja dwóch czynników:

- urzędnik nie znajdzie się w sytuacji pokusy lub upokorzenia,
- nie będzie miał wiarygodnych usprawiedliwień,

wówczas będzie mocno obstawał przy podstawowych wartościach urzędniczej etyki, ryzykując przykrościami lub nawet karierą. Referując wyniki tych badań, na początku przedstawię urzędniczą „sytuację władzy” i konsekwencje społeczno-psychologiczne, do jakich często prowadzi sprawowanie lub podleganie władzy. W drugiej części omówię pomocną rolę, jaką mogą odegrać regulacje etyczne w radzeniu sobie przez urzędników z „pułapkami godnościowymi” spotykanymi w trakcie pełnienia obowiązków służbowych.

Sytuacja władzy nad innymi

Urzędnik – czy to państwowy, czy też samorządowy – stawiać musi czoła wyzwaniom stwarzanym przez pełnioną rolę zawodową, których istotę dobrze opisuje to, co się dzieje pomiędzy ludźmi w społecznej sytuacji „władzy nad innymi”. Sytuacja „władzy nad innymi” charakteryzuje się następującymi właściwościami:

- Dysponowanie przez stronę posiadającą władzę jakimś „dobrem rzadkim”, do którego zainteresowanemu trudno jest znaleźć alternatywny dostęp.
- Wysoka użyteczność tego dobra dla strony podlegającej władzy.

- Duża uznaniowość (arbitralność) decyzji urzędnika oraz brak jej transparentności.

Iloczyn trzech czynników – trudności alternatywnego dostępu, użyteczności dobra i uznaniowości decyzji określają stopień posiadanej władzy nad innymi lub jej podlegania. Dwa pierwsze czynniki są nieodłącznie przypisane do sprawowania władzy państwowej lub samorządowej i nie mamy na nie wpływu. Natomiast duża arbitralność decyzji i brak przejrzystych procedur są niekorzystne dla systemu władzy. Powodują, że kusić korzyścią lub wywierać nacisk na urzędnika dla uzyskania przychylniej decyzji będzie wówczas także ten zainteresowany, który ma po swojej stronie wszelkie racje merytoryczne. Arbitralność wynikać może z szeregu niezależnych czynników: począwszy od bałaganu w dokumentacji i niejasnych lub sprzecznych przepisów prawa, aż po kwestie merytoryczne związane z charakterem sprawy, stopniem jej komplikacji, społecznymi uwarunkowaniami etc.

Przełożeni i podwładni

Każdy, kto władzę posiada, czyjejs władzy podlega – władza zawsze pociąga za sobą jakąś podległość. Patrząc od tej strony, władza urzędnicza tworzy dwie wzajemnie się uzupełniające role społeczne:

- „sprawowania władzy nad innymi”,
- „podlegania władzy innych”.

Urzędnik państwowy lub samorządowy jest wobec petenta w sytuacji posiadania władzy, zaś wobec innych urzędników czasem bywa w takiej sytuacji jako zwierzchnik. Badani urzędnicy rzadko wskazywali na petentów jako źródło stresu:

W relacjach z petentami nie spotkałem się w swojej pracy z sytuacjami trudnymi. Jeśli chodzi o przełożonych – często spotyka się brak kompetencji i doświadczenia, cynizm, obłudę.

Spotykam się czasem z agresją interesantów, osób starszych, które czują się pokrzywdzone systemem podziału rekompensat.

Dobrze radzić sobie w sytuacji „władzy nad innymi” potrafi człowiek o dużej dojrzałości i wykształconym właściwie systemie wartościowo-normatywnych przekonań, posiadający przy tym pewne umiejętności i techniki społecznego zachowania się. Urzędnik z reguły występuje jednocześnie w roli sprawującego władzę (przełożonego innego urzędnika lub tego, który ma władzę nad petentem) i podwładnego. Z chwili na chwilę musi **umieć przejść od roli, w której ma władzę, do roli tego, co władzy podlega** – nie powinien przy tym przenosić zasad postępowania, wyuczonych technik bycia z innymi czy też emocji i postaw z jednej roli do drugiej.

Konflikt między ministrem a wiceministrem (z różnych partii) – urzędnik pośrodku, dezorientowany – sprzeczne polecenia (...) „starano się nie podpaść żadnemu.

W jednym z urzędów przeprowadzono reorganizację, połączono dwie komórki organizacyjne w jedną, w celu stworzenia nowego stanowiska dyrektora dla osoby z klucza partyjnego, a z dotychczasowych dyrektorów zrobiono zastępców nowego dyrektora. Jeden z nich oszedł do innego urzędu w związku z niemożnością współpracy z niekompetentnym nowym przełożonym.

Zmiana co pół roku ekip rządzących, o innych poglądach na meritum spraw w urzędzie (...). Mądrzy ludzie bojkotowali głupie polecenia i starali się przeczekać (...).

Pułapki godnościowe – sytuacje pokusy i upokorzenia

Urzędnik jest poddawany manipulacji i naciskowi, które nieodłącznie związane są ze sprawowaniem władzy.

1. Ten, kto stoi po drugiej stronie jego biurka, próbuje postawić go w sytuacji **pokusy** i kupić jego życzliwość, proponując w zamian jakieś dobro posiadane – pieniądze, układy i wpływy, swój czas i wysiłek etc. Korzyść jest oferowana urzędnikowi za postępek niezgodny z tym, jak powinno wy-

głądać rozstrzygnięcie słuszne, sprawiedliwe i rzetelne. Jeśli ulegnie pokusie, zyska jakieś korzyści, lecz sprzeniewierzy się wartościom i tym samym utraci godność w oczach tego, kto go kupił oraz w opinii innych ludzi:

Przez okres 2 lat podatnik nie płacił należnego podatku i zwrócił się z wnioskiem o umorzenie zaległych należności. Kiedy poinformowano go, że decyzja będzie odmowna, wówczas zaproponował 20% kwoty umorzonej jako gratyfikację. Kazałam mu wyjść z pokoju.

Adwokat załatwiający sprawę (często także inni adwokaci) próbuje obejść przepisy i „załatwić” ją, czyniąc wiadome propozycje.

Z reguły proponowane korzyści nie są tak jawnie niegodne – dla urzędników średniego i wyższego szczebla dysponujących wiedzą i doświadczeniem często przybierają np. postać dobrze płatnych konsultacji, referatów lub wykładów:

Moja przyjaciółka pracuje w skarbowych służbach kontrolnych. Kiedyś przyszła i powiedziała, że ma propozycję dorobienia sobie paru złotych u pewnego przedsiębiorcy, którego wcześniej kontrolowała. Radziła się, co ma zrobić, czy przyjąć propozycję, bo ma duże wydatki, a płacę średnią. Z tego, co wiem, moja rada nie została wysłuchana, znajoma przyjęła tę propozycję, ponieważ stwierdziła, że większość kolegów z pracy tak robi. Dziś ma paru takich „klientów” i w ten sposób dorabia do pensji urzędnika skarbowego. (...) Etyka etyką, a ona z dzieckiem chce żyć przynajmniej na średnim poziomie.

Kolega prowadzący firmę szkoleniową zaproponował „za duże pieniądze” wykłady na temat omijania przepisów prawa w zakresie przedmiotu działania mojego urzędu.

Brak jest jasnych reguł określających pobieranie wynagrodzenia za wykłady dotyczące spraw, rozstrzyganych przez urzędnika. Jeśli organizująca konferencję firma jest zależna od niego, zakres kompetencji decyzyjnych obejmuje obszar działalności firmy, wówczas sprawa jest jasna. Jeśli brak jest takiego bezpośredniego związku – utrudnia to rozstrzygnięcie. Ja w takich

przypadkach nie odmawiam udziału w konferencji i pobieram wynagrodzenia. Odmowa udziału może być potraktowana jako brak chęci do przekazywania informacji, naruszenie jawności działań urzędu i obowiązku informowania partnerów społecznych. (...) Z obserwacji kolegów mogę wnioskować, że nie bronią się przed współpracą nawet z takimi firmami, które są zależne od ich decyzji.

2. Urzędnik jest stawiany w sytuacji **upokorzenia** poprzez **naciski** różnego rodzaju. Usiłuje się na nim wymusić decyzję korzystną dla kogoś, lecz niezgodną z przepisami, tak strukturalizując sytuację, aby lękał się niezyczliwości przełożonych, kolegów, utrudnień w rozwoju kariery zawodowej ze strony polityków, ostracyzmu rodziny etc. To, co zdaniem urzędnika słuszne, sprawiedliwe i rzetelne, jest zagrożone karą. Uniknięcie tej kary i ewentualne zyskanie innych korzyści wiedzie poprzez naruszenie wartości moralnych i wynikającą stąd utratę godności zarówno w opinii tego, który sytuację upokorzenia urzędnikowi stworzył, jak i w opinii otoczenia.

Naciski przełożonych

Przełożony łatwo może stwarzać drugiemu urzędnikowi **sytuacje upokorzenia**, żądając wykonania poleceń niezgodnych z jego przekonaniem o słuszności takiego postępowania:

Naciski przełożonego w sprawie przyjęcia do pracy osoby nie posiadającej kwalifikacji wymaganych na wolnym stanowisku pracy. Broniłam się przed tym, nikt mi nie pomógł, koleżanki i koledzy w pracy radzili: daj sobie spokój, i tak nic nie zmienisz. Przyjaciele byli tego samego zdania.

Kierownik jednostki organizacyjnej postępował z pracownikami despotycznie, przyjmował korzyści materialne od niektórych podwładnych i przekraczał obowiązujące przepisy. Komisja badająca sprawę napotkała na duże przeszkody i naciski, aby rzecz zbagatelizować – według oceny zwierzchników dobry szef to taki, którego pracownicy się boją, a on sam rządzi silną ręką. (...) Duże znaczenie ma dobór osób do komisji badającej sprawę. Można powołać osoby uległe, które podejmą decyzje, jakich życzą sobie zwierzchni-

nicy. Wystarczy jednak, że komisja będzie miała przynajmniej jedną osobę niepokorną – trudniej będzie sprawę zatuszować.

Bezpośrednia praca z protegowaną szefa (powiązania rodzinne), która przychodziła do pracy na 15 minut celem podpisania listy. Niewykonanie jej pracy przez innych groziło im represjami służbowymi. Jednakże zainteresowane osoby nie broniły się, bo nie miały wymaganego wykształcenia i były w „określonym” wieku.

Bezpośredni przełożony prosił o udostępnienie materiałów egzaminacyjnych przygotowanych do postępowania, w którym bierze udział jako kandydat. Odmówiłam. Udzieliłam informacji i zaproponowałam szczegółową rozmowę na temat dostępnego ogólnie zakresu postępowania egzaminacyjnego.

Wiceminister lub dyrektor departamentu wzywa specjalistę i dyktuje mu: proszę napisać tak a tak, przygotować taką a taką decyzję. Nie przyjmuję pani argumentów, to ja podpisuję decyzję i ja ponoszę odpowiedzialność. Wykonać.

Niedawno złożono skargę na wojewodę, że zatrudnił osobę karaną jako swojego doradcę ds. bezpieczeństwa. Urzędnicy sprawdzili sprawę i przygotowali decyzje dyscyplinujące wojewodę, po czym nagle okazało się, że „sprawa jest polityczna, a nie merytoryczna”. Wszystko poszło do kosza.

Naciski koleżeńskie

Bliski przyjaciel prosił mnie o udostępnienie indywidualnych danych statystycznych, do których mam dostęp służbowy. Odmówiłem. (...) Przyjaciel przy okazji spotkania w gronie prywatnym głośno opowiedział wszystkim z wyraźną pretensją o tym zdarzeniu. Do dzisiaj ma do mnie pretensję o to, że jestem niekoleżeński. Część obecnych tam osób była zdziwiona, że nie udostępniłem informacji. Tego typu zdarzenia występują często, a reakcją ludzi jest albo brak stanowiska, albo zdziwienie, że się czegoś nie załatwiło koledze.

Znajomy zwrócił się o udzielenie pomocy jego bratu, tj. żeby tak pokierować sprawą, aby brat nie musiał rozbierać budynku objętego nakazem rozbioru z art. 48 prawa budowlanego (samowola).

Czasem zdarzają się próby uzyskania przez znajomych dodatkowych informacji dotyczących przetargów. Informacje takie mogą mieć wpływ na wyniki wyboru oferenta. Jeżeli z prośbą taką zwraca się bliski znajomy, sytuacja jest trudna, ale udzielam jedynie informacji ogólnodostępnych.

Najczęściej zdarzają się dwa rodzaje trudnych sytuacji:

1. Petent, który przychodzi z prośbą o szybsze lub stronnicze załatwienie jego sprawy, przynosząc ze sobą prezent lub inną gratyfikację,

2. Kolega, który zwraca się z prośbą o zatrudnienie osoby mu bliskiej, o miernych kwalifikacjach.

Naciski rodzinne

Mimo podrzędnego stanowiska jakie zajmuję, ktoś z rodziny prosił mnie o pomoc w egzaminie, który miał się odbyć z udziałem komisji wojewódzkiej. Oferowano dowód wdzięczności. Moja decyzja była negatywna, pomógł mi w tym współmałżonek.

Rodzina naciskała – groziła mi utrata kontaktów rodzinnych – abym protegowała brata, którego zwolniono z powodu nadużywania alkoholu w miejscu pracy. Nie „załatwiłam” mu tej pracy. Nie mogłam narazić moich szefów i siebie na kompromitację. Brat pił nałogowo, sprawa wyszłaby prędzej czy później i trudno byłoby sobie spojrzeć w oczy. Przyjaciele doradzili mi, gdzie brat może zgłosić się na leczenie.

Naciski polityczne

To, co badani nazywają naciskami politycznymi, i związana z tym ich refleksja etyczna obracają się w rzeczywistości wokół zwykłej korupcji uprawianej pod szyldem politycznym:

- 1) przyjmowanie do pracy „swoich i zaufanych”,
-

- 2) nepotyzm, „faworyzowanie opcji rodzinno-politycznych”,
- 3) koteryjność przy rozdziale rozmaitych bonusów i korzyści.

Szef jednej z komórek urzędu podjął decyzje faworyzujące określoną opcję rodzinno-polityczną, pozostającą w sprzeczności z obowiązującą w urzędzie pragmatyką. Zgłosiłam nieprawidłowości szefowi urzędu. Brak ciągu dalszego – nie tylko konsekwencji w stosunku do sprawy, lecz także upomnienia, aby zaniechał podobnego postępowania w przyszłości. Powód – dobro urzędu jako spójnej całości i jedności mówiącej wspólnym głosem.

W związku z podziałem stanowisk z klucza partyjnego zastępca zwierzchnika starał się omijać mnie przy powierzaniu pewnych zadań (podwładnym) i szukać osób bliskich jego przekonaniom politycznym. Tworzyła się nieformalna sieć obiegu informacji i decyzji poza plecami regulaminowego zwierzchnika.

Podział stanowisk z partyjnego klucza powoduje mafijne układy w administracji. Nieetyczne zachowanie się jest aprobowane, ponieważ jest to koleś. Dopóki więc zatrudnienie urzędników będzie odbywało się na zasadzie: mierny, ale swój – a ma to cały czas miejsce – szkoda czasu na takie badania.

Trudne sytuacje zdarzają się wtedy, gdy przysyłane są na rozmowy kwalifikacyjne osoby, które do dokumentów składanych na daną ofertę dołączają rekomendację (wręcz skierowanie) organizacji politycznej, związkowej lub społecznej, połączone z określonym naciskiem (rozmowy telefoniczne etc.) ze strony wysyłających.

Moja instytucja w dużym stopniu jest uodporniona na działanie korupcyjne, ponieważ nie wydaje decyzji, które stanowią o ważnym interesie potentów. (...) Instytucja dysponuje zagranicznymi środkami, które są niezbyt efektywnie wydawane. Czy jest to problem etyczny? Inny problem to uzasadnienie istnienia instytucji. Czy usługi (produkty) instytucji są potrzebne odbiorcom – państwu, samorządom, odbiorcom indywidualnym? Znowu jest to problem globalny, określenia efektów pożądaných przez państwo i społeczeń-

stwo oraz ponoszonych na to nakładów. (...) Mówi się o restrukturyzacji przedsiębiorstw, lecz jakoś nikt nie zajmuje się restrukturyzacją (autentyczną, a nie udawaną) urzędów publicznych, zwłaszcza na szczeblu centralnym (czyżby obrona stref wpływów politycznych?). Takie zjawiska są chyba gorsze od klasycznej korupcji.

Zauważmy, że każda próba przekupstwa lub nacisku stanowi zagrożenie dla poczucia własnej wartości i godności urzędnika – druga strona widać zakłada, że można go kupić lub nastraszyć. Poradzenie sobie z sytuacją wymaga z jednej strony dużej dojrzałości emocjonalnej, a z drugiej „asertywności godnościowej”, czyli znajomości technik nonwiolencyjnego zachowania się, pozwalających uniknąć uległości, ominąć odpowiedź agresywną i znaleźć trzecią drogę, chroniącą własną godność i nie naruszającą godności innych.

Kilka definicji teoretycznych

W dalszych rozważaniach będę używał zamiennie terminu dysonans godnościowy z **dysonansem moralnym**, ponieważ dla większej jasności wyводу ograniczę się do zgodności zachowania z elementarnymi wartościami moralnymi, które w powszechnym odczuciu mają ważne znaczenie godnościowe.

Dysonans moralny to niezgodność przekonań o własnym uczynku oraz przekonań o sobie i o cenionych osobiście wartościach. Stanowi on szczególny przypadek dysonansu poznawczego. Dysonans moralny powstaje wówczas, gdy człowiek w sytuacjach pokusy lub sytuacjach upokorzenia sięgnie po korzyści.

Sytuacje pokusy tym odróżniają się od innych, że postępowanie człowieka znajduje się pod wpływem tylko dwóch dążeń – godnościowego dążenia do wartości i dążenia do korzyści. Jednocześnie struktura sytuacji zmusza jednostkę do alternatywnego wyboru pomiędzy cenioną wartością a korzyścią własną, czyniąc niemożliwym zaspokojenie obydwu tych motywów naraz.

Sytuacje upokorzenia stanowią kwalifikowaną postać sytuacji pokusy i zdarzają się wtedy, gdy alternatywa ma trochę inną postać:

a) wybór osobiście cenionej wartości jest zagrożony surową karą,

b) jej uniknięcie (i ewentualne uzyskanie jeszcze innych korzyści) wymaga uległości i demonstracyjnego zanegowania, zaparcia się tej wartości.

Dysonans moralny redukowany jest **usprawiedliwieniami**. Są to – zgodnie z teorią dysonansu poznawczego L. Festingera – pewne przekonania, oceny i twierdzenia, jakimi ktoś może się posłużyć, aby zredukować swój dysonans moralny. Są to także okoliczności, które nadają wiarygodność tym przekonaniom, i tym samym czynią taką redukcję dysonansu możliwą. Usprawiedliwienia to więc także zdarzenia, stany rzeczy, zachowania własne i innych ludzi, przekonania, uznane obyczaje i normy społeczne etc. Wspólna jest dla nich jedna właściwość: przywołane przez człowieka mają zdolność redukcji dysonansu moralnego.

Wiarygodność usprawiedliwień powstaje i utrzymuje się dzięki procesowi społecznego ich uzgadniania – np. bierze się z głośnego lub milczącego wspierania ich przez osoby znaczące, z poparcia grupy, w której ramach człowiek żyje: rodziny, kolegów w pracy; z akceptacji usprawiedliwień przez podkulturę grupy lub szerszą kulturę macierzystą. Usprawiedliwienia mają różny poziom subiektywnej wiarygodności, wyrażający się w ich różnej **zdolności do redukcowania dysonansu moralnego**. Spora część wyzwań etycznych urzędników państwowych dotyczy kwestii zawikłanych, zrozumiałych tylko dla specjalistów i objętych z natury tajemnicą lub klauzulą poufności. Bliscy z rodziny nie są w nich stroną, z którą można by uzgodnić usprawiedliwienia. Większość usprawiedliwień odstępowania od zasad, wartości i norm postępowania **urzędnicy uzgadniają więc w pracy, w grupach i kontaktach koleżeńskich pomiędzy sobą**.

Najczęściej usprawiedliwienia wiarygodność uzyskują tylko **w pewnym zakresie zmienności sytuacji pokusy**. Na przykład panie, wynoszące z biura papier i mazaki dla swoich dzieci, nigdy nie oszukają ekspedientki, która

wydała im za dużo reszty. Paniom z innego biura nie zdarza się wynoszenie czegoś do domu, ale bez żenady prowadzą prywatne rozmowy ze służbowego telefonu itp.

Po to, aby usprawiedliwienia utrzymały swą wiarygodność, proces społecznych uzgodnień **nie może ulec przerwaniu**. Ludzie nie uzgadniają usprawiedliwień raz na zawsze, lecz stale muszą je z różną intensywnością podtrzymywać. Proces ten najczęściej przerywany bywa wtedy, gdy zjawia się ktoś odważny i **znika jednomyślność** w uzgadnianiu ich wiarygodności. Dlatego ludzie **jawnie** „korzystają z okazji”, nie kryjąc się z tym w pewnym kręgu lub grupie, jakie i za co czerpią korzyści. Taka jawność i brak protestu innych stwarza domniemanie społecznej akceptacji i pozwala każdemu z osobna uważać, że „jest moralnie w porządku”.

Wnioski dla unormowań etycznych

Z przeprowadzonych badań wynika, że urzędnikom nie brakuje ani wiedzy normatywnej, określającej, co jest legalne, a co jest niezgodne z przepisami, ani wiedzy etycznej, określającej, co jest dobre, a co złe moralnie:

Zachodziła konieczność wydania decyzji o charakterze socjalnym, istotnie wpływającej na sytuację życiową znajomego wnioskodawcy. Pozytywne załatwienie sprawy miało dla niego charakter „być albo nie być”. Litera przepisu nie pozwalała jednak na wydanie decyzji pozytywnej – parametr określający jej dopuszczalność był ułankowo przekroczony. Mimo tego sprawę załatwiłem na „tak” – gdyby trafiła do weryfikacji drugoinstancyjnej, nie zostałaby utrzymana. Uprawomocniła się, bo nikt się nie odwoływał. Zanim podjąłem decyzję, przeprowadziłem długą rozmowę ze współmałżonkiem, rozważając dylemat: prawo czy życie. Jakiś czas po tym znajomy niespodziewanie zaproponował mi zajęcie eksponowanego stanowiska – jego poparcie było decydujące. Poprosiłem o kilka dni do namysłu, sprawę zachowałem w absolutnej dyskrekcji, nawet przed współmałżonkiem. Odmówiłem propozycji.

Jestem mieszkańcem małego 20-tysięcznego miasteczka, większość znaczących ludzi zna mnie osobiście i niezręcznie mi mówi o konkretnych przypadkach zmuszających mnie do trudnego etycznie wyboru. Wielu tych ludzi podjęło próby „załatwiania” korzystnych dla siebie spraw poza kolejnością, bez stosowania właściwych procedur etc. Kategorycznie wówczas odmawiam – odczuwam na skutek tego „chłodny” stosunek do mnie w czasie spotkań prywatnych.

Bliskiemu znajomemu, czując się zobowiązany osobistymi powiązaniem, załatwialem sprawę, wymagającą z mojej strony znacznego zaangażowania. Petent w trakcie drugiej wizyty z tym związanej przyniósł do mojego gabinetu „prezent”, sugerując, abym potraktował to jako coś osobistego. Mimo naszych związków pozasłużbowych sytuacja była jednoznaczna. Odmówilem.

Trudne sytuacje:

1. Jak odmówić przyjęcia do pracy osoby narzucanej z góry przez zwierzchników,

2. Jak zwolnić po okresie próbnym pracownika, który nie nadaje się do pracy, lecz był polecany przez kolegę.

Dla skuteczności oddziaływania **unormowań etycznych** najważniejsze są szczegółowe omówienia konkretnych przypadków, wskazujące, jak postąpić w najczęściej spotykanych sytuacjach „trudnego wyboru” – pokusy lub upokorzenia. Ich znaczenie polega nie na tym, że mówią urzędnikowi, co etyczne, a co nieetyczne, lecz na tym, że w najczęściej przezeń spotykanych sytuacjach pokusy **nie pozwalają mu zaakceptować usprawiedliwień** dla odstąpienia od wartości moralnych.

Urzędnikom brakuje z reguły umiejętności trafnego rozpoznania małej wiarygodności utartych i podtrzymywanych w otoczeniu usprawiedliwień. W konsekwencji brakuje im trafnego oglądu sytuacji ich osobiście dotyczących – te bowiem, które dotyczą innych, widzą wyraźnie i właściwie oceniają. Urzędnikom brakuje także „technik społecznego bycia” w trudnych

rolach stwarzanych przez sytuację „władzy nad innymi”, w radzeniu sobie z manipulacją ze strony przełożonych, kolegów i przyjaciół oraz rodziny. Ci, którzy radzą sobie dobrze z wyzwaniami sytuacji zawodowej, osiągnęli to na drodze „życiowego doświadczenia”, metodą prób i błędów, a nie systematycznego instruktażu lub szkolenia.

Monitoring strategiczny w procesie decyzyjnym: aspekty konceptyjne, doświadczenia Polski i państw Unii Europejskiej

*Pertti Ahonen**

Kontekst analizy

Wiele państw Europy Środkowej i Wschodniej stara się obecnie o członkostwo w Unii Europejskiej. Polska jest krajem największym z nich zarówno gdy idzie o liczbę ludności, jak i wielkość gospodarki. Jest także znacznie zaawansowana w swych przygotowaniach do wejścia do Unii. Badania prowadzone przez instytucje UE wskazują jednak, iż Polska musi jeszcze wprowadzić nieco zmian, by jak najszybciej stać się pełnoprawnym jej członkiem.

Bardzo interesujących, wartych wnikliwszej analizy wniosków dostarczyły badania przeprowadzone w ramach jednego z projektów Phare. Projekt ten, zakończony w listopadzie 2000 r., skupił się na ocenie rozwoju polskiej administracji publicznej ze szczególnym uwzględnieniem kwestii jego monitorowania. Projekt objął m.in. analizę doświadczeń państw członkowskich Unii Europejskiej i możliwości ich zastosowania w Polsce jako wzorów „dobrej praktyki” czy „standardów”. W tym aspekcie projekt miał charakter strategiczny – jego celem było wsparcie wysiłków polskiego rządu o stworzenie efektywnej administracji publicznej.

*Dr Pertti Ahonen – profesor Europejskiego Instytutu Administracji Publicznej, Maastricht, Holandia.

Monitoring a reforma administracji publicznej w Polsce

Określenie „monitoring” (lub „monitorowanie”) pochodzi z języka angielskiego i ma zakres znaczeniowy zbliżony do określenia „ocena”. To ostatnie jest terminem używanym często w odniesieniu do działań państw członkowskich Unii Europejskiej, OECD, instytucji UE, a w szczególności Komisji Europejskiej w zakresie rozwoju administracji publicznej.

Określenia „monitorowanie” i „ocena” nie zawsze jednak są łączone w publikacjach naukowych. Wyjątek czynią tu w swej niedawno opublikowanej książce Owen i Rogers¹. Pojęcie „monitorowania” odnoszą oni do pewnego podstawowego rodzaju oceny, w której:

- uwagę skupiamy na czystej efektywności, wyrażanej albo w kategoriach liczbowych, albo jedynie w postaci ogólnej oceny wydajności i sprawności administracyjnej,

- występuje tendencja do obejmowania badaniem nowych programów polityki rządu oraz ich zmian dostosowawczych,

- badaniem obejmujemy rzeczywiste zmiany zachowań wynikające z reform strukturalnych.

Tym, co odróżnia monitorowanie od jakiegokolwiek innego rodzaju oceny, jest zakres czasowy działań nań się składających:

- typowe jest monitorowanie *ex nunc*, tj. obejmowanie badaniem tego, co dzieje się tu i teraz. Służy ono do sterowania w czasie rzeczywistym i zmiany polityk oraz programów zaraz po zidentyfikowaniu błędów w ich realizacji;

- monitorowanie nie skupia się na najlepiej znanych czynnikach oceny, tak jak to jest w przypadku oceny *ex post*, chociaż zawiera także elementy analizy już po wystąpieniu zjawiska. Jest wykorzystywane do stwierdzenia,

¹ J. M. Owen, P. Rogers, *Program Evaluation: Forms and Approaches*. London 1999.

czy osiągnięto zamierzone cele, a jeśli wystąpiły efekty uboczne – do odpowiedniego ich skorygowania;

– monitorowanie obejmuje także ocenę *ex ante*, chociaż okazuje się w tym zakresie narzędziem nie najlepszym. Ważnym przykładem europejskiej praktyki tego rodzaju monitoringu jest ocenianie propozycji krajowych w ramach realizacji programów funduszy strukturalnych jeszcze przed dokonaniem alokacji zasobów finansowych na ich wdrożenie.

Niniejszy artykuł opiera się na materiałach opracowanych w trakcie realizacji wspomnianego projektu Phare oraz na badaniach własnych autora². Projekt obejmował badania praktyki monitorowania w państwach członkowskich UE i niektórych innych krajach. W projekcie Phare doświadczenia innych administracji publicznych traktowano jako potencjalne źródła „dobrej praktyki” czy wzory „standardu”, które mogłyby zostać wzięte pod uwagę przez polski rząd.

Ważnym aspektem badań była identyfikacja wyzwań stojących przed Polską w zakresie monitorowania oraz wdrożenia owej „dobrej praktyki” i „standardów”. Takie podejście wymagało także określenia potencjalnych przyszłych potrzeb, jakie mogą wystąpić w polskiej administracji publicznej.

Doświadczenia państw UE i innych krajów w zakresie monitorowania

Na podstawie doświadczeń innych krajów w zakresie wypracowywania rozwiązań systemowych można sformułować pewne wskazówki dla Polski. Należy przy tym zauważyć, iż praktyki te są bardzo zróżnicowane. Niektóre z nich mogą jednak okazać się przydatne dla polskiej reformy administracji publicznej.

² P. Ahonen: *Hallituksen evaluaatiotuki* (w języku fińskim z angielskim podsumowaniem pt. *Evaluation Support for Government*). Fińskie Ministerstwo Finansów, Helsinki 1997.

Monitorowanie i ocenianie efektywności wdrażania programów rządowych jest na tyle ugruntowane, by usprawnić i zinstytucjonalizować ocenianie reform administracji publicznej. Szczególnie wartościowy jest tu dorobek Wielkiej Brytanii i Francji.

W Anglii istnieje długa tradycja monitorowania i oceniania reform przez urząd premiera. Kolejni premierzy zwykle organizowali te procesy w różny sposób. Tego rodzaju elastyczność może jednak okazać się niemożliwa w systemach wielopartyjnych i takich, gdzie rząd tworzą koalicje dwu lub więcej partii.

Innowacje wypracowane we Francji dotyczą m.in. tworzenia specjalnych komitetów składających się z ekspertów ośrodków naukowych, powołanych do prowadzenia oceny i monitorowania. Ciała takie działają pod auspicjami premiera. Podobne struktury funkcjonują także w Holandii. Cechą szczególną rozwiązania francuskiego jest jednak bardzo silna koordynacja działań osiągana dzięki licznym międzyministerialnym spotkaniom roboczym.

Kanada – kraj członkowski OECD – stanowi najlepszy znany przykład, w jaki sposób rząd stosuje planowanie strategiczne do tworzenia swojego głównego programu oraz do usprawniania procesów decyzyjnych. Typowo kanadyjskim określeniem jest tzw. rządowa „teka strategiczna”. Oznacza ona „bagaż”, którego niesienia i wykorzystania w swoich pracach, aż do następnych wyborów, podejmuje się każdy rząd po rozpoczęciu działalności. Zawartość teki musi być odpowiednio dobrana i zawierać szczególnie preferowane przez rząd obszary strategiczne wyposażone w odpowiednie wytyczne, zasady i narzędzia, które pozwolą uzyskać pożądane wyniki.

Spośród krajów członkowskich UE Finlandia świadomie czerpie z doświadczeń kanadyjskich. Jej rządy próbują określać „tekę strategiczną” w zakresie polityk, programów oraz monitorowania. Obejmuje ona także inicjatywy legislacyjne, które dany rząd chce wnieść pod obrady parlamentu podczas kadencji. W Finlandii monitoring służy do sprawdzania, czy „teka strategiczna” jest wdrażana: ministrowie składają sprawozdania, w których mu-

szą stwierdzić, czy wdrażają jej elementy – czy opracowali projekty aktów do przedłożenia parlamentowi. To, iż w Kanadzie jest system dwupartyjny, a w Finlandii wielopartyjny, stanowi interesujący element kontekstu, w którym realizuje się proces monitorowania.

Możliwa jest także daleko idąca instytucjonalizacja oceniania; najlepszym tego przykładem jest Holandia. Holendrzy wprowadzili u siebie system, w którym ocenianie wykorzystywane jest już przy tworzeniu budżetu na najniższym szczeblu zarządzania państwem. Z jego koncepcji i narzędzi korzysta się również do badania wydajności na wyższym szczeblu. Na szczeblu najwyższym bada się efektywność strategii społecznych i ekonomicznych. Działania oceniające są wspomagane przez specjalną jednostkę wspierającą holenderskiego Ministerstwa Finansów, jednakże ocenianie jest zasadniczo obowiązkiem każdego z ministerstw w zakresie jego kompetencji związanych z tworzeniem strategii społecznych i ekonomicznych.

Warto zauważyć, iż premier Holandii nie jest wspomagany przez silnych ministrów, ponadto ma w stosunku do innych członków pozycję *primi inter pares*. To, iż wielu ostatnio urzędujących premierów wykazywało wyraźną inicjatywę administracyjną, jest raczej wynikiem ich silnych osobowości politycznych, nie zaś szczególnego wsparcia administracji.

Poszczególne programy reform, inicjowane w krajach członkowskich UE, często zawierały elementy monitorowania i oceniania. Przykład stanowią tutaj mogą Wielka Brytania, Finlandia oraz Szwecja. Rząd premiera Tony'ego Blaira podał nawet na swojej stronie internetowej około 170 celów strategicznych. Wiele z tych celów jest opatrzonych wskazówkami dotyczącymi sposobów ich osiągnięcia, choć często są to tylko ogólnie sformułowane cele jakościowe, zrozumiałe z natury rzeczy.

Finlandia dokonała wszechstronnej oceny kilku reform administracji publicznej. Wykorzystała w tym celu rozległe doświadczenia naukowców brytyjskich, wynikiem ich prac było również studium opublikowane w 1997 r. Szwecja natomiast przystępuje obecnie do wdrażania wszechstronnej reformy administracji publicznej, wyraźnie dążąc do prowadzenia jej systema-

tycznej oceny przy użyciu wcześniej przygotowanych wskaźników osiągnięcia celów.

Polska może skorzystać z doświadczeń krajów członkowskich w przypadkach, gdy przyjęte przez nie rozwiązania dowiodły swej dostatecznej elastyczności. Mogą być to rozwiązania wdrażane *ad hoc*. Polska może się także oprzeć na zinstytucjonalizowanym podejściu do problemu monitorowania i oceniania. Na poziomie minimum instytucje rządowe mogą jedynie nabywać wiedzę fachową z zakresu monitoringu i oceny, zlecając prowadzenie odpowiednich badań podmiotom zewnętrznym, a następnie wykorzystywać ich wyniki. Nawet w ramach rządu ministerstwa mogą zlecać dokonywanie ocen podmiotom zewnętrznym w stosunku do nich, tzn. rządowym agencjom badawczym, które dodatkowo mogą na tym polu konkurować z uniwersytetami oraz innymi, nawet prywatnymi firmami. Warto jednak zauważyć, iż tego typu praktyka wymaga odpowiednio dużych zdolności oceny jakości usług, znacznego ustabilizowania instytucjonalnego, doświadczenia ekspertów podejmujących się prac, jak również dużego zaufania w relacjach pomiędzy osobami zlecającymi badania i osobami je przeprowadzającymi.

Państwa członkowskie UE oraz inne kraje OECD mają różne, ale zasadniczo wartościowe doświadczenia z korzystania z rządowych ośrodków intelektualnych (*think tanks*) w procesie tworzenia strategii rządowych oraz ich monitoringu i oceny. Ogólnie jednak można stwierdzić, że tylko ośrodki ściśle związane z rzeczywistym tworzeniem strategii są w stanie szybko służyć radą. Praca wielu innych placówek tego typu ma zdecydowanie inny charakter – bardziej podstawowy i zarazem długoterminowy. Brak jest rozwiązań uniwersalnych, trzeba je za każdym razem tworzyć w konkretnym celu.

Publiczne instytucje kontrolne zmierzają w wielu krajach członkowskich UE w kierunku prowadzenia kontroli osiągnięć (*performance auditing*) oraz oceniania. Najbardziej znanym przykładem takiej tendencji jest Główne Biuro Rachunkowe (General Accounting Office) działające od lat 60. w Stanach Zjednoczonych, które na wielką skalę zajmuje się obecnie oceną programów

rządowych. Wiele państw członkowskich tworzy podobne struktury. Tak było na przykład w Szwecji, gdzie wiodącą instytucją oceniającą stało się już w latach 70. Państwowe Biuro Kontroli oraz w Wielkiej Brytanii, gdzie Krajowy Urząd Kontroli nabrał podobnego znaczenia na początku lat 90.

Podobne procesy mają miejsce nie we wszystkich krajach członkowskich Unii. Szybkie postępy na tym polu poczyniła północ i północny zachód Europy, natomiast na zachodzie i południu proces ten jest wolniejszy. Istnieją tu inne sposoby badania osiągnięć i prowadzenia ocen niż za pomocą instytucji kontrolnych. Działalność instytucji kontrolnych jest jednak jedną z szans na promowanie osiągnięć i oceniania. Mogą one również podjąć się monitorowania i oceniania reform realizowanych przez rząd.

Nie da się ustalić jednego prawidłowego sposobu organizacji funkcji rozwoju administracji publicznej. W krajach członkowskich UE ministerstwa do spraw administracji publicznej podlegają najczęściej nie premierowi, lecz innemu ministrowi. Spotyka się tu także rozwiązania dualne, polegające na tym, że dwa ministerstwa realizują funkcję rozwojową. Co więcej, nawet jeżeli za funkcje związane z ogólną administracją publiczną odpowiada jedno ministerstwo, to same funkcje faktycznie mogą być oddzielne. To samo odnosi się do monitoringu administracji publicznej – rozwiązania są tu różne, od zunifikowania do rozdzielenia. Ponadto niezależne instytucje, takie jak najwyższe organy kontrolne, mogą ewentualnie przyjąć aktywną rolę w monitorowaniu i ocenianiu strategii i reform. Tutaj również istnieje więcej niż jedno „prawidłowe” rozwiązanie, a także mnóstwo rozwiązań „nie-dobrych”.

Monitorowanie w Polsce i wyzwania jego rozwoju

Monitorowanie polityk i programów rządowych okazuje się być w Polsce interesującym zagadnieniem, a jednocześnie dużym wyzwaniem. Uderza wielość organizacji zajmujących się tym procesem – zlecających monitorowanie, wykorzystujących jego wyniki, prowadzących badania oraz wspomagających je w ten czy inny sposób. Organizacje te oraz związki pomiędzy

Tabela 1

Przeгляд organizacji zajmujących się monitoringiem w rządzie Polski

Organizacja	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (KPRM)				Ministerstwo Finansów (MF)	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA)
	Ogólnie	Departament Programowy	Departament Analiz i Prognoz	Departament Monitoringu (połączony w 2000 r.)		
Charakter	Podwójny: od lipca 2000 wspomaga KPRM oraz premiera; w przeszłości ważniejsza	Pomaga rządowi w programowaniu jego strategii	Bada opinie publiczną w odniesieniu do strategii rządowych	Powołany do monitorowania czterech kluczowych reform	W latach 1997 – 2000 bardzo niezależne	Wyspecjalizowane ministerstwo, nacisk na terenową administrację publiczną
Powiązania pomiędzy organizacjami	Plan utworzenia nowego departamentu planowania budżetowego	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Połączył się z departamentami programowym oraz analiz i prognoz	Niewykluczone utworzenie lustrzanej jednostki w KPRM	Terenowa administracja publiczna podlega rządowi centralnemu (województwie)
Mocne punkty	Znaczne kadry; mieszanek urzędników służby cywilnej i z nadania politycznego	Powinien odegrać zasadniczą rolę we wspieraniu programowania	Opinia publiczna jest ważnym elementem udanego <i>governance</i> (rządzenia)	Wraz z postępem reform być może wypełnił swoją rolę	Wyspecjalizowane ministerstwo	Solidna jednostka monitorująca reformę regionalnej administracji publicznej
Słabe punkty	Raczej zbyt duże kadry; zbyt sztywne struktury	Mógłby lepiej służyć swojemu celowi	Sam nie wystarczy; potrzebne są także analityczne aspekty monitoringu	Reformy postępowały swoim tempem; monitoring nie odegrał chyba istotnej roli	Może osłabić lustrzaną jednostkę założoną w KPRM	Zbyt słabe, by zajmować się ogólnokrajową administracją publiczną
Szanse	Może skutecznie prowadzić i kierować tworzeniem strategii	Może znacznie pomóc w programowaniu	Może zostać włączony w monitoring analityczny	Monitoring jest wciąż potrzebny	Należy rozważyć rolę w monitoringu	Szansą jest zajęcie się ogólnokrajową administracją publiczną
Zagrożenia	Wiele; centralizacja, ale także dezintegracja	Odsunięcie od faktycznego tworzenia strategii	Pozostaje funkcją PR	Zanikanie monitoringu i oceniania	KPRM tworzy konkurencyjną jednostkę	Ogólnokrajową administracją publiczną nie zajmuje się żadna jednostka

MONITORING STRATEGICZNY W PROCESIE DECYZYJNYM

Ministerstwa branżowe	Rządowe Centrum Studiów Strategicznych (RCSS)	Główny Urząd Statystyczny (GUS)	Komitet Badań Naukowych (KBN)	Najwyższa Izba Kontroli (NIK)	Regionalne Izby Obrachunkowe (RIO)	Komitet Integracji Europejskiej i UKIE	Planowany Główny Urząd Administracji Publicznej (GUAP)
Odpowiedzialne za poszczególne działy	Niezależna instytucja podległa KPRM	Niezależna instytucja	Niezależna instytucja	Bardzo niezależna instytucja	Kontroluje finanse gmin	Podlega KPRM i sektorowi rządu kierowanemu przez premiera	Zunifikowana agencja ds. administracji publicznej podległa KPRM i premierowi
Potrzebna jest koordynacja np. w monitorowaniu reform	Powinno być wykonane specjalne badania odnośnie monitoringu	Powinien być dostarczać danych dla monitoringu	Powinien proponować ekspertów od monitoringu reform	Powiązania z MF	Koordinacja między NIK a RIO	Powinien łączyć głównych decydentów w rządzie	Z elementów MSWiA, RCSS, KPRM
Wyspecjalizowane ministerstwa	Potencjał analityczny	Potencjał analityczny	Zasadniczo może działać jako bank danych	Zajmuje się podstawową kontrolą w odniesieniu do regulamności	Kontroluje gminy	Wspiera działania przedakcesyjne i procesy integracyjne	Połączyłyby obecnie rozdzielone funkcje
Ministerstwa pracują oddzielnie, zwłaszcza w rządach koalicyjnych	Bardzo niezależne i słabo związane z innymi organizacjami	Dane statystyczne źle skoordynowane czasowo, by wspierać podejmowanie decyzji politycznych	Brak ugruntowanego zaufania pomiędzy administracją publiczną a naukowcami akademickimi	Nie jest jeszcze gotowy na kontrolę osiągnięć i ocenę programów	Cechuje się złożonym systemem szczegółowej kontroli	Postrzegany jako wymagający wzmocnienia potencjału	Czy KPRM i premier będą w stanie dobrze zarządzać scentralizowanym rozwojem?
Koordynacja obiecuje dobre wyniki	Integracja, by służyć rządowi	Integracja, by wspierać rząd	Szansa po dopracowaniu działań badawczych	Obiecuje wprowadzenie kontroli osiągnięć i oceny	Połączenie z NIK? Stosunki z MF?	Stwarza dobre szanse po wzmocnieniu potencjału	Szansa, jeżeli zostanie spokojnie wdrożona
Brak koordynacji w rządach koalicyjnych	Pozostaje bardzo niezależne	Zbyt słabo zintegrowany, by służyć rządowi	Nie pomoże rządowi w łączności z badaczami	Nie spełni obietnic	Biurokratyzacja, nadmiar kontroli	Nie będzie dostarczał zasadniczego wsparcia	Przerost organizacyjny, źle zintegrowane części

Tabela 2

Analiza funkcji monitoringu stosowanego w Polsce

Aspekty monitoringu	Temat monitoringu	Główny program rządu (jego program polityczny, niezależnie od tego, czy spisany w formie porozumienia koalicyjnego, czy też nie)
1. Wstępne		
Normy, plany i standardy monitoringu	Rzeczywiste programy i projekty monitoringu	Zgodne z decyzją rządu
Rzeczywiste programy i projekty monitoringu	Rozwój monitoringu	Po umowie koalicyjnej 1997 r. poczyniono zdecydowane kroki
Rozwój monitoringu	Brak oznak, jako że wysiłki nie były w pełni owocne	
2. Rzeczywiste wdrożenie monitoringu		
Podejścia teoretyczne (np. księgowość, analiza ekonometryczna, wskaźniki społeczne, jakościowe <i>case studies</i> itp.)	Metody i plan monitoringu (np. porównania <i>ex ante</i> – <i>ex post</i> , tylko <i>ex post</i> , porównania np. z innymi państwami lub regionami i gminami w kraju)	Mocny nacisk na poszczególne wskaźniki
Zbieranie danych (np. statystyki publiczne, badania opinii, analiza przypadków jakościowych, ich mieszanki)	Analiza i przetwarzanie (np. analiza statystyczna danych statystycznych lub opinii, analiza jakościowa)	Decyzje <i>ex ante</i> czy <i>ex post</i> powinny zapadać po rozważeniu, czy program wykonano, osiągając cele?
Sprawozdawczość (np. niepubliczna dla przywódców politycznych, sprawozdawczość publiczna, różne raporty w zależności od odbiorców)	Rozpowszechnianie informacji (np. konferencje prasowe, oświadczenia premiera itp.)	Opóźnienia statystyczne; przypadki jakościowe oraz mieszane
Rozpowszechnianie informacji (np. konferencje prasowe, oświadczenia premiera itp.)	Istota tego monitoringu nie wymaga szczególnego przetwarzania	
3. Wykorzystanie wyników monitoringu		
Przez głównych decydentów politycznych	Przez ministerstwa odpowiedzialne za poszczególne elementy społecznych lub ekonomicznych procesów decyzyjnych lub ich części	Tak
Przez ministerstwa odpowiedzialne za poszczególne elementy społecznych lub ekonomicznych procesów decyzyjnych lub ich części	Przez zorganizowane siły społeczne (partie, związki, organizacje pracodawców, firmy, inwestorów, organizacje trzeciego sektora, UE, inne państwa)	Czasem miało miejsce
Przez zorganizowane siły społeczne (partie, związki, organizacje pracodawców, firmy, inwestorów, organizacje trzeciego sektora, UE, inne państwa)	Przez zwykłych obywateli	Raczej niewielkie, poza partiami koalicyj, jeżeli wszystkie monitorowane zagadnienia nie są już znane
Przez zwykłych obywateli	Prawdopodobnie raczej niewielkie	

MONITORING STRATEGICZNY W PROCESIE DECYZYJNYM

Specjalne programy rządowe (np. dotyczące kwestii jedynie poruszonych w programie głównym, zwalczające poważne bolączki społeczne lub poruszające na potrzeby, które powstały już po przyjęciu głównego programu)	Szczegółowy program lub programy związane z dążeniem Polski do członkostwa w UE (oraz z pierwszymi etapami jej pełnego członkostwa)	Szczegółowy program i projekty w różnych dziedzinach podejmowania decyzji społecznych i ekonomicznych	Inne (np. monitorująca rola rozliczeń i statystyk rządowych itp.)
Wyznaczone przez rząd w odniesieniu do czterech wielkich reform	Bardzo ważne; jednak Unia nigdzie nie określiła, jak ma pracować administracja publiczna kraju dążącego do członkostwa lub kraju członkowskiego	Na tym etapie niemożliwe jest wyciągnięcie ogólnych wniosków	Na tym etapie niemożliwe jest wyciągnięcie ogólnych wniosków
Tak; w KPRM oraz szczególnie w MSWiA	Do sprawdzenia	jw.	jw.
Poprzez naukę, wraz z gromadzeniem doświadczeń	jw.	jw.	jw.
Mocny nacisk na trudne do oszacowania wskaźniki ilościowe; zajmie się tym nadchodząca ocena raportu, oceniającego reformę podziału administracyjnego państwa, opracowywana przez dr. Nowaka	jw.	jw.	jw.
Reforma podziału administracyjnego państwa (najmniej kontrowersyjna) oceniona najlepiej; a co z reformami służby zdrowia, edukacji i ubezpieczeń społecznych?	jw.	jw.	jw.
Do sprawdzenia	jw.	jw.	jw.
jw.	jw.	jw.	jw.
Reforma podziału administracyjnego państwa, 100 egzemplarzy z ograniczonym obiegiem	jw.	jw.	jw.
jw.	jw.	jw.	jw.
Tak	Całkowicie pewne	jw.	jw.
Tak, przez MSWiA	Całkowicie pewne, jeżeli rozpowszechnianie informacji jest odpowiednie	jw.	jw.
Raczej niezbyt duże	Może w pewnym stopniu mieć miejsce	jw.	jw.
Raczej nie są oni zorientowani w tych kwestiach	Niewykluczone; jednak na ile obywatele się tym interesują?	jw.	jw.

nimi prezentuje tabela 1. Tabela obejmuje niektóre elementy analizy SWOT (tj. analizy środowiska wewnętrznego i zewnętrznego pod kątem występujących w nich słabości i siły, z jednej strony – oraz możliwości i zagrożeń z drugiej strony) w zakresie monitorowania, zawiera także wstępne oceny.

Wnioski, jakie się na tej podstawie da wysnuć, mają trzy źródła. Po pierwsze, pochodzą z konstatacji faktów dotyczących monitorowania w ramach polskiego rządu. Po drugie, wynikają z analizy „najlepszych praktyk” stosowanych w tym zakresie w państwach członkowskich UE i innych krajach. Po trzecie wreszcie, są rezultatem porównania faktów i tych praktyk.

W Polsce bardzo wyraziste są kompetencje Urzędu Prezesa Rady Ministrów dotyczące monitorowania. Istotną rolę w tym procesie odgrywają także ministerstwa sektorowe. Ministerstwo Finansów i Najwyższa Izba Kontroli w istocie nie są silnie zaangażowane w monitorowanie i ocenę działań. Są to jednak instytucje, które mogą skutecznie wspierać prowadzone działania monitoringowe i oceniające. Należy więc jak najszybciej zakończyć proces ich organicznej integracji w tym zakresie.

Sprawiedliwość decyzji administracji publicznej

Artur Nowak-Far*

Sprawiedliwość a podstawowe funkcje administracji publicznej

Sprawiedliwość jest pojęciem nieostrym, które w europejskiej kulturze prawnej i administracyjnej wywodzi się z filozofii greckiej. Szczególny wpływ na jego ukształtowanie się miał Arystoteles. Uznał on sprawiedliwość za cnotę ducha, umiarkowanie chroniącą przed skrajnościami, dzięki której można zachować wewnętrzną spójność i harmonię¹. W stosunkach międzyludzkich to sprawiedliwość miała – według tego wielkiego filozofa – zapewniać właściwą współpracę poszczególnych członków społeczeństwa. Arystoteles zauważył także, że sprawiedliwość ma różnorodne, alternatywnie stosowane postacie: rozdzielczą, wyrównującą, proporcjonalną i polityczną².

Już w starożytności zaczęto określać sprawiedliwość na dwa sposoby. Po pierwsze, stosowano pojęcie *iustitia*, które odnosiło się do nierelatywnej kwalifikacji zachowań (tzn. nie opierającego się na porównaniu osób do siebie, ale raczej skupiającego się na opisie ich postępowania ocenianego autonomicznie). Po drugie, wyróżniano określenie *aequitas*, które – znacząc tyle co „równość”, „słuszność”, „prawość” – odnosiło się m.in. do sposobu stosowania dobra przy użyciu formalnych reguł prawa (stąd Celsusowska definicja prawa, mówiąca, iż jest ono „sztuką stosowania tego, co dobre i słusz-

* Dr Artur Nowak-Far – adiunkt w Kolegium Ekonomiczno-Społecznym Szkoły Głównej Handlowej.

¹ Arystoteles: *Etyka nikomachejska*: 1129 i nn.

² *Ibidem*, 1131 A – 1135 A.

ne” – *ius est ars boni et aequi*³). Dla starożytnych *aequitas* stanowiła też wytyczną wykładni (interpretacji) prawa, nakazującej dawać pierwszeństwo zasadom słuszności i zdrowego rozsądku przed formalizmem prawnym⁴.

W chrześcijańskiej doktrynie etycznej sprawiedliwość jest uważana zarówno za szczególną cnotę moralną, która kształtuje stosunki pomiędzy poszczególnymi członkami społeczeństwa i nakazuje zrealizować to, „co się bliźniemu należy”, jak i – w nowszym ujęciu – za stan, w którym zapewniona jest możliwość egzekwowania naturalnie należnych każdemu uprawnień. Źródłem tak pojętej sprawiedliwości jest po pierwsze, naturalny porządek ustanowiony przez Boga, po drugie, wewnętrzna relacja człowieka do tego porządku (dysponując wolną wolą, może go przyjąć i realizować albo odrzucić), a po trzecie, ustanowione przez samo społeczeństwo prawa⁵. Porządkowi temu odpowiada obowiązek realizowania przez władze swych funkcji z poszanowaniem prawa naturalnego i przyrodzonej godności człowieka⁶.

Nie ulega wątpliwości, że sprawiedliwość jest istotnym wyznacznikiem działań administracji publicznej, mającym zarówno postać norm prawnych, jak i pozaprawnych reguł jej postępowania. Zgodnie ze współczesnym ujęciem, celem tej administracji jest tworzenie bądź nabywanie oraz rozdział dóbr i usług, które z wielu przyczyn nie mogą być w pełni efektywnie świadczone w ramach danego społeczeństwa w inny sposób. Podstawową przyczyną tej niemożności jest trwałe zakłócenie w jakimś istotnym zakresie mechanizmu rynkowego (*tzw. market failure*) wyrażające się niemożnością uzyskania w nim optymalnego z punktu widzenia potrzeb społecznych zestawu dóbr oraz prawidłowego ich rozdzielenia.

Wówczas w miejsce prywatnych uczestników mechanizmu rynkowego wchodzi – zarówno jako producent, jak i jako nabywca szeroko rozumianych dóbr i usług – administracja publiczna. Konsekwencją jej funkcyjono-

³ Celsus: *Digesta* 1.1.1.1.

⁴ W. Wołodkiewicz (red.): *Prawo rzymskie. Słownik encyklopedyczny*. Warszawa 1986, s. 21–22.

⁵ S. T. Pinckaers OP: *Źródła moralności chrześcijańskiej*. Poznań 1994, s. 57–60.

⁶ *Katechizm Kościoła Katolickiego*, 2234.

wania w tych rolach jest także regulacja prawna niemal wszystkich aspektów jej poczynañ w tym zakresie. Odnosi się ona w szczególności do finansowania wydatków administracji publicznej i sposobów nabywania przez nią dóbr w sektorze prywatnym, jak też do dystrybucji dóbr przez nią nabytych lub wytworzonych w jej ramach. Wprowadzane regulacje mają na celu po pierwsze, zapewnienie przestrzegania podstawowych reguł sprawiedliwości (także poprzez posługiwanie się określonymi w prawie sankcjami), a po drugie – gospodarności (tzn. wydajności i efektywności) w działaniu administracji publicznej. Z uwagi na te dwie role regulacji należy konstytutywne reguły działania instytucji administracji, określające jej kompetencje oraz ustanawiające sankcjonowane prawa i obowiązki, odróżnić od strategii i reguł postępowania służących jak najlepszemu wykorzystaniu zasobów, jakimi administracja dysponuje przy realizacji konkretnych celów społecznych. Warto przy tym podkreślić, iż pomiędzy obydwoma aspektami istnieje bardzo istotny związek polegający na tym, iż nawet najbardziej sprawiedliwych reguł sprawiedliwości dotyczących wytwarzania, nabywania i podziału dóbr oraz usług przez administrację publiczną nie da się zrealizować bez zapewnienia sprawnego jej funkcjonowania także w ujęciu wewnątrzorganizacyjnym. Bez spełnienia tego warunku, w skrajnych przypadkach możemy mieć do czynienia z marnotrawieniem zasobów.

Kwestia szeroko pojmowanej sprawiedliwości nie jest więc obojętna dla prawidłowego wykonywania przez administrację jej funkcji. Co więcej, wydaje się, iż im dokładniej określi się, co ta sprawiedliwość w konkretnych przypadkach oznacza, tym lepiej jej zadania będą wykonywane, a ona sama bardziej pozytywnie postrzegana przez obywateli.

Administracja publiczna spełnia dwie istotne role: alokacyjną i – powiązaną z nią – redystrybucyjną. Pierwsza polega na przenoszeniu zasobów zarówno w ujęciu socjalnym (pomiędzy grupami społecznymi), jak i geograficznym (pomiędzy społecznościami lokalnymi). Funkcja redystrybucyjna administracji dotyczy już wytworzonych lub nabytych dóbr lub usług. Tu jej rolą jest ich rozdzielenie tak, iż dokonuje się rozdział wtórnie korygujący

zaistniały już podział dochodów (np. poprzez udzielenie zapomogi najbardziej potrzebującym lub płacenie za obiady dziecka w stołówce). Obie te funkcje administracji są ze sobą silnie spójne – zbiorczo nazwę je funkcjami rozdzielczymi.

W każdej z nich w podjętych działaniach muszą być stosowane reguły sprawiedliwości. Mamy więc do czynienia nie tylko ze sprawiedliwością w rozdziale wytworzonych lub zakupionych przez administrację publiczną dóbr i usług. Reguły sprawiedliwości należy też stosować w procesie poprzedzającym ów rozdział – tam, gdzie np. nabywane są dobra i gdzie istotną kwestią jest, kto dostanie zamówienie publiczne, a kto nie. Warto podkreślić, iż nawet uzasadnione decyzje administracji dotyczące zakupów pewnych dóbr i usług w sektorze prywatnym bądź – alternatywnie – ich wytworzenia w sektorze publicznym mają często długookresowe konsekwencje polegające na wykluczeniu tej grupy dostawców (a nawet całego sektora), która nie uzyskała zamówień. Niekiedy te wtórne skutki decyzji mogą być zgoła niepożądane, prowadząc do trwałej i niekorzystnej z punktu widzenia makroekonomicznych interesów społeczeństwa nierównowagi międzysektorowej. Podejmując decyzje, organy administracji publicznej powinny zdawać sobie sprawę z występowania tych alokacyjnych skutków i je analizować.

Celem tego artykułu jest bliższe przedstawienie podstawowych problemów dotyczących podejmowania rozdzielczych decyzji w administracji publicznej oraz podjęcie próby sformułowania ogólnych wskazówek, którymi można się w tym zakresie kierować. Ponieważ chciałbym, by przedstawiane rozważania nie były oderwane od rzeczywistości, postaram się najważniejsze kwestie ukazać w kontekście funkcjonowania administracji w Szwecji, która ze względu na skutecznie realizowaną tam reformę może służyć jako inspiracja do zmian w innych krajach.

Sprawiedliwość w administracji publicznej jako pojęcie prawne

„Sprawiedliwość” jest pojęciem funkcjonującym w systemach prawnych wszystkich państw europejskich zarówno w postaci wyraźnie sformułowanej w przepisach, jak i z nich wynikającej, a rekonstruowanej często w postaci zasad prawnych tj. norm szczególnie doniosłych dla systemu prawnego, stanowiących „ pewne ogólne dyrektywy dotyczące ukierunkowania prawnotwórstwa w określonej dziedzinie spraw, wyrażające pewne ogólne założenia aksjologiczne lub odwołujące się do przesłanek prakseologicznych przy rozwiązywaniu zadań społecznych jakiegoś typu”⁷. W stanowionym prawie polskim prawodawca najczęściej używa określenia bardziej złożonego, a mianowicie pojęcia „sprawiedliwość społeczna”. Jest ono w zasadzie tożsame z pojęciem „sprawiedliwość” – podkreśla się w nim jedynie szczególny kontekst jego stosowania: stosunki społeczne i przyjęte powszechnie wartości moralne. Tę tożsamość potwierdza także polska praktyka prawna⁸.

Trzeba dodać, iż niekiedy przepisy prawa – także te wyznaczające zakres kompetencji organów administracji publicznej oraz określające, w jaki sposób powinny one z nich korzystać w konkretnych przypadkach – mają postać dyrektyw nakazujących stosowanie „zasad współżycia społecznego”, „zasad równości”, „rzetelności” itp. Zygmunt Ziemiński zauważył, iż w takich przypadkach mamy do czynienia z normatywnymi odesłaniami do pozaprawnego systemu wartości – do niezdefiniowanych bezpośrednio w przepisach zasad sprawiedliwości⁹. Owe odesłania formułują także dodatkowe kryteria społecznej akceptacji działań administracji publicznej, odnoszące się do ocen efektywności jej funkcjonowania oraz świadczenia przez nią dóbr i usług. Nowsze koncepcje dotyczące tej kwestii podkreślają wręcz nieroz-

⁷ Z. Ziemiński: *O stanowieniu i obowiązywaniu prawa. Zagadnienia podstawowe*. Warszawa 1995, s. 70. Ujęcie to jest odbiciem teorii zaprezentowanej jeszcze w latach 70. głoszącej dychotomię podziału zasad prawa na tzw. zasady dyrektywne i opisowe. Zob. bliżej S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński: *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*. Warszawa 1974, s. 29 i nn. Zob. także analizę podstawowych koncepcji zasad prawa w: A. Nowak-Far: *Konstytucyjne „refleksy” prawodawstwa o stabilnej sile nabywczej pieniądza w Unii Gospodarczej i Walutowej*. W: C. Mik: *Europeizacja prawa krajowego*. Toruń 2000, s. 85–106.

⁸ E. Łętowska: *Promocja praw człowieka w działalności polskiego ombudsmána*. „Materiały RPO”, Zesz. 7, s. 13.

⁹ Z. Ziemiński: *Sprawiedliwość społeczna jako pojęcie prawne*. Warszawa 1996, s. 52–62.

łączność sprawiedliwości i efektywności w tym zakresie. James Buchanan pisze na przykład, że „kryteria «efektywności» i «sprawiedliwości» zlewają się i stają się identyczne w podejściu dotyczącym wyboru instytucjonalnego”¹⁰.

Praktyczne stosowanie zasady sprawiedliwości w administracji publicznej dotyczy przede wszystkim jej szeroko rozumianej funkcji rozdzielczej, dotyczącej tak dóbr publicznych, jak i nabywanych przez nią produktów przekazywanych potem poszczególnym obywatelom do indywidualnego spożycia (np. w postaci kubka mleka dla każdego ucznia). Owe działania podejmuje się w szczególnej sferze jej funkcjonowania, a mianowicie w zakresie określanym jako tzw. obszar uznania administracyjnego. Owo uznanie administracyjne jest instytucją, która – w kontekście wspomnianej funkcji rozdzielczej – daje poszczególnym organom publicznym pewną swobodę w wyborze istoty i wielkości świadczeń dla poszczególnych obywateli. Z uznaniem administracyjnym mamy do czynienia wtedy, gdy wykonując swe określone przepisami prawa zadania, organ może w wyznaczonym zakresie wybrać z dwu lub więcej możliwości decyzyjnych. Zgodnie z określeniem zaproponowanym przez Zbigniewa Janowicza, „polega ona na przyznaniu organom administracji możliwości wyboru dwóch lub więcej dopuszczalnych przez ustawę a równowartościowych prawnie rozwiązań”¹¹.

Jak widać z podanych niżej przykładów regulacji prawnych, wyznacznikami zachowań organów administracji publicznej w toku sprawowania przez nie ich funkcji są takie wartości, jak „sprawiedliwość”, „bezstronność”, „rzetelność”, „zgodność z zasadami współżycia społecznego” itp. Jak się wydaje, są to wszystko pojęcia ze sobą spowinowaczone. Niewątpliwie mają one bardzo podobne uzasadnienie etyczne¹². Sądzę, iż z uwagi na podkreśloną już wieloznaczność oraz szeroki zakres znaczeniowy – hierarchicznie rzecz biorąc – najważniejszym z tych pojęć jest właśnie „sprawiedliwość”.

¹⁰ J. M. Buchanan: *Finanse publiczne w warunkach demokracji*. Warszawa 1997, s. 347.

¹¹ Z. Janowicz: *Kodeks Postępowania Administracyjnego. Komentarz*. Warszawa–Poznań, s. 270–271.

¹² Ciekawy przegląd i analizę uregulowań prawnych dotyczących etyki administracji publicznej znajdujemy w: W. Krajewski: *Uregulowania prawne dotyczące etyki w służbie publicznej w Polsce*. „Służba Cywilna”, nr 1, 2000/2001, s. 97–121.

**PRZYKŁADY OBOWIĄZUJĄCYCH W POLSCE PRZEPISÓW
O CHARAKTERZE USTROJOWYM, KTÓRE ODWOŁUJĄ SIĘ
DO ZASAD SPRAWIEDLIWOŚCI W UJĘCIU FORMALNYM ALBO REALNYM**

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U., nr 78, poz. 483)

Art. 2: Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady *sprawiedliwości społecznej*.

Art. 32: Wszyscy są wobec prawa *równi*. Wszyscy mają prawo do *równego traktowania* przez władze publiczne.

Art. 153 ust. 1: W celu zapewnienia zawodowego, *rzetelnego, bezstronnego* i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej.

Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz. U., nr 49, poz. 483 z późn. zm.)

Art. 1: W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, *bezstronnego* i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa ustanawia się służbę cywilną oraz określa zasady dostępu do tej służby, zasady jej organizacji, funkcjonowania i rozwoju.

Art. 5: Każdy obywatel ma prawo do informacji o wolnych stanowiskach pracy w służbie cywilnej, a *nabór do służby cywilnej jest otwarty* oraz konkurencyjny.

Art. 39 ust. 1: Urzędnik służby cywilnej składa uroczyste ślubowanie następującej treści: „Ślubuję służyć Państwu Polskiemu, przestrzegać Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, sumiennie i *bezstronnie wykonywać obowiązki urzędnika służby cywilnej* zgodnie z najlepszą wiedzą i wolą”.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U., nr 91, poz. 577 z późn. zm.)

Art. 11 ust. 2: Nadzór nad działalnością wojewody sprawowany jest pod względem zgodności jego działania z prawem oraz polityką rządu, a także pod względem *rzetelności i gospodarności*.

Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U., 1991, nr 109, poz. 471 z późn. zm.)

Art. 1 ust. 3: W sprawach o ochronę praw i wolności obywateli Rzecznik bada, czy skutek działania lub zaniechania organów, organizacji i instytucji, obowiązanych do przestrzegania i realizacji tych praw i wolności, nie nastąpiło naruszenie prawa, a także *zasad współzycia i sprawiedliwości społecznej*.

Art. 4: Przed przystąpieniem do wykonywania obowiązków Rzecznik składa przed Sejmem następujące ślubowanie: „Ślubuję uroczyście, że przy wykonywaniu powierzonych mi obowiązków Rzecznika Praw Obywatelskich dochowam wierności Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, będę strzec praw i wolności obywateli, kierując się przepisami prawa oraz *zasadami współzycia społecznego i sprawiedliwości*. Ślubuję, że powierzone mi obowiązki wypełniać będę *bezstronnie*, z najwyższą sumiennością i starannością, że będę strzec godności powierzonego mi stanowiska oraz dochowam tajemnicy państwowej i służbowej”.

To z niej bowiem wynikają inne wymogi działania administracji publicznej, które są tak różnie określane w regulacjach prawnych.

Treść pojęcia „sprawiedliwość” w prawie jest w zasadzie różna, w zależności od kontekstu danego aktu, jego celu społecznego, a w szczególności uzasadnienia aksjologicznego, czyli – mówiąc najprościej – wskazania powszechnie akceptowanych, ważnych wartości społecznych, w tym szczególnie norm moralnych, które wyjaśniają oraz ukierunkowują określone działania administracji. Ziemiński zwrócił uwagę, iż chodzi tu o normy rzeczywiście uznawane przez społeczeństwo, „a nie normy deklarowane, bez oddźwięku w postaci szerszego uznania społecznego”¹³. Z analizy tego badacza wynika wszakże, że nawet odwołanie do tych wartości nie może mieć charakteru sprawozdawczego – musi być bowiem „skorygowane w sposób uszlachetniający”. Oznacza to, iż nie powinno dotyczyć jakichś statystycznie ujmowanych preferencji społecznych, ale tego, co jest dobre z punktu widzenia społecznego i osadzone w podstawowych wartościach wypracowanych przez wieki przez naszą cywilizację. Mówiąc o „uszlachetnieniu” wartości, do których można się odwołać przy określaniu, co jest sprawiedliwe, a co takie nie jest, Ziemiński zadaje retoryczne pytanie: „bo jakież miałyby być konsekwencje tego, że społeczeństwo w swej masie nie jest demokratyczne, nie jest chrześcijańskie ani „uspołecznione”, natomiast jest egoistyczne, mściwe, zazdrosne i ksenofobiczne, a ponadto zgubiło poczucie troski o dobro wspólne?”¹⁴. Wydając decyzje, organy administracji publicznej muszą więc mieć na względzie istotne ograniczenie w odwoływaniu się do społecznego poczucia sprawiedliwości. Muszą posiłkować się jakąś spójną wizją ładu społecznego, która może być zrekonstruowana na podstawie obowiązujących przepisów prawa oraz poprzez odwołanie do fundamentalnych kierunków polityki wyznaczonej przez parlament (a to dlatego, że wybór polityczny jest w państwach demokratycznych w znacznym zakresie postacią wyboru preferowanej przez społeczeństwo wielkości i struktury świadczeń dóbr i usług publicznych). Praktyczne rozwiązanie znajduje się

¹³ Z. Ziemiński: *op. cit.*, s. 55.

¹⁴ *Ibidem*.

więc w połowie drogi pomiędzy tym, co jest uznawane za sprawiedliwe w ujęciu maksymalistycznym, a tym, co jest dającym się moralnie zaakceptować wyborem najwyższego w państwie ustawodawcy.

Zasady optymalizacji decyzji w administracji publicznej a zasady sprawiedliwości i problemy ich stosowania w praktyce

Sprawiedliwość decyzji podejmowanych w administracji publicznej powinna być oceniana z trzech punktów widzenia: formalnego, realnego (materialnego) i – jak mi się wydaje – funkcjonalnego. Aspekt formalny jest realizowany wtedy, gdy instytucje decyzyjne traktują w taki sam sposób podmioty mające podobną charakterystykę (np. znajdujące się w podobnej sytuacji). Ważna jest tu więc również przyjęta metoda oraz kryteria oceny istotnych, z punktu widzenia ostatecznej treści decyzji, cech podmiotów, których będzie ona dotyczyć. Zwykle kwestię tę regulują obowiązujące, przyjęte niearbitralnie reguły prawa. Organ administracji musi je wszakże stosować w dobrej wierze, odwołując się przy tym do istniejącego systemu wartości pozaprawnych. Tu w grę wchodzi realny (materialny) aspekt sprawiedliwości. Aby cały system działania administracji był sprawiedliwy, nie wystarczy samo uzasadnienie, że administracja stosuje się do norm prawnych (tj. do tzw. uzasadnienia tetycznego, polegającego na tym, iż dana reguła zachowania obowiązuje, gdyż została wydana przez uprawniony do tego organ prawodawczy). Dlatego istotny jest również realny (materialny) aspekt sprawiedliwości, i to także wtedy, gdy rozważa się działania administracji publicznej dotyczące hierarchizacji potrzeb i środków ich zaspokojenia oraz ewentualnego obciążania przyszłych pokoleń obecnymi kosztami świadczenia dóbr i usług. Sprawiedliwy system powinien być silnie osadzony aksjologicznie, tzn. normy prawne, jakie obowiązują administrację publiczną powinny mieć dobre uzasadnienie w powszechnie akceptowanych, acz uszlachetnionych, wartościach. Należy jednak zauważyć, iż skoro to nie organy administracji publicznej najczęściej tworzą prawo, lecz jedynie je stosują,

ewentualny brak dobrego uzasadnienia aksjologicznego stosowanych przez nie norm prawnych stanowić może bardzo istotne ograniczenie w realizacji przez nie zasad sprawiedliwości. W takiej sytuacji nie można mówić jedynie o możliwych wtórnych „niesprawiedliwych” decyzjach administracji publicznej, ale trzeba także zauważyć po prostu złą jakość etyczną prawa¹⁵. Jak to podkreśla wielki teoretyk sprawiedliwości, John Rawls, „siła sprawiedliwości formalnej, posłuszeństwa wobec systemu, wyraźnie zależy od rzeczywistej sprawiedliwości instytucji i możliwości ich reformowania”¹⁶. W polskim systemie prawnym rzeczywisty wpływ na to, czy system zakupu, tworzenia i rozdziału dóbr oraz usług publicznych jest sprawiedliwy, mają te organy administracji publicznej, które albo w jakimś zakresie mają kompetencje do tworzenia prawa o mocy kształtującej ten system, albo które korzystają z tzw. uznania administracyjnego w podejmowaniu przez siebie decyzji.

Rozważana w kontekście funkcjonowania administracji publicznej sprawiedliwość ma także aspekt funkcjonalny, rozumiany jako realizacja swoistych zasad efektywności. Administracja jest sprawiedliwa, jeżeli minimalizuje koszty swojego działania, a dodatkowo przerzuca konieczną ich porcję na poszczególne podmioty (zwłaszcza obywateli) w dostrzegalnej proporcji do osiągniętych przez nich korzyści z jej działania. Owe koszty należy przy tym rozumieć szeroko – także jako wszelkiego rodzaju uciążliwości wynikające z kontaktów obywateli i innych podmiotów z organami, które mają kompetencję do władczego kształtowania ich sytuacji.

Podejmując decyzje, organy administracji powinny pamiętać o funkcjonalnym aspekcie sprawiedliwości również dlatego, iż właśnie w tym zakresie w grę wchodzi także szersze ich skutki, odnoszone do wszystkich sfer swojego oddziaływania (tj. do alokacji, redystrybucji, stabilizacji oraz do ewentualnych relacji zewnętrznych). W tym kontekście można mówić o „sprawiedliwości” każdej z tych funkcji, oceniając przede wszystkim sto-

¹⁵ Przykładem takiej sytuacji było stosowanie „prawa” w III Rzeszy. O problemie zob. bliżej w: F. Ryszka: *Państwo stanu wyjątkowego. Rzecz o systemie państwa i prawa Trzeciej Rzeszy*. Wrocław 1985, szczególnie s. 375 i nn.

¹⁶ J. Rawls: *Teoria sprawiedliwości*. Warszawa 1994, s. 85.

pień, w jakim w jej ramach realizowane są uznane wartości oraz nie występują niepożądane – z punktu widzenia realizacji tych wartości oraz ich wpływu na obywateli – skutki uboczne.

W odniesieniu do decyzji mających charakter rozdzielczy, sprawiedliwość stanowi kryterium społecznej akceptacji zarówno sposobu ich podejmowania, jak i ich skutków. W pierwszym aspekcie chodzi zwłaszcza o to, by procedury, stosowane do określania komu i w jakiej wielkości przyznać dane świadczenie, były przejrzyste, a także o to, by korzystano z jasnych, a przy tym społecznie uzasadnionych wymagań kwalifikujących do uczestnictwa w konsumpcji danego dobra publicznego lub usługi publicznej. W drugim aspekcie, odnoszącym się do akceptacji skutków decyzji organu o rozdzieleniu danego dobra lub usługi, ocenia się w szczególności to, czy jej rzeczywisty alokacyjny skutek jest także akceptowany. Może się bowiem zdarzyć, że procedury stosowane przez administrację publiczną w procesie podejmowania decyzji o rozdziale dóbr i usług będą uznawane za „sprawiedliwe”, ale takiej pozytywnej oceny odmówi ono samym ich skutkom np. ze względu na to, iż z uczestnictwa w spożyciu danego dobra czy usługi faktycznie wyłączone szczególnie potrzebujące grupy ludzi lub – wręcz odwrotnie – jakaś grupa uzyskała więcej i bardziej wartościowego dobra/usługi niż na to – w powszechnym odczuciu – by zasługiwała. Warto zwrócić uwagę i na to, iż aby oceny społeczne tego rodzaju działań administracji, o których tu mowa, były adekwatne, organy je podejmujące powinny prowadzić odpowiednią politykę informacyjną nakierowaną na wyjaśnianie intencji, jakimi kierują się one w podejmowaniu decyzji. Tylko bowiem za pomocą tak rozumianego dialogu społecznego będą one w stanie odpowiednio ocenić, czy ich poczynania znajdują akceptację, czy nie. Jak to określił wspomniany już Rawls, sprawiedliwy system dystrybucji „musi być ułożony tak, aby wytwarzał u swoich członków odpowiadające mu poczucie sprawiedliwości, rzeczywiste pragnienie działania w zgodzie z jego prawami, powodowanego sprawiedliwością”¹⁷.

¹⁷ J. Rawls: *op. cit.*, s. 359.

Jak już wspomniano, odwołanie się do społecznego poczucia sprawiedliwości w ocenie decyzji administracji publicznej może się okazać mimo wszystko zawodne – będzie tak zwłaszcza wtedy, gdy wartości, do których miałyby się odwoływać administracja, nie są faktycznie silnie zakorzenione w społeczeństwie (zinternalizowane, czyli realnie przez nie stosowane), a jedynie są wynikiem „uszlachetnienia” rzeczywiście występujących, mniej wartościowych moralnie postaw i ocen. Stąd wielokrotnie podejmowano próby bardziej zdyscyplinowanego określenia kryteriów podejmowania „sprawiedliwych” decyzji administracji. Można tu wymienić wiele koncepcji, np. utylitariańską, prawa natury czy umowy społecznej.

Podstawowa zasada sformułowana przez pierwszą z wymienionych koncepcji głosi, że powinno się podejmować decyzje maksymalizujące korzyść wszystkich, których dotyczą. Jak się wydaje, powszechnie znana reguła tzw. *optimum Pareto*, uznająca za prawidłową z punktu widzenia sprawiedliwości redystrybucyjną decyzję, która pozwalała odnieść korzyści choćby jednej osobie bez pogarszania sytuacji innych, wykazuje duże powinowactwo właśnie z utylitariańską koncepcją sprawiedliwości.

Zgodnie z najprostszą wersją koncepcji prawa natury, uzasadnione etycznie są takie decyzje, które po prostu zapewniają prawidłowy, naturalnie zeterminowany rozwój danej osoby. Z kolei koncepcja umowy społecznej głosi, iż sprawiedliwe decyzje to takie, które wszyscy ludzie podjęliby, gdyby zdołali odrzucić fundamentalne ograniczenie ich racjonalności społecznej – niewiedzy¹⁸. Nie trzeba chyba nikogo przekonywać, iż możliwość praktycznego stosowania wszystkich wspomnianych teorii jest bardzo ograniczona.

Jedną z bardziej rozbudowanych, ale dających się zastosować w istotnym stopniu w administracji publicznej koncepcji jest teoria Johna Rawlsa. Zasady sprawiedliwości sformułowane przez tego wybitnego współczesnego filozofa są następujące:

¹⁸ J. P. Serpa: *Morality in Practice*. Belmont 1988, s. 2–4.

a) wszystkie najwyżej cenione społeczne dobra powinny być rozdzielane równo, o ile nierówny podział któregoś z nich nie służy polepszeniu sytuacji ludzi znajdujących się w najgorszej sytuacji;

b) rozdział korzyści społecznych i ekonomicznych powinien następować w warunkach równego dostępu do stanowisk i urzędów, w ramach których podejmuje się decyzje w tym przedmiocie¹⁹.

Postulaty Rawlsa – podobnie zresztą jak jakiegokolwiek inne propozycje sprawiedliwego rozdziału dóbr – powinny być traktowane jedynie jako wskazania ukierunkowujące realne decyzje organów administracji publicznej. Trzeba pamiętać, iż ich stosowanie w praktyce może okazać się trudne, co nie oznacza, że niewykonalne. Zakładają przecież pełną racjonalność w podejmowaniu decyzji (która implikuje także pełną wiedzę o rzeczywistości) – a ta w praktyce może być ograniczona np. brakiem wszystkich istotnych informacji. Pomijają także istotny problem sprawiedliwości alokacyjnej i dystrybucyjnej, z jakim spotykają się organy administracji publicznej, a mianowicie to, iż dokonuje się ich w kontekście już ustalonych, generalnych wymogów w zakresie alokacji, redystrybucji, stabilizacji oraz relacji zewnętrznych, zdeterminowanych przez wybory polityczne społeczeństwa. Konsekwencją istnienia tych wymogów jest to, iż działania administracji są w istotnym stopniu ograniczone zarówno w skali makro, jak i mikro. Determinantami w pierwszym wymiarze są przede wszystkim:

a) wielkość sektora publicznego w porównaniu do sektora prywatnego, co oznacza konieczność podjęcia decyzji, które dobra i usługi będą finansowane z pieniędzy publicznych, które z nich będą w sektorze publicznym wytwarzane, a które będzie można zakupić w sektorze prywatnym,

b) struktura budżetu publicznego, z którego finansowane są działania administracji publicznej,

c) ustawowe określenie sposobu korzystania z dostarczanych w ramach danego sektora dóbr i usług (np. w formie wprowadzenia swobodnego wy-

¹⁹ J. Rawls: *op. cit.*, s. 72–162.

boru kas chorych przez pacjentów lub pozostawienie im możliwości pozostawania poza sektorem publicznym w tym zakresie).

W skali mikro decyzje alokacyjne i redystrybucyjne dotyczą podziału znajdujących się w danym segmencie sektora publicznego środków na finansowanie konkretnych dóbr i usług oraz ich świadczeniu konkretnym grupom osób. Właśnie w tym wymiarze decyzji najsilniej do głosu dochodzą preferencje społeczeństwa, za których najpełniejszy wyraz uważa się po pierwsze, jego wybory polityczne (szczególnie uzewnętrznione w głosowaniach do organów prawodawczych), a po drugie, decyzje podejmowane w procesie politycznym przez wybranych przez nie przedstawicieli. Najnowszą tendencją – uwidoczną w ostatniej reformie administracji publicznej w Szwecji – jest zdanie się w niektórych przypadkach na aktualne preferencje osób, dla których dane dobra i usługi są przeznaczone. Polega to na tym, iż administracja jest odpowiedzialna za przygotowanie pewnej dostatecznie zróżnicowanej oferty owych dóbr i usług, natomiast obywatele mają znaczną swobodę wyboru formy i ilości świadczeń. Tak więc w tym systemie dokonano próby zastąpienia zbyt niedokładnego wyboru politycznego przez bardziej wyrafinowany wybór indywidualny. Należy dodać, iż dopełnieniem tego mechanizmu jest w Szwecji szczególne wyczulenie organów administracji publicznej na reakcje obywateli dotyczące podejmowanych decyzji, prowadzące nieraz do szybkich zmian wielkości, a nawet treści świadczeń²⁰.

Zarysowane rozwiązanie szwedzkie jest – jak się wydaje – dobrym sposobem na eliminację widocznych w mikroskali zjawisk ograniczenia racjonalności decyzji alokacyjnych i redystrybucyjnych, które są potencjalnym źródłem niesprawiedliwości całego systemu nabywania, wytwarzania i rozdziału dóbr i usług w ramach administracji publicznej. Zjawiska te wynikają m.in. z poddania podziału środków budżetowych decyzjom różnego rodzaju komitetów budżetowych, które swoich preferencji nie muszą opierać na dokładnej analizie kosztów i korzyści, ale na innych kryteriach, mniej racjo-

²⁰ Wskazuje na to wyraźnie opracowanie Opgavekommissionen: *Fordelingen af opgaver i den offentlige sektor. Opgavefordelingen i udvalgte lande*. København 1999, s. 42.

nalnych i obiektywnych – tak, że ostatecznie decyzje mogą być np. wynikiem siły przebiccia lub skuteczności argumentacyjnej (ale nie siły argumentacji). Drugim czynnikiem, o którym warto w tym kontekście wspomnieć, jest swoista inercja administracji, przejawiająca się w (niekiedy uzasadnionej) niechęci do zerwania z istniejącym już schematem rozdziału środków, co najczęściej objawia się tym, że za podstawę planowania bierze się plany z poprzednich okresów, przez co nawet sama struktura budżetu jest w praktyce petryfikowana (nie mówiąc już o przypadkach państw, w których zachowanie owej struktury jest wręcz wymogiem przepisów prawa)²¹. Trzecim wreszcie czynnikiem zakłócającym prawidłowość podjętych decyzji rozdzielczych w skali mikro jest trudność, z jaką stosuje się uzasadnioną względami efektywności i wydajności zasadę subsydiarności (pomocniczości). Nakazuje ona przydzielać poszczególne zadania najniższemu z możliwych szczebli administracji lub wręcz pozostawić ich wykonanie samym, pojedynczo traktowanym obywatelom, jeżeli tylko istotne względy wydajności i efektywności nie przemawiają za przesunięciem tych zadań na wyższy szczebel administrowania państwem. Problemy ze stosowaniem zasady subsydiarności pojawiają się już w procesie legislacyjnym, w którym podejmowana jest decyzja o rozdziale zadań, toteż późniejsze przejawy braku optymalności wynikają z ewentualnych błędów w tym zakresie. Należy również wspomnieć, iż realizując omawianą zasadę w praktyce, konieczne jest podjęcie również podstawowej decyzji o tym, czy i w jaki sposób obywatele będą mogli bezpośrednio wpływać na kształt i sposób wdrożenia programów świadczenia dóbr i usług przez poszczególne szczeble administracji. W Szwecji na podstawie prawa z 1991 r. taki bezpośredni, najszerszy wpływ zapewnia się obywatelom w odniesieniu do programów realizowanych przez gminy. Źródła szwedzkie podają jednak, iż również w tym zakresie system podejmowania decyzji nie jest pozbawiony wad – na przykład, z uwagi na wymóg konsultacji społecznej niekiedy ciała reprezentujące samych obywateli są tworzone z inicjatywy organów administracji. Można więc powątpiewać w niezależność tego rodzaju przedstawicielstwa oraz zadawać pytanie

²¹ B. Guy Peters: *Administracja publiczna w systemie politycznym*. Warszawa 1999, s. 299–301.

o racjonalność takiego systemu zapewniania obywatelom wpływu na kształt decyzji alokacyjnych i redystrybucyjnych lokalnej administracji publicznej²². Oczywiście, równoległe wątpliwości budzi to, czy w takim systemie odwoływanie się do „opinii” obywatelskiej prowadzić może do rzeczywistego określenia wartości składających się na społeczne poczucie sprawiedliwości.

Zagadnienie sprawiedliwości procesu podejmowania decyzji w administracji publicznej

Opisane przykładowo rozwiązania dotyczące stosowania zasady subsidiarności, w tym też zapewniania udziału samych obywateli w podejmowaniu decyzji o alokacji i redystrybucji zasobów publicznych, wskazują, iż określenie mechanizmów rządzących tym procesem nie jest obojętne dla sprawiedliwości jego ostatecznych rezultatów. Nie ulega to wątpliwości. Problem pojawia się wtedy, gdy rozważa się kwestię, czy istnieje „sprawiedliwy” system podejmowania decyzji redystrybucyjnych i alokacyjnych w administracji publicznej. Chodzi tu nie o treść tych decyzji, lecz sam sposób ich formułowania, czyli stosowane w tym celu metody, procedury oraz struktury organizacyjne. Problem dotyczy więc narzędzi – nie zaś rezultatów ich wykorzystania.

Aby odpowiedzieć na to istotne pytanie, należy odwołać się do wcześniej sformułowanej w tym artykule tezy, że nie jest „sprawiedliwa” taka administracja publiczna, która nie zapewnia efektywnego i wydajnego wykorzystania zasobów, jakie zostały jej powierzone do społecznego rozdziału, a przez to marnotrawi je tak, iż obywatele mogą korzystać z mniejszej ilości dóbr i usług. Ponadto nieobojętne dla realizacji zasad sprawiedliwości są procedury stosowane w administracji, szczególnie pomocne w określaniu, czy dane dobro ma być wytworzone w sektorze publicznym, czy prywatnym, jak również komu dać zamówienie publiczne. Równie ważne dla

²² L. Gustafsson, A. Svensson: *Public Sector Reform in Sweden*. Malmö 1999, s. 43–44.

efektywnej realizacji zasad sprawiedliwości jest zapewnienie sobie przez administrację stałego dostępu do informacji pozwalających na rozpoznanie, czy prawidłowo przyjmuje ona kryteria społecznej akceptacji jej decyzji.

Samo działanie administracji w szeroko pojmowanym sensie technicznym może być więc istotnie kwalifikowane jako sprawiedliwe lub nie. Warto jednak zauważyć, iż ocena taka odnosi się po pierwsze, do skuteczności określonych rozwiązań natury technicznej w realizacji zasad sprawiedliwości, a po drugie, ich zdolności zapobiegania takim zachowaniom osób pracujących w organach administracji, które prowadziłyby do naruszeń tych właśnie zasad. Dotyczy więc realnych (to znaczy odnoszących się do konkretnych ludzi i wynikających z konkretnych sytuacji) lub prawdopodobnych skutków przyjętych przez te organy sposobów działania i załatwiania spraw.

Stąd uzasadnione jest twierdzenie, iż sprawiedliwy system podejmowania decyzji w administracji publicznej to taki, który pozwala jej na ekonomicznie efektywną i wydajną alokację zasobów oraz który umożliwia adekwatną – z punktu widzenia (uszlachetnionych) wartości społecznych – redystrybucję wytwarzanych oraz nabywanych przez nią dóbr i usług. Przez pojęcie adekwatności decyzji, użyte w kontekście działań administracji publicznej w państwie demokratycznym, rozumiem ich zgodność z literą i duchem prawa, niesprzeczność z ogólnymi celami wyznaczonymi przez władzę prawodawczą, spójność wewnętrzną oraz możliwość znalezienia dla nich solidnego uzasadnienia aksjologicznego. Wymogi te uznaję również za ważne (choć nie jedyne) kryteria oceny zarówno jakości decyzji administracji publicznej, jak i – pośrednio – sprawności działania jej rozwiązań natury techniczno-organizacyjnej.

Wydaje mi się, iż obecnie obowiązujący system podejmowania decyzji w Szwecji jest dobrym przykładem ilustrującym sformułowane tu twierdzenia oraz wskazującym na prawidłowe ich osadzenie w praktycznym działaniu administracji publicznej. Poruszone przeze mnie kwestie dotyczące oceny tego systemu w administracji publicznej były rozważane w trakcie opracowywania jej reformy w Szwecji w 1991 r. W warstwie aksjologicznej pod-

kreślano, iż kwestii sprawiedliwości nie da się wyraźnie oddzielić od innych wartości o znacznym ładunku gatunkowym, jak np. efektywność działania organów administracji. Podkreślano, iż „kluczowe wartości demokratyczne obejmują wolność polityczną, prawną ochronę praw obywatelskich oraz uczciwość publiczną (etykę). Z drugiej strony podstawowe wartości gospodarcze, takie jak racjonalność funkcjonalna, produktywność i efektywność, są równie ważnymi aspektami dobrego zarządzania państwem. Dodatkowo sytuację administratora publicznego komplikuje potrzeba harmonizacji tych niekiedy podobnych, a niekiedy różnych wartości w ujednoczony sposób”²³. W rezultacie szwedzka reforma administracji publicznej opiera się na następujących zasadach:

a) zwiększania racjonalności decyzji administracji, co ma polegać przede wszystkim na poświęcaniu większej uwagi ocenie rezultatów działań administracji publicznej (i powiązaniu jej z alokowanymi środkami) oraz na tworzeniu budżetu tylko i wyłącznie w oparciu o dostępne środki oraz szczegółową ocenę istniejących potrzeb;

b) zwiększenia produktywności sektora publicznego poprzez poszerzenie zakresu autonomii lokalnego szczebla administracji oraz swobody ustalania sposobu działania poszczególnych organów (np. w zakresie określania wielkości i struktury zatrudnienia, kształtowania wynagrodzeń, jak również struktury organizacyjnej urzędów) oraz odpowiednie wyposażenie ich w nowoczesne systemy monitorowania obejmujące m.in. wydatki celowe;

c) zwiększenia sprawności administracji przede wszystkim poprzez zapewnienie zgodności pomiędzy strukturą urzędów oraz treścią ich zadań (np. w odniesieniu do szczebla centralnego administracja jest zorganizowana w formie ministerstw oraz wyspecjalizowanych agend – o strukturze pierwszych decyduje premier, zaś drugich rząd współdziałający z parlamentem).

²³ L. Gustafsson, A. Svensson: *op. cit.*, s. 58.

Wnioski

Podstawowy, acz nieco trywialny wniosek, jaki można sformułować w oparciu o przedstawioną w artykule analizę, jest taki, że proces decyzyjny organów administracji publicznej nie jest obojętny etycznie. Istotna w tym zakresie jest jednak nie tylko sama treść decyzji, ale również sposób ich podejmowania, a nawet ich tło organizacyjne. Nieobojętna etycznie jest także ocena tego, czy dany organ działa efektywnie i wydajnie, czy nie.

Sprawiedliwość jest ważną kwalifikacją dobrych decyzji administracji publicznej podejmowanych w sferze jej szeroko pojętego swobodnego uznania, obejmującego także alokację oraz redystrybucję zasobów. Funkcjonuje ona jako taka także w regulacjach prawnych dotyczących sposobu jej funkcjonowania oraz określających metody i kierunki podejmowania przez nią działań. W przyjmowanych przez organy ustawodawcze aktach pojęcie sprawiedliwości jest używane razem z pokrewnymi mu określeniami odnoszącymi się do efektywności i sprawności organizacyjnej, takimi jak „bezstronność”, „rzetelność” i „gospodarność”.

W procesie podejmowania decyzji wskazane jest, by organ administracji publicznej odwołał się zarówno do litery i ducha obowiązującego prawa, jak i do wartości uznawanych za istotne w społeczeństwie. Odwołanie w tym drugim zakresie nie może dotyczyć jednak wartości „wydumanych” (tzn. w rzeczywistości nie funkcjonujących). Podobnie nie należy niewolniczo nawiązywać do istniejących w danej społeczności praktyk, zwłaszcza jeżeli, z punktu widzenia ogólnoswiatowego dorobku intelektualnego i etycznego, odzwierciedlają one zachowania i preferencje nie zasługujące na nadanie im wysokiej rangi wartości moralnych. Jeżeli już organ administracji poszukuje wartości odniesienia dla swojej decyzji, to musi to być wartość „uszlachetniona”, odzwierciedlająca zarówno istniejące przekonania społeczne o tym, co jest dobre i sprawiedliwe, a co złe i niesprawiedliwe, jak też idee „wyższej” sprawiedliwości, jak np. ta sformułowana przez Johna Rawlsa.

W praktyce działania administracji publicznej niezbędne jest również zapewnienie odpowiednich warunków do podejmowania sprawiedliwych

decyzji. Podstawowe z nich dotyczą efektywności i wydajności funkcjonowania, w tym również monitorowania ich skutków. Ważne w tym zakresie jest także zapewnienie odpowiedniej koordynacji systemów podejmowania decyzji z wymogami technicznie i ekonomicznie rozumianej efektywności działania administracji zarówno w skali makro (dotyczącej ogólnej struktury zasobów oraz ogólnych zasad ich podziału), jak i mikro (dotyczącej ich bardziej konkretnego rozdziału społecznego i geograficznego).

Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich w systemie zarządzania administracją UE

*Filip Jasiński,
Rafał Pelc**

Jednym z podstawowych praw przyznanych obywatelom w ramach przepisów dotyczących instytucji obywatelstwa Unii Europejskiej, wynikającym z art. 21 Traktatu Rzymskiego ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE), jest prawo skargi do Ombudsmana Europejskiego. Instytucja Mediatora¹ została powołana na mocy Traktatu z Maastricht z 1992 r., który wprowadził do Traktatu Rzymskiego m.in. nowy art. 195, celem zagwarantowania przestrzegania praw obywateli UE przez unijne struktury administracyjne. Stanowi ona „element procesu zmierzającego do wzmocnienia demokratycznej kontroli działalności Wspólnot”². Zadaniem Rzecznika Praw Obywatelskich jest pomaganie obywatelom, którzy znaleźli się w konflikcie z administracją unijną. Ombudsman ma chronić prawa obywateli oraz wykrywać i zwalczać przypadki „złego zarządzania” w działalności unijnej administracji. Rola Ombudsmana zauważalnie wzrosła w ostatnim okresie, tak jak i wzrosły statystyki przypadków „złego zarządzania”.

Zgodnie z art. 195 TWE Euro-Ombudsman ma „prawo przyjmowania skarg od wszystkich obywateli Unii lub osób fizycznych i prawnych miesz-

* Filip Jasiński – specjalista w Departamencie Polityki Integracyjnej, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej.
Rafał Pelc – asystent Rzecznika Praw Obywatelskich.

¹ Inne nazwy stosowane w odniesieniu do niniejszej instytucji to m.in.: Mediator, Wspólnotowy Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Obywateli. Warto podkreślić, iż na mocy Decyzji Rady 94/776/WE z 28 listopada 1994 r. powołano odrębnego Ombudsmana UE dla Mostaru podczas sprawowania tam administracji przez Unię Europejską (OJ L 312 z 6 grudnia 1994 r.).

² N. Banaszak: *Rzecznik Obywateli Unii Europejskiej*. „Przegląd Prawa i Administracji Uniwersytetu Wrocławskiego”, 1998, t. XLI, red. B. Banaszak, s. 75.

kających lub posiadających swoją siedzibę statutową w państwie członkowskim, które dotyczą przypadków „złego zarządzania” (*maladministration*) podczas działań instytucji lub organów Wspólnoty, z wyjątkiem Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji pełniących swoje funkcje sądowe”. Z kolei na mocy art. 21 TWE obywatele UE dysponują prawem bezpośredniego zgłaszania skargi do Ombudsmana Europejskiego.

Geneza powstania instytucji Ombudsmana Europejskiego

W większości przypadków rzecznicy praw człowieka są powoływani przez krajowe parlamenty i mają konstytucyjnie zagwarantowaną niezależność. Instytucja ombudsmana krajowego (słowo to oznacza w języku szwedzkim osobę, która ma upoważnienie do reprezentowania kogoś, tj. innej osoby lub osób, składającej lub składających skargę na domniemaną niesprawiedliwość administracji publicznej) wywodzi się ze Szwecji, gdzie została wprowadzona po raz pierwszy w 1809 r. Miał on pierwotnie bardzo silną pozycję w państwie oraz szerokie uprawnienia do kontroli innych instytucji, podobnie jak ustanowiony w fińskiej konstytucji z 1919 r. ombudsman tego kraju.

Pierwsze propozycje dotyczące powołania organu ombudsmana w ramach Wspólnot Europejskich pojawiły się już w 1979 r., a następnie zostały rozbudowane przez tzw. Komitet Adonnino Parlamentu Europejskiego. Nie znalazły jednak wówczas szerszego poparcia politycznego i nadal trwała debata nad instytucjonalizacją tej idei.

W dokumencie końcowym z posiedzenia Rady Europejskiej w Rzymie z grudnia 1990 r. znalazł się zapis o „możliwości ustanowienia mechanizmu dla ochrony praw obywateli w sprawach wspólnotowych (*Ombudsman*)”. W tym samym roku rząd Danii zaproponował (a właściwie poparł wcześniejszą o miesiąc propozycję Hiszpanii) powołanie ombudsmana, na wzór funkcjonującego efektywnie duńskiego modelu tej instytucji. Podczas dalszych

prac koncepcja ta została ukierunkowana w stronę przyznania decydującej roli w mianowaniu, określaniu zasad działania ombudsmána, kontroli jego sprawozdań oraz wnioskowania o dymisję Parlamentowi Europejskiemu (PE). 9 marca 1994 r. Parlament Europejski wydał decyzję³, zaaprobowaną następnie przez Radę⁴, dotyczącą Statutu i ogólnych warunków wykonywania funkcji Ombudsmána. 12 lipca 1995 r. na stanowisko pierwszego Ombudsmána Europejskiego powołano Fina Jacoba Södermana⁵, a w październiku 1999 r. PE zaaprobował go na drugą kadencję na lata 1999–2004⁶.

Procedura powoływania Ombudsmána oraz gwarancje jego pozycji ustrojowej

Ustanowiony przez Parlament Europejski Statut określa sposób powołania i odwołania Ombudsmána oraz jego relacje z innymi instytucjami wspólnotowymi, a w szczególności z PE⁷.

Procedura mianowania Ombudsmána Europejskiego wiąże się z przeprowadzaniem wyborami do Parlamentu. Po każdym wyborach Rzecznik Praw Obywatelskich Unii zostaje powoływany przez PE na okres równy okresowi kadencji Parlamentu. Osoba kandydująca na to stanowisko musi posiadać obywatelstwo Unii, korzystać z pełni praw cywilnych i politycznych, dawać gwarancje niezależności i spełniać w państwie, którego jest obywatelem, warunki pozwalające powołać ją na najwyższe stanowiska w sądownictwie lub wykazywać się powszechnie uznanym doświadczeniem i kwalifikacjami koniecznymi do wykonywania funkcji Ombudsmána [art. 6 (2) Statutu]. Ta sama osoba może być wybrana powtórnie na drugą kadencję. Jednakże pomimo wymogów, które mają gwarantować niezależność organu, przepis stanowiący o identycznym okresie kadencji Ombudsmána i PE

³ Decyzja Parlamentu i Rady 94/114/WE (OJ L 054 z 1994 r.).

⁴ Decyzja Parlamentu i Rady 94/262/WE (OJ L 113 z 1994 r.).

⁵ Decyzja Parlamentu 95/376/WE, EWWiS, Euratom (OJ L 225 z 22 września 1995 r.).

⁶ Decyzja Parlamentu 99/780/WE, EWWiS, Euratom (OJ L 306/32 z 1 grudnia 1999 r.).

⁷ Postanowienia dotyczące Ombudsmána umieszczone w sekcji 1. rozdziału 1. tytułu I części V TWE, poświęconej Parlamentowi Europejskiemu.

stwarza niebezpieczeństwo jego uzależnienia od Parlamentu oraz wpływu grup parlamentarnych, posiadających w danym czasie przewagę polityczną.

Tryb powołania jest regulowany szczegółowo Regulaminem PE. Po ogłoszeniu przez przewodniczącego Parlamentu wezwania o zgłaszanie kandydatur na to stanowisko, kandydatury zgłoszonych osób są, po wcześniejszym ich przesłuchaniu, poddawane pod głosowanie członków izby. Osoba, która uzyska większość głosów (w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby członków PE) zostaje wybrana i jest obowiązana niezwłocznie złożyć przysięgę przed Trybunałem Sprawiedliwości WE (art. 159 Regulaminu PE).

Chociaż Ombudsman jest niewątpliwie instytucją pomocniczą w stosunku do Parlamentu, to Traktat Rzymski *expressis verbis* przyznaje mu gwarancje niezależności i niezawisłości w art. 195 (3). Z przepisem tym powiązany jest art. 9 (1) Statutu Rzecznika, mówiący, iż „Ombudsman wykonuje swe funkcje w sposób w pełni niezależny w interesie ogólnym Wspólnot i obywateli Unii. Podczas wykonywania swych obowiązków nie zwraca się o instrukcje ani nie przyjmuje instrukcji od żadnego rządu ani żadnego organu. Powstrzymuje się od wszelkich czynności nie dających się pogodzić z charakterem jego funkcji”. Przepis art. 195 (3) TWE *in fine* zabrania Ombudsmanowi podejmowania jakiegokolwiek działalności zawodowej w czasie pełnienia urzędu (zarówno odpłatnej, jak i nieodpłatnej). Statut uzupełnia to postanowienie zakazujące w art. 10 (1) sprawowania innych funkcji politycznych i administracyjnych. Ombudsman został pod względem wynagrodzenia zrównany z sędziami Trybunału Sprawiedliwości (zapewnienie niezależności materialnej), a ponadto on sam oraz urzędnicy jego sekretariatu są wyposażeni w przywileje i immunitety funkcjonariuszy międzynarodowych [art. 10 (2) i (3) oraz art. 11 Statutu].

Gwarancją stabilności sprawowanej przez niego funkcji jest również ograniczona możliwość odwołania z urzędu. Zgodnie ze Statutem, Ombudsman przestaje pełnić swoje obowiązki z upływem kadencji, w wyniku rezygnacji lub dymisji. Odwołać go może tylko Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich na wniosek Parlamentu Europejskiego, a procedura w PE

poprzedzająca wniosek kierowany do Luksemburga, jest dość skomplikowana i wymaga m.in. wysłuchania zdania samego zainteresowanego w tej sprawie.

Kompetencje i zakres działalności Ombudsmana

Podmiotami uprawnionymi do składania skarg do Ombudsmana na „złe zarządzanie” są, zgodnie z art. 195, **nie tylko obywatele Unii Europejskiej** (tak, jak by to wynikało z zapisów art. 21 TWE), **lecz także obywatele państw trzecich**, przy spełnieniu jednego koniecznego warunku, a mianowicie zamieszkiwania na terytorium Unii. W przypadku osób prawnych warunkiem jest posiadanie siedziby statutowej na terytorium UE.

Podmiotami, na których działania może być wniesiona skarga, są instytucje Wspólnot wymienione w art. 4 Traktatu Rzymskiego: Rada UE, Komisja Europejska, Parlament Europejski i Trybunał Obrachunkowy. Ombudsman może też badać działalność Komitetu Społeczno-Ekonomicznego, Komitetu Regionów, Europejskiego Banku Centralnego i Europejskiego Banku Inwestycyjnego, a także, na mocy innych aktów prawnych, m.in. Europejskiej Agencji Ochrony Środowiska, Urzędu ds. Harmonizacji Wspólnego Rynku, Europejskiego Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii czy odrębnie Europolu⁸ (obecnie łącznie 17 organów pomocniczych). Wyłączone z zakresu dopuszczalności skarg na „złe zarządzanie” są Trybunał Sprawiedliwości i Sąd Pierwszej Instancji, ale tylko wówczas, gdy wykonują powierzone im przez Traktat funkcje jurysdykcyjne. Nie ma natomiast przeszkód w kierowaniu skarg dotyczących innych dziedzin działalności organów sądowniczych Wspólnot, głównie spraw administracyjnych. Poza kompetencjami Ombudsmana pozostają również organy władzy państw członkowskich Wspólnot, także w przypadkach, gdy są odpowiedzialne za wprowadzenie *acquis communautaire* do krajowych porządków prawnych⁹. Rzecz-

⁸ Na podstawie mandatu Ombudsmana, chociaż Europol nie jest ciałem wspólnotowym.

⁹ Opinia Komitetu ds. Petycji Parlamentu Europejskiego dla Komitetu Spraw Instytucjonalnych dotycząca wyników IGC i Traktatu o Unii Europejskiej. Doc. A3 – 123/92 cz. II, PE 155.444.

nik nie ma też prawa do kontroli działalności podejmowanej w ramach tzw. drugiego i trzeciego filaru Unii Europejskiej, a więc Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych.

Skarga oraz jej zakres podmiotowy

Zgodnie ze statutem osoba składająca skargę powinna poinformować o jej przedmiocie (tj. czyjego i jakiego „złego zarządzania” dotyczy) oraz podać swoje dane, bowiem skarga nie może być anonimowa. Na życzenie składającego ta ostatnia informacja może pozostać poufna. Skarga powinna zostać wniesiona w terminie dwóch lat od momentu, w którym osoba zainteresowana dowiedziała się o faktach stanowiących jej podstawę. Musi też być poprzedzona odpowiednimi administracyjnymi procedurami odwoławczymi w stosunku do instytucji i organów, których dotyczy. Ombudsman nie rozpatruje również skarg będących w momencie ich składania przedmiotem postępowania sądowego. Niespełnienie wyżej wymienionych warunków powoduje odrzucenie skargi.

Szczególną procedurę przewidziano przy skargach od funkcjonariuszy i pracowników Wspólnot, dotyczących stosunku pracy między nimi a instytucjami Wspólnot, w których są zatrudnieni. Skarga zostać musi wtedy poprzedzona wyczerpaniem administracyjnych środków odwoławczych przewidzianych w Regulaminie pracowników WE.

Po wniesieniu skargi, zgodnie z art. 195 (1) TWE, Ombudsman „przeprowadza kontrole, które uważa za uzasadnione”. Ombudsman bada sprawy przekazane mu bezpośrednio przez obywateli (w 2000 r. było 1729 skarg) lub za pośrednictwem deputowanego do Parlamentu Europejskiego (w 2000 r. były to jedynie 2 skargi), bądź też z własnej inicjatywy. O rozpoczęciu kontroli Mediator informuje zainteresowaną instytucję. Wszystkie organy Wspólnoty oraz państwa członkowskie mają obowiązek współpracować z Ombudsmanem przy wykonywaniu jego funkcji: dostarczać mu wszelkich informacji oraz umożliwiać dostęp do żądanych dokumentów. Jedynym argumen-

tem uzasadniającym odmowę ich udostępnienia jest klauzula tajności. W razie nieuzasadnionej odmowy okazania powyższych form pomocy, Ombudsman informuje o tym fakcie Parlament Europejski, który podejmuje dalsze środki.

Pierwszą fazę postępowania Mediatora, po uznaniu skargi za spełniającą wymagane warunki, można nazwać „dochodzeniem wstępnym” (*preliminary investigation*). Jego celem jest zebranie podstawowych informacji pozwalających przypuszczać, iż *maladministration* rzeczywiście miało miejsce. W przypadku potwierdzenia tych podejrzeń Rzecznik kieruje do instytucji, w której stwierdzono „złe zarządzanie”, prośbę o opinię. Odpowiedź musi być udzielona w terminie trzech miesięcy (tzw. wstępna opinia – *preliminary opinion*). Opinia ta przekazywana jest następnie osobie składającej skargę; ma ona miesiąc na zgłoszenie ewentualnych zastrzeżeń i uwag. Rzecznik może zakończyć sprawę, jeśli uzna, że nieprawidłowości w postępowaniu administracji zostały usunięte. Może też prowadzić ją dalej. Niestety, ani Traktat, ani Statut nie przyznaje Rzecznikowi kompetencji decyzyjnych; jego możliwości „władcze” kończą się na propozycjach, jak dana sprawa mogłaby być rozwiązana. Zalecenia Ombudsmana brane są (lub nie) pod uwagę przy kolejnej opinii zaskarżonej instytucji w jej drugiej odpowiedzi. O wszelkich podjętych działaniach informowany jest również skarżący. Na zakończenie każdego przypadku przesyłane jest szczegółowe sprawozdanie do Parlamentu Europejskiego. Ombudsman może też osobie, która według niego skierowała swoją sprawę do niewłaściwej instytucji, wskazać innego adresata skargi np. Komisję Europejską, krajowych ombudsmanów czy parlamentarną Komisję ds. Petycji.

Poza tym Ombudsman przedstawia Parlamentowi Europejskiemu coroczne sprawozdania z efektów przeprowadzonych przez siebie kontroli.

Zarówno Traktat Rzymski, jak i decyzja Parlamentu Europejskiego dotycząca Statutu Ombudsmana, nie zawierają definicji „złego zarządzania”. Nie była ona również przedmiotem badania Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich. Decydująca w tej kwestii okazała się więc praktyka

poszczególnych państw członkowskich i opinia urzędującego Rzecznika Praw Obywatelskich UE. Wiele cennych uwag w tej kwestii zawiera jego raport z działalności z 1997 r. Przedstawione wówczas przez Jacoba Södermana spostrzeżenia, zawierały też elementy zapisane w jego poprzednim raporcie z 1996 r.

Mimo różnic w interpretacji spotykanych w prawie europejskim, można stwierdzić, że „złe zarządzanie” ma miejsce, gdy instytucja lub organ wspólnotowy nie podejmuje czynności, do której jest zobowiązany na podstawie traktatów lub aktów prawa wtórnego, robi to w sposób błędny bądź też działa, gdy działanie takie jest zbędne i niepożądane. Skarga może być skierowana do Ombudsmana Unii, gdy zajdzie przypadek:

- dyskryminacji;
- nadużycia władzy przez administrację;
- nieuzasadnionych opóźnień lub zwłoki w postępowaniu;
- braku lub odmowy udzielenia właściwej informacji;
- nieuczciwości przy wydawaniu decyzji;
- działań wbrew zasadom równości;
- niedbalstwa i zaniedbania w pracy administracji;
- działań podjętych na podstawie wadliwych procedur.

Rzecznik w systemie instytucjonalno-prawnym WE/UE

Utworzenie instytucji Ombudsmana Europejskiego w ramach obywatelstwa Unii jest faktem o dużym znaczeniu. Jeśli efekty jego pracy okażą się zgodne z oczekiwaniami obywateli, a Ombudsman będzie skutecznie likwidował przypadki nadużywania władzy przez administrację Unii, może to znacznie podnieść poziom zaufania społeczeństw do administracji wspólnotowej.

Mianowanie na stanowisko Ombudsmana UE w 1995 r. fińskiego prawnika i ombudsmana tego kraju w latach 1989–1995, Jacoba Södermana, było jedną z najlepszych decyzji personalnych podjętych przez instytucje wspólnotowe. Sama osoba Rzecznika UE i jego personalne zaangażowanie, profesjonalizm w działaniu oraz charyzma mają zdecydowany wpływ na jakość prac tego urzędu. Söderman od momentu objęcia swego urzędu często podróżuje po krajach „15” promując dobre praktyki w działaniach administracji i krytykując działania niewłaściwe. Rzecznik stworzył własną stronę internetową (<http://www.euro-ombudsman.eu.int>), powiązaną ze stroną PE. Istotnym krokiem było nawiązanie współpracy z krajowymi ombudsmanami, rzecznikami praw obywatelskich krajów członkowskich lub organami spełniającymi w tych krajach analogiczne funkcje. Dzięki inicjatywie Mediatora powstała sieć powiązań między tymi urzędami, poparta wymianą informacji na temat ich funkcjonowania. Organizuje wspólne seminaria i konferencje, na których wymieniają oni wzajemne doświadczenia i zgłaszają propozycje pomocy obywatelom.

Temu samemu celowi ma służyć stworzony przez urząd Ombudsmana, i popierany przez Parlament Europejski, „Kodeks dobrego postępowania administracyjnego” (Code of Good Administrative Behaviour). Kodeks taki byłby pomocny zarówno dla obywateli, jak i dla administracji unijnej, promując zasadę, że to instytucje i organy są dla ludzi, a nie odwrotnie, i „byłby krokiem naprzód pokazującym, jakich usług obywatele Unii mogą oczekiwać od administracji europejskiej”¹⁰. Kodeks zawiera pożyteczne wskazówki i zasady etyczne dla urzędników oraz reguły odnoszące się do wszelkich aspektów oficjalnych stosunków Unii z obywatelami; reguły obiektywności, bezstronności, sprawiedliwości i uczciwości, nakazujące podawanie powodów podjętych decyzji, informowanie obywateli o dostępnych środkach odwoławczych czy przesyłanie obywatelom odpowiedzi w ich języku ojczystym. Rzecznik liczył, że przyjęcie tego Kodeksu przezwycięży istniejący od pewnego czasu kryzys zaufania obywateli do administracji UE. Obecnie

¹⁰ Wypowiedź prasowa Ombudsmana z 5 grudnia 1999 r.

wszystkie najważniejsze instytucje wspólnotowe, z wyjątkiem Rady, przyjęły własne, odrębne „Kodeksy”.

W 1996 r., który był pierwszym pełnym rokiem działalności Jacoba Södermana, Ombudsman przeprowadził kontrole w 1041 sprawach, z czego 842 wniesiono w tym samym roku, 717 pochodziło od indywidualnych obywateli, 46 od stowarzyszeń, 40 od przedsiębiorstw. 29 skarg skierowali do Rzecznika przedstawiciele PE, a w odniesieniu do 10 petycji Komitet ds. Petycji PE uznał, że powinny być rozpatrzone przez Ombudsmana jako skargi. W latach następnych liczba skarg od obywateli wzrosła wynosząc w 1997 r. – 1181, w 1998 r. – 1372, w 1999 r. – 1577, a w roku 2000 – 1732 (z czego ponad 400 przesłano pocztą elektroniczną¹¹). Z własnej inicjatywy Ombudsman przeprowadził w 1996 r. trzy kontrole, w 1999 r. – pięć, a w 2000 r. – tylko 1. Śledztwa w 1997 r. ujawniły m.in. nieprawidłowości w procedurach dostępu dla osób niepełnosprawnych do budynków Parlamentu Europejskiego czy nieposzanowanie przez Komisję tajności danych medycznych. W 1996 r. 17 % skarg pochodziło z Wielkiej Brytanii, 14% z Niemiec, 11% z Hiszpanii, 11% z Francji oraz 10% z Włoch. W roku 2000 proporcje te uległy zmianie: najwięcej zażaleń wnieśli obywatele francuscy (16%), następnie niemieccy (13%), hiszpańscy (13%) i włoscy (11%).

Zmiany zaszły też w samym przedmiocie skarg: parę lat temu dotyczyły one głównie braku wykonywania obowiązków traktatowych przez Komisję (83 sprawy), uchybień w procedurze wydawania decyzji lub braku poszanowania prawa do obrony (30 spraw), braku przejrzystości w podejmowaniu decyzji (30 spraw), braku równości lub nadużycie władzy (16 spraw), niedbalstwa i zaniedbań (18 spraw). W 2000 r. skargi do Ombudsmana z art. 226 stanowiły już tylko bardzo mały procent zażaleń (7 spraw, 2%; podobnie w 1999 r. – 9 spraw, 3%), nastąpił natomiast lawinowy wzrost spraw łączących się z brakiem dostępu lub odmową realizacji prawa do informacji (95 przypadków, czyli 28%; wzrost o 5% w stosunku do 1999 r.) oraz niedo-

¹¹ Od połowy 2001 r. spod adresu internetowego Euro-Ombudsmana istnieje możliwość wysłania skargi na dowolną z instytucji WE/UE w formule elektronicznej.

puszczalnymi opóźnieniami i dyskryminacją (z 15% w 1996 r. do 24% w 2000 r.).

Gdy skarga jest niedopuszczalna lub wykracza poza kompetencje Ombudsmana, jego rolą jest także doradzenie, która z pozostałych agencji unijnych lub krajów członkowskich Unii mogłaby zająć się daną sprawą. W 2000 r. spośród 1241 takich spraw, w 435 Ombudsman Europejski zasugerował przesłanie skargi do krajowego lub regionalnego Rzecznika Praw Obywatelskich (lub organu działającego na podobnej zasadzie), 72 osobom poradzono, aby zainteresowali swą sprawą Komitet ds. Petycji PE, 3 zostały bezpośrednio skierowane do tego organu, a 155 do Komisji Europejskiej. Stale wzrasta liczba spraw, w których, po przeprowadzonej kontroli, nie stwierdzono przypadków „złego zarządzania” – w 1998 r. było to 52%, rok później – 53%. Według Jacoba Södermana świadczy to o tym, że w trakcie procedury badania, czy miało miejsce „złe zarządzanie”, nierzadko następuje wyjaśnienie przez administrację powodów podjęcia danej decyzji, co przekonuje ostatecznie skarżącego o bezzasadności skargi.

Ważną rolę odgrywa współpraca między Europejskim Ombudsmanem a Komitetem ds. Petycji Parlamentu Europejskiego. Komitet ds. Petycji, oprócz swej głównej funkcji – rozpoznawania petycji kierowanych do Parlamentu Europejskiego – jest łącznikiem PE z Ombudsmanem, jak również opiniuje roczne i specjalne raporty Rzecznika. Jak podkreślał Jacob Söderman, nawiązane zostało owocne, efektywne współdziałanie, kontynuowane w „dobrej i konstruktywnej atmosferze”¹². Kompetencje obu instytucji z powodzeniem się uzupełniają. Gdy Ombudsman otrzymuje skargę wykraczającą poza zakres jego ograniczonych kompetencji, może składającemu skargę wskazać Parlament Europejski jako ewentualnego adresata pisma lub nawet samemu przekazać ją do PE. Z kolei Komitet ds. Petycji może przesłać petycję dotyczącą „złego zarządzania” organów Wspólnoty do Rzecznika Praw Obywatelskich Unii¹³.

¹² Por. tekst przemówienia Ombudsmana Europejskiego z 28 września 1999 r.

¹³ Por. art. 174 (9) Regulaminu PE.

Wsparcie instytucjonalne dla Ombudsmana stanowi Biuro mające dwie siedziby: główną w Strasburgu w budynku należącym do kompleksu PE oraz pomocniczą w Brukseli. Pracuje w nich zaledwie 27 osób (22 w Biurze w Strasburgu oraz 5 w Brukseli), z czego wykształcenie prawnicze posiada 9 ekspertów. Wynika to m.in. z ograniczonego budżetu na finansowanie prac Rzecznika. Eksperci zatrudniani są w Biurze na zasadzie ponadnarodowości i nie reprezentują swoich krajów pochodzenia, podobnie jak w Komisji Europejskiej.

Realizacja ochrony praw obywateli Unii w ostatnich działaniach Ombudsmana UE

W chwili obecnej najważniejsze zadania realizowane przez Rzecznika to prace na rzecz zapewnienia dostępu do oficjalnych dokumentów oraz archiwów instytucji wspólnotowych oraz przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na wiek i rasę podczas procedur rekrutacyjnych wewnątrz instytucji wspólnotowych. W marcu 2001 r. Jacob Söderman wszczął z własnej inicjatywy ważne śledztwo w zakresie wolności wypowiedzi pracowników Komisji Europejskiej. Mimo iż poprzednie badania nie wykazały w tej materii „złego zarządzania”, to w konkluzji z grudnia 2000 r. Ombudsman UE stwierdził, iż wytyczne Komisji dla swoich pracowników pozostawiają wiele do życzenia i powinny zostać zmienione. Ostatnia inicjatywa jest więc w zasadzie kontrolą, czy Komisja zastosowała się do uprzednich wskazówek Rzecznika. W kwestii dyskryminacji ze względu na wiek Mediator UE zwrócił się z zapytaniem, która z 21 instytucji wspólnotowych przewiduje w swych procedurach rekrutacyjnych limity wieku, a jeśli tak, to jaki mają one charakter i podstawę prawną. Problem ten ma swe źródło w zapisach Karty Praw Fundamentalnych UE¹⁴, mówiących, iż każdy ma prawo do pracy (art. 15) oraz że dyskryminacja ze względu na wiek jest zakazana (art. 21). Nierespektowanie tych praw, uroczyście proklamowanych podczas szczytu Rady Europejskiej w Nicei w grudniu 2000 r. byłoby, zdaniem

¹⁴ OJ C 364/01 z 18 grudnia 2000 r.

Ombudsmana UE, przykładem *maladministration*. Karta Praw Fundamentalnych wzmocniła wcześniejsze działania Ombudsmana¹⁵, który już od dawna zwalcza limity wiekowe w rekrutacji do urzędów wspólnotowych. Ostatnie działania poświęcone dyskryminacji ze względu na rasę zostały podjęte przez Södermana na podstawie skargi obywatela holenderskiego, który zauważył, iż pomimo około 30-milionowej liczby osób tworzących mniejszość etniczną zamieszkałą na terenie państw-członków UE, jedynie promil spośród nich jest zatrudniony w instytucjach wspólnotowych. Pytanie skierowane przez obywatela do Ombudsmana zawiera prośbę o sprawdzenie, w ramach kompetencji przyznanych Rzecznikowi UE, czy to nie względy rasowe leżą u podstaw takiej małej liczby zatrudnionych osób o odmiennych korzeniach etnicznych. Ombudsman przesłał w czerwcu br. list do Komisji Europejskiej z żądaniem sporządzenia w terminie do 31 października 2001 r. raportu zawierającego dane statystyczne o proporcji obywateli UE pochodzenia etnicznego zamieszkałych na terenie UE do liczby urzędników i pracowników Wspólnot pochodzenia etnicznego.

Polska służba cywilna i ewentualność jej współpracy z Biurem Rzecznika UE

Karta Praw Fundamentalnych UE zawiera nie tylko sformułowane w art. 41 prawo do „dobrego zarządzania”, lecz także zapis o roli samego Rzecznika (art. 43) we wspólnotowym systemie ochrony praw fundamentalnych.

Podczas ostatniego spotkania ombudsmanów z państw całego świata w ramach Międzynarodowego Kongresu Ombudsmanów w listopadzie 2000 r. projekt Karty oraz opracowany przez Jacoba Södermana „Kodeks dobrego postępowania administracyjnego” zostały zaprezentowane jego uczestnikom. Stały się też przedmiotem rezolucji końcowej, w której podkreślono wagę prawa obywateli do dobrej administracji we współczesnym

¹⁵ Karta, nie mając w zasadzie w chwili obecnej mocy prawnie wiążącej, zyskuje ją stopniowo dzięki jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich.

świecie. Ombudsmeni wszystkich państw zostali zobowiązani do promowania i propagowania tego uprawnienia.

Projekt takiego Kodeksu powinien zostać również opracowany dla urzędników państwowych i urzędników służby cywilnej. Polski Rzecznik Praw Obywatelskich znajduje się w posiadaniu tekstu Kodeksu opracowanego przez Ombudsmana UE. Jego treść jest aktualnie poddawana w Biurze RPO szczegółowej analizie.

Ombudsman UE nawiązał także wstępną wymianę informacji o swojej działalności z przedstawicielami podobnych urzędów w państwach kandydujących do członkostwa. W trakcie rozmów przeprowadzonych z przedstawicielami Biura w marcu 2000 r. delegacja polska otrzymała nieformalne zapewnienie, iż po przystąpieniu naszego kraju do Unii będzie możliwe uzyskanie trzech miejsc pracy w Biurze dla polskich ekspertów. Na stronie internetowej Ombudsmana można już znaleźć *link* do strony polskiego RPO. Do umocnienia tej współpracy powinno dojść jeszcze w 2001 r., podczas wizyty Ombudsmana UE w Polsce. Możliwość nawiązania dalszej współpracy bądź wymiany informacji między Rzecznikiem UE a polskim Urzędem Służby Cywilnej, przede wszystkim w zakresie tzw. dobrych praktyk, również byłaby niezwykle wskazana. Wiedza na temat jakości pracy unijnych biurokratów może stać się przydatna także dla polskiego korpusu SC.

Europejski Ombudsman gwarancją wysokiej jakości działania biurokracji unijnej

Trudno spodziewać się, aby mandat Ombudsmana UE w pełni zaspokoił żądania wszystkich osób zgłaszających przypadki „złego zarządzania” w administracyjnych strukturach unijnych. Niewątpliwie też ograniczenie jego kompetencji do rozpatrywania skarg dotyczących domniemanego „złego zarządzania” znacznie zawęży możliwości tego urzędu. Było to już zresztą niejednokrotnie podnoszone podczas debat nad przyszłym rozwojem tej instytucji.

Należy jednakże wyraźnie zaznaczyć, iż instytucja Ombudsmana zrobiła – biorąc pod uwagę zasobność jej budżetu oraz relatywnie niedługi okres funkcjonowania – bardzo dużo dla obywateli UE, wskazując im drogę ku skutecznemu przeciwstawianiu się przypadkom „złego zarządzania” w kontaktach z instytucjami wspólnotowymi. Stanowi ona, obok Parlamentu Europejskiego, kolejny filar zapewniający demokratyczne zarządzanie integracją europejską w wymiarze instytucjonalnym. Jednym ze sposobów na wzmocnienie roli oraz siły sprawczej Rzecznika byłoby z pewnością zasadnicze powiększenie jego budżetu operacyjnego i rozszerzenie mandatu.

Bardzo ważną rolę odgrywa również prowadzona przez Biuro Ombudsmana nieustająca akcja informacyjna i propagandowa skierowana do mieszkańców UE. Pomimo rosnącej ilości skarg kierowanych do urzędu Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich UE wciąż pozostaje on najslabiej znaną i rozpoznawaną przez obywateli państw „15” instytucją w Unii Europejskiej (według danych opublikowanych w kwietniu 2001 r. w ramach Eurobarometru nr 54¹⁶). O tym zaś, jak istotna jest to funkcja i jak wiele pożytku mogą z jej działań odnieść obywatele, świadczyć mogą polskie rozwiązania prawne dotyczące Rzecznika i osiągnięcia pełniących tę funkcję osób¹⁷.

¹⁶ <http://europa.eu.int/comm/dg10/epo/eb/eb54/eb54.html>.

¹⁷ Opracowano na podstawie dokumentów wydawanych przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich RP, prasy zagranicznej, materiałów własnych i oficjalnych dokumentów publikowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich UE.

Civil servans czy *politicus servans* – w okresie międzywojennym i obecnie

(Zagadnienie wpływu świata polityki na świat urzędniczy
w dyskusjach sejmowych w latach 1919–1922 i 1992–1998)

Artur Górski*

Jednym z najważniejszych i najtrudniejszych zadań, jakie stało przed ustawodawcą tak w pierwszych latach II Rzeczypospolitej, jak i po 1989 r., było uchronienie korpusu służby cywilnej od nadmiernego na nią wpływu partii politycznych, który był i jest przemożny. Problem ten, do dzisiaj do końca nie rozstrzygnięty, był żywo dyskutowany. Bowiem różnie rozumiano zarówno polityczną kontrolę nad służbą cywilną, jak również dopuszczalny udział urzędników w życiu politycznym, czy szerzej – w życiu publicznym. Zresztą sama debata nad apolitycznością służby cywilnej miała zawsze wymiar polityczny, była elementem walki politycznej i przez sam ten fakt zaciemniała problem, zamiast go wyjaśniać i rozstrzygać.

Ponieważ dylemat *civil servans* czy *politicus servans* towarzyszył i wciąż towarzyszy dyskusji o administracji państwowej, warto prześledzić i porównać poszczególne jej wątki oraz propozycje rozwiązań, które pojawiły się w ustawach o służbie cywilnej z 1922, z 1986 i obecnie funkcjonującej z 1998 r. Dla przybliżenia się do zrozumienia problemu istotne wydaje się także ukazanie argumentów poselskich czy ogólnej atmosfery parlamentarnej, zrodzonej z obawy ugruntowania się „państwa partyjniackiego”, poprzedzającej uchwalenie trzech wspomnianych pragmatyk służbowych.

Jeśli poniżej wychodzimy poza zakres debat nad projektami trzech ustaw o służbie cywilnej, to dlatego, by pokazać pewne analogie w sposobie my-

* Dr Artur Górski – w latach 1999–2001 dyrektor Sekretariatu Gabinetu Politycznego Prezesa Rady Ministrów.

ślenia posłów w pierwszych latach II Rzeczypospolitej i w młodej III Rzeczypospolitej, analogie dość wyraziste mimo upływu ponad sześćdziesięciu lat i zmiany warunków społeczno-gospodarczych. Z tego samego względu pominięto pewne inicjatywy i wypowiedzi poselskie; zadecydowały o tym nierównomierna rozpiętość czasowa (formalnie okres naszego zainteresowania w II RP to ledwie nieco ponad 3 lata, gdy w III RP to 8 lat), jak również fakt, że w pierwszych latach III RP w Sejmie dominował temat dekomunizacji administracji, którego analogii z przyczyn oczywistych nie można odnaleźć w II Rzeczypospolitej.

Przez kilkadziesiąt lat sprawowania władzy przez partię komunistyczną zasada nomenklatury, czyli obsadzania urzędów mocą decyzji rządzącej partii, była podstawowym wyróżnikiem praktyki ustroju PRL. Tę praktykę opozycja demokratyczna systematycznie poddawała krytyce. Po 1989 r. problem uwolnienia urzędników od nadmiernego wpływu polityki i partii politycznych ujmowano przede wszystkim jako jeden z aspektów szerszego problemu „rozliczenia dziedzictwa PRL”.

Poszczególne rządy centrowe czy centroprawicowe, począwszy od rządu **Tadeusza Mazowieckiego**, a skończywszy na rządzie **Jerzego Buzka**, kwestię odpolitycznienia korpusu służby cywilnej widziały właśnie w tym kontekście. Sam premier Jerzy Buzek procesu dekomunizacji w administracji nie mógł uznać za zakończony, skoro w swoim exposé mówił m.in.: „W warunkiem zbudowania państwa uczciwego i sprawnego, zrywającego ostatecznie z komunistyczną przeszłością, jest zapewnienie kompetentnej obsady personalnej w urzędach. Oddzielimy działalność polityczną od pracy fachowego korpusu urzędniczego”. Do tego niezbędna była odpowiednia ustawa o służbie cywilnej.

* * *

W Sejmie odrodzonego państwa polskiego często pojawiał się zarzut, że przy nominacjach urzędniczych nie kierowano się przesłankami natury merytorycznej, tj. fachowością kandydatów, ale względami osobistymi i politycznymi – przynależnością kandydata do rządzącej partii politycznej.

Już w marcu 1919 r., a więc ledwie cztery miesiące po odzyskaniu przez Polskę niepodległości, zajęto się wnioskiem posłów Związku Sejmowego Ludowo-Narodowego **Ernesta Adama** i **Stanisława Głabińskiego** w sprawie obsadzania stanowisk w służbie administracyjnej Państwa Polskiego¹. Stwierdzili oni, że na stanowiska kierownicze dopuszczani są „jedynie kandydaci, którzy na podstawie osobistych stosunków, starań i znajomości w Warszawie mają o nich wiadomość, a wprost wyłączone są od ubiegania się o stanowiska siły nieraz nierównie lepiej kwalifikowane, ale nie mające tych stosunków lub nie chcące z nich korzystać”.

Podczas dyskusji nad wnioskiem² poseł **Wacław Wojtulanis** z Narodowego Związku Robotniczego mocno skrytykował zasady obsady stanowisk w administracji za czasów pierwszego, lewicowego rządu niepodległej Polski, kierowanego przez premiera Jędrzeja Moraczewskiego (od 18 listopada 1918 r. do 16 stycznia 1919 r.). W jego ocenie wówczas w administracji „znaleźli się ludzie, którzy nie są winni, że kiepsko ich nauczono czytać, a już najmniej winni, że ich prawie wcale nie nauczono pisać. Ale za to markę wyraźnie partyjną mieli. Otóż na tym punkcie niewątpliwie dużo, dużo grzechów na sumieniu poprzedniego gabinetu ciąży”. Za „nieszczęście” Wojtulanis uznał fakt, że przy tworzeniu urzędów rządowych nie zwracano uwagi na wysoki poziom moralny, najbardziej gwarantujący wartość urzędnika jako człowieka i obywatela, tylko „górowały tendencje natury partyjno-politycznej”.

Poseł **Stanisław Cwikowski** z Polskiego Stronnictwa Ludowego „Piast” bronił „urzędników politycznych” twierdząc, że wśród nich jest bardzo wielu, także o poglądach lewicowych, którzy „odznaczają się najgruntowniejszą znajomością rzeczy, przepisów, ustaw i praw, którzy odznaczają się wielkim poczuciem obowiązku i głębokim patriotyzmem”. Musiał jednak przyznać, że wśród zwykłych ludzi, obserwujących system obsadzania wyższych stanowisk w administracji przez partie polityczne, „utrwaliło się to przekonanie, że tutaj nie wartość osobista i zawodowa, nie kwalifikacje zawodowe

¹ Druk nr 95.

² 14 posiedzenie Sejmu RP w dniu 14 marca 1919 r.

decydują o nadaniu urzędnikowi wyższej posady, ale zabiegi osobiste, stosunki osobiste z osobami wpływowymi i protekcja”.

W nadziei, że kwestie związane z budową korpusu urzędniczego zostaną rozstrzygnięte w ustawie o państwowej służbie cywilnej, posłowie kilkakrotnie apelowali do rządu o przedłożenie projektu pragmatyki służbowej dla urzędników państwowych. Rządowy projekt ustawy o państwowej służbie cywilnej pojawił się dopiero z początkiem 1921 r. i trafił najpierw do Komisji Administracyjnej, która poddała go ostrej krytyce, a następnie – z licznymi zmianami – na plenum Sejmu we wrześniu 1921 r. Debatę nad projektem zdjęto jednak z porządku dziennego, gdyż niektóre Kluby zażądały, aby Komisja Administracyjna jeszcze raz go rozpatrzyła. Tak też się stało i po kolejnej modyfikacji projekt trafił pod obrady Sejmu w listopadzie 1921 r. wraz ze sprawozdaniem Komisji Administracyjnej³.

W artykule 25 ustęp 2 projektu znalazł się następujący zapis:

Urzędnikowi nie wolno należeć do stowarzyszeń lub zrzeszeń, których cele, dążności lub sposób działania nie dadzą się pogodzić z jego stanowiskiem; nie wolno mu również wchodzić w związki lub zmywy, które mogą zakłócić należyty bieg zarządu państwowego, lub normalnego toku urzędowania.

Ustęp ten został bardzo wnikliwie przedyskutowany zarówno w podkomisji, która specjalnie w tym celu została wyłoniona, jak i w samej Komisji Administracyjnej.

Poseł – sprawozdawca Komisji Administracyjnej **Jan Godek** ze Związku Ludowo-Narodowego wyjaśniał podczas debaty sejmowej⁴, że brzmienie ustępu 2 wzbudziło sprzeciw członków Komisji, bowiem „nie można urzędnikowi odbierać prawa należenia do stowarzyszeń lub zrzeszeń i w ten sposób uniemożliwić mu wszelką działalność polityczną”. Komisja postanowiła skreślić pierwszą część tego ustępu, ponieważ – jak wyjaśnił poseł Godek – proponowany przez rząd zapis nie był jasny i nie pozwalał na ściśle okre-

³ Druk nr 2905 i Załącznik nr 1 do Druku nr 2905.

⁴ 263 posiedzenie Sejmu RP w dniu 22 listopada 1921 r.

ślenie stowarzyszeń, których działalności nie da się pogodzić ze stanowiskiem urzędnika państwowego, co mogłoby spowodować nadużycia i stroniczne traktowanie. Komisja zachowała jednak dalszą część tego ustępu, gdyż „nie mogła pozwolić, żeby urzędnik, któremu Państwo powierza obronę i opiekę nad bezpieczeństwem i ładem publicznym, mógł wchodzić w związki lub zmywy, które godzą w interesy Państwa i zakłócić mogą normalny tok jego urzędowania”.

W dyskusji poseł **Mieczysław Tomczak** z Narodowego Koła Robotniczego stwierdził, że ustawa nie może ograniczać wolności zrzeszeń, wolności stowarzyszeń i przekonań politycznych, bo wówczas, „chcąc, czy nie chcąc, stworzymy anormalne stosunki w wewnętrznym życiu administracyjnym, stworzy się atmosfera wzajemnej denuncjacji, podejrzeń na tle politycznym, co będą inni ludzie wyzyskiwali dla celów osobistych i wskutek tego wytworzą się stosunki nieznośne, co odbije się znowu na sprawności, na funkcjonowaniu administracji”.

Poseł **Władysław Herz** z Narodowego Chrześcijańskiego Klubu Robotniczego podczas obrad Komisji zgłosił wniosek mniejszości⁵, który postulował następujące brzmienie ustępu 2:

Urzędnikowi nie wolno należeć do stowarzyszeń lub zrzeszeń, nie stojących na gruncie państwowości polskiej; wolność przekonań politycznych jest urzędnikom zapewniona.

Podczas debaty poseł Herz ubolewał, że we wszystkich prawie urzędach zwierzchnicy szykanują podwładnych, jeżeli należą do stowarzyszeń politycznych i zrzeszeń społecznych, „które to organizacje nie podobają się władzy wyższej”. „A przecież Konstytucja nasza powiada, że nie można gwałcić nikogo, że prawo koalicyjne, że równouprawnienie obywateli jest dla wszystkich obywateli, nawet dla urzędników naszych” – argumentował.

Jego zdaniem, urzędnik państwowy w czasie pracy nie może zajmować się polityką, wykonując swe zadania służbowe musi być bezstronny i bez-

⁵ Załącznik nr 3 do Druku nr 2905.

partyjny. „Żadną miarą nie można by nawet poczytać tego za uczciwe – stwierdzał poseł Herz – co uchodzić by mogło u obywatela cywilnego, nie-urzędnika, gdyby urzędnik obowiązki swe, albo służbę uzależniał od swych przekonań partyjnych. Jako urzędnik, na stanowisku swym musi on być jednakim dla wszystkich w całym słowa tego znaczeniu. Z chwilą kiedy urzędnik podejmuje zwykłą swą czynność urzędową, jest on sługą obywateli Państwa, bez wyjątku wszystkich. Nie wolno mu wyróżniać magnata od robotnika, albo inteligenta bądź mniejszego obywatela od prostaczka lub nędzara. A zaś wcale już nie powinien urzędnik w urzędowaniu swym dać nawet poznać, że jako współobywatel kraju innych jest przekonań politycznych. Prócz sumienności w spełnianiu obowiązków swoich, urzędnik polski winien pokazać na każdym miejscu styczności z obywatelem, że jest człowiekiem w całym słowa tego znaczeniu, godnym zaufania i urzędu, jaki piastuje. Stanie przed nim interesant, o którym wie, że zalicza się do obozu przeciwnego jego przekonaniom, zasie temu urzędnikowi do przekonań obywatela, którego ma obsłużyć. Załatwia sprawy jego sumiennie bez okazywania niechęci, z szczerą gotowością, jakoby samemu sobie”.

Poza pracą jednak, zdaniem Herza, urzędnik nie może być skrępowany, musi mieć takie same prawa jak inni obywatele, w tym prawo przynależenia do partii i stowarzyszeń, „bo urzędnik jeżeli nie jawnie to tajnie będzie należał do takiego czy innego stowarzyszenia”. Stwierdzając, że sama Konstytucja już tę sprawę uregulowała⁶, poseł perorował: „Nie sądzmy, że przez represje możemy, że się tak wyrażę, okulbaczyć nasz świat urzędniczy, że on pójdzie akurat w tym kierunku politycznym, w jakim idzie pan minister, czy wojewoda, czy która inna jego władza przełożona. Takie zapory spaczą podstawę naszego życia i państwowego i demokratycznego”.

Ostatecznie przegłosowano propozycję Komisji i w ustawie, która została uchwalona w dniu 17 lutego 1922 r.,⁷ w ustępie 2 artykułu 25 pojawił się jedynie zapis:

⁶ W *Konstytucji marcowej* znalazł się art. 104 o następującej treści: „Każdy obywatel ma prawo swobodnego wyrażania swoich myśli i przekonań, o ile przez to nie narusza przepisów prawa”, a także art. 108 głoszący, że: „Obywatele mają prawo koalicji, zgromadzania się i zawiązywania stowarzyszeń i związków”.

⁷ Dz.U., nr 21, poz. 164.

Urzędnikowi nie wolno wchodzić w związki lub zminy, które mogą zakłócić należyty bieg zarządu państwowego, lub normalnego toku urzędowania.

Tym samym w pierwszych latach II Rzeczypospolitej zwyciężyło stanowisko, że urzędnik państwowy może należeć do partii politycznej, pod warunkiem, że nie jest to partia antypaństwowa, a polityczne zaangażowanie urzędnika poza pracą nie będzie miało negatywnego wpływu na wykonywanie przez niego obowiązków służbowych.

* * *

Po 1989 r. prace nad projektem, a właściwie nad projektami ustawy o państwowej służbie cywilnej trwały niemal nieprzerwanie. Zanim w 1998 r. podjęto w Sejmie dyskusję nad projektem przygotowanym przez Akcję Wyborczą Solidarność i Unię Wolności, trzy lata wcześniej podobna debata miała miejsce nad projektem, który skierował do Sejmu rząd **Waldemara Pawlaka**, a odziedziczył po nim kolejny rząd. Wcześniej jeszcze dwa projekty oczekiwały się formalnego wniesienia do łaski marszałkowskiej. Pierwszy, przedłożony u schyłku Sejmu X kadencji (1991 r.), nie mógł być już poddany procedurze legislacyjnej, natomiast drugi, wniesiony jako pilny w październiku 1993 r. przez rząd **Hanny Suchockiej**, został wycofany w związku ze zmianą gabinetu.

Niezależnie od rządowych inicjatyw legislacyjnych, pojawiały się inicjatywy pojedynczych posłów lub grupy posłów, którzy – czy to w wypowiedziach sejmowych, czy w interpelacjach – apelowali o uporządkowanie sfery udziału urzędników w życiu politycznym, począwszy od precyzyjnego określenia, jakie stanowiska należy zaliczyć do służby cywilnej, a które pozostaną polityczne. Jako przykład może tu posłużyć interpelacja do Prezesa Rady Ministrów w sprawie kryteriów oceny przydatności do pracy w administracji państwowej, wniesiona 10 stycznia 1992 r. przez posłów Unii Demokratycznej: **Jana M. Rokitę**, **Władysława Frasyniuka**, **Olę Krzyżanowską** i **Andrzeja Wielowieyskiego**.

Podkreślając potrzebę głębokich zmian kadrowych w administracji państwowej, pozwalających na uczynienie z niej sprawnego aparatu demokratycznego państwa, wymienieni posłowie przeciwstawili się jednak próbom przyjmowania innych niż merytoryczne kryteriów w obsadzie stanowisk administracyjnych. „Nasze zaniepokojenie realizowaną polityką jest tym większe, że podejmowane obecnie rozstrzygnięcia mogą przybrać charakter precedensów i prowadzić do ukształtowania się w naszym kraju anachronicznej, destabilizującej funkcjonowanie państwa praktyki wymiany kadr wyższych urzędników wraz z każdą zmianą rządu” – napisali posłowie Unii Demokratycznej. W swej interpelacji przypomnieli, że wyżsi urzędnicy „nie pełnią funkcji politycznych lecz administracyjne”, by wreszcie prosić Prezesa Rady Ministrów o wyjaśnienie, czy zamiarem rządu jest kontynuowanie zmian personalnych w administracji państwowej przy zastosowaniu przynależności partyjnej jako podstawowego kryterium.

Jak widać, interpelacja ta wykraczała poza problem „postkomunistycznej administracji”, zawierała bowiem krytykę wpływu poszczególnych sił politycznych, aktualnie będących u władzy, na służbę cywilną. Dotyczyła także stanowisk, które dziś jednoznacznie uważane są za polityczne – sekretarzy i podsekretarzy stanu, a także wojewodów i wicewojewodów.

Na interpelację w imieniu premiera odpowiedział minister – szef Urzędu Rady Ministrów **Wojciech Włodarczyk**⁸. Przyznał on, że „dotychczasowy aparat, wyrastający w swej istotnej treści ze starego systemu, zupełnie nie przystaje do dzisiejszej i przyszłej rzeczywistości i potrzeb Polski”. Dlatego też rząd podjął się gruntownej przebudowy administracji państwowej, uznając, jako jeden z głównych kierunków tych zmian, rozdzielenie funkcji politycznych i administracyjnych w administracji. „Do czasu przeprowadzenia tych zmian – mówił minister – aparat ten pozostaje jednak ze wszystkimi konsekwencjami, niestety, spolityzowany”.

⁸ 6 posiedzenie Sejmu RP w dniu 23 stycznia 1992 r.

Szef URM zaznaczył, że rząd nie zamierza z przynależności partyjnej czynić podstawowego kryterium oceny przydatności do pracy w administracji państwowej; nie zamierza jednak nie brać tego kryterium pod uwagę. Rząd musi pracować z osobami, które odpowiadają nie tylko kryterium sprawności, ale także zdyscyplinowania i lojalności. „Jest też oczywiste, że osoby te powinny podzielać linię polityczną i generalną wizję przemian prezentowaną przez rząd. Tylko bowiem taka zgoda z zasadniczymi celami rządu może dać gwarancję skutecznej realizacji jego zamierzeń”.

Konsekwencją tego generalnego założenia musi być inne: nie można odmówić poszczególnym członkom rządu prawa do prowadzenia własnej polityki personalnej w powierzonych im ministerstwach; każdy minister musi mieć prawo swobodnego doboru współpracowników. „Nie może ponosić pełnej odpowiedzialności minister, któremu usiłowano by narzucić współpracę z osobami reprezentującymi zasadniczo odmienne poglądy”.

W konkluzji minister Włodarczyk zaznaczył, że skazanie rządu na współpracę z urzędnikami o odmiennych poglądach „prowadziłoby do braku spistości każdego rządu” i w praktyce uniemożliwiłoby jego skuteczną działalność. Szef URM jednoznacznie zasugerował, że nie ma i nie będzie „grubej kreski” w administracji. Rząd centroprawicowy, jeśli ma być skuteczny, jeśli ma realizować śmiałą politykę, jeśli ma wcielić w życie swój program, musi oprzeć się na swoich urzędnikach, na ludziach myślących podobnie, rozumiejących cele rządu i identyfikujących się z nimi. Urzędnik ma być tylko narzędziem w rękach władzy, w rękach polityków i musi być nie tylko sprawnym, ale także lojalnym narzędziem. Jeśli nie będzie lojalny, jeśli nie będzie identyfikował się z polityką rządu, nie będzie sprawny.

Poseł **Jan M. Rokita** stwierdził podczas dyskusji, że „rodzi się nam powoli, na wzór może lat dwudziestych, państwo partyjniackie, mianowicie państwo, w którym partie walczą między sobą o urzędy w administracji, (...) o brutalny wpływ personalny na administrację państwową”.

Poseł **Aleksander Kwaśniewski**, lider Sojuszu Lewicy Demokratycznej, nie zdecydował się na frontalną krytykę koncepcji ministra Włodarczy-

ka. Uznał bowiem, że fakt politycznego kształtowania ekip w ministerstwach miał miejsce już wcześniej i nie ma w tym nic złego. „Jest to naturalne, choć oczywiście czasami tracą na tym kwestie merytoryczne, bowiem ludzie kompetentni ze względu na swoje polityczne powiązania muszą odejść”. Dostrzegając jednak wagę problemu upolitycznienia całej administracji, lider SLD zadał szefowi URM pytanie, czy rząd zakłada stworzenie formuły administracji państwowej ponadpartyjnej czy pozapartyjnej. „Czy możemy w Polsce doczekać się sytuacji *civil servans* – ludzi aparatu administracji centralnej i terenowej, którzy pełnią swoje funkcje, którzy są dobrze opłacani i którzy na swoich urządach mają poczucie stabilności?” Poseł Kwaśniewski stwierdził przy tym, że „kwestią absolutnie pierwszoplanową i pilną” jest wystąpienie z inicjatywą ustawodawczą „w sprawie administracji pozapartyjnej”, która powinna obejmować szczebel dyrektora generalnego i niższe. „Ci pracownicy byliby chronieni przed koniunkturami politycznymi, przed zmianami koalicji rządowych, przed zmianami rządów, ponieważ, sądzę, wszyscy na tym skorzystamy”.

* * *

Zagadnienie oddzielenia świata polityki od świata urzędniczego podjęto ponownie w 1995 r., w trakcie prac nad kolejnym projektem ustawy o państwowej służbie cywilnej⁹. W projekcie rządowym, przedłożonym przez premiera **Waldemara Pawlaka** w styczniu 1995 r., zapisano w artykule 39, w dwóch ustępach:

1. *Urzędnik służby cywilnej nie może należeć do partii politycznych ani brać udziału w żadnej działalności politycznej.*

2. *Urzędnikowi służby cywilnej przy wykonywaniu obowiązków służbowych nie wolno kierować się interesem żadnej grupy politycznej ani własnymi przekonaniem politycznymi, jak również manifestować publicznie swoich przekonań politycznych*¹⁰.

⁹ Druk nr 870.

¹⁰ W obszernym Uzasadnieniu dołączonym do projektu ustawy na s. 8 napisano w komentarzu do art. 39: „Państwowa służba cywilna musi działać profesjonalnie i sprawnie na rzecz interesu publicznego bez względu na to, jaki jest układ polityczny w najwyższych władzach państwowych. Należało zatem wybrać model, który najlepiej przygotowanych fachowców uwolni od emocjonalnego zaangażowania i wpływu sceny politycznej”.

Projekt ustawy, który przejął kolejny rząd premiera **Józefa Oleksego**, zaprezentował Wysokiej Izbie podsekretarz stanu w Urzędzie Rady Ministrów **Janusz Wojciechowski**¹¹. Podkreślając powszechne zapotrzebowanie „na stworzenie korpusu wysoko kwalifikowanej kadry urzędniczej, stabilnej zawodowo i niezależnej od bieżących koniunktur politycznych”, minister przekonywał, że jednym z najistotniejszych zapisów tego projektu jest apolityczność urzędników państwowych. „Takie jest zamierzenie, – mówił podsekretarz stanu w URM – aby urzędnicy tej służby służyli państwu i obywatelowi, a nie jakiegokolwiek partii politycznej czy innej grupie wpływów. Obowiązywać ich będzie zakaz przynależności do partii politycznych oraz zakaz manifestowania przekonań politycznych. Uzależnienie polityczne jest dla administracji szkodliwe, o tym przekonują doświadczenia zarówno dalsze, jak i bliższe, źle na tym wychodzi zarówno sama administracja, jak i ludzie, o których sprawach ona decyduje. Dlatego też proponuje się w projekcie koncepcję służby cywilnej apolitycznej, niezależnej od bieżących koniunktur politycznych. Myślę, że owa apolityczność powinna być jedną z najistotniejszych gwarancji stabilności państwowej służby cywilnej”.

W dyskusji poseł **Ryszard Grodzicki** z SLD za zasadne uznał propozycje przepisów gwarantujących „apolityczność i lojalność wobec państwa” korpusu służby cywilnej. Inny poseł Sojuszu, **Marek Lewandowski**, poruszając kwestię zakazu działalności politycznej stwierdził, że chodzi tu nie tylko o zakaz przynależności do partii. „Myślę, że chodzi również o to, żeby urzędnik nie prowadził akcji politycznej, kampanii, a nawet żeby nie robił «propagandy szeptanej» – używając starego języka – w odpowiednich momentach przed czasem kampanii. A więc, żeby nie wpływał na opinię publiczną, wykorzystując to, że przez urząd przechodzi wielu urzędników”¹².

¹¹ 48 posiedzenie Sejmu RP w dniu 26 kwietnia 1995 r.

¹² Jednak nieco wcześniej poseł Marek Lewandowski otwarcie wyraził opinię, że również w administracji należy uwzględnić wynik demokratycznych wyborów: „Tak, jest demokracja przedstawicielska, nie ma co wstydliwie ukrywać, że do pewnego momentu muszą to być stanowiska polityczne. Partia, która wygra wybory, musi mieć możliwość realizowania swojego programu. Nie może być innego wyjścia. To jest sprawiedliwe, tak musi być, to należy się wyborcy”.

W opinii posła **Andrzeja Grzyba** z Polskiego Stronnictwa Ludowego, pracownicy urzędów państwowych powinni stać się silnym aparatem organów państwa, „który by nie podlegał wpływowi aktualnego układu politycznego, zmieniającego się wraz ze zmianą w demokratycznych wyborach”. Jego zdaniem, „zasada neutralności politycznej w działaniach” powinna być normą postrzeganą „jako swoista racja stanu państwa demokratycznego”. Poseł **Janusz Koza** z Konfederacji Polski Niepodległej wyraził przekonanie, że „niezależna politycznie kadra urzędnicza gwarantuje ciągłość prowadzenia spraw publicznych w demokratycznym państwie”.

Według posła **Piotra Czarneckiego** z Unii Pracy urzędnicy muszą być niezależni od wszelkich mocodawców. „Patrząc z tej perspektywy niezbyt szczęśliwy wydaje się pomysł oddania prawie kompletnych kompetencji decyzyjnych co do państwowej służby cywilnej w ręce premiera. Zakładając nawet najlepszą wolę premiera, nie można nie zauważyć, że jest on związany bardzo silnymi zobowiązaniami w ramach koalicji czy partii, która go powołała, i z tego powodu nie może być w pełni obiektywny. Podobnie wygląda sprawa zbyt silnego wpływu ministrów na obsadę personalną w służbie cywilnej” – mówił poseł Czarnecki i postulował, aby podporządkować służbę cywilną parlamentowi. Jego partyjny kolega **Zbigniew Bujak** dowodził natomiast, że „odpowiednio zorganizowana służba, odpowiednio niezależna, również od premiera i ministrów, jest elementem powstrzymywania władzy wykonawczej, elementem kontroli tejże władzy. Ten dwubiegunowy układ, który dzięki państwowej służbie cywilnej powstanie w urzędzie, stwarza nadzieję i szansę na skuteczny nadzór nad funkcjonowaniem władzy wykonawczej. Będzie zabezpieczał przed korupcją”.

Poseł **Leszek Zieliński** z Bezpartyjnego Bloku Wspierania Reform zwrócił uwagę, że Komisja Państwowej Służby Cywilnej jest, według proponowanych rozwiązań, całkowicie uzależniona od Prezesa Rady Ministrów, „co spowoduje upolitycznienie”. Poseł Zieliński zarzucił projektowi, że „błędnie definiuje apolityczność urzędników, kładąc nacisk na administracyjny zakaz przynależności do partii, jednocześnie nie zawiera mechanizmów gwa-

rantujących niezależność państwowej służby cywilnej i jej organów od sfery polityki, a to jest właśnie fundament, na jakim opiera się państwowa służba cywilna w krajach demokratycznych”.

Nie wszyscy posłowie wierzyli w skuteczność formalnych rozstrzygnięć w tej kwestii. Poseł **Andrzej Słomski** z SLD wyraził wątpliwość, czy całkowita apolityczność urzędników państwowej służby cywilnej jest możliwa do osiągnięcia i czy rzeczywiście istnieje w znanych nam systemach demokratycznych. „Często padające dziś stwierdzenia o potrzebie apolityczności korpusu urzędników, uchronienia urzędów przed wpływami politycznymi, a także zapewnienia stabilności państwowej służby cywilnej wobec zmienności politycznych układów prowadzą do prostego pytania: czy nie szybciej uda nam się stworzenie stabilnego systemu politycznego niż fachowej, apolitycznej, kompetentnej państwowej służby cywilnej?”

Na 48 posiedzeniu w dniu 27 kwietnia 1995 r. Sejm skierował projekt ustawy o państwowej służbie cywilnej do Komisji Nadzwyczajnej, która ukonstytuowała się 24 maja 1995 r. Ponieważ w trakcie 19 posiedzeń wprowadzono bardzo dużo poprawek¹³, można mówić właściwie o nowym projekcie ustawy. Trafił on pod obrady Sejmu w czerwcu 1996 r. (zatem prace nad nim trwały w Komisji Nadzwyczajnej prawie 23 miesiące!) wraz ze sprawozdaniem Komisji¹⁴.

W projekcie komisyjnym zagadnienie styku służby cywilnej z polityką zostało ujęte w artykule 49, w trzech ustępach:

1. Urzędnik służby cywilnej przy wykonywaniu obowiązków służbowych nie może kierować się swoimi przekonaniem politycznymi ani interesem jednostkowym lub grupowym.

2. Urzędnikowi służby cywilnej nie wolno publicznie manifestować swoich przekonań politycznych.

¹³ Wprowadzono m.in. kategorie urzędnicze: A – dla stanowisk kierowniczych wyższego szczebla, a także B, S i C.

¹⁴ Druk nr 1724.

3. *Urzędnik służby cywilnej zaliczony do kategorii urzędniczej A nie ma prawa tworzenia ani uczestniczenia w związkach zawodowych lub partiach politycznych. W dniu zaliczenia urzędnika do kategorii A jego członkostwo w związkach zawodowych i partii politycznej ustaje z mocy prawa.*

W czasie prac Komisji zostały zgłoszone liczne wnioski mniejszości, w tym dwa wnioski dotyczące art. 49. W pierwszym zaproponowano rozdzielenie zagadnienia udziału w partiach politycznych i związkach zawodowych na dwa artykuły¹⁵. Artykuł 49 miał mieć dwa ustępy:

1. *Urzędnik służby cywilnej nie może należeć do partii politycznej ani brać udziału w działalności politycznej. Urzędnik nie może manifestować publicznie swoich przekonań politycznych.*

2. *Urzędnik służby cywilnej przy wykonywaniu obowiązków służbowych nie może kierować się żadnym interesem jednostkowym lub grupowym.*

Ci sami wnioskodawcy proponowali też kolejny artykuł (jednak nie podając jego numeracji), także posiadający dwa ustępy:

1. *Urzędnikowi służby cywilnej przysługuje prawo tworzenia i wstępowania do związków zawodowych na zasadach określonych w ustawie o związkach zawodowych, z wyłączeniem urzędników zaliczanych do kategorii urzędniczej A.*

2. *Urzędnikowi służby cywilnej nie wolno uczestniczyć w strajkach ani w akcjach zakłócających funkcjonowanie urzędu.*

W drugim wniosku mniejszości do artykułu 49 zaproponowano, by w ustępie 1 po wyrazach **przekonaniami politycznymi** dodać wyrazy **ani religijnymi**¹⁶. Autor tej poprawki argumentował, że w warunkach polskich ten ostatni zakaz „może mieć bardzo istotne znaczenie, ponieważ takie są społeczne realia”.

Kiedy doszło do omawiania rezultatów prac Komisji Nadzwyczajnej¹⁷, poseł sprawozdawca **Ryszard Grodzicki** z SLD poinformował, że intencją

¹⁵ Wniosek mniejszości nr 6 w Druku nr 1724.

¹⁶ Wniosek mniejszości nr 7 w Druku nr 1724.

¹⁷ 81 posiedzenie Sejmu RP w dniu 12 czerwca 1996 r.

Komisji było wyraźne rozgraniczenie urzędników obsadzanych według kryterium politycznego i urzędników apolitycznych, stanowiących korpus służby cywilnej. Poseł wyraził nadzieję, że po wejściu w życie ustawy nastąpi ograniczenie wpływu polityków na skład urzędników państwowych i do historii przejdą sytuacje, w których po każdej zmianie rządu następują zmiany w obsadzie stanowisk w systemie administracji rządowej „praktycznie od góry do dołu”. Do ograniczenia wpływu na skład służby cywilnej osób, które pełnią funkcje państwowe, obsadzone wedle kryteriów politycznych, miała się przyczynić kompetencja dyrektora generalnego urzędu, którego zadaniem było wyznaczanie urzędnikom stanowisk.

Poseł Grodzicki skrytykował tych, którzy proponowali włączenie do korpusu służby cywilnej kierowników urzędów centralnych i ich zastępców, co by oznaczało, że mają być oni obsadzani z pominięciem kryteriów politycznych. „Komisja uznała, – referował poseł Grodzicki – że tutaj sytuacja jest bardzo skomplikowana i przynajmniej część urzędów centralnych pełni tak istotne zadania w funkcjonowaniu państwa, iż mówienie o ich apolityczności jest nieporozumieniem”.

Innym zaś wytknął niekonsekwencję w podejściu do zagadnienia wpływu politycznego na urzędników. Spoglądając retrospektywnie na prace Komisji Nadzwyczajnej przypominał, że byli posłowie, którzy na początku posiedzeń deklarowali pełną apolityczność i apartyjność służby cywilnej, a w którymś momencie zmieniali nagle zdanie i wyrażali opinię, że w zasadzie to bardzo dobrze, gdyby urzędnicy służby cywilnej należeli do partii, bo wtedy byłoby wiadomo, dlaczego są zwalniani. „I były to słowa – twierdził poseł Grodzicki – wypowiedziane nie z przymrużeniem oka, ale z całkowitą powagą”.

Poseł **Krzysztof Budnik**, reprezentujący Unię Wolności, podkreślił, że jego partia przywiązuje bardzo dużą wagę do kwestii utworzenia silnego korpusu urzędniczego, niezależnego od zmieniających się wpływów politycznych. „Służba cywilna jest przeznaczona przede wszystkim dla fachowców i ludzi gotowych poświęcić swoją karierę zawodową służbie w admini-

stracji państwowej, a nie dla polityków czy ludzi z różnych układów politycznych”.

Dla posła **Andrzeja Gąsienicy-Makowskiego**, który wypowiadał się w imieniu Federacyjnego Klubu Parlamentarnego BBWR i KPN, było ważne, aby urzędy zasiliły „młode kadry, nie splamione nawykami służalczości partyjnej”. Jednocześnie poseł Gąsienica-Makowski wyraził wątpliwość, czy ustawa rozstrzygnie kwestię udziału urzędnika w działalności partyjnej. „Nie ukrywajmy, każdy człowiek ma swoje sympatie polityczne, które przy okazji kolejnych zmian ekipy rządzącej będą się uzewnętrzniały, co jest w oczywisty sposób związane z chęcią zajęcia odpowiednich stanowisk. Zakaz przynależności do partii sprawy nie załatwi. Konieczne są mechanizmy gwarantujące niezależność państwowej służby cywilnej i jej organów od sfery polityki”.

Podobne wątpliwości zgłosił poseł **Andrzej Grzyb** z Polskiego Stronnictwa Ludowego, dla którego zapis zakazujący urzędnikowi przynależności do partii politycznej stwarza możliwość „gry pozorów”. „Możemy oczywiście zapisać, że [urzędnik] nie może być członkiem partii politycznej, ale czy możemy jednocześnie zakazać, żeby miał przekonania polityczne? Wydaje się, że kryterium, które może decydować o dyskwalifikacji urzędnika służby cywilnej, to jest raczej kwestia manifestowania przekonań politycznych czy sugerowania się swoimi przekonaniami politycznymi, a nie przynależność partyjna” – przekonywał poseł Grzyb. Jako przykład gry pozorów i sztucznych ograniczeń wskazał możliwość kandydowania urzędników do Sejmu: „A jeśli będzie chciał [urzędnik] kandydować do Sejmu, to oczywiście zawiesi działalność w państwowej służbie cywilnej, uzyska zgodę i będzie mógł kandydować. Czyli co? Włączy się w grę polityczną”.

Wątpliwość, w jakiej mierze zasada neutralności politycznej urzędnika może potwierdzić się w rzeczywistości, nurtowała innego posła PSL **Wiesława Piątkowskiego**. Zwrócił on uwagę na fakt, że każdy człowiek ma określony system wartości i jeśli nawet nie będzie manifestował swoich poglądów, to i tak determinują one jego konkretne działania „i w tym może

ujawnić się właśnie duch partyjności. Zagadnienia polityczne są bowiem w sposób oczywisty powiązane z szeroko rozumianymi wartościami”.

Posłowi **Andrzejowi Słomskiemu** z SLD wydał się „niezrozumiały” punkt 3 w artykule 49, zakazujący uczestniczenia w partiach politycznych urzędnikom jednej tylko kategorii – kategorii A. „Nie ma powodów, by zasada apartyjności, będąca częścią zasady apolityczności, nie obejmowała wszystkich kategorii urzędniczych w państwowej służbie cywilnej. To jest kwestia konsekwencji w przyjmowaniu pewnych zasad przy tworzeniu państwowej służby cywilnej” – mówił poseł Słomski. Inny poseł Sojuszu, **Franciszek Potulski**, w duchu wniosku mniejszości nr 7, postulował zakaz kierowania się w działalności służbowej zarówno przekonaniem politycznym, jak i religijnym. „Myślę, że ani jedno, ani drugie nie może mieć wpływu na służbową działalność urzędnika. Zdaję sobie sprawę z tego, że ma to daleko idące konsekwencje”.

Ostatecznie ustawa o służbie cywilnej została uchwalona w dniu 5 lipca 1996 r.¹⁸ Artykuł 49 w brzmieniu proponowanym przez Komisję został uzupełniony zgodnie z propozycją wniosku mniejszości nr 7. Ustęp 1 otrzymał następujący kształt:

1. Urzędnik służby cywilnej przy wykonywaniu obowiązków służbowych nie może kierować się swoimi przekonaniem politycznym ani religijnym, ani interesem jednostkowym lub grupowym.

* * *

Uchwalenie przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r. Konstytucji RP zmusiło ustawodawców do ponownego zajęcia się kwestią służby cywilnej. Pragmatykę służbową należało dostosować do regulacji zawartych w nowej ustawie zasadniczej¹⁹. Także aspekt polityczny odegrał tu pewną rolę. Krytykowano bowiem polityków Sojuszu Lewicy Demokra-

¹⁸ Dz.U. nr 89, poz. 402.

¹⁹ W Konstytucji znalazł się art. 153 następującej treści: „1. W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej. 2. Prezes Rady Ministrów jest zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej”.

tycznej, którym zarzucono „dzielenie łupów”, czyli dokonanie mianowań urzędniczych ludzi z nimi związanych, bez wcześniejszego ustalenia kompletnego wykazu osób, które pomyślnie przeszły postępowanie kwalifikacyjne²⁰. Ostatecznie 25 czerwca 1998 r. premier **Jerzy Buzek** skierował do Sejmu nowy projekt ustawy o służbie cywilnej²¹.

W projekcie rządowym Akcji Wyborczej Solidarność i Unii Wolności znalazł się artykuł 66, który w sześciu ustępach zawierał następującą propozycję uregulowania udziału członka korpusu służby cywilnej w życiu politycznym i związkowym:

1. Członek korpusu służby cywilnej przy wykonywaniu obowiązków służbowych nie może kierować się swoimi poglądami politycznymi ani religijnymi, ani interesem jednostkowym lub grupowym.

2. Członkowi korpusu służby cywilnej nie wolno publicznie manifestować swoich poglądów politycznych.

3. Członkowi korpusu służby cywilnej nie wolno uczestniczyć w strajku lub akcji protestacyjnej zakłócającej normalne funkcjonowanie urzędu.

4. Urzędnik służby cywilnej nie może pełnić funkcji związkowej.

5. Urzędnik służby cywilnej nie ma prawa tworzenia ani uczestniczenia w partiach politycznych.

6. Urzędnik służby cywilnej nie może łączyć pracy w służbie cywilnej z mandatem radnego.

Projekt rządowy prezentował w Sejmie szef Urzędu Służby Cywilnej **Jan Pastwa**²², według którego dzięki zaproponowanym rozwiązaniom nie

²⁰ Na 3 miesiące przed wyborami w 1997 r. ówczesny szef służby cywilnej ogłosił konkursy na urzędników, a ówczesni ministrowie – szef Urzędu Rady Ministrów, minister spraw wewnętrznych i administracji, minister spraw zagranicznych i inni mianowali z konkursu w trybie przyspieszonym swoich dyrektorów generalnych i wielu innych urzędników służby cywilnej w organach administracji rządowej w centrum i województwach. Jak mówił Józef Górny z AWS, miały miejsce „nominacje na kluczowe stanowiska w służbie cywilnej, dokonywane w wielkim pośpiechu w ostatnich tygodniach, a nawet dniach pracy rządu Włodzimierza Cimoszewicza”.

²¹ Druk nr 450.

²² 24 posiedzenie Sejmu RP w dniu 17 lipca 1998 r.

będzie już „pozornie elitarnej i przeznaczonej dla każdorazowych «swoich» warstwy stanowisk”; ani staż pracy, ani rekomendacja polityczna nie będą podstawą doboru osób na konkretne stanowiska. „Projekt ustawy zrywa w sensie politycznym tę zasłonę przemilczeń, która w toku kilkunastoletniej praktyki okryła dowolne poczynania w zakresie obsadzania stanowisk stanowiących zwyczajowo łup polityczny w myśl odziedziczonej po PRL zasady nomenklatury, tyle że podzielonej pomiędzy rozmaite partie”.

Minister zapowiedział wprowadzenie zasady obsadzania stanowisk urzędniczych w drodze publicznego ogłoszenia i wyboru najlepszej oferty. Stanowiska kierownicze byłyby obsadzane osobami wyłonionymi w konkursach prowadzonych przez szefa służby cywilnej i dyrektorów generalnych urzędów. Do umocnienia stabilności i neutralności politycznej służby cywilnej miało się przyczynić wprowadzenie kadencyjności na stanowisku szefa służby cywilnej. Na zasadzie wyłączności byłoby ono obsadzane przez urzędnika służby cywilnej najwyższej kategorii A. Aby zagwarantować neutralność polityczną służby cywilnej, miał zostać wprowadzony bezwzględny zakaz przynależności urzędnika służby cywilnej do partii politycznych i łączenia pracy w służbie cywilnej z mandatem radnego.

„Przyjęcie takich zasad i procedur proponuje rząd. Proponuje też radykalne zerwanie z utrwaloną, niestety, w administracji tradycją «karuzeli kadrowej» i czystek wynikających ze zmian politycznych. Poprzez ten projekt Rada Ministrów proponuje nałożenie sobie i wszystkim swoim następcom, zajmującym kierownicze stanowiska państwowe, ustawowych ograniczeń w doraźnym, motywowanym politycznie lub koteryjnie manipulowaniu personaliami w administracji. Nie likwiduje tym samym politycznej kontroli mandatariuszy wyborców nad służbą cywilną, ale koncentruje ją w rękach konstytucyjnego zwierzchnika służby cywilnej, jakim jest prezes Rady Ministrów” – powiedział na koniec swego wystąpienia szef USC.

Wystąpienie ministra Pastry wsparł poseł **Wojciech Hausner**, który zabrał głos w imieniu Akcji Wyborczej Solidarność. Zachowanie neutralności politycznej służby cywilnej, a nie jej apolityczności, uznał on za najważniej-

szy problem przy konstruowaniu służby cywilnej, która w żadnym wypadku nie powinna stać się instrumentem w rękach aktualnie rządzących. Szef służby cywilnej i dyrektorzy generalni urzędów stawali się w tym ujęciu swoistym buforem. „Z jednej strony mają aktualną władzę polityczną, z drugiej mają obywateli i korpus służby cywilnej. We wszystkich krajach to funkcjonuje w ten sposób, że taki bufor musi istnieć. (...) Moim zdaniem jest to, przy odpowiedniej konstrukcji ustawy, gwarancją tej neutralności” – przekonywał poseł AWS. Zwrócił też uwagę na „pewien mechanizm neutralizowania politycznego” korpusu służby cywilnej: szef służby cywilnej otrzymał kadencję pięcioletnią, a więc nie pokrywającą się z kadencją parlamentu, a także pośrednią kontrolę w postaci wielonurtowej politycznie Rady Służby Cywilnej.

Generalny atak na projekt ustawy przypuścili posłowie Sojuszu Lewicy Demokratycznej. Poseł **Lech Nikolski** stwierdził, że przedłożony projekt „nie wychodzi naprzeciw idei neutralności politycznej służby cywilnej i że w stosunku do obowiązujących rozwiązań nie tylko nie czyni poprawy, ale wręcz grozi regresem”. Jako dowód wskazał uproszczenie procedur, obniżenie progu wymaganych kwalifikacji i zlikwidowanie „zbyt niezależnych od dzisiejszej koalicji” instytucji uczestniczących w procesie tworzenia służby cywilnej²³, „a to wszystko ma umożliwić zajmowanie różnych stanowisk swoim ludziom – posłusznym, wiernym i lojalnym. Tu nie chodzi o dobrych urzędników, a o swoich urzędników”.

Poseł Nikolski skrytykował również propozycję obsadzania stanowisk kierowniczych w drodze konkursów, których zasady, przebieg i wynik podlegają pełnej kontroli i woli premiera oraz szefa służby cywilnej: „Kuriozalnym pomysłem jest wprowadzenie przepisu uprawniającego premiera do podważenia wyników konkursu, po zasięgnięciu opinii ministra, kierownika urzędu centralnego lub wojewody. W praktyce oznacza to możliwość odmowy nominacji osoby, która wygrała konkurs, i uprawnia szeroką gamę funk-

²³ W projekcie ustawy o służbie cywilnej, przygotowanym przez AWS-UW, zrezygnowano z kolegialnych organów służby cywilnej, pierwotnie mających gwarantować jej profesjonalizm i neutralność polityczną – z komisji kwalifikacyjnej i komisji odwoławczej.

cjonariuszy politycznych rządu (a tak naprawdę struktury partyjne formacji rządzących) do udziału w decydowaniu o obsadzie stanowisk, formalnie na mocy prawa apolitycznych i podlegających wyłącznie kryteriom merytorycznym. Oznacza to stworzenie prawnego mechanizmu do arbitralnego, politycznego sterowania przebiegiem konkursu i czyni z tej instytucji karykaturę rzetelnej procedury”. Zatem wprowadzenie w życie zaproponowanych reguł, „to już nie upolitycznienie, to zamach na samą ideę tworzenia takiej służby, to stworzenie pseudoprawnych instytucjonalnych i organizacyjnych warunków, które umożliwią rządzącej obecnie koalicji niczym nie skrepowane zatrudnianie i obsadzanie stanowisk w administracji rządowej przez osoby odpowiadające jej interesom i oczekiwaniom”.

Grzegorz Gruszka z SLD skrytykował propozycję konkursów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, rozpisywanych przez szefa służby cywilnej, który „będzie z nadania towarzysko-politycznego Akcji Wyborczej Solidarność”. Jego zdaniem, nowa ustawa „ma być narzędziem uwłaszczenia tych nowych urzędników, tak pośpiesznie ostatnio mianowanych. Ma regulować system łupów kadrowych w administracji rządowej”. „To mocne słowa, przyznaję – mówił poseł Gruszka – ale taka jest rzeczywistość – w bardzo wielu urzędach państwowych panuje zasada «m-w» (mierny, ale wierny), no i przede wszystkim «swój», to znaczy głównie z AWS”. Na koniec poseł Sojuszu zaapelował, aby zmian kadrowych w administracji nie dokonywać, kierując się względami politycznymi, bez podania przyczyn, aby kompetentnych i wykształconych urzędników nie zastępować „komisarzami politycznymi z AWS”, bowiem – w jego opinii – takie działania osłabiają powagę państwa i skuteczność działania jego organów.

Stanowisko Sojuszu poparł poseł **Wiesław Woda** z PSL, który uznał, że zastąpienie komisji kwalifikacyjnej i komisji odwoławczej działalnością organów politycznych, takich jak np. premier, bądź „politycznie uwikłanych”, jak szef służby cywilnej, może spowodować dalsze upolitycznienie służby cywilnej i osłabienie jej bezstronności. Skrytykował również projekt uprawnień szefa służby cywilnej do niezaskarżalnego zwalniania urzędnika z zaj-

mowanego stanowiska, „jeżeli przemawia za tym interes służby cywilnej”. „Jeśli pracownik nie kwalifikuje się do negatywnej oceny i właściwie wykonuje swoje obowiązki, to tego rodzaju instrument służyć będzie zapewne jedynie quasi-politycznej wierności, a nie urzędniczej lojalności osób zajmujących te stanowiska i będzie bramą do dalszej karuzeli stanowisk w administracji rządowej przy każdej zmianie ekip rządzących” – przestrzegał poseł Woda.

Przedstawiciel Ruchu Odbudowy Polski poseł **Wojciech Włodarczyk** był zdania, że poprzednia ustawa o służbie cywilnej „wyraźnie była pisana dla obrony interesów Sojuszu Lewicy Demokratycznej”, skoro preferowała długi staż pracy, „możliwy do spełnienia przede wszystkim przez byłych komunistów” i uznawała za naganne przekonania religijne urzędnika. Ale i proponowany projekt nowej ustawy nie był, jego zdaniem, zadowolający, gdyż był pełen nieprecyzyjnych zapisów. „Bo co to znaczy, że urzędnik korpusu służby cywilnej nie ma prawa, cytując, uczestniczenia w partiach politycznych. Obecnie, czy wiele lat wcześniej? Czy chodzi tu o członkostwo, czy o udział w imprezach i spotkaniach wewnątrzpartyjnych?” – pytał poseł Włodarczyk.

Mimo wniosku SLD o odrzucenie projektu ustawy w pierwszym czytaniu, trafił on do Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, która poświęciła mu 6 posiedzeń. 18 listopada 1998 r. skierowane zostało do Sejmu sprawozdanie Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych²⁴. W załączonym, w wielu miejscach poprawionym przez Komisję projekcie ustawy, m.in. uległ modyfikacji ustęp 1 artykułu 66, z którego wykreślono zakaz kierowania się przez członka korpusu służby cywilnej swoimi poglądami politycznymi i religijnymi. Ostatecznie w artykule 69 – bo w projekcie, który wyszedł z prac Komisji, taką nadano mu numerację – punkt 1 otrzymał następujące brzmienie:

1. Członek korpusu służby cywilnej przy wykonywaniu obowiązków służbowych nie może kierować się interesem jednostkowym lub grupowym.

²⁴ Druk nr 709.

Komisja, kierując się chęcią umożliwienia członkom korpusu służby cywilnej kandydowania na radnego i piastowania mandatu, wprowadziła ponadto możliwość uzyskania urlopu bezpłatnego na czas prowadzenia kampanii wyborczej i wykonywania mandatu radnego. Rozstrzygający tę kwestię w dwóch ustępach artykuł 70 wyglądał następująco:

1. Przepisu art. 69 ust. 2 nie stosuje się wobec urzędnika służby cywilnej w czasie urlopu bezpłatnego udzielonego mu, zgodnie z art. 55 ust. 1, w związku z ubieganiem się o mandat radnego na czas kampanii wyborczej, a w razie uzyskania mandatu – na czas jego wykonywania.

2. Przepisu art. 69 ust. 2 nie stosuje się także wobec członka korpusu służby cywilnej w czasie urlopu bezpłatnego udzielonego mu, zgodnie z art. 174 Kodeksu pracy, w związku z ubieganiem się o mandat radnego na czas kampanii wyborczej.

Propozycje Komisji stały się przedmiotem drugiego czytania projektu ustawy o służbie cywilnej²⁵. W czasie debaty poseł **Wojciech Hausner** z AWS jeszcze raz podkreślił, że „ani na poziomie centralnym, ani terenowym służba cywilna nie może być budowana w atmosferze gry; gry stronictw czy jakichkolwiek koterii”. Za ważny mechanizm regulacji uznał proponowaną w projekcie ustawy „silną, zdecydowaną rękę” premiera i szefa służby cywilnej oraz sposób powoływania członków Rady Służby Cywilnej, którzy mieli być delegowani przez poszczególne kluby parlamentarne. „Oczywiście może paść zarzut, że jest to upolitycznienie. Natomiast można na to popatrzeć z drugiej strony. Czy to jest upolitycznienie, czy tak naprawdę wprowadzenie jasnego, zapisanego w ustawie elementu i czynnika neutralizacji politycznej?” – pytał retorycznie.

Zdaniem posła **Lecha Nikolskiego** z SLD, mimo licznych poprawek „projekt nadal razi polityczną intencjonalnością, a jego podstawową funkcją jest nie tyle doskonalenie tworzenia i zarządzania służbą cywilną, co realizacja kadrowych interesów Akcji Wyborczej Solidarność”. Poseł Sojuszu

²⁵ 36 posiedzenie Sejmu RP w dniu 25 listopada 1998 r.

skrytykował rząd, który – w jego opinii – oczekując na nową ustawę o służbie cywilnej podejmuje intensywnie decyzje kadrowe, „niestety według reguł, dla których nie jest przesadą określenie «partyjna protekcja», «układy koleżeńskie» czy «rodzinne powiązania»”. Jako przykład podał nominacje „awuesowskich” dyrektorów generalnych w ministerstwach i urzędach wojewódzkich, którzy „teoretycznie są ludźmi bezpartyjnymi, tak o sobie piszą w ankietach”, ale w rzeczywistości okazują się „partyjnymi funkcjonariuszami”.

W sukurs Nikolskiemu poszła posłanka Sojuszu **Sylwia Pusz**, która stwierdziła, że przedłożony projekt należy traktować „jako zabieg o wyłącznie politycznym charakterze”. O jednoznacznie politycznym, a nie merytorycznym wydźwięku proponowanych rozwiązań miało świadczyć znaczne okrojenie form społecznej i prawnej kontroli nad procesem naboru, zatrudniania, oceny i awansowania urzędników w stosunku do rozwiązań zawartych w ustawie z 1996 r. Posłanka Pusz zaproponowała skreślenie zapisu w art. 48 ust. 1 mówiącego o tym, że urzędnika służby cywilnej, którego wyłoniono w drodze konkursu, premier przenosi na to stanowisko *po zasięgnięciu opinii właściwego ministra, kierownika urzędu centralnego lub wojewody*. Jej zdaniem, doprowadzi on do sytuacji, w której to nie szef służby cywilnej kreuje zatrudnienie, tylko politycy: „w nieskończoność będą mogli negatywnie opiniować, jeśli to nie będzie ich człowiek”. Na koniec posłanka Pusz powiedziała: „Dzisiaj na tej sali zmierzamy do uchwalenia aktu prawnego tworzącego nie korpus służby cywilnej, ale korpus służby partyjnej. Dziwnymi drogami wchodzimy do Europy – drogami ksenofobii, partykularyzmów, nietolerancji prowadzącej wprost na autostradę ku despotii partyjnej”.

Poseł **Ryszard Hayn** z SLD skrytykował z kolei „bardzo mocno obciążony politycznie” zapis, powtarzający się w art. 82, 83 i 87, że do okresu pracy nie wlicza się okresów zatrudnienia w partii komunistycznej (Polskiej Partii Robotniczej i Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej).

Poseł **Andrzej Szkaradek** z AWS przypomniał, że w czasach PRL ludzie „bez legitymacji pezetpeerowskiej” nie mogli ubiegać się o stanowiska w administracji rządowej. Po likwidacji PRL, mimo wysiłków, nie udało się doprowadzić do odpolitycznienia administracji publicznej – „zbyt wielu polityków przywiązało się bowiem do modelu rozdzielania stanowisk w administracji państwowej jako premii powyborczych”. Poseł Szkaradek dostrzegł „pewne skrzywienie” u urzędników, którzy zdobyli doświadczenie zawodowe „w okresie skrajnego upolitycznienia administracji peerelowskiej”. „Nauczyli się mianowicie nie tyle spełniać swoje obowiązki zgodnie z prawem, ile zręcznie używać jego przepisów w celu zadowolenia swoich politycznych patronów. Takie nastawienie administracji powodowało, że nader często nie starano się rozwiązywać problemów obywateli i instytucji zwracających się o pomoc”.

Mimo tak ewidentnego braku „politycznej zgody” projekt został zatwierdzony. Ustawa uchwalona 18 grudnia 1998 r. ze zmianami wynikającymi z orzeczenia NSA obowiązuje do dziś.

* * *

Zarysowany wyżej przebieg dyskusji nie jest kompletny; wiele elementów powtarzających się lub nie mających większego znaczenia zostało pominiętych. Nawet te wybrane fragmenty wypowiedzi posłów różnych formacji i różnego doświadczenia politycznego, zarówno z okresu II Rzeczypospolitej jak i nam współczesnych, wyraźnie pokazują jednak wagę zagadnienia, jak również skalę jego trudności.

O ile bowiem dla wszystkich jest oczywiste, że sprawna i kompetentna administracja, jej kształt i funkcjonowanie muszą mieścić się w standardach państwa demokratycznego, a jednym z tych standardów jest *civil servants*, to zarazem okazuje się, że nie wszyscy podobnie rozumieją zakres tego pojęcia. Mają tu znaczenie względy natury ideologicznej i praktycznej, ale także politycznej.

Niektórzy posłowie, w tym posłowie Unii Pracy, zarysowywali i postulowali osiągnięcie stanu idealnego: apolityczność urzędników, wolnych od wpływów partyjnych, neutralność polityczną urzędników w ich codziennej pracy administracyjnej. Miałoby temu służyć odebranie premierowi i ministrom możliwości wpływu na administrację, a także zakaz kierowania się przez urzędników w ich codziennej pracy swoimi przekonaniem politycznymi czy religijnymi, zakaz przynależenia do partii politycznych i otwartego manifestowania poglądów politycznych.

Podczas gdy prawicowe formacje polityczne – Ruch Odbudowy Polski i Akcja Wyborcza Solidarność – postulowały zdekomunizowanie administracji, widząc w PRL źródło pierwotnego jej upolitycznienia, lewica postkomunistyczna – głównie radykalni posłowie Sojuszu Lewicy Demokratycznej – akcentowała zwłaszcza postulat zakazu kierowania się przez urzędników poglądami religijnymi, które częstokroć utożsamiała z poglądami politycznymi.

Zarówno posłowie lewicy, jak i prawicy wyrażali sceptycyzm co do możliwości osiągnięcia całkowitej apolityczności urzędników. Przypomnijmy pogląd posła Słomskiego z SLD, który uważał, że apolityczność urzędników nie istnieje w sposób idealny w żadnym państwie demokratycznym. Bowiem – to już opinia posła Gąsienicy-Makowskiego z BBWR – każdy człowiek ma swoje sympatie polityczne, które wcześniej czy później muszą się ujawnić. Ponieważ – jak twierdził poseł Grzyb z PSL – nie można zakazać urzędnikom przekonań politycznych, najważniejszym problemem jest nie apolityczność urzędników, lecz – co postulował poseł Hausner z AWS – zachowanie neutralności politycznej służby cywilnej, która w żadnym wypadku nie może być instrumentem w rękach aktualnie rządzących.

Czy zatem neutralność polityczna służby cywilnej jest możliwa? Czy da się całkowicie zlikwidować „karuzelę kadrową” w administracji rządowej? I to jest wątpliwe, jak wynika z wypowiedzi na niwie sejmowej. Przedstawiciel rządu prawicowego minister Włodarczyk wyjaśniał (a myślę, że przedstawiciel każdego rządu przy odrobinie odwagi mógłby powiedzieć to samo),

iż rząd musi pracować z osobami sprawnymi, ale i lojalnymi, identyfikującymi się z nim politycznie, bowiem tylko osoby zgadzające się z zasadniczymi celami rządu mogą dać gwarancję skutecznej realizacji jego zamierzeń. Również poseł Kwaśniewski z SLD uznał za naturalną wymianę części administracji wraz z wymianą rządu, zaznaczając przy tym jednak, że przynajmniej część kadry urzędniczej powinna być ponadpartyjna czy pozapartyjna, ze względu na potrzebę zachowania ciągłości pracy i stabilności w tej grupie zawodowej.

Czy zatem postulat apolityczności i neutralności politycznej urzędników nie jest przypadkiem tylko „grą pozorów”, czy nie jest to wyłącznie postulat polityczny? Jeśli się przyjrzemy działaniom poszczególnych rządów oraz poselskiej ocenie dwóch ostatnich ustaw o służbie cywilnej, jeszcze w stadium ich projektów, jeśli poważnie potraktujemy zarzuty intencyjności politycznej – to faktycznie wielkie słowa o apolityczności i neutralności politycznej służby cywilnej zdać się mogą tylko swoistą „grą pozorów”.

Przypomnijmy, kolejne rządy, mimo deklaracji o odpolitycznieniu administracji, dokonały gruntownej wymiany kadr w urzędach administracji centralnej i terenowej, wymiany częstokroć sięgającej bardzo głęboko. Posłowie zarówno lewicy jak i prawicy wypomnieli sobie te działania, w których – mówiąc słowami posła Wojtulanisa – górowały tendencje natury partyjno-politycznej.

Również intencje każdego rządu, wnoszącego projekt ustawy o służbie cywilnej, za każdym razem były dla opozycji podejrzane lub wręcz oczywiste. I odwrotnie: krytyka opozycji miała zawsze kontekst polityczny. W ustawie z 1996 r. i w krytyce projektu ustawy z 1998 r. posłowie prawicy wyraźnie widzieli próbę obrony interesów Sojuszu Lewicy Demokratycznej. Jeszcze w dniu uchwalenia obecnie obowiązującej ustawy o służbie cywilnej poseł Andrzej Szkaradek z AWS twierdził²⁶, że „jeśli posłowie z SLD zaczną mówić o nietolerancji i upolitycznieniu stanowisk w kontekście projek-

²⁶ 39 posiedzenie Sejmu RP w dniu 18 grudnia 1998 r.

tu ustawy o służbie cywilnej, oznacza to, że nie chcą się rozstać z monopolem także w tej dziedzinie”.

Posłowie SLD nie pozostawali dłużni, widząc w poszczególnych zapisach projektu przygotowanego przez rząd AWS–UW rozliczne mechanizmy mniej lub bardziej subtelnej wpływu prawicy na administrację rządową, łącznie z możliwością swobodnej wymiany urzędników, zastępowanych – jak mówił poseł Gruszka z SLD – komisarzami politycznymi z AWS.

Emocje poselskie wywoływane zmianami kadrowymi w administracji rządowej, dokonany przez poszczególne gabinety, a także kolejnymi debatami sejmowymi nad projektami ustaw o służbie cywilnej świadczą dobitnie, że zagadnienie jest równie poważne, co drażliwe. Kontrowersyjne działania kolejnych rządów – mimo coraz większej ilości zapór ustawowych, mających chronić administrację przed nadmiernym upolitycznieniem – świadczą natomiast, że sprawy tej do dziś nie załatwiono ostatecznie, a także prawdopodobnie o tym, że jej całkowite uregulowanie nie jest możliwe. Wpływ polityczny na administrację będzie zawsze przemożny: determinuje to sam charakter administracji, która ma być swoistym narzędziem w rękach każdej władzy.

Podczas drugiego czytania projektu ustawy o służbie cywilnej z 1998 r. poseł Nikolski z SLD powiedział: „Polsce grozi sytuacja, w której każdy nowy rząd będzie chciał mieć swoją ustawę o służbie cywilnej, i każdy nowy rząd w złudnym przekonaniu o swojej wieczności będzie chciał mieć swoją służbę cywilną”. Miejmy nadzieję, że nie są to prorocze słowa, choć wobec dotychczasowej praktyki mogłoby się to wydawać konsekwentne i logiczne. Bowiem pytanie, czy można całkowicie oddzielić *civil servans* od *politicus servans*, pozostaje otwarte.

SPRAWOZDANIA

Rola wyższej kadry administracji publicznej – wyzwania XXI wieku

(XVI Międzynarodowy Kongres „Kształcenie i Doskonalenie
Wyższej Kadry Administracji Publicznej”)

Międzynarodowe kongresy poświęcone problematyce kształcenia i doskonalenia wyższych kadr administracji publicznej organizowane są co dwa lata. Od ponad 30 lat cieszą się dużym zainteresowaniem urzędników służby cywilnej, ekspertów, polityków, przedstawicieli szkół i ośrodków przygotowujących kadry dla sektora publicznego.

XVI Kongres¹, który otworzył premier Jerzy Buzek, odbył się w Warszawie w dniach 27–29 czerwca 2001 r. Jego organizację powierzono Krajowej Szkole Administracji Publicznej, co traktować należy jako wyraz uznania dla osiągnięć naszego kraju w dziedzinie reformy administracji. Uczestniczyło w nim ponad 100 przedstawicieli z 26 krajów europejskich i Kanady, w tym szefowie urzędów służby cywilnej oraz dyrektorzy krajowych szkół administracji. Gościem specjalnym kongresu był Ubaldo Zito, wicedyrektor Komisji Europejskiej ds. kadr i zarządzania.

Prace tego gremium, zorganizowane w dziewięciu zespołach roboczych (m.in. do spraw oceny strategii działań publicznych, specyfiki rekrutacji i rozwoju służby cywilnej, nowych technologii zarządzania, relacji rząd – społeczeństwo – przedsiębiorstwa i in.), zaprezentowano na trzech sesjach plenarnych, poświęconych następującym obszarom problemowym:

¹ Poprzednie kongresy zorganizowano m.in. w Hadze (1988 r.), Atenach (1990 r.), Moskwie (1993 r.), Dublinie (1995 r.), Oslo (1997 r.), Strasburgu (1999 r.). Kolejny, XVII kongres, odbędzie się w roku 2003 w Madrycie. Jego organizatorem będzie hiszpański Państwowy Instytut Administracji Publicznej.

- Społeczeństwo, rząd i wyższa kadra urzędników – wyzwania wobec zmieniających się zależności;
- Wyższa kadra urzędników w dobie przemian – nowe strategie rekrutacji i rozwoju;
- Rząd i społeczeństwo informacyjne – kształtowanie przyszłości.

Samo miejsce spotkania, jak również perspektywa rozszerzenia Unii Europejskiej sprawiły, że obrady zdominowały dyskusje nad koniecznością doskonalenia europejskich standardów pracy i struktury administracji publicznej. Wiele uwagi poświęcono zwłaszcza potrzebie rozwijania jej „potencjału przywództwa” na miarę wyzwań XXI wieku. Rozwijanie tego potencjału jest szczególnie istotne w przypadku młodych demokracji, które koncentrują się na tworzeniu nowych rozwiązań prawnych, a także adaptowaniu w sektorze publicznym niektórych metod pracy, właściwych dla przedsiębiorczości i biznesu. Aktualne wyzwania nie powinny jednak przesłaniać zasadniczego obecnie celu kształcenia wyższych kadr *civil servants* – jako kadr nie tylko zarządzających pracownikami i przez pracowników, ale zarządzających nową jakością życia i procesami edukacji społecznej, a także doskonalących ustawicznie i w twórczy sposób swoje usługi dla społeczeństwa.

W zgodnej opinii uczestników kongresu zmianę dotychczasowego modelu relacji między społeczeństwem, rządem i kadrami wyższych urzędników wymusiła rewolucja informacyjna, stymulująca nowe jakościowo zależności. W nowym modelu administracji publicznej rząd powinien być raczej koordynatorem świadczonych społeczeństwu usług. Jakość tych usług jest zarazem warunkiem odbudowy zaufania społecznego do służb publicznych. Nowe technologie wymuszają ponadto zmianę sposobu działania rządu i administracji, a w konsekwencji – większą spójność decyzji podejmowanych na różnych szczeblach, podnoszenie jakości polityki, a także większą przejrzystość procesu decyzyjnego oraz publiczną odpowiedzialność za decyzje już podjęte. Administracja *on line*, upraszczająca procedury administracyjne i umożliwiająca szybkie przełamanie barier logistycznych, prowadzi zara-

zem do oszczędności czasu i środków z budżetu publicznego. Zachęcając do wdrażania nowych technologii, uczestnicy kongresu apelowali jednak o zachowanie równowagi między potrzebą informatyzacji a potrzebą zwykłych kontaktów interpersonalnych między służbami publicznymi a obywatelami.

W kontekście nowych relacji między społeczeństwem, rządem a kadrami wyższych urzędników postulowano upowszechnienie systemu ocen, który powinien stać się nieodłączną częścią procedur, kultury administracyjnej i szerzej – kultury politycznej. Wśród zgłaszanych postulatów warto odnotować powszechnie wyrażaną opinię na temat konieczności udroźnienia kanałów komunikacji między rządzącymi a rządzonymi, a także między rządzącymi a środkami masowego przekazu. Konstatowano przy okazji, że polityka i usługi *civil servants* są „dla ludzi”, tymczasem język urzędników i polityków jest hermetyczny, a obywatele mają problemy ze zrozumieniem ich specyficznego słownictwa. Stanowi to poważną barierę w realizacji podstawowej misji wyższej kadry administracji publicznej, jaką jest inspirowanie procesów zmian. Za jeden z ważnych rezultatów spotkania należy uznać wszechstronną wymianę opinii na temat współzależności problematyki etycznej i problematyki przywództwa. W kontekście zasad prawości i jawności, zwracano uwagę, że są one wprawdzie określone w obowiązujących przepisach prawa i kodeksach etycznych, a także podbudowane instytucjonalnie (np. przez instytucję Rzecznika Praw Obywatelskich), muszą być jednak stale wzmacniane w długotrwałym procesie rozwijania kultury politycznej. Fundamentem codziennego praktykowania tych zasad musi być indywidualne, jednostkowe poczucie odpowiedzialności każdego urzędnika.

Generalnie rzecz biorąc, rolę wyższej kadry administracji publicznej (co było zasadniczym tematem kongresu w Warszawie), oceniano niejednoznacznie. Odnotowując niekwestionowane jej atuty (rola gwaranta ciągłości administracji i ciągłości polityki państwa niezależnie od zmieniających się u sterów rządów koalicji i stronnictw, mobilność, decydujące znaczenie w przewyciężaniu fragmentacji służby cywilnej, w rozwoju i doskonaleniu umiejętności przywódczych, inicjowanie wdrażania nowych technologii), wska-

zywano zarazem, że niesie ona pewne niebezpieczeństwa: ryzyko standaryzacji, stworzenia armii ludzi myślących w identyczny sposób, co może zniszczyć pożądaną dziś innowacyjność i kreatywność. Podkreślano brak chęci, a nierzadko i umiejętności wykorzystania systemu ocen strategii działań publicznych. Wyrażano obawy, że menedżerskie podejście wyższej kadry służby cywilnej może się przerodzić w podejście klientelistyczne, tj. społeczeństwo będzie postrzegane wyłącznie jako klient pewnego rodzaju usług.

Polacy aktywnie i wyraźnie zaznaczyli swą obecność. Krajowa Szkoła Administracji Publicznej zaprezentowała się jako bardzo sprawny organizator, kompetentny i ważny ośrodek szkoleniowy, poszerzający zrozumienie standardów i procedur administracyjnych przyjętych w Unii Europejskiej. Warszawski kongres stał się dobrą okazją do zaprezentowania polskich rozwiązań i dotychczasowych osiągnięć w zakresie reformy służby cywilnej oraz wyjaśnienia partnerom zagranicznym naszej strategii działania. Punktem docelowym polskiej reformy administracji, co zaakcentował także premier Jerzy Buzek, jest osiągnięcie równowagi pomiędzy korpusem politycznym a korpusem służby cywilnej. Premier, co warto odnotować, wysoko ocenił rolę służby cywilnej RP jako gwaranta ciągłości administracji.

Polscy uczestnicy kongresu podkreślali zwłaszcza znaczenie problematyki etycznej w rozwijaniu „potencjału przywództwa”. Nawiązała do niej w swych wystąpieniach prof. Maria Gintowt-Jankowicz, która – jako przewodnicząca Międzynarodowego Komitetu Organizacyjnego – otworzyła i podsumowała kongres. Szef Służby Cywilnej Jan Pastwa przybliżył międzynarodowemu gremium kolejne etapy tworzenia polskiej służby cywilnej, odnosząc się do przemian politycznych i społecznych w Polsce. Wyjaśniając przyjęte w polskiej administracji publicznej zasady rekrutacji, podkreślił m.in. rolę służby przygotowawczej, umożliwiającej stworzenie jednolitego systemu apolitycznej służby cywilnej. Kwestie apolityczności i etyki urzędniczej umieścił w kontekście potrzeby ustawicznego rozwijania kultury politycznej.

Dyrektor generalny Głównego Urzędu Statystycznego Jakub Skiba był moderatorem zespołu „Etyka i przywództwo”. Liczne grono polskich uczestników wspomagali Polacy z zagranicy. Profesor Marek Dębicki był sprawozdawcą prac grupy roboczej „Rząd a społeczeństwo”.

Kongres należy uznać za istotny merytoryczny wkład RP w procesie ustalania europejskich standardów administracji publicznej. Stał się zarazem dobrą okazją do wymiany opinii przedstawicieli państw Unii Europejskiej oraz praktyków, naukowców i polityków reprezentujących młode demokracje państw kandydackich. Wypracowane wspólnie opinie ułatwią wzajemne oceny stanu zaawansowania procesu reform administracji publicznej w poszczególnych krajach. Nawiązane bezpośrednio, osobiste kontakty z pewnością nie pozostaną bez znaczenia dla przyszłej współpracy międzynarodowej. W perspektywie naszego członkostwa w UE ma to szczególną wagę.

*Maria Gintowt-Jankowicz**

* Dr hab. Maria Gintowt-Jankowicz – dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej.

Zarządzanie i administracja publiczna w XXI wieku: nowe tendencje i nowe techniki

(XXV Międzynarodowy Kongres Nauk Administracyjnych)

XXV Międzynarodowy Kongres Nauk Administracyjnych odbył się w Atenach w dniach 9–13 lipca br. W kongresie uczestniczyło blisko 500 administratywistów i praktyków administracji publicznej z 74 państw i 15 organizacji międzynarodowych.

Prace toczyły się w czterech grupach tematycznych: rządy prawa i administracja publiczna w kontekście globalnym, nowe technologie informacyjne w administracji publicznej XXI wieku, zmiana pozycji i statusu urzędników oraz rządy a społeczeństwo obywatelskie. Przedstawiciele Polski brali aktywny udział w pracach Kongresu. Dowodem uznania znaczenia naszego kraju było powierzenie prof. Barbarze Kudryckiej, rektor Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Białymstoku, funkcji sprawozdawcy prac grupy III na temat statusu urzędników. Przedstawiciele Polski wygłosili dwa referaty. Dr Agnieszka Pawłowska z UMCS w Lublinie przedstawiła w grupie II referat: *„Informatyzacja administracji samorządowej w Polsce – nowe technologie, stare doświadczenia”*, a dr Jacek Czaputowicz, zastępca Szefa Służby Cywilnej zaprezentował w grupie III referat pt. *„Polski model służby cywilnej na tle modeli w Europie Zachodniej”*. Ponadto w pracach kongresu uczestniczył prof. Marek Dębicki z WSAP w Białymstoku oraz dr Witold Mikułowski z Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. L. Koźmińskiego w Warszawie.

Podczas obrad pojawiły się opinie, że propagowana w latach 90. teoria i praktyka Nowego Zarządzania Publicznego, stawiająca na pierwszym miejscu gospodarkę, efektywność i wydajność, nie gwarantuje w pełni satysfakcjonującego funkcjonowania sektora publicznego na miarę wyzwań XXI

wieku. Zauważalna jest tendencja do wzmacniania administracji publicznej, szczególnie w jej funkcji przyczyniającej się do rozwoju społeczno-gospodarczego (m.in. możliwości rządu kształtowania strategii rozwoju). Proces ten wymaga niejednokrotnie restrukturyzacji administracji, reformy służby cywilnej oraz zmiany polityki szkoleniowej.

Potrzeba nowego modelu administracji publicznej, który zaspokoiłby potrzeby społeczeństw w nowym wieku, wynika z procesów o charakterze globalnym. Współcześnie jesteśmy świadkami szybkich zmian technologicznych w tworzeniu, przetwarzaniu i dostarczaniu informacji. Obserwuje się umiędzynarodawianie systemów zarządzania, co jest częściowo konsekwencją ustanowienia precyzyjnych standardów realizacji kredytów udzielanych przez międzynarodowe organizacje (Bank Światowy i MFW). Wynikiem umiędzynarodowienia jest także wzrost zapotrzebowania na profesjonalizm urzędników publicznych. Postępujący proces globalizacji zmusza administrację publiczną do tworzenia warunków wzrostu wydajności gospodarki krajowej – tak, aby mogła konkurować na rynku światowym. Co prawda, w wielu państwach występuje proces decentralizacji administracji publicznej, ale łączy się on zarazem ze wzmocnieniem kontroli w ramach polityki fiskalnej, szczególnie wydatków publicznych. Z drugiej strony, coraz bardziej złożona technika oraz ekonomiczna i organizacyjna specjalizacja prowadzą do myślenia sektorowego, co powoduje niebezpieczeństwo wąskiego definiowania potrzeb i celów, a w konsekwencji obniżanie zdolności do adaptacji i strukturalnej reorganizacji administracji publicznej.

W trakcie Kongresu, 11 lipca, odbyła się 36. sesja Rady Administracyjnej Międzynarodowego Instytutu Nauk Administracyjnych (IIAS)¹. Rada Administracyjna jednogłośnie zaakceptowała wniosek o przyjęcie Polski i Brazylii do grona państw członkowskich IIAS. Polska powróciła więc do organizacji, której członkiem była w latach 30. Kolejnym etapem umocnienia pozycji Polski byłoby powołanie sekcji krajowej IIAS, która skupiłaby naukowców i praktyków z zakresu administracji publicznej. Sekcja umożliwiłaby lepszą koordynację współpracy z Instytutem i, w konsekwencji, szersze i bardziej ukierunkowane na potrzeby naszego kraju uczestnictwo polskich naukowców w pracach IIAS. Przewodniczący Komitetu Wykonawczego zwrócił uwagę na znaczącą rolę naszego kraju w regionie oraz wyraził przekonanie, że Polska będzie aktywnie uczestniczyć w pracach IIAS.

Dyrektor generalny Michael Duggett wskazał na konieczność dokonania przeglądu zasad członkostwa i poszerzenia liczby członków, zorientowania się na uczestników z Południa oraz podejmowania wyzwań wspólnych dla Instytutu i ONZ – kluczowego partnera IIAS.

Rada Administracyjna zaakceptowała program Międzynarodowej Konferencji IIAS, która odbędzie się w New Delhi w dniach 5–9 listopada 2002 r. Konferencja będzie poświęcona roli jakości rządzenia dla trwałego wzrostu i rozwoju. Prace będą się koncentrować wokół czterech tematów: trwały wzrost i rozwój w epoce informatyzacji, tworzenie przejrzystej i wydajnej administracji publicznej, wykorzystanie zasobów ludzkich dla wzrostu i roz-

¹ IIAS stawia sobie za cel promowanie rozwoju nauk administracyjnych oraz doskonalenie funkcjonowania administracji publicznej i zarządzania agencjami publicznymi. Grupa IIAS obejmuje także Międzynarodowe Stowarzyszenie Szkół i Instytutów Administracji (IASIA) oraz Europejską Grupę Administracji Publicznej (EGPA). IASIA grupuje organizacje i indywidualnych członków, których działalność i zainteresowania obejmują administrację publiczną i zarządzanie w sektorze publicznym, w tym kształcenie i szkolenie kadr służby cywilnej. Funkcję wiceprzewodniczącego IASIA pełni Maria Gintowt-Jankowicz, dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej w Warszawie. EGPA stanowi grupę regionalną IIAS, której celem jest wzmacnianie kontaktów i wymiany między europejskimi ekspertami, naukowcami i praktykami w zakresie administracji publicznej. W ramach EGPA funkcjonuje siedem stałych grup roboczych: informatyzacja w administracji publicznej; polityka kadrowa; jakość i wydajność w sektorze publicznym; finanse publiczne i zarządzanie; współpraca w zakresie kształcenia ustawicznego, szkoleń oraz badań pomiędzy krajami Europy Wschodniej i Zachodniej; kontraktowanie w sektorze publicznym po 1980 r.; samorząd.

woju oraz relacje między organizacjami międzynarodowymi a administracjami krajowymi w świetle polityki trwałego rozwoju.

Na stanowisko przewodniczącego Komitetu Wykonawczego Rady Administracyjnej IIAS wybrano jednomyślnie na 3-letnią kadencję Jean-Marie Atangana Mebarę z Kamerunu. Wybór przedstawiciela Afryki na nowego przewodniczącego IIAS, zaplanowanie następnej konferencji w New Delhi oraz strategiczna współpraca z ONZ wskazują, że w działalności Instytutu znaczącą rolę odgrywać będzie w najbliższym czasie problematyka Północ – Południe.

*Jacek Czaputowicz**

* Dr Jacek Czaputowicz – zastępca Szefa Służby Cywilnej.

Kooperacyjne sieci rządzenia

(Sprawozdanie z XXIII dorocznej konferencji Europejskiej Grupy Administracji Publicznej – EGPA)

W dniach 5–8 września br. Uniwersytet w Vaasa w Finlandii był gospodarzem dwudziestej trzeciej dorocznej konferencji Europejskiej Grupy Administracji Publicznej. EGPA jest jedną z organizacji afiliowanych przy Międzynarodowym Instytucie Nauk Administracyjnych w Brukseli (IIAS), utworzonych w celu zintensyfikowania kontaktów oraz wymiany pomiędzy naukowcami i praktykami administracji publicznej z poszczególnych regionów świata (oprócz Europejskiej istnieją także Grupa Amerykańska i Grupa Azjatycka). Przy okazji dorocznych konferencji tematycznych spotykają się również stałe grupy robocze realizujące wieloletnie programy badawcze. W wydanym przez Grupę Europejską roczniku (EGPA Yearbook), publikowane są materiały związane z głównym tematem dorocznych konferencji oraz opracowania będące owocem badań stałych grup roboczych.

W tegorocznej konferencji uczestniczyło 170 przedstawicieli nauki i praktyków z 25 krajów (w tym także z Kanady, USA, Pakistanu i Południowej Afryki). Dyskusje toczyły się wokół przedstawionych około 60 referatów (w tym jeden z Polski). Głównym tematem tegorocznej konferencji były „Kooperacyjne sieci rządzenia” (Governing Networks)¹.

Wybór tego tematu wynikał z konstatacji, że w ostatnich paru dekadach, rozwój administracji publicznej zmierzał w kierunku stopniowego zastępowania więzów hierarchicznych (zarówno wewnątrz organizacji, jak i międ-

¹ Nie jest to łatwe do przetłumaczenia na język polski, co wynika, między innymi, ze słabości kontaktów naszej, nad wyraz skromnej literatury i publicystyki naukowej w dziedzinie nauk administracji i zarządzania publicznego, z niezwykle dynamicznie rozwijającą się terminologią tych dyscyplin w powszechnie dominującym języku angielskim. Dwa człony tego tytułu „governance” i „network” stanowią tego typowe przykłady. Szczególnie kluczowy obecnie termin „governance” nie ma innego odpowiednika w języku polskim niż „rządzenie”, a termin „network” najlepiej chyba oddaje w tym kontekście „sieć kooperacyjna”.

dzyorganizacyjnych) przez różnego rodzaju horyzontalne powiązania sieciowe. Powiązania tego typu wykazują rosnącą zależność władz publicznych od innych aktorów procesów rządzenia w społeczeństwie. Dotyczy to w coraz szerszym zakresie relacji między organizacjami publicznymi i prywatnymi. Funkcjonowanie sieci kooperacyjnych opiera się na kombinacji metod zarządzania publicznego i prywatnego. Ma ono na celu podniesienie sprawności i jakości usług świadczonych przez organizacje publiczne oraz zdolności szybszego ich reagowania na potrzeby społeczeństwa poprzez decentralizację uprawnień decyzyjnych. W konsekwencji, rządzenie z pozycji centralnie usytuowanej władzy publicznej zastępowane jest stopniowo przez zdecentralizowane rządzenie z szerokim udziałem społeczeństwa obywatelskiego. Podstawowym instrumentem i warunkiem podejścia sieciowego w formułowaniu i wdrażaniu polityk rządzenia stały się coraz dynamiczniej rozwijające się informacyjne sieci oparte na nowoczesnej technologii informacji i komunikacji (NTiK). Stosunkowo niedawno wprowadzony termin „E-Government” (elektroniczne rządzenie) oddaje coraz szerszy zakres zastosowań ICT w działalności wszystkich szczebli administracji. Obecnie, w większości krajów europejskich trudno już wyobrazić sobie życie publiczne bez Internetu.

Opierając się na tych przesłankach organizatorzy konferencji przewidzieli pracę w dwóch grupach dyskusyjnych: „Administracja publiczna w sieciach kooperacyjnych” oraz „Rządzenie i technologie informacji”. Grupa pierwsza, w której prym wiedli Brytyjczycy, zajmowała się głównie zagadnieniami teoretycznymi i metodologicznymi oraz założeniami polityki kooperacji sieciowej w wielopoziomowych organizacjach publicznych oraz pomiędzy tymi organizacjami. Przedyskutowano także konkretne problemy zarządzania sieciami kooperacyjnymi. Druga, bardziej ogólnoeuropejska grupa, zajmowała się szeroką gamą problemów związanych z zastosowaniem NTiK w różnych dziedzinach działalności publicznej. Omówiono również wynikające z tego zmiany w relacjach pomiędzy administracją i obywatelami. Ze względu na temat, grupa obradowała wspólnie ze stałą grupą roboczą EGPA, już od 15 lat zajmującą się informatyzacją w administracji publicznej.

Równocześnie z dyskusją nad głównym tematem konferencji toczyły się prace pozostałych stałych grup badawczych.

1) Grupa zajmująca się wydajnością i jakością w sektorze publicznym dyskutowała na temat związków między jakością działania administracji i zaufaniem, jakim darzą administrację obywatele.

2) Grupa badająca polityki personalne, która zakończyła prowadzone w poprzednich latach badania nad zarządzaniem kompetencjami, omówiła założenia metodologiczne nowego tematu badań: „Partycypacja i zaangażowanie funkcjonariuszy służby publicznej w zarządzaniu sektorem publicznym”.

3) Grupa zajmująca się zarządzaniem w sferze finansów publicznych przedyskutowała kwestię powiązań kooperacyjnych pomiędzy różnymi poziomami administracji i samorządem w dziedzinie finansów publicznych.

4) Grupa problemowa do spraw współpracy Wschód–Zachód w sferze edukacji, badań naukowych i konsultacji w dziedzinie administracji publicznej zapoznała się z kolejnymi przykładami tej współpracy oraz dokonała podsumowania swych sześcioletnich badań, których owocem jest przygotowywana do druku książka.

5) Grupa do spraw rozwoju kontraktualizacji w sektorze publicznym działająca od lat 80. zajęła się tym razem wzajemnymi relacjami pomiędzy kontraktualizacją i audytem.

6) Grupa zajmująca się wymiarem sprawiedliwości dyskutowała problemy zarządzania jakością w tym sektorze.

7) Nowo powstała grupa badawcza zajmująca się samorządem lokalnym (Local Governance) spotkała się po raz pierwszy w celu przedyskutowania „najlepszych przykładów z praktyki samorządu lokalnego krajów europejskich”.

Ponadto, Komitet Kierujący EGPA zainicjował tytułem eksperymentu obrady grup badawczych młodych naukowców. Grupy te spotykać się mają jednorazowo, pod kierunkiem dwóch doświadczonych naukowców z dwóch

różnych krajów, którzy proponują temat i zapraszają kilku swoich równie doświadczonych kolegów do wygłoszenia referatów wprowadzających. Każdy z nie więcej niż piętnastoosobowej grupy młodych naukowców musiał także przygotować i przedstawić swój referat na dany temat. W programie tegorocznej konferencji uczestniczyły dwie takie grupy badawcze. Jedna dyskutowała na temat: „Administracja publiczna w zjednoczonej Europie”, a druga – „Rządzenie publiczne: perspektywa interdyscyplinarna i międzynarodowa”. Eksperyment został uznany za pomyślny i będzie kontynuowany na następnych konferencjach.

W sumie tegoroczna konferencja została uznana za bardzo udaną; następna odbędzie się we wrześniu przyszłego roku w Poznaniu.

Warto na koniec przypomnieć, że choć EGPA ukonstytuowała się w 1974 r. w Spayer (NRF), przy okazji organizowanych regularnie przez tamtejszą Wyższą Szkołę Nauk Administracji „Dni Jesieni”, to jej pierwsza doroczna konferencja poświęcona odpowiedzialności funkcjonariuszy służby publicznej (*The Responsibility of Civil Servants*) miała miejsce w 1975 r. w Warszawie. W roku następnym, przy okazji konferencji w Tempere prof. Witold Kieżun (ówczesny kierownik Zakładu Teorii Organizacji na Wydziale Zarządzania UW) został członkiem Komitetu Kierującego EGPA (*Steering Committee*) i działał w nim aktywnie do roku 1985. Było to wyrazem dużego wówczas zainteresowania w naszym kraju zarządzaniem publicznym i problemami sprawności działania administracji publicznej zarówno w środowisku prawników administratywistów, jak i specjalistów nauk organizacji i zarządzania. Ten obszar zainteresowań prawników i politologów zepchnęły w cień problemy legalności działania administracji, ochrony praw obywatelskich oraz zagadnienia polityczno- i prawnoustrojowe. W tym czasie nasi specjaliści od organizacji i zarządzania przestali się zajmować administracją publiczną, koncentrując się niemal wyłącznie na problematyce zarządzania przedsiębiorstwem. Wydaje się, że najwyższy już czas nawiązać do dobrej tradycji i nadrobić powstałe opóźnienia, których fatalne skutki dały się mocno odczuć przy okazji nieudolnie przeprowadzonych przez nas reform admi-

nistracji. Przyczyniłoby się do tego na pewno bardziej aktywne uczestnictwo polskich naukowców i praktyków w pracach Międzynarodowego Instytutu Nauk Administracji, a w szczególności EGPA. Mogłoby to może także zaowocować zorganizowaniem w niezbyt odległej przyszłości kolejnej dorocznej konferencji EGPA w naszym kraju.

*Witold Mikułowski**

* Dr Witold Mikułowski – kierownik Studiów Administracji, Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania.

RECENZJE • OMÓWIENIA

GRZEGORZ RYDLEWSKI: Służba cywilna w Polsce. Przegląd rozwiązań na tle doświadczeń innych państw i podstawowe akty prawne. Wydawnictwo Naukowe „Scholar”. Warszawa 2001, str. 257.

Polska służba cywilna nie doczekała się wielu opracowań stanowiących kompendium wiedzy na jej temat. Lukę tę doskonale wypełnia książka Grzegorza Rydlewskiego *Służba cywilna w Polsce. Przegląd rozwiązań na tle doświadczeń innych państw i podstawowe akty prawne*, poświęcona zarówno polskiej służbie cywilnej, jak i rozwiązaniom przyjętym w wybranych państwach demokratycznych, ze szczególnym uwzględnieniem krajów Unii Europejskiej.

Praca składa się z trzech części. Pierwsza część zawiera rozdziały dotyczące m.in. służby cywilnej w administracjach publicznych współczesnych państw demokratycznych i jej modeli, relacji między politykami a urzędnikami w administracji rządowej, rozwiązań w służbie cywilnej w państwach UE i w Stanach Zjednoczonych, a także polskich doświadczeń w tworzeniu służby cywilnej, zasięgu tej służby i jej organizacji w Polsce, zasad rekrutacji i struktury korpusu służby cywilnej w Polsce, statusu członka korpusu służby cywilnej i modelu jego awansu, odpowiedzialności oraz kar w służbie cywilnej w Polsce, przeciwdziałania konfliktowi interesu w polskiej administracji rządowej.

Druuga część zawiera zbiór podstawowych aktów prawnych dotyczących rozwiązań przyjętych w polskiej służbie cywilnej. Trzecia dotyczy informacji o wymaganiach stawianych w trakcie postępowań kwalifikacyjnych dla kandydatów na urzędników służby cywilnej w roku 2000.

Zdaniem autora, w wyniku przemian społeczno-politycznych, jakie zaszły w Polsce po 1989 r., zmieniły się rola i znaczenie administracji publicznej. Zmianie uległ również cały system prawny, a reforma kadr administracji publicznej stała się niezbędnym elementem postępujących przemian. Uznano za oczywiste, że przyspieszenie rozwoju gospodarczo-społecznego zależy od skutecznego administrowania państwem.

W opinii autora fakt, że system polityczny, gospodarczy i społeczny w Polsce wraz z otoczeniem międzynarodowym znalazł się w sytuacji globalnych zmian jakościowych, następujących w stosunkowo krótkim czasie, spowodował wzrost zapotrzebowania na profesjonalizm oraz kreatywność w działaniu administracji publicznej.

Narastanie złożoności i tempa procesów społecznych spowodowało nowe dylematy w funkcjonowaniu administracji publicznej w Polsce i konieczność poszukiwania odpowiedzi na szereg pytań. Jak uregulować kwestie ciągłości i zmiany w administracji rządowej w warunkach płynności zaplecza politycznego rządu? Jakie winny być relacje między czynnikiem politycznym i urzędniczym w kształtowaniu kadr? Jak zarządzać zasobami ludzkimi w obrębie administracji publicznej? Jak powinny kształtować się mechanizmy ochronne pozwalające na rozstrzygnięcie konfliktu interesów między administracją publiczną a interesem ogółu?

Odpowiedzi na te i inne pytania możemy znaleźć w omawianej książce. Autor podkreśla, że w Polsce w latach 90., w ślad za innymi państwami demokratycznymi, uznano konieczność wyraźnego oddzielenia w płaszczyźnie instytucjonalnej i funkcjonalnej politycznych i wykonawczych elementów administracji publicznej. Przyjęto, że należy stworzyć mechanizmy blokujące podporządkowanie działalności administracji publicznej partykularnym interesom poszczególnych partii politycznych.

Podsumowując interesujące rozważania autora na temat zasadności oddzielenia polityki od administracji, należy przytoczyć argumenty mówiące zarówno o zagrożeniach, jak i pozytywnych skutkach, jakie niesie za sobą przestrzeganie zasady niezależności służby cywilnej od polityki. Do zagrożeń należą: osiągnięcie odwrotnych skutków do pierwotnie zakładanych (czyli doprowadzenie do niezależności poszczególnych działów administracji publicznej i niespójności ich funkcjonowania), wykreowanie sytuacji, w której urzędnicy poprzez selekcję i sterowanie obiegiem informacji będą faktycznie wpływać na politykę rządu i jego decyzje oraz zbyt duża stabilność zawodowa urzędników, prowadząca do zachowań konserwatywnych i braku dążenia do zmian.

Zdaniem autora, z doświadczeń innych państw demokratycznych oraz wniosków z okresu PRL wynika, iż połączenie sfery politycznej z administracyjną daje najczęściej skutki negatywne. W Polsce relacje między politykami i urzędnikami w latach 90. urosły do rangi problemu i, jak pisze Grzegorz Rydlewski, potrzeba wytworzenia mechanizmów powstrzymywania i blokowania realizacji naturalnej

skłonności polityków do wprowadzania do aparatu administracyjnego ludzi ze swojego środowiska stała się problemem palącym.

Ważną kwestią dla Polski i innych państw demokratycznych jest wybór modelu funkcjonowania służby cywilnej. Dwa podstawowe to model kariery i model pozycyjny; w praktyce występują one najczęściej w formie mieszanej. Model kariery, przyjęty przez takie państwa, jak Austria, Belgia, Niemcy czy Portugalia, zakłada ewolucyjne przechodzenie pracownika przez poszczególne szczeble hierarchii urzędniczej i gwarantuje mu w imieniu państwa stabilizację stosunku pracy. Decyzja o zatrudnieniu zapada po spełnieniu przez kandydata pewnych warunków wstępnych, na podstawie postępowania kwalifikacyjnego obejmującego egzamin lub konkurs, a zatrudnienie następuje na najniższe stanowisko w korpusie służby cywilnej lub na najniższe stanowisko w danej kategorii wyodrębnionej w ramach korpusu.

Gwarancje państwa dotyczą nie tylko stosunku pracy, ale też określonego dla danej kategorii i stażu pracy wynagrodzenia oraz świadczeń emerytalnych i rentowych.

Model pozycyjny, zwany też modelem stanowisk, występuje w takich krajach, jak Szwecja, Holandia, Wielka Brytania. Polega on na tym, że pracownik zatrudniany jest nie do korpusu, ale na konkretne stanowisko, nie mając gwarancji trwałości stosunku pracy aż do emerytury. Zatrudnienie następuje w imieniu konkretnego urzędu administracji, a duże znaczenie mają konkretne kwalifikacje i doświadczenie, a nie staż pracy. W skrajnej postaci, jak np. w Nowej Zelandii, stosowane są zasady zatrudnienia właściwe stosunkowi pracy nawiązywanemu z menedżerami w sektorze prywatnym.

Model mieszany stanowi połączenie systemu kariery z systemem pozycyjnym. Jest on charakterystyczny również dla państw pozaeuropejskich, takich jak Japonia, USA czy Kanada.

Dla polskiego czytelnika szczególnie interesujące jest omówienie przez autora naszych doświadczeń w tworzeniu służby cywilnej, łącznie z aktualnie obowiązującą ustawą z roku 1998. W sposób obiektywny i rzeczowy autor przedstawia status urzędnika służby cywilnej w Polsce. Oceniając służbę cywilną w naszym kraju, uwzględnia fakt, że jej istnienie nadal jest jeszcze w większym stopniu zadaniem niż stanem faktycznym. Stawia diagnozę na podstawie wnikliwej analizy warunków powstawania w Polsce służby cywilnej. Przypomina, że system służby cywilnej w państwach demokratycznych był tworzony przez wiele lat.

Zdaniem Grzegorza Rydlewskiego kierunek zachodzących w Polsce zmian w zakresie kształtowania i funkcjonowania kadr administracji rządowej, zbliża nas do państw demokratycznych, ale niestety w większym stopniu w zakresie rozwiązań normatywnych niż praktyki. Polityką kadrową w administracji rządowej ciągle rządzi zasada podziału łupów, a dzięki dopuszczeniu przez ustawę okresu przejściowego większość wyższych stanowisk zajmują nadal osoby spoza grona urzędników służby cywilnej.

Autor poddaje pod dyskusję także niektóre rozwiązania prawne obowiązujące obecnie w Polsce, a dotyczące braku wyodrębnienia korpusów służby cywilnej, niedostatecznego uregulowania sprawy wyższych stanowisk w tej służbie oraz praktycznego wyłączenia z niej stanowisk kierowniczych centralnych urzędów administracji rządowej, wreszcie braku powszechnie obowiązujących wymagań merytorycznych i formalnych wobec pracowników administracji samorządowej.

Autor dochodzi do konkluzji, że rozwiązania polskie są próbą wykorzystania elementów dwóch głównych modeli służby cywilnej: z jednej strony tworzą podstawy dla stabilnego rozwoju kariery i premią staż w administracji, z drugiej zaś uruchamiają system konkurencyjnej rekrutacji za pomocą otwartych konkursów.

W ocenie autora, aby rozwój polskiej służby cywilnej następował zgodnie z tendencjami panującymi w innych państwach demokratycznych, należy: konsekwentnie kreować wizerunek pracy w urzędzie administracji rządowej jako swoistej służby wobec państwa, preferować i wymuszać bezstronność urzędników administracji rządowej, rozumianą jako obiektywizm i uczciwość w wykonywaniu obowiązków oraz wzmacniać profesjonalizm urzędników służby cywilnej.

W książce dokładnie omówiono także zakres postępowania kwalifikacyjnego wobec kandydatów na urzędników służby cywilnej w 2000 r., wraz z przykładowymi zestawami pytań. Publikacja zaopatrzona jest w zestaw podstawowych aktów prawnych, na których opiera się działalność służby cywilnej w Polsce, oraz bogatą literaturę przedmiotu, co stanowi jej dodatkowy walor dla zainteresowanego tą problematyką czytelnika.

Warto dodać, że autor książki – doskonały znawca tematu – wykorzystał w niej zarówno swoją wiedzę pracownika naukowego Uniwersytetu Warszawskiego, jak i doświadczenia z pracy w administracji publicznej oraz w Radzie Służby Cywilnej.

Wszyscy, którzy interesują się służbą cywilną, powinni sięgnąć po omówioną publikację. Niewątpliwie będzie ona ważna i ciekawa nie tylko dla studentów, pra-

owników i kandydatów do pracy w urzędach administracji publicznej, ale również dla każdego, kto jest zainteresowany budowaniem społeczeństwa obywatelskiego.

Jolanta Itrich-Drabarek

Zarządzanie wiedzą w społeczeństwie uczącym się. Centrum Badań nad Edukacją i Innowacją. OECD 2000. (Pol. wyd. Ministerstwo Gospodarki. Departament Strategii Gospodarczej. Warszawa 2000, str. 247.).

U podłoża większości fundamentalnych zmian cywilizacyjnych, kulturowych i ekonomicznych naszych czasów leży nowa, znacznie zwiększona w stosunku do przeszłości rola wiedzy w społeczeństwie. Staje się ona centralnym elementem rozwoju gospodarczego i warunkuje przebieg aktualnych procesów transformacyjnych, których wagę porównuje się do rozpoczętej 250 lat temu rewolucji przemysłowej. Jednocześnie sama znajomość procesów tworzenia, wykorzystywania i przekazywania wiedzy jest paradoksalnie bardzo fragmentaryczna, pozbawiona ogólnie uznanych kryteriów ocen, pomiarów i systematyzacji. Jest to wyzwanie, któremu pragnie stawić czoła Centrum Badań nad Edukacją i Innowacją (CERI), powołane w 1968 r. przy Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Szeroko zakrojony, interdyscyplinarny program badawczy, skupiający środowiska akademickie, przedstawiciele sektora prywatnego i władz publicznych z różnych regionów rozwiniętego świata umożliwił powstanie publikacji, będącej obecnie chyba najgruntowniejszą analizą problemu zarządzania wiedzą we współczesnym społeczeństwie. Autorzy projektu określili je jako „uczące się”, (*learning society*), podkreślając najważniejszą – ich zdaniem – tendencję naszych czasów. Projekt był sponsorowany przez Amerykańską Fundację do Spraw Nauki, natomiast osobami odpowiedzialnymi za jego konceptualizację i zarządzanie byli profesor Jean-Michel Saussois z École Supérieure de Commerce w Paryżu oraz główny administrator CERI/OECD Kurt Larsen.

Publikacja podzielona jest na dwie części, z których pierwsza, zatytułowana tak jak całość książki, stanowi sumaryczne przedstawienie rezultatów projektu, realizowanego przede wszystkim w trakcie czterech międzynarodowych konferencji, przeprowadzonych począwszy od 1997 r. w Japonii, Francji i USA. W drugiej części, poświęconej przykładom z zakresu tworzenia, przekazywania i wykorzystania wiedzy, indywidualni uczestnicy przedsięwzięcia podjęli analizę szeregu aspektów zagadnienia stosując różne metodologie oraz sektorowe podejście. Autorami pierwszej części byli profesor Bengt-Ake Lundvall z Aalborg University w Danii oraz

profesor David Hargreaves z Cambridge University w Wielkiej Brytanii; redaktorem merytorycznym części drugiej był Jean-Michel Saussois.

Część pierwsza o charakterze generalnym ma jednolitą, konsekwentną konstrukcję i jest zaopatrzona w noty na marginesach wskazujące na najważniejsze wątki tekstu. Przedstawiona kategoryzacja wiedzy nawiązuje do czasów antycznych. Obecnie rozróżniane typy wiedzy „*know-what*” (wiedzieć co), „*know-why*” (wiedzieć dlaczego), „*know-how*” (wiedzieć jak), „*know-who*” (wiedzieć kto) znajdują swoją genezę w arystotelesowskim podziale na „*phronesis*” – wiedzę normatywną, opartą na doświadczeniach, kontekście i zdrowym rozsądku, „*epistèmè*” – wiedzę uniwersalną i teoretyczną oraz „*technè*” – wiedzę instrumentalną, kontekstową i praktyczną. Pomimo tego świadectwa ciągłości, podjęty przez autorów problem, czy wiedza jest dobrem publicznym, czy też prywatnym, jawi się jako typowo współczesny, wynikający z realiów gospodarki opartej na zasadzie konkurencji. W grę wchodzi tutaj inny, tradycyjnie stosowany podział wiedzy na skodyfikowaną, podatną na upublicznienie oraz nieskodyfikowaną, wiedzę ukrytą, będącą własnością indywidualną. W tym drugim ujęciu wiedza może być wykorzystywana przez prywatne przedsiębiorstwo jako zasób ekonomiczny dający mu przewagę w grze rynkowej. Sprzyja to innowacyjności, wdrożeniu modelu „organizacji uczącej się” i „produkcyjnemu” podejściu do procesu tworzenia wiedzy, co w sumie oznacza większą efektywność w zarządzaniu wiedzą w mikroskali.

Takie ekonomizujące podejście uwypukla jednak rolę kapitału społecznego, który współtworzą publiczne systemy edukacyjne. Kapitał społeczny może być łatwo roztrwoniony. Sprzyjają temu zjawiska zachodzące w gospodarce wiedzy, a zwłaszcza polaryzacja wynikająca z szybkiego tempa zmian. Prowadzi ona do eliminacji jednostek uczących się wolniej od pozostałych. O zachowanie tego kapitału społecznego troszczą się władze publiczne, sprawujące nadzór nad redystrybucją wiedzy poprzez systemy edukacyjne, które powinny dążyć do gospodarki opartej na wiedzy (*knowledge-based economy*), zakładającej szeroki do niej dostęp i jej wykorzystanie przez jednostki, firmy, regiony i kraje.

Dokonana przez autorów analiza procesu zarządzania wiedzą wykazuje, że tradycyjny, linearny model prowadzący od tworzenia wiedzy poprzez jej przekazywanie do zastosowania nie opisuje procesu w całej jego złożoności i należy go zastąpić modelem interaktywnym, w którym wszystkie fazy procesu są wzajemnie uzależnione i występują równocześnie. W tym modelu można ująć takie zjawiska, jak innowacje, praca zespołowa oraz odnowa wiedzy, sprzyjające obiegowi całego cy-

klu. Znajduje on tu pogładowe zastosowanie w przedstawionej analizie trzech sektorów współczesnego życia gospodarczo-społecznego: edukacji, służby zdrowia i sektora przemysłowego, uwydatniającej zasadnicze różnice pomiędzy nimi. Autorzy konkludują, że przedsiębiorstwa przemysłowe, będące pod presją rynku, znacznie lepiej radzą sobie z zarządzaniem wiedzą niż dwa pozostałe sektory, na które nacisk wywierają przede wszystkim politycy i klienci, a w przypadku edukacji – nawet laicy nie rozumiejący w pełni specyfiki tego sektora. W konsekwencji, tworzenie, przekazywanie i wykorzystanie wiedzy osiąga największą szybkość i jakość w firmach *high-tech*, natomiast – niestety – najbardziej niekorzystna pod tym względem sytuacja występuje w edukacji. Także wewnątrz poszczególnych sektorów (nawet najbardziej produktywnych) występują poważne różnice w zależności od regionalnych powiązań między przedsiębiorstwami. Przykładem jest tutaj porównanie spektakularnego sukcesu przemysłu informatycznego w kalifornijskiej Dolinie Krzemowej, gdzie oprócz innowacyjności, kreatywności i wykorzystywania badań naukowych wystąpił efekt wykorzystania kapitału społecznego jako czynnika ułatwiającego przepływ wiedzy pomiędzy różnymi przedsiębiorstwami, ze względny zastrójem podobnego zagłębienia informatycznego w Massachusetts, gdzie osiągnięcia poszczególnych firm były zazdrośnie strzeżone i niedostępne dla innych.

Ze względu na opóźnienia sektora edukacji w tworzeniu nowoczesnych mechanizmów zarządzania wiedzą (chodzi o wiedzę dotyczącą procesu przekazywania wiedzy), autorzy postulują system pracy w sieci (*networking*). System ten jest szczególnie predestynowany do przekazywania wiedzy „*know-how*”, typowej dla środowiska edukacyjnego. Autorzy zwracają przy tym uwagę, że bardzo przydatne technologie informatyczne, nigdy nie są w stanie zastąpić bezpośredniego kontaktu zespołu pracowników, wspólnie eksperymentujących, rozwiązujących problemy oraz wzajemnie uczących się. Bezpośredni kontakt jest zasadniczym elementem teorii usytuowanego uczenia się – głoszącej, że wiedza oznacza nabycie kompetencji w danej dziedzinie, zaś zdobycie tej wiedzy jest kwestią uczestnictwa w grupie, która już posiada dane kompetencje i która ułatwia adeptowi ich nabywanie. Zjawiskiem, które znacznie osłabia efektywność przekazywania wiedzy jest tzw. „lepkość” (*stickiness*). Pojęcie to odnosi się do kosztów transferu informacji lub wiedzy od dostarczyciela do odbiorcy. „Lepkość” jest wprost proporcjonalna do kosztu transferu, oznacza również związanie wiedzy z konkretnymi osobami. Skuteczne zarządzanie wiedzą polega m.in. na ograniczeniu owej „lepkości”, co można osiągnąć poprzez rozwój kapitału społecznego.

Kluczowym problemem współczesnych systemów edukacji jest ich nakierowanie na działania badawczo-rozwojowe, a więc stworzenie mechanizmów współpracy pomiędzy badaczami i praktykami. Autorzy publikacji doszli do wniosku, że nie ma wyraźnej granicy między tworzeniem wiedzy a jej zastosowaniem. Rola szkół i instytucji badawczych nie może być jednak zredukowana do wykonywania zamówień przedsiębiorstw działających na rynku, gdyż grozi to zdeformowaniem tworzonej i przekazywanej wiedzy. Tak więc i w tym zakresie w sektorze edukacji niezbędny jest stały nadzór władz publicznych.

Pierwsza część publikacji kończy się sformułowaniem zestawu pytań, stanowiących tezy programu badawczego, którego realizacją OECD, a w szczególności Centrum Badań nad Edukacją i Innowacją (CERI), powinny się zająć w nadchodzących latach. Dotyczą one pięciu obszarów:

1. Zarządzanie wiedzą i jej przyswajaniem;
2. Nowe wskaźniki pomiaru wiedzy i jej przyswajania;
3. Strategie innowacji w edukacji;
4. Nowe wyzwania wobec edukacyjnych systemów badawczo-rozwojowych;
5. Planowanie badań poświęconych nauce o nauczaniu.

W części drugiej opracowania poszczególni konsultanci programu rozwinęli szereg wątków zasygnalizowanych w części pierwszej. Rozpoczyna ją omówienie wszystkich prezentowanych raportów, którego autorem jest Jean-Michel Saussois. Wśród raportów o charakterze bardziej ogólnym warto odnotować „Systemy wiedzy i innowacji” Richarda R. Nelsona z Columbia University oraz „Gospodarka ucząca się: pewne implikacje dla bazy wiedzy o systemie ochrony zdrowia i edukacji” Bengt-Ake Lundvalla.

W pierwszym z nich autor wychodzi z obserwacji, że postęp wiedzy jest bardzo nierówny: spektakularny w takich dziedzinach jak informatyka i komunikacja, umiarkowany w medycynie i bardzo mierny w edukacji czy umiejętności zapobiegania konfliktom zbrojnym. Na tej podstawie sformułował tezę, że o postępie danej dziedziny wiedzy decyduje zdolność zaplanowania i przeprowadzenia eksperymentów, które prowadzą do wyraźnych i godnych zaufania wyników. Teza ta, być może nie najbardziej odkrywcza w sensie generalnym, wykazuje swoją wartość w konkretnym kontekście, przy analizowaniu słabości sektora edukacji.

W drugim z raportów Bengt-Ake Lundvall przedstawił interesujące porównanie dwóch różnych występujących we współczesnym świecie modeli rozwoju go-

spodarczego, opartych na idei „gospodarki uczącej się”. W pierwszym z nich, „zachodnim” (czy ściślej: amerykańskim), organizacja firmy jest wyraźnie zhierarchizowana, a główna odpowiedzialność za promowanie innowacji spoczywa na szczycie piramidy. Odpowiedzialność ta jest realizowana przez tworzenie systemów motywacyjnych, a także poprzez politykę kadrową. Wiedza specjalistyczna jest najważniejszym elementem w rozwiązywaniu problemów. W modelu tym dominuje konkurencja, natomiast rynki przemysłowe służące jako środek wymiany informacji, charakteryzują się krótkotrwałością i anonimowością stosunków między sprzedawcą i nabywcą. W drugim, konkurencyjnym modelu określonym jako „wschodni”, występującym przede wszystkim w Japonii, trzon procesu innowacyjnego stanowią kierownicy średniego szczebla, natomiast najwyższe kierownictwo kieruje jedynie inwencją. Motywacja pieniężna ma znaczenie drugorzędne, a stymulowana rotacja stanowisk ma zapobiec wąskiej specjalizacji. Rynki przemysłowe oraz rynki towarów konsumpcyjnych charakteryzują się długotrwałymi związkami między sprzedawcami i nabywcami. Z porównania tych dwóch modeli, a zwłaszcza ich efektów w życiu gospodarczym, wynikało dotychczas, że bardziej skuteczny był model japoński. Panująca od kilku lat recesja w Japonii przy utrzymującym się wysokim tempie wzrostu w gospodarce amerykańskiej podważyły jednak ten prosty wniosek.

Nie ma miejsca w tym krótkim tekście na omówienie wszystkich referatów, spróbuję jednak przynajmniej zasygnalizować ich tematykę, by zobrazować obszary zainteresowań konsultantów zaproszonych do udziału w programie. W ich gronie znaleźli się: Gunnar Eliasson z The Royal Institute of Technology w Sztokholmie oraz Hans G. Schuetze z Centrum Badań Polityki Szkolnictwa Wyższego i Szkolenia przy Uniwersytecie British Columbia w Vancouver, zajmujący się polityką przemysłową, blokami kompetencji oraz innowacjami przemysłowymi; Jeffrey C. Bauer z Centrum Programów i Ochrony Zdrowia w Denver oraz Jean de Kervasdoué z Katedry Ekonomiki Zdrowia Conservatoire National des Arts et Métiers w Paryżu, zajmujący się zmianami w zakresie struktury i sposobów przekazywania wiedzy wykorzystywanej przez służbę zdrowia odpowiednio w Stanach Zjednoczonych i Francji, a także Maurice Kogan z Centre for the Evaluation of Public Policy and Practice przy Brunei University w Wielkiej Brytanii, Martin Carnoy ze Stanford University w Stanach Zjednoczonych i wspomniany wyżej David H. Hargreaves z Wielkiej Brytanii, zajmujący się uwarunkowaniami bazy wiedzy trzeciego z omawianych w publikacji sektorów, tj. edukacji.

Warto jednakże zwrócić uwagę na ostatni artykuł części drugiej autorstwa Dominique Foray z Uniwersytetu Paris-Dauphine „*Charakterystyka bazy wiedzy: dostępne i brakujące wskaźniki*”. Stanowi on próbę zdefiniowania zasobu narzędzi pomiaru, niezbędnych do naukowej eksploracji bazy wiedzy każdego z analizowanych sektorów. Wiele z tych wskaźników należy dopiero stworzyć, by jakiegokolwiek uporządkowane metodologicznie badanie mogło być uwieńczone sukcesem. Artykuł kończy się informacją, że nad omawianym zagadnieniem pracuje kilkanaście organizacji krajowych i zespołów badawczych, w tym OECD. Stanowi to dodatkowo dowód, iż badania nad organizacją i funkcjonowaniem systemów zarządzania wiedzą stają się jednym z priorytetów rozwiniętego świata, znajdując swoje uzasadnienie w ekonomicznej i społecznej roli tego zagadnienia. Można pokusić się o konkluzję, że stanowi to ważny sygnał również dla Polski (od 1996 r. członka OECD), iż należy zintensyfikować wewnętrzną dyskusję na ten temat, a także uruchomić własny program badawczy, obejmujący zainteresowane instytucje administracji publicznej, środowiska akademickie oraz sektor prywatny.

Ze względu na wagę zagadnienia, dobrze się stało, że już w niecały rok po francuskim i angielskim wydaniu omawianej publikacji ukazało się jej polskie tłumaczenie – dzięki Departamentowi Strategii Gospodarczej Ministerstwa Gospodarki zachowującym prawa wydawnicze. Wypada jednak zauważyć, że tłumaczenie to posiada szereg mankamentów i w wielu fragmentach niezbyt precyzyjnie oddaje treść i terminologię wersji angielskiej. Pewnym usprawiedliwieniem jest tu jednak szybkość, z jaką ukazała się polska edycja tej ważnej publikacji.

Jakub Skiba

B. GUY PETERS: Administracja publiczna w systemie politycznym. Wydawnictwo Naukowe „Scholar”. Warszawa 1999, str. 455 (przekład: Kazimierz W. Frieske).

Książka Petersa stanowi ciekawą, aczkolwiek raczej podręcznikową próbę przedstawienia spójnej koncepcji administracji publicznej, uwzględniającą jej rolę we współczesnych systemach politycznych. Jednocześnie autor stara się pomóc czytelnikowi zrozumieć różnice pomiędzy systemami administracji publicznej w poszczególnych krajach, wynikające m.in. z modelu heglowskiego (kontynentalnego) i utylitarno-liberalnego (anglosaskiego) myślenia o państwie.

Dla zarysowania koncepcji administracji publicznej umieszczonej wewnątrz systemu politycznego konieczne jest zdefiniowanie samego pojęcia administracja publiczna. Peters czyni to na wstępie, porównując definicje administracji publicznej i biurokracji, zarówno w ujęciu funkcjonalnym, jak i strukturalnym, a także zestawiając metody badań systemów administracji publicznej z takimi samymi metodami stosowanymi wobec systemów politycznych oraz procesy polityczne z procesami administrowania. Rzadko w literaturze spotyka się tak szerokie podejście do administracji publicznej, aczkolwiek zakres znaczeniowy tego pojęcia nastęrczył sporo kłopotów tak autorowi, jak i tłumaczowi.

Mimo że książka ma przede wszystkim charakter opisowy, autor podkreśla znaczenie badań porównawczych nad systemami administracji publicznej (tzw. nowy instytucjonalizm), które wciąż jeszcze nie są zbyt zaawansowane. W tym aspekcie monografia Petersa stanowi ważny element porównawczego ujęcia społecznych i politycznych uwarunkowań funkcjonowania administracji publicznej. Podobne zadania administracji publicznej w poszczególnych państwach, sposoby realizacji tychże zadań, czy też struktury organizacyjne wykorzystywane dla potrzeb administracji, pozwalają na wypracowanie „teorii średniego zasięgu”, uzupełnionej teorią kontyngencji, która nakazuje przystosowywać (a nie odrzucać) ogólne tendencje rozwojowe w nauce organizacji i zarządzania do zróżnicowanych systemów wartości i cech porządku społecznego. Zaletą książki Petersa jest to, że autor opisując różne systemy i ich uwarunkowania, nie wskazuje jedynie właściwych rozwiązań, pozostawiając czytelnikowi pole do zastanowienia się i własnego wyboru.

Administracja publiczna przedstawiona została z jednej strony jako integralna część systemu politycznego oraz procesów decyzyjnych toczących się w strukturach władzy wykonawczej, z drugiej zaś – jako apolityczny element systemu sprawowania władzy.

Podstawową tezę prezentowaną w książce jest stwierdzenie, że pomimo podejmowanych przez polityków usilnych prób pomniejszenia roli państwa w życiu obywateli, sektor publiczny wciąż rozszerza swój wpływ na ich codzienne życie. Sprzyja temu postępujący proces przemieszczania się ośrodków władzy z instytucji demokratycznych do instytucji administracyjnych. Jest on związany z brakiem sukcesów instytucji parlamentarnych w rozwiązywaniu problemów społecznych, ilościowym wzrostem tychże problemów, jak również zmianami jakościowymi w zagadnieniach stanowiących przedmiot publicznego zainteresowania.

Pomiar sektora publicznego nastęrcza bardzo dużo trudności. Wycofywanie się państwa z jednych obszarów przeradza się w interwencję w innych (np. procesy prywatyzacyjne), a granica pomiędzy sektorem prywatnym i publicznym wciąż zaciera się, o czym świadczą licznie powstające organizacje quasi-publiczne. Często decentralizacji towarzyszy rozbudowa struktur administracyjnych. Może to prowadzić do wniosku, że demokracja sprzyja dynamicznemu wzrostowi administracji publicznej.

Wzrost sektora publicznego to również wzrost wydatków publicznych. Uwidacznia się to szczególnie w kontekście pracochłonności tegoż sektora, związanej w dużej mierze ze stabilnością zatrudnienia. Z drugiej strony modne hasło czy wręcz – w krajach słabszych ekonomicznie – konieczność obniżania kosztów funkcjonowania sektora publicznego zawiera wewnętrzną sprzeczność. Jak je zrealizować, jeśli my, obywatele, domagamy się równocześnie coraz bogatszego zestawu usług publicznych? Rzadko obserwowane, analizowane i kontrolowane biurokracje jawią się więc jako swoiste monstra – równie często krytykowane, co potrzebne. Wzrastający wpływ administracji na bieg spraw publicznych przekłada się bowiem również na rezultaty funkcjonowania systemu politycznego rozumiane jako bilans zysków i strat jednostki, a także sposób ich odczuwania. Tu w prosty sposób mierzymy w kierunku zapewnienia odpowiedniego poziomu usług świadczonych przez administrację publiczną, czyli *de facto* przez jej pracowników.

Rozdział dotyczący rekrutacji personelu administracji publicznej stanowi niewątpliwie interesujący materiał dla teoretyków pracujących nad założeniami polityki i strategią zarządzania zasobami ludzkimi w polskiej administracji publicznej.

Peters pokazuje na kilku przykładach kulturowe (tak w wymiarze społecznym, jak również politycznym i administracyjnym) uwarunkowania metod rekrutacji i kryteriów naboru pracowników do administracji publicznej, stawiając tezę, że coraz większa złożoność spraw publicznych wymagać będzie od urzędników coraz większych zdolności koncepcyjnych, czyniąc ich pracę bardziej skomplikowaną. W tym kontekście szczególnie ważne staje się stosowanie właściwych czynników motywujących wysoko wykwalifikowany personel, tym bardziej, że polityka płacowa w administracji publicznej pozostaje „ofiara” postulowanego obniżania kosztów funkcjonowania sektora publicznego.

Sposób rekrutacji często uzależniony jest od sposobu podejmowania decyzji w danym systemie administracji. Istnieją kraje, w których dominujące znaczenie ma patronaż polityczny. Autor podkreśla jednak, że lojalność polityczna nie powinna stanowić podstawowego kryterium rekrutacji, a następnie awansów w administracji. W większości systemów spore znaczenie przywiązuje się do kwalifikacji merytorycznych kandydatów do kadry urzędniczej, aczkolwiek znaczenie wiedzy specjalistycznej w różnych państwach jest różne – w zależności od tego czy społeczeństwo i politycy chcą widzieć w urzędniku specjalistę w wąskiej dziedzinie, czy też generalistę, który potrafi zarządzać całym spectrum spraw publicznych. W przypadku generalisty podstawowe znaczenie ma wiedza ogólna. Wybór strategii rekrutacji pracowników do administracji publicznej wiąże się ściśle ze specyfiką systemów politycznych, z kulturą polityczną i społeczną. A ponieważ administracja publiczna jest częścią składową systemu politycznego, kluczowe znaczenie w zarządzaniu zasobami ludzkimi w administracji powinno mieć wzajemne zaufanie polityków i urzędników oraz ich harmonijne współdziałanie dla dobra publicznego.

Peters wskazuje również, że w państwach demokratycznych przykładą się ogromną wagę do zapewnienia reprezentatywności i równości szans w dostępie do służby publicznej. Odpowiedź na pytanie, czy jest to możliwe, pozostaje jednak otwarta – przedstawiciele, których społeczeństwo wybiera do zarządzania sprawami publicznymi tworzą środowisko, kierujące się swoistymi normami i wartościami, co prowadzi do elitaryzmu. Na szczęście zjawisko to nie jest specyfiką wyłącznie administracji publicznej, dotyczy bowiem wielu dziedzin życia zbiorowego. Administracja powinna zresztą stanowić elitę – w dobrym tego słowa znaczeniu.

Administracja publiczna funkcjonuje na styku kultury społeczeństwa, kultury politycznej i administracyjnej. Warunkuje to formy i siłę wpływów politycznych na

decyzje administracyjne dotyczące spraw publicznych. Tradycyjny rozdział polityki od administracji – jak podkreśla autor – jest ewidentnie sztuczny.

Zróżnicowanie wpływu kultury ogólnej na funkcjonowanie systemu administracji publicznej może stać się podstawą wyodrębnienia dwóch typów społeczeństw – biurokratycznych i przedsiębiorczych. Przykładem społeczeństwa biurokratycznego są Niemcy. Biurokracja stanowi tu dominującą formę organizacji – tak w sektorze publicznym, jak i prywatnym. Co za tym idzie, decyzje są podejmowane w sposób bardzo sformalizowany. Z biurokracją wiążą się ponadto bezosobowość i uniwersalizm zasad organizacyjnych. Taki model jest nie do przyjęcia w społeczeństwach przedsiębiorczych (np. Wielka Brytania, Stany Zjednoczone), gdzie funkcjonowanie administracji publicznej polega na negocjacjach służących wypracowywaniu kompromisów, a nie na hierarchicznie przekazywanych poleceniach. We współczesnym świecie powstają również organizacje budowane na zasadzie partycypacji, gdzie nacisk położony jest na aktywne zaangażowanie członków. Jakkolwiek ta forma jest charakterystyczna raczej dla wszelkiego rodzaju stowarzyszeń niż dla organizacji publicznych i gospodarczych, autor postuluje wprowadzenie zasady partycypacji pracowników także do procesów decyzyjnych w administracji. Uważa ją za czynnik motywujący, mogący konkurować z motywacją o charakterze ideologicznym i finansowym.

Kolejnym zagadnieniem poruszonym przez Petersa jest struktura organizacji publicznych. Analiza czterech podstawowych schematów organizacyjnych administracji publicznej (zbudowanych według zasad: terytorialnej, merytorycznej, przedmiotowej i funkcjonalnej) prowadzi go do tezy, iż zmiany strukturalne w administracji publicznej są przedsięwzięciami w dużej mierze technicznymi. Wciąż aktualne strukturalne problemy administracji publicznej wiążą się z ciągłym procesem reorganizowania administracji. Struktura organizacyjna administracji publicznej powinna się bowiem opierać na zasadzie efektywności. Samo budowanie nowych schematów organizacyjnych nie zapewni jednak odpowiedniej jakości świadczenia usług publicznych, jeśli w ślad za tym nie pójdą zmiany w świadomości osób kierujących organizacjami publicznymi oraz całego personelu administracji. Trzeba też zauważyć, że reorganizacja jest często formą politycznego potwierdzenia społecznej doniosłości różnych problemów życia społecznego i statusu rozmaitych grup społecznych.

Niezależnie od wewnętrznej niespójności współczesnych systemów administracji publicznej, pozostaje ona (obok polityków oraz grup interesów i nacisku) istot-

nym czynnikiem procesu zarządzania sprawami publicznymi. Relacje administracji publicznej z instytucjami władzy politycznej są konfliktogenne, bowiem administracja wciąż walczy o zachowanie autonomii organizacyjnej i wpływu na zarządzanie. Znamiennym tego przykładem jest choćby kształtowanie budżetu, przedstawione przez Petersa jako ważny obszar rozwiązywania konfliktu między elitami politycznymi i biurokratycznymi.

Analiza form i siły wpływów politycznych na decyzje administracyjne dotyczące spraw publicznych prowadzi autora do wniosku, że rozdzielanie polityki i administracji jest możliwe jedynie na gruncie abstrakcyjnych teorii, w praktyce natomiast jest prawie całkowicie nieprzydatne. Formalne i nieformalne kontakty urzędników z politykami oraz różnymi grupami interesów umożliwiają realizację różnych interesów publicznych i organizacyjnych. Polityczną aktywność urzędników autor skumulował w dwóch obszarach działań: (działania formalne – nieformalne, interesy publiczne – organizacyjne), wzajemnie się przenikających i różniących się stopniem ich legitymizacji. Jakkolwiek podział ten jest nieco sztuczny, to trudno nie przyznać Petersowi racji, że administracja stanowi grupę nacisku nierozzerwalnie powiązaną z innymi grupami interesu – dzięki temu może wpływać na sprawy publiczne i przetrwać w środowisku politycznym. Na podstawie przeprowadzonych przez siebie analiz autor wyłania bezpośrednie i pośrednie mechanizmy współpracy administracji z grupami nacisku (klientelizm, parantelizm, wpływy legalne) oraz formułuje wniosek, że funkcjonowanie tych mechanizmów przynosi korzyści tak samej administracji, jak i realizowanym przez nią programom. Konieczna jest jednak społeczna kontrola tych form współdziałania, aby nie przerodziły się one w budowanie szarej strefy systemu politycznego.

Zasoby administracji publicznej (informacja i techniczna biegłość, sprawność podejmowania decyzji, zaplecze polityczne w połączeniu z formalną apolitycznością i bezstronnością, wiedza specjalistyczna oraz stabilność i ciągłość) w porównaniu z zasobami instytucji politycznych (prawomocność, kontrola nad zasobami publicznymi, autonomia w wyborze sposobu zarządzania sprawami publicznymi), w opinii autora potwierdzają wysoką pozycję administracji. Gdyby udowodniła swą skuteczność w zaspokajaniu oczekiwań obywateli, mogłaby stać się najważniejszym, akceptowanym przez społeczeństwo, ośrodkiem podejmowania decyzji w sprawach publicznych. Potrzeba jej jednak do tego prawomocności i podatności na kontrolę ze strony opinii publicznej, jak również uwolnienia się od powszechnie-

go przeświadczenia – szczególnie wśród polityków – że administracja powinna służyć jedynie realizacji celów polityki rządu.

Rosnąca rola administracji w życiu publicznym warunkuje też większy zakres odpowiedzialności za sprawy publiczne, co przekłada się na społeczne dążenie do rozszerzenia obszaru kontrolowania działalności urzędników. Kluczowym mechanizmem nadzoru, według autora, powinna być kontrola administracji publicznej oparta na zinternalizowanych normach dobrej praktyki urzędniczej. Autor wyróżnia dwie płaszczyzny kontroli: (1) – kontroli osobistej lub instytucjonalnej, (2) – aktywności urzędników administracji publicznej. Okazuje się przy tym, że kontrola organizacji biurokratycznych jest znacznie łatwiejsza niż kontrola działalności poszczególnych urzędników, chronionych przywilejami. Poszczególne procedury kontrolne (wewnątrzorganizacyjne, zewnętrzne w postaci quasi-rynków tworzących się w sektorze publicznym, aktywność opinii publicznej i wykorzystywanie różnych grup interesów, polityczne i sądowe, czy wreszcie – normatywne) urzeczywistniają ten nadzór w różnym zakresie. Konwencjonalne metody kontroli zawodzą w sytuacji profesjonalizacji kadr urzędniczych, nacjonalizacji rozmaitych segmentów sektora prywatnego (chodzi tu przede wszystkim o przedsiębiorstwa sektora publicznego), zawierania kontraktów zewnętrznych w związku z prywatyzacją wielu dziedzin życia publicznego, czy wreszcie – w następstwie działalności związków zawodowych pracowników administracji publicznej. Przeprowadzone analizy dają autorowi podstawę do stwierdzenia, że efektywność nadzoru nad administracją publiczną zależy w głównej mierze od tego, czy urzędnicy akceptują i kierują się w praktyce „cnotami obywatelskimi” oraz czy indywidualni obywatele i ich organizacje aktywnie domagają się realizacji swoich praw. Ogólne tendencje do poddania administracji skuteczniejszemu nadzorowi są jednak silniejsze niż tendencje do autonomizacji administracji.

Peters kończy swoją monografię prezentacją najważniejszych wyzwań, jakie stoją przed współczesną administracją. Uznając, że szybkie reagowanie na zmieniające się oczekiwania obywateli to podstawowe zadanie administracji przełomu wieków, autor przedstawia możliwe kierunki rozwoju administracji publicznej.

Najważniejszym czynnikiem zmian w administracji publicznej jest niewątpliwie ograniczanie zasobów sektora publicznego, uwarunkowane niskim poziomem wzrostu gospodarczego. Należy więc stworzyć takie formy zarządzania sprawami publicznymi, aby maksymalnie zredukować straty spowodowane ograniczeniami finansowymi – tym bardziej, że kurczeniu się sektora publicznego nie towarzyszy

dążenie do jego likwidacji. Wśród metod realizacji podstawowych funkcji sektora publicznego wymienia się prywatyzację usług publicznych oraz poszukiwanie alternatywnych metod zaspokajania oczekiwań obywateli.

Nowe wyzwania stojące przed administracją publiczną związane są również z coraz większą złożonością współczesnych społeczeństw, zmieniającą się strukturą demograficzną, a także mnożeniem skomplikowanych przepisów i wprowadzaniem programów, które na dodatek nie przynoszą zapowiadanych rezultatów.

Administracja musi również sprostać zmieniającym się oczekiwaniom jej pracowników. Profesjonalny urzędnik nie jest skłonny do automatycznego respektowania wydawanych mu poleceń – konieczne staje się ich uzasadnianie i zezwolenie pracownikowi na współdecydowanie o sprawach, które mają wpływ na wykonywaną pracę. Wymaga to zarówno zmiany stylu zarządzania, jak i przebudowy hierarchii pozycji organizacyjnych. Nie jest to proste, szczególnie gdy dotyczy osób pełniących funkcje kierownicze.

Lata 90. unaoczyły, że realizacja celów administracji publicznej – w kontekście rosnącego deficytu budżetowego, zmieniających się wartości kulturowych, narastającej złożoności struktury organizacyjnej sektora publicznego – nastęrcza coraz więcej trudności. Jaka jest zatem alternatywa dla *status quo* w administracji publicznej? Peters przedstawia kilka modeli nowoczesnej administracji: rynkowy, partycypacyjny, zadaniowe organizacje publiczne, a nawet deregulację.

Omówiona publikacja niewątpliwie zasługuje na uwagę. Przedstawione w niej przykłady i analizy mogą być przydatne dla administracji państw Europy Środkowo-Wschodniej. Jednocześnie jej lektura pozostawia pewien niedosyt związany z brakiem odniesienia do systemów administracji publicznej w krajach postkomunistycznych. Miejmy nadzieję, że niedługo doczekamy się i takiej monografii. Na razie pozostaje nam korzystać z doświadczeń państw zdecydowanie bardziej zaawansowanych w budowaniu i umacnianiu demokracji. W Polsce, gdzie wciąż trwają prace nad reformowaniem administracji publicznej, jest to szczególnie ważne.

Lidia Panasiuk

GRZEGORZ GORZELAK, BOHDAN JAŁOWIECKI, MIROSLAW STEC (RED.): **Reforma terytorialnej organizacji kraju: dwa lata doświadczeń.** Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, Instytut Spraw Publicznych. Wydawnictwo Naukowe „Scholar”. Warszawa 2001, str. 297.

JAN SZOMBURG (RED.): **Polityka regionalna państwa – pośród uwikłań instytucjonalno-regulacyjnych.** Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową. Warszawa 2001, str. 319.

Czy reforma administracyjna z roku 1998 zainicjowała oczekiwane zmiany? Czy uporządkowała administrację i wyzwoliła inicjatywę społeczną? Rozpoczęła procesy rozwoju regionalnego? W świetle spowolnienia tempa wzrostu gospodarczego w Polsce kwestia efektywności nowego układu terytorialnego wydaje się być szczególnie istotna. Na postawione pytania próbują udzielić odpowiedzi eksperci dwóch czołowych instytutów zajmujących się funkcjonowaniem sektora publicznego w Polsce.

Praca zbiorowa pod redakcją Grzegorza Gorzelaka, Bohdana Jałowickiego i Mirosława Steca prezentuje wyniki badania KBN monitorującego rezultaty reformy administracyjnej w dwa lata po jej wprowadzeniu. Głównym celem badania było prześledzenie kształtowania się i funkcjonowania nowych instytucji przedstawicielskich oraz administracyjnych. Wspomniani autorzy skupili się na analizie efektywności działań nowych jednostek samorządowych oraz finansowych konsekwencji reformy. Zaletą opracowania jest nie tylko przedstawienie zmian globalnych, widzianych z perspektywy całego kraju, ale dostarczenie szczegółowych wniosków dla czterech wybranych województw i pięciu powiatów¹.

Generalna ocena reformy jest zdaniem autorów pozytywna. Uruchomiła ona znaczny potencjał intelektualny, społeczny i polityczny, szczególnie na szczeblu wojewódzkim. Utworzenie znacznie większych województw i ich reprezentacji samorządowych spowodowało przynajmniej na płaszczyźnie formalnej powstanie

¹ Przedmiotem badań było województwo mazowieckie, warmińsko-mazurskie, podkarpackie, lubuskie oraz powiat sierpecki, olecko-gołdapski, krośnieński (ziemski oraz grodzki) i powiat żarski.

podmiotu polityki regionalnej, zdolnego do bycia partnerem dla rządu. Pozytywne efekty reformy terytorialnej zdaje się potwierdzać opinia społeczna, która ocenia ją najlepiej spośród innych dokonań rządu Jerzego Buzka.

Omawiana książka stanowi bogate źródło wiedzy na temat różnorodnych aspektów reformy. Prezentuje jej cele, osiągnięcia i porażki, przedstawia wreszcie rekomendacje dla jej usprawnienia. Wśród prezentowanych zagadnień merytorycznych pojawiają się wątki finansowe, organizacyjne i prawne. Omówiono w niej również badania opinii społecznej na temat reformy, przeprowadzone we współpracy z CBOS i Polskim Towarzystwem Socjologicznym pod kierunkiem Bohdana Jałowickiego i Marka Szczepańskiego.

Reforma administracyjna wypadła w tych badaniach pozytywnie. Około 42% Polaków dobrze ocenia jej wyniki. Jednocześnie niektóre inne rezultaty przeprowadzonych ankiet powinny wzbudzić niepokój. Otóż aż trzy czwarte respondentów uważa, iż po dwóch latach od wprowadzenia zmiany terytorialnej organizacji kraju nic nie zmieniło się w życiu ich miejscowości. Natomiast według większości Polaków reforma zwiększyła biurokrację i koszt funkcjonowania urzędów (75%), a jej głównym celem było zorganizowanie posad dla „kolesiów” partyjnych (61%). Tylko 12% respondentów uznało, że reforma przyniosła więcej pożytku niż strat, i tylko 19% zgodziło się z hasłem promocyjnym szefa rządu, iż reforma „oddała władzę w ręce obywateli”.

Szczegółowa merytoryczna ocena reformy wydaje się potwierdzać niepokój wyrażony przez opinię publiczną. Bodaj najbardziej fundamentalnym zarzutem stawianym przez specjalistów reformie terytorialnej jest brak decentralizacji finansów publicznych. Jest to szczególnie dobrze widoczne na przykładzie jednostek powiatowych. Nie dysponują one żadnymi dochodami z podatków własnych, a jedynie udziałami w państwowych podatkach dochodowych. W sumie obejmują one zaledwie 6% dochodów powiatowych. Reszta to subwencje i dotacje celowe z budżetu państwa, przy czym dotacje sięgają aż 50% wszystkich przychodów powiatowych.

Taka konstrukcja finansowania sprawia, że powiaty przestają być niezależnymi instytucjami samorządu terytorialnego, zdolnymi prowadzić własną politykę, w tym długofalowe działania inwestycyjne. Według autorów publikacji powiaty są jedynie przekąźnikami pieniędzy budżetu państwa dla różnych instytucji lokalnych. Utworzono więc jednostkę administrującą, a nie samorząd gospodarujący i zdolny do prowadzenia samodzielnej polityki. Większość budżetu powiatowego jest skupiona na sztywnych wydatkach bieżących, głównie przewidzianych na pensje pra-

cownicze i koszty administracyjne. Na ewentualne inwestycje powiaty przeznaczają w skali kraju jedynie ok. 6% swoich wydatków. Ponadto podział dotacji i subwencji przez centrum odbywa się w trybie uznaniowym, w sposób mało zobiektywizowany i niestabilny. Stwarza to duże możliwości dla nieformalnych powiązań klientalnych pomiędzy administracją centralną a terytorialną lub wręcz pospolitej korupcji.

W tej sytuacji poprawianie kondycji gospodarczej w powiecie i podnoszenie tym samym własnych dochodów podatkowych nie będzie najlepszym rozwiązaniem dla elit powiatowych dążących do zwiększenia dochodów. Wręcz przeciwnie – jak wykazała Zyta Gilowska, powiaty bogatsze są poszkodowane przez państwo w przyznawaniu wielkości dofinansowania. Bardziej opłacalną strategią jest więc zaniżanie udziałów w dochodach podatkowych i ubieganie się o dofinansowanie ze strony państwa. Tego typu strategię zamiast budować lokalną odpowiedzialność i aktywność społeczną, pogłębiają postawy roszczeniowe, centralizm decyzyjny i zniechęcają lokalne elity do celów reformy.

Na przykładzie powiatów widać także inne niedostatki reformy. Aleksander Nelicki wyraża opinię, iż powiatów jest zbyt wiele i dlatego są w dużym stopniu instytucjami o zbyt słabym potencjale społecznym, gospodarczym i instytucjonalnym. Poważnym wyzwaniem politycznym staje się więc jego zdaniem w najbliższej przyszłości nie tylko gruntowna zmiana finansów powiatowych, ale również znaczące ograniczenie liczby powiatów. Autorzy omawianej książki zwracają kilkakrotnie uwagę na szkodliwość oddzielenia powiatów ziemskich od powiatów grodzkich. W ten sposób powiaty ziemskie pozbawione są odpowiedniej infrastruktury znajdującej się w miastach. Pojawiają się problemy w zarządzaniu niektórymi usługami (np. służby zdrowia i oświaty) pomiędzy sąsiadującymi samorządami. Zdaniem ekspertów podział na powiat ziemski i grodzki jest więc niefortunny. Każde większe miasto powinno mieć jedynie status gminy, zaś ograniczone przestrzenie powiaty grodzkie należy połączyć z okalającymi je powiatami ziemskimi. Dla największych polskich metropolii trzeba stworzyć szczegółowe rozwiązania organizacyjne.

Według specjalistów reforma administracyjna była niedostatecznie powiązana z innymi reformami wprowadzanymi przez rząd Jerzego Buzka. Ilustracją tej tezy jest przykład ochrony zdrowia, omówiony przez Janusza Halika. Zbyt słabe jednostki samorządu powiatowego przejmowały zbyt duże i kosztowne szpitale i przychodnie. Ponadto nie zapewniono odpowiedniego współdziałania powiatów i kas

chorych. Relacje przedstawicieli powiatów z kasami są wręcz bardzo złe. Kasy finansują około 60% ogółu kosztów związanych z utrzymaniem placówek, głównie przeznaczonych na wydatki bieżące. Powiaty jako organ założycielski nie mają zaś funduszy na działania modernizacyjne i inwestycyjne w ochronie zdrowia. Nie posiadają również żadnych instrumentów wpływu na decyzje finansowe kas chorych, które nie traktują ich jako strony w negocjacjach.

Podobne zjawiska zachodzą w sferze oświaty. Zdaniem Mikołaja Herbsta powiaty nie dysponują odpowiednimi środkami finansowymi na prowadzenie szkolnictwa ponadpodstawowego. W konsekwencji nauczyciele gminnych szkół podstawowych są zazwyczaj lepiej opłacani aniżeli powiatowi nauczyciele szkół średnich. Zbyt słabe władze powiatowe nie angażują się też w prowadzenie długofalowej polityki oświatowej na swoim terenie, a jedynie reagują na sytuacje kryzysowe lub postulaty dyrektorów szkół.

Omawiana pozycja przedstawia również ocenę reformy terytorialnej na poziomie wojewódzkim. Podstawowym zarzutem są oczywiście niewystarczające finanse własne nowych sejmików samorządowych, które nie pozwalają na rozwinięcie własnej i długofalowej polityki rozwoju regionalnego. Autorzy wskazują również na inne braki reformy, m.in. złe wyposażenie nowych instytucji samorządowych w majątek. Ponadto administracja rządowa nie przekazała sejmikom ważnych jednostek organizacyjnych oddziałujących na rozwój regionalny. Janusz Hryniewicz przytacza jako przykład ośrodki doradztwa rolniczego. Nie przekazano również sejmikom kompetencji, środków finansowych i majątkowych będących w dyspozycji agencji rządowych, które zajmują się rozwojem regionalnym. Ponadto w dalszym ciągu wojewoda ma zbyt silną pozycję ustrojową w regionie w stosunku do samorządu wojewódzkiego. Nie udało się również wprowadzić pełnego zespolenia administracji rządowej w terenie.

Szczegółową ocenę systemu odpowiedzialnego za rozwój regionalny przedstawia publikacja Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową. Praca zbiorowa pod redakcją Jana Szomburga koncentruje się na tych aspektach reformy terytorialnej, które zapewniają możliwości realizowania dojrzałej polityki regionalnej w Polsce. W ocenie autorów utworzenie samorządowych województw było niezwykle korzystne dla stymulowania rozwoju regionalnego. Uruchomiło potencjał nowych elit samorządowych, dzięki niemu powstały w każdym województwie opracowania strategiczne dotyczące długofalowego rozwoju i dokumenty planistyczne związane z kontraktami regionalnymi. Niestety, zdaniem autorów brak decentralizacji systemu fi-

nansów publicznych oraz błędne ustalenie reguł współpracy między centrum a szczeblem regionalnym niesie ryzyko niewykorzystania impulsów rozwojowych tkwiących w reformie terytorialnej.

Książka przedstawia także ciekawą charakterystykę regionów i odpowiada na pytanie, co działo się w regionach w latach 90. Wybitni specjaliści, m.in. Tadeusz Kudłacz i Witold Orłowski, określają ich zróżnicowanie i typologię. Wskazują na ich potencjał rozwojowy na przyszłość, zwłaszcza wynikający z integracji z Unią Europejską, a także wskazują na problemy regionalne oraz szanse i możliwości rozwoju. Niezwykle istotne jest to, że charakterystyka ta nie ogranicza się do gospodarki. W artykule Pawła Swianiewicza obejmuje również ocenę regionalnych zróżnicowań siły społeczeństwa obywatelskiego. Jest to niewątpliwie kluczowy element zdolności regionów zarówno do ekspansji, jak i do adaptacji w przypadku pojawienia się zagrożeń.

Publikacja przedstawia także interesujące rozważania dotyczące społeczno-politycznych uwarunkowań polityki regionalnej w Polsce. Znani socjologowie, m.in. Mirosława Marody i Edmund Mokrzycki, nawiązują do fundamentów kulturowych naszego społeczeństwa, do jego mentalności i systemu wartości. Wskazują na przykład na silnie klientalną naturę funkcjonowania administracji, jej upolitycznienie i skłonność do centralizmu decyzyjnego. Natomiast silne społeczne poparcie dla redystrybucji środków publicznych przez centrum stanowi ich zdaniem poważne niebezpieczeństwo dla realizowania zdecentralizowanej polityki regionalnej w przyszłości.

Jednak najważniejszym dorobkiem omawianej publikacji jest omówienie instytucjonalnych i regulacyjnych ram polityki regionalnej. Autorzy dokonują tutaj krytycznej oceny skutków reformy terytorialnej. Analizują także późniejsze decyzje, które określały kształt organizacyjny i finansowy polityki regionalnej w Polsce. Oceniają, w jakim stopniu jest to system efektywny i zdecentralizowany. Wypowiedzi specjalistów są przy tym wzbogacone refleksjami praktyków, którzy wprowadzają nowe rozwiązania prawne do działalności administracji publicznej, zarówno rządowej, jak i samorządowej.

W opinii autorów po dwóch latach od przeprowadzenia reformy administracyjnej nie wygasł spór o cele i mechanizmy polityki regionalnej. Wręcz przeciwnie, wbrew intencjom pomysłodawców tej reformy system instytucjonalny polityki regionalnej w Polsce stopniowo zmierza w kierunku centralistycznym. Regulacje prawne w tej sferze oraz nikiły poziom finansów własnych sejmików samorządowych

powodują, zdaniem Zyty Gilowskiej, że trudno obecnie nazwać sejmiki podmiotami polityki regionalnej. Samorządy stały się jedynie instrumentami polityki realizowanej przez państwo. Kluczowe decyzje, w tym również dotyczące finansowania inwestycji regionalnych, są podejmowane na szczeblu rządowym. Kontrakty wojewódzkie zawierane między rządem a sejmikami jedynie utrwalają centralizację całego systemu. Kontrakty nie są bowiem porozumieniem równorzędnych partnerów. „Regiony, nie posiadając odpowiednich środków własnych na realizację własnych strategii rozwoju, zawierają więc kontrakty pod dyktando rządu, tylko po to, aby w ogóle coś dostać”.

W ten sposób zmniejsza się efektywność działania nowego systemu instytucji regionalnych i osłabia społeczne zaangażowanie. W nowym układzie następuje nawet zwiększenie kosztów transakcyjnych polityki rozwoju. Rozszerza się bowiem liczba instytucji pośredniczących, zwiększają formalności biurokratyczne oraz dubluje się instytucje odpowiedzialne w terenie za rozwój. Zdaniem ekspertów koniecznym warunkiem poprawy sytuacji jest faktyczne zdecentralizowanie finansów publicznych. Niezbędnym elementem jest również przekazanie środków i zadań niektórych agencji rządowych samorządowemu podmiotowi odpowiedzialnemu w świetle reformy administracyjnej za politykę rozwoju w województwach. Innym elementem proponowanej zmiany jest przeprowadzenie reformy centrum rządowego. Jednym z jej zadań byłoby przygotowanie instytucji zdolnej do właściwej kooperacji z samorządem na rzecz rozwoju regionalnego oraz koordynacji polityki regionalnej państwa pomiędzy różnymi instytucjami rządowymi. Obecne rozwiązania prawne w tej dziedzinie są w opinii ekspertów daleko niewystarczające.

Innym problemem jest w opinii Jerzego Hausnera zdolność absorpcyjna środków europejskich w nowym układzie instytucjonalnym. Autor wyróżnia tutaj wymiar administracyjny oraz strukturalny. Pierwszy oznacza umiejętność operacyjnego wykorzystania środków finansowych, drugi dotyczy efektywności wykorzystania tej pomocy na własne cele polityki regionalnej państwa i samorządów wojewódzkich. Dla osiągnięcia obu wymienionych wymiarów absorpcji istotne znaczenie mają odpowiednio zaprojektowane ramy instytucjonalne polityki regionalnej. Z jednej strony sejmiki powinny otrzymać od państwa instrumenty umożliwiające samodzielne działania na rzecz rozwoju województwa. Ponadto obok programowania europejskiego powinien powstać autentyczny, a nie jedynie księgowo-formalny nurt programowania krajowej polityki regionalnej. Wreszcie, obie procedury powinny być ze sobą ściśle związane i uproszczone.

Poważnym niebezpieczeństwem, na które zwrócił uwagę Jan Szomburg, jest stopniowe wyłączenie sejmików wojewódzkich z udziału w europejskiej polityce regionalnej. Rolę wiodącą coraz częściej przejmują rządowe agencje, które dla absorpcji środków unijnych rozwijają własne struktury terytorialne i na dodatek uniezależniają się lub zręcznie ukierunkowują politykę regionalną własnych ministerstw. Autor przytacza przykład Agencji Rozwoju i Modernizacji Rolnictwa w zakresie zarządzania środkami programu SAPARD. Inny przykład dotyczy Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, która monopolizuje środki przeznaczone na wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw.

Obie prezentowane publikacje dowodzą ogromnego znaczenia, jakie miała reforma terytorialnej organizacji kraju dla uporządkowania administracji i zainicjowania procesów wzrostu gospodarczego. Wskazują jednoznacznie na duży potencjał drzemący w nowych elitach samorządowych. Jednocześnie możliwości zainicjowane przez reformę terytorialną powinny zostać odpowiednio wykorzystane. Autorzy obu książek podkreślają przy tym potrzebę wprowadzenia konkretnych zmian instytucjonalnych i prawnych. Dowodzą, iż najważniejszą płaszczyzną konkurencji współczesnych państw jest właśnie jakość i efektywność systemów instytucjonalnych stymulujących kapitał społeczny i rozwój gospodarczy.

Autorzy przedstawionych publikacji jednogłośnie domagają się zmiany systemu finansów publicznych. Nie wystarczy jednak ich zdaniem zwiększyć pulę środków własnych dla nowych jednostek samorządowych. Należy równocześnie wyodrębnić w finansach publicznych i skonsolidować środki inwestycyjne, przeznaczone na inicjowanie rozwoju regionalnego. W tym celu konieczne jest przywrócenie kontroli budżetowej nad funduszami celowymi i środkami agencji rządowych, a także przekazanie części środków i zadań z tych instytucji do samorządów. Reszta winna być właściwie koordynowana w ramach nowego układu instytucjonalnego rządowej polityki rozwoju regionalnego.

Ponadto istotne znaczenie ma w opinii ekspertów poprawienie mapy administracyjnej kraju, zwłaszcza na szczeblu powiatowym oraz udoskonalenie podziału kompetencji między różnymi szczeblami administracji publicznej. W tym celu konieczne jest „odchudzenie” administracji rządowej, a zwłaszcza racjonalne ułożenie jej zadań i kompetencji. Równocześnie należy poprawiać inne działy administracji publicznej, zwłaszcza zarządzanie służbą zdrowia i oświatą.

Obie publikacje przedstawiają wnikliwy opis stanu polskiej administracji publicznej po reformie. Proponują wiele konkretnych zmian, które powinny zwiększyć

szyc efektywność jej działania, wskazują na narastające zagrożenia i szanse rozwojowe. Jest to więc lektura przynosząca wiedzę o kondycji polskiej administracji, a jednocześnie skłaniająca do refleksji na temat jej przyszłości.

Tomasz Grzegorz Grosse

ADMINISTRACJA PUBLICZNA NA ŚWIECIE

Praktyka budowania postaw etycznych w kanadyjskiej służbie cywilnej

Najlepsze praktyki

Inicjatywy zbudowania etycznej służby cywilnej podejmowane są w Kanadzie od kilkunastu lat. Odpowiedzialność za ich realizację była do niedawna rozproszona w poszczególnych ministerstwach. Również dzisiaj, mimo dokonanych zmian, urzędy centralne odgrywają samodzielną, niebagatelną rolę w tym zakresie, dlatego od nich należy rozpocząć omówienie problematyki.

Działania w ramach konkretnego ministerstwa mają charakter wielowymiarowy. Z jednej strony oparte są na kodeksach etycznych uwzględniających specyfikę instytucji, z drugiej – na praktycznej implementacji przyjętych zasad. Zasadnicze *novum* stanowi powołanie ministerialnych rzeczników ds. etyki (*ombudsmen*), których zadaniem jest pomoc urzędnikom w rozwiązywaniu ich dylematów etycznych oraz interweniowanie w przypadku nieprawidłowości w środowisku pracy. Rzecznik jest na ogół menedżerem średniego szczebla, osobą o uznanej pozycji i autorytecie moralnym, dostępną dla pracowników, znającą specyfikę instytucji. Interweniuje, jeżeli zwraca się do niego urzędnik, który czuje się np. dyskryminowany przez kolegów lub przełożonego ze względu na płeć, narodowość lub niepełnosprawność. Działalność rzecznika wzmacnia wśród pracowników poczucie bezpieczeństwa oraz zobowiązuje do etycznego postępowania. Zagrożeniem dla funkcjonowania tej instytucji może być środowiskowy ostracyzm wobec skarżącego (problem *whistle-blowing*), ale neutralizują to zagrożenie odformalizowane procedury szybkiego rozwiązywania konfliktów. Obecnie w kanadyjskich urzędach centralnych działa 13 *ombudsmenów*.

Do powszechnych praktyk urzędów należą wewnętrzne szkolenia z zakresu etyki, które zazwyczaj wkomponowane są w szersze, np. dwudniowe moduły szkoleniowe. Dotyczą one sposobu rozwiązywania konfliktów, komunikacji interpersonalnej, etycznego podejmowania decyzji, zarządzania środkami publicznymi z uwzględnieniem celów i oczekiwań obywateli (*modern comptrollership*).

Elementem uzupełniającym są sesje poświęcone studiom przypadku (*case studies*) oraz publikacje zawierające metodologiczne i merytoryczne instrukcje ich przeprowadzenia, wydawane w sposób tradycyjny w formie broszur lub umieszczane na stronach internetowych. Raz w roku pracownicy otrzymują pismo (tzw. *annual reminder*) przypominające im o obowiązkach wynikających z „Kodeksu konfliktu interesów”.

Sektorami federalnej administracji, które przodują w najlepszych praktykach, są: Obrona Narodowa, Roboty Publiczne i Usługi Rządowe, Urząd ds. Migracji, Królewska Policja oraz Zasoby Ludzkie¹.

Silna podstawa

Przełomowe znaczenie dla upowszechnienia problematyki etyki w administracji miał raport o stanie wartości i etyki w służbie cywilnej „Silna podstawa” pod redakcją Johna Taita, dyrektora generalnego w Ministerstwie Sprawiedliwości, opublikowany w 1996 r.

Raport zawiera m.in. postulat otwartej debaty na temat wyzwań i problemów służby cywilnej. Inicjatywy poszczególnych ministerstw zostały w nim uznane za niewystarczające dla poprawy sytuacji etycznej w służbie cywilnej. Nie stwarzały bowiem warunków do powszechnego stosowania najlepszych praktyk, co prowadziło do pogłębiania się różnic w jakości środowiska pracy między przodującymi urzędami a pozostałymi. Wspólny kodeks etyczny został uznany za cel drugorzędny – bezwzględny priorytetem stały się praktyki upowszechniania postaw etycznych we wszystkich urzędach federalnych oraz zapewnienia warunków organizacyjnych do swobodnego przepływu informacji i wzajemnych kontaktów osób odpowiedzialnych za obszar wartości i etyki w ministerstwach.

¹ Można je znaleźć pod następującymi adresami: National Defence – http://www.dnd.ca/CRS/ETHICS/documents/hbook_e.pdf; Public Works and Government Services Canada – <http://www.pwgsc.gc.ca/>; Citizenship and Immigration Canada – <http://www.cic.gc.ca/french/pub/values%2Df.html>, <http://www.rcmp-learning.org>; Human Resources Development Canada – <http://www.hrdc-dhrc.gc.ca/dept/mission/handbook.shtml>.

Publiczna debata wymagała zaangażowania dyrektorów generalnych oraz wyższych urzędników w procesie promowania wartości i etyki w służbie cywilnej, tworzenia grup roboczych w ramach departamentów, opracowywania programów oraz oddelegowania pracowników i przeznaczenia środków finansowych na ich wdrożenie. W tym celu szef służby cywilnej mianował dyrektor generalną w Ministerstwie Obywatelstwa i Migracji, a także szefa Komisji Służby Cywilnej dwoma „czempionami” wartości i etyki dla całej administracji oraz powołał obsługujące ich Biuro Wartości i Etyki². „Czempionów” wspomaga oceniający i podsumowujący kolejne etapy prac Komitet Pomocniczy, w którego skład wchodzi reprezentanci 25 urzędów centralnych.

Rozproszona między poszczególne ministerstwa odpowiedzialność za *najlepsze praktyki* w zakresie wartości i etyki w służbie publicznej została w ten sposób ześrodkowana. Spoczywa na wysokich rangą urzędnikach służby cywilnej, którzy mają czuwać nad koordynacją i postępem ich wdrażania.

Studia przypadku – nauka na podstawie dylematów etycznych

Obok wewnętrznych uregulowań normujących problematykę rzeczywistego lub potencjalnego wpływu pełnionej funkcji publicznej na sferę prywatnych praw lub korzyści urzędnika, zawartych w „Kodeksie postępowania w sprawach konfliktu interesów oraz zatrudnienia po zakończeniu pracy w służbie cywilnej”, w Kanadzie dominuje praktyczne podejście do rozwiązywania dylematów etycznych.

Formą takiego podejścia jest „Praktyczny przewodnik zastosowania kodeksu konfliktu interesów”, który powstał pod kierownictwem Biura Wartości i Etyki, jako wynik pracy grupy roboczej składającej się z urzędników różnych ministerstw. Publikacja dzieli się na 3 części: studium przypadku (*case study*), orzecznictwo, pytania i odpowiedzi.

W części pierwszej omówiono prawdopodobne stany faktyczne, czynniki, które należy wziąć pod uwagę, odpowiadające im regulacje kodeksowe i proponowane rozwiązania. Najczęściej występujące dylematy wiążą się z przyjmowaniem zaproszeń na imprezy kulturalne lub tzw. wyrazów wdzięczności. W takich przypadkach rozważenia wymagają:

² Biuro stanowi jednostkę organizacyjną Komitetu Skarbu (Treasury Board Secretariat).

- przyczyna zaproszenia lub wręczenia upominku;
- obecne, przeszłe i przyszłe stosunki zawodowe urzędnika z organizacją pozarządową;
- możliwość realnego wpływu urzędnika na decyzję ministerstwa dotyczącą organizacji;
- czy jest to okazja do promocji lub wyboru beneficjentów decyzji;
- urzędnik powinien zapytać siebie, jak czuje się korzystając z takiej oferty;
- jak zapatrywaliby się na nią znajomi, koledzy i osoby nie związane z administracją;
- czy wartość prezentu mieści się w normalnych granicach wdzięczności i uprzejmości;
- czy można się podzielić upominkiem ze współpracownikami;
- czy przyjęcie prezentu narusza uczciwość i obiektywizm urzędnika.

Proponowane rozwiązania zawierają zakaz korzystania z zaproszeń na obiady lub imprezy kulturalne. Każdorazowo zwierzchnik powinien być informowany o zaproszeniu. Nie jest wykluczone korzystanie z zaproszeń izb gospodarczych, mających na celu rozwój wzajemnej współpracy, wyklucza się analogiczne oferty firm prywatnych. Urzędnik powinien kierować się generalną zasadą – jeżeli masz wątpliwości, nie przyjmuj zaproszenia.

Urzędnik może przyjąć prezent, jeżeli nie ma wątpliwości co do jego rodzaju i wartości. Możliwe jest przyjęcie z zastrzeżeniem, iż w przyszłości podobne prezenty nie będą akceptowane. Jeżeli wartość prezentu przekracza granicę wdzięczności, urzędnik powinien go zwrócić, tłumacząc motywy swojej decyzji lub przekazać na cele charytatywne. W razie wątpliwości konieczne jest przedyskutowanie sprawy z przełożonym.

Część przewodnika poświęcona orzecznictwu omawia przypadki konfliktu interesów rozpatrywane przez Komisję Dyscyplinarną. Orzeczenia ograniczają się do wskazania rodzaju przewinienia, stanowiska urzędnika, zastosowanej sankcji i jej podstawy prawnej. Ostatni z wymienionych rozdziałów, obejmujący pytania i odpowiedzi, ma na celu wykładnię oraz przystępne wyjaśnienie kodeksowych norm prawnych. Opisowo sformułowane odpowiedzi ułatwiają zrozumienie przepisów prawnych w razie jakichkolwiek wątpliwości w kwestii zastosowania lub zakresu obowiązywania tych regulacji.

Również strony internetowe urzędów centralnych zawierają praktyczne przewodniki ułatwiające podjęcie samodzielnej, etycznej decyzji. Według jednego z nich rozwiązanie dylematu decyzyjnego wymaga³:

- zebrania informacji na temat faktów, regulacji prawnych, procedur i polityk oraz stanowisk aktorów, czyli osób zainteresowanych;
- zidentyfikowania wartości, które znajdują zastosowanie w danej sytuacji, czy występuje między nimi konflikt, a jeśli tak – to które z nich mają nadrzędny charakter;
- odpowiedzi na pytanie o decyzje, które muszą zostać podjęte oraz ich przewidywane skutki, rozważenia możliwych wariantów decyzji i ich zgodności z prawem i politykami. Lista argumentów za i przeciw proponowanym wariantom rozwiązania dylematu powinna być skonsultowana z osobą, którą darzy się zaufaniem;
- dokonania oceny wariantów według własnego poczucia sprawiedliwości i praworządności, przewidywanych konsekwencji oraz skutku dla adresatów;
- wyboru najlepszej opcji uwzględniającej wpływ na etyczne postępowanie innych pracowników i stanowiącej przykład dla podwładnych i współpracowników. W przypadku moralnego dyskomfortu lub wątpliwości związanych z podjęciem decyzji, należy zastanowić się nad rozwiązaniami, które zmniejszą jej negatywne skutki;
- świadomości ryzyka popełnienia błędu i odpowiedzialności za ten błąd. Jest to integralny składnik procesu uczenia się;
- dokonania oceny wdrożonej decyzji pod kątem jej wpływu na rozwiązanie sytuacji problemowej;
- współdziałania – urzędnik nie jest sam. W razie wątpliwości zwraca się do swoich bezpośrednich lub wyższych przełożonych, kolegów, osób odpowiedzialnych za stosunki pracownicze w urzędzie, które mogą dysponować dodatkową informacją lub znalazły się w podobnej sytuacji w przeszłości.

Najnowszym sposobem promocji otwartej dyskusji w służbie cywilnej są organizowane przez Kanadyjskie Centrum Kształcenia Menedżerów we współpracy z Biurem Wartości i Etyki, a firmowane i prowadzone przez czempionów wartości i etyki debaty okrągłego stołu. Celem comiesięcznych, półtoragodzinnych debat jest przedstawienie, omówienie i rozwiązanie przygotowanego wcześniej hipotetyczne-

³ Na przykładzie intranetowego przewodnika Urzędu Zasobów Ludzkich (*Human Resources Development Canada*).

go dylematu etycznego. Zaproszeni wyżsi urzędnicy służby cywilnej naświetlają problem z różnych punktów widzenia, radykalnego i umiarkowanego, niekoniecznie odzwierciedlających ich własne poglądy. Wszystko odbywa się według ustalonego z góry scenariusza. Po prezentacji dylematu oraz wysłuchaniu opinii zaproszonych gości, urzędnicy rozpoczynają dwudziestominutową dyskusję, która odbywa się przy okrągłych, siedmioosobowych stołach. Przedstawiciel każdego stołu przedstawia publicznie wypracowane rozwiązania. Metodologia studium przypadku musi odpowiadać wymaganiom zawartym w „Podręczniku praktycznego podejścia” (publikacja Biura Wartości i Etyki). Temat sesji powinien być konkretny oraz prawdopodobny dla jej uczestników, wzbudzający ich zainteresowanie. Jednocześnie nie może on odwzorowywać sytuacji, która rzeczywiście miała miejsce. Opis przypadku musi być na tyle ogólny, by jego rozwiązanie było możliwe w ciągu 20 minut dyskusji, bez konieczności rozstrzygnięcia zbędnych szczegółów.

Podsumowanie

Przykład kanadyjski wskazuje, iż nie ma jednoznacznych rozwiązań dla dylematów etycznych. Każda sytuacja konfliktu wartości jest niepowtarzalna i wymaga odrębnej analizy, przy której można posiłkować się podręcznikami zawierającymi interpretację obowiązujących kodeksów, studiów przypadku, praktycznych rozwiązań oraz orzecznictwa. Różnorodność stosowanych metod odzwierciedla specyfikę i złożoność problematyki. Niemożliwe jest np. wyznaczenie kwotowej granicy przyjmowania tzw. wyrazów wdzięczności czy jednoznaczne określenie warunków udziału urzędników w prywatnych konferencjach lub rautach. Prowadzone szkolenia i dyskusje, np. w postaci debat okrągłego stołu, nie dają gotowych wzorów postępowania, ale mają nauczyć urzędników umiejętności podejmowania właściwych decyzji. Przybliżają także niezbędne elementy procesu decyzyjnego, których pominięcie zwiększa prawdopodobieństwo błędu, uczulają na przestrzeganie wartości pożądaných w administracji publicznej oraz zmuszają do myślenia o każdej decyzji jako integralnie związanej z tymi wartościami. Problematyka etycznego postępowania w znacznej części nie poddaje się regulacjom prawnym, wpływa jednak na jakość pracy w administracji, jej efektywność i społeczny odbiór.

Na uwagę zasługują następujące zasady rozwiązywania dylematów etycznych:

- przykład z góry, etyczne postępowanie szefa, dające mu moralne prawo żądania analogicznego zachowania od pracowników;

- zaangażowanie szefa, otwarty dialog, tworzenie atmosfery sprzyjającej wymianie poglądów i dzieleniu się wątpliwościami. Pracownik przyjdzie do przełożonego po radę, jeżeli może liczyć na zrozumienie, pomoc i ma do niego zaufanie;
- unikanie sytuacji stwarzających prawdopodobieństwo konfliktu;
- bezstronność i obiektywizm;
- stosowanie przyjętego modelu procesu decyzyjnego;
- świadomość ryzyka błędu w procesie podejmowania decyzji, a także odpowiedzialności za ten błąd. Urzędnik nie może bać się błędów.

Kodeksy etyczne nie są miarą upowszechnienia wartości w służbie publicznej. Mogą one stanowić punkt wyjścia (kodeksy w poszczególnych ministerstwach) lub punkt docelowy, odzwierciedlający wartości już zakorzenione w praktyce administracyjnej. Skutecznym sposobem popularyzacji tych wartości jest natomiast otwarty dialog, rozumiany jako proces ich twórczego wdrażania w pracy codziennej. Etykę w środowisku pracy trzeba budować konsekwentnie i latami, zgodnie z założonym planem działania i w ramach posiadanych środków finansowych.

*Angelina Sarota**

* Angelina Sarota – główny specjalista w Departamencie Zastępstwa Procesowego, Ministerstwo Skarbu Państwa.

Instytucje pozaministerialne w Wielkiej Brytanii

W Wielkiej Brytanii świat organizacji quasi-rządowych jest bardzo bogaty. W tamtejszych warunkach politycznych ideologiczne i pragmatyczne przesłanki sprawiły, że do brytyjskiego systemu rządzenia wprowadzono kategorię organizacji mających bardzo duże wpływy, choć pozostających poza demokratycznym życiem politycznym. Instytucje te grają kluczową rolę w niemal każdym obszarze życia publicznego czy publicznych usług, stały się integralną częścią brytyjskiego aparatu rządowego i w wielu dziedzinach wyparły wybieralne władze z ich klasycznych funkcji. Jest to szczególnie groźne dla życia publicznego na poziomie samorządu terytorialnego, gdyż podważa idee samorządności, sprzyjając centralizmowi i niedemokratycznym procedurom „ręcznego sterowania”.

Powstanie tych jednostek było wynikiem konstatacji, że brytyjska służba cywilna powinna zostać podzielona na dwie części: związaną z polityką i jej tworzeniem oraz dostarczającą usługi obywatelom. Przesłanką tego procesu było także wyciągnięcie wniosków ze spostrzeżenia, że klasyczne organizacje zapewniające reprezentatywność rządu wywodzą się z XVIII w., rozwinęły się w wieku XIX, a od początków XX w. skala i zróżnicowanie funkcji państwa i administracji publicznej zwiększyła się do stopnia przekraczającego zdolność tych instytucji do kompetentnego zarządzania państwem. Wielka Brytania, szczególnie podatna na ten proces z racji braku sformalizowanej Konstytucji, natrafiła na trudności w ukształtowaniu stabilnych i dobrze zdefiniowanych relacji pomiędzy administracją centralną a pozostałą częścią administracji publicznej, a także pomiędzy państwem a instytucjami publicznymi szerszego społeczeństwa. Uznano zatem, że rozwiązanie tego problemu wymaga, aby klasyczne organizacje demokratyczne były wspomagane przez nowe instytucje, które dają więcej możliwości obywatelom uczestniczącym w życiu publicznym i na nowo określają granice pomiędzy władzą publiczną a społeczeństwem.

Według danych z 1998 r., całkowita liczba pozaministerialnych jednostek administracji publicznej, zwanych tu *quangos* (od *quasi-autonomous non-governmental organisations* – quasi-niezależne organizacje pozarządowe) lub NDPB (od *non-*

departmental public bodies – nieministerialne jednostki publiczne) wynosiła 6424. Pracuje w nich ok. 91 tys. urzędników, a wydatki tych jednostek administracyjnych wynoszą w sumie ok. 17 mld funtów – 6% brytyjskich wydatków rządowych.

W Wielkiej Brytanii wyróżnia się trzy kategorie pozaministerialnych agencji (*quangos*):

- o charakterze wykonawczym (*executive agencies*), działające przede wszystkim w sferze nauki i kultury (jak Komitet ds. Grantów Uniwersyteckich, British Council), choć również w sferze gospodarki (United Kingdom Atomic Energy Commission – Komisja ds. Energii Atomowej),

- o charakterze doradczym (*advisory agencies*), prowadzące dla rządu działania w obszarach wymagających zewnętrznych ekspertyz, jak np. Komisja Doradcza ds. Leków, Policyjna Rada Doradcza,

- o charakterze quasi-sądowym, orzecznictwym (*tribunals*), jak Komisja ds. Monopoli i Fuzji, Komisja ds. Równości Rasowej czy Policyjny Trybunał Arbitrażowy, wykonujące zadania typu „regulacyjnego”.

Agencje o charakterze wykonawczym były tworzone, z pewnymi wyjątkami, przez ministerstwa i urzędy centralne brytyjskiej administracji centralnej, najczęściej na podstawie rozporządzenia odpowiedniego szefa urzędu. W większości przypadków agencje takie pozostały ściśle związane z ministerstwem bądź urzędem, który je powołał, wykonując zadania zlecone przez ministra bądź szefa urzędu. Podobnie w procesie tworzenia agencji doradczych inicjatywa należała do centralnych urzędów administracji. Natomiast agencje o charakterze quasi-sądowym tworzono zwykle w kontekście szerszego projektu legislacyjnego mającego na celu ustanowienie praw i obowiązków obywatelskich w określonej dziedzinie.

Ankieta przeprowadzona w brytyjskiej administracji publicznej w 1996 r. pokazała bardzo ważną rolę, jaką *quangos* pełnią obecnie w Wielkiej Brytanii. Nie zajmują się one wyłącznie wąsko specjalistycznymi i hermetycznymi dziedzinami życia publicznego, lecz wprowadzają programy i wykonują zadania dotyczące niemal każdego aspektu życia zwykłego obywatela, takich jak: szkolnictwo, mieszkalnictwo komunalne, opieka zdrowotna, ochrona środowiska. Prawdopodobnie z tego powodu *quangos* są bardzo kontrowersyjnym problemem w polityce brytyjskiej. Uważa się bowiem, że są to instytucje wymykające się demokratycznej kontroli parlamentu, a w konsekwencji nie ponoszące odpowiedzialności za swoje działa-

nia, co zawsze budzi zrozumiały niepokój z uwagi na ogromne sumy publicznych pieniędzy wydawanych przez te organizacje.

Rząd brytyjski próbuje od kilku lat reformować *quangos*, proponując działania wychodzące naprzeciw głównym nurtom krytyki w stosunku do tych instytucji. Zmierza się między innymi do zwiększenia ich odpowiedzialności przed parlamentem, wyrażającej się między innymi okresowymi ocenami specjalnych komisji parlamentu. Inne kryterium to zwiększenie otwartości tych organizacji, poprzez włączenie ich pod jurysdykcję ustawy o wolności informacji (Freedom of Information Act) oraz parlamentarnego ombudsmana. Proponuje się również, aby *quangos* były bardziej publicznie otwarte i reagowały szybciej na społeczne postulaty. W celu zwiększenia jawności ich działania zgłoszono propozycję, aby wszystkie agencje wykonawcze i doradcze były zobowiązane do przedstawiania rocznego raportu o swojej działalności. Dalszymi krokami, tam gdzie jest to możliwe, są:

- zapewnienie szerszej informacji o działaniach;
- zmniejszenie liczby *quangos*;
- ustalenie jednolitych procedur działania;
- stworzenie równych szans na pracę dla kobiet oraz mniejszości etnicznych i narodowych.

Problem kontroli i wpływu na agencje, komisje wykonawcze i regulacyjne w omawianych krajach był zawsze istotny w dyskusji nad skutecznością ich działania. Zarówno w USA, jak i Wielkiej Brytanii pozaministerialne agencje i komisje były i są przedmiotem ataków opozycji parlamentarnej, zarzucającej im przede wszystkim brak demokratycznej kontroli nad wydawaniem publicznych pieniędzy. Historia pokazała jednak, że zarzuty te były czysto retoryczne, gdyż, po zmianie układu sił politycznych, dawna opozycja zapomniała o nich, obsadzając swoimi ludźmi wszelkie możliwe stanowiska, natomiast byli rządzący przechodzili w sposób naturalny na pozycje pryncypialnych krytyków struktur pozaministerialnych. Faktem pozostaje jednak, że kontrola i wpływ na działalność ciał pozaministerialnych jest bardzo utrudniona, często zaczynają one prowadzić własną politykę i, zależnie od temperamentu kierujących nimi urzędników, łatwiej lub trudniej poddają się nadzorowi i poleceniom „z góry”. Rząd, delegując pewne zadania do agencji wykonawczych, regulacyjnych i innych ciał spełniających podobne zadania, pozbywa się kłopotu i dodatkowych zadań, mogąc się skoncentrować na realizacji priorytetowych dla siebie strategii politycznych. W procesie tym jednak rząd wyzbywa się

dobrowolnie części swoich wpływów na bieg spraw, które na pewnym etapie mogą się okazać niezwykle istotne. Stąd bierze się prawdopodobnie dążenie wszystkich rządów do maksymalnego upolitycznienia tego typu instytucji i obsadzenia ich politycznie posłusznymi, ale niekoniecznie kompetentnymi ludźmi. Wypaczona zostaje zatem idea instytucji pozaministerialnych, jako organizacji wyspecjalizowanych, eksperckich, kierowanych przez technokratów, profesjonalistów, a więc ludzi z definicji niezależnych i koncentrujących się na wykonaniu powierzonego zadania, a nie działających według wytycznych szefa partii politycznej.

Najważniejsze argumenty za i przeciw istnieniu pozaministerialnych agencji rządowych można ująć w poniższej tabeli:

Za	Przeciw
<ol style="list-style-type: none"> 1. Możliwość uzyskiwania niezależnych, szczegółowych ekspertyz dla rządu. 2. Ocena dotycząca wdrożenia określonego sposobu działania jest dokonywana przez niezależne od rządu, odporne na polityczny nacisk organizacje. 3. Delegacja władzy ogranicza polityczną presję na ministrów i inne ośrodki władzy wybieralnej. 4. Zapewniają szybką i kompetentną reakcję na dany problem, są bardziej elastyczne od wielkich ministerstw rządowych. 5. Pozwalają na korzystne ułożenie stosunków pomiędzy rządem a różnymi grupami interesu i nacisku. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Znaczna część publicznych wydatków jest dokonywana przez instytucje nie pochodzące z demokratycznego wyboru, nie poddające się demokratycznej kontroli. 2. Problemy z ustaleniem odpowiedzialności za przeprowadzenie konkretnych zadań. 3. Trudna sytuacja wybieralnych polityków, których odsuwa się od rządowego procesu podejmowania decyzji. 4. Ich liczba rośnie przy jednoczesnym wzroście ich władzy. 5. Nominacje na stanowiska kierownicze są niewłaściwe i często utrzymywane w tajemnicy.

*Paweł Bartzak**

* Paweł Bartzak – starszy konsultant Cap Gemini Ernst and Young.

Nowe regulacje w wybranych krajach

Niemcy – nowe procedury postępowania administracyjnego

We wrześniu 2000 r. w Niemczech weszły w życie nowe, jednolite procedury postępowania dla ministerstw federalnych. Zgodnie z intencją rządu federalnego powinny one usprawnić pracę administracji centralnej oraz zapewnić jej współudział w podejmowanych działaniach legislacyjnych. Anulowano ponad 100 dotychczasowych procedur. Nowe zasady umożliwiają landom oraz władzom lokalnym opiniowanie projektów aktów prawnych w początkowym stadium prac, dzięki czemu proces legislacyjny nabiera bardziej kooperatywnego charakteru. Nowe procedury postępowania w ministerstwach i urzędach centralnych RFN mają ponadto na celu zapewnienie pełnego równouprawnienia kobiet i mężczyzn w dostępie do pracy i karierze zawodowej w administracji państwowej.

Istotnym elementem powyższej inicjatywy jest system oceniania wyników pracy (*benchmarking*) w sektorze publicznym. Na szczeblu federalnym jest on stosowany do badań zarządzania zasobami ludzkimi, kontroli wykorzystania subsydiów publicznych, zastosowania nowych technologii elektronicznych oraz poziomu wykształcenia zawodowego pracowników. Podobne badania porównawcze prowadzone są na poziomie landów. Współpracę regionalnych rządów w tym zakresie umożliwia specjalny organ do koordynacji 79 komitetów badań porównawczych (prowadzonych w 36 grupach zagadnień), zatrudniających 400 ekspertów. Część prac wykonywana jest we współpracy z organizacjami pozarządowymi (m.in. Fundacją Bertelsmanna). Rząd federalny zapowiada uwzględnienie wyników tych inicjatyw oraz rozszerzenie programu oceny porównawczej wyników pracy na inne dziedziny aktywności państwowej. (*Filip Jasiński**)

* Filip Jasiński – specjalista w Departamencie Polityki Integracyjnej, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej.

Dania usprawnia komunikowanie się obywateli z sektorem publicznym

W duńskim rządzie trwają prace nad ustawą o podpisie elektronicznym, która ma usprawnić komunikację obywateli oraz przedsiębiorstw z sektorem publicznym oraz sprawić, że będzie ona bardziej bezpieczna i łatwa w praktyce. Stosowanie nowych przepisów prawnych będzie nadzorowane przez właściwy organ państwowi (odpowiednik polskiego Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych), będący administratorem ochrony dostępu do internetu. Opracowywane standardy działania będą wspólne dla wszystkich instytucji państwowych. (F.J.)

Portugalia tworzy ramy prawne dla handlu elektronicznego

W nawiązaniu do zapisów „Zielonej księgi w sprawie społeczeństwa informacyjnego” opracowanej w Portugalii, tamtejszy rząd położył większy nacisk na zagadnienia handlu elektronicznego. Najnowsze rozwiązania technologiczne wymuszają zmianę podejścia do prowadzenia wymiany handlowej. Pociąga to za sobą konieczność nowelizacji istniejącej bazy prawnej. Inicjatywa ma na celu wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw w modernizacji ich systemów informatycznych, a także ułatwienie im dostępu do komputerowych sieci cyfrowych. Nowe przepisy prawne regulujące tryb prowadzenia dokumentacji oraz wykorzystania podpisów elektronicznych są niezbędne do stworzenia bezpiecznego środowiska handlu elektronicznego (F.J.)

Włochy – nowy „Kodeks postępowania pracowników rządowych”

We Włoszech, które już wiele dziesiątków lat zmagają się z procesem stabilizacji swojej sceny politycznej, od połowy kwietnia 2001 r. funkcjonuje dokument niezwykle istotny z punktu widzenia służby cywilnej oraz jakości działania organów administracji państwowej. Nowy „Kodeks postępowania pracowników rządowych” został przygotowany przez Departament Administracji Publicznej (funkcjonujący w ramach włoskiego Urzędu Prezesa Rady Ministrów). „Kodeks”, sporządzony na podstawie rozporządzeń ministra administracji publicznej z lat 90., obejmuje naj-

ważniejsze zasady funkcjonowania służby cywilnej oraz przybliży prawa i obowiązki jej pracowników. Zawarte tu zasady znajdują także zastosowanie w sytuacjach, których nie konkretyzują istniejące akty prawne lub w przypadku braku stosownych regulacji.

Głównymi zasadami korpusu włoskiej Służby Cywilnej są:

– poszanowanie zasady należytego i bezstronnego wypełniania obowiązków, zgodnie z literą prawa i wyłącznie w interesie publicznym (art. 2.1);

– zachowanie należytej pozycji oraz unikanie konfliktu interesów publicznych i prywatnych (art. 2.2);

– wykonywanie obowiązków służbowych w wyznaczonym zakresie czasowym przy wykorzystaniu odpowiedniego nakładu sił, w możliwie nieskomplikowany i wydajny sposób (art. 2.3);

– troska o zasoby biurowe oraz niewykorzystywanie posiadanych informacji oficjalnych do celów prywatnych (art. 2.4);

– demonstrowanie pełnego zaangażowania w pracę podczas kontaktów z obywatelami (art. 2.5);

– ograniczenie kontaktów z sektorem prywatnym (przedsiębiorcami) w sytuacji, kiedy może to doprowadzić do konfliktu interesów (art. 2.6);

– pełnienie obowiązków służbowych zgodnie z zakresem kompetencji (art. 2.7);

– zakaz przyjmowania prezentów i innych gratyfikacji za działania związane z pełnionymi obowiązkami służbowymi (art. 3);

– powiadamianie przełożonych o członkostwie w stowarzyszeniach oraz innego rodzaju organizacjach; przełożeni z kolei nie mogą nakłaniać swoich podwładnych do uczestniczenia w pracach podobnych instytucji (art. 4);

– powstrzymywanie się przed podobnymi działaniami w sytuacjach, gdy może mieć to wpływ na podejmowane działania w ramach obowiązków służbowych (art. 6);

– informowanie przełożonych, a także informowanie podwładnych przez ich przełożonych o uczestniczeniu w przedsięwzięciach finansowych związanych z pełnionymi obowiązkami służbowymi w okresie ostatnich 5 lat (art. 5);

– troska o dobre imię administracji publicznej podczas uczestniczenia w życiu społecznym (art. 9);

– zakaz wykorzystywania zasobów biurowych (w tym telefonów służbowych, z wyjątkiem sytuacji nadzwyczajnych) do celów prywatnych, nie związanych z wypełnianiem obowiązków służbowych.

Dokument bardzo obszernie omawia najróżniejsze aspekty pracy urzędów i ministerstw centralnych, np. używanie zrozumiałego i poprawnego języka w oficjalnych pismach, pozytywne nastawienie do obywateli, opuszczanie miejsca pracy wyłącznie w celach służbowych¹ bądź sytuacjach nadzwyczajnych, współpraca z wewnątrzresortowymi służbami kontrolnymi. Równie wnikliwe potraktowanie w oficjalnym dokumencie rządowym takich „życiowych” kwestii, jak nieetyczny stosunek do obowiązków służbowych czy przedkładanie interesów prywatnych nad publiczne, jest podejściem rewolucyjnym i godnym naśladowania w innych krajach. Projekt polskiego „Kodeksu etyki Służby Cywilnej” jest znakomitą płaszczyzną do wdrożenia podobnej inicjatywy. (F.J.)

Nowe standardy dobrego postępowania administracyjnego w Unii Europejskiej

Tradycja współpracy rzeczników praw obywatelskich państw członkowskich Wspólnot Europejskich wywodzi się jeszcze z lat 80. Instytucja Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich (Euro-Ombudsman) została powołana w 1992 r., na mocy Traktatu z Maastricht. Pierwsze wybory Ombudsmana odbyły się w 1995 r. Parlament Europejski powołał wówczas na to stanowisko Jacoba Södermana, byłego rzecznika praw obywatelskich oraz ministra sprawiedliwości Finlandii. W październiku 1999 r. Jacob Söderman został wybrany na drugą kadencję.

Poza zapisami traktatowymi (art. 195 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską [TWE], art. 20 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali [EWWiS] oraz art. 107 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej [Euratomu]) zakres kompetencji rzecznika konstytuują: Decyzja Parlamentu Europejskiego z 8 marca 1994 r. w sprawie przepisów i ogólnych zasad wykonywania funkcji Ombudsmana (OJ L 113 z 4 maja 1994 r.) oraz Decyzja Rzecznika z 16 października 1997 r, która zawiera postanowienia wdrażające.

W ramach swego mandatu Rzecznik może się zajmować kwestiami odnoszącymi się do tzw. złego praktycznego funkcjonowania instytucji WE/UE (*maladmi-*

¹ W czerwcu 2001 r. włoski Trybunał Kasacyjny orzekł, iż pracownicy administracji nie mogą odpracowywać nieobecności w trakcie urzędowych godzin pracy, poświęconej na załatwianie swoich prywatnych spraw.

nistration²). Większość skarg kierowanych do niego dotyczy braku odpowiedzi na pytania i sprawy kierowane bezpośrednio do instytucji przez osoby fizyczne lub prawne (*failure of reply*). Wiele prac inicjuje sam Rzecznik, kierując się koniecznością zapewnienia przejrzystości (*transparency*) oraz dostępu do dokumentów WE/UE. Do końca 2000 r. do Rzecznika skierowano ponad 7000 skarg związanych ze złym funkcjonowaniem administracji unijnej.

Roczne raporty Rzecznika od samego początku wskazywały ewidentne luki w przepisach regulujących funkcjonowanie unijnej administracji oraz zasady wypełniania przez nich ich obowiązków służbowych. Z inicjatywy Rzecznika 28 lipca 1999 r. przedstawiono projekt Code of Good Administrative Behaviour, dokumentu, który stał się – w formie rekomendacji skierowanej przez Rzecznika do instytucji i agend WE/UE – podstawą prowadzenia prac nad podobnymi dokumentami już w ramach poszczególnych instytucji. Ujęcie modelowe tego zagadnienia umożliwia bardziej elastyczne podejście do dobrej administracji z uwzględnieniem specyfiki poszczególnych organów unijnych. Sama idea przeciwdziałania „złej administracji” ujęta została również w Karcie Praw Fundamentalnych Unii Europejskiej (art. 41).

„Kodeks” ujmuje podstawowe reguły proceduralne z zakresu prawa administracyjnego, takie jak:

- zakaz dyskryminacji (art. 5);
- zasadę proporcjonalności (art. 6);
- zakaz nadużywania uprawnień (art. 7);
- zasadę bezstronności i niezależności urzędników (art. 8);
- zasadę obiektywności (art. 9);
- zasadę zaufania (art. 10);
- zasadę uczciwości (art. 11);
- zasadę grzeczności (art. 12);
- obowiązek odpowiadania na listy osób fizycznych lub prawnych w językach, którymi one się posługują (art. 13);
- obowiązek potwierdzenia otrzymania korespondencji oraz skierowania petytów do osoby odpowiedzialnej za daną sprawę w konkretnej instytucji (art. 14),

² W raporcie rocznym Euro-Ombudsmana za 1997 r. zdefiniowano niniejsze pojęcie jako sytuację, w której „organ publiczny działa niezgodnie z przepisem lub zasadą, które są dla niej wiążące”.

jak również ewidencjonowania poczty przychodzącej i wychodzącej z urzędu (art. 24);

- obowiązek przekazania sprawy właściwemu urzędnikowi (art. 15);
- prawo do wypowiedzania opinii oraz przedkładania przez petentów oświadczeń w sprawach ich dotyczących (art. 16);
- załatwianie spraw w odpowiednim terminie, tj. unikanie opóźnień przy podejmowaniu decyzji (art. 17);
- obowiązek przedstawiania przez urzędników uzasadnienia podejmowanych decyzji na gruncie obowiązujących przepisów prawnych (art. 18) oraz niezwłoczne poinformowanie o decyzji zainteresowanych osób fizycznych lub prawnych (art. 20);
- informowanie zainteresowanych stron o możliwości wniesienia apelacji wobec podejmowanych decyzji (art. 19);
- respektowanie norm ochrony danych osobowych przekazywanych konkretnym instytucjom przez petentów (art. 21);
- przekazywanie na prośbę zainteresowanych stron dostępnych informacji (art. 22), a także udostępnianie dokumentów publicznych z uwzględnieniem klauzuli tajności (art. 23);
- upublicznienie „Kodeksu” możliwie najszerszemu gronu zainteresowanych stron (art. 25);
- umożliwienie zainteresowanym stronom zwrócenia się do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w związku z naruszeniem zapisów „Kodeksu” (art. 26).

Inicjatywa Rzecznika wzbudziła szeroką debatę w instytucjach unijnych. Po szczególne organy, jak np. Komisja Europejska, w krótkim czasie przygotowały własne projekty „Kodeksu”; inne opracowały dokumenty zbliżone w treści do modelowego „Kodeksu” przedstawionego przez Rzecznika, jednakże dopiero po skierowaniu przez niego specjalnego raportu w tej sprawie do Parlamentu Europejskiego. Większość z 18 organów WE/UE przyjęła już własne kodeksy. Komisja Europejska i Parlament Europejski przyjęły swoje kodeksy w okrojonej formie i zatytułowały je „wytycznymi”. Obecnie Rzecznik zabiega o przyspieszenie przyjęcia podobnego dokumentu przez Radę Unii Europejskiej.

Znaczenie „Kodeksu dobrego postępowania administracyjnego” jest szczególne. Ma on szansę stać się dokumentem powszechnie obowiązującym w Unii Euro-

pejskiej. Stanowi to wyraz powszechnego dążenia do usprawnienia administracji publicznej – w tym wypadku wspólnotowej – oraz upowszechnienia zasad nowoczesnej służby cywilnej. Polska, po uzyskaniu członkostwa w Unii Europejskiej, powinna aktywnie wspierać mandat i działalność Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, gwarantującego sprawność unijnej administracji publicznej. W tym kierunku zmierzają także inicjatywy podejmowane przez Urząd Służby Cywilnej. **(F.J.)**

