

MODERNIZACJA ADMINISTRACJI

STUDIUM POLITYK ADMINISTRACYJNYCH W POLSCE

INSTYTUT NAUK POLITYCZNYCH
WYDZIAŁ DZIENNIKARSTWA I NAUK POLITYCZNYCH
UNIwersytet warszawski

GRZEGORZ RYDLEWSKI

MODERNIZACJA ADMINISTRACJI

STUDIUM POLITYK ADMINISTRACYJNYCH W POLSCE



WARSZAWA 2015

Publikacja dofinansowana przez Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych
Uniwersytetu Warszawskiego

Recenzent: prof. UW dr hab. Stanisław Sulowski

Redakcja: Ewa Jasiocka

Projekt okładki: Agnieszka Miłaszewicz

Korekta: zespół

© Copyright by Grzegorz Rydlewski and Dom Wydawniczy ELIPSA
Warszawa 2015

ISBN 978-83-8017-004-9



Opracowanie komputerowe, druk i oprawa:
Dom Wydawniczy ELIPSA
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa
tel./fax 22 635 03 01, 22 635 17 85
e-mail: elipsa@elipsa.pl, www.elipsa.pl

Spis treści

Wstęp.....	11
Rozdział I	
Ciągłość i zmiana w administracji publicznej	17
1.1. Administracja jako zjawisko historyczne znajdujące się w procesie zmian	17
(społeczny rodowód administracji; usytuowanie administracji w sferze publicznej; punkty węzłowe w historii zmian w administracji; modele administracji państwa niedemokratycznego i demokratycznego; zróżnicowanie rozwiązań w modelu administracji demokratycznego państwa prawa; przesłanki różnorodności i unifikacji systemów administracyjnych na przykładzie państw Unii Europejskiej; cechy i trwałość systemu biurokratycznego; spór w sprawie zdolności biurokracji do racjonalnego działania)	
1.2. Administracja jako złożony system	33
(elementy administracji rozpatrywanej jako całościowy system; ujęcia definicyjne administracji)	
1.3. Administracja publiczna jako instytucja nierozzerwalnie powiązana z państwem	34
(uwarunkowania i charakter powiązań administracji z państwem i jego ustrojem; znaczenie zmian w rozumieniu wizji państwa dla administracji)	
1.4. Główne prawidłowości i mechanizmy zmian w administracji publicznej.....	37
(wielość teorii zmian modernizacyjnych w administracji; zwrot w kierunku koncepcji wyprowadzanych z nauki o zarządzaniu; obszar, uwarunkowania i modele zmian w administracji; ograniczenia mechanicznego przenoszenia rozwiązań dotyczących zmian w administracji między państwami)	
1.5. Modernizacja administracji jako narzędzie poprawy jakości państwa i przestrzeni publicznej	43
(relacje między jakością administracji i jakością rządzenia; systemowe i procesowe cele modernizacji administracji; procesowy charakter modernizacji administracji)	

- 1.6. Administracja publiczna jako podmiot podlegający wielokryterialnym ocenom 44
(zmiennosc punktów odniesienia przy ocenie administracji; wspolczesny katalog kryteriow wartosciowania administracji)
- 1.7. Zmiany modernizacyjne w administracji publicznej jako wyzwanie dla decydentow publicznych 46
(spoleczny charakter zmian w administracji; trudnosci demontazu starych rozwiazań; wielosc wyzwań związanych z intencjonalną zmianą w sferze administracji)
- 1.8. Polityki administracyjne jako narzedzie intencjonalnych zmian w administracji publicznej 49
(dyskusja na temat istoty polityki administracyjnej; proponowane rozumienie pojecia polityki administracyjnej; kryteria wartosciowania polityki administracyjnej; glowne kierunki wspolczesnej polityki administracyjnej)
- 1.9. Zmiany w administracji publicznej jako przedmiot badan w Polsce 52
(administracja jako przedmiot merytorycznie uprawnionego zainteresowania róznych dyscyplin nauki i badan; samoistna i praktyczna wartosc badan dotyczacych zmian w administracji; znaczenie przeplywów między ośrodkami badan i praktyką administracyjną)

Rozdział II

- Polityka administracyjna w Polsce w okresie po 1989 r. 55**
- 2.1. Tło zmian dotyczacych administracji publicznej w Polsce po 1989 r. 55
(srodowisko zasadniczych przekształceń ustrojowych, politycznych, gospodarczych i spolecznych; polityczny wymiar przestrzeni dla zmian w administracji; problemy zmian w administracji jako przedmiot sporów politycznych)
- 2.2. Kierunki i kalendarz zmian w systemie administracji publicznej w Polsce po 1989 r. 59
(glowne tendencje i trzy jakościowo odmienne etapy zmian administracyjnych po 1989 r.: transformacyjny, europejski i efektywnościowy)
- 2.3. Glowne elementy dotychczasowych zmian w systemie administracji publicznej w Polsce po 1989 r. 66
(przekształcenia decentralizacyjne związane z odrodzeniem i umacnianiem pozycji samorządu terytorialnego; zmiany ustrojowe w administracji rządowej; nowe mechanizmy decyzyjne rządu; stworzenie podstaw lepszego wykorzystania potencjalu podmiotów pozarządowych w wykonywaniu zadań związanych z administrowaniem; próby wprowadzenia zasady rozstrzygania spraw spolecznie istotnych przez porozumiewanie się zainteresowanych stron;

- rozwiązania instytucjonalne i proceduralne w dziedzinie zarządzania kryzysowego; dostosowanie relacji między politykami i urzędnikami zawodowymi w strukturach rządowych do standardów współczesnych państw demokratycznych; rozwiązania służące wzmocnieniu przejrzystości i odpowiedzialności administracji)
- 2.4. Słabe punkty w dotychczasowych zmianach w administracji publicznej w Polsce po 1989 r. 76
(opóźnienia i brak konsekwencji w faktycznym wcielaniu w życie programów modernizacyjnych; brak dostatecznej determinacji w sprawach stworzenia w strukturze centrum rządu silnego ośrodka analitycznego i studyjnego; nieoptymalne relacje między ministerstwami i innymi wykonawczymi podmiotami administracji rządowej; wymagająca interwencji struktura terytorialna państwa; wymagający zmian układ relacji między administracją rządową i samorządową w województwie; zły wizerunek administracji publicznej w ocenach społecznych)
- 2.5. Ramy konstytucyjne współczesnej polityki administracyjnej w Polsce 84
(dynamika ram konstytucyjnych po 1989 r.; zasadnicze znaczenie preambuły, zasad i norm konstytucji z 1997 r.)
- 2.6. Kontekst norm i standardów prawa międzynarodowego 86
(standardy ratyfikowanych przez Polskę aktów prawa międzynarodowego w sprawach administracji, kluczowe znaczenie rozwiązań wypracowanych w ramach Unii Europejskiej oraz Rady Europy)

Rozdział III

Perspektywa polityki administracyjnej w Polsce w świetle dokumentów strategicznych 93

- 3.1. Usytuowanie zmian w administracji publicznej w polityce rozwoju 93
(zintegrowanie spraw modernizacji administracji z szerszym programem zmian rozwojowych; próba ujęcia zmian w administracji w perspektywie strategicznej; tło nowego podejścia do programowania strategicznego)
- 3.2. Sprawy administracji publicznej w raporcie *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe* 97
(krytyczna ocena administracji za brak dynamizmu, kreatywności i zdolności reformowania się; priorytetowa potrzeba poprawy funkcjonowania administracji rządowej; projekt koncepcji efektywnej administracji; konieczność wykorzystania doświadczeń instytucji funkcjonujących poza sferą administracyjną; postulat wdrożenia nowoczesnych technologii; zalecenia w sprawie kierunków polityki administracyjnej; fundamentalne znaczenie zapewnienia wzrostu jakości usług publicznych; postulat poprawy jakości komunikacji społecznej; kluczowe znaczenie cyfryzacji)

- 3.3. Sprawy administracji publicznej w dokumencie *Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju* 103
 (usytuowanie spraw administracji w kontekście celów strategicznych i kierunków interwencji w obszarze efektywności i sprawności państwa; główne kierunki interwencji w sprawach administracji)
- 3.4. Sprawy administracji publicznej w *Strategii Rozwoju Kraju do 2020 r. – Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo* 106
 (nowoczesne mechanizmy działania administracji; główne oczekiwania wobec administracji; zapowiedź wypracowanie modelu współpracy administracji ze środowiskiem naukowo-eksperckim; kluczowe znaczenie wprowadzenia jednolitych zasad e-gov w administracji; zapowiedź zwiększenie siły regionów; podstawowe znaczenie zapewnienia bezpieczeństwa państwu i obywatelom)
- 3.5. Sprawy administracji publicznej w strategii *Sprawne Państwo 2020* 114
 (miejsce administracji w modelu państwa otwartego na potrzeby obywatela i efektywnie realizującego zadania publiczne; tło modelu państwa optimum; model administracji w warunkach wdrażania zasad otwartego rządu; miejsce administracji w zwiększeniu sprawności instytucjonalnej i efektywności państwa; wyzwania stojące przed administracją w związku z koniecznością poprawy relacji między wynikami i nakładami w zakresie świadczenia usług publicznych; priorytetowe znaczenie poprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego; wskaźniki i system monitorowania realizacji założonych zadań; projekt stosowania w administracji nowoczesnych technologii informacyjnych i komunikacyjnych)
- 3.6. Sprawy administracji w innych krajowych dokumentach strategicznych 127
 (*Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego 2020, Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa do 2020 r., Strategia Bezpieczeństwa Narodowego, Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022*)
- 3.7. Kontekst dokumentów programowych Unii Europejskiej, Rady Europy i OECD 132
 (przegląd wpływu dokumentów Unii Europejskiej, Rady Europy i OECD na kierunki modernizacji administracji w Polsce: kluczowe kwestie w sferze celów i standardów)

Rozdział IV**Główne kierunki modernizacji administracji publicznej w Polsce.**

Między teorią i praktyką	141
4.1. Polityka zmian w usytuowaniu administracji publicznej w przestrzeni publicznej na szlaku od administracji władzy do administracji partycypacyjnej	141
(główne etapy i problemy procesu odchodzenia od administracji władczej; trudny projekt administracji partycypacyjnej i uwarunkowania jego wdrożenia)	
4.2. Polityka zmian systemowych i strukturalnych w administracji publicznej.	154
(decentralizacja; dekoncentracja i regionalizacja; zespolenie terytorialne; podmioty administrujące spoza klasycznej administracji: partnerstwo publiczno-społeczne i publiczno-prywatne)	
4.3. Polityka profesjonalizacji i poprawy jakości kadr administracji publicznej.	178
(zatrudnienie w administracji publicznej: stan i zasady; główne elementy polityki administracyjnej w sprawach kadr administracji; instrumenty doskonalenia kadr administracji; potrzeba zwiększenia elastyczności rozwiązań i poprawy mobilności kadr administracji; niejednoznaczne wnioski z praktyki)	
4.4. Polityka ograniczania zagrożeń konfliktem interesu oraz wzmacniania przejrzystości, rzetelności, bezstronności i odpowiedzialności administracji publicznej	195
(rozwiązania systemowe w ograniczaniu zagrożeń konfliktem interesu: sfera relacji między administracją i jej otoczeniem, sfera administracyjnych procesów decyzyjnych, sfera prawa urzędniczego; problemy zwiększenia dostępu do informacji publicznej; problemy wyodrębnienia sfery politycznej i administracyjno-urzędniczej; problemy oddzielenia aktywności i interesów o charakterze prywatnym i publicznym w przypadku funkcjonariuszy publicznych; odpowiedzialność jako nieodzowna cecha działania administracji)	
4.5. Polityka prakseologicznego przeorientowania oraz poprawy jakości i efektywności administracji publicznej	204
(nowy status wymagań dotyczących sprawności i skuteczności wypełniania założonych celów; polityka poprawy jakości administracji: stan, narzędzia, wyzwania; nowe narzędzia zwiększenia efektywności działania administracji: koncepcja <i>szczupłej administracji</i> , budżet zadaniowy; wielokryterialna ewaluacja jako narzędzie poprawy działania)	
4.6. Polityka proinnowacyjnego przeorientowania administracji publicznej.	213
(wdrażanie modelu administracji uczącej się; problemy budowy systemu zarządzania wiedzą w urzędach i sięganie przez administrację po zasoby wiedzy zewnętrznej; informatyzacja jako zadanie i narzędzie działania administracji)	

- 4.7. Polityka przygotowania administracji publicznej do działania w warunkach zmian i napięć oraz w sytuacjach kryzysowych 228
(ukierunkowanie na wzmacnianie zdolności działania w sytuacji naruszonej równowagi; mechanizmy wzmacniania zdolności administracji w warunkach zmian i napięć; problemy związane z sytuacjami kryzysowymi)
- 4.8. Polityka przygotowania administracji publicznej do efektywnego działania w ramach wspólnej europejskiej przestrzeni administracyjnej 230
(europeizacja administracji; standaryzacja „dobrej administracji”; ukierunkowanie na właściwą realizację zadań i możliwości wynikających z członkostwa państwa w Unii Europejskiej)

Rozdział V

Wyzwania, przeszkody i napięcia w procesie modernizacji

- administracji** 235
- 5.1. Zmiany modernizacyjne w administracji jako działania naruszające liczące się interesy 236
- 5.2. Zmiany modernizacyjne w administracji jako działania uderzające w przyzwyczajenia klasycznej biurokracji 237
- 5.3. Zmiany modernizacyjne w administracji jako działania wymagające sprawnego zarządzania 238
- 5.4. Zmiany modernizacyjne w administracji jako działania wymagające dodatkowych nakładów finansowych 240
- 5.5. Zmiany modernizacyjne w administracji jako działania wymagające otwarcia na eksperymenty 241
- 5.6. Zmiany modernizacyjne w administracji jako przedmiot gry politycznej 241
- 5.7. Zmiany modernizacyjne w administracji jako działania wymagające przyjęcia orientacji strategicznej 242
- Zakończenie 245
- Podstawowa literatura przywołana i cytowana 251

Wstęp

Administracja publiczna to sfera podlegająca nieustannym zmianom. Ma ona długą historię i zróżnicowane oblicza, będąc zjawiskiem o złożonej strukturze wewnętrznej i dynamicznych relacjach w zakresie zasad działania. Jest nierozzerwalnie związana z państwem i jego ustrojem. Przekształcenia, którym ulega w całym okresie swego istnienia, są silnie skorelowane ze zmianami społecznymi, politycznymi i gospodarczymi. Zmiany w administracji stanowią syntezę działań dostosowujących ją do przeobrażeń zachodzących w jej otoczeniu oraz świadomej, intencjonalnej działalności modernizacyjnej wynikającej z określonych założeń doktrynalnych będących podstawą aktywności władz publicznych.

W badaniach administracji wyodrębnia się zwykle naukę administracji (lub naukę o administracji), prawo administracyjne (ustrojowe, materialne i proceduralne) oraz politykę administracyjną. W ramach wiedzy administracyjnej te trzy segmenty są współcześnie traktowane jako dyscypliny ściśle ze sobą powiązane, a jednak autonomiczne w zakresie swoich zadań i metod badawczych. Taka strukturalizacja refleksji na temat administracji ma długą tradycję, w której tworzenie szczególnie duży wkład wnieśli na początku XX w. badacze niemieccy: Ignaz Jastrow, Fritz Stier-Somlo i Walter Jellinek (szerzej zob. Jeżewski 2002, s. 292 i nast.). Zachowuje ona co do zasady swoją aktualność także współcześnie, mimo toczącej się nieustannie dyskusji badaczy administracji dotyczącej zarówno samego faktu wyodrębnienia owych trzech dziedzin badawczych, jak i zakresu przedmiotowego każdej z nich (szerzej zob. Leoński, Hauser, Skoczylas 2004, s. 25 i nast.; Izdebski J. 2012, s. 15 i nast.). Taka struktura kierunków badań nie może jednak być traktowana w sposób dogmatyczny i sztywny. Trudno bowiem – przykładowo – oddzielić mechanicznie problematykę polityki administracyjnej od nauki administracji i prawa administracyjnego, gdyż to właśnie w sferze rozwiązań systemowych oraz normatywnych objawiają się efekty owej polityki.

Zainteresowania nauki administracji koncentrują się wokół zagadnień istoty, struktury, instytucji, form i historii administracji publicznej oraz jej powiązań z państwem i ustrojem politycznym. Podstawowe pytania w tym

wypadku dotyczą współczesnego i historycznego obrazu administracji oraz uwarunkowań, prawidłowości i kierunków zachodzących w niej zmian.

Prawo administracyjne obejmuje ogół norm prawnych, które regulują całość spraw dotyczących budowy i działania organów, urzędów i pozostałych podmiotów instytucjonalnych administracji publicznej oraz stosunków wynikających z działalności tych podmiotów. W ramach prawa administracyjnego funkcjonują: normy ustrojowe (prawo administracyjne ustrojowe) – zawierające regulacje dotyczące sposobu tworzenia, organizacji, zadań, właściwości, kompetencji podmiotów administracji; normy materialne (prawo administracyjne materialne) – zawierające regulacje dotyczące obecności administracji publicznej w poszczególnych segmentach domeny publicznej oraz relacji podmiotów administracji publicznej w poszczególnych dziedzinach życia społecznego (niejednokrotnie mówi się w tym kontekście o administracyjnym prawie poszczególnych dziedzin życia społecznego i gospodarczego, np. o prawie administracyjnym budowlanym, drogowym, rolnym, morskim itp.); normy proceduralne (prawo administracyjne proceduralne) – zawierające regulacje dotyczące zasad i standardów działania podmiotów administracji oraz – szerzej – stosunków administracyjnych. Bez względu na szczegółowe zróżnicowanie, podstawowe pytania na temat tego ujęcia zagadnień administracyjnych odnoszą się do modelu normatywnego.

Pojęcie „polityka administracyjna” jest w literaturze przedmiotu rozumiane w zróżnicowany sposób, o czym bardziej szczegółowo będzie mowa w dalszej części tej książki. Pojęcie to wykorzystuje się zarówno do opisu działań podejmowanych wobec administracji, jak i do określenia zasad i prawidłowości funkcjonowania samej administracji. Jak to zwięźle ujął Jan Jeżewski: „Z polityką administracyjną mamy do czynienia we wszystkich tych sytuacjach, w których aktywnie, kształtująco uczestniczy administracja publiczna, a ściślej mówiąc – organy administracyjne, oraz w takich sytuacjach, w których rozstrzyga się o przekształceniach administracji” (Jeżewski 2002, s. 309). Zgodnie z tym administracja jest bądź podmiotem działań – wtedy można mówić o polityce administracji, bądź też jest przedmiotem aktywności innych podmiotów – wtedy można mówić o polityce wobec administracji (tamże, s. 310–311).

Wobec zróżnicowanego sposobu definiowania pojęcia polityki administracyjnej, już na wstępie wypada mi wyjaśnić, że **w tej książce polityka administracyjna jest rozumiana** przede wszystkim jako świadoma i celowa działalność zmierzająca do zmian w sferze administracji. Podstawą aktywności są w tym przypadku diagnozy i oceny istniejącego stanu administracji oraz wyobrażenia dotyczące optymalnego kształtu i funkcjonowania administracji publicznej (składające się na swoisty katalog rozwiązań doskonałych), a także

projekcje działań, których podjęcie jest niezbędne, aby urzeczywistnić, czy przynajmniej przybliżyć, w tej dziedzinie stan uznany za pożądany. Fundamentalne znaczenie dla polityki administracyjnej mają więc oceny, programy i strategie oraz rozwiązania normatywne dotyczące administracji. Polityka administracyjna jest w takim ujęciu traktowana jako ważny element polityki publicznej. W tym kontekście są umiejscawiane zarówno działania wobec administracji podejmowane przez inne podmioty, przede wszystkim przez organy władzy ustawodawczej w państwie, jak i aktywność modernizacyjna różnych podmiotów administracji.

Tak rozumiana polityka administracyjna urzeczywistnia się w konkretnych, charakteryzujących się pod względem przedmiotowym pewną odrębnością, politykach szczegółowych, które – niejednokrotnie wzajemnie się przenikając – są kształtowane w układzie działowym lub funkcjonalnym. Współcześnie w sposób wyrazisty jako takie **względnie odrębne części polityki administracyjnej** (którym przydaje się w tej książce miano polityk administracyjnych) sytuują się w pierwszej kolejności polityki: decentralizacji, dekoncentracji, regionalizacji, zespolenia terytorialnego, profesjonalizacji, przejrzystości, rzetelności, bezstronności, odpowiedzialności, ekonomizacji, informatyzacji, innowacyjności i europeizacji. W ramach współczesnych polityk administracyjnych prowadzonych w państwach członkowskich Unii Europejskiej podstawowe znaczenie uzyskują w efekcie następujące kierunki działań: społeczne przeorientowanie misji, zabezpieczanie przed patologicznymi zagrożeniami konfliktem interesów, prakseologiczne przebudowywanie zasad działania i wartościowania, proinnowacyjne i strategiczne ukierunkowanie administracji, uruchomienie w administracji systemowego zarządzania jakością i przygotowanie jej do wypełniania zadań w warunkach napięć i zmienności oraz w sytuacji kształtowania wspólnej europejskiej przestrzeni administracyjnej.

Zakres przedmiotowy i podmiotowy polityki administracyjnej oraz jej funkcjonalne związki z programowaniem i wykonywaniem innych polityk publicznych powodują, że dla politologa zajmującego się badaniami administracji publicznej to właśnie polityka administracyjna staje się przedmiotem szczególnego zainteresowania. Polityka administracyjna w każdym przypadku jest fragmentem wyborów, preferencji i programów politycznych. Zmiany w administracji mają bowiem zawsze znaczenie polityczne, a niejednokrotnie mają również charakter polityczny. Są także z reguły przedmiotem projektów, sporów i decyzji politycznych (Pietraś 1998, Rydlewski 2014, Plecka 2014).

Teoretycznym ujęciem modelu administracji publicznej oraz analizą przekształceń administracji zajmuje się **nauka polityki administracyjnej**. Ma ona charakter historyczny i kształtuje się w silnych związkach z dominującymi

w danym okresie koncepcjami doktrynalnymi, politycznymi i ekonomicznymi. Wyodrębnienie takiej dyscypliny naukowej, mającej źródło przede wszystkim w refleksji naukowej badaczy administracji w Niemczech w XIX w., jest w pełni uzasadnione i ma – szczególnie współcześnie – istotne znaczenie. Należy jednak zauważyć, że takie stanowisko ma swoich oponentów, którzy opowiadają się za umieszczeniem tej problematyki w ramach jednej, całościowo ujętej nauki administracji. W zagadnieniach nauki polityki administracyjnej na uwagę zasługują szczególnie nowe rozwiązania w administracji, które kształtują się na tle zmieniających się koncepcji państwa (w tym jego ustroju politycznego i zadań) oraz w kontekście wyobrażeń na temat zakresu przedmiotowego oraz zasad funkcjonowania domeny publicznej i prywatnej. Inspiracją dla nauki polityki administracyjnej są również wyzwania wynikające z procesów i zjawisk zachodzących w społeczeństwie. Ustalenia teoretyczne i metodologiczne nauki polityki administracyjnej mają znaczenie praktyczne, wyznaczają one bowiem kierunki i treść działań, które są podejmowane wobec administracji publicznej w ramach polityk szczegółowych, i wpływają na to, jak wygląda i funkcjonuje sama administracja.

Warto podkreślić już we wstępie tych rozważań wyraźne **powiązania między administracją i polityką**. Wydaje się to szczególnie potrzebne w obliczu powtarzającego się w literaturze przedmiotu poglądu, że zadaniem administracji jest wykonywanie prawa i że tym samym badania administracji muszą się skupiać wyłącznie na problemach związanych właśnie z pełnieniem tej misji. Takie stanowisko zajęto m.in. we wstępie do podręcznika na temat administracji publicznej wydanego pod redakcją Jana Bocia, w którym kategorycznie stwierdzono, że: „Administracja publiczna w państwie prawa nie ma bowiem pochodzenia innego niż prawo powszechnie obowiązujące. Administracja publiczna nie jest funkcją zbudowaną w oparciu o kategorie ekonomiczne, socjologiczne czy polityczne. Nie służy osiągnięciu celów ekonomicznych, socjologicznych czy politycznych, służy wykonywaniu zadań publicznych określonych w pierwszym rządzie w konstytucji. Impulsy dla administracji publicznej nie płyną z rachunku ekonomicznego ani z sondaży opinii publicznej, lecz z prawa powszechnie obowiązującego” (Boć 2002, s. 5). Takie podejście, mimo że wydaje się klarowne i w pewnym sensie wygodne, jest jednak we współczesnym państwie mało przydatne z politologicznego punktu widzenia. Nie chodzi tu rzecz jasna o abstrahowanie od oczywistej zasady, że administracja w państwie prawa musi działać w zakresie treści, formy i procedury na podstawie i w granicach prawa powszechnie obowiązującego. Jednakże ta oczywista perspektywa nie wydaje się ani jedyna, ani wystarczająca. Widać to szczególnie wtedy, gdy zadamy pytanie o przyczyny takiego, a nie innego stanu prawa.

Ujęcie politologiczne domaga się uwzględnienia w badaniu administracji szczególnie wówczas, gdy weźmiemy pod uwagę fakt, że polityka ma wymiar nie tylko *politics* (związany z walką o uzyskanie oraz sprawowanie władzy politycznej) i *polity* (związany z wewnętrznymi procesami w instytucjach politycznych), ale i *policy* (związany z wykonywaniem polityk publicznych). Politologiczna perspektywa badawcza nabiera dodatkowego znaczenia ze względu na to, że istotne podmioty ze świata administracji publicznej – by poprzestać na przykładzie Rady Ministrów, prezesa Rady Ministrów czy też organów stanowiących i wykonawczych samorządu terytorialnego – mają równocześnie podwójną tożsamość: administracyjną i polityczną (będzie to omówione szerzej w dalszych fragmentach tej publikacji). W efekcie tej sytuacji liczne podmioty administracji funkcjonują w porządku wyznaczonym równoległe przez przepisy prawa powszechnie obowiązującego i reguły polityczne. Wiedza o stanie regulacji normatywnych nie może im więc wystarczać do dokonywania pełnej analizy określonych działań i sytuacji. Te same przepisy są bowiem z przyczyn pozaprawnych wykorzystywane w różny sposób. Niezbędne staje się w tej sytuacji równoległe uwzględnienie uwarunkowań pozaprawnych, w tym także politycznych, które w dużej mierze współdecydują o sposobie wykorzystania określonych przepisów prawa. W odmiennych warunkach politycznych – związanych przykładowo z wielkością poparcia w systemie podmiotów politycznych, strukturą tego poparcia (jednorodną lub koalicyjną), klimatem stosunków między ugrupowaniami rządzącymi i opozycyjnymi, relacjami politycznymi między Prezydentem RP i rządem – te same przepisy mogą być podstawą zasadniczo różnych działań.

Tłem intencjonalnych zmian w administracji są współcześnie **nowe standardy** kształtujące się w sferze publicznej oraz w modelu władzy, który staje się wielopoziomowy, wielopodmiotowy i wielopasmowy (zob.: Staniszkis 2003; Scott 2006; Krauz-Mozer, Borowiec 2008; Sroka 2008; Rydlewski 2009; Rothert, Wierzchowska 2013). Przewartościowania w administracji mają ścisły związek z faktem, że w sferze władzy publicznej następuje ograniczanie relacji hierarchicznych i umacnia się sieciowość. Władza opierająca się na sile i na przymusie normatywnym jest wypierana przez oddziaływanie kontekstowe, standaryzację, proceduralizację, zdolności nadawania znaczeń faktom i zbiorowe przetargi społeczne. Jest to władza z założenia uspołeczniona, co muszą brać pod uwagę wszyscy aktorzy sceny publicznej, w tym także podmioty administracji publicznej.

Polityka administracyjna stoi obecnie w obliczu nie tylko wyraźnego kryzysu koncepcji państwa wszechobecnego, ale i fiaska formuły państwa nieobecnego, uciekającego od wykonywania swoich podstawowych zadań. Pojawia się zapotrzebowanie społeczne na kształtowanie nowego modelu państwa,

w którym znajduje się miejsce dla rozwiązań idących **w kierunku skutecznych i efektywnych usług publicznych oraz odpowiedzialnej pomocniczości i subsydiarności**. W tym modelu państwa w sposób wzajemnie uzupełniający się zintegrowane zostać muszą siła i ograniczenie pól aktywności administracji. Kierunek zmian w administracji wyznacza koncepcja państwa, która zakłada znaczną swobodę przepływu ponad granicami państwowymi ludzi, towarów, usług, kapitału i informacji. W tej koncepcji podmioty państwa i rządy stają się tylko jednymi z graczy w dziedzinie kształtowania domeny publicznej. Stanowi to ważne wyzwanie dla usytuowania administracji w przestrzeni publicznej oraz dla sposobu budowy i działania tej administracji.

Niniejsza publikacja stanowi całościową analizę głównych kierunków współczesnych polityk administracyjnych w Polsce rozpatrywanych na tle doświadczeń zebranych w reformowaniu administracji po 1989 r., programów modernizacyjnych na najbliższe lata oraz tendencji występujących w tej dziedzinie w państwach europejskich. W każdym przypadku w sposób syntetyczny przedstawiono istotę, uwarunkowania, cele i mechanizmy danej polityki administracyjnej, stopień zaawansowania jej realizacji w Polsce oraz najbardziej charakterystyczne elementy tła europejskiego wyznaczonego przez sytuację w administracji Unii Europejskiej i państw członkowskich Unii. Opracowanie kończy refleksja na temat głównych napięć i trudności dających o sobie znać w procesie modernizacji administracji, która wydaje się szczególnie potrzebna, gdyż praktyka wprowadzania pozytywnych zmian okazuje się w tej dziedzinie o wiele bardziej skomplikowana niż teoria i ujęcia modelowe. W poszczególnych prezentacjach przyjęto zasadę równoważenia wątków teoretycznych i empirycznych oraz sytuowania rozważań szczegółowych w kontekście uwag o charakterze ogólnym. Uzupełnieniem poszczególnych rozdziałów, szczególnie w zakresie programów, są odwołania do podstawowych dokumentów dotyczących administracji.

Dla zakreślenia ram chronologicznych analizy przyjęto założenie, że można mówić o względnej ciągłości zmian w administracji w Polsce w minionym dwudziestopięcioleciu. Jednakże zmiany te były podporządkowane w tym okresie różnym uwarunkowaniom. W pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych wiązały się one przede wszystkim z procesem transformacji ustrojowej. Później ich kierunek zaczęły wyznaczać głównie wymagania procesu implementacji standardów wspólnotowych. Od kilku lat zmiany w administracji stały się elementem przekształceń modernizacyjnych sfery publicznej i zostały podporządkowane wymaganiom związanym z podniesieniem jakości działania państwa, zagwarantowaniem w funkcjonowaniu administracji standardów europejskich oraz wyobrażeniami na temat zadań administracji w przyszłości.

ROZDZIAŁ I

Ciągłość i zmiana w administracji publicznej

1.1. Administracja jako zjawisko historyczne znajdujące się w procesie zmian

W najogólniejszym ujęciu o istocie administracji publicznej decyduje jej **społeczny rodowód**. Powstanie i rozwój administracji publicznej są integralnie związane ze społecznym charakterem stosunków między ludźmi oraz zakresem, formami i obudową instytucjonalną owych stosunków. Podstawowe znaczenie ma ukształtowanie się i funkcjonowanie społeczeństwa rozumianego jako najszerszy rodzaj zbiorowości społecznej, obejmującej całość wielostopniowych struktur, grup, kręgów i wszelkich postaci zbiorowości, ale stanowiącego pewien układ zamknięty, mający swoją zasadę odrębności (Szczepański 1972, s. 455).

Funkcjonowanie ludzi w grupie oraz ukształtowanie organizacji terytorialnych (stanowiących względną całość w sferze ekonomicznej, politycznej i kulturowej), w ramach których działają poszczególne wspólnoty, stało się punktem wyjścia do podziału spraw wymagających obsługi (związanych z zaspokajaniem potrzeb indywidualnych oraz wynikających z wykonywania zadań stanowiących następstwo funkcjonowania w społeczeństwie) na dwie zasadnicze kategorie. Pierwsza z nich, usytuowana **w domenie prywatnej**, obejmuje sprawy prowadzone samodzielnie przez poszczególnych członków wspólnoty oraz ich związki pośrednie (takie jak rodzina, grupa koleżeńską czy sąsiedzka) pozbawione cech terytorialnej wspólnoty o charakterze globalnym. Kategoria druga, mająca **status domeny publicznej**, obejmuje sprawy prowadzone w ramach poszczególnych grup społecznych o globalnym charakterze, wspólnej świadomości i poczuciu więzi kulturowej, językowej i historycznej (z czasem przybierających najczęściej formę narodów) oraz ich organizacji sformalizowanych (z czasem uzyskujących formę państwa składającego się z ludności, terytorium, władzy i porządku normatywnego).

Mechanizm ukształtowania się domeny publicznej, podobnie jak sposób powstania, istota, charakter i zakres kompetencji państw, w ramach których owe sprawy są prowadzone, stanowi od wieków przedmiot zróżnicowanych interpretacji i ocen. Obok koncepcji teistycznych (św. Tomasz z Akwinu) czy ujęć wykorzystujących analogie organiczne – zakładających specjalizację części składowych społeczności i konieczność nadrzędnego statusu całości (w tym państwa) wobec części składowych, można też znaleźć ujęcia oparte na teorii podboju rządzonych przez rządzących (L. Gumplowicz) lub też na modelu dychotomicznym zakładającym aktywność państwa na rzecz urzeczywistnienia interesów jednej z części składowych struktury społecznej (często, jak np. w marksizmie, są to ujęcia nacechowane ideologicznie). Występują też ujęcia, w których istotą i celem funkcjonowania państwa jest roztropne realizowanie wspólnego dobra obywateli (u J.-J. Rousseau oparte na koncepcji umowy społecznej), czy też ujęcia związane z koncepcją pomocniczości, zakładające, że rolą państwa jest skuteczne zaspokajanie potrzeb, których realizacja nie jest możliwa w ramach samodzielnych działań poszczególnych obywateli czy różnorodnych grup i struktur pośrednich, przy jednoczesnym powstrzymaniu się od ingerencji w sfery, w których aktywność państwa nie jest niezbędna. Odrębną próbą odpowiedzi na pytanie o przyczyny powstania państwa są koncepcje psychologiczne, które akcentują potrzeby ludzkie związane z oczekiwaniem ładu w stosunkach podległości między ludźmi.

Owo zróżnicowanie koncepcji teoretycznych ma swoje przełożenie na **sposób opisywania granic sfery publicznej**, w której uzasadniona i dopuszczalna jest aktywność administracji publicznej. W ujęciu historycznym, a także współcześnie – w perspektywie porównawczej – można mówić o wielu różnych modelach funkcjonowania domeny publicznej. Zasadniczy wpływ na to miał proces rozwoju państw – od imperiów starożytnego Wschodu, greckiego *polis*, Imperium Rzymskiego, przez państwa feudalne, po państwa nowożytne. W tym kontekście należy też podkreślić utrzymujące się do dnia dzisiejszego zróżnicowanie ustrojowe państw – na totalitarne, autorytarne i demokratyczne. Jednak na tym nie koniec różnic, gdyż w ramach poszczególnych modeli ustrojowych państw sytuacja w obszarze spraw publicznych również nie jest jednorodna. Przy całościowej analizie systemu administracji publicznej w danym kraju niezbędne jest więc odniesienie się do koncepcji doktrynalnych, które współcześnie kształtują sferę spraw publicznych i które wywierały na nią szczególnie duży wpływ w przeszłości. W tym kontekście trzeba się zgodzić z opinią, że „jedną z najbardziej charakterystycznych cech współczesnego państwa jest zacieranie się granic między tym, co prywatne, i tym, co publiczne” (Peters 1999, s. 33).

Jak zauważa Hubert Izdebski „administracja rozumiana funkcjonalnie z natury rzeczy wystąpić musiała we wszystkich historycznych wydaniach państwa”, ale aby taka **organizatorska działalność państwa** mogła być nazwana administracją, musi to być „działalność wyodrębniona, a zatem uporządkowana organizacyjnie i kompetencyjnie, a także formalnie”, a równocześnie musi być wyposażona w system biurokratyczny oraz zawierać „obszerny zakres spraw o znaczeniu społecznym” i być „regulowana przez generalne normy prawne” (Izdebski 2001, s. 11–12). Początków tak rozumianej administracji Hubert Izdebski doszukuje się już w starożytnym Egipcie i Chinach, schyłkowym okresie Cesarstwa Rzymskiego oraz czasach Cesarstwa Bizantyjskiego (tamże, s. 12 i nast.). Takie podejście wydaje się uzasadnione, jeśli bowiem nie liczyć organizacji *polis* greckiej (w której sprawowanie kadencyjnych i wybieralnych urzędów publicznych związanych z administrowaniem traktowano jako obowiązek publiczny), we wszystkich powyższych przypadkach państwo było zarządzane przez urzędników formalnie podporządkowanych władcy, ale w praktyce uzyskujących – w wyniku ograniczeń wynikających z odległości i trudności komunikacyjnych – sporą niezależność (Wąsowicz 1998, s. 20 i nast.).

Jak wskazuje Zbigniew Góralski: „Pierwsze wiarygodne wiadomości o urzędach i urzędnikach w Polsce zawdzięczamy kronice Galla Anonima, pisanej w pierwszych latach XII wieku” (Góralski 1998, s. 19). Ten sam autor zauważa równocześnie, że trudno jest ustalić, kogo w dawnej Polsce można nazwać urzędnikiem, i dodaje, iż: „W ówczesnych warunkach ustrojowych urzędnikiem był każdy, kto piastował jakąś godność. Nazywano tak nawet służbę dworską. Więcej, słowo «oficjalista» wywodzące się z łacińskiego «officium» – urząd – odnosiło się do właśnie do tej drugiej grupy” (tamże, s. 9).

W początkach średniowiecza porządek w kwestiach administrowania sprawami publicznymi wyznaczony został w Europie przez pojawienie się państwa patrymonialnego „postrzeganego jako łup zwycięskiego wodza” (tamże, s. 35). Nie ulega jednak wątpliwości, że dla ukształtowania się oblicza administracji publicznej czasów nowożytnych podstawowe znaczenie miały doświadczenia okresu monarchii absolutnej, kiedy nadano pojęciu państwa rozumienie w dużej mierze aktualne także i współcześnie. Związane one były przede wszystkim z ugruntowaniem zasady suwerenności państwa w stosunkach zewnętrznych i wewnętrznych oraz zorganizowaniem struktury władzy i systemu biurokratycznego administrowania dysponujących środkami prawnymi, w tym legalnym przymusem (Izdebski 2001, s. 17 i nast.).

Jak przypomina Jan Baszkiewicz, **sposób zorganizowania i rozmia-ry administracji państwowej ulegały w historii stałym przekształceniom** (Baszkiewicz 1999, s. 5 i nast.). W czasach bizantyjskich administracja była

mocno skomplikowana i rozbudowana. **W okresie monarchii X–XII wieku** administracja miała rudymenarną postać i składała się z nielicznych zaufanych dygnitarzy dworskich wspomagających monarchę. W późniejszej epoce, wraz z wzmocnieniem władzy monarszej następowała racjonalizacja technik rządzenia, a „nowym instrumentem władzy stały się urzędy, które teraz wyrastały obok tradycyjnych dygnitarstw”, pojawiła się „opłacana przez władcę administracja działająca na jego skinienie (*at nuntum*): funkcjonariusze powoływani, instruowani, kontrolowani, przenoszeni z miejsca na miejsce i odwoływani wedle swobodnej monarszej władzy” (tamże, s. 33).

Zakres działania aparatu państwowego stopniowo znacznie się poszerzał. Na przełomie lat 1202/1203 we Francji pojawił się po raz pierwszy zarys budżetu państwowego. Już w tym czasie jednak w niektórych miejscach Europy, w tym w państwie niemieckim, zaczęły się pojawiać i umacniać władztwa terytorialne, formalnie podporządkowane cesarzowi, lecz w praktyce cieszące się znaczną niezależnością (Wąsowicz 1998, s. 74).

W wieku XIV i XV nowym uwarunkowaniem kształtowania się administracji stał się dualizm praw króla i praw stanowych. Monarcha został obsadzony w roli suwerena i reprezentanta państwa (tamże, s. 97). Powszechnie stanowiono też w jednostkach terytorialnych wyodrębnianych na podstawie przesłanek historycznych administrację lokalną ściśle zależną od władcy. W administracji dominowały nominacje monarsze, częstą praktyką było również kupowanie urzędów.

Na przełomie średniowiecza i czasów nowożytnych w Europie trwał proces dojrzwania struktur administracji: „Rozbudowywanie funkcji organizacyjnych i zarządzających państwa pociągało za sobą konieczność przebudowania jego służb administracyjnych. Państwo publiczne charakteryzowało się więc doskonaleniem aparatu zarządzającego, pojawieniem się w nim fachowych urzędników wypierających dawnych wielmożów, oraz organizowaniem tych służb na sposób biurokratyczny, a więc z zachowaniem hierarchicznego podporządkowania i bardziej szczegółowego określania zakresu kompetencji poszczególnych stanowisk” (tamże, s. 98). **Wiek XV i XVI** zaprowadził na znacznych obszarach kontynentu europejskiego władzę absolutną, co wiązało się z rozbudowywaniem służb administracyjnych monarchy, ale w tym okresie kształtował się także ustrój republikański (w tym w Anglii i w Rzeczypospolitej Obojga Narodów). Dla monarchii renesansowej korpus urzędników stał się obok wojska jednym z podstawowych filarów władzy. **W XVII i XVIII wieku** monarchowie, nieraz przy znacznym oporze szlachty, wykorzystywali w sferze administracji „mieszczańskie techniki organizacji, buchalterii, statystyki; na Zachodzie szeroko sięgano po nowych ludzi z burżuazji i stosowano zasadę, iż urząd może stanowić dobro wystawiane na sprzedaż” (Baszkiewicz 1999, s. 77).

W wieku XVIII w Europie rozwinęły się koncepcje wiążące administrację z oddziaływaniem państwa na gospodarkę oraz z zadaniami zapewnienia dochodów władcy, czyli zapełniania skarbu monarszego. Administracja (określana najczęściej jako *policja*) znalazła się pod wpływem koncepcji kame-ralistów i policystów (wyprowadzających prawo monarchy do regulowania wszelkich spraw społecznych z tytułu suwerenności państwowej) (Izdebski 2001, s. 24 i nast.). System biurokratyczny, w dużej mierze zbudowany na podstawie historycznie ukształtowanych struktur terytorialnych, stał się jednym z podstawowych narzędzi monarchii absolutnych. Równocześnie jednak nastąpiło wyraźne wzmocnienie konserwatywno-liberalnych systemów władzy w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii oraz w Zjednoczonych Prowincjach Niderlandów.

U schyłku XVIII wieku i w wieku XIX środowisko działania administracji w kolejnych państwach europejskich kształtował w coraz większym stopniu (przynajmniej w płaszczyźnie normatywnej) system liberalny, w którym porządek w sferze publicznej wyznaczać zaczęły konstytucje i zasada podziału władzy. Otworzyła się przestrzeń dla samorządu, jako formy administracji lokalnej, w ramach której „mieszkańcy miast, gmin, parafii, hrabstw czy kantonów z lokalnych podatków utrzymywać mieli wybrane przez siebie organy i załatwiać w ten sposób swe lokalne sprawy”, zaś sam samorząd odpowiadać miał „nie przed rządem i jego agentami, lecz przed zbiorowością lokalną oraz, rzecz jasna, przed sądami, jeśliby naruszył prawo” (Baszkiewicz 1999, s. 101). Dotyczyło to w pierwszej kolejności Anglii, która – chociaż na szczeblu centralnym przejęła w XVI wieku wiele wzorów francuskiej monarchii absolutnej – na szczeblu administracji terytorialnej tradycyjnie nie była objęta centralizacją. Tymczasem we Francji idea samorządu lokalnego (dająca o sobie znać w trakcie rewolucji) przegrała na przełomie XVIII i XIX wieku z siłą idei napoleońskiej, z wizją scentralizowanej biurokracji opartej na mianowaniu władz administracyjnych przez szefa państwa i prefektów. W wieku XIX upowszechnił się w budowie struktur administracji centralnej układ resortowy, wykształcony już wcześniej we Francji w okresie panowania Ludwika XIII i Ludwika XIV (J. Malec, D. Malec 2000, s. 15).

Wiek XIX i XX przyniosły Europie początkowo przede wszystkim porażkę kształtujących się rozwiązań demokratycznych w zderzeniu z niedemokratycznymi (autorytarnymi, a następnie totalitarnymi) reżimami władzy absolutnej i postabsolutnej. Doprowadziło to w sferze administracji do przejściowego tryumfu silnego aparatu biurokratyczno-policyjnego podporządkowanego interesom rządzących i wykorzystywanego do kontroli życia publicznego. Administracja została znacznie rozbudowana. Wzmocnienie tej tendencji związane było także z trwającym od końca XIX wieku wypieraniem kapi-

talizmu wolnokonkurencyjnego przez kapitalizm monopolistyczny (Izdebski 2001, s. 120), co zwiększało zakres przedmiotowy ingerencji państwa, a tym samym jego administracji, w różne dziedziny życia gospodarczego i społecznego.

W końcu XX i na początku XXI wieku – wraz z rozpadem dwóch wrogich obozów politycznych w Europie – dokonywały się na wielką skalę procesy demokratyzacji władzy, co w efekcie stworzyło podstawy zasadniczych zmian wprowadzanych współcześnie w sferze administracji. Na tle tychże procesów ewoluowało rozumienie roli państwa. Nasiliła się tendencja do kształtowania negocjacyjnego modelu państwa (Osiński 2011, s. 25). W stopniu zdecydowanie większym niż uprzednio państwo zostało podporządkowane zadaniom związanym z tworzeniem warunków do zaspokajania potrzeb jego obywateli. Prawo do dobrej administracji stało się jednym z zasadniczych praw obywateli. W decydowaniu publicznym interes poszczególnych jednostek zaczął się liczyć jako jedno z ważniejszych uwarunkowań i kryteriów oceny. Równocześnie w przestrzeni publicznej pojawiło się oczekiwanie społeczne na postęp w sprawach decydowania partycypacyjnego. Podmioty publiczne, w tym podmioty administracji, zostały podporządkowane w swoim funkcjonowaniu postulatami działania praworządnego, przejrzystego, efektywnego, odpowiedzialnego, poddającego się rozliczeniu, interaktywnego. Administracje poszczególnych państw w stopniu o wiele większym niż w przeszłości zostały włączone w proces konkurowania przez jakość – o wypracowywanie najlepszych rozwiązań, jak również poddane wymogom ekonomizacji. W efekcie cechą charakterystyczną stało się poszukiwanie w administracji sposobów poprawy wykorzystania wszystkich dostępnych zasobów, w tym – w ramach mechanizmów partnerstwa publiczno-społecznego oraz partnerstwa publiczno-prywatnego – zasobów znajdujących się poza obszarem klasycznych podmiotów administracyjnych, a oceny administracji są ukierunkowane na osiągnięte wyniki i na ich poprawność mierzoną za pomocą kryterium stosowności, skuteczności, trwałości, efektywności i użyteczności, a nie tylko na zachowanie legalności działania i poprawność proceduralną. Globalizacja i integracja ponadnarodowa w zasadniczy sposób zmieniły warunki funkcjonowania administracji narodowych, tworząc nowe możliwości działania, ale kształtując też nowe zadania i ograniczenia (na temat różnych aspektów wpływu zmian cywilizacyjnych na administrację, prawo administracyjne i administrowanie zob. Suwaj, Zimmermann 2013).

Zostawiając szczegóły historykom, trzeba stwierdzić, że w procesie zmian historycznych, rozpatrywanym w dłuższym horyzoncie czasowym, podstawowe znaczenie ma **ukształtowanie się dwóch jakościowo odmiennych rozwiązań modelowych administracji publicznej**. Pierwszy z nich, wcześniejszy, to model

administracji państwa niedemokratycznego, drugi to model administracji demokratycznego państwa prawa. Kryterialne znaczenie dla tego podziału mają różnice w zakresie stopnia swobody administracji, charakteru jej działań (sytuowanych między władzą a obsługą), pola jej kontroli (w tym kontroli zewnętrznej) oraz odpowiedzialności (m.in. w relacji do stron stosunku administracyjnego).

Szczególne natężenie zjawiska wypierania rozwiązań niedemokratycznych w administracji przypadło na okres od początku XIX wieku. **Przełom XVIII i XIX wieku przyniósł kształtowanie się administracji publicznej w nowoczesnym rozumieniu.** Kierunek zmian wyznaczyło przechodzenie w coraz większej liczbie państw od modelu administracji państwa policyjnego (stojącego ponad społeczeństwem) do modelu administracji konstytucyjnego państwa demokratycznego i prawnego. Następowoło przerastanie administracji terytorialnej w administrację publiczną we współczesnym tego słowa znaczeniu. Obok organów administracji państwowej w wielu krajach kształtowano struktury samorządu terytorialnego wyposażone we własny aparat wykonawczy. Typ administracji z wymieszanymi funkcjami politycznymi i wykonawczymi coraz częściej był zastępowany rozwiązaniami polegającymi na wyodrębnianiu stanowisk urzędników zawodowych i polityków. Następowoło porządkowanie relacji między polityką i administracją przy wykorzystaniu instytucji służby cywilnej. Od połowy XIX wieku w coraz większej grupie państw następowoło poddanie administracji przepisom ustaw. Prawo administracyjne nabrało charakteru zobowiązania dwustronnego. Pojawiła się odpowiedzialność prawna administracji za swoje działania.

Dla **modelu administracji państwa niedemokratycznego** – przy całym zróżnicowaniu wewnętrznym – charakterystyczne są przede wszystkim następujące zjawiska: po pierwsze – luźno określone ramy i instrumenty działania administracji, przy braku regulacji prawnych lub w warunkach istnienia prawa, które nie ma pochodzenia parlamentarnego, nie obowiązuje dwustronnie, nie gwarantuje kontroli, powszechności i równości; po drugie – sytuacja, w której administracja jest przede wszystkim instrumentem sprawowania i umacniania władzy politycznej panującego, przy braku podziału na władzę stanowiącą prawo, wykonawczą i sędziowską oraz przy podporządkowaniu wszystkich struktur publicznych woli panującego; po trzecie – brak kontroli zewnętrznej administracji, w tym szczególnie kontroli sądowej; po czwarte – brak odpowiedzialności prawnej i odszkodowawczej administracji za niedopuszczalne (nielegalne) działania i zaniechania.

Dla **modelu administracji państwa demokratycznego** – przy występującym również i w tym przypadku zróżnicowaniu wewnętrznym wynikającym z rozwiązań szczegółowych – kryterialne znacznie mają następujące zjawiska:

po pierwsze – związaną administracji prawem powszechnie obowiązującym, w tym przyjęcie zasady działania podmiotów administracji na podstawie i w granicach prawa oraz kontrola legalności tego działania w zakresie treści, formy i procedury; po drugie – wykonawczy charakter administracji, najczęściej w ramach wyraźnego podziału i równowagi między władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, a także podporządkowania interesowi wspólnemu; po trzecie – kontrola zewnętrzna działań administracji, w tym kontrola sądowa decyzji administracyjnych; po czwarte – odpowiedzialność prawna organów i osób za działania w ramach administracji publicznej, w tym odpowiedzialność państwa i samorządu terytorialnego za szkody wyrządzone przez ich funkcjonariuszy oraz odpowiedzialność prawna funkcjonariuszy administracji.

Oba te modele są wewnętrznie zróżnicowane. Nie ma dwóch takich samych systemów administracji. W modelu państwa demokratycznego mieszczą się administracyjne systemy narodowe zróżnicowane: po pierwsze – w zakresie stopnia złożoności strukturalnej, w tym systemy unitarne (o różnym zregionalizowaniu), federacje, konfederacje oraz rozwiązania z wieloma szczeblami podziału terytorialnego (w tym o dwóch poziomach lokalnych) i o ograniczonej liczbie szczebli podziału; po drugie – różnym stopniem upaństwowienia oraz zróżnicowaną siłą i zakresem aktywności struktur państwowych, samorządu terytorialnego i podmiotów prywatnych działających w ramach zleceń; po trzecie – różnym stopniem scentralizowania, od centralizacji przez dekoncentrację do decentralizacji; po czwarte – różnym stopniem jednorodności terytorium państwa, w tym rozwiązania jednorodne na całym terytorium państwa, dewolucje (tworzące różny status jednostek na tym samym poziomie podziału terytorialnego), autonomie (związane z wyodrębnieniem, najczęściej ze względów historycznych lub politycznych, terenów o odmiennym statusie).

Są to także modele, które charakteryzuje nieustanna **zmiennność wewnętrzna**. Zmiany zachodzące w różnych latach w administracji poszczególnych państw stanowią wypadkową doświadczeń przeszłości, potrzeb teraźniejszości, sposobu rozumienia miejsca administracji w przestrzeni publicznej, uznanych standardów różnego rodzaju, wyzwań przyszłości oraz doświadczeń innych państw. Wiele z tych czynników dotyczy tylko określonego państwa lub grupy państw, coraz liczniejsze uwarunkowania mają jednak charakter uniwersalny. Ze zróżnicowaniem uwarunkowań działania administracji w poszczególnych państwach wiąże się fakt występowania odmiennych modeli narodowych systemów administracyjnych. Wspólne uwarunkowania wyznaczają natomiast kierunek zmian unifikujących systemy administracji w poszczególnych państwach. Należy więc oddzielić zmiany zachodzące w obrębie poszczególnych

modeli administracji od przekształceń administracji rozpatrywanej w ujęciu uniwersalnym.

Na specyficzne warunki funkcjonowania administracji poszczególnych państw, współdecydujące o odmienności rozwiązań administracyjnych, składają się następujące czynniki: tradycja historyczna, w tym doświadczenia w zakresie upolitycznienia administracji, ustrój polityczny (w tym forma państwa i system rządów), kultura polityczna i prawna społeczeństwa, powierzchnia kraju i charakter jego terytorium, stopień zurbanizowania kraju oraz wielkość głównych miast, a także liczba ludności, struktura narodowościowa i rozmieszczenie terytorialne ludności.

Zróżnicowane środowisko funkcjonowania administracji publicznej istnieje także w **28 państwach członkowskich Unii Europejskiej** (Rydlewski 2007). W tej grupie znajdują się kraje mające:

- a) zróżnicowaną wielkość – np. Malta (ok. 300 km² powierzchni) i Francja (ponad 551 tys. km²);
- b) różny charakter terytorium – obok państw o zwartym terytorium mamy w tej grupie Grecję z ponad tysiącem wysp (w tym wiele zamieszkałych), Francję z terytoriami zamorskimi, Hiszpanię z enklawami terytorialnymi w Afryce oraz Portugalię z częścią kontynentalną i wyspami (Azory i archipelag Madery);
- c) różną liczbę ludności, np. Malta z niespełna 400 tys. mieszkańców i Niemcy z ponad 82 mln mieszkańców;
- d) odmienną strukturę narodowościową – wystarczy zestawić jednorodność etniczną (wskaźnik powyżej 95 proc.) mieszkańców Danii, Irlandii, Polski i Portugalii, zróżnicowanie narodowościowe w Belgii i Luksemburgu, funkcjonowanie silnych mniejszości narodowych w Hiszpanii i na Litwie oraz – tu dodatkowo są to mniejszości tzw. nieobywateli – w Estonii na Łotwie;
- e) zróżnicowaną liczbę i wielkość miast;
- f) różnorodną kulturę polityczną i prawną społeczeństwa, znajdującą wyraz w charakterze sporów i klimacie relacji między władzą i opozycją, niejednakowo silnej skłonności do partycypacji społecznej, różnym stopniu rozdrobnienia politycznego i stabilności politycznej oraz niejednorodnym stosunku do państwa i prawa.

W Europie na zróżnicowanie rozwiązań administracji publicznej w poszczególnych państwach w głównej mierze wpłynęły odmienne okoliczności historyczne kształtowania się podstaw tych rozwiązań. W większości państw europejskich decydujące stały się wzorce wypracowane we Francji w okresie monarchii absolutnej. Wyłonił się z nich **kontynentalny model administracji**. Opierał się on na założeniu, że administracja jest instrumentem wykonywania

funkcji władczych państwa. Administracja publiczna (przez długi okres mająca charakter wyłącznie państwowy) była traktowana jako podstawa jednolitości państwa i element jego struktury, co skutkowało centralizacją, a w dalszej perspektywie trudnościami w ukształtowaniu i wzmocnieniu samorządu terytorialnego oraz ograniczeniami procesu prywatyzacji administracji. Ten model administracji przez dziesięciolecia charakteryzował się powolnym tempem rozwoju samorządu terytorialnego oraz prywatyzacji administracji, utrzymywaniem na większości poziomów państwa dualizmu administracji rządowej i samorządowej oraz przewagą, ukierunkowanego na stabilizację i sztywnego w swoich rozwiązaniach, systemu kariery w służbie cywilnej.

Inne rozumienie roli administracji przyniosły doświadczenia historyczne Anglii, które legły u podłoża ukształtowania się **anglosaskiego modelu administracji**. W tym modelu administracja w terenie została zbudowana jako ogniwo społeczeństwa obywatelskiego (swoiste centrum organizacyjne wspólnot lokalnych), a nie jako struktura scentralizowanego państwa. Stąd bierze się silna pozycja podmiotów samorządowych w strukturach administracji publicznej i ograniczenie pola interwencji administracji rządowej powiązane z brakiem organów administracji rządowej o kompetencjach ogólnych w terenie i wykonywaniem zadań tej administracji przez organy i urzędy samorządowe. Dla tego modelu administracji charakterystyczne są też liczne pozaministerialne struktury administracji rządowej (system agencji rządowych), duży zakres prywatyzacji i urynkowania administracji oraz – elastyczny z założenia – system pozycyjny służby cywilnej.

Oba te modelowe rozwiązania od dłuższego czasu podlegają procesowi wewnętrznego różnicowania. W ramach modelu kontynentalnego wyodrębniły się systemy administracyjne państw federacyjnych, państw skandynawskich oraz państw, które przeszły przez doświadczenia ustroju socjalistycznego. Jednak współcześnie daje się zauważyć tendencję do zacierania istniejących różnic. Widać wyraźnie kształtowanie się modelu pośredniego, w którym ma miejsce łączenie wybranych doświadczeń tradycji kontynentalnej i anglosaskiej.

W czasach współczesnych pojawia się **wiele uwarunkowań upodabniających sytuację administracji publicznej w poszczególnych państwach** i zarazem wymuszających zmiany w sferze administracyjnej. W państwach członkowskich Unii Europejskiej trzeba do nich zaliczyć w szczególności nowe standardy demokracji, globalizację, rewolucję informatyczną, integrację ponadnarodową, nowy model decydowania publicznego, nowy model konkurencji między państwami, stałe komplikowanie się materii działania administracji, transnarodowy terroryzm i inne wspólne zagrożenia oraz wzrost znaczenia mediów i tabloidyzację sfery publicznej.

Współczesny model demokracji narzuca administracji powinności wynikające ze standardów państwa demokratycznego, z zasad podziału i równowagi władzy (ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej), państwa prawnego, z rozwiniętych gwarancji praw oraz wolności człowieka i obywatela, z zasad pomocniczości i subsydiarności (pojawiających się w miejsce omnipotencji państwa), decentralizacji oraz z uporządkowanych relacji między polityką i administracją. Demokratyzacja stwarza nowy konglomerat aktorów, mechanizmów i standardów w sferze publicznej oraz oznacza rezygnację z władzy opierającej się na sile, pozbawionej oparcia w tradycji i niemającej społecznej akceptacji. Co więcej, władza publiczna ma już być nie tylko legitymizowana w ramach procedur wyborczych, ale ma mieć także charakter partycypacyjny. Obywatele stają się w tym modelu demokracji uczestnikami współrzędzenia – w ramach różnorodnych pozapaństwowych struktur instytucjonalnych składających się na sektor społeczny.

W następstwie postępującej **globalizacji** tworzą się nowe warunki działania administracji, wśród których podstawowe znaczenie mają takie zjawiska, jak kształtowanie się silnych ponadpaństwowych, globalnych podmiotów gospodarczych i finansowych, rozwój i umacnianie powiązań gospodarczych i finansowych ponad granicami państwowymi oraz –ograniczające rolę granic terytorialnych państw – znaczne zwiększenie swobody przepływu między tymiż państwami ludzi, towarów, finansów, usług i informacji. Globalizacja odrywa rządzenie od granic poszczególnych państw, prowadzi do zmniejszenia dominacji polityki i prawa państwowego nad ekonomią, finansami i gospodarką.

Informatyzacja radykalnie zmienia mechanizmy pozyskiwania i zarządzania informacjami oraz komunikowania się. Buduje ona także globalne, horyzontalne sieci interaktywnej komunikacji ponad granicami państw, różnicami kulturowymi, politycznymi i ekonomicznymi. Nadaje nowe znaczenie działaniu w czasie rzeczywistym, a w efekcie kształtuje nowy typ społeczeństwa, wspomagany przez internet, pocztę elektroniczną, telefonię komórkową, elektroniczne wyszukiwarki informacji oraz elektroniczne wspólnoty dyskusyjne. W efekcie dynamicznie rozwijającej się informatyzacji pojawiają się nowe możliwości organizacji pracy administracji (przede wszystkim w dziedzinie pozyskiwania informacji i zarządzania nimi oraz wspomagania procesów decyzyjnych). Powstają warunki do kształtowania e-administracji (wprowadzającej nowe standardy kontaktów ze stronami stosunków administracyjnych). Pałącą potrzebą stało się zastosowanie nowych zabezpieczeń (m.in. w zakresie infrastruktury krytycznej państwa, baz danych, zbiorów danych osobowych, kanałów przepływu korespondencji elektronicznej oraz weryfikacji autentyczności tożsamości podmiotów). Coraz ważniejszą rolę

odgrywa funkcjonowanie administracji w czasie rzeczywistym, a układy sieciowe w administracji zyskują na znaczeniu kosztem relacji hierarchicznych. Tak jak poprzednio stało się to za sprawą upowszechnienia telegrafu, telefonii, maszyn do pisania, informatyzacja zasadniczo zmienia też warunki wykonywania pracy biurowej.

Umacniająca się **integracja ponadpaństwowa**, w szczególności instytucjonalizacja i poszerzenie przestrzeni integracji w ramach Unii Europejskiej, tworzy dla administracji publicznej poszczególnych państw nowe uwarunkowania, zadania i możliwości funkcjonowania. Związane są one przede wszystkim z potrzebą wdrażania: wspólnych rozwiązań prawnych (dotyczących implementacji przepisów prawa międzynarodowego i ponadpaństwowego na terenie danego kraju oraz bezpieczeństwa obrotu prawnego i gospodarczego), standardów działania (m.in. zasad dobrej administracji opisanych w art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej), nowych procedur decyzyjnych (dostosowanych do zasad, rozwiązań instytucjonalnych i proceduralnych Unii Europejskiej i ubezpieczających aktywne członkostwo danego państwa w UE), wykonawstwa w sferze polityk unijnych (m.in. w dziedzinie optymalnego zagospodarowania funduszy europejskich), rozwiązań kadrowych (m.in. związanych z koniecznością stworzenia zaplecza realizacji polityk europejskich oraz przygotowujących administrację krajową do kontaktów z coraz silniejszą administracją organizacji międzynarodowych), mechanizmów ochrony interesów państwa w kontekście funkcjonowania ponadpaństwowych instytucji wymiaru sprawiedliwości. Integracja stwarza także nowe możliwości wymiany doświadczeń w zakresie funkcjonowania i modernizowania administracji. Przykładową płaszczyzną takiej wymiany są regularne kontakty w ramach spotkań dyrektorów generalnych właściwych do spraw służby cywilnej i administracji publicznej Europejskiej Sieci Administracji Publicznej (European Public Administration Network – EUPAN). Liczne przykłady pokazują, że obszary administracji objęte wspólnymi politykami europejskimi ulegają najszybciej modernizacji.

Aktywność decyzyjna administracji musi się wpisywać w **nowy model decydowania publicznego** (Rydlewski 2011), którego kształt wyznacza w coraz większym stopniu: wielopoziomowość (znajdująca wyraz w przenikaniu się wielorakich procesów decyzyjnych na poziomie lokalnym, regionalnym, państwowym i ponadpaństwowym, w tym globalnym), wielopodmiotowość (związana z faktem równoległego działania decyzyjnego podmiotów samorządu terytorialnego, organów państwowych, różnorodnych struktur ponadpaństwowych i międzypaństwowych, w tym organizacji międzypaństwowych oraz korporacji gospodarczych i finansowych), wielopasmowość (związana z nasilającą się autonomią w relacjach między polityką, gospodarką i świa-

tem informacji), ograniczanie monopoli decyzyjnych (związane z równoległą aktywnością w tych samych obszarach kilku decydentów oraz z wzmacnianiem zjawisk z obszaru partycypacji w relacjach między decydentami publicznymi i adresatami ich decyzji). Ma bez wątpienia rację Pierre Calame, kiedy zauważa, że w tych warunkach efektywność opiera się „na zdolności współpracy wszystkich szczebli regulacji”, zaś „W codziennych działaniach między teorią polityczną, która chciałaby przyznać każdemu szczeblowi regulacji wyłączne kompetencje, a rzucającą się w oczy rzeczywistością istnieje stałe napięcie, które wymaga rozwiązywania problemów jednocześnie na różnych poziomach” (Calame 2012, s. 17).

Istotnym czynnikiem unifikującym i dynamizującym administrację poszczególnych państw jest fakt, że utrwała się **nowy model konkurencyjności w sferze publicznej**, w którym na plan pierwszy wysuwają się kryteria jakościowe i efektywnościowe. W sytuacji wyczerpywania się prostych rezerw, także w administracji słabnie znaczenie działań o charakterze ekstensywnym, a równocześnie pojawia się potrzeba poszukiwania nowych rozwiązań (wymóg ukierunkowania na innowacyjność) oraz wprowadzane są kryteria efektywności ekonomicznej do oceny poszczególnych działań (zjawisko ekonomizacji administracji publicznej oraz rozbudowa mechanizmów ewaluacyjnych). Administracja jest w coraz większym stopniu postrzegana jako uczestnik, a nie jako obserwator współzawodnictwa między państwami, jak również jest uważana za miejsce, gdzie można zwiększyć lub – przeciwnie – osłabić szanse uzyskania lepszego wyniku społecznego i gospodarczego.

Administracja ma obecnie w swej działalności do czynienia z materią o wiele bardziej skomplikowaną niż w epoce – powiedzmy – przedcyfrowej i przedglobalnej. W polu aktywności administracji pojawiają się sprawy coraz bardziej złożone, wzajemnie powiązane, wymagające specjalistycznej wiedzy oraz umiejętności. Rodzi to potrzebę profesjonalizacji administracji oraz upowszechniania kultury „administracji uczącej się”. Pilnym zadaniem staje się wypracowywanie mechanizmów zbliżenia ośrodków wiedzy merytorycznej i władzy administracyjnej, m.in. przez wykorzystanie potencjału ekspertów i doradców.

Znaczna **zmiennność w otoczeniu administracji** stawia ją przed koniecznością otwarcia na nowe sytuacje i sprawy. Zmiany, które dotyczą działalności administracji, mają charakter integralny i jakościowy, są w dużej mierze obciążone ryzykiem i niepewnością. Pojawia się wiele zadań odnoszących się do nowych spraw i zagadnień, wobec których trzeba dopiero wypracowywać wzorce postępowania, a tym samym zwiększa się liczba tzw. decyzji nieprogramowalnych. W administracjach narodowych daje o sobie znać wymóg odchodzenia od nawyków i szablonów działania oraz konieczność

doskonalenia zdolności funkcjonowania w sytuacji naruszonej równowagi, w tym także w warunkach kryzysowych.

Unifikacja zadań i warunków działania administracji wynika też ze **wspólnych zagrożeń i wyzwań systemowych**, które pojawiają się we współczesnym świecie w dziedzinie społecznej, politycznej czy militarnej. Deteritorializacja licznych zagrożeń, takich jak przestępczość zorganizowana, konflikt interesu i inne patologie sfery publicznej, nieuporządkowana migracja, a zwłaszcza terroryzm, nakazuje współdziałać ponad granicami państw w wielu dziedzinach, które jeszcze niedawno stanowiły przedmiot odrębnej aktywności władz państwowych i administracji narodowych. Podobnie rzecz wygląda w przypadku takich wspólnych wyzwań systemowych, jak: globalne zagrożenie bezrobociem, starzenie się społeczeństw w państwach europejskich, zmiany klimatyczne i degradacja środowiska naturalnego, nowe technologie o spornych skutkach, problem bezpieczeństwa energetycznego i polityzacji dostępu do źródeł energii. W administracjach narodowych pojawia się potrzeba opracowywania i wdrażania projektów programowych, zasad, banków danych, procedur, rozwiązań instytucjonalnych i kadrowych, instrumentów współpracy i koordynacji w celu zwiększenia zdolności reagowania na pojawiające się nowe wspólne wyzwania oraz skutecznego działania zmierzającego do ograniczenia zasygnalizowanych wyżej zagrożeń.

Wzrastająca siła przekazu medialnego oraz tabloidyżacja przestrzeni publicznej sprawiają, że administracje narodowe podlegają presji wprowadzania do swojej działalności nowych mechanizmów komunikacji społecznej i informacji publicznej. Muszą też zwiększać przejrzystość swoich działań, a także lepiej przygotowywać się do funkcjonowania w warunkach społecznej kontroli ich aktywności. W działaniach administracji musi być uwzględniony fakt, że informacja medialna o poszczególnych jej decyzjach ma samoistną wartość i może być w odbiorze społecznym nieraz ważniejsza od faktycznej wartości tych decyzji.

Wszystkie zmiany, które zachodzą w ramach administracji i w relacjach między administracją a innymi obszarami życia społecznego, politycznego i ekonomicznego, nie naruszają jednak fundamentu administracji, którym od czasów absolutyzmu jest **system biurokratyczny**. Dzieje się tak, mimo że dwa filary rozwiązań biurokratycznych, tzn. centralizm i hierarchiczność, ulegają współcześnie w administracji znacznemu ograniczeniu. Praktyka biurokratyczna – podobnie jak inne dziedziny aktywności ludzkiej – wyprzedziła ujęcia teoretyczne. Pojęcie biurokracji, którego użył w drugiej połowie XVIII wieku Vincent de Gournay dla określenia systemu pracy urzędników ukierunkowanego na realizację interesu własnego, było i jest rozumiane w różny sposób. Dyskusja nad tą formą zorganizowania administracji docze-

kała się także w Polsce oddzielnych opracowań (Zuba 2007). Jeśli odsunie się na bok ujęcia wartościujące (Crozier 1967, Mises 1998, Pawłowska 1998), nadal aktualne pozostaje rozumienie biurokracji jako hierarchicznego, władczego, bezosobowego i podporządkowanego zadaniu wykonywania prawa sposobu zorganizowania i funkcjonowania. Odwołując się do tego ujęcia biurokracji, zaproponowanego w początkach drugiej dekady XX wieku przez Maxa Webera, trzeba jednak dostrzegać jego ograniczenia wynikające z faktu, że koncentruje się ono na rozwiązaniach strukturalnych i proceduralnych, a nie na wynikach działania. Zgodnie z tym ujęciem, zwanym nieraz modelem idealnej biurokracji (Weber 1961, s. 126–140), biurokracja stanowi określoną formę organizacyjną funkcjonowania podmiotów publicznych aktywnych w sferze wykonawstwa. Podstawową rolę odgrywają w niej urzędnicy – grupa o ściśle określonym profilu: są posłuszni tylko swoim obowiązkom urzędniczym, tworzą układ hierarchiczny, mają dokładnie wyznaczone kompetencje, są zatrudnieni na podstawie kontraktu, posiadają kompetencje fachowe, za swoją pracę pobierają wynagrodzenie, traktują swoje zajęcie jako zawód, mają określoną ścieżkę kariery zawodowej, nie mogą zawłaszczać swojego stanowiska, podlegają jednolitej dyscyplinie i kontroli.

Trwałość biurokratycznej konstrukcji administracji powoduje, że w zmianach wdrażanych współcześnie w tej sferze istotne znaczenie mają **dążenia ukierunkowane na ograniczenie systemowych mankamentów występujących w relacjach biurokratycznych** (Osborne, Gaebler 1994). Formy i wynik realizacji tych dążeń są przedmiotem szczegółowych rozważań w dalszej części tej książki. Już w tym miejscu warto jednak zasygnalizować, że chodzi w tym przypadku przede wszystkim o pokonanie **ograniczeń zwanych nieraz biurokratycznym błędnym kołem**. W ten sposób określany jest mechanizm polegający na tym, że aby organizacja biurokratyczna działała, potrzebne jest rygorystyczne przestrzeganie przepisów, co powoduje, iż urzędnicy uznają wierność literze prawa za nadrzędny, autonomiczny cel. W efekcie administracja traci zdolności przystosowywania się do nowych sytuacji (niemających jeszcze dostatecznego uregulowania w prawie) i staje się strukturą dysfunkcjonalną. W czasach szybkich zmian we wszystkich dziedzinach życia, ten mankament administracji biurokratycznej jest szczególnie dotkliwy. Należy więc dążyć do uzupełniania rozwiązań właściwych państwu administracyjnemu przez regulacje mające na względzie dbałość o standardy etyczne urzędników i zaspokojenie potrzeb obywateli.

Nie mniej ważne staje się pokonanie **trudności z wartościowaniem wyników działań podejmowanych w ramach mechanizmów biurokratycznych**. Jak zauważają krytycy tych mechanizmów, istnieją dwa sposoby organizacji

działań. Pierwszym z nich jest właśnie zarządzanie biurokratyczne, ze swej istoty skostniałe, arbitralne, ukierunkowane na przestrzeganie reguł i zasad, zacierające różnicę między „robić” i „zrobić”. Drugim – zarządzanie oparte na ocenie rezultatów wysiłków, w którym przez bilans nakładów i efektów oraz zysków i strat łatwo zidentyfikować działania błędne i wymagające zaprzestania lub jakościowej korekty. Poszukiwania rozwiązań ukierunkowanych na stworzenie miar efektywności działań administracyjnych prowadzą obecnie, po okresie prób wykorzystywania w ramach koncepcji New Public Management (NPM) kryteriów właściwych strukturom biznesowym, do budowania specjalnych katalogów cech dobrego rządzenia (*good governance*) oraz doskonalenia mechanizmów ewaluacji, w tym szczególnie ewaluacji *ex post*.

Jedną z przesłanek współczesnych zmian wdrażanych w administracji staje się także szukanie sposobów ograniczania **niebezpieczeństwa alienacji osób działających w organizacjach biurokratycznych**. Anthony Giddens i inni orędownicy takiego kierunku modyfikowania stosunków w administracji zwracają uwagę, że wieloletnie funkcjonowanie urzędników „w swoim świecie” oddala ich od świata rzeczywistego i nastawia ich negatywnie do wszystkich projektów zmian naruszających zawodowe interesy grupowe. Fakt ten uzmysławia, jak ważne jest doskonalenie standardów etycznych w administracji oraz budowanie narzędzi utrudniających przekształcanie się urzędników w grupę interesu.

Jeszcze innym zasadniczym problemem struktur biurokratycznych wymagającym klarownych rozstrzygnięć jest **systemowy konflikt między zawodowymi biurokratami i politykami** oraz nakładające na ten konflikt istnienie dwóch porządków i dwóch władz w administracji (programowej i biurokratycznej). Próba rozwiązania tego problemu jest kształtowanie mechanizmów służby cywilnej, określanie wzorców etycznych urzędników oraz standaryzacja procedur decyzyjnych w administracji. Trudno jednak nie podzielać opinii, że jest mało prawdopodobne, aby dało się w praktyce przeprowadzić wyraźną granicę między stanowieniem i wykonawstwem w administracji (Peters 1999, s. 54 i nast.). Biurokraci rozstrzygają bowiem w istotnym stopniu o decyzjach podejmowanych przez ich przełożonych zajmujących stanowiska legitymizowane politycznie. Cieszą się oni uprzywilejowaną pozycją wynikającą ze stabilności zawodowej, z dostępu do informacji i procedur decyzyjnych oraz ze specjalistycznej wiedzy o przedmiocie rozpatrywanych spraw, są dobrze zorganizowani i mają wszelkie warunki, by odgrywać rolę grupy nacisku ukierunkowanej na realizację swoich grupowych i osobistych interesów.

1.2. Administracja jako złożony system

Podjmując próbę prześledzenia głównych kierunków i mechanizmów modernizacyjnych zmian administracji publicznej, trzeba pamiętać, że administracja stanowi złożony system. Składają się nań określone wartości, zasady, normy, cele, standardy, instytucje, formy aktywności, procedury oraz rozwiązania kadrowe. Jest to system wewnątrznie zróżnicowany, a więc wymagający wewnętrznego uporządkowania.

Złożony charakter administracji znajduje odzwierciedlenie już w samym jej układzie strukturalnym. Obok administracji centralnej funkcjonuje bowiem administracja regionalna i lokalna (niejednokrotnie, tak jak w przypadku polskiej gminy i powiatu, dwupoziomowa). Obok administracji państwowej – rządowej i pozarządowej – na poziomie gminy, powiatu i województwa działa administracja samorządu terytorialnego. W systemie administracji odnaleźć można również szereg innych przesłanek wewnętrznego zróżnicowania, by wspomnieć tylko o specyfice administracji zespolonej i niezespolonej, jak też administracji o właściwości ogólnej, branżowej i jednostkowej.

Zróżnicowanie wewnętrzne jest obligatoryjną cechą administracji publicznej, bez względu na to, w jaki sposób będziemy ją definiować. A przypomnieć trzeba, że w doktrynie spotkać się można z definicją funkcjonalną, negatywną (przez wykluczenie), instytucjonalną i celowościową. Mają one oczywiście elementy wspólne – wszystkie odnoszą się do zadań, zakresu aktywności i władczej pozycji państwa oraz do prawa ustanawiającego ustrój, funkcje, zadania, kompetencje i procedury działania administracji, a także do potrzeb i organizacji społeczeństwa.

Zgodnie z **definicją funkcjonalną** administracja jest ujmowana jako funkcja państwa i samorządu terytorialnego polegająca na wykonywaniu zadań publicznych określonych w konstytucji i innych źródłach prawa powszechnie obowiązującego (m.in. J. Boć). W myśl tzw. **definicji negatywnej** administracja obejmuje wszystkie te formy aktywności w domenie publicznej oraz związane z nimi rozwiązania instytucjonalne i kadrowe, które nie są powołane do stanowienia prawa i określania kierunków programowych ani też do wykonywania wymiaru sprawiedliwości (m.in. W. Jellinek, S. Karsznica, O. Mayer). W **definicji instytucjonalnej** podstawowe znaczenie uzyskują struktury organizacyjne w państwie oraz ludzie w nich zatrudnieni i wypełniający zadania publiczne: reglamentacyjne i świadczące oraz organizatorskie – na potrzeby podmiotów kierowniczych i decydenckich (m.in. E. Zieliński). W **definicjach celowościowych** administrację określa się jako zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, pro-

wadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach (m.in. H. Izdebski i M. Kulesza).

Zauważyć trzeba, że w **ujęciu funkcjonalnym, w którym na plan pierwszy wysuwa się samo administrowanie, złożoność administracji ulega pogłębieniu**. W zakresie zainteresowania znajdują się bowiem wówczas także podmioty administrujące spoza klasycznej administracji, które wykonują zadania, a nieraz i funkcje administracji na zasadzie zlecenia lub w ramach kompetencji wskazanych w ustawach (Hauser, Niewiadomski, Wróbel 2011, s. 48). Tak więc w ocenie sytuacji panującej w administracji publicznej i w programowaniu jej zmian trzeba uwzględnić także kwestie dotyczące udziału w administrowaniu podmiotów samorządów zawodowych i gospodarczych, organizacji pożytku publicznego oraz podmiotów gospodarczych działających w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.

Złożoność administracji przejawia się nie tylko w wymiarze strukturalnym. Znajduje ona swój wyraz w zakresie zasad działania, kompetencji, procedur, standardów oraz rozwiązań kadrowych. Złożona struktura administracji powoduje, że zmiany – zarówno te realnie zachodzące, jak i te, które pozostają jedynie w sferze rozważań doktrynalnych, postulatów i projektów – dotyczą wszystkich jej elementów składowych. W efekcie owe zmiany stają się interesujące dla wielu dyscyplin naukowych, a więc należy je rozpatrywać w interdyscyplinarnej perspektywie.

1.3. Administracja publiczna jako instytucja nirozzerwalnie powiązana z państwem

Administracja publiczna pozostaje w **silnych wzajemnych związkach z państwem**. Trzeba tu przywołać pogląd wyrażony – w jakże dobitny sposób – w początku XX wieku przez Feliksa Konecznego: „Bez administracji nie ma państwa” (Koneczny 1999, s. 1). W rozważaniu kwestii rodowodu administracji publicznej należy także uwzględnić fakt, że w ramach państw kształtują się relacje i powiązania rzeczowe oraz normy regulujące owe powiązania (zwykle spisane i mające status aktów normatywnych, rządziej oparte na precedensie), które są poparte sankcją państwa. Samo państwo sytuuje się na pozycjach władczych wobec członków zamieszkującej je wspólnoty, administracji przypada rola wykonywania tej władzy. Pozycja władcza znajduje wyraz nie tylko w możliwości podejmowania decyzji nor-

motwórczych, ale i w uprawnieniu do modyfikowania zachowania członków wspólnoty oraz do stosowania szczególnych środków (w tym przymusu) dla osiągnięcia celów i zamierzonych skutków (Piechocka-Błaszke, Jakubowski 2002, s. 98). Zakres i sposób legitymizowania owych kompetencji władczych jest zróżnicowany. Powszechnie dotyczą one jednak kwestii istotnych dla osiągania celów i zagwarantowania trwałości struktur państwa.

Każde państwo potrzebuje administracji. Przedstawiając rzecz w ujęciu funkcjonalnym, trzeba podkreślić, że w państwie niezbędny jest zespół działań i czynności wykonawczych prowadzonych w sposób ciągły, celowy i planowy na rzecz zaspokajania potrzeb oraz wykonywania zadań i ochrony interesów zaliczonych do domeny publicznej. Natomiast w ujęciu instytucjonalnym należy zaznaczyć, że potrzebne są rozwiązania strukturalne służące zarządzaniu o charakterze wykonawczym (pomocniczym czy wręcz służebnym) wobec założonych celów i kierunków działania.

Ścisły związek administracji publicznej z państwem oznacza, że zakres przedmiotowy, charakter organizacyjny, stopień swobody działania, mechanizmy kontroli i granice odpowiedzialności administracji publicznej pozostają w każdym przypadku **pod silnym wpływem ustroju danego państwa**. Zmiany ustrojowe są skorelowane ze zmianami w systemach administracyjnych poszczególnych państw. Inny model administracji jest charakterystyczny dla państwa władzy, inny zaś dla państwa administracyjnego, socjalnego czy też partycypacyjnego. Trzeba się zgodzić z opinią, że „to, co wydaje się być jedynie administrowaniem, jest głęboko uwikłane w politykę, a osoby, które podejmują decyzje administracyjne, kierują się racjami politycznymi” (Peters 1999, s. 19). Tak więc, powtórzmy, zmiany w administracji są silnie powiązane z procesem transformacji ustrojowej w państwie, a w istocie bardzo często stanowią wręcz element składowy tego procesu.

Dwustronne **powiązania administracji ze zmianami ustrojowymi** widać szczególnie wyraźnie przy porównywaniu rozwiązań właściwych: systemowi totalitarnemu, autorytarnemu i demokratycznemu; monarchii i republice; ustrojowi opartemu na zasadzie jednolitości władzy i na zasadzie trójpodziału i równowagi władz; a także państwom unitarnym, federacyjnym i konfederacyjnym. W całościowych badaniach stanu i dynamiki systemu administracji publicznej należy więc uwzględnić jego tło ustrojowe, w tym rozważyć źródła i podstawowe zasady ustrojowe, sposób legitymizacji władzy, formy i model rządów oraz zakres praw i wolności jednostki w danym państwie.

Istotnym tłem porównań systemów administracji jest występujące **zróżnicowanie rozumienia roli państwa** – przede wszystkim jako instrumentu władzy jednych nad drugimi lub jako narzędzia obsługi potrzeb obywateli. Ważne znaczenie ma również niejednorodność poglądów w sprawie zakresu

spraw, którymi powinno zajmować się państwo. Owe poglądy są – w alternatywnych wariantach – podporządkowane koncepcji wszechobecności lub też pomocniczości państwa.

Punktem wyjścia do konkretnych rozwiązań administracyjnych są dominujące w danym państwie – lub, co ma miejsce częściej, w grupie państw – **doktryny polityczno-prawne**. Różne ujęcia doktrynalne – by tytułem przykładu przywołać liberalizm i konserwatyzm czy też ukształtowane w latach późniejszych doktryny socjalizmu, chrześcijańskiej demokracji i nacjonalizmu – zawierają odmienne wzorce administracji. W dłuższych okresach wpływy poszczególnych doktryn podlegają znacznym zmianom. Ich przewartościowania mają najczęściej ewolucyjny charakter. Liczne elementy doktryn tracących praktyczne znaczenie są adaptowane, często również reinterpretowane i modyfikowane, przez doktryny, które zajmują ich miejsce w przestrzeni publicznej (szerzej zob. Izdebski 2010, s. 11 i nast.).

Współcześnie rozwiązania administracyjne w wielu państwach europejskich kształtują się w coraz większym stopniu **pod wpływem doktrynalnych koncepcji postmodernizmu**, chociaż – co trzeba dostrzegać – w świecie doktryn występuje zjawisko „zaawansowanej konwergencji”, zaś poszczególne kierunki doktrynalne pozostają w relacjach, które można określić jako „chwiejną równowagę” (tamże, s. 15).

Po okresie umacniania się koncepcji państwa samoograniczającego się i redukującego zakres swojej aktywności, dokonuje się obecnie, szczególnie w związku z doświadczeniami kryzysu gospodarczego końca pierwszej dekady XXI wieku, **zwrot w stronę koncepcji państwa aktywnego** w przeciwdziałaniu niesprawnościom rynku i wzmocnieniu rozwoju, ukierunkowanego na potrzeby obywateli oraz uwzględniającego w swoich działaniach konsekwencje rewolucji informatycznej. W tym kontekście należy przyznać, że współczesne państwo jest „terytorialną i polityczną instytucją, która wykorzystując system prawny, gospodarczy i układ stosunków międzynarodowych, sprzyja tworzeniu optymalnych warunków rozwoju cywilizacyjnego danego społeczeństwa” (Osiński 2011, s. 22–23) i że jesteśmy świadkami kształtowania się „negocjacyjnego modelu państwa” (tamże, s. 25). To właśnie w tym obszarze trzeba poszukiwać nowych rozwiązań dotyczących administracji publicznej. W tych poszukiwaniach należy w szczególności uwzględnić rozpiętość modelu państwa: od modelu państwa władzy, przez model państwa administracyjnego i demokratycznego państwa prawa, po model państwa, który Hubert Izdebski określa jako „państwo sieciowe”, stanowiące „współczesny typ państwa obywatelskiego” (2007, s. 189). Na uwagę zasługuje przy tym ważna dla określenia istoty i roli administracji opinia, że podstawową misją współczesnego państwa jest „zarządzanie sieciami tj. stwarzanie warunków

i ułatwianie procesów interakcyjnych w sieciach publicznych i niepublicznych w sposób umożliwiający rozwiązywanie problemów niewystarczającej reprezentacji albo braku reprezentacji oraz artykulację interesów i rozważanie ich w trybie jawnym, transparentnym i zrównoważonym” (tamże). Przyjęcie takiego stanowiska tworzy zapotrzebowanie na poszukiwanie nowej metodologii pomiaru skuteczności i efektywności funkcjonowania sieci administracji publicznej w środowisku współzrządzenia (zob. Modzelewski, Opolski 2014).

1.4. Główne prawidłowości i mechanizmy zmian w administracji publicznej

Nie ma jednej powszechnie obowiązującej teorii zmian modernizacyjnej w administracji publicznej, podobnie jak nie ma jednej teorii administracji. Jerzy Supernat słusznie przypomina, że istnieje obecnie kilka teorii administracji, które pretendują do wyjaśniania prawidłowości jej rozwoju. Wspomniany autor przedstawia osiem – wewnątrznie niejednorodnych, w dużej mierze konkurencyjnych – koncepcji teoretycznych (Supernat 2009, s. 28–36). Pierwszą z nich jest teoria politycznej kontroli administracji, która ma jednak ograniczone zastosowanie w związku z trudnościami praktycznego oddzielenia administracji od polityki. Drugą – teoria polityki biurokratycznej, której założeniem jest polityczność administracji, co znajduje wyraz w przekonaniu, że administracja zawsze pełni rolę polityczną, zaś urzędnicy stają się samodzielnymi aktorami także w procesie decydowania o kierunkach działania administracji. Trzecią – teoria instytucjonalna, która kładzie akcent na rozwiązania i zmiany strukturalne. Czwartą – teoria zarządzania publicznego, czerpiąca z dorobku nauki o zarządzaniu. Piątą – teoria postmodernistyczna, odrzucająca istnienie jakichś prawd absolutnych, a więc w istocie przekreślająca możliwość naukowego podejścia do administracji. Szóstą – teoria decyzyjna, uznająca podejmowanie decyzji za kluczowy element działań administracyjnych i skoncentrowana wokół prawidłowości procesu rozstrzygania. Siódmą – teoria wyboru racjonalnego, oparta na założeniu, że podmioty indywidualne i grupowe w administracji dążą do optymalnej realizacji swoich interesów. Ósmą – koncepcja *governance*, zakładająca, że „sieci współpracujących podmiotów i konkurencyjne siły rynkowe opisują sposoby świadczenia usług publicznych równie dobrze jak biurokracja i hierarchia”, zaś w refleksji dotyczącej administracji uwzględnić trzeba różnorodność „nietradycyjnych procesów i aktorów” (tamże, s. 36).

W sytuacji braku samodzielnej, oryginalnej i cieszącej się powszechnym uznaniem teorii dotyczącej administracji **jesteśmy świadkami prób opanowania tego obszaru badawczego przez przedstawicieli tych dyscyplin naukowych, które akurat znajdują się w ofensywie**. Trzeba zaznaczyć, że z każdą z istniejących koncepcji administracji wiązać się muszą (a przynajmniej – powinny) odmienne teorie modernizacji administracji. Przykładowo koncepcja, którą zaproponowali Osborne i Gaebler (1994), polegająca na zastąpieniu podejścia biurokratycznego do administracji publicznej ujęciem przedsiębiorczym, zawiera też określoną wizję modernizacji administracji. Jak ujęła to Patrycja Suwaj, w miejsce dotychczasowych atrybutów administracji, takich jak: wiosłowanie (w sensie metaforycznym, oczywiście), obsługa, monopol, zorientowanie na przepisy, finansowanie starań, orientacja na swoje potrzeby, wydawanie, leczenie, hierarchia i organizacja, koncepcja ta postuluje ukierunkowanie administracji na: sterowanie, upoważnienie do działania, konkurencję, zorientowanie na misję, finansowanie rezultatów, orientację na klienta, zarabianie, zapobieganie, współpracę zespołową i rynek (Kudrycka, Peters, Suwaj 2009, s. 50–51). Nieco inaczej wygląda projekt modernizacji administracji w koncepcji *good governance*, w której kluczowe znaczenie uzyskują takie pojęcia, jak: praworządność, otwartość i przejrzystość, interaktywność, partnerstwo, partycypacja, odpowiedzialność (rozliczalność), wielopoziomowość, efektywność społeczna, spójność, poziom społecznej inkluzji. Administracja staje się w tym ujęciu elementem *public governance*, określonym przez Jerzego Wilkina jako „publiczne współrządzenie i organizowanie ładu społecznego oraz systemu realizacji działań publicznych” (2013, s. 23). Całkiem nowe impulsy do kształtowania przyszłości administracji daje, jak to już wcześniej odnotowałem, koncepcja państwa sieciowego.

Po okresie bezdyskusyjnego prymatu podejścia ściśle normatywnego mamy od dłuższego czasu w tych kwestiach w Polsce, podobnie jak w innych krajach, wyraźny **zwrot w stronę koncepcji wyprowadzanych z nauki o zarządzaniu**. Znajduje to wyraz w rozwijaniu teorii zarządzania publicznego (Hausner 2008; Kożuch 2004; Frączkiewicz-Wronka 2009) prezentowanej jako najlepszy sposób ujęcia teoretycznej problematyki funkcjonowania administracji. Owa ofensywa ściśle wiąże się z procesami ekonomizacji administracji i próbami wdrażania rozwiązań znanych pod nazwą New Public Management. W ostatnich latach ten kierunek myślenia teoretycznego jest jednak w coraz większym stopniu modyfikowany i dopełniany przez **koncepcje wywodzące się z teorii praw człowieka i obywatela, partycypacji obywatelskiej i dobrego rządzenia** (*good governance*) (Bosiacki, Izdebski, Nelicki, Zachariasz 2010). W tych ujęciach istotnym komponentem prawa do dobrego rządzenia staje się prawo do dobrej administracji, które uzyskuje coraz wyraźniejszy status

normatywny. Aby obraz sytuacji był pełny, trzeba dodać, że próby własnego ujęcia problematyki funkcjonowania administracji podejmują także przedstawiciele innych dyscyplin, w tym przede wszystkim ekonomii i politologii oraz utworzonej niedawno dyscypliny – nauki o polityce publicznej (zob.: Zawicki 2014, Zybala 2012).

Oceniając zarysowaną powyżej sytuację, należy zwrócić uwagę na **pozytywne aspekty wprowadzenia do sektora publicznego zasad teorii organizacji i zarządzania**, szczególnie w porównaniu z poprzednimi koncepcjami ściśle podporządkowanymi uwarunkowaniom politycznym. Nie stanowi to dostatecznego uzasadnienia zamknięcia dalszych poszukiwań własnej teorii modernizacji administracji. Losy koncepcji New Public Management pokazują bowiem dowodnie, że nie da się mechanicznie przenosić zasad i metod działania ze świata biznesu i konkurencyjnej gospodarki wolnorynkowej do sfery publicznej. Modyfikacje ogólnych zasad zarządzania (Griffin 2000; Kisielnicki 2008, s. 45 i nast.), wprowadzane w ramach zarządzania publicznego, stanowią w omawianych kwestiach znaczący postęp, chociaż nie wydają się nadal być rozwiązaniem wszystkich pojawiających się problemów teoretycznych.

Ponieważ jednak opisany wyżej stan wpływów metodologicznych w dużej mierze kształtuje współcześnie teoretyczny kontekst dla projektów dotyczących modernizacji administracji publicznej w Polsce, uzasadnione jest dopełnienie niniejszych rozważań kilkoma uwagami dotyczącymi podejścia badawczego właściwego dla nauki o zarządzaniu, które najmocniej daje o sobie znać w aktualnych projektach modernizacji administracji w Polsce. Podstawowe znaczenie ma w tym przypadku **traktowanie administracji jako organizacji świadczącej usługi publiczne**. W ostatnich latach widać jednak wyraźne przesuwanie się myślenia z tym związanego z ujęcia racjonalności w kategoriach ściśle ekonomicznych i organizacyjnych w kierunku modelu racjonalności uwzględniającego także kryteria społeczno-polityczne i budowanego na podstawie współdziałania i przewodzenia oraz kształtowania koalicji podmiotów publicznych i niepublicznych (Kozuch 2004, s. 79 i nast.). Istotnymi elementami zarządzania publicznego jest też: ukierunkowanie rozwiązań na skuteczność osiągnięcia precyzyjnie ustalonych celów (zarządzanie przez cele), podział całej materii działania na zadania (zarządzanie zadaniami), akcentowanie problemu pomiaru efektywności organizacyjnej administracji (zarządzanie parametryczne), poszukiwanie koncepcji wykorzystania w administracji nowoczesnych metod i narzędzi zarządzania (zarządzanie innowacyjne), dążenie do wykorzystania w ramach koncepcji organizacji uczącej się możliwości technologii wiedzy (zarządzanie przez wiedzę), zastosowanie wobec kadr administracji kryteriów ocen właściwych dla menedżerów

publicznych (zarządzanie menedżerskie), strategiczne zorientowanie działań (zarządzanie strategiczne). W zarządzaniu publicznym dąży się zwykle do wyodrębnienia poziomu projektów i decyzji strategicznych, taktycznych i operacyjnych.

Zmiana w tym ujęciu teoretycznym może dotyczyć strategii, struktury organizacyjnej, technik działania, organizacji zasobów ludzkich. Stanowi ona celowe i świadome działanie i jest traktowana jako funkcja systemu, która polega „na dążeniu do doskonalenia oraz poprawy jego pozycji w otoczeniu” (tamże, s. 117). Ten kierunek myślenia odnaleźć można obecnie także w refleksji dotyczącej zmian w przedsiębiorstwach, traktowanych jako przesłanka sukcesu, w której dostrzega się także społeczne i kulturowe uwarunkowania sukcesu organizacji (zob. Skalik, Kacała 2013). Wydaje się, że najbardziej przydatne dla refleksji dotyczącej zmian w administracji i w sprawie administracji są w Polsce w ramach zarządzania propozycje Jerzego Hausnera, który podkreśla, że „Zarządzanie publiczne nie koncentruje się na utrwalaniu określonego porządku, lecz na skutecznym kierowaniu wieloma i wielokrotnymi zmianami, które – choć niezbędne – nie są ani oczywiste, ani zdeterminowane. Tak rozumiane, zarządzanie publiczne jest fenomenem, którego rozpatrywanie wymaga interdyscyplinarnego podejścia oraz interdyscyplinarnych i wielowątkowych badań” (2008, s. 10). Autor ten, m.in. w nawiązaniu stanowiska Jana Kooimana i Boba Jessopa, podkreśla, że „*governance* w odróżnieniu od *government* ma interakcyjną naturę, a tym samym jego przedmiotem nie jest tylko rząd szerzej rozumiana zwierzchnia władza. *Governance* implikuje uczestnictwo w sprawowaniu władzy wielu różnych podmiotów” (tamże, s. 402), zaś do atrybutów dobrego rządzenia zalicza dyskursywność, racjonalność refleksyjną oraz interaktywność.

W sprawach mechanizmów przekształceń, niezależnie od wszelkich ograniczeń teoretycznych, zauważyć należy na podstawie analizy praktyki, że **zmiany w administracji są najczęściej następstwem zjawisk i procesów, które pojawiają się w otoczeniu administracyjnym**. Są one determinowane przez treść, charakter i sposób instalowania się w przestrzeni społecznej nowych zjawisk i procesów. Dotyczy to uwarunkowań z obszaru wartości, zasad, norm, programów oraz konkretnych nowych zdarzeń o charakterze materialnym. Są to więc głównie przekształcenia o charakterze dostosowawczym, które mają znieść napięcia między administracją i jej otoczeniem społecznym, prawnym, politycznym i ekonomicznym. Z tej ogólnej zasady wyłączyć trzeba jednak zmiany strategiczne, przygotowywane i przeprowadzane z myślą o zdarzeniach w otoczeniu administracji, które dopiero mają nastąpić. W tym przypadku można mówić o wyprzedzaniu potrzeb przyszłości. W jakiej mie-

rze cały proces staje się nie tylko narzędziem dostosowania, ale i kreacji dotyczącej także sytuacji w otoczeniu.

Niejednokrotnie **zmiany mają także również źródła wewnętrzne** i są następstwem zdarzeń zachodzących w samej administracji. W tym przypadku podstawowe znaczenie uzyskują uwarunkowania wynikające z napięć wewnątrzorganizacyjnych oraz impulsy związane z dążeniem do zwiększenia sprawności maszyny administracyjnej. Jak słusznie podkreśla się w literaturze przedmiotu, źródłem zmiany może być między innymi konflikt wewnętrzny w administracji (Raszewska-Skałeczka 2010, s. 23) wynikający z niezgodności wartości, danych, relacji, rozwiązań strukturalnych lub interesów (tamże, s. 29; Suwaj 2009, s. 39 i nast.).

Generalnie ocenić można więc, że najczęstszym **uwarunkowaniem uruchamiania zmian w administracji są pojawiające się w tym obszarze napięcia oraz zjawiska niewydolności**. Dotyczy to przede wszystkim sytuacji, w której przekształcenia w otoczeniu administracji wyprzedzają w dużym stopniu modyfikację rozwiązań występujących w samej administracji. Punktem wyjścia do zmian staje się wówczas świadomość dysfunkcji systemowej lub funkcjonalnej, albo też tylko praktyczna niemożność osiągnięcia określonych celów i realizacji istniejących zadań.

Rekonstruując cechy zmian w administracji zauważyć trzeba także, że owe **przekształcenia mogą przybierać charakter procesowy, mogą jednak też mieć tożsamość gwałtownej, nieraz rewolucyjnej, przemiany**. Mogą one mieć formę działań doskonalących lub też transformacyjnych w zakresie wartości, misji, reguł i procedur funkcjonowania. Działania reformatorskie w administracji mogą mieć charakter makroreformy (dotyczyć całego systemu administracyjnego), mediareformy (obejmować zmiany w obszarze wybranych podmiotów i funkcji) oraz mikroreformy (przebiegać tylko w pojedynczych jednostkach systemu) (por. Knosala, Zacharko, Matan 2002, s. 35). W układzie historycznym przykładów zmian ewolucyjnych dostarczają przykładowo przekształcenia rozwiązań administracyjnych w Prusach i szerzej w państwach Europy Środkowo-Wschodniej, zaś przykładem zmian skoncentrowanych w czasie mogą być gwałtowne następstwa wielkiej rewolucji francuskiej. W obu przypadkach kalendarz i mechanizmy zmian były ściśle związane z odmiennymi ścieżkami przejścia od jednej do drugiej formacji ustrojowej. Nie inaczej było też w latach mniej odległych, by ograniczyć się do przypomnienia tytułem przykładu odrębnych ścieżek zmian transformacyjnych w Polsce i Rumunii na początku ostatniej dekady XX wieku.

Współcześnie dla mechanizmów zmian w analizowanej tu dziedzinie istotne znaczenie ma fakt, że **hierarchiczny charakter administracji jest w tych sprawach w coraz większym stopniu uzupełniany rozwiązaniami sieciowymi**.

Nadal jednak większość systemowych zmian w tej dziedzinie jest wprowadzanych na podstawie decyzji organów usytuowanych na szczycie układu kompetencyjnego. Dzieje się tak także za sprawą tego, że liczne zmiany wymagają decyzji organów władzy ustawodawczej i wiążą się z nowelizacją stanu prawnego. I tu jednak ma zastosowanie ogólna prawidłowość, że jakość decyzji dotyczących owych zmian wzrasta wówczas, gdy wyposażeni w kompetencje decydenci korzystają ze swoich uprawnień w kontakcie merytorycznym z tymi, których te zmiany dotyczą i którzy będą je wdrażać. Jako wartość traktować trzeba w tym kontekście funkcjonowanie drożnych, obustronnych kontaktów między podmiotami usytuowanymi na różnych szczeblach struktury hierarchicznej. Tylko taki model decydowania prowadzi bowiem do optymalizacji treści nowych rozwiązań oraz do mobilizacji zasobów wykonawczych. Skuteczna zmiana systemowa w administracji publicznej uzależniona jest bowiem od zdolności zmobilizowania zasobów niezbędnych do zabezpieczenia tej zmiany na poziomie kreacji programowej (w sferze koncepcji), organizacyjnej (w sferze logistyki), formalnoprawnej (w sferze rozstrzygnięć normatywnych) i praktycznej (w sferze implementacji). Harmonizowanie podejścia indukcyjnego i dedukcyjnego zapobiega patologicznej sytuacji w decydowaniu, w której zostaje zerwana więź między celami strategicznymi i szczegółowymi, zaś rozstrzygnięcie spraw pozostających w istotnych wzajemnych związkach odbywa się bez uwzględnienia owych związków. W takim modelu działania formalny decydujący centralny staje się bardziej animatorem niż samodzielny decydujący (Calame 2012, s. 18).

Zauważyć wypada, że w celu spełnienia w ramach działań modernizacyjnych wymagań wynikających z procesowego charakteru zmian w administracji, pożyteczne może być odpowiednie wykorzystanie doświadczeń zebranych w trakcie operacyjnego zarządzania projektami w dużych przedsiębiorstwach, które stanowią złożone organizacje. Dotyczy to fazy planowania, wyboru wariantów dopuszczalnych, harmonogramowania działań, szeregowania zadań, wspomaganie eksperckiego, reagowania na zakłócenia, wielokryterialnej oceny oraz interpretacji wyników (proponując takiego systemowego działania w przedsiębiorstwie zob.: Knosala, Łapuńka 2014 oraz – w odniesieniu do zarządzania projektami w ramach modelu opartego na myśleniu systemowym i sieciowym – Kopczyński 2014).

Szczegółowy sposób przeprowadzania zmian w administracji jest silnie uwarunkowany sytuacją w danym państwie. Przykład stanowić może kalendarz zmian w administracji w II Rzeczypospolitej warunkowany potrzebą unifikacji kilku systemów administracyjnych odziedziczonych po okresie zaborów, albo też sposób przeprowadzania zmian w administracji po prze-

łomie politycznym 1989 r. Wielość powiązań występujących między administracją publiczną i różnymi obszarami życia społecznego, ekonomicznego i politycznego w państwie powoduje, że **konceptje zmian modernizacyjnych bazujące na pomyśle mechanicznego przeniesienia rozwiązań z innych państw są często mało przydatne** w praktyce. Nie likwiduje to oczywiście potrzeby porównań, które, w nieco podobnej procedurze jak powszechnie stosowany już w biznesie benchmarking, mogą prowadzić do wykrywania lepszych rozwiązań i planowania na tym tle swoich własnych działań. Owe zagraniczne wzory mogą stanowić najwyżej punkt wyjścia dla opracowania własnej projekcji działań. Ograniczenia dotyczą w tym przypadku w pierwszej kolejności kalendarza zmian. Mogą one jednak dotyczyć także treści podejmowanych działań.

1.5. Modernizacja administracji jako narzędzie poprawy jakości państwa i przestrzeni publicznej

Silne powiązanie administracji z państwem powoduje, że nie można oczekiwać poprawy jakości państwa i przestrzeni publicznej bez poprawy standardów działania administracji publicznej. **Właściwa jakość administracji jest jednym z warunków rządzenia wysokiej jakości.** Okoliczność ta powoduje, że systemowa i funkcjonalna modernizacja administracji uzyskuje znaczenie wykraczające zdecydowanie poza sferę ściśle administracyjną. Nie jest przypadkiem, że w literaturze „prawo do dobrej administracji zestawia się z prawem do dobrego rządzenia” (Bosiacki 2010, s. 51), zaś prawo do dobrego rządzenia traktuje się jako „podstawowe prawo trzeciej generacji” (Izdebski 2010, s. 29).

W ramach procesu modernizacji niezbędne staje tworzenie warunków do tego, aby administracja miała opanowane na możliwie wysokim poziomie **zdolności systemowe** w zakresie: pozyskiwania informacji i zarządzania nimi w czasie rzeczywistym, programowania i realizowania wspólnych działań, kreatywnego pokonywania napięć, wzmacniania synergii wewnątrz systemu organizacyjnego, skutecznej implementacji decyzji oraz sprawnej komunikacji społecznej.

Administracja stanowi swoistą maszynę decyzyjną, w ramach której permanentnie dochodzi do różnorodnych rozstrzygnięć. W efekcie działania modernizacyjne w zakresie administracji muszą też być **ukierunkowane na poprawę zdolności procesowych**, które związane są z: generowaniem

inicjatyw, analizą i selekcją inicjatyw, przygotowaniem projektów decyzji, uzgadnianiem i konsultacją przygotowywanych decyzji, oceną formalno-prawną projektów rozstrzygnięć, procedurami, zasadami ogłaszania decyzji odpowiadającymi wymaganiom formalnym i merytorycznym oraz skuteczną i efektywną implementacją, a także odpowiednią reakcją na wyniki podejmowanych działań, w tym z umiejętnością wdrożenia mechanizmów korygujących podjęte działania.

Modernizacja ma charakter procesu. Jej efekty są weryfikowane w praktyce. Analizy procesu decyzyjnego w sprawach modernizacji administracji nie można w związku z tym przerwać na etapie podjęcia decyzji. Coraz większe znaczenie ma właściwe poinformowanie o dokonanym rozstrzygnięciu. Nie chodzi przy tym tylko o informacje, które są wymagane przepisami prawa, ale i o działania mające spowodować lepsze zrozumienie podjętej decyzji, jej społeczną aprobatę, czy też wręcz jej społeczną promocję. Liczne doświadczenia pokazują, że także w fazie implementacji zmian może dojść do deformacji wdrażanej koncepcji w sposób, który osłabia lub znosi możliwość uzyskania założonych efektów. Ten etap decydowania w sposób naturalny musi być objęty szczególną uwagą przy działaniach modernizacyjnych.

Zmiany w administracji publicznej, jeśli mają wpisywać się w proces poprawy jakości państwa i przestrzeni publicznej, muszą uwzględniać impulsy wynikające z zachodzących współcześnie megazmian. Chodzi w tym przypadku nie tylko o właściwe reagowanie na zmiany, które już zaszły, tym samym zaś o właściwe uwzględnianie wynikających z nich nowych wyzwań, obowiązków i możliwości działania. Rzeczą rozstrzygającą jest zdolność wyprzedzającego przewidywania kierunków zmian, które są wielce prawdopodobne w przyszłości i **przygotowywanie administracji do podolania wyzwaniom, które dopiero się pojawiają**. To zaś wymaga od decydentów określających dziś kształt funkcjonalny i instytucjonalny administracji doskonalenia zdolności działania strategicznego w perspektywie średniookresowej i długookresowej.

1.6. Administracja publiczna jako podmiot podlegający wielokryterialnym ocenom

Mówiąc o administracji wysokiej jakości uwzględniać trzeba zmienność ocen dotyczących tej dziedziny przestrzeni publicznej. **W historii** oceny administracji przez długie lata wyznaczone były przede wszystkim przez jej skuteczność w zapewnieniu potrzeb materialnych władcy. Na tym tle

uksztaltowała się kameralistyka jako dyscyplina wspomagająca poszukiwanie najlepszych rozwiązań w tym zakresie. Z czasem podstawowym celem działania administracji stała się ochrona całości interesów publicznych władcy. Znalazło to odzwierciedlenie w powstaniu nauki o policji zajmującej się pod tym kątem optymalną organizacją funkcji państwa. Upowszechnienie się koncepcji państwa prawnego, działającego na podstawie i w celu wypełniania wymagań prawa, ukierunkowało oceny administracji na wykonywanie prawa. Pojawienie się koncepcji państwa usług publicznych powiązało oceny administracji z dostępnością i jakością tych usług.

Współcześnie liczba kryteriów stanowiących podstawę oceny administracji publicznej ulega zwiększeniu. Obok kryteriów prawnych, które wyznaczone są przez konieczność dochowania legalności w sferze treści, formy i procedur działań, pojawiły się wraz z upływem kolejnych dziesięcioleci nowe podstawy wartościowania. Dziś są nimi kryteria: aksjologiczne (związane z odniesieniami do uznanych i głoszonych wartości), etyczne (powiązane z koniecznością eliminowania sytuacji moralnie nagannych), społeczne (określone przez wymóg wyważenia możliwości zaspokojenia potrzeb różnych grup społecznych oraz potrzeb teraźniejszości i przyszłości), polityczne (uksztaltowane przez konieczność zapewnienia podejmowanym działaniom niezbędnego poparcia politycznego w systemie politycznym i organach stanowienia prawa), ekonomiczne (obejmujące wyzwania dopuszczalności i efektywności finansowej), prakseologiczne (skupione wokół wymogów działania sprawnego, efektywnego i skutecznego), wynikające ze zobowiązań umownych (międzynarodowych i społecznych), komunikacyjne (dotyczące zdolności w sferze kształtowania przekazu, wyjaśnienia, dialogu i przekonywania).

Zachodzące zmiany powodują, że **dzisiejsze wymagania stawiane** administracji mają w coraz większym stopniu charakter jakościowy, a nie zaś wyłącznie formalny. Sprowadzają się one, jak to już wcześniej wskazano w tym rozdziale, do postulatów działania: praworządnego, przejrzystego, efektywnego, odpowiedzialnego, poddającego się rozliczeniu oraz interaktywnego. Tłem dla wartościowania produktów administracji (tzn. szeroko rozumianych decyzji), a także samej administracji (w tym zasad i stylu jej funkcjonowania) stają się więc kryteria dobrego rządzenia. W efekcie przy ocenie stanu spraw administracyjnych, którego diagnoza stanowi jeden z punktów wyjścia dla modernizacji tego fragmentu przestrzeni publicznej, pojawiają się współcześnie takie kryteria jak: przejrzystość rynków i transakcji, poziom i kontrola korupcji, zakres swobód obywatelskich, poziom wolności gospodarczej, efektywność jakości usług publicznych. Wartościowanie w tym zakresie przeprowadzane jest w coraz większej ilości spraw na szerszym tle. Przykładowo koszty administracji liczone są już nie tylko przez

zestawienie wydatków budżetowych na samą administrację, ale także kosztów jakie muszą ponieść obywatele i inne podmioty usytuowane poza sferą publiczną w związku z ich stosunkami z instytucjami administracji publicznej (m.in. dotyczącymi obowiązków informacyjnych i sprawozdawczych).

1.7. Zmiany modernizacyjne w administracji publicznej jako wzywianie dla decydentów publicznych

Zmiany modernizacyjne w administracji, chociaż formalnie dotyczą rozwiązań normatywnych i praktyki funkcjonowania instytucji, procedur i rozwiązań kadrowych, **mają w swojej istocie charakter społeczny**. Zdecydowanie wykraczają najczęściej poza kwestie o charakterze wewnętrznym i technologicznym. Takie ujęcie pojęcia zmiany, charakterystyczne dla refleksji politologicznej, powoduje, że przedmiotem zainteresowania uczynić trzeba w badaniach modernizacji także problematykę modyfikacji misji administracji, zasad stosunków administracji z obywatelami oraz relacji między administracją i realizacją celów oraz interesów społecznych. Jak słusznie zauważyła to była przewodnicząca Szkoły Służby Cywilnej Kanady Jocelyne Bourgon, w reformach sektora publicznego ma miejsce spotkanie się efektów systemowych (dotyczących bezpośrednio administracji) i społecznych (określonych przez wpływ na sposób realizacji interesów obywateli). Efekty w sferze polityki publicznej nakładają się w tym przypadku z efektami w sferze obywatelskiej (Bourgon 2012, s. 25).

W ramach zmian modernizacyjnych następuje **proces demontażu starych rozwiązań oraz tworzenia i umacniania nowych reguł oraz nowej praktyki**. Na uwagę zasługuje fakt, że nie jest to proces zamknięty, jeśli chodzi o katalog szczegółowych rozwiązań docelowych. Dynamika uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych tego procesu powoduje, że i on sam podlega modyfikacjom w trakcie realizacji i w istocie należy nań patrzeć bardziej jak na stan permanentny niż na zamkniętą w czasie i obszarze przedmiotowym operację. Wyraźniejsze, chociaż także zmienne, są dla tego procesu identyfikacje ideowe i programowe niż technologiczne.

W świecie administracji podstawowe znaczenie dla umocnienia nowych reguł ma ich **instytucjonalizacja**, która, jak podkreśla Witold Morawski, ze swojej istoty polega na „kształtowaniu się nowych wzorów odnoszenia się ludzi do ludzi, ludzi do instytucji, instytucji do ludzi i instytucji do instytucji” (Morawski 2000, s. 17). Administracja publiczna działa przy wykorzystaniu

rozbudowanej i sformalizowanej infrastruktury instytucjonalnej, która tworzy całość o określonej strukturze wewnętrznej, w ramach której zlokalizowane są liczne podsystemy. Owa infrastruktura stanowi istotne uwarunkowanie współdecydujące o faktycznym przebiegu i wynikach funkcjonowania administracji. Jej kształt ma wpływ na jakości podejmowanych decyzji. Nie ulega bowiem wątpliwości, że instytucje są nie tylko miejscem prowadzenia procesów decyzyjnych, ale i aktywnymi uczestnikami tych procesów. Podzielić trzeba ocenę, że instytucjonalna struktura, w ramach której odbywa się dana działalność, oddziałuje na rzeczywiste procesy tam prowadzone (March, Olsen 2005, s. 27).

Modernizacja administracji tworzy liczne wymagania w stosunku do decydentów publicznych. Są to m.in. **wyzwania o charakterze intelektualnym**, które wiążą się z koniecznością identyfikacji problemów oraz zdolnością określenia celów i środków, wartościowania wariantów i tworzenia programów. Odrębną grupę wyzwań stanowią **zadania organizacyjno-logistyczne**, które są związane z koniecznością zabezpieczenia realizacyjnego i zagwarantowaniem działania w czasie rzeczywistym oraz stworzeniem systemu ewaluacji postępu zmian, a następnie ewaluacji ex post. Modernizacja administracji tworzy także **wyzwania o charakterze politycznym**, które są związane z zapewnieniem przywództwa i poparcia w systemie decyzyjnym państwa oraz poparcia społecznego. Pojawiają się także **wyzwania o charakterze finansowym**, związane z zabezpieczeniem ścieżek finansowania w systemie zadaniowym. Modernizacja administracji wymaga również mobilizacji wszystkich zasobów, co tworzy **wyzwania o charakterze świadomościowym**, które są związane ze zdobywaniem poparcia dla zmian i kształtowaniem właściwego obrazu podejmowanych działań. Nie mniej ważne są **wyzwania o charakterze komunikacyjnym**, które są związane z opanowaniem reguł komunikowania społecznego oraz wykazaniem się zdolnościami nadawania znaczenia faktom.

W sprawach modernizacji administracji, tak jak w innych kwestiach związanych współcześnie z rządzeniem, na decydentach politycznych ciąży **obowiązek kształtowania państwa zorientowanego na uzyskiwanie efektów razem z obywatelami**. Jak zauważa Jocelyne Bourgon, znajduje to wyraz w tym, że państwa stają się: „inicjatorami działającymi w ramach odpowiedzialności zbiorowej; partnerami wykorzystującymi swoją władzę (...) w celu wsparcia udziału innych podmiotów; moderatorami (...); podmiotami współpracującymi z innymi jednostkami w celu koordynacji decyzji i wdrożenia uzgodnionych środków; obrońcami i strażnikami chroniącymi interes zbiorowy, posiadającymi uprawnienia do ingerowania w kurs i do jego zmiany, jeśli wymaga tego interes publiczny; przywódcami szukającymi zbieżności i rozwiązań zdroworozsądkowych w odniesieniu do wyznaczonych zadań” (Bourgon 2012, s. 32).

Szczególnie ważne wyzwanie dla decydentów publicznych wiąże się z faktem, że **reformy sfery publicznej nie powinny mieć tylko charakteru reaktywnego**. Muszą one, przez ukierunkowanie strategiczne, być formą zarządzania przyszłością w kontekście projekcji rozwoju sytuacji. Niezbędnym warunkiem takiego działania jest rozwój zdolności prognostycznych i analitycznych.

Jak to jeszcze będzie szerzej ukazane w końcowej części tej książki, **zmiany modernizacyjne w administracji napotykają zwykle liczne przeszkody**. Po pierwsze – prawdziwa zmiana zawsze narusza czyjeś interesy i przyzwyczajenia. Zachodzi ona bowiem w każdym przypadku w ukształtowanym środowisku instytucjonalnym, kompetencyjnym, personalnym, politycznym i społecznym. Niejednokrotnie dotyczyć może interesów grupowych urzędników, którzy mają w praktyce liczne narzędzia ograniczania wdrażania nowych rozwiązań. Bardzo często beneficjentami rozwiązań wymagających zmian mogą też być różne podmioty polityki i grupy interesu partykularnego. Ma tu zastosowanie ogólna zasada, że „Najczęściej działanie starych instytucji uznaje się za opóźniające wyłonienie się nowego systemu” (Morawski 2000, s. 19). Po wtóre – zmiana niesie zwykle przejściowe zakłócenia w funkcjonowaniu dotychczasowych rozwiązań przy równoczesnym braku automatycznego zharmonizowania z nimi nowych regulacji. Rodzi to niebezpieczeństwo chaosu, a co najmniej narusza równowagę wewnątrz systemu. Problem ten jest szczególnie widoczny wówczas, gdy powodzenie nowych rozwiązań jest mocno uzależnione od przyzwyczajzeń i mentalności ludzi, które podlegają modyfikacjom o wiele wolniej niż prawo i reguły organizacyjne. Po trzecie – nowe rozwiązania mogą niejednokrotnie, bez względu na ich merytoryczne uzasadnienie, prowadzić do tworzenia dodatkowych struktur organizacyjnych i przejściowo generować dodatkowe wydatki. W sposób oczywisty może to prowadzić do wykorzystywania wdrażanych projektów do oskarżania władz o rozbudowę administracji. Po czwarte – zmiany wymagają najczęściej dodatkowych środków na ich sfinansowanie. W warunkach napięć w finansach publicznych pojawiają się zwykle inne konkurencyjne cele wymagające pilnego sfinansowania. Po piąte – zmiany wymagają minimalnego przyzwolenia dla podejmowania działań mających cechy eksperymentu. Nawet najlepiej przemyślane projekty mogą zakończyć się niepowodzeniem. Gotowość wzięcia na siebie ryzyka z tym się wiążącego oraz umiejętność modyfikacji rozwiązań, które okazały się w praktyce obciążone błędem stanowią kolejne wyzwania, które stają przed decydentami publicznymi w kontekście modernizacji administracji. Indeks tych barier to jednocześnie zestaw wyzwań dla decydentów publicznych.

1.8. Polityki administracyjne jako narzędzie intencjonalnych zmian w administracji publicznej

Tak, jak to już wskazano we wstępie do tej książki, **istota polityki administracyjnej** jest w literaturze rozumiana w sposób zróżnicowany. Raz jest ona wiązana z działaniami podejmowanymi wobec administracji przez inne podmioty (tzn. polityką kształtowania administracji publicznej), innym razem jest ona sprowadzana do zasad i prawidłowości znajdujących swój wyraz w aktywności samej administracji (tzn. polityce wykonywanej przez administrację) (Jeżewski 2002, s. 309–311; tenże 2004, s. 315–316; zob. też: Leoński 1972, s. 55; Łukasiewicz 2008; Niżnik-Dobosz 2009, s. 372). W refleksji na ten temat odnaleźć można także próbę wyodrębnienia „ustrojowej polityki administracyjnej”, rozumianej jako zbiór „działań dotyczących osiągnięcia celów związanych z ustrojem administracji publicznej” (Szreniawski 2012, s. 9 i nast.). Odrębne ujęcia dotyczą używania pojęcia polityki administracyjnej w odniesieniu do określonej nauki, a nie dla oznaczenia określonego zakresu działania.

Podział na politykę wobec administracji i politykę administracji spotyka się w doktrynie z różnymi ocenami. Przykładowo Michał Kulesza i Dawid Sześciło uznali, że podział taki „można ocenić jako istotny poznawczo, ale w praktyce nieco mylący, bowiem «polityka wobec administracji» stanowi przecież klasyczne zagadnienie nauki o administracji i zarazem jej zwieńczenie” (Kulesza, Sześciło 2013, s. 17). Uzasadnione wydaje się na tym tle wyrażenie opinii, że istnieje silnie zakreślone pole wspólne obu wskazanych wyżej sposobów rozumienia polityki administracyjnej. W każdym bowiem ujęciu rzecz dotyczy określonych wyborów programowych, celów, kierunków, zasad, standardów, form, technik i procedur działania administracji. W przypadku polityki wobec administracji dotyczyć to będzie rozwiązań postulowanych i projektowanych, działań przybierających formę norm prawa wyznaczających ramy funkcjonowania administracji oraz rozwiązań wdrażanych w praktyce. W «polityce» administracji na plan pierwszy wysuwają się działania faktycznie realizowane w ramach aktywności zarządczej i wdrożeniowej przez podmioty administracyjne. Między obu tymi tożsamościami polityki administracyjnej w sposób naturalny występuje wzajemne przenikanie”.

W sytuacji zróżnicowanego rozumienia tego pojęcia wypada powtórzyć, że **przez politykę administracyjną traktowana jest w przyjętym w tej książce ujęciu przede wszystkim świadoma i celowa działalność zmierzająca do ukształtowania określonego stanu rzeczy w sferze administracji oraz w relacjach administracji z otoczeniem.** W ujęciu modelowym podstawą aktyw-

ności są w tym przypadku diagnozy i oceny istniejącej sytuacji w dziedzinie administracji oraz wyobrażenia dotyczące optymalnego kształtu i funkcjonowania administracji publicznej (składające się na swoistą wizję rozwiązań doskonałych), a także projekcje działań, których podjęcie jest niezbędne, aby urzeczywistnić, a przynajmniej przybliżyć, w tej dziedzinie stan uznany za pożądany. Fundamentalne znaczenie dla polityki administracyjnej mają więc oceny, programy i strategie oraz rozwiązania normatywne dotyczące administracji. Nie mniej istotne powinny być opinie i postulaty ośrodków naukowych zajmujących się tą problematyką oraz stanowiska prezentowane przez podmioty opiniotwórcze.

W praktyce może się okazać, że – w niezgodzie z powyższym ujęciem modelowym polityki administracyjnej – faktycznie realizowana polityka wobec administracji nie zawsze musi być przemyślana i programowo uporządkowana, a może być zbiorem działań przypadkowych lub wewnątrznie niespójnych. Zauważyć więc trzeba, że **zmiany w administracji podlegają również wartościowaniu i nie każda z nich może być uznana za działanie modernizacyjne**, które zwiększają zdolności systemowe i funkcjonalne.

Wielokryterialność ocen administracji powoduje, że **projekty modernizacji administracji muszą spełnić jednocześnie wiele warunków**, co jak podkreśla Pierre Calame w swojej refleksji na temat zarządzania zmianą w administracji, stanowi jedną z głównych trudności, które pojawiają w procesie reform (Calame 2012, s. 12). Warunkiem niezbędnym uzyskania wyników wysokiej jakości jest w przypadku modernizacji administracji podejście strategiczne i analityczne oraz posiadanie umiejętności działania spójnego i skoordynowanego wewnątrznie. Do **wartościowania polityki administracyjnej** mają zastosowanie klasyczne kryteria i narzędzia ewaluacji wykorzystywane do oceny jakości i efektywności innych programów, projektów i polityk. Podstawowe znaczenie mają również w tym przypadku kryteria stosowności, skuteczności, trwałości efektów, efektywności i użyteczności.

Jeśli zaakceptujemy określenie, że polityka publiczna to „zamierzony i celowy proces zmierzający do realizacji ogólnych założeń w poszczególnych obszarach życia publicznego (oświata, nauka, zdrowie publiczne, pomoc społeczna, ochrona środowiska itd.), które mogą wynikać z «polityki» rządzących (na poziomie centralnym lub terenowym), zaś ich celem jest zaspakajanie potrzeb społecznych (np. w przypadku polityki w zakresie ochrony zdrowia), lub szerzej – potrzeb i interesów państwa, a tym samym potrzeb społecznych (np. polityka w zakresie bezpieczeństwa publicznego)” (Suwaj, Szczepankowski 2009, s. 305), wówczas **polityka administracyjna musi być traktowana jako ważny element polityki publicznej państwa**. W tym

kontekście umiejscawiane są w tej publikacji działania wobec administracji podejmowane przez inne podmioty, w tym przede wszystkim przez organy władzy ustawodawczej w państwie, a także aktywność modernizacyjna różnych podmiotów administracji.

Polityka administracyjna w każdym przypadku odzwierciedla wybory i preferencje polityczne. Zmiany w administracji mają bowiem zawsze znaczenie polityczne, a niejednokrotnie mają one też charakter polityczny. Są one także z reguły przedmiotem decyzji politycznych (Pietraś 1998; Rydlewski 2014). Polityka administracyjna znajduje swoje odzwierciedlenie w równej mierze w treściach programów podmiotów politycznych uczestniczących w walce o uzyskanie udziału we władzy publicznej, co i podmiotów, które w wykonywaniu tej władzy już uczestniczą. W pierwszym z tych przypadków owa polityka przybiera formę projekcji programowej oraz określonych żądań i postulatów, w drugim natomiast przypadku znajduje ona także swoją normatywną artykulację w treści prawa ustrojowego i administracyjnego oraz uzyskuje potwierdzenie w praktycznych działaniach. Politologowi trudno byłoby w związku z tym przystać na sprowadzanie polityki administracyjnej wyłącznie do wymiaru prawnego. A takie właśnie ujęcie proponował Michał Kulesza oceniając, że „istota polityki administracyjnej polega przede wszystkim na ustaleniu najbardziej w danej dziedzinie przydatnych (skutecznych) metod regulacji prawnej i określaniu najefektywniejszych sposobów działania administracji, sposobów dopuszczalnych w istniejących uwarunkowaniach prawnych. Chodzi zatem o optymalne ujęcie prawnego wyrazu polityki państwa – o prawną instrumentalizację polityki wewnętrznej w ogólności i w sprawach szczegółowych” (Kulesza 1997, s. 337). Podzielić trzeba pogląd, że polityka administracyjna obejmuje również takie działania jak „dawanie rad jak administrować, jak powinna wyglądać administracja teraz i w przyszłości, jak kształtować administrację, czy też jak tworzyć wizerunek administracji”, a także, że jej stałym elementem jest wartościowanie i ocenianie, zaś w jej zakresie znajduje się też wyznaczanie celów i form działania administracji „przy uwzględnieniu istniejących i potencjalnych uwarunkowań funkcjonowania administracji” (Szreniawski 2012, s. 39).

Polityka administracyjna urzeczywistnia się w konkretnych, cechujących się pod względem przedmiotowym pewną odrębnością, politykach szczegółowych, które kształtowane są w układzie działowym lub funkcjonalnym i które powinny stanowić spójną całość. Współcześnie, co wcześniej zostało w tej publikacji zauważone, jako takie **względnie odrębne części polityki administracyjnej** (którym przydaje się w tej książce miano polityk administracyjnych) sytuują się w pierwszej kolejności polityki: włączenia do wykonywania zadań administracyjnych podmiotów spoza klasycznych podmiotów administracji,

decentralizacji, dekoncentracji, regionalizacji, zespolenia terytorialnego, profesjonalizacji, przejrzystości, rzetelności, bezstronności, odpowiedzialności, uspołecznienia procesów decyzyjnych, ekonomizacji, informatyzacji, innowacyjności i europeizacji. W ramach współczesnych polityk administracyjnych prowadzonych w państwach członkowskich Unii Europejskiej podstawowe znaczenie uzyskują w przypadku administracji: społeczne przeorientowanie misji, zabezpieczanie przed patologicznymi zagrożeniami konfliktu interesów, prakseologiczne przebudowywanie zasad działania i wartościowania oraz proinnowacyjne i strategiczne ukierunkowanie administracji, uruchomienie w administracji systemowego zarządzania jakością i przygotowanie jej do wypełniania zadań w warunkach napięć i zmienności oraz w sytuacji kształtowania wspólnej europejskiej przestrzeni administracyjnej.

1.9. Zmiany w administracji publicznej jako przedmiot badań w Polsce

Zainteresowanie zmianami w administracji wykracza poza nauki prawne. Jest to następstwem faktu, że ustrój konstytucyjny państwa i system prawa stanowią ważne, ale nie jedyne czynniki decydujące o kierunku i zakresie oraz procedurze zmian zachodzących w administracji. Nie mniej ważne są uwarunkowania usytuowane w innych segmentach środowiska, w którym działa administracja publiczna. Dotyczy to przede wszystkim przesłanek społecznych, politycznych, ekonomicznych oraz kwestii związanych z komunikowaniem społecznym.

W efekcie zmiany w administracji stają się bardzo istotnym tematem badań różnych dyscyplin naukowych. Jak to już wcześniej zasygnalizowano, można nawet odnieść wrażenie, że badacze z obszaru poszczególnych dyscyplin konkurują między sobą o prawo do zajmowania się tą problematyką. Dotyczy to w szczególności przedstawicieli zarządzania, nauk prawnych i ekonomii. Podzielić trzeba stanowisko, że w tych sprawach należy unikać „logomachii”, tzn. wojny o słowa (Izdebski 2010, s. 11.). Przyjąć trzeba, że zajmowanie się zmianami w administracji stanowi statutową powinność różnych dyscyplin. W zależności od tego, w ramach jakiej dziedziny nauki badania te są podejmowane, pojawiają się przecież odrębne punkty zainteresowania, główne pytania oraz konteksty. Swoją specyfikę mają w tym przypadku również badania politologiczne zmian w administracji, w których podstawowe punkty odniesienia wyznaczają zagadnienia wiążące się z uży-

skiwaniem i sprawowaniem władzy politycznej i publicznej, a więc w istocie także z wykonywaniem polityk publicznych. I tu jednak kształtować się zdaje sytuacja ostrej konkurencji z badaczami ukształtowanej niedawno jako dyscyplina naukowa polityki publicznej.

Badania dotyczące omawianych tu kwestii mają – jak zawsze w przypadku refleksji naukowej – swoją wartość samoistną. Poszerzają one wiedzę na temat istoty, historii, uwarunkowań, mechanizmów, kierunków zmian dotyczących administracji oraz ich powiązań z innymi obszarami życia społecznego, politycznego i gospodarczego. Pozwalają tym samym w efekcie lepiej rozumieć rzeczywistość. **Owe badania mają także w coraz większym stopniu swoją wartość praktyczną.** Ich wyniki, zawierające oceny, podpowiedzi i ukierunkowania, stanowią inspirację do prowadzenia określonych działań w ramach polityki administracyjnej oraz mogą tworzyć narzędzia do rozwiązywania określonych problemów pojawiających się w ramach uprawiania tej polityki.

Intensywność badań istotnych dla programowania, wartościowania i prowadzenia modernizacji administracji publicznej współcześnie wyraźnie wzrasta. Potwierdzenie tego można znaleźć w coraz liczniejszych publikacjach na tematy administracji traktowanej jako obszar ciągłości i zmian oraz przedmiot polityki publicznej. Całościowe ujęcie tego problemu nakazuje przy tym uwzględnienie w równej mierze tych rozważań, które są ukierunkowane na zagadnienia zmiany i modernizacji w administracji, jak i takich które dotyczą tych kwestii tylko pośrednio. Zauważyć należy, że także w Polsce pojawiają się liczne pozycje książkowe, które przynoszą treści istotne w kontekście programowania i prowadzenia modernizacji administracji publicznej. Wzrost liczby publikacji pomocnych w kontekście rozpatrywania zagadnienia ciągłości i zmiany oraz modernizacji widoczny jest też w ostatnich latach także w sprawach dotyczących poszczególnych obszarów administracji. Obszerną dokumentację tych ocen odnaleźć można w literaturze przywołanej w tej publikacji.

Praktyczne **znaczenie badań i publikacji naukowych dotyczących polityki administracyjnej uzależnione jest od intensywności i jakości przepływów między ośrodkami władzy publicznej i nauki.** Poprawa sytuacji w tej dziedzinie jest w równej mierze warunkiem właściwej polityki administracyjnej, co i jej elementem. Jak to zostanie jeszcze pokazane w dalszej części tej publikacji, nie jest to zadanie łatwe, ale i w tej dziedzinie można zarejestrować w ostatnich latach pozytywne zmiany, które są związane głównie z programami finansowanymi ze środków europejskich oraz aktywnością analityczną stanowiącego zaplecze Szefa Służby Cywilnej zespołu departamentu służby cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, która znajduje swój wyraz m.in. na łamach „Przeglądu Służby Cywilnej”.

ROZDZIAŁ II

Polityka administracyjna w Polsce w okresie po 1989 r.

Rozwiązania wdrażane obecnie oraz planowane w trakcie procesu modernizacji administracji publicznej w Polsce zostaną ukazane szczegółowo w dalszych częściach tej książki. W tym fragmencie opracowania dokonana zostanie natomiast w ujęciu procesowym ogólna prezentacja tła, kalendarza, kierunków, podstawowych elementów oraz słabych punktów w dotychczasowych zmianach w administracji publicznej w Polsce po 1989 r.

2.1. Tło zmian dotyczących administracji publicznej w Polsce po 1989 r.

Zmiany w sprawach dotyczących administracji publicznej od dwudziestu kilku lat odbywają się w Polsce **w środowisku zasadniczych przekształceń ustrojowych, politycznych, gospodarczych i społecznych**, które zachodzą po przełomie lat 1989/1990. Kontekst owych zmian wyznaczają wskazane już wcześniej w tym opracowaniu uwarunkowania uniwersalne. W przypadku Polski najważniejsze wśród nich są przesłanki określone przez: specyficzne okoliczności historyczne, utrzymujące się destrukcyjne i antagonistyczne podziały na scenie politycznej, szybko zachodzące przemiany w licznych dziedzinach życia, impulsy integracji europejskiej, informatyzację, konsekwencje przeobrażeń geopolitycznych o globalnym charakterze, oddziaływanie nowych zjawisk i procesów zachodzących w komunikowaniu społecznym i politycznym, cechy kształtującego się nowego modelu władzy w przestrzeni publicznej, proces redefinicji pozycji państwa, zmieniające się standardy sfery publicznej i polityki oraz projekcje wymagań przyszłości.

Istotna dla polityki administracyjnej w Polsce jest **naruszona równowaga w przestrzeni publicznej**, która stanowi następstwo nakładania się kolejnych fal transformacyjnych i modernizacyjnych. Zmiany związane z odchodzeniem od zasad i rozwiązań ustroju politycznego obowiązującego do 1989 r. oraz przewartościowania łączące się z nowym statusem Polski w konfiguracji politycznej Europy i świata (znajdujące wyraz między innymi w członkostwie w Unii Europejskiej, NATO i OECD) nałożyły się na liczne przekształcenia modernizacyjne zachodzące we współczesnym świecie. Dodatkową transze zmian spowodowały zjawiska kryzysowe w finansach i gospodarce, które stały się znakiem czasu w końcu pierwszej dekady XXI wieku. Dotychczasowa polityka administracyjna po 1989 r. stanowiła w tej sytuacji nie tylko element odchodzenia od rozwiązań ustroju socjalistycznego, ale była również reakcją na różnorodne zmiany zachodzące w przestrzeni publicznej, które wymuszały nowe działania i stawiały przed administracją niejednokrotnie zupełnie nowe zadania.

We współczesnej Polsce uzyskała pełne potwierdzenie prawidłowość, że **kształtowanie polityk administracyjnych jest w głównej mierze uzależnione od otoczenia, w którym funkcjonują organy i urzędy publiczne**. Jednym z najważniejszych elementów tego otoczenia jest stan społeczeństwa. W dziedzinie polityki administracyjnej, podobnie jak w innych obszarach decydowania publicznego, niezbędne są w efekcie dobra znajomość i uwzględnianie potrzeb, wyobrażeń, oczekiwań i przyzwyczajęń społeczeństwa, a także jego zasobów i deficytów, atutów i słabości. Okoliczność istotną przy planowaniu i realizowaniu polityki administracyjnej stanowi w Polsce współczesnej w szczególności **ograniczone zaufanie społeczne do władz publicznych**, które jest połączone z utrzymującym się poczuciem rozziwu między władzą i społeczeństwem, wyculeniem na naruszanie standardów etycznych w działaniu publicznym oraz z silnie dającym o sobie znać postulatem zagwarantowania rozliczalności, przejrzystości i odpowiedzialności w decydowaniu publicznym. Znaczącą okolicznością jest mała gotowość Polaków do osobistego udziału w praktykach obywatelskich i różnych formach demokracji bezpośredniej (Raciborski 2010).

Polityka administracyjna, jeśli ma wspomagać przygotowanie instytucji administracyjnych do udziału w rozwiązywaniu przyszłych problemów społecznych, musi ze swojej istoty uwzględniać także **przewidywane zmiany dotyczące stanu społeczeństwa**. Wskazać w tym kontekście trzeba na niepokojącą perspektywę demograficzną, zapowiadającą niebezpieczne zmniejszanie się populacji Polaków, proces starzenia się społeczeństwa oraz problem wyludniania się niektórych miast i gmin. Okoliczność ta nakazuje m.in. wzmocnienie narzędzi skutecznej polityki prorodzinnej oraz zrationalizowanie zasadniczego podziału terytorialnego państwa.

Zauważyć trzeba, że **programowanie i realizacja polityki administracyjnej w Polsce po przełomie politycznym w 1989 r.** odbywały się po: po pierwsze – w różnych porządkach konstytucyjnych, przy czym zasadnicze znaczenie miało w tych sprawach uchwalenie konstytucji RP w 1997 r.; po drugie – pod wpływem zróżnicowanych koncepcji politycznych rządu, wśród których nie brakowało też anachronicznych pomysłów powrotu do ideologizacji, etatyzacji i centralizacji sfery publicznej; po trzecie – w ścisłych związkach z kształtem sceny politycznej, dla której charakterystyczne jest niezmiennie znaczne nagromadzenie tendencji konfrontacyjnych, a w okresie po 2007 r. również względna równowaga między dwoma wrogimi obozami politycznymi; po czwarte – pod wpływem impulsów wynikających z polskiej aplikacji, a następnie z członkostwa Polski w Unii Europejskiej i innych strukturach międzynarodowych i między państwowych (w tym w Radzie Europy, NATO i OECD).

Przestrzeń dla polityki administracyjnej wyznaczają w dużej mierze programy i interesy polityczne, co jest następstwem tożsamości politycznej organów władzy ustawodawczej i wykonawczej w państwie oraz organów samorządu terytorialnego. Taki stan ma związek z mechanizmami kreacji i legitymizacji tych organów, ich wzajemnymi relacjami oraz kryteriami ich oceny i odpowiedzialności. Trzeba bowiem pamiętać, że działania organów władzy i administracji publicznej są w dużej mierze uzależnione nie tylko od ram prawnych, ale i od uwarunkowań ściśle politycznych. Do tych ostatnich należą w szczególności: siła i stabilność poparcia społecznego dla realizowanej polityki, stan oczekiwań społecznych, charakter podziałów politycznych w społeczeństwie, kultura polityczna i prawna społeczeństwa oraz różnorodne (strategiczne i doraźne) wyzwania społeczne, gospodarcze i geopolityczne, a także rozwój wydarzeń na arenie międzynarodowej (szerzej zob. Rydlewski 2014).

Na uwagę zasługuje w tym kontekście fakt, że w całym okresie po 1989 r. **problematyka kształtu i zasad działania administracji publicznej nie została wyłączona z obszaru sporu politycznego** między ugrupowaniami działającymi na scenie politycznej. W efekcie zmiany zaplecza politycznego rządu prowadziły niejednokrotnie do czasowego zahamowania, a nieraz nawet do cofnięcia, realizacji przemian modernizacyjnych. Przykłady stanowić może wycofanie z Sejmu w 1993 r. przez rząd pakietu projektów ustaw złożonych przez poprzednią Radę Ministrów oraz naruszające w dużej mierze istotę służby cywilnej rozwiązania ustawowe dotyczące kadr administracji rządowej uchwalone w dniu 24 sierpnia 2006 r. w okresie funkcjonowania rządu PIS, a poddane następnie rewizji po utworzeniu rządu przez PO i PSL. Spór polityczny i konfrontacyjna opozycyjność uniemożliwiały niejednokrotnie realizację merytorycznie wartościowych projektów zakładających współdziała-

nie rządzących i opozycji. Projekty te były bowiem traktowane jako element bieżącej gry politycznej. Przykładem może być odrzucenie wysuniętego przez rząd Leszka Millera pomysłu stworzenia Narodowego Centrum Studiów Strategicznych, które miało się znajdować pod wspólnym zarządem przedstawicieli ugrupowań politycznych reprezentowanych w parlamencie.

Zauważyć trzeba także, że przez pierwsze lata po przełomie politycznym 1989 r. nie udawało się zagwarantować stabilizacji politycznej na poziomie pozwalającym na funkcjonowanie kolejnym parlamentom i rządów przez okres całej kadencji. W efekcie **brakowało czasu na zamknięcie decyzjami licznymi opracowanymi już projektów dotyczących polityki administracyjnej**. Przykładem może być los interesujących propozycji przedstawionych w rozwiniętej formie w marcu 1992 r. we „Wstępnych założeniach przebudowy administracji publicznej” przez Zespół do Spraw Reorganizacji Administracji Publicznej, którym kierował Jerzy Stępień, projektów przygotowanych między grudniem 1992 r. a sierpniem 1993 r. w kierowanym przez Michała Kuleszę, jako pełnomocnika rządu, Biurze Reformy Administracji Publicznej URM (dotyczy to m.in. czterech kolejnych wersji dokumentu pt. „Założenia i kierunki reformy administracji publicznej” oraz opracowania pt. „Funkcjonowanie i aparat Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów”), a także pozostawionego bez rozpatrzenia przez Sejm X kadencji projektu ustawy o państwowej służbie cywilnej (zob. dokumenty i opracowania opublikowane w 1993 r. przez Pełnomocnika Rządu do Spraw Reformy Administracji Publicznej w ramach serii pt. *Materiały Reformy Administracji Publicznej*).

Dostrzegać również trzeba, że koalicyjny model rządów o wewnętrznie niejednorodnych preferencjach programowych powodował niejednokrotnie, że z uwagi na różnice ocen i interesów koalicjantów niektóre ważne decyzje dotyczące spraw administracji nie miały szans na zamknięcie ostatecznymi rozstrzygnięciami. Wyrazistym przykładem tej sytuacji była **niezdolność do uzgodnienia przez siły polityczne współtworzące rząd wspólnego stanowiska** w sprawie kształtu zasadniczego podziału terytorialnego kraju oraz wprowadzenia do tego podziału poziomu powiatowego, która dała o sobie znać w trakcie funkcjonowania koalicji rządowej SLD/PSL w latach 1993–1997. Rząd musiał ograniczyć się wówczas do przedstawienia Sejmowi w maju 1997 r. dokumentu programowego, który zawierał w tych kwestiach dwa konkurencyjne warianty reformy (*Państwo sprawne, przyjazne, bezpieczne...* 1997). W raporcie preferowano wariant zakładający zmniejszenie liczby województw i utworzenie powiatów, co spotkało się z krytycznymi komentarzami ekspertów PSL, dla których stanowiska charakterystyczna była ocena Adama Stasiaka, że: „konceptcja powrotu do 17 województw z powiatami, bądź 12 wielkich regionów z powiatami jest jednoznacznie szkodliwa dla prób

doprowadzenia do w miarę równomiernego rozwoju regionów, zwłaszcza regionów zacofanych”, zaś dotychczasowy „układ wojewódzki, mimo pewnych mankamentów, jest elementem stabilizującym sytuację społeczną, gospodarczą i geopolityczną Polski. Mamy zbyt wielkie problemy do rozwiązania jak: bezrobocie, przebudowę przemysłu i restrukturalizację polskiego rolnictwa, budownictwo mieszkaniowe, wejście do NATO i Unii Europejskiej, stabilizację granic państwowych, aby pozwolić sobie na awanturnictwo polityczne, które jest podłożem całej dążności do nowego podziału administracyjnego” (*Opinie i materiały zespołu ekspertów dotyczące administracyjnego (terytorialnego) podziału kraju 1997*, s. 23).

W kontekście doświadczeń zebranych w ramach realizacji w Polsce po 1989 r. polityki administracyjnej znajduje potwierdzenie ocena przedstawiona przez Jana Cabana, że w tej dziedzinie w większości przypadków **nie można mówić o jedności zamiarów, koncepcji, założeń i efektów**, gdyż „jeszcze żaden z reformatorów nie doczekał rzeczywistych efektów swoich reform w wersji autorskiej – zawsze ktoś lub coś w tym procesie mu przeszkodzi” (Caban, Wiśniewska-Chruściel 2009, s. 64).

2.2. Kierunki i kalendarz zmian w systemie administracji publicznej w Polsce po 1989 r.

Bilansując zmiany jakie zaszły w Polsce po 1989 r. w dziedzinie ustroju, zasad działania oraz relacji zewnętrznych administracji publicznej, ocenić należy, że w sferze doktryny, rozwiązań organizacyjnych i funkcjonalnych kierunek owych zmian odpowiadał współczesnym standardom i wymaganiom. **Główne tendencje** tych przekształceń, mimo występujących utrudnień i okresowych zahamowań, były w swoim podstawowym nurcie stabilne. Dotyczy to zmian związanych z: przebudową struktury i zasad funkcjonowania rządu i administracji rządowej na szczeblu centralnym, decentralizacją i dekoncentracją administracji, wzmocnieniem zespolenia terytorialnego, porządkowaniem relacji między politykami i urzędnikami w administracji, wprowadzaniem zabezpieczeń przed patologicznymi zagrożeniami konfliktem interesu w administracji, próbami wykorzystania możliwości wynikających z rewolucji informatycznej, ekonomizacji administracji oraz uspołecznienia procesów decyzyjnych i wykonawczych w administracji.

Widoczna jest w tym przypadku **duża zbieżność z tendencjami uznawanymi za wartościowe w innych demokratycznych państwach Europy**. Owych

nowych standardów rządzący i urzędnicy musieli się jednak uczyć na bieżąco, zaś liczne przykłady pokazują, że nie zawsze przychodziło to łatwo. Niejednokrotnie w tej dziedzinie dawały o sobie znać stare przyzwyczajenia oraz ograniczenia kultury politycznej i prawnej. W pierwszych latach po przełomie politycznym 1989 r. okolicznością utrudniającą płynną realizację poszczególnych zmian w sferze administracji była dodatkowo, jak to już zauważono wyżej, mała stabilność polityczna, która znajdowała wyraz w szybkich zmianach rządów. Wypada przypomnieć, że w okresie między wrześniem 1989 r. i jesienią 1993 r., a więc w okresie czterech lat, funkcjonowały w Polsce aż cztery gabinety ministrów.

Przy próbach oceny zachodzących zmian pamiętać też trzeba, że **punkt wyjścia do przekształceń w administracji stanowiły w 1989 r. rozwiązania wypracowane w zupełnie innych warunkach politycznych i gospodarczych**, które wyznaczały przede wszystkim zasady: jednolitości władzy publicznej, kierowniczej roli partii rządzącej, centralizmu demokratycznego, dominacji własności i gospodarki państwowej oraz centralnego planowania. Administracja publiczna była w tych warunkach znaczenie upolityczniona i programowo oraz kadrowo uzależniona od decyzji wypracowywanych w strukturach PZPR. Miała ona charakter w dużym stopniu scentralizowany i była ukształtowana w układzie branżowym. Znacznie rozbudowana była administracja niezespolona. Funkcje właścicielskie i administracyjne przypisane były do tych samych organów. Stan taki powodował, że po przełomie politycznym 1989 r. pojawiła się potrzeba przeprowadzenia w tej dziedzinie zasadniczych zmian. Rozległość zadań nakazywała niejednokrotnie sięganie do taktyki osiągnięcia celów realnych i do podejmowania działań z konieczności częściowych i ograniczonych w stosunku do potrzeb. Do takiej metody postępowania zmuszały też zasygnalizowane już wyżej uwarunkowania społeczne i polityczne. Tym samym przekształcenia w administracji musiały mieć charakter procesu znacznie rozłożonego w czasie, co powodowało, że ich koszty ekonomiczne były w związku z tym niewątpliwie większe.

W kalendarzu zmian dotyczących administracji publicznej w Polsce po 1989 r. można wyróżnić kilka jakościowo odmiennych etapów. Początkowo były to głównie zmiany o charakterze ustrojowym. Dotyczyły one przystosowania maszyny administracyjnej do warunków państwa demokratycznego. Z upływem czasu wzrastało znaczenie uwarunkowań związanych z polską aplikacją a następnie obecnością w europejskich strukturach międzynarodowych. Na pierwszy plan zaczęły się w związku z tym wysuwać działania w zakresie zbliżenia polskiej administracji do standardów wymaganych w europejskiej przestrzeni administracyjnej. Na przełomie pierwszej i drugiej dekady XXI wieku, w kontekście dającego o sobie znać z dużą siłą kryzysu

gospodarczego i związanych z nim napięć w sferze finansów publicznych, pojawiły się bardziej zdecydowane próby ukierunkowania efektywnościowego administracji. Koszty administracji zaczęły być przy tym liczone w szerszym, społecznym i gospodarczym, bilansie. W rachunku tych kosztów zaczęto uwzględniać także obciążenia przypadające na obywateli i podmioty gospodarcze, a nie tylko wydatki ponoszone ze środków budżetowych na utrzymanie administracji. W kolejnym etapie działań dotyczących administracji publicznej w Polsce ze wzrastającym, chociaż bez wątplenia ograniczonym w stosunku do potrzeb, natężeniem jako punkt odniesienia zaczęto traktować możliwości i wymagania przyszłości. Pojawiać się zaczęły ujęcia strategiczne o zasięgu średnio- i długoterminowym oraz próby weryfikacji i modyfikacji rozwiązań wypracowanych już po 1998 r.

Na przedstawionym wyżej tle **można mówić o trzech głównych falach zmian administracji publicznej w Polsce po 1989 r.** Pierwszej: ustrojowej (transformacyjnej) – obejmującej działania dostosowawcze do podstawowych kanonów demokratycznego państwa prawa. Drugiej: europejskiej (aplikacyjnej) – uwarunkowanej wymaganiami związanymi z usytuowaniem w europejskiej przestrzeni administracyjnej. Trzeciej: strategicznej (efektywnościowej) – ukierunkowanej na wyzwania przyszłości.

W okresie od 1989 r. do jesieni 1993 r. do systemu prawnego i praktyki działania państwa i domeny publicznej udało się wprowadzić przede wszystkim nowe rozwiązania gwarantujące przywrócenie samorządności terytorialnej na poziomie gminy oraz tworzące istotne zabezpieczenia samorządności w prawie konstytucyjnym i w obszarze prawa międzynarodowego. Podstawowe znaczenie miały w tym kontekście przepisy ustawy o samorządzie terytorialnym z 8 marca 1990 r., przepisy konstytucyjne z 1992 r. oraz ratyfikowanie w 1993 r. Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. W innych sprawach w okresie tym prowadzone były prace analityczne, koncepcyjne i przygotowawcze, które nie doprowadziły jednak najczęściej do systemowych zmian w prawie i praktyce działania administracji. Rozwiązaniem porządkującym działanie Rady Ministrów w nowych warunkach było przyjęcie uchwały Nr 20 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 1991 r. w sprawie regulaminu Rady Ministrów. W trybie indywidualnych decyzji personalnych podejmowane były działania zmierzające do odpolitycznienia kadr administracji publicznej. Tylko w ograniczonej liczbie przypadków, m.in. w kadrach cywilnych służb specjalnych, były to działania systemowe.

W okresie od listopada 1993 r. do stycznia 1995 r. prace dotyczące reformy administracji rządowej i samorządowej nie wyszły poza etap opracowań koncepcyjnych, które dotyczyły głównie rozwiązań ustrojowych. Stanowiące przedmiot analizy przez Radę Ministrów pod kierownictwem Waldemara

Pawlaka kolejne projekty ustawy o organizacji i funkcjonowaniu naczelných organów administracji państwowej oraz ustawy o terenowych organach administracji rządowej znacznie odchodziły w swojej treści od propozycji wcześniej rozważanych projektów. W szczególności nie przewidywano w tych rozwiązaniach likwidacji Urzędu Rady Ministrów oraz wprowadzenia samorządowych powiatów. Inicjatywa poselska w tej ostatniej sprawie nie znalazła w tym czasie poparcia w Sejmie. Wzmocniono natomiast pozycję administracji rządowej, w ramach której ukształtowano szczebel urzędów rejonowych. W atmosferze konfliktu z szefem URM do dymisji podał się pełnomocnik rządu do spraw administracji publicznej, Michał Kulesza, zaś sam ten urząd został zlikwidowany. W tym czasie prowadzono też prace nad projektem ustawy o służbie cywilnej oraz nad zmianami w ustawie z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych. Podjęto też próbę standaryzacji struktur wewnętrznych ministerstw, co miało związek z dążeniem do stworzenia warunków do sieciowego współdziałania tych urzędów.

Nowy etap w pracach modernizujących administrację publiczną, który zakończony został licznymi zmianami systemowymi, przypadł na **lata 1995–1997**. W konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. ukształtowano obowiązujące do chwili obecnej podstawowe zasady i rozwiązania instytucjonalne i kompetencyjne w ramach administracji publicznej oraz w zakresie jej relacji z innymi organami. Nastąpiło m.in. wyraźne potwierdzenie miejsca samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej, wyrażające się w przyjętej zasadzie, że przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. W końcu 1994 r. rozpoczęto, w ramach realizacji programu „Strategia dla Polski”, systemowe zmiany w gospodarczej części rządu, które nabrały tempa po objęciu urzędu premiera przez Józefa Oleksego oraz w czasie funkcjonowania gabinetu Włodzimierza Cimoszewicza. Rząd zadeklarował, że traktuje jako problem wymagający podjęcia narastającą dysharmonię między potrzebami zmieniającego się państwa a stanem administracji rządowej. Wyrażono przekonanie, że najpilniejszą sprawą jest przebudowa centrum gospodarczego. Powołany został urząd pełnomocnika rządu ds. reformy centrum gospodarczego rządu. Zakres prac modernizacyjnych rozszerzono następnie o zagadnienia związane z nową organizacją i trybem pracy Rady Ministrów oraz kształtem i funkcjonowaniem zaplecza Prezesa Rady Ministrów i gabinetu ministrów. Propozycje nowych rozwiązań w tych sprawach zawarte zostały w treści 12 projektów ustaw skierowanych do Sejmu w grudniu 1995 r. Kształt tych projektów był kompromisem, który uwzględniał różnice merytoryczne i polityczne w ramach rządu SLD i PSL. Zrezygnowano m.in. z rozszerzania przedmiotu proponowanych zmian

o regulacje dotyczące terenowej administracji rządowej oraz relacji między tą administracją i samorządem terytorialnym. Wyjątek stanowiło, wprowadzone w 1996 r., ustawowe rozszerzenie uprawnień 46 największych miast oraz przekazanie wojewodom na początku 1997 r. niektórych kompetencji ministrów, w tym funkcji organu założycielskiego w stosunku do około 1300 przedsiębiorstw państwowych.

Po burzliwej dyskusji i wprowadzeniu licznych zmian w stosunku do pierwotnych projektów, Sejm uchwalił w **1996 r.** pakiet ustaw, w którym znalazły się **nowe rozwiązania w zakresie struktury i trybu działania rządu**. Kluczowe znaczenie w tym pakiecie miały regulacje zawarte w ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów (po nowelizacji jej tytuł uległ zmianie, zob. ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, tj. Dz. U. z 2012, poz. 392). Elementem zmian stało się też wprowadzenie w 1997 r. mechanizmów pozwalających na elastyczne kształtowanie struktury Rady Ministrów przez Prezesa Rady Ministrów w ramach wyznaczonych przez ustawę z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 743). Wejście w życie tej ustawy wyznaczono jednak ostatecznie, po kolejnych nowelizacjach, dopiero na 1 kwietnia 1999 r. Utworzono Komitet Integracji Europejskiej, który stał się organem właściwym w zakresie programowania i koordynowania polityki w sprawach związanych z integracją Polski z Unią Europejską, działań dostosowawczych Polski do standardów europejskich oraz zagadnień pomocy zagranicznej (Dz. U. z 1996 r. Nr 106, poz. 494). Ukształtowano także ustawowe podstawy dla utworzenia Rządowego Centrum Studiów Strategicznych, jako jednostki nadzorowanej przez premiera i mającej wspierać szefa gabinetu i Radę Ministrów w sprawach programowania strategicznego i przestrzennego (Dz. U. z 1996 r. Nr 106, poz. 495). W 1996 r. z inicjatywy rządu uchwalona została też pierwsza w okresie zmian po 1989 r. ustawa określająca zasady tworzenia i działania służby cywilnej w urzędach administracji rządowej. Fakt ten trzeba uznać za znaczący, nawet jeśli uwzględni się, że wdrażanie tej ustawy natrafiło na liczne przeszkody, zaś w latach późniejszych zagadnienia służby cywilnej stały się przedmiotem zmieniających się, w dużej mierze pod wpływem uwarunkowań ściśle politycznych, regulacji ustawowych. W 1997 r., z inicjatywy rządowej, uchwalono ustawę o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, w której zaostrożono regulacje wcześniejszej ustawy w tej sprawie z 1992 r.

Zauważyć należy, że poczynając od 1993 r. coraz większe znaczenie w kształtowaniu koncepcji administracji publicznej w Polsce uzyskiwały **projekty wypracowane w ramach współpracy z Unią Europejską i OECD** oraz

współfinansowane ze środków europejskich. Swoje znaczenie w tej dziedzinie miał także proces implementacji standardów unijnych w zakresie administracji.

Lata 1998–2001 przyniosły w zakresie zmian istotnych dla ustroju administracji publicznej przede wszystkim **rozstrzygnięcie w 1998 r. koncepcji trójstopniowego zasadniczego podziału terytorialnego**. Nowy podział objął samorządowe gminy i powiaty oraz zredukowane pod względem liczby z 49 do 16 i przekształcone z rządowych w samorządowo-rządowe województwa. Wraz z wcześniejszymi regulacjami konstytucji z 1997 r. decyzje te stanowiły zasadniczy postęp w procesie decentralizacji, dekoncentracji i zespolenia terytorialnego administracji publicznej. Liczne kompetencje wojewodów zostały przekazane organom samorządu terenowego. Część kompetencji ministrów została przekazana wojewodom. W terenowej administracji rządowej zmniejszona została liczba administracji niezespolonych podległych bezpośrednio ministrom lub kierownikom urzędów centralnych. Zmianie uległ mechanizm finansowania zadań publicznych. Dokonano nowelizacji w stu kilkudziesięciu ustawach określających kompetencje i zasady działania poszczególnych organów administracji publicznej. Utworzono Rządowe Centrum Legislacji i zmniejszono liczbę urzędów nadzorowanych bezpośrednio przez Prezesa Rady Ministrów.

W okresie od jesieni 2001 r. do końca 2005 r. w obszarze zmian w administracji na uwagę zasługuje przede wszystkim wzmocnienie w 2002 r. pozycji organu wykonawczego samorządu w gminie. Dokonało się to w ramach przepisów o nadaniu tym organom jednoosobowego charakteru i bezpośrednim wyborze wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Z dzisiejszej perspektywy widoczne są także negatywne skutki tego rozwiązania, co wiąże się głównie ze znacznym osłabieniem rad gminnych oraz napięciami w stosunkach między organami stanowiącymi i wykonawczymi na podstawowym poziomie zasadniczego podziału terytorialnego. Dostrzegać jednak trzeba, że bezpośredni wybór organu wykonawczego w gminie przyczynił się także do zwiększenia sprawności funkcjonowania władzy publicznej w jednostkach podstawowych samorządu terytorialnego. W 2002 r. na nowo określono odrębną ustawą ustrój administracyjny Warszawy. Uwzględniono w tej ustawie przede wszystkim interesy miasta jako całości, kosztem silnie chronionych wcześniejszymi ustawami z 1990 i 1994 r. kompetencji dzielnic. Nowe rozwiązania mają swoje dobre i złe strony. Ich pozytywnym następstwem była poprawa zdolności działania stolicy jako jednej przestrzeni administracyjnej. Doszło jednak równocześnie do zdecydowanego osłabienia pozycji dzielnic, które stały się jednostkami pomocniczymi i do ograniczenia możliwości wykorzystania potencjału społecznego dzielnic. W roku 2002 Rada Ministrów, w specjalnym dokumencie programowym (zob. *Zasady dialogu*

społecznego..., 2002), w całościowy sposób określiła reguły prowadzenia dialogu społecznego przez rząd oraz sposoby współdziałania z partnerami społecznymi działającymi w oparciu o różne podstawy prawne i w różnych obszarach życia publicznego, w tym w obszarze zbiorowych stosunków pracy i polityki społeczno-gospodarczej, w przestrzeni obywatelskiej i w relacjach z samorządami terytorialnymi, zawodowymi i gospodarczymi. W roku 2005 podjęto próbę uprządkowania działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa. Nastąpiło to w ustawie z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (tj. Dz. U. z 2009 r. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.), która została uzupełniona w sprawach dostępu do informacji na temat prac legislacyjnych Rady Ministrów w roku 2011 (Dz. U. z 2011 r. Nr 161, poz. 966).

Rok 2006 przyniósł w sprawach istotnych dla administracji publicznej działania, które w perspektywie kolejnych lat okazały się niejednokrotnie epizodyczne. Przykładem mogą być regulacje ustaw o służbie cywilnej oraz o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych. Na uwagę zasługuje, że w roku 2006 podjęto prace studyjne dotyczące różnych wariantów zmian strategicznych w administracji. Pewnym obciążeniem dla tych prac była jednak dająca o sobie znać dominacja przywiązania do koncepcji państwa administracyjnego. W zapleczu politycznym rządu idea silnej administracji była w tym czasie w dużej mierze utożsamiana z doktryną administracji wszechobecnej. Ważne znaczenie miała próba normatywnego uregulowania zasad prowadzenia polityki rozwoju, która zaowocowała przepisami ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. (tj. Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 z późn. zm.). Regulacje te stały się podstawą prac nad strategiami rozwojowymi kraju.

W okresie od 2007 r. dla względnej stabilizacji rozwiązań ustrojowych w administracji publicznej podstawowe znaczenie miała trwałość koalicji Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego. Koalicja ta funkcjonowała całą kadencję i – co miało miejsce po raz pierwszy po 1989 r. – utworzyła rząd pod kierunkiem tego samego premiera na kolejną kadencję. Donald Tusk, który podał się do dymisji we wrześniu 2014 r. w związku z wyborem na Przewodniczącą Rady Europejskiej, pełnił funkcję Prezesa Rady Ministrów ponad 6 lat i 9 miesięcy. W tym okresie wprowadzono **kilka istotnych nowych rozwiązań systemowych dotyczących administracji**. W 2010 r. nastąpiło rozdzielenie urzędów ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego, co wiązać należy z dążeniem do wzmocnienia apolityczności prokuratury i niezależności prokuratorów w konkretnych sprawach. W 2008 r. Sejm uchwalił dwie nowe ustawy dotyczące kadr administracji: o służbie cywilnej (tj. Dz. U. z 2014 r., poz. 1111) oraz o pracownikach urzędów samorządowych (tj. Dz. U. z 2014 r., poz. 1202). W 2011 r.,

w ramach wykorzystania przez Prezesa Rady Ministrów regulacji ustawy o działach administracji rządowej, nastąpiło rozdelenie do kompetencji dwóch różnych ministrów działu sprawy wewnętrzne i administracja publiczna. Ważne z punktu widzenia systemowego było równoczesne usytuowanie w ręku jednego ministra działów administracja publiczna, informatyzacja i łączność. Nowym rozwiązaniem stało się ustawowe zintegrowanie w 2009 r. w kompetencjach jednego ministra działów: sprawy zagraniczne i sprawy europejskie. W końcu 2013 r., w obliczu wymuszonej dymisji ministra Sławomira Nowaka, zostały połączone w ręku jednego ministra działy rozwój regionalny i transport, co pokazało, że w sprawach organizacji administracji wśród polityków nadal żywe jest podejście doraźne.

W perspektywie rozważań o modernizacji administracji na odrębną uwagę zasługuje, że w 2013 r. przyjęto nowy regulamin Rady Ministrów (M. P. z 2013 r., poz. 979), w którym, jak to zostanie jeszcze przedstawione w dalszych fragmentach tego opracowania, uwzględniono wnioski ze stosowania regulaminu z 2002 r. (M. P. z 2002 Nr 13, poz. 221, z późn. zm.). Istotne jest w szczególności, że wprowadzono rozwiązania wzmacniające pozycję służb legislacyjnych, w tym przede wszystkim Rządowego Centrum Legislacji, w przygotowaniu rządowych decyzji normatywnych. Bardzo ważne było podjęcie wysiłków na rzecz opracowania zintegrowanej koncepcji strategicznej dotyczącej problematyki rozwoju kraju w perspektywie długo- i średnioterminowej. Działania te, prowadzone na podstawie znowelizowanej ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, zaowocowały przygotowaniem i przyjęciem programu zmian w dziedzinie administracji (szczegółową analizę tego programu zawarto w kolejnym rozdziale tej książki). Zauważyć trzeba, że okres po 2007 r. to także czas przygotowywania i wdrażania różnorodnych narzędzi mających na celu poprawę efektywności i innowacyjności działania administracji, w tym regulacji wprowadzających nowe rozwiązania w zakresie wartościowania stanowisk i kadr, budżetowania zadaniowego, ewaluacji oraz informatyzacji.

2.3. Główne elementy dotychczasowych zmian w systemie administracji publicznej w Polsce po 1989 r.

W ujęciu przedmiotowym w całym okresie po 1989 r. wśród zmian w administracji publicznej kluczowe znaczenie miały **przekształcenia decentralizacyjne związane z odrodzeniem i umacnianiem pozycji samorządu tery-**

torialnego w systemie władzy publicznej. Punktem wyjścia było przywrócenie w 1990 r. warunków funkcjonowania samorządu terytorialnego w gminie. Elementem zmian było wycofanie z poziomu gminnego organu administracji rządowej o właściwości ogólnej. Kolejnymi elementami przekształceń było: stworzenie gwarancji dla samorządu terytorialnego na poziomie lokalnym przez ratyfikowanie w 1993 r. Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (ratyfikowanej początkowo w wyniku błędu tłumaczenia pod tytułem: Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, Dz. U. z 1993 r. Nr 124, poz. 607, sprostowanie błędu: Dz. U. z 2006 r. Nr 154, poz. 1107); konstytucyjne potwierdzenie miejsca samorządu terytorialnego w ustroju Polski (w przepisach ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, a także w konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.); przeprowadzenie reformy administracyjnej, w ramach której wprowadzono z początkiem 1999 r. trójstopniowy zasadniczy podział terytorialny (obejmujący samorządowe gminy i powiaty oraz samorządowo-rządowe województwa); przesuwanie coraz większej liczby zadań i kompetencji administracji rządowej do samorządu terytorialnego.

W niektórych sprawach dotyczących administracji rozwiązania przyjęte już po 1989 r. ulegały daleko idącym przekształceniom w kolejnych latach. Przykładem mogą być **regulacje dotyczące ustroju miasta stołecznego Warszawy**. Jak to już wcześniej odnotowano w tej publikacji, w ustawach z 1990 r. i 1994 r. wyraźnie wzmocniano jednostki dzielnicowe (mające zgodnie z przepisami tych ustaw status gmin), zaś w ustawie z dnia 15 marca 2002 r. przyjęto rozwiązanie, że Warszawa jest gminą na prawach powiatu z obligatoryjnym podziałem na dzielnice jako jednostki pomocnicze.

W ramach przekształceń w sferze administracji po 1989 r. istotne znaczenie miały **zmiany ustrojowe w administracji rządowej**. Jednym z ich elementów było stworzenie w 1997 r. wspomnianych już wyżej mechanizmów elastycznego kształtowania struktury i składu Rady Ministrów. Nowe regulacje stworzyły możliwość określania przez Prezesa Rady Ministrów – w ramach wyznaczonych przez ustawę – szczegółowego zakresu zadań ministrów kierujących poszczególnymi działami administracji. W ramach przepisów o ministrach zadaniowych istnieje też możliwość powoływania w skład gabinetu ministrów, których zakres zadań wyznacza Prezes Rady Ministrów. Nastąpiło wyraźne wzmocnienie pozycji Prezesa Rady Ministrów jako kierownika prac rządu, który zapewnia wykonywanie polityki Rady Ministrów i sposoby jej wykonywania oraz koordynuje i kontroluje pracę członków Rady Ministrów. Określono uprawnienia i obowiązki ministrów jako uczestników prac rządu, a także ustalono zasady reprezentowania rządu wobec innych organów.

Doszło do zasadniczego przebudowania tzw. centrum rządu. W 1997 r., w miejsce Urzędu Rady Ministrów, który był pozbawiony struktur mogących wspomóc premiera i Radę Ministrów w programowaniu prac i miał pomieszczone funkcje z zakresu organizacji prac gabinetu ministrów i wykonywania zadań w obszarze działów administracji rządowej, utworzono Kancelarię Prezesa Rady Ministrów. Kancelaria, jako centrum rządu i narzędzie „administracji na rzecz rządu”, stała się miejscem usytuowania jednostek organizacyjnych, które zajmują się obsługą merytoryczną, informacyjną, organizacyjną, techniczną i kancelaryjno-biurową premiera i Rady Ministrów oraz ich organów pomocniczych i opiniodawczo-doradczych. Po roku 2006 zlokalizowano w niej także zaplecze służby cywilnej.

Jednym z problemów, którego rozwiązań poszukiwano intensywnie po 1989 r., było w Polsce dostosowanie administracji rządowej i gospodarczej do współczesnych wymagań oraz standardów rozwiniętych państw świata. W dużej mierze osiągnięciu tak sformułowanych celów służyła **reforma centrum gospodarczego rządu**. Była ona ukierunkowana na ograniczenie przez rząd funkcji redystrybucyjnych i wzmocnienie jego zdolności regulacyjnych i kontrolnych. W ramach tej reformy dokonano w latach 1996–1997 kompleksowego uporządkowania prawa materialnego. Określono zakresy i instrumenty działania organów i urzędów rządowych w dziedzinie polityki gospodarczej na podstawie kryterium funkcjonalnego. Osłabiono tym samym – charakterystyczne dla sytuacji przed reformą – podziały branżowe. Do systemu organów administracji wprowadzono podmioty o kompetencjach regulacyjnych. W celu zwiększenia efektywności wykonywania funkcji właścicielskiej w stosunku do majątku Skarbu Państwa, zadania te w dużej mierze skoncentrowano w jednym urzędzie ministra skarbu państwa. Oddzielono tym samym wykonywanie funkcji właścicielskich od funkcji regulacyjnych. Utworzono urzędy ministrów gospodarki i infrastruktury. Filozofię tych działań dobrze odzwierciedlono w ocenie stanu wyjściowego, zgodnie z którą: „Istniejący układ ministerstw i centralnych urzędów gospodarczych jest dysfunkcyjny i utrudnia transformację gospodarczą. Mechanizm koordynacyjny jest niedrożny i konfliktogenny, sprawność polityki makroekonomicznej jest ograniczona, procedury decyzyjne są wydłużone” (Monkiewicz 1995, s. 5–6), zaś kierunek zmian w centrum gospodarczym rządu wyznacza potrzeba: deetatyzacji, decentralizacji, konsolidacji, unifikacji z państwami OECD, wzmocnienia orientacji prorozwojowej oraz wdrożenia zasady równowagi sił i skutecznej kontroli.

Istotne znaczenie w działaniach modernizujących struktury administracji miały decyzje kształtujące **podstawy instytucjonalne wzmocnienia praw obywateli** w różnych dziedzinach szczegółowych. W tej grupie działań na

uwagę zasługują między innymi utworzenie: Państwowego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeniowego oraz Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Formą dostosowania sytuacji do standardów Unii Europejskiej było w dużej mierze **ukształtowanie tzw. administracji regulacyjnej** (Jaroszyński, Wierzbowski 2011), w tym utworzenie takich podmiotów instytucjonalnych jak: Urząd Regulacji Energetyki, Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Urząd Regulacji Telekomunikacji i Poczty, Urząd Lotnictwa Cywilnego i Inspekcja Transportu Drogowego. Wśród zmian instytucjonalnych przeprowadzonych w 1997 r. znajdowało się utworzenie Agencji Techniki i Technologii, której zadania skoncentrowano na promocji osiągnięć polskiej myśli badawczo-konstruktorskiej, wdrażaniu nowych opracowań oraz kojarzeniu partnerów krajowych z organizacjami i instytucjami zagranicznymi.

Istotne znaczenie dla dekoncentracji administracji rządowej miało **wzmocnienie wojewódzkiej administracji zespolonej**. Zmniejszono równocześnie znacznie liczbę podmiotów funkcjonujących w ramach rządowej administracji niesespolonej (podległej bezpośrednio ministrom i kierownikom urzędów centralnych). Zmiany te zostały połączone z przekazywaniem rządowej administracji w województwie znacznej liczby kompetencji organów rządowych funkcjonujących na poziomie centralnym. Ustrojowy model administracji rządowej w województwie wyznaczyły przepisy ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2009 r. Nr 31, poz. 206, z późn. zm.). W ustawie tej utrzymano polityczny status wojewody i wicewojewody. Równocześnie jednak wprowadzono merytoryczne wymagania wstępne w stosunku do osób powoływanych na te stanowiska. Wymagania te dotyczą wyższego wykształcenia i stażu pracy w instytucjach sektora publicznego.

Przeprowadzone po roku 1989 r. zmiany objęły **stworzenie podstaw lepszego wykorzystania potencjału podmiotów pozarządowych w wykonywaniu zadań związanych z administrowaniem**. Nastąpiło to przede wszystkim w ramach przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (tj. Dz. U. z 2014 r., poz. 1118) oraz ustawy z 27 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. Nr 169, poz. 1420, z późn. zm.), zastąpionej ustawą z dnia 19 grudnia 2008 r. o tym samym tytule (Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100, z późn. zm.).

Opracowano **nowe mechanizmy decyzyjne rządu**. Było to niezbędne, gdyż mechanizmy zastane w 1989 r. nie uwzględniały wymagań dochodzenia do rozstrzygnięć w warunkach zróżnicowania politycznego i programowego partnerów współtworzących gabinet. W bardzo ograniczonym zakresie wychodziły one też naprzeciw potrzebom wynikającym z partycypacyjnego trybu podejmowania decyzji w przestrzeni publicznej. Nie uwzględniały one nowych

okoliczności wynikających w szczególności z przekształceń własnościowych w gospodarce oraz kształtowania się coraz silniejszego partnera, a w wielu przypadkach także podmiotu, władzy publicznej w postaci samorządu terytorialnego. Dla dostosowywania mechanizmów decydowania rządowego do standardów współczesnych państw podstawowe znaczenie miało stworzenie mechanizmów rozstrzygania jak największej liczby spraw (w tym sporów i kontrowersji) w fazie przygotowania do posiedzeń Rady Ministrów. Na sygnalizowany tu proces składało się m. in.: unormowanie zasad tworzenia i funkcjonowania organów opiniodawczo-doradczych Rady Ministrów, w tym jej stałych komitetów (a następnie od 2002 r. jednego stałego komitetu) oraz pełnomocników rządu, a także – połączona z uporządkowaniem i likwidacją martwych struktur – rozbudowa różnorodnych form współdziałania międzyministerialnego poza posiedzeniami Rady Ministrów.

Podstawowe znaczenie dla dostosowania rozwiązań instytucjonalnych i funkcjonalnych w tej dziedzinie do współczesnych potrzeb miały przepisy ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów (noszącej po nowelizacji, wynikającej głównie z przesunięcia w konstytucji z 1997 r. materii związanej z określeniem organizacji i trybu pracy rządu do kompetencji własnych Rady Ministrów wykonywanych w zakresie i na zasadach określonych w ustawach, tytuł: ustawa o Radzie Ministrów). Szczegółowe regulacje określono w regulaminie prac Rady Ministrów (zawartym początkowo w uchwale nr 13 Rady Ministrów z dnia 25 lutego 1997 r., a następnie w uchwale nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. oraz w uchwale nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r.). W ramach przyjętych procedur decydowania rozbudowano mechanizmy mające na celu zweryfikowanie poprawności merytorycznej i formalnej oraz uzgodnienie przygotowywanych projektów decyzji jeszcze przed przedstawieniem ich do rozstrzygnięcia Radzie Ministrów. Na uwagę zasługuje, że w regulaminie Rady Ministrów z 2013 r. uregulowano też bezpośrednio sposób postępowania z projektami rozporządzeń i zarządzeń Prezesa Rady Ministrów oraz projektami rozporządzeń ministrów. Zwiększono tym samym przejrzystość rządowego procesu legislacyjnego (zob. szerzej na temat aktualnych procedur obowiązujących w ramach tego procesu: Markowska, Waszyńska 2014).

Z perspektywy czasu uznać trzeba, że szczególnie **przydatne dla poprawy koordynacji przygotowań decyzji rządowych** stało się utworzenie zarządzeniem nr 77 Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2002 r. stałego komitetu Rady Ministrów (M. P. z 2002 r. Nr 27, poz. 447 z późn. zm.). Komitet ten, jako organ opiniodawczo-doradczy w sprawach należących do zakresu działania Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów, zastąpił kilka funk-

cjonujących wcześniej komitetów, których działanie nie stanowiło dostatecznej gwarancji uzgodnień w gronie członków gabinetu przed posiedzeniami decyzyjnymi Rady Ministrów. Kluczową pozycję tego organu w rządowym procesie legislacyjnym utrzymały także późniejsze regulacje (zob. zarządzenie Nr 98 Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2010 r. w sprawie stałego komitetu Rady Ministrów, M. P. z 2010 r. Nr 99, poz. 1171 oraz zarządzenie nr 86 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 listopada 2013 r. w sprawie Stałego Komitetu Rady Ministrów, M. P. z 2013 r., poz. 986). Zauważyć należy, że w ramach obowiązujących aktualnie regulacji określone kategorie projektów dokumentów rządowych są kierowane, jeszcze przed przedstawieniem ich stałemu Komitetowi Rady Ministrów, do dwóch komitetów specjalistycznych, tzn. Komitetu do Spraw Europejskich oraz Komitetu Rady Ministrów do Spraw Cyfryzacji (właściwego w zakresie spraw informatyzacji i technologii informacyjnych).

Ukształtowanie w centrum rządu mechanizmu instytucjonalnego związanego z przygotowaniem decyzji rządowych w **dziedzinach związanych z obecnością Polski w Unii Europejskiej** ma historię sięgającą pierwszej połowy lat dziewięćdziesiątych XX wieku. W początkowym etapie aplikacji Polski do Unii Europejskiej podstawową rolę w sprawach związanych z relacjami z UE miały komórki zlokalizowane w Urzędzie Rady Ministrów. Od 1997 r. zadania w tym zakresie przejęły: Komitet Integracji Europejskiej (jako organ administracji rządowej) oraz Urząd Komitetu Integracji Europejskiej (jako podmiot administrujący). Po personalnym zintegrowaniu w trybie ustawowym działów: sprawy zagraniczne i sprawy europejskie w kompetencjach jednego członka Rady Ministrów, organem pomocniczym w kwestiach europejskich jest utworzony 1 stycznia 2010 r. (na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r.; Dz. U. z 2009 r. Nr 161, poz. 1277) Komitet do Spraw Europejskich. Organ ten stanowi instrument współpracy członków Rady Ministrów oraz innych organów administracji rządowej w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Komitet ten może, z upoważnienia Rady Ministrów, prowadzić analizy i rozstrzygać w sprawach stanowisk, projektów, informacji i dokumentów związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej oraz uzgadniać projekty dokumentów rządowych dotyczących tej materii. Jest on też właściwy w sprawach współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej.

Ważne dla **poprawy jakości działania administracji rządowej w zakresie działalności normotwórczej** było powołanie w 2000 r., a następnie zwiększenie roli w procesach decyzyjnych dotyczących aktów prawnych i projektów ustaw, Rządowego Centrum Legislacji (RCL). Centrum ma status pań-

stwowej jednostki organizacyjnej, która podlega Prezesowi Rady Ministrów i zapewnia koordynację działalności legislacyjnej Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów oraz innych organów administracji rządowej. RCL uczestniczy w opracowywaniu rządowych projektów ustaw i stanowisk prawno-legislacyjnych do rządowych projektów aktów prawnych, a także jest właściwe w zakresie analizy orzecznictwa trybunałów, sądów i organów sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie legislacji i systemu prawa oraz redagowania Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego. Początkowo RCL opiniował tylko projekty ustaw przygotowywane przez właściwe przedmiotowo podmioty rządowe. Po zmianach w regulaminie prac Rady Ministrów w RCL zaczęto także opracowywać projekty ustaw na podstawie założeń przyjętych przez Radę Ministrów. Do końca 2014 r. takich projektów opracowano w RCL 111 (*Rządowe Centrum Legislacji. 15 lat... 2015*, s. 60). W 2014 r. RCL zatrudniał 165 pracowników (tamże, s. 55). Intensywność prac prowadzonych w RCL dobrze ilustruje fakt, że w latach 2000–2014 ich przedmiotem były w sumie 47 583 akty prawne (po około trzy tysiące rocznie, najwięcej w roku 2004 – 3970 oraz 2014 – 3817), zaś łączna liczba ogłoszonych pozycji w Dzienniku Ustaw i Monitorze Polskim wyniosła 44 168 (obliczenia własne na podstawie informacji: tamże, s. 64 i s. 148).

Dla jakości normatywnych decyzji rządowych istotne znaczenie miało **wprowadzenie systemowej, wstępnej oceny skutków przygotowywanych regulacji (OSR)**. W 2001 r. w regulaminie prac Rady Ministrów dokonano zmiany dostosowawcze wynikające z potrzeby koordynacji sposobu oceny projektów rządowych w państwach OECD. Przyjęto zasadę, że w toku analizy zgłoszonych inicjatyw RCL dokonuje oceny ich skutków dla dochodów i wydatków budżetu oraz sektora publicznego, rynku pracy, konkurencyjności wewnętrznej i zewnętrznej gospodarki oraz sytuacji i rozwoju regionalnego. Z czasem ukształtowane zostały mechanizmy ewaluacji ex ante przygotowanych decyzji. W końcu 2013 r. stworzono podstawy ewaluacji ex post podjętych decyzji, z tym, że – jak to będzie bardziej szczegółowo ukazane w dalszej części tej publikacji – nie nadano temu mechanizmowi cech obligatoryjnej procedury w przypadku wszystkich rozstrzygnięć.

Ważną rolę w **poprawie programowej koordynacji prac decyzyjnych Rady Ministrów** miały różne formy badania przygotowywanych rozstrzygnięć (w tym szczególnie o charakterze normatywnym) z punktu widzenia ich relacji do programu rządu. Przez długi okres zadania z tym związane wykonywały różne zespoły robocze, które funkcjonowały najczęściej w centrum rządu oraz były złożone z przedstawicieli ugrupowań politycznych współtworzących zaplecze Rady Ministrów (szerzej zob. Rydlewski 2000, tenże 2011b). W dniu 8 maja 2008 r. Prezes Rady Ministrów wydał zarządzenie,

w którym w sposób formalny powołał Zespół do spraw Programowania Prac Rządu. Niepublikowane zarządzenie w tej sprawie było w latach późniejszych kilka razy zmieniane (tekst zarządzenia, uwzględniający dokonywane zmiany, zamieszczono w opracowaniu RCL, zob.: *Rządowy proces legislacyjny – wybór przepisów*, 2014, s. 169 i nast.). Zespół, jako organ pomocniczy Rady Ministrów, ma za zadanie koordynowanie przygotowania wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów oraz wykazu prac Rady Ministrów dotyczących innych dokumentów rządowych. Do jego kompetencji należy m.in. opracowanie dla Rady Ministrów propozycji celów strategicznych, zadań i działań regulacyjnych ministrów lub organów administracji rządowej oraz przygotowywanie wytycznych i instrukcji w tym zakresie. Po zmianach dokonanych w 2013 r., przewodniczącym Zespołu jest członek Rady Ministrów, przewodniczący stałego komitetu Rady Ministrów, szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. W składzie zespołu znajdują się – jako wiceprzewodniczący – sekretarz Rady Ministrów, prezes RCL oraz wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów koordynator prac (sekretarz lub podsekretarz stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów), a także członkowie (w randze sekretarza stanu lub podsekretarza stanu) wyznaczeni przez ministrów właściwych do spraw gospodarki, rozwoju regionalnego, finansów publicznych oraz przez ministra spraw zagranicznych i przedstawiciel szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Obsługę Zespołu zapewnia obecnie Departament Programowania i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Z opublikowanych na stronach informacyjnych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów sprawozdań za lata 2012-2014 wynika, że Zespół do spraw Programowania Prac Rządu stanowił w tym okresie faktycznie funkcjonujące w praktyce narzędzie monitorowania stopnia realizacji projektów decyzyjnych objętych planami prac Rady Ministrów oraz badania jakości tych projektów. Zespół jest pierwszym filtrem oceny wpływu proponowanych regulacji, zaś jego działalność pozwala na: przedstawienie odpowiednio wcześniej oczekiwań w zakresie wpływu przygotowywanych regulacji; odrzucenie projektów, które nie spełniają minimalnych wymagań; zaplanowanie szczegółowych zadań związanych z oceną wpływu. Przykładowo, w 2014 r. w ramach prac Zespołu: zaopiniowano 181 testów regulacyjnych; po uzgodnieniach międzyresortowych rozpatrzono ok. 150 projektów założeń i projektów ustaw oraz ok. 1250 projektów rozporządzeń; przedstawiono uwagi do ponad 50 projektów ustaw, 15 projektów założeń i ponad 130 projektów rozporządzeń (dotyczyły one m.in.: wpływu na obywateli lub przedsiębiorców oraz administrację i sektor finansów publicznych, a także logiki interwencji, w tym ewaluacji i monitoringu). W roku 2014 zwrócono w sposób skuteczny uwagę na rażące uchybienia w OSR w przypadku 2 projektów (powodem były nadregulacje, braki i błędy

w obliczeniach oraz niewspółmierne koszty), zgłoszono w 3 przypadkach fundamentalne braki dotyczące oceny skutków projektów stanowisk rządu wobec projektów ustaw procedowanych w Sejmie (uwagi zostały uwzględnione w dwóch przypadkach), przedstawiono też istotne zastrzeżenia do 9 projektów (w przypadku 6 projektów uwzględnione przez wnioskodawcę), wskazano również w 4 przypadkach istotne braki dotyczące oceny skutków projektów stanowisk rządu wobec poselskich projektów ustaw (*Programowanie prac rządu i ocena skutków regulacji w 2014 r.*, <http://bip.kprm.gov.pl>).

W latach dziewięćdziesiątych sięgnięto w decydowaniu rządowym w sprawach publicznych w stopniu nieobecny wcześniej po możliwości wynikające z wdrażania **zasady rozstrzygnięcia spraw społecznie istotnych przez porozumiewanie się zainteresowanych stron**. W ramach tych działań powołano uchwałą Rady Ministrów w lutym 1994 r. Trójstronną Komisję do Spraw Społeczno-Gospodarczych, jako płaszczyznę negocjacji i porozumienia między rządem a organizacjami pracowników i pracodawców. Taką samą rolę w terenie przypisano następnie wojewódzkim komisjom dialogu społecznego (obecnie kwestie te reguluje ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, Dz. U. z 2001 r. Nr 100, poz. 1080 z późn. zm.). Dla stworzenia warunków do włączenia podmiotów niepaństwowych do decydowania o sprawach poszczególnych środowisk istotne znaczenie miał proces odradzania różnorodnych form samorządu, w tym (przy zaangażowaniu środków budżetu państwa) samorządu rolników, w formie izb rolniczych oraz gospodarczych związków branżowych i producenckich. Dostrzegając ten proces, zauważyć trzeba jednak, że w ostatnich latach w Polsce nastąpiło dość znaczne ograniczenie praktycznego wykorzystywaniu w rozstrzygnięciu trybu dialogu społecznego. Dość paradoksalnie nałożyło się to na wzmocnienie gwarancji normatywnych tego dialogu. W dużej mierze złożyły się na to różnice w sposobie rozumienia pojęcia konsultacji oraz napięcia polityczne w relacjach między rządem i związkami zawodowymi. W marcu 2015 r., w ramach poszukiwań sposobu wyjścia z impasu w dialogu w Komisji Trójstronnej, uzgodniono wstępnie i parafowano w gronie przedstawicieli związków zawodowych, organizacji pracodawców i rządu projekt rozwiązania, które przewiduje zastąpienie tej Komisji Radą Dialogu Społecznego (komunikat PAP z 23.03.2015 r.).

W ramach przeglądu efektów polityki administracyjnej w Polsce w ciągu ostatnich lat na odrębną uwagę zasługują także **rozwiązania instytucjonalne i proceduralne w dziedzinie zarządzania kryzysowego**. Zarządzaniem tym objęto działania organów administracji publicznej, które są elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym i polegają na zapobieganiu

sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej. Kwestie te są obecnie normowane przede wszystkim przepisami ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 1166). Ukształtowano system, którego podstawowymi elementami są: na szczeblu krajowym – Rada Ministrów i Prezes Rady Ministrów (jako organy zarządzania kryzysowego), Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego (jako organ opiniotwórczo-doradczy) i Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (jako centrum zarządzania); na szczeblu ministerstw – ministrowie, zespoły zarządzania, centra zarządzania; na szczeblu wojewódzkim – wojewodowie, wojewódzkie zespoły zarządzania kryzysowego oraz wojewódzkie centra zarządzania kryzysowego; na szczeblu powiatowym – starostwie, powiatowe zespoły zarządzania kryzysowego oraz powiatowe centra zarządzania kryzysowego; na szczeblu gminnym – wójtowie (burmistrzowie, prezydenci), gminne zespoły zarządzania kryzysowego oraz centra zarządzania kryzysowego (lub inne zlokalizowane w administracji gminnej jednostki organizacyjne) (zob. rcb.gov.pl). Obecnie trwają prace zmierzające do lepszego skoordynowania działania tego systemu z instytucjami ratownictwa i ochrony ludności, w tym w sytuacji stanów nadzwyczajnych.

Ważnym elementem porządkowania rozwiązań kadrowych w administracji rządowej były działania zmierzające do stworzenia podstaw do **dosztosowania relacji między politykami i urzędnikami zawodowymi w strukturach rządowych do standardów współczesnych państw demokratycznych**. Uruchomiono w praktyce, na podstawie ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 1996 r. Nr 86, poz. 402, z późn. zm.), proces tworzenia korpusu służby cywilnej. W 1997 r. służba cywilna w administracji rządowej uzyskała gwarancje konstytucyjne (por. art. 153 konstytucji). Mimo różnych napięć, które pojawiały się w wdrażaniu rozwiązań porządkujących relacje między politykami i urzędnikami zawodowymi, proces ten został w ciągu ostatnich lat mocno zaawansowany. Jego istotą jest doskonalenie mechanizmów otwartej i konkurencyjnej rekrutacji na stanowiska urzędnicze oraz określenie merytorycznych kryteriów oceny i awansu (zob. ustawa z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, Dz. U. z 2008 r. Nr 227, poz. 1505, z późn. zm.). Niektóre z tych rozwiązań zostały przeniesione w 2008 r. do urzędów administracji samorządu terytorialnego w ramach przepisów ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1458, z późn. zm.). W trybie ustawowym wyraźnie określono w administracji rządowej stanowiska polityczne. Rozstrzygnięto, że w razie przyjęcia dymisji rządu przez Prezydenta RP dymisję składają sekretarze i podsekretarze stanu oraz

województwie i wicewojewodzie. Stworzono ustawowe podstawy do uporzędkowania usytuowania doradców politycznych w administracji rządowej, a następnie także w samorządzie terytorialnym. Ustalono, że zatrudnienie doradcy ustaje z chwilą zakończenia pełnienia funkcji przez osobę zajmującą stanowisko kierownicze, którą doradca ten wspomagał. Podjęto wysiłek oddzielenia w większości urzędów rządowych zadań związanych z programowaniem i kontrolowaniem politycznym oraz zadań dotyczących zarządzania strukturami administracyjnymi, które w dużej mierze przekazano w ręce dyrektorów generalnych (rekrutujących się z grona urzędników zawodowych). W przypadku większości kierowników centralnych urzędów administracji rządowej w 2008 r. włączono procedury konkursowe do obsady tych stanowisk. Dominuje rozwiązanie, zgodnie z którym powołanie na stanowisko poprzedzone jest konkursem, z tym, że organ uprawniony do powołania (Prezes Rady Ministrów lub minister) może odmówić uwzględnienia wyników konkursu i zażądać ponownia postępowania konkursowego. W ramach koncepcji zarządzania zasobami ludzkimi w administracji rządowej ukształtowano narzędzia okresowych ocen wszystkich pracowników, wartościowania stanowisk, a także określono wzorce etyczne pracowników urzędów publicznych.

Jak to przedstawiono bardziej szczegółowo w dalszej części tej publikacji, w obszarze standardów funkcjonowania administracji publicznej po roku 1989 r. zasadnicze znaczenie miały **rozwiązania służące wzmocnieniu przejrzystości i odpowiedzialności administracji**, połączone z eliminowaniem niedopuszczalnych związków między strukturami władzy wykonawczej i otoczeniem oraz rozbudowywaniem mechanizmów blokowania patologicznych następstw konfliktu interesu w odniesieniu do kadr administracji publicznej. Standardem działania administracji publicznej w coraz większym stopniu stała się jawność. Zasada dostępu do informacji publicznej uzyskała status normy konstytucyjnej i została szczegółowo uregulowana przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej.

2.4. Słabe punkty w dotychczasowych zmianach w administracji publicznej w Polsce po 1989 r.

Zauważyć trzeba, że w niektórych przypadkach zmiany dokonywane w ramach polityki administracyjnej były w dużej mierze niekonsekwentne i pozbawione pozytywnych efektów. Ogólną prawidłowością było odmienne tempo wprowadzania zmian do regulacji normatywnych i praktyki działa-

nia. Nagminne były **opóźnienia w faktycznym wcielaniu w życie programów** oraz nowych rozwiązań, które stały się już formalnie elementem porządku prawnego.

Jako niepowodzenie uznać trzeba brak dostatecznej determinacji w zakresie stworzenia w strukturze centrum rządu silnego ośrodka analitycznego i studyjnego. Obserwacja działań rządów w innych krajach wskazuje jednoznacznie, że właściwie ukształtowany ośrodek analityczny, nieraz pracujący również na potrzeby opozycji parlamentarnej, stanowi ważne narzędzie wspomagające rządzenie. W czasie reformy z połowy lat dziewięćdziesiątych, w miejsce Centralnego Urzędu Planowania, powołanego po likwidacji Komisji Planowania przy Radzie Ministrów, 1 stycznia 1997 r. utworzone zostało Rządowe Centrum Studiów Strategicznych (RCSS) (ustawa z 8 sierpnia 1996 r. o Rządowym Centrum Studiów Strategicznych, Dz. U. z 1996 r. Nr 106, poz. 495). Niestety późniejszy rozwój wydarzeń pokazał, że politycy nie potrafili właściwie korzystać z tego narzędzia.

Zgodnie z ustawą RCSS miało opracowywać raporty, analizy, oceny oraz informacje dotyczące strategicznych zagadnień społecznych, gospodarczych oraz instytucjonalnych, w tym także w kontekście ich międzynarodowych uwarunkowań, jak również procesu integracji z Unią Europejską. W założeniu miało ono także wspierać premiera i rząd w sprawach programowania i prognozowania rozwoju gospodarczego i społecznego oraz przestrzennego zagospodarowania kraju, a także analizować zgodność treści i przebiegu realizacji programów krótkoterminowych i średnioterminowych z programami strategicznymi. Wykorzystanie RCSS odbiegało w praktyce w dużej mierze od pierwotnych założeń, co ograniczyło faktyczne znaczenie tej struktury dla działania rządowego systemu decyzyjnego. Inicjatorom utworzenia Centrum nie starczyło już bowiem siły politycznej dla zagwarantowania właściwego wykorzystania ukształtowanego rozwiązania. Ta, dobrze przygotowana kadrowo i logistycznie do wykonywania swoich zadań, jednostka organizacyjna stała się bowiem w znacznym stopniu mało przydatna w procesach decyzyjnych w sytuacji, gdy kierownictwo jej powierzano przez długi czas (w ramach koncepcji mniej ważnego „łupu koalicyjnego”) przedstawicielowi ugrupowania innego niż to, z którego wywodził się premier. W sposób oczywisty ograniczało to możliwość wykorzystania RCSS w działaniach programowych i decyzyjnych Prezesa Rady Ministrów. Zainicjowane w 2003 r. prace, które zmierzały do przekształcenia RCSS w Narodowe Centrum Studiów Strategicznych, potraktowane zostały jako działanie taktyczne i nie spotkały się z wystarczającym poparciem potrzebnym dla ich sfinalizowania.

Pod koniec 2005 r., w okresie funkcjonowania rządu Kazimierza Marcinkiewicza, podjęto decyzję o likwidacji RCSS w związku z realizacją programu

„Tanie Państwo”. Z dniem 31 marca 2006 r. RCSS zniknęło ze struktur rządu. Tylko w ograniczonym zakresie jego funkcje przejął minister właściwy w zakresie rozwoju regionalnego oraz departament analiz strategicznych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Pierwszy z tych organów koncentruje się na problemach wynikających z udziału Polski w Unii Europejskiej, drugi zaś podmiot nie ma dostatecznego zaplecza systemowego. W efekcie **Polska jest obecnie jednym z nielicznych państw Unii Europejskiej, w których szef gabinetu nie ma znajdującego się w jego bezpośredniej bliskości profesjonalnego centrum studiów i analiz.** Tym samym brakuje narzędzia wspomagającego Prezesa Rady Ministrów merytorycznie w zakresie programowania strategicznego oraz w szczegółowym wartościowaniu inicjatyw, projektów i działań ministrów, dysponującego niezbędnym zapleczem merytorycznym i logistycznym, znajdującego się w bieżących sformalizowanych kontaktach z pozarządowymi podmiotami naukowymi i jednostkami badawczymi.

W porównaniu z innymi państwami Unii Europejskiej, w tym szczególnie Wielką Brytanią i Szwecją, **nie da się też jednoznacznie pozytywnie podsumować zmian w relacjach między ministerstwami i innymi wykonawczymi podmiotami administracji rządowej** na poziomie centralnym. Zgodnie z dominującą tendencją europejską w wielu przypadkach wyłączano z ministerstw, w formie urzędów i agencji rządowych, narzędzia wykonawcze. Równocześnie jednak nie zostało to w niezbędnym zakresie powiązane z kształtowaniem, znanego z innych państw, modelu opartego na zmniejszeniu obsady kadrowej i ukierunkowaniu ministerstw na realizację funkcji programowania i kontrolowania. Analiza przyjętych w tym zakresie rozwiązań pokazuje, że kształtowane one były w dużej mierze pod wpływem uwarunkowań doraźnych lub partykularnych. Trudno doszukać się w nich jednolitej, klarownej koncepcji. Co więcej, od jesieni 2001 r. ponownie bardziej atrakcyjna okazywała się dla decydentów rządowych koncepcja ministerialnych molochów wykonawczych. Taki stan powodował, a w dużej mierze powoduje do dnia dzisiejszego, napięcia kompetencyjne między ministerstwami i rządowymi urzędami centralnymi i agencjami. Istniejąca sytuacja skutkuje też nadmiernym zatrudnieniem w administracji rządowej.

Nie może być uznany za dokończony projekt modernizacji struktury terytorialnej państwa oraz stan relacji między administracją rządową i samorządową. Zbyt liczne (a tym samym słabe) jednostki zasadniczego podziału terytorialnego (szczególnie na poziomie powiatów usytuowanych wokół miast na prawach powiatu), brak regulacji w dostatecznym stopniu uwzględniających specyfikę dużych miast i zespołów miejskich, luki w określeniu relacji między podmiotami administracji rządowej i samorządowej w województwie, to tylko niektóre okoliczności, które składają się na nadal

niewykorzystane w dużej mierze możliwości związane z decentralizacją państwa. W perspektywie zmniejszania się liczby ludności, widać już dziś wysoką cenę, jaką trzeba było zapłacić za uzyskanie w 1998 r. niezbędnej większości politycznej w Sejmie, która była potrzebna do przeprowadzenia wówczas reformy struktury terytorialnej państwa. Te ograniczenia reformy były już dostrzegane w czasie jej przeprowadzania, szczególnie przez zwolenników głębszej decentralizacji. Znalazło to odzwierciedlenie m.in. w ocenach zawartych w opracowaniu Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, w którym zauważono, że: „Reforma nie jest doskonała – wiedzą o tym chyba wszyscy znający jej kształt. Decentralizacja uprawnień i środków jest płytsza, niż zadań. Wojewoda ciągle jeszcze ma zbyt dużo uprawnień w porównaniu z marszałkiem, a administracja rządowa pozostawiła sobie ciągle zbyt dużo kompetencji i środków, które powinny zostać oddane samorządowi. Zamierzenia dokonania prawdziwej, głębokiej decentralizacji nie zostały spełnione – ale pierwszy wyłom w całkowitym podporządkowaniu «terenu» Centrum został już wykonany” (*Decentralizacja terytorialnej organizacji kraju...* 1999, s. 7). Mankamenty reformy decentralizacyjnej z 1998 r. były odnotowywane także w późniejszych analizach, co zilustrować można oceną, że: „Szczególnie w pierwszych latach funkcjonowania reforma wojewódzka i powiatowa była przykładem tego, że «ojcowie» reformy stworzyli dziecko bez zapewnienia wystarczających środków na rozwój i osiągnięcie dojrzałości. Reforma kontynuowała polską tradycję przekształcania administracji głównie na podstawie koncepcji prawnoadministracyjnych, z pominięciem albo pozostawieniem na bardzo dalekim tle ich aspektów menedżerskich i ekonomicznych” (Czaputowicz, Sakowicz 2011, s.18).

W sprawach polityki administracyjnej daje o sobie znać prawidłowość, że **nowe rozwiązania prawne często nie są właściwie wykorzystane w praktyce**. Niektóre istotne mechanizmy poprawy „odnalezienia się” administracji w nowej sytuacji są stałym elementem zapowiedzi, które bardzo opornie przenoszone są do sfery praktyki. Jako przykłady, do których powrócę w dalszych fragmentach tej książki, wskazać można kompleksową informatyzację administrowania, faktyczne wykorzystanie instrumentów budżetu zadaniowego, usieciowienie administracji i szersze sięgnięcie do zadaniowego organizowania zespołów wykonawczych. Przykładem takim może też być postulat wprowadzenia aktywizujących systemów wynagrodzeń kadr administracyjnych.

W 2008 r. Rada Ministrów potwierdziła, iż ma świadomość, że reforma administracji jest niedokończona. W uchwale Nr 13 Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2008 r. w sprawie dokończenia reformy administracji publicznej oraz zasad prowadzenia prac w tym zakresie (M. P. z 2008 r., Nr 8, poz. 99)

stwierdzono, że w celu dokończenia reformy administracji publicznej rozpoczętej w 1989 r. jest celowe w szczególności:

- 1) dokończenie reformy decentralizacyjnej i uporządkowanie podziału kompetencji między administracją rządową i samorządową;
- 2) dokończenie reformy administracji rządowej, w tym poprawa koordynacji działań naczelnych i centralnych organów administracji rządowej;
- 3) przywrócenie właściwej roli służby cywilnej i wprowadzenie skutecznych mechanizmów zarządzania kadrami urzędniczymi.

W uchwale zapowiedziano, że pracami mającymi na celu realizację wymienionych wyżej zadań będzie kierował Prezes Rady Ministrów we współpracy z wiceprezesami Rady Ministrów. Zapowiedziano też, że stosowne projekty ustaw, nie później niż do końca maja 2008 r., przedstawi minister właściwy do spraw administracji publicznej. Ustalono szczegółowy mechanizm współdziałania innych organów w realizacji zadań wskazanych w uchwale oraz sposób monitorowania zaplanowanych działań. Jest jednak bardzo symptomatyczne, że opinia publiczna nie uzyskała już później informacji na temat wykonania tej uchwały. Niektóre działania rządu, które zostały podjęte po przyjęciu wspomnianej uchwały, mogą być pod względem przedmiotowym traktowane jako element realizacji zaplanowanych w tym dokumencie działań. Trudno jednak pozbyć się oceny, że referowana uchwała Rady Ministrów podzieliła losy innych ambitnych zamierzeń i nie doczekała się całościowej realizacji.

Potrzeba dalszej poprawy działania administracji publicznej w Polsce jest nadal obecna w ocenach społecznych, chociaż zauważyć trzeba, że w opiniach na temat pracy urzędów zarejestrować można także pozytywne zmiany. Pamiętać przy tym należy, że w ostatnich latach krytyczne oceny administracji wpisywały się w ogólny brak społecznego zadowolenia z funkcjonowania instytucji publicznych. W badaniach CBOS, przeprowadzonych w dniach 5-16 września 2012 r., na liczącej 985 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski (Komunikat z badań pt. *Obywatel w urzędzie*, BS/134/2012) ponad połowa pytaných (55 proc.) stwierdziło, że przynajmniej raz w tym roku załatwiała jakieś sprawy w urzędzie, w tym 33 proc. było w urzędzie kilka razy. Najczęściej sprawy urzędowe były załatwiane w podstawowych jednostkach samorządu terytorialnego (51 proc. ostatnich wizyt, 28 proc. ogółu respondentów). Wśród osób, które odwiedziły urząd administracji, 51 proc. badanych stwierdziło, że w trakcie ostatniej wizyty w urzędzie ich sprawa została załatwiona sprawnie, „od ręki”, 29 proc. oceniło, że ich sprawa została załatwiona, ale musieli przychodzić do urzędu kilkakrotnie. Niezadowolenie z powodu niezłatwienia sprawy zadeklarowało tylko 7 proc. pytaných.

Należy zauważyć, że w tych samych badaniach odnotowano wzrost ocen pozytywnych dotyczących działania urzędów administracji publicznej. (Komunikat z badań pt. *Urzędowa rzeczywistość w ocenach Polaków*, BS/146/2012). Respondenci, pytani o zmiany w funkcjonowaniu polskich urzędów, najczęściej ich nie dostrzegali (42 proc. badanych). Jeśli jednak już dostrzegli zmiany w stosunku do niedalekiej przeszłości, to dwukrotnie częściej wskazywali na poprawę w funkcjonowaniu urzędów (33 proc.) niż na pogorszenie sytuacji w tej sferze (16 proc.). Badania pokazały, że zmiany na lepsze stosunkowo częściej niż inni dostrzegają osoby z wyższym wykształceniem (51 proc. deklaracji), mieszkańcy największych miast (47 proc.), osoby deklarujące zadowolenie ze swojej sytuacji materialnej (42 proc.). Na uwagę zasługuje zarejestrowany w tych badaniach wysoki odsetek ocen pozytywnych administracji ze strony prywatnych przedsiębiorców (62 proc. wskazań). Badani, którzy dostrzegli w urzędach pozytywne zmiany, wskazywali przede wszystkim na poprawę jakości obsługi. 34 proc. tych badanych oceniło, że obecnie urzędnicy są miłsi i bardziej kulturalni niż kiedyś; 16 proc. – że urzędnicy cechują się większym zaangażowaniem w rozwiązywanie problemów obywateli; 16 proc. – że pracownicy urzędów wykazują się sprawniejszą obsługą; 11 proc. – iż urzędnicy mają wyższe kompetencje. Jako przesłanki pozytywnych zmian w urzędach w referowanych badaniach wskazywano też informatyzację urzędów (9 proc. wskazań osób dostrzegających takie zmiany), możliwość załatwienia niektórych spraw za pośrednictwem internetu (5 proc.), skrócenie i uproszczenie procedur (17 proc.), mniejsze kolejki oraz ułatwiony dostęp do urzędów i urzędników (13 proc.), lepszy dostęp do informacji (6 proc.), poprawę wizerunku i wyglądu urzędów (3 proc.). W referowanych badaniach respondenci byli znacznie podzieleni w zakresie oceny, czy urzędy są ukierunkowane na rozwiązywanie problemów obywateli i sprawną obsługę klientów. Pozytywnie na tak sformułowane pytanie odpowiedziała mniej niż połowa badanych (44 proc.), negatywnie – 45 proc. Struktury urzędów oraz funkcjonujący w nich system informacji pozytywnie oceniło 42 proc. badanych, zaś 43 proc. wyraziło opinię przeciwną. Oceny negatywne przeważały w sprawach dotyczących tego, czy urzędy działają sprawnie i realizują swoje zadania szybko i terminowo (40 proc. odpowiedzi pozytywnych, 50 proc. negatywnych), a także w zakresie odpowiedzi na pytanie, czy formalności związane z załatwianiem spraw urzędowych są ograniczone do minimum (30 proc. odpowiedzi twierdzących wobec 57 proc. ocen krytycznych). Wśród badanych, którzy ocenili, że jakość funkcjonowania urzędów w ostatnich latach pogorszyła się, wskazywano najczęściej na: niewiedzę i niekompetencję urzędników (16 proc. wskazań), brak życzliwości oraz nieuprzejmą obsługę (12 proc.), niedostateczne zaangażowanie w roz-

wiązywanie problemów klientów (10 proc.), opieszałość (5 proc.), załatwianie spraw po znajomości (4 proc.), korupcję (4 proc.), rozbudowaną biurokrację oraz zawile procedury wydłużające czas załatwiania spraw (26 proc.), kolejki (11 proc.), przerost zatrudnienia (7 proc.). W komunikacie końcowym z badań zauważono, że zdecydowana większość badanych (71 proc.) stwierdziła, iż liczba urzędników w Polsce jest zbyt duża. Równocześnie 5 proc. badanych uważało, że urzędników jest zbyt mało, zaś 14 proc. – że liczba urzędników administracji państwowej jest optymalna. Zauważyć też wypada, że w referowanych badaniach odnotowano jakościowy wzrost ocen wskazujących na przerosty kadrowe w administracji w okresie od 2007 r. (z 47 proc. do 71 proc.).

Na uwagę zasługuje, że relatywnie najlepsze opinie zbierają w ostatnich latach władze samorządowe, które w badaniach CBOS są oceniane pozytywnie przez około blisko 70 proc., przy liczbie ocen negatywnych na poziomie 25 proc. ankietowanych. W czerwcu 2010 r. relacja ta wynosiła 64 do 26 proc., w marcu 2012 r. – 60 do 29 proc., w marcu 2013 r. – 56 do 24 proc., w marcu 2014 r. – 62 do 29 proc., zaś w sierpniu tegoż roku – 65 do 25 proc. Opinie o działalności samorządów zależą w istotnym stopniu od wielkości miejscowości zamieszkania. Oceny pozytywne relatywnie rzadziej wystawiają mieszkańcy największych aglomeracji oraz najmniejszych miast (do 20 tys. ludności). (Komunikat z badań CBOS pt. *Opinie o działalności parlamentu, prezydenta i władz samorządowych* – BS 118/2014). W badaniu przeprowadzonym przez CBOS w dniach 8-14 stycznia 2015 r. na liczącej 1005 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski 16 proc. ankietowanych stwierdziło, że miało w 2014 r. trudności w załatwieniu spraw w urzędzie gminnym, miejskim, dzielnicowym (w tym tylko 10 proc. wskazało, że taka sytuacja miała miejsce kilka razy). W podobnych badaniach, prowadzonych przez CBOS w latach poprzednich, na trudności z załatwieniem sprawy w urzędzie wskazywało więcej badanych (od 45 proc. – w 1987 r. do 20 proc. – w 2013 r.) (Komunikat z badań CBOS pt. *Aktywność i doświadczenia Polaków w 2014 roku* – BS 12/2015).

Krytyczne opinie na temat stanu administracji odnaleźć można bez trudu w licznych diagnozach stanu spraw publicznych w Polsce. W audycie przygotowanym w 2014 r. przez zespół pod kierunkiem Radosława Markowskiego zauważono w tych sprawach m.in., że: „Ocena funkcjonowania administracji publicznej w Polsce nie jest łatwa. Zarówno NIK jak i eksperci DAP stosunkowo pozytywnie oceniają realizację poszczególnych funkcji państwa, niemniej jednak przeprowadzone kontrole wykazały także liczne niedociągnięcia w wielu dziedzinach. Co więcej, również społeczeństwo ma liczne zastrzeżenia odnośnie funkcjonowania administracji. Z pewnością Polska

administracja jest rozbudowana i kosztowna, nie charakteryzuje się przy tym wysoką efektywnością. Najgorzej oceniana jest realizacja funkcji świadczącej, związanej z usługami publicznymi oraz regulatora rozwoju gospodarczego. Liczne uchybienia wykazały też kontrole związane z ochroną porządku i spokoju publicznego oraz bezpieczeństwem państwa. Pewne niedociągnięcia wskazano też w sferze związanej ze ściąganiem podatków. W Polsce istnieje profesjonalna kadra urzędnicza, jednak racjonalność administracji budzi pewne zastrzeżenia. Mimo szczegółowych uregulowań prawnych i kodeksów etycznych, urzędnicze stanowiska wciąż zagrożone są upolitycznieniem, urzędnicy są mało profesjonalni i praktycznie nie ponoszą odpowiedzialności za podejmowane decyzje. Negatywnie oceniane są także skomplikowane procedury i długi czas załatwiania spraw. Ze względu na liczne odnotowane uchybienia, ogólna ocena administracji nie jest jednoznacznie pozytywna. Wiele wskaźników uległo poprawie w ostatnich latach, jednak zdaniem Polaków rzeczywistość urzędowa niewiele się zmienia” (*Demokratyczny Audyt...*, s. 119–120).

Reasumując przegląd działań realizowanych w ramach polityki administracyjnej w Polsce po 1989 r. ocenić trzeba, że mimo rozległych działań podejmowanych w tym czasie w celu dostosowania administracji do współczesnych wymagań, rozwiązania instytucjonalne, funkcjonalne i kadrowe w tym segmencie domeny publicznej wymagają nadal modernizacji, ukierunkowanej na większą sprawność, skuteczność, jakość i efektywność działania. Obecne rozwiązania w licznych bowiem elementach są wynikiem zmian nakładających się na siebie, mających charakter cząstkowych, odzwierciadlających zróżnicowane tradycje, interesy oraz koncepcje merytoryczne. **Dalsza modernizacja administracji publicznej stanowi nadal aktualne zadanie.** Jest ona ważną rezerwą, której wykorzystanie może poprawić jakość i efektywność władzy wykonawczej w państwie. Podstawowe znaczenie ma w tym przypadku konsolidacja i ukierunkowanie na myślenie strategiczne oraz lepsze przygotowanie do aktywizacji, wzmacniania i wykorzystania wiedzy, aktywności społecznej i politycznej oraz zasobów materialnych. Ważne jest lepsze przygotowanie do: zagospodarowania możliwości i ograniczania napięć, jakie niosą demokratyzacja, informatyzacja, globalizacja, integracja międzynarodowa i wzrost siły oddziaływania mediów; kreatywnego funkcjonowania w kształtującym się wielopoziomym, wielopodmiotowym i wielopasmowym modelu rządzenia oraz wykorzystania narzędzi działania sieciowego w środowisku społeczeństwa informacyjnego.

2.5. Ramy konstytucyjne współczesnej polityki administracyjnej w Polsce

Polityka administracyjna w Polsce po 1989 r. prowadzona była w **podlegających zmianie ramach ustrojowych**. Od 1997 r. ramy te wyznaczają normy konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 487, z późn. sprostowaniem i zm.). Bez podejmowania w tym miejscu szczegółowych studiów dotyczących treści konstytucji w kontekście administracji (szerzej zob. Hauser, Niewiadomski, Wróbel 2012 – tam też obszerna bibliografia zagadnienia; Grzybowski 2005), zauważyć wypada, iż znaczące treści dotyczące tych kwestii odnaleźć można w preambule, zasadach ogólnych oraz w przepisach większości rozdziałów konstytucji. Treści takie znajdują się w szczególności w normach dotyczących: wolności, praw i obowiązków człowieka oraz obywatela, źródeł prawa, Rady Ministrów i administracji rządowej, samorządu terytorialnego oraz finansów publicznych. W polskim porządku prawnym, w przeciwieństwie do niektórych innych państw (m.in. Francji i Niemiec) nie ma w konstytucji norm określonych jako niepodlegające zmianie. Uwzględniając jednak uwarunkowania polityczne, treść konstytucji wypracowana w 1997 r. zdaje się być na tyle stabilna, że raczej mało praktyczne jest rozważanie koncepcji modernizacji administracji, które wymagają daleko idącej nowelizacji konstytucji.

Istotne wzorce dotyczące kwestii wiążących się z kształtem i funkcjonowaniem administracji publicznej zawarte zostały już w **preambule** konstytucji z 1997 r. Dotyczy to w szczególności deklaracji dążenia do zagwarantowania praw obywatelskich oraz rzetelności i sprawności w działaniu instytucji publicznych, a także uznania jako podstawy działania w przestrzeni publicznej poszanowania wolności i sprawiedliwości, współdziałania władz, dialogu społecznego oraz zasady pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot. Zauważyć trzeba, że owe wzorce są niejednokrotnie traktowane w doktrynie jako rozstrzygnięcia o znaczeniu normatywnym.

We wszelkich działaniach modernizacyjnych dotyczących administracji uwzględnione muszą być **konstytucyjne zasady**, które, bez względu na toczącą się dyskusję na temat statusu zasad ogólnych w prawie, stanowią podstawy funkcjonowania administracji publicznej. W pierwszej kolejności dotyczy to zasady: demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2), legalizmu (nakładającej na organy publiczne obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa) (art. 7), podziału i równowagi władz: ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej (połączonej ze wskazaniem w art. 10 Prezydenta RP i Rady Ministrów

jako podmiotów władzy wykonawczej) oraz decentralizacji władzy publicznej, dopełnionej przez rozstrzygnięcie, że zasadniczy podział terytorialny państwa, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych, określa ustawa (art. 15). Kluczowe znaczenie w zakresie kształtowania rozwiązań dotyczących administracji ma konstytucyjna zasada, zgodnie z którą ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową, zaś samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej i przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Ważne konsekwencje dla projektowania zmian dotyczących administracji mają także zasady: jednolitego charakteru państwa (art. 3), związania państwa prawem międzynarodowym (art. 9), ustalenia języka polskiego jako języka urzędowego (przy zagwarantowaniu w tych kwestiach praw mniejszości narodowych wynikających z ratyfikowanych umów międzynarodowych).

W zakresie norm konstytucyjnych dotyczących wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela ramy działań modernizacyjnych administracji wyznaczają przede wszystkim obszerny katalog praw i wolności oraz przepisy dotyczące: reglamentacji ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw (art. 31), prawa ochrony danych osobowych (art. 51), równego dostępu do służby publicznej (art. 60), prawa do informacji publicznej (art. 61), prawa do petycji, wniosków i skarg (art. 63) oraz zasady dwuinstancyjności postępowania (art. 78). W sprawach źródeł prawa na uwagę zasługuje w pierwszej kolejności enumeratywne wyliczenie (art. 87 i art. 94) źródeł prawa powszechnie obowiązującego (z dopuszczeniem na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie stanowienia przepisów prawa miejscowego). Projekty modernizacyjne administracji uwzględniać muszą konstytucyjne przepisy dotyczące pozycji, kompetencji i zasad działania oraz wzajemnych relacji organów władzy publicznej (w tym Sejmu i Senatu, Prezydenta RP i Rady Ministrów). Rozbudowane przepisy konstytucyjne wyznaczają ramy rozważań w obszarze zmian dotyczących samorządu terytorialnego. W rozdziale VII konstytucji zawarto w sprawach samorządu aż dziesięć artykułów (art. 163–172) dotyczących kwestii: zadań samorządu terytorialnego, jego jednostek, podmiotowości prawnej oraz ochrony samodzielności, zadań własnych i zleconych, sporów kompetencyjnych, dochodów, prawa ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych, organów i zasad wyborów samorządowych, referendum lokalnego, nadzoru nad działalnością oraz zasad zrzeszania się jednostek. W konstytucji ustalono model kontroli legalności działań administracji publicznej (art. 184) oraz kontroli państwo-

wej i ochrony praw (rozdz. IX) i zasad gromadzenia oraz wydatkowania środków finansowych na cele publiczne (rozdz. X). Istotne znaczenie dla ukierunkowania polityk administracyjnych mają treści art. 153 konstytucji, który w sensie dosłownym (normatywnym) dotyczy służby cywilnej w administracji rządowej, ale który – wskazując jako cele dla administracji rządowej zawodowe, rzetelne, bezstronne i politycznie neutralne wykonywanie zadań państwa – określa w sensie programowym wymagane standardy, a tym samym również i kierunki niezbędnych działań modernizacyjnych w całej administracji publicznej.

2.6. Kontekst norm i standardów prawa międzynarodowego

Konstytucyjna zasada przestrzegania przez Polskę wiążącego ją prawa międzynarodowego (art. 9) powoduje, że w katalogu uwarunkowań i ram modernizacji administracji publicznej w naszym kraju uwzględnione muszą być także **standardy, które zawarte są w ratyfikowanych przez nasze państwo aktach prawa międzynarodowego**. Modernizacja administracji w Polsce przebiega tym samym w warunkach multicentryczności źródeł prawa i wykładni rozwiązań normatywnych. Na przypomnienie zasługuje w tym miejscu, że Europejski Trybunał Praw Człowieka stosuje Europejską Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności na rzecz ochrony osób prywatnych w ich stosunkach z administracją, zaś standardy normatywne dotyczące administracji zawarte w dokumentach Unii Europejskiej wykorzystywane są w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

W ostatnich kilkunastu latach podstawowe znaczenie dla ukierunkowania polityki administracyjnej w Polsce mają **rozwiązania wypracowane w ramach Unii Europejskiej oraz Rady Europy**, które stają się także podstawą europeizacji polskiego prawa administracyjnego. W obu przypadkach nie chodzi tylko o normy prawa obowiązującego, ale i o zasady *soft-law* oraz rekomendacje programowe (zob. szerzej: Czaputowicz 2008; Janku, Leoński, Szewczyk, Waligórski, Wojtczak 2005; Kmieciak 2005; tenże 2010; Mołdawa, Wojtaszczyk, Małecki 2003; Rydlewski 2012). Kluczowe jest w tym kontekście pojęcie prawa do dobrej administracji, które – jak to słusznie podkreślił Zbigniew Kmieciak – „na tyle utrwaliło się w europejskiej myśli prawniczej, iż traktowane jest obecnie jako jeden z istotnych punktów odniesienia w dyskusjach poświęconych działalności organów administracji publicznej

i ich relacjom z jednostką, rozpatrywanym zarówno w materialnoprawnym, jak i proceduralnym kontekście” (2010, s. 58).

W przypadku Rady Europy zauważyć trzeba przede wszystkim liczne **akty programowe i normatywne kształtujące standardy państw europejskich w dziedzinie stosunków administracji z obywatelami**. W tej grupie na uwagę zasługuje m.in. rezolucja Komitetu Rady Ministrów o ochronie jednostki przed aktami administracyjnymi z 28 września 1977 r. [R (77) 31], która zawiera rekomendacje zagwarantowania w stosunkach administracyjnych praw obywatela do: wysłuchania, informacji, pomocy i ustanowienia pełnomocnika, uzyskania uzasadnienia aktu administracyjnego oraz pouczenia o środkach odwoławczych. Kolejne zalecenia Komitetu Rady Ministrów dotyczyły wykonywania dyskrecjonalnych kompetencji przez organy administracji [R (80) 2], dostępu do informacji pozostających w posiadaniu władz publicznych [R (81) 19], odpowiedzialności publicznej [R (84) 15], procedur administracyjnych dotyczących dużych grup osób [R (87) 16], udostępniania osobom trzecim danych osobowych pozostających w posiadaniu władz publicznych [R (91) 10], statusu urzędników publicznych [R (2000) 6], kodeksów postępowania urzędników publicznych [R (2000) 10], dostępu do dokumentów urzędowych [Rec (2002) 2], wykonywania decyzji administracyjnych i wyroków sądowych w dziedzinie prawa administracyjnego [Rec (2003) 16], kontroli sądowej aktów administracyjnych [Rec (2004) 20].

Kompleksowy charakter stanowiska Rady Europy znalazł odzwierciedlenie w rekomendacjach zawartych w **dokumencie Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie dobrej administracji z 2007 r.** [R (2007) 7, www.coe.int/t/cm/document]. Zalecono w nim rządów państw członkowskich: promowanie dobrej administracji w ramach zasad rządów prawa i demokracji oraz poprzez taką organizację i funkcjonowanie organów władz publicznych, która zapewnia skuteczność, efektywność i właściwą relację kosztów do efektów. Podkreślono też, że wymaga to od państw członkowskich: określenia celów i opracowania wskaźników wykonywania zadań administracyjnych, aby móc regularnie monitorować i dokonywać pomiaru realizacji tych celów przez administrację i urzędników publicznych; regularnego sprawdzania przez organy władz publicznych w granicach prawa, czy ich usługi świadczone są po właściwych cenach i czy nie powinny zostać zastąpione innymi lub zaniechane; poszukiwania przez administrację najlepszych sposobów uzyskania najlepszych wyników; przeprowadzania właściwego wewnętrznego i zewnętrznego monitoringu administracji i działalności urzędników publicznych; promowania w interesie powszechnym prawa do dobrej administracji poprzez przyjęcie właściwych standardów wyznaczonych we wzorcowym kodeksie załączonym do zaleceń, z zagwarantowaniem ich skutecznego wdrożenia

przez urzędników i zapewnieniem wszelkimi sposobami dopuszczonymi przez regulacje konstytucyjne i prawne przyjęcia tych samych standardów przez władze regionalne i lokalne. W załączonym do zaleceń kodeksie dobrej administracji jako dyrektywy europejskiego *soft law* w sprawach prawa materialnego wskazano zasady: praworządności, równości, bezstronności, proporcjonalności, podejmowania działań we właściwym czasie, partycypacji, poszanowania prywatności, przejrzystości. W układzie procesowym w dokumencie podkreślono znaczenie prawa do: dostępu do administracji, wysłuchania, reprezentacji i pomocy prawnej, rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie, powiadomienia o treści aktu administracyjnego, otrzymania uzasadnienia i pouczenia o środkach odwoławczych, a także oczekiwania, że akt administracyjny zostanie wykonany w rozsądnym terminie.

Ważne zobowiązania dla polityki administracyjnej zawiera ratyfikowana przez Polskę w 1993 r. **Europejska Karta Samorządu Lokalnego** (Dz. U. z 1993 r., Nr 124, poz. 607, sprost. Dz. U. z 2006 r. Nr 154, poz. 1107). W tym akcie prawa Rady Europy, który ma zastosowanie do samorządu lokalnego w Polsce, do podstawowych standardów zaliczono w szczególności: obowiązek stworzenia prawnych gwarancji dla autonomii samorządu wyrażającej się w prawie i zdolności społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców; prawo wyłaniania organów przedstawicielskich samorządu w wolnych, tajnych, równych, bezpośrednich i powszechnych wyborach; pierwszeństwo właściwości samorządu w sprawach lokalnych; swobodę samorządu w kształtowaniu swoich organów; ograniczenie kontroli i nadzoru państwowego nad samorządem (w sprawach zadań własnych tylko w oparciu o kryterium legalności, w innych na zasadzie proporcjonalności); wymóg zabezpieczenia samorządowi na niezbędnym poziomie dochodów własnych; prawo korporacji samorządowych do współpracy wewnątrz kraju i poza granicami na warunkach przewidzianych prawem; ochronę sądową samodzielności samorządu lokalnego.

Istotnym uwarunkowaniem polityki administracyjnej w Polsce są przyjęte w Unii Europejskiej wzorce odnoszące się do standardów działania administracji publicznej zawarte w **art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej**, ustanowionej w grudniu 2000 r. w Nicei, w którym zapisane zostało prawo do dobrej administracji oraz art. 42 tej Karty, który dotyczy prawa dostępu do dokumentów (Świątkiewicz 2007). Znaczenie prawne tego wzorca wzrosło po wejściu w życie w 2009 r. podpisanego w 2007 r. Traktatu Lizbońskiego. W art. 41 Karta zawiera prawo każdego do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii. Stanowi też, że obejmuje to

prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację, a także do dostępu do akt jego sprawy, przy poszanowaniu uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej. W artykule tym zawarto obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji oraz zapisano, że każdy ma prawo domagania się od Unii naprawienia, zgodnie z zasadami ogólnymi wspólnymi dla systemów prawnych państw członkowskich, szkody wyrządzonej przez jej instytucje lub pracowników przy wykonywaniu ich funkcji, a także może zwrócić się pisemnie do instytucji Unii w jednym z języków Traktatów i musi otrzymać odpowiedź w tym samym języku. W art. 42 Karty zawarto postanowienie, że każdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna zamieszkała lub mająca siedzibę zarejestrowaną w państwie członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji. Wspomniane prawo czerpie swoje podstawy z Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (art. 15 wersji skonsolidowanej oraz art. 255 wersji poprzedniej – Dziennik Urzędowy UE 2010 C/47), w którym zapisano, iż „W celu wspierania dobrych rządów i zapewnienia uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego, instytucje, organu i jednostki organizacyjne Unii działają z jak największym poszanowaniem zasady otwartości”.

Kolejnym elementem systemu rozwiązań normatywnych Unii Europejskiej w zakresie administracji publicznej jest **Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej**, który został przyjęty przez Parlament Europejski w dniu 6 września 2001 r. Nie jest to dokument prawnie wiążący i ma status zestawu zasad dobrej administracji. W liczącym 27 artykułów dokumencie za podstawowe uznano zasady: praworządności, niedyskryminowania, współmierności (podjętych działań do obranego celu), zakazu nauzywania uprawnień, bezstronności i niezależności, obiektywności, uwzględniania zgodnych z prawem oczekiwań jednostek i udzielania porad dotyczących możliwego sposobu postępowania oraz sposobu rozstrzygnięcia sprawy, uczciwości, uprzejmości, odpowiadania na pisma w tym języku traktatu, w którym zwróciła się jednostka, potwierdzania odbioru każdego pisma skierowanego do instytucji (chyba, że istnieje możliwość przekazania w terminie dwóch tygodni merytorycznie uzasadnionej odpowiedzi) oraz obowiązku przekazywania sprawy do właściwej jednostki organizacyjnej instytucji (w przypadku skierowania wystąpienia do niewłaściwej jednostki organizacyjnej). Za podstawowe zasady uznano też: prawa jednostki do przedstawienia swoich argumentów i uwag przed podjęciem decyzji dotyczącej praw lub interesów jednostki, zachowanie terminu podjęcia decyzji (niezwłocznie, nie później niż w dwa miesiące od daty wpłynięcia wniosku, a jeśli później, to tylko w przypadkach merytorycznie uzasadnionych i po uprzednim poinformowaniu wnoszącego), obowiązkowe

uzasadnienie decyzji, informowanie o możliwościach złożenia odwołania, przekazanie decyzji na piśmie natychmiast po jej podjęciu (z równoczesnym powstrzymaniem się od powiadamiania o niej innych jednostek, zanim nie zapozna się z nią jednostka, której decyzja dotyczy), ochronę danych, realizację w sposób jasny i zrozumiały próśb o udzielenie informacji, pozytywne rozpatrywanie (w granicach wyznaczonych uregulowaniami prawnymi) wniosków o umożliwienie dostępu do publicznych dokumentów, prowadzenie rejestrów spraw i poczty, informowanie o Kodeksie, prawo złożenia skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, kontrolę sposobu stosowania postanowień Kodeksu.

Trzeci element rozwiązań normatywnych Unii Europejskiej w sprawach istotnych dla administracji dotyczy zasad poprawy jakości i spójności przygotowywanych regulacji oraz oceny ich skutków. Został on zawarty w Komunikacie Komisji w sprawie oceny skutków regulacji z dnia 5 czerwca 2002 r. (COM (2002) 276 final.; polski tekst zob.: „Przegląd Legislacyjny” 2003, nr 3). Opisuje on procedury i określa zakres oceny skutków regulacji, której przeprowadzenie włączone zostało do procesu przygotowania nowych rozwiązań.

W czerwcu 2012 r. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich określił **standardy etyczne obowiązujące w administracji publicznej Unii Europejskiej**. Przyjęły one formę pięciu podstawowych zasad służby cywilnej, do których zaliczono: oddanie Unii Europejskiej i jej obywatelom (w tym świadomość potrzeby zachowania najwyższych standardów zawodowych oraz wypełniania zadań zaufania publicznego), rzetelność (w tym kierowanie się poczuciem przyzwoitości i wystrzeganie się sytuacji prowadzących do konfliktu interesów), obiektywność (w tym bezstronność, brak uprzedzeń, kierowanie się stanem faktycznym, gotowość do wysłuchania zróżnicowanych opinii i uznania błędów, dokonywanie ocen na podstawie przesłanek określonych w prawie), szacunek dla innych (w tym działanie z poszanowaniem obywateli, uprzejmość, pomocność, bezzwłoczne działanie i chęć współpracy) oraz przejrzystość (w tym gotowość do wyjaśniania i uzasadniania podejmowanych działań oraz otwartość na kontrolę społeczną swojego postępowania) (<http://www.ombudsman.europa.eu>). W ocenie Rzecznika zasady te sprzyjają podnoszeniu jakości administrowania publicznego, wzmacniają praworządność i ograniczają możliwość arbitralnego podejmowania decyzji przez urzędników.

Zauważyć wypada, że większość regulacji Unii Europejskiej w sprawach administracji dotyczy instytucji, struktur i urzędników unijnych. Równocześnie jednak są to ważne inspiracje dla ustalania podobnych standardów

w poszczególnych państwach Unii Europejskiej oraz obowiązują państwa członkowskie, kiedy działają one w ramach przepisów prawa UE.

Reasumując ten fragment rozważań, podzielić trzeba opinię, że „prawo do dobrej administracji – zarówno na poziomie unijnym, jak i Rady Europy – utożsamiane jest obecnie z zespołem zasad (wymagań) prawnych odnoszących się do działań administracji publicznej, na tyle spójnych, jednoznacznych i precyzyjnych, iż można je traktować jako uniwersalne kryteria oceny prawidłowości rozwiązań, ukształtowanych w systemach poszczególnych państw członkowskich” (Kmieciak 2010, s. 64–65). Tym samym regulacje dotyczące prawa do dobrej administracji traktować trzeba jako ważne uwarunkowanie polityki administracyjnej.

ROZDZIAŁ III

Perspektywa polityki administracyjnej w Polsce w świetle dokumentów strategicznych

3.1. Usytuowanie zmian w administracji publicznej w polityce rozwoju

Zamierzenia dotyczące polityki administracyjnej w Polsce znajdują swoje odzwierciedlenie w **dokumentach programowych o charakterze ogólnym**, które dotyczą polityki rozwoju określonej w różnych horyzontach czasowych i w wielu kontekstach przedmiotowych. Obecnie obowiązujące dokumenty o tym charakterze zaczęły powstawać od 2009 r. Było to ważne samo w sobie, gdyż w dziedzinie polityki administracyjnej przez długi okres brakowało klarownego ukierunkowania programowego, integrującego ten obszar działań z szerszym programem zmian rozwojowych.

W pakiecie tych dokumentów programowych na odrębną uwagę zasługują: opracowany w 2009 r. przez zespół doradców strategicznych Prezesa Rady Ministrów raport *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe* (Kancelaria Prezesa Rady Ministrów 2009); przyjęte przez Radę Ministrów w dniu 27 kwietnia 2009 r. założenia systemu zarządzania rozwojem państwa i zatwierdzony w dniu 24 listopada 2009 r. *Plan uporządkowania strategii rozwoju kraju* (dokument ten podlegał reasumpcji w uchwałach Rady Ministrów z dnia 10 marca 2010 r., 30 kwietnia 2011 r. i 12 lipca 2012 r.); przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 25 września 2012 r. *Strategia Rozwoju Kraju do 2020 r. – Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo* (M. P. z 2012 r., poz. 882); przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 5 lutego 2013 r. dokument strategiczny *Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju* (M. P. z 2013 r., poz. 121); przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 12 lutego 2013 r. zintegrowana strategia *Sprawne Państwo 2020* (M. P. z 2013 r., poz. 136).

Odrębnie zauważyć w tym kontekście należy podjętą w 2011 r. w Polsce **próbę uporządkowania obowiązujących strategii**. W ramach prac z tym związanych przyjęto jako cel zastąpienie luźno powiązanych ze sobą i w dużej mierze pozbawionych znaczenia praktycznego ponad 40 dokumentów rządowych, mających w swoich tytułach określenie „strategia”, dziewięcioma skoordynowanymi strategiami obejmującymi zagadnienia: sprawnego państwa w perspektywie do 2020 r.; rozwoju regionalnego; innowacyjności i efektywności gospodarki; rozwoju kapitału ludzkiego; rozwoju kapitału społecznego; systemu bezpieczeństwa narodowego; zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa; rozwoju transportu oraz bezpieczeństwa energetycznego i środowiska.

Punktem wyjścia porządkowania strategii była **ocena rządowych dokumentów strategicznych przyjętych w Polsce w latach 1989–2006**. W porozumieniu z właściwymi ministrami, ustalono m.in., że: w okresie od połowy 1989 r. do końca 2006 r. Rada Ministrów przyjęła 406 strategii i dokumentów o charakterze strategicznym, z których 140 straciło swą przydatność i należy je uchylić, zaś kolejnych 146 przestało obowiązywać ze względu na upływ czasu, na jaki zostały zaprogramowane. Oceniono, że powstające dokumenty cechował brak spójności, część strategii sektorowych opracowywana była w oderwaniu od innych strategii dotyczących podobnych zagadnień, niewiele dokumentów zajmowało się perspektywą długofalową, zaś większość koncentrowała się na problemach krótko i średniookresowych. Zwrócono także uwagę na fakt, że dokumenty opracowywane były w bardzo różnej konwencji, zaś wiele spośród nich nie zawierało konkretnych informacji na temat źródeł finansowania, wskaźników realizacji oraz systemu monitorowania prowadzonych działań (*Ocena rządowych dokumentów strategicznych przyjętych w latach 1989-2006*).

Charakteryzując **nowe podejście do planowania strategicznego** podkreślono, że: „Kształtowanie polityki rozwoju wymaga przygotowania dokumentów nowej generacji, które będą odpowiadały potrzebom kompleksowo zarysowanej polityki rozwoju i będą opracowane według określonej struktury, obejmującej m.in. harmonogramy realizacji, wskaźniki realizacji oraz ramy finansowe. Dla właściwej koordynacji kluczowe jest wprowadzenie ściślejszego powiązania kompleksowych dokumentów strategicznych (długookresowa i średniookresowa strategia rozwoju kraju) z innymi dokumentami strategicznymi (strategie rozwojowe, programy) tworzonymi dla poszczególnych dziedzin lub dla sektorów gospodarki. Wzmocniłoby to koordynację działań rozwojowych i poprzez synergię przyniosło większe efekty w wymiarze społeczno-gospodarczym, regionalnym i przestrzennym. Punktem wyjścia powinno być przede wszystkim kontynuowanie, rozpoczętego przez Mini-

sterstwo Rozwoju Regionalnego, procesu porządkowania obowiązujących dokumentów strategicznych, m.in. poprzez wyeliminowanie (uchylenie/uznanie za nieobowiązujące) dokumentów nie realizowanych, dublujących się, sprzecznych ze sobą czy też niezgodnych z celami polityki rozwoju oraz poprzez powiązanie dokumentów o zbliżonej tematyce w bloki tematyczne. Ograniczenie liczby dokumentów strategicznych pozwoli na większą przejrzystość procesu programowania strategicznego, bardziej efektywne wydatkowanie środków z budżetu państwa oraz w konsekwencji skuteczniejszą realizację celów rozwojowych kraju w perspektywie długo- i średniookresowej (...). Porządkowanie dokumentów strategicznych odbywa się etapami. Cały proces koordynuje Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju usytuowany w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego. W pierwszej fazie prac wytyczone zostały obszary strategiczne, istotne z punktu widzenia rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego kraju. Następnie określony został zakres tematyczny strategii rozwoju (tzw. strategii docelowe) przypisanych do poszczególnych obszarów. Strategie mają charakter przekrojowy i dotyczą szerokiego wachlarza zagadnień. Do tak zdefiniowanych strategii przypisane zostały obowiązujące dokumenty strategiczne (strategie, programy, inne). Część z dokumentów zostanie uznana za instrumenty realizacyjne strategii docelowych, część stanie się ich częścią. W odniesieniu do dokumentów nierealizowanych oraz nieaktualnych uruchomiona zostanie procedura uznawania ich za nieobowiązujące” (*Porządkowanie dokumentów strategicznych*, materiał informacyjny Ministerstwa Rozwoju Regionalnego z 14 lutego 2013 r.).

Jako główne **obszary tematyczne nowego ujęcia strategicznego** programów rządowych wskazane zostały: efektywność instytucji publicznych, podnoszenie jakości kadr administracji rządowej i samorządowej, zarządzanie rozwojem kraju, jakość tworzenia i wdrażania instrumentów regulacyjnych i legislacyjnych, funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, bezpieczeństwo publiczne, prawa konsumenta, komunikacja i dialog, usługi publiczne, pozycja międzynarodowa kraju, technologie informacyjne i komunikacyjne, efektywność systemu ochrony zdrowia.

Wśród celów strategicznych **w zakresie spraw wiążących się z obszarem sprawne państwo** znalazły się m.in.: zwiększenie koordynacji i poprawa metod zarządzania administracją publiczną, szerokie stosowanie cyfryzacji jako element poprawy wydajności, podniesienie zdolności analitycznych administracji w celu zwiększenia jej przygotowania do tworzenia wysokiej jakości polityk i regulacji, wprowadzenie mechanizmów i instrumentów prowadzących do poprawy efektywności działania podmiotów oferujących usługi publiczne oraz lepsza jakość komunikowania strategii i działań administracji.

Już sam katalog tych tematów i celów pokazuje, że w istotny sposób strategiczne projekcje programowe ukierunkowane zostały bezpośrednio na administrację publiczną lub też na kwestie z tą administracją silnie powiązane. Te **przejawy uznania w strukturach władzy publicznej znaczenia myślenia strategicznego** ocenić trzeba pozytywnie. Trudno nie zauważyć jednak równocześnie, że nadal zbyt częste jest traktowanie programów strategicznych jako dokumentów prezentacyjnych, czy wręcz propagandowych, a nie jako narzędzi wykorzystywanych w działalności praktycznej. Nie można więc już obecnie przesądzać, jakie znaczenie w praktyce będzie miał i tym razem kształt wypracowanych rozwiązań strategicznych. Pewną nadzieję na bardziej konstruktywne podejście do przyjmowanych programów tworzy w tym przypadku fakt, że wspomniane strategie powstały w ramach zasad i mechanizmów opracowywania rządowych dokumentów strategicznych, które zostały określone w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tj. Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 z późn. zm.). W ustawie tej przyjęte zostało rozumienie polityki rozwoju jako zespołu wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej. Zdefiniowano tam także pojęcia strategii długo- i średnioterminowej oraz programów rozwojowych i operacyjnych. Ważne jest, że w ustawie tej ukształtowano również mechanizmy koordynowania i monitorowania strategii. Ustalono, m.in. że sprawami zapewnienia efektywnej koordynacji programowania i wdrażania polityki rozwoju, a także strategicznego monitorowania i oceny instrumentów jej realizacji zajmuje się Komitet Koordynacyjny do spraw Polityki Rozwoju, jako organ opiniotawczo-doradczy Prezesa Rady Ministrów. W ustawie tej przyjęto także zasadę, że poszczególne działania strategiczne powinny być określane nie tylko przez ogólne sformułowanie celów, ale i przez zapisanie konkretnych wskaźników, które zamierza się wykorzystać przy ocenie realizacji danych zamierzeń.

Wartościowe jest, że w fazie przygotowania dziewięciu nowych strategii rozwojowych ich projekty zostały **poddane krzyżowej kontroli** przez ekspertów zewnętrznych w celu powiązania z wyzwaniem, zidentyfikowanymi wcześniej w formie wyodrębnienia 11 obszarów kluczowych oraz 45 podobszarów tematycznych. W ramach tej kontroli podjęto też próbę prewencyjnego ustalenia kompletności oraz wewnętrznej korelacji badanych dokumentów w sferze diagnozy, programu działań i rozwiązań realizacyjnych, a także w obszarze logicznego związku układu celów i kierunków interwencji ze zidentyfikowanymi i opisanymi w części diagnostycznej problemami i wyzwaniami (*Raport*

PSDB ze stycznia 2011 r.). Takiej samej kontroli poddane zostały relacje między strategią długookresową i pozostałymi dokumentami (*Analiza krzyżowa projektów długookresowej strategii rozwoju kraju, średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz strategii zintegrowanych w zakresie systemów realizacyjnych i monitorowania*, Warszawa, październik 2011 r.).

3.2. Sprawy administracji publicznej w raporcie *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*

Ramy dla długookresowej strategii rozwoju kraju zostały zawarte w 2009 r. w raporcie *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe z 2009 r.* (wszystkie poniżej zamieszczone cytaty z raportu pochodzą z tekstu opublikowanego przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów), który zawiera diagnozę sytuacji w dwadzieścia lat po przełomie 1989 r. W dokumencie tym administracja publiczna została zaliczona do obszarów wymagających pilnych i szeroko zakrojonych działań, które podniosą sprawność instytucji państwowych. Podjęto próbę określenia podstawowych dylematów rozwojowych stojących przed polską administracją u progu kolejnego dwudziestolecia oraz zestawiono związane z tym rekomendacje. Założeniem autorów była ocena, że dający o sobie znać kryzys gospodarczy i finansowy stanowi w procesie projektowania, tworzenia i wdrażania interwencji publicznej, służącej w perspektywie wieloletniej rozwojowi Polski, okazję do podjęcia działań modernizacyjnych, po uprzednim zidentyfikowaniu własnych słabości i wyzwań przyszłości.

W raporcie **oceniono, że polskie instytucje publiczne, w tym zwłaszcza administracja, pozbawione są dynamizmu, kreatywności i zdolności reformowania się.** Wskazano na brak mechanizmów motywujących pracowników do zwiększania efektywności i rozwiązań umożliwiających poszczególnym jednostkom rozliczanie zadaniowe. Stwierdzono też, że wyborem stojącym przed polską administracją jest albo poddanie się rosnącej biurokratycznej inercji, okazjonalnie ograniczanej spontanicznymi działaniami naprawczymi, albo dokonanie systemowej diagnozy i podjęcie reformy mechanizmów jej funkcjonowania. Według autorów raportu: „Podstawowym dylematem dla polskiej władzy w obszarze podnoszenia efektywności powyższych procesów jest wybór między stosowaniem autorskich pomysłów na zmiany instytucjonalne i organizacyjne a korzystaniem z doświadczeń zewnętrznych specjalistów z zakresu zarządzania (w sektorze prywatnym i publicznym)”.

Pozytywnie oceniono działania na rzecz samorządności. Wskazano, że w tym przypadku podstawowym zadaniem powinny być działania na rzecz utrwalenia efektów reformy samorządowej. Równocześnie wyrażono **przekonanie, że największego nakładu sił i środków wymaga poprawa funkcjonowania administracji rządowej**. Dotychczasowe zmiany w administracji rządowej wdrażane po 1989 r. doprowadziły zdaniem autorów raportu do powstania organizacji „o rozbudowanych i niefunkcjonalnych procedurach, które prowadzą do operacyjnej niewydolności i rozmywania odpowiedzialności”. Według tej samej oceny: „Dla pozbawionej wiedzy i doświadczenia w zakresie nowoczesnych technik zarządzania władzy i administracji wyzwaniem staje się skuteczne nadążanie za postępem cywilizacyjnym i gospodarczym oraz za przemianami w sferze geopolitycznej. W efekcie brakuje poprawnego określania i wytyczania kierunków zmian w «zarządzaniu publicznym», co staje się przeszkodą w efektywnym «rządzeniu» krajem. Efektywność, z jaką państwo wypełnia swoje funkcje, jest jednym z ważniejszych wymiarów i podstawowych wymogów dobrego rządzenia. W badaniach Banku Światowego z 2006 r., dotyczących efektywności państwa, Polska otrzymała notę 69,2 w stu-stopniowej skali (wskaźnik opracowano na podstawie wyników kilkunastu projektów badawczych; efektywność państwa określono m.in. na podstawie odpowiedzi na pytania o jakość usług dostarczanych przez państwo, o kompetencje urzędników, jakość biurokracji, niezależność służby cywilnej od nacisków politycznych)”.

Na tym tle opowiedziano się **na rzecz systemowej reformy administracji**. Stwierdzono m.in., że: „Wyzwaniem dla państwa staje się więc całościowa i konsekwentna reforma administracji, która odpowiadałaby na wyzwania zmieniającej się rzeczywistości i sprostала oczekiwaniom obywateli/jednostek i innych podmiotów. Jej celem winno być znaczące podniesienie skuteczności oddziaływania organów państwa na otoczenie społeczno-gospodarcze, jak i na poprawę sprawności zarządzania instytucjami bezpośrednio oferującymi produkty i usługi publiczne. Podstawowym punktem odniesienia powinien być obywatel-klient, który oczekuje ciągłego podwyższania standardów działania instytucji publicznych”.

Scharakteryzowano **pojęcie efektywnej administracji**. Według raportu efektywna administracja to „organizm, który dzięki profesjonalnemu zarządzaniu: zna i rozumie kierunek, w jakim podąża; funkcjonuje dzięki świadomej i dobrze zorganizowanej kadrze urzędników; potrafi szybko i skutecznie reagować na pojawiające się wyzwania społeczne i gospodarcze; umiejętnie korzysta z dostępnej wiedzy i doświadczeń w celu poprawy jakości swojego działania”. Podkreślono, że: „W odniesieniu do obywateli i innych podmiotów prawa efektywna i nowoczesna administracja powinna pełnić rolę służebną

i w swoich działaniach kłaść nacisk na upraszczanie procedur i podnoszenie jakości świadczonych usług”.

W raporcie stwierdzono też, że **niezbędne jest wykorzystanie w administracji doświadczeń instytucji funkcjonujących poza sferą administracyjną**, w tym podmiotów komercyjnych. Oceniono, że „wieloletnie powtarzanie tych samych błędów i nadmierna koncentracja na korygowaniu skutków (a nie przyczyn) złych rozwiązań nie prowadzi do poprawy efektywności działania administracji publicznej”. Uznano przy tym, iż „punktem wyjścia wszelkich znaczących reform jest właściwe zdiagnozowanie problemów, przekonanie politycznych decydentów o ich znaczeniu i wadze, określenie zakładanych celów zmian i stałe monitorowanie ich skutków i wpływu na działania administracji” zaś: „Początkiem podjęcia zmian w polskiej administracji centralnej jest przekonanie, że zachodzące w niej procesy (formułowanie celów, strategii i planów operacyjnych) mogą i powinny opierać się na rozwiązaniach i procedurach z sukcesem stosowanych w publicznych i prywatnych instytucjach na całym świecie. Problemy występujące w organizacji rządowej co do istoty nie różnią się od problemów występujących w innych dużych instytucjach publicznych bądź prywatnych. Choć inne mogą być strategiczne cele działania czy zadania krótkookresowe, to proces formułowania celów, konstruowania strategii, czy też zadaniowe zarządzanie zasobami ludzkimi są podobne zarówno w wielkich instytucjach rządowych, jak i np. w korporacjach. (...) Podstawowym wyzwaniem przy podnoszeniu efektywności polskiej administracji nie jest tworzenie nowych, eksperymentalnych rozwiązań (w przekonaniu o unikalności instytucji rządowej), lecz pozyskanie istniejącej i powszechnie dostępnej wiedzy oraz umiejętne wpasowanie jej w istniejące ramy systemowe (a czasami modyfikacja tych ram). Podstawowe wyzwania i cele dla administracji rządowej centralnej to istotne podniesienie jakości planowania, efektywności operacyjnej i skuteczności działania. We wszystkich obszarach działania rządu kluczowa wydaje się zmiana podejścia urzędników do swoich obowiązków polegająca na zastąpieniu myślenia w kategoriach formalizmu działaniem nastawionym na realizację wytyczonego celu. Doświadczenia ostatnich kilkunastu lat wskazują, że bez odważnego wykorzystania doświadczeń, know how i zasobów ludzkich spoza sektora publicznego skuteczne wdrożenie zmian będzie trudne. Samo podejście do zmian powinno się opierać na analizie, czym jest administracja, jaka jest istota jej działania i jaka jest wizja administracji przyszłości. Jednak żadne znaczące reformy nie zostaną przeprowadzone z sukcesem, o ile nie będą podjęte z polityczną determinacją i przekonaniem, że nie istnieją fundamentalne powody, dla których administracja polska nie może być tak wydajna jak administracja w najbardziej prężnych organizacjach rządowych na świecie”.

Jako **główne problemy administracji rządowej** wskazano stosowanie anachronicznego systemu wynagrodzeń, brak podejścia procesowego i małą elastyczność zarządzania. Zaznaczono przy tym, że: operacyjna sprawność polskiej administracji państwowej mierzona osiąganymi wynikami jest w skali europejskiej relatywnie niska i znacząco niższa niż w krajach postrzeganych jako najbardziej przyjazne obywatelowi, zaś brak przemyślanej i globalnej wizji zmian w systemach zarządzania sektorem publicznym przekłada się bezpośrednio na niską efektywność i jakość rządzenia. Wskazano także, że decentralizacja wpływa pozytywnie na społeczne postrzeganie organów władzy i ocenę jakości usług publicznych na szczeblu lokalnym, ale – aby ten proces był skuteczny – kompetencje przekazywane gminom i powiatom wymagają powiązania z wysokością środków finansowych, co powoduje, że ewolucja funkcjonowania administracji publicznej wydaje się nieunikniona. Odrębnie podkreślono znaczenie właściwej komunikacji i dialogu między instytucjami rządowymi i społeczeństwem.

W podsumowaniu raportu wskazano na **znaczenie korzystania w administracji z rozproszonej wiedzy, wielopoziomowych powiązań sieciowych, stosowania niestandardowych rozwiązań, przyswajania nowoczesnych technologii**. Oceniono, że „sposób funkcjonowania władzy publicznej znacznie utrudnia podejmowanie działań horyzontalnych, wymagających kooperacji wielu szczebli władzy, a także działań o niewymuszonym i spontanicznym charakterze” oraz, że „mierzalna poprawa efektywności operacyjnej instytucji publicznych powinna być warunkiem uzyskania zwiększonych środków budżetowych na działalność”, zaś „rozwój technik e-gov i e-adm, choć pożądany sam w sobie, nie przyniesie pozytywnych efektów bez zmian w zakresie przejrzystości działań i jawności administracji”.

Podkreślono, że: „Podstawowe obszary z punktu widzenia systemowej efektywności państwa to infrastruktura regulacyjna i wymiar sprawiedliwości. Bez przeprowadzenia ich dogłębnej i przemyślanej reformy szanse Polski na usprawnienie funkcjonowania pozostaną znikome”. Oceniono, że: „Istotne podniesienie skuteczności działania administracji państwowej wymaga: usprawnienia mechanizmów szybkiego podejmowania decyzji operacyjnych; wprowadzenia instrumentów społecznej i rynkowej weryfikacji propozycji programowych i legislacyjnych, których źródłem jest administracja; wprowadzenia mechanizmów bieżącego monitoringu efektywności legislacji i programów rządowych w celu umożliwienia ich korekty. Polska w perspektywie nadchodzących lat musi stać się państwem przyjaznym obywatelowi i innym jednostkom – zarówno działającym w sferze gospodarczej, jak i poza nią. Musi być krajem dającym poczucie bezpieczeństwa wewnętrznego jak i zewnętrznego”.

Wśród rekomendacji zapisano **kilka zaleceń istotnych z punktu widzenia kierunków polityki administracyjnej**. Po pierwsze uznano, że znaczącą poprawę efektywności administracji centralnej można osiągnąć przez głębokie zmiany w metodach zarządzania jej organami. Po drugie, że kompleksowa zmiana podejścia do planowania strategicznego i podnoszenia skuteczności operacyjnej powinna nastąpić przy istotnym wykorzystaniu profesjonalistów spoza sektora polskich instytucji publicznych i z uwzględnieniem doświadczenia najbardziej konkurencyjnych krajów. Po trzecie, że rozliczanie pracowników i jednostek z wykonania zadaniowo sformułowanych planów pracy i wdrożenie „celowego” podejścia do wszelkich procesów i procedur to podstawowe wyzwania reformy. Po czwarte, że głównym instrumentem wdrożeniowym powinien być skoordynowany program kompleksowych zmian funkcjonowania Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz wszystkich ministerstw i urzędów centralnych. Zmiany te objąć powinny w szczególności: wprowadzenie mechanizmów precyzyjnego definiowania średnio- i długookresowych celów dla rządu i każdego urzędu; modyfikację struktury organizacyjnej resortów przez wprowadzenie profesjonalnie zarządzanych centrów operacyjnych odpowiedzialnych za nadzór i wspomaganie wewnątrz-resortowych procesów planowania, budżetowania, opracowywania legislacji oraz procedur współpracy z innymi instytucjami rządowymi i parlamentem; ukształtowanie efektywnych, dostosowanych do specyfiki danej instytucji, mechanizmów motywacyjnych dla departamentów, zespołów i konkretnych stanowisk. Po piąte, że: tworzenie regulacji wysokiej jakości, które stanowi podstawę przyjaznego i konkurencyjnego państwa, wymaga wieloletniego doskonalenia procedur legislacyjnych oraz budowy rozległego i trwałego zaplecza eksperckiego opartego na systemie niezależnych instytucji – agregatorów myśli (think-tankach). Po szóste, że skuteczne wdrożenie zmian powinno się opierać na skoordynowanych działaniach reformatorskich, doświadczeniach najbardziej sprawnych administracji na świecie i ponadpartyjnej zgodzie na usprawnienie procesu legislacyjnego w parlamencie.

Podkreślono także potrzebę: opracowania i wdrożenia funkcjonalnie przemyślanego procesu przygotowania projektów regulacji na poziomie rządu; wytworzenie stabilnych relacji operacyjnych i poprawy komunikacji na linii administracja centralna/rząd/parlament; funkcjonowania niezależnych, pozarządowych instytucji eksperckich typu think-tanki; zbudowania elektronicznej platformy debaty publicznej, która umożliwi efektywny dialog interesariuszy oraz wymianę wiedzy i opinii dotyczących proponowanych regulacji.

Jako ważne zadanie określone zostało **zapewnienie wzrostu jakości usług publicznych**. W ocenie autorów dokumentu wymaga to „wprowadzenia standardów zarządzania podmiotami prywatnymi i wysokiej jakości kadry

menedżerskiej”, szczególnie w takich obszarach działania państwa, jak rynek usług edukacyjnych, ochrona zdrowia i bezpieczeństwo publiczne, gdzie: „ustalanie i rygorystyczne rozliczanie z wykonania ambitnych zadań operacyjnych, połączone z efektywnym zarządzaniem finansowym, powinny być głównymi instrumentami podnoszenia jakości usług. «Quasi-rynkową» dyscyplinę wobec instytucji oferujących usługi publiczne można wprowadzić np. w drodze publikacji corocznych ocen satysfakcji usługobiorców (dokonywanych przez podmioty zewnętrzne). Tam, gdzie to możliwe, powinna nastąpić prywatyzacja usług, bądź zlecenie ich podmiotom zewnętrznym na zasadach rozliczania przez cele (np. służba zdrowia, zlecenie zadań pośrednictwa pracy i doradztwa zawodowego prywatnym agencjom itd.)”.

W raporcie wyrażono opinię, że **w działaniu podmiotów rządowych niezbędna jest poprawa jakości komunikacji społecznej**. Stwierdzono m.in., iż: „rząd powinien wdrożyć aktywną politykę informacyjną w formie profesjonalnego i skoordynowanego z poszczególnymi resortami przekazu dotyczącego planowanych programów, reform i istotnych rozwiązań regulacyjnych. Jednocześnie budowa platformy komunikacji między władzą a społeczeństwem powinna odbywać się w ramach dobrze zorganizowanych procesów publicznej debaty o kwestiach strategicznych oraz uczestnictwa interesariuszy w procesie tworzenia prawa. Przejrzystość debaty i dialogu (w połączeniu z usprawnieniem procesu stanowienia prawa) powinna wpłynąć na wzrost wiary obywateli i interesariuszy w to, że «rozmowa» z przedstawicielami władzy ma sens i przekłada się na realne decyzje i działania”. Jako techniki działania w tych sprawach zasugerowano: standaryzację podmiotów rządowych w zakresie celów, strategii i rocznych planów działania; ujednoczenie metod publicznego informowania przez podmioty rządowe o proponowanych programach reform lub innych istotnych inicjatywach wymagających debaty publicznej i regulacji; publiczną prezentację wyników debaty społecznej i jej wpływu na treść założeń regulacyjnych.

W dokumencie odrębnie zwrócono też uwagę na **potrzebę stworzenia nowoczesnej infrastruktury usług publicznych i zasobów cyfrowych**. Oceniono, że technologie teleinformatyczne dają szansę zrewolucjonizowania dostępu do usług administracji publicznej oraz pozwalają uprościć kontakt z urzędami i zwiększyć transparentność władzy. Zauważono w tym kontekście, że rozwój e-administracji zwiększa inkluzję obywateli i pozwala znacząco zredukować koszty instytucji publicznych. Przypomniano, że (w ramach koszyka 20 podstawowych usług dla obywateli i przedsiębiorców) Polska miała w 2007 r. tylko 25 proc. usług dostępnych w pełni online, gdy w skali europejskiej wskaźnik ten wynosił 58 proc. Z usług tych korzystało jedynie 15 proc. obywateli – dwa razy mniej, niż wynosi średnia europejska. Zbli-

żony do średniej europejskiej był natomiast poziom korzystania z e-usług przez przedsiębiorstwa, który wynosił 64 proc. Oceniono, że aby zapewnić stały rozwój i wysoki poziom e-usług, administracja publiczna musi stać się bardziej innowacyjna. Wskazano na możliwość wykorzystania wzorów komercyjnych przedsięwzięć sieciowych eksperymentujących z nowymi rozwiązaniami oraz na potrzebę angażowania obywateli w przyszłości w ramach usług administracyjnych, na zasadzie partnerskiej, przy łączeniu informacji publicznej z kolektywną wiedzą użytkowników zebraną w sieci.

3.3. Sprawy administracji publicznej w dokumencie *Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju*

Najbardziej ogólny element nowego systemu zarządzania rozwojem kraju, którego założenia zostały określone w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju kraju oraz w planie uporządkowania strategii rozwoju kraju przyjętym przez Radę Ministrów w 2009 r., stanowi dokument strategiczny *Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju*. Został on przyjęty uchwałą Nr 16 Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2013 r. (M. P. z 2013 r., poz. 121, wszystkie poniżej zamieszczone cytaty z tego dokumentu pochodzą z załącznika do wskazanej uchwały). Ważnym punktem odniesienia dla konstruowania tej strategii stała się perspektywa europejska określona w dokumencie programowym *Europa 2020*. Główne kierunki działań wskazane w strategii są zgodne z omówionymi wyżej diagnozami, ocenami i zamierzeniami zawartymi w raporcie *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe oraz w Strategii Rozwoju Kraju do 2020 r. – Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo*.

Sprawy administracji usytuowane zostały w omawianym tu dokumencie przede wszystkim **w kontekście celów strategicznych i kierunków interwencji w obszarze efektywności i sprawności państwa**. Przewijają się one jednak także w projekcjach dotyczących konkurencyjności i innowacyjności gospodarki oraz równoważenia potencjału rozwojowego regionów. Wynika to z przyjęcia założenia, że: „Efektywność administracji, wymiaru sprawiedliwości oraz spójność i stabilność stanowionego prawa stanowią bowiem nie tylko wyzwania rozwojowe, ale także warunki zapewnienia tego rozwoju w tak istotnych obszarach jak: wzmacnianie kapitału ludzkiego, rozwój przedsiębiorczości czy dbałość o kapitał społeczny”. W omawianej strategii oce-

niono, iż „Dla sprawności państwa najważniejsze jest zrealizowanie czterech zaleceń:

- I. pomocności państwa, które zapewnia ludziom realizację praw i swobód obywatelskich, dba o ich niczym nieskrępowaną kreatywność, niezależność działania (w aktywności gospodarczej, publicznej, społecznej), ale jednocześnie szanuje ich prywatność,
- II. przyjazności państwa, które zmienia formułę działania na bardziej otwartą, opartą na dwustronnej komunikacji,
- III. partycypacyjności państwa, które zapewnia dostęp do wiedzy, gwarantuje możliwość udziału w sprawowaniu władzy poprzez konsultacje i debatę publiczną,
- IV. przejrzystości państwa, które nie tylko podejmuje decyzje, ale również tłumaczy je w sposób przejrzysty i zrozumiały dla wszystkich obywateli”, a także, że: „Ważnym elementem zmian w kolejnych dwudziestu latach powinno być, zgodnie z zasadą pomocniczości, zapewnienie swobody obywatelom i samorządom terytorialnym, dobra współpraca administracji rządowej z nimi, deregulacja sprzyjająca postawom przedsiębiorczym i kreatywnym oraz zapewnienie wysokiej jakości stanowionego prawa”.

W strategii **posiadanie sprawnie funkcjonującej administracji publicznej zostało zaliczone do katalogu krytycznych funkcji, które musi spełniać państwo** w celu tworzenia optymalnych warunków rozwoju w XXI wieku. Oceniono, że: „Bolączką życia społecznego jest niewydolność instytucji administracji publicznej wynikająca głównie z nieefektywnego zarządzania zasobami (pracownikami i środkami finansowymi). Instytucje te charakteryzuje niska aktywność i słaba orientacja na potrzeby i zmiany społeczne. Do tego wizerunku przyczyniają się także: brak przejrzystości działania, podejmowania decyzji i otwarcia dla obywatela oraz ograniczony dostęp do informacji publicznej i percepcja korupcji. Ma to swoje odzwierciedlenie w relatywnie niskiej pozycji Polski w rankingach The Worldwide Governance Indicators Banku Światowego, szczególnie dla wskaźników określających efektywność administracji (government effectiveness), jakość regulacji (regulatory quality) i rządu prawa (rule of law), które dla Polski w 2010 roku kształtowały się odpowiednio na poziomie 72%, 79% i 69%, co określa, jak wysoko plasuje się dany kraj względem innych krajów na świecie”.

Jako kierunek działań określono **ukształtowanie w Polsce sprawnego państwa, w którym celem administracji publicznej jest:**

- realizacja misji publicznej w oparciu o zasadę przejrzystości, współpracy z obywatelami i ich zaangażowania w procesy decyzyjne,
- zapewnienie obywatelowi niezbędnej obsługi administracyjnej na każdym etapie życia w sposób pomocny i nieingerujący w prywatność,

- wsparcie dla obywateli, którzy w ramach prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej często stykają się z organami administracji i podlegają ich szczególnej kontroli, a ich działania są przez tę administrację regulowane,
- zapewnienie poczucia bezpieczeństwa w domu, w szkole, na ulicy i w przestrzeni publicznej,
- zapewnienie efektywnego i pro jakościowego systemu ochrony zdrowia,
- zapewnienie działającego i możliwego do sfinansowania w długim okresie systemu opieki emerytalnej,
- zapewnienie możliwości rozwoju i działania podmiotów gospodarczych i organizacji społecznych i obywatelskich,
- zapewnienie przejrzystych reguł działania administracji, wzrostu jej przewidywalności oraz ujednolicenia praktyki stosowania przepisów prawa z uwzględnieniem prawa Unii Europejskiej oraz prawa międzynarodowego,
- zapewnienie pełnej realizacji prawa do rzetelnego postępowania sądowego i administracyjnego, w tym w jak najszybszym terminie z uwzględnieniem standardów sprawiedliwości proceduralnej w ramach samej administracji”.

Oceniono, że **warunkiem sprawnego państwa jest dobrze działająca administracja centralna**, która:

- „• zapewnia bieżące utrzymanie nowoczesnej i funkcjonalnej infrastruktury prawnej dla rozwoju wszystkich obszarów życia publicznego i gospodarczego,
- efektywnie współpracuje z administracją samorządu terytorialnego zarówno w obszarze zadań własnych samorządu, jak i zadań zleconych,
- optymalizuje wydatki publiczne i konstruuje budżet centralny z nastawieniem na osiągnięty rezultat (począwszy od fazy planowania do fazy wdrażania),
- zapewnia otwartość swoich zasobów – z uwzględnieniem kosztów tego działania i rozsądnym inwestowaniem środków na udostępnianie danych oraz z niezbędną starannością zapewniającą ochronę danych osobowych,
- efektywnie wykorzystuje swoje zasoby z nastawieniem na poszanowanie zasady niedyskryminacji, promuje równe prawa kobiet i mężczyzn”.

Ustalono, że głównymi kierunkami interwencji będą: stworzenie warunków dla budowy e-administracji i wdrożenie mechanizmów nowoczesnej debaty społecznej i komunikacji państwa z obywatelami, obejmujące zmianę procedur administracyjnych, wsparte wykorzystaniem narzędzi ICT; wzmocnienie innowacyjnych przedsięwzięć w różnych obszarach działalności publicznej

(m.in. poprzez e-administrację); podniesienie jakości efektów pracy administracji centralnej i zwiększenie szybkości jej działania poprzez skuteczną koordynację i zarządzanie oraz zapewnienie kadry o wysokich kwalifikacjach i wzmocnienie zaplecza analitycznego; poprawa jakości i zwiększenie szybkości obsługi administracyjnej obywateli oraz osób prawnych poprzez użycie nowoczesnych instrumentów zarządzania; poprawa jakości tworzonego prawa i przejrzystości sposobu jego tworzenia; zwiększenie przejrzystości i operacyjnej efektywności oraz sprawności działania wymiaru sprawiedliwości poprzez system pomiaru wyników oraz wprowadzenie centralnej bazy orzeczeń sądowych; wdrożenie instrumentów podnoszących jakość świadczonych usług i efektywność działania sektora publicznego, w tym w dziedzinie bezpieczeństwa, w obsłudze obywateli.

W kontekście zadań związanych z poprawą funkcjonowania administracji i kształtowaniem sprawnego państwa w strategii Polska 2030 usytuowane zostały **problemy bezpieczeństwa wewnętrznego**. Zadania te powiązane zostały z alternatywą: „kompleksowy i aktywnie wdrażany program reform na rzecz państwa, które daje obywatelowi poczucie bezpieczeństwa oraz możliwość realizacji swoich praw i indywidualnych aspiracji” lub też „niesprawne państwo jako bariera rozwoju oraz niewłaściwa relacja państwo – obywatel”. Sformułowana została ocena, że „pomyślny rozwój Polski może dokonywać się tylko wtedy, gdy zapewnione będzie bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne”. W charakterystyce sprawnego państwa wskazano wymogi związane z zapewnieniem poczucia bezpieczeństwa „w domu, w szkole, na ulicy i w przestrzeni publicznej” oraz zadania dotyczące wprowadzenia spójnych, zintegrowanych procedur systemu bezpieczeństwa narodowego, opartych na zarządzaniu kryzysowym i planowaniu obronnym.

3.4. Sprawy administracji publicznej w *Strategii Rozwoju Kraju do 2020 r. – Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo*

Modernizacja administracji publicznej zajęła bardzo dużo miejsca w przyjętej przez Radę Ministrów w uchwale nr 157 z dnia 25 września 2012 r. *Strategii Rozwoju Kraju do 2020 r. – Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo* (wszystkie zamieszczone poniżej cytaty z tej *Strategii* pochodzą z załącznika do wskazanej uchwały), która ma status

podstawowego dokumentu o zasięgu średnioterminowym. Strategia koncentruje się głównie na tych obszarach funkcjonowania państwa, w których do 2020 r. powinny zostać podjęte działania wzmacniające i przyspieszające procesy rozwojowe (w tym niezbędne zmiany strukturalne). Jednym z założeń tego dokumentu jest ocena, że uwolnienie potencjału rozwojowego wymaga przebudowania struktury państwa. W tym też kontekście usytuowano kwestie dotyczące administracji.

Kreśląc wizję Polski 2020 r. zapowiedziano, że wprowadzone zostaną **nowoczesne mechanizmy działania administracji publicznej**, zwiększy się rola samorządu terytorialnego w polityce rozwoju i kształtowaniu przestrzeni publicznej oraz wzrośnie znaczenie partnerstwa publiczno-prywatnego. Zapowiedziano także, że: „W większym zakresie stosowane będą różne instrumenty inżynierii finansowej (poręczenia, pożyczki, preferencyjne kredyty oraz takie instrumenty kapitałowe jak fundusze załączkowe oraz podwyższonego ryzyka), co powinno przyczynić się do zwiększenia efektywności inwestowanych środków i ułatwić zaangażowanie m.in. organizacji pozarządowych w wykonywanie zleczanych przez administrację publiczną zadań publicznych”. Podkreślono, że osiągnięcie celów rozwojowych „w wyniku wielu interwencji w ramach poszczególnych polityk publicznych, za które są odpowiedzialne różne podmioty (resorty i instytucje)” będzie wymagać „dobrze działającej koordynacji interwencji zarówno na etapie programowania i planowania, jak i realizacji, tak aby uzyskiwać efekt synergii niezbędny dla osiągnięcia celów”, a to oznacza „odejście od podejścia sektorowego na rzecz horyzontalnego”. Oceniono, że „istotnym warunkiem dla wysokiej efektywności interwencji publicznych jest oparcie polityk publicznych na dowodach (*evidence based policies*), czyli podejmowanie decyzji zarówno na poziomie strategicznym, jak i operacyjnym w oparciu o analizy”.

Określając jako cel przejście od administrowania do zarządzania rozwojem, w strategii stwierdzono m.in., że: „Istotnym elementem zmian w zakresie zwiększania sprawności i efektywności państwa jest sposób jego organizacji: struktura, podział kompetencji i odpowiedzialności, mechanizmy koordynacji i współpracy oraz umiejętność zarządzania procesami, tak by państwo mogło skutecznie reagować na wyzwania wynikające z uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych. Dotyczy to zarówno naczelných organów państwa, centralnej administracji rządowej i podległych jej instytucji, jak i podmiotów funkcjonujących na różnych poziomach terytorialnego podziału kraju, tj. administracji rządowej w terenie oraz administracji samorządowej. Instytucje publiczne skoncentrowane są częstokroć na wypełnianiu procedur, nie zaś na efektach podejmowanych działań, czemu sprzyja rozbudowany system regulacji. Niewystarczająca jest też koordynacja działań administracji rządowej i pod-

ległych jej podmiotów” oraz, że: „Konieczne jest usprawnienie systemów zarządzania administracją poprzez szersze wykorzystanie narzędzi opartych na podejściu procesowym oraz zarządzaniu ryzykiem”.

Wśród priorytetowych kierunków interwencji publicznej, umożliwiających realizację działań rozwojowych, umieszczono **uporządkowanie kompetencji**. Zapowiedziano, że: „W wyniku przeglądu instytucji publicznych wprowadzone zostaną zmiany w zakresie kompetencji poszczególnych podmiotów (administracji rządowej i podległych jej podmiotów, między administracją rządową a samorządową, w ramach administracji samorządowej), tak by nie dublował się zakres ich odpowiedzialności oraz wzmocniona została koordynacja niezbędna dla realizacji działań rozwojowych. Jest to szczególnie ważne w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego. Uporządkowanie ich kompetencji oznaczać będzie przeniesienie na poziom regionalny i/lub lokalny części zadań administracji rządowej i instytucji pozabudżetowych w obszarach, które ze względu na swój charakter powinny należeć do kompetencji samorządu. W ślad za określeniem zakresu wskazanych zmian nastąpi dostosowanie sposobu finansowania wykonywanych zadań, co może się wiązać z wprowadzeniem modyfikacji w systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Wypracowane rozwiązania z założenia nie powinny powodować zwiększenia obciążeń budżetu państwa, a jedynie poprawić efektywność wydatkowania pieniędzy publicznych, m.in. przez lepsze dostosowanie do zadań, czemu będzie sprzyjać większa elastyczność gospodarowania środkami”.

W sprawie działań dotyczących priorytetu dotyczącego **zwiększenia efektywności instytucji publicznych** zapowiedziano, że: „Kluczowe dla zwiększenia efektywności działania instytucji publicznych będą zmiany ich struktury oraz sposobu zarządzania. Przeformułowane zostaną zasady odpowiedzialności ministrów za działy administracji rządowej. Ustanowione zostaną jednolite zasady funkcjonowania administracji m.in. w zakresie wynagrodzeń. Poprawie efektywności instytucji publicznych służyć będzie wprowadzenie modelu menedżerskiego zarządzania publicznego, charakteryzującego się m.in. nastawieniem na obywatela, skoncentrowaniem uwagi na kontroli wyników, a nie procedur, zwiększeniem udziału podmiotów niepublicznych w wykonywaniu zadań. Wprowadzone zostaną mechanizmy okresowego rozliczania podmiotów publicznych z realizacji zadań oraz efektywności reakcji na potrzeby społeczne i gospodarcze, określone w zatwierdzanych strategiach, programach, planach, w tym wynikających ze współpracy międzynarodowej w ramach Unii Europejskiej. Wykorzystywana będzie analiza kosztów i korzyści działania instytucji publicznych oraz monitoring obywatelski w celu poprawy skuteczności ich działań”.

Zapowiedziano też **przeprowadzenie oceny efektywności instytucji publicznych** (w tym agencji, instytutów), jako podstawy do decyzji o zmianie sposobu ich funkcjonowania i finansowania. Na lata 2012–2015 przewidziano: „zmiany w strukturze administracji zwiększające efektywność działania (przegląd zasad powiązania ministrów z działami administracji rządowej, ustanowienie jednolitych zasad funkcjonowania administracji w zakresie wynagrodzeń); wprowadzenie menedżerskiego modelu zarządzania w administracji publicznej oraz przyjęcie dialogu jako metody wypracowywania rozwiązań w zakresie istotnych elementów życia społeczno-gospodarczego (nastawienie na obywatela i dialog, okresowa sprawozdawczość i rozliczanie z realizowanych projektów, podejście zadaniowe); usprawnienie działania administracji w relacjach z obywatelem oraz wspieranie rozwoju dialogu społecznego i obywatelskiego jako instrumentów kształtujących relacje pomiędzy administracją i obywatelem (informowanie, odwoływanie się od decyzji, sposób i czas załatwiania spraw urzędowych, wspieranie rozwoju dialogu obywatelskiego i społecznego)”. Na lata 2016–2020 zapowiedziano „wprowadzenie menedżerskiego modelu zarządzania w administracji publicznej (zmiana funkcjonowania organów kontrolnych)”.

Jako odrębne zadanie wskazano **wpracowanie modelu służącego współpracy administracji ze środowiskiem naukowo-eksperckim** (kodeksu zasad tej współpracy). Na lata 2016–2020 przewidziano wprowadzenie systemu „zarządzania usługami publicznymi (usługi kontraktowane rynkowo, lepiej adresowane, ocena skuteczności i efektywności); zwiększenie udziału podmiotów niepublicznych w wykonywaniu zadań administracji (audyt instytucji związanych z wdrażaniem, a następnie przebudowa systemu wdrażania)”.

W sprawach kadr podkreślono, że: „Ważne będzie zapewnienie stabilizacji personalnej kadr administracji publicznej, podnoszenie ich kompetencji, wiedzy i umiejętności oraz wprowadzenie odpowiednich systemów motywacyjnych. Profesjonalny korpus pracowników powinien być cechą zarówno administracji rządowej, jak również samorządowej. Służyć temu będzie stworzenie nowoczesnego programu kształcenia urzędników publicznych, z naciskiem na wzmocnienie roli liderów i przywództwa w administracji, jak również na upowszechnianie zasad etycznych (kodeksy etyczne) oraz partnerskich i sieciowych w administracji”. Na lata 2015–2020 zapowiedziano modernizację służby cywilnej, w tym „zwiększenie wpływu osiągniętych wyników oraz oceny pracy na przebieg kariery członków korpusu służby cywilnej i kształtowanie wynagrodzenia zmiennego, wspieranie mobilności w służbie cywilnej, wprowadzenie analogicznych jak w ustawie o służbie cywilnej regulacji w odniesieniu do pracowników samorządowych”. Jako działanie ciągłe wskazano przeciwdziałanie zjawiskom korupcyjnym w administracji.

W ramach **zamiarów wprowadzenia jednolitych zasad e-gov w administracji** (e-administracji) stwierdzono m.in., że: „W kontekście sprawności administracji istotna jest standaryzacja i interoperacyjność stosowanych rozwiązań informatycznych. Przewiduje się utworzenie jednego centrum informatycznego dla całej administracji rządowej. Dzięki temu możliwe będzie wdrożenie jednolitych zasad w zakresie e-gov związanych m.in. z centralnym zamawianiem sprzętu, rodzajem stosowanego oprogramowania, wymianą informacji i komunikacją. Niezbędna będzie cyfryzacja administracji publicznej umożliwiająca uproszczenie procesów administracyjnych oraz tworzenie uporządkowanych cyfrowych zasobów wiedzy, a także dokonanie audytu jakości informacji publicznej, tak by możliwe było utworzenie platformy przepływu informacji. Priorytetowym zadaniem, warunkowanym przez rozwój infrastruktury teleinformatycznej, będzie udostępnianie jak najszerszego zakresu usług publicznych świadczonych drogą elektroniczną, umożliwiającego pełną interakcję z urzędem, czyli możliwość załatwienia danej sprawy na odległość. Sprzyjać to będzie uproszczeniu procedur związanych z załatwianiem spraw oraz ułatwiać będzie dostęp do potrzebnej informacji na każdym etapie postępowania administracyjnego. Do tego celu wykorzystywane będą interaktywne portale administracji, umożliwiające automatyczne kierowanie do szukanej usługi lub informacji, śledzenie statusu spraw urzędowych oraz personalizację usług (dopasowanie oferty do profilu i wymagań użytkownika). W tym kierunku powinna być rozwijana między innymi Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej (ePUAP). Niezbędnym elementem wprowadzania administracji elektronicznej będzie szkolenie kadry urzędniczej, odpowiadające na bieżące potrzeby wynikające z zastosowania nowoczesnych narzędzi informatycznych”.

W kontekście działań realizujących strategię unijną Europa 2020 jako kierunki aktywności określono: cyfryzację administracji publicznej umożliwiającą uproszczenie procesów administracyjnych oraz tworzenie uporządkowanych cyfrowych zasobów wiedzy (elektroniczne rejestry i dokumenty), w tym poprzez digitalizację zasobów analogowych; utworzenie centralnej platformy przepływu informacji pomiędzy instytucjami publicznymi, pomiędzy instytucjami a jednostkami/obywatelami i podmiotami, służącej poprawie wewnętrznego obiegu informacji oraz komunikacji z obywatelem; dalsze rozwijanie cyfrowych usług publicznych (e-administracji), w szczególności platformy ePUAP, powszechną elektroniczną i integrację świadczeń społecznych, elektronicznych dowodów osobistych, rejestracji firm przez Internet, itp.; z informatyzowanie i udostępnienie w drodze elektronicznej usług administracji, uwzględnionych w badaniu wspólnotowym eGovernment Benchmarking.

W strategii przypomniano, że: „Polska w porównaniu z innymi krajami regionu ma relatywnie słabo rozwiniętą gotowość do cyfryzacji. Szczególnie słabo wypada gotowość administracji publicznej, której kadry często w sposób niedostateczny posługują się nowoczesnymi technologiami. Ważnym zadaniem państwa jest rozwój podaży usług internetowych, w tym w szczególności rozwój cyfrowych usług publicznych (e-administracji), systemu e-PUAP, digitalizacja zasobów dziedzictwa narodowego, czy otwarcie zasobów publicznych. Aby to umożliwić niezbędne jest lepsze przygotowanie kadr administracji publicznej, przez upowszechnianie wiedzy o technologiach cyfrowych i możliwościach ich wykorzystania”.

W projekcji dotyczącej rozwoju kapitału społecznego zapowiedziano, że: „Wdrażane będą nowoczesne, innowacyjne metody budowy społecznego konsensusu w sprawach polityki rozwojowej, odwołujące się do takich instrumentów, jak sondaż deliberatywny, foresight, pakt społeczny. Istotnym elementem będzie także wzmocnienie rangi instytucji dialogu obywatelskiego i społecznego oraz podnoszenie świadomości pracowników administracji odnośnie roli dialogu obywatelskiego i społecznego w procesie zarządzania rozwojem kraju”.

W ramach programu uzdrowienia finansów publicznych zapowiedziano, że: „Dzięki wprowadzonej – do czasu uchylenia procedury nadmiernego deficytu – regule wydatkowej zakładającej, że dyskrejonalne i nowe wydatki sztywne budżetu nie mogą rosnąć realnie szybciej niż o 1% w skali roku, racjonalizacji ulegną również wydatki na administrację publiczną i zatrudnienie w sektorze publicznym, a także na inne elementy konsumpcji publicznej. W szczególności rozwijany będzie, wprowadzony w 2011 r., zracjonalizowany system zakupów towarów i usług w administracji centralnej, oparty na funkcjonowaniu centralnej komórki zakupów dla administracji centralnej (Centrum Usług Wspólnych)”.

W kwestiach ekonomizacji oceniono, że: „Relatywnie niska zdolność administracji do analizowania kosztów i jakości świadczonych usług skutkuje ograniczonymi możliwościami w zakresie ustanawiania oraz podnoszenia standardów usług”.

W ramach działań dotyczących **zwiększenia dostępu do usług publicznych** zapowiedziano, że: „Po stronie publicznej kontynuowane będą działania na rzecz przypisania odpowiedzialności za zapewnienie usług publicznych wraz z przekazaniem niezbędnych środków finansowych na ten szczebel administracji publicznej, który najefektywniej będzie to zadanie realizował z punktu widzenia kryteriów jakościowych, jak i ekonomicznych. Oznaczać to może zmiany w przypisaniu odpowiedzialności za zapewnienie i zarządzanie usługami publicznymi, zarówno w układzie decentralizacji tych zadań, jak

również – w szczególnych przypadkach – przesunięcia odpowiedzialności za ich zapewnienie pomiędzy samorządami lokalnymi, regionalnymi i administracją rządową. Zwiększeniu efektywności systemu będą sprzyjały zmiany, w których rozdzielona będzie funkcja dostawcy (wykonawcy) usług publicznych od funkcji ich finansowania i zapewniania jakości, przy zachowaniu kontroli kosztów zapobiegającej ich zawyżaniu przez realizatorów usług”.

Jako priorytetowe działanie wskazane zostało **zwiększenie siły regionów i województw**. Oceniono, że: „Konieczne jest wzmocnienie koordynacji działań rządu podejmowanych w ramach realizacji strategii w wymiarze regionalnym. Strategie i programy powinny uwzględniać aspekt regionalny (terytorialny) szczególnie w kontekście skutków ich realizacji dla sytuacji społeczno-gospodarczej w poszczególnych regionach. Niezbędne staje się wypracowanie i ukształtowanie mechanizmów współpracy międzyresortowej, mającej na celu skoordynowanie działań podejmowanych na poziomie centralnym w ramach polityk sektorowych poszczególnych resortów na rzecz polityki regionalnej państwa, polegające m.in. na właściwym uwzględnianiu różnicowań i potencjałów terytorialnych w projektowaniu i interwencji polityk publicznych. W ramach zintegrowanego podejścia polityka regionalna powinna stanowić element koordynujący, spajający polityki sektorowe. Jednocześnie działania rozwojowe polityki regionalnej powinny być zintegrowane z racjonalną i zrównoważoną gospodarką przestrzenną”.

W kontekście zadań związanych z modernizacją administracji i państwa wyeksponowane zostały w strategii **kwestie bezpieczeństwa**. Uczyniono to przede wszystkim w powiązaniu z zadaniami wzmocnienia warunków sprzyjających realizacji indywidualnych potrzeb i aktywności obywatela oraz bezpieczeństwa narodowego, w tym budowy zintegrowanego systemu bezpieczeństwa państwa, a także zagwarantowania bezpieczeństwa energetycznego i stanu środowiska.

Kluczowe znaczenie nadano ocenie, że: „Sprawnie działające państwo zapewnia bezpieczeństwo swoim obywatelom we wszystkich jego aspektach, reaguje w sytuacjach kryzysowych oraz eliminuje sytuacje mogące stwarzać lub stwarzające zagrożenia dla zdrowia i życia obywateli. Konieczne jest w tym celu zbudowanie zintegrowanego systemu bezpieczeństwa państwa łączącego bezpieczeństwo z rozwojem kraju oraz obejmującego wszystkie struktury państwa”. Podkreślono, że: nowe tendencje zwalczania zagrożeń w bezpieczeństwie publicznym wskazują na konieczność przeciwdziałania stratom wynikającym z przestępstw „rzucającym znacząco na możliwości rozwojowe jednostek i społeczeństwa oraz państwa”, zaś „ograniczenie strat z powodu przestępstw może stanowić istotne źródło uzyskania dalszych rezerw finansowych na politykę prorozwojową państwa”.

W dokumencie zapowiedziano, iż: „Przedsięwzięte zostaną działania na rzecz utrzymania właściwego poziomu ochrony osób i mienia, ładu publicznego, w tym m.in. kształcenie i wyposażanie w odpowiednie środki służb zwalczających przestępczość w sposób ciągły i wyprzedzający pojawianie się nowych zagrożeń, nowych typów przestępstw czy technik stosowanych przez przestępców. Jednocześnie nastąpi niezbędna – do odwracania negatywnych tendencji, w szczególności zagrożonych miejscowościach i rejonach – relokacja sił policyjnych i personelu prokuratorskiego, a w razie niedoboru – uzupełnienie kadrowe i sprzętowe. Wykorzystywane będą alternatywne (pozapolicyjne) metody przeciwdziałania przestępczości, w tym współpraca z sektorem naukowo-badawczym oraz sektorem prywatnym, administracją rządową i samorządową, społeczeństwem oraz mediami w celu poprawy skuteczności zwalczania przestępczości zarówno pospolitej, najbardziej uciążliwej dla mieszkańców kraju, jak i zorganizowanej, powodującej m.in. wysokie szkody dla Skarbu Państwa (w tym m.in. poprzez powołanie międzyresortowego ciała koordynującego; prowadzenie działań strategicznych i planowych, w tym zgodnie ze Strategią Bezpieczeństwa Wewnętrznego UE i innymi programami strategicznymi wymagającymi włączenia do polityki strategicznej państwa przeciwdziałania przestępczości)”.

Zapowiedziano, że „coraz ważniejszym obszarem troski będzie infrastruktura teleinformatyczna oraz publiczne i prywatne systemy informatyczne” i oceniono, że ochrona tych systemów „przed przypadkowymi zagrożeniami oraz atakami celowymi wymaga rozwoju systemów monitoringu sieci, wczesnego wykrywania zagrożeń, które naruszają bezpieczeństwo sieci, reagowania na pojawiające się zagrożenia oraz identyfikacji sprawców”. Jako niezbędne uznano działania zmierzające do zapewnienia instytucjom publicznym bezpiecznej infrastruktury cyfrowej.

Duże znaczenie nadano wzrostowi „zdolności do skutecznego reagowania w sytuacjach kryzysowych oraz eliminowania sytuacji, które mogą stwarzać lub stwarzają zagrożenie dla życia i zdrowia obywateli, środowiska naturalnego i mienia, tj. przede wszystkim doskonalenie i rozwijanie systemu reagowania kryzysowego”. Oceniono, że niezbędne będą: „rozwój i doskonalenie ogniw tworzących system ratowniczy, w tym modernizacja wyposażenia, właściwy dobór i szkolenie kadr oraz stosowne do potrzeb finansowanie; rozwój i utrzymanie we właściwej sprawności systemów prognozowania, ostrzegania, alarmowania i powiadamiania, jak również reagowania, w tym w zakresie bezpieczeństwa jądowego”, a także że właściwe jest „optymalne wykorzystanie potencjału osobowego i materialnego polskich sił zbrojnych na potrzeby systemu zarządzania kryzysowego”, zaś „wzrost skuteczności reagowania w sytuacjach kryzysowych wymagać będzie

także sprzężenia sprawności instytucji państwa z obywatelską zdolnością do współpracy płynącą z kapitału społecznego”, co oznacza „konieczność określenia na nowo mechanizmów działania i współdziałania między podmiotami państwa a społeczeństwa obywatelskiego zarówno w procesach przeciwdziałania zagrożeniom, jak i podczas bezpośredniego usuwania ich skutków”.

W dokumencie dostrzeżono transgraniczne aspekty bezpieczeństwa wewnętrznego i zapowiedziano, że „w celu przeciwdziałania, ograniczenia i skutecznej likwidacji zagrożeń dla bezpieczeństwa rozwijana będzie współpraca ze służbami publicznymi krajów sąsiednich oraz z właściwymi organizacjami międzynarodowymi” .

Istotny nacisk położono na **zadania związane z poprawą koordynacji w systemie bezpieczeństwa**. Podkreślono, że: „Konieczne staje się zintegrowanie i lepsze skoordynowanie działań instytucji odpowiadających za bezpieczeństwo wewnętrzne (m.in. w wymiarze porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego), posiadających uprawnienia do prowadzenia działań prewencyjnych, w tym wprowadzenie niezbędnych zmian systemowych dotyczących ochrony ludności. System bezpieczeństwa wewnętrznego powinien umożliwiać skuteczne reagowanie na najpoważniejsze zagrożenia, jak klęski żywiołowe i katastrofy naturalne, przestępczość zorganizowaną, korupcję i terroryzm, a także przestępczość pospolitą, najbardziej dokuczliwą dla obywateli” i zapowiedziano, że „docelowo zakłada się stworzenie spójnego, zintegrowanego i komplementarnego systemu bezpieczeństwa państwa (wewnętrznego i zewnętrznego) łączącego bezpieczeństwo z rozwojem kraju”. Odrębnie wskazano też na problemy bezpieczeństwa ruchu drogowego, bezpieczeństwa zdrowotnego, bezpieczeństwa socjalnego, bezpieczeństwa żywnościowego oraz bezpieczeństwa ekologicznego i środowiska naturalnego.

3.5. Sprawy administracji publicznej w strategii *Sprawne Państwo 2020*

Szczegółowy zarys polityki administracyjnej przedstawiony został w **zintegrowanej strategii *Sprawne Państwo 2020***, której realizację wyznaczono na lata 2013–2020, tzn. głównie na okres nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej. Koordynowanie i nadzorowanie realizacji tej *Strategii* powierzono ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej (uchwała

Nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r., M. P. z 2013 r., poz. 136; wszystkie poniżej zamieszczone cytaty z tej strategii pochodzą z załącznika do wskazanej uchwały).

Strategia, jak to stwierdzono w jej treści, jest „rządowym dokumentem o charakterze interdyscyplinarnym, wytycza priorytetowe kierunki interwencji podejmowane przez administrację rządową, nie przypisując w swojej treści konkretnych zadań poszczególnym podmiotom zaangażowanym w realizację strategii, co nastąpi na etapie opracowywania planu działań na rzecz wdrażania przedmiotowego dokumentu. Stanowi także podstawę opracowywania innych dokumentów strategicznych czy programów rozwoju określających priorytety i obszary wykorzystania funduszy europejskich”. Zgodnie z przyjętymi założeniami strategia ma odchodzić od wąskiego sektorowego myślenia na rzecz zintegrowanego podejścia tematycznego i ma mieć istotną rolę w programowaniu perspektywy finansowej 2014–2020. Ma ona także stanowić „bazę dla rozwoju potencjału administracji publicznej, podejmowania działań w kierunku zmian organizacyjnych, prawnych i proceduralnych, jak również wdrażania programów rozwoju związanych z różnymi obszarami funkcjonowania państwa celem podniesienia zarówno poziomu obsługi obywatela, jak i jego bezpieczeństwa” oraz dla realizacji projektów systemowych wdrażających nowoczesne technologie informatyczno-komunikacyjne.

W strategii cel główny programowanych działań powiązано z dążeniem do urzeczywistnienia w Polsce **modelu państwa otwartego na potrzeby obywatela i efektywnie realizującego zadania publiczne**. Uznano, że droga do tego wiedzie przez zagwarantowanie w przestrzeni działania państwa, w tym w rządzeniu: funkcjonalności i pomocniczości, warunków współdziałania skuteczności, spójności i przejrzystości (m.in. w sferze prawa, procedur i procesu decyzyjnego), efektywności (m.in. przez usprawnienie komunikacji i wymiany dokumentów, spłaszczanie struktur organizacyjnych, korzystanie w procesie decyzyjnym z zewnętrznych ekspertów, wdrożenie mechanizmów oceniających efektywność instytucji publicznych), dostępności, sprawiedliwości i praworządności oraz pewności.

W określaniu kierunków działań **posłużono się modelem państwa optimum**, znanym w literaturze międzynarodowej jako *open government* lub *smart government*. Oceniono, że w jego urzeczywistnianiu „nie wystarczy już działać dla obywateli, ale należy znaleźć sposób na działanie razem z nimi”. Założono, że „Państwo optimum oznacza w praktyce:

- tylko tyle regulacji, ile jest niezbędne dla codziennej sprawności funkcjonowania instytucji publicznych,
- tylko tyle interwencji, ile trzeba dla rozwoju i wysokiej stopy zwrotu ponoszonych inwestycji, także w ludzi i ich umiejętności,

- tylko tyle restrykcji, ile potrzebne jest dla bezpieczeństwa struktur obronnych państwa oraz bezpieczeństwa codziennego mieszkańców kraju,
- tyle opiekuńczości, ile niezbędne, aby nikomu nie dać poczuć się wykluczonym,
- tylko tyle aktywności na poziomie centralnym, aby wspomagać rozwiązywanie problemów na niższych poziomach organizacji życia publicznego,
- tylko tyle administracji, jeżeli chodzi o zasoby, ile naprawdę potrzeba w określonych obszarach”.

Jako **zasadnicze kwestie w przenoszeniu modelu państwa optimum do praktyki** uznano: poprawę jakość usług administracji publicznej (wskazując na informatyzację jako najbardziej użyteczne narzędzie w tej dziedzinie); uzyskanie w ramach „państwa optimum 2.0” efektu cyfrowej synergii projektów modernizujących administrację; rozpatrywanie procesów w administracji publicznej w różnych perspektywach czasowych (krótkoterminowej, średnio- i długookresowej). Zgodnie z tą koncepcją zasadnicze znaczenie mają: uczestniczenie państw i obywateli poprzez sieć w globalnym świecie; nowe definiowanie instytucji publicznych i wspólnoty w ramach dialogu między sobą i kontraktu „między powoływanymi do realizacji zadań władzami publicznymi oraz między nimi a obywatelami”; znalezienie odpowiedniej równowagi między otwarciem zasobów i interesami użytkowników i twórców; zarządzanie responsywnie, „które oznacza państwo nie «dla obywatela», tylko «z obywatelem»”; selektywna interwencja państwa i harmonijne rozłożenie relacji między administracją, rządem i samorządem. Podkreślono, że: „Nie należy wyręczać wspólnot lokalnych i regionalnych skrojonych na miarę potrzeb rozwojowych, ale harmonijnie uzupełniać się w realizacji dobra publicznego, budując państwo optymalnie dostosowane do naszych potrzeb i oczekiwań, zarazem unikając nadmiaru regulacji. Pomoc społeczna i interwencja państwa służy temu, żeby jej odbiorca mógł dawać sobie radę samodzielnie przez pracę, a nie tylko przez wsparcie finansowe, które go de facto uzależnia”. Uznano, że obecnie nierówności wyrażają się w braku dostępu do dóbr i usług, co tworzy potrzebę jasnego określenia „jakie usługi publiczne realizują funkcję dobra publicznego”, zaś państwo optimum powinno dbać o powszechny dostęp do tego, co definiowane jest jako dobro publiczne sprzyjające rozwojowi. Taki status ma zaś według omawianego dokumentu: „edukacja, prawo do zabezpieczenia na starość, pomoc na rynku pracy, dostępność – nawet jeżeli jest to finansowane przez system składek – powszechnego systemu ochrony zdrowia”. Przyjęto założenie, że: „Sprawne państwo to sprawne i skuteczne realizowanie tradycyjnych funk-

cji państwa ze współczesną nową wartością dodaną w postaci technologii cyfrowych”.

W kontekście założeń generalnych oraz na podstawie analizy pojawiających się wyzwań usytuowano **cele szczegółowe** związane z zagwarantowaniem: otwartości rządu, zwiększenia sprawności instytucjonalnej państwa, skutecznego zarządzania i koordynacji działań rozwojowych, dobrego prawa, efektywnego świadczenia usług publicznych, skutecznego wymiaru sprawiedliwości i działań prokuratury, wysokiego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego. Jako cel przewijający się we wszystkich obszarach działania zakwalifikowano szerokie wykorzystanie nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych.

Sformułowanie tych celów zostało poprzedzone diagnozą istniejącej sytuacji. Zawarto w niej ocenę, że mimo zachodzących pozytywnych zmian **nadal występują istotne słabości państwa i jego instytucji**. Są nimi przede wszystkim: ograniczenia w dostępie do informacji publicznej oraz w zakresie otwartości zasobów publicznych i braki w komunikacji społecznej (szczególnie w sprawach przygotowania nowych regulacji); rozbudowane nieefektywne struktury organizacyjne administracji, mankamenty modelu zarządzania i procesu podejmowania decyzji oraz obiegu korespondencji i stosowania technik informacyjno-komunikacyjnych; niska jakość kadry urzędniczej; opóźnienia w informatyzacji, które powodują, że mimo sukcesywnego rozwoju, poziom e-administracji publicznej w Polsce nadal należy do najniższych w Unii Europejskiej. Odrębnie wskazano też na: niski poziom koordynacji w obszarze zarządzania, programowania strategicznego i prowadzenia polityk rozwoju; nadmierną liczbę regulacji prawnych oraz wysoką szczegółowość prawa; niepełne wykorzystywanie zasobów kapitału ludzkiego oraz analiz, opracowań naukowych i ekspertyz w procesach decyzyjnych; słabe wykorzystywanie współpracy między partnerami reprezentującymi różne instytucje publiczne, podmioty prywatne czy organizacje trzeciego sektora dla zapewnienia osiągania celów rozwojowych; niski poziom udziału obywateli w tworzeniu prawa i polityk; niedostateczną sprawność mechanizmów zarządzania i koordynacji; niewystarczająco sprawne zarządzanie nieruchomościami sektora publicznego; mało efektywny system ochrony zdrowia; nadal występujące braki w ochronie praw i interesów konsumentów; brak standardów usług publicznych; brak kompleksowej reformy wymiaru sprawiedliwości; nieukończony proces reformowania prokuratury; niesprawne kanały przepływu informacji między różnymi instytucjami zaangażowanymi w zarządzanie kryzysowe.

Uznano, że kluczowe **w sprawach związanych z wprowadzeniem zasad otwartego rządu** są: zwiększenie przejrzystości i efektywności administracji

publicznej, wzrost dostępności zasobów sektora publicznego oraz zdolności administracji do angażowania obywateli w proces rządzenia, a także rozwijanie dialogu i współpracy w relacjach między administracją publiczną i obywatelami. Zadania te powiązano z wyzwaniem dotyczącym: tworzenia społeczeństwa informacyjnego, przemian demokracji od typowych dla XX wieku form przedstawicielskich do demokracji partycypacyjnej, reformy wewnętrznej funkcjonowania urzędów administracji publicznej oraz usprawnieniem współpracy międzyresortowej i koordynacji działań. Oceniono, że: „Technologie cyfrowe pozwalają w tani i efektywny sposób wdrożyć sieciowe modele komunikacji, które umożliwiają zwiększenie przejrzystości działań rządu, dostępności zasobów sektora publicznego, zaangażowania obywateli w proces rządzenia oraz efektywności pracy administracji publicznej”. Ideę otwartego rządu (*open government*) uznano za nowy paradygmat w porównaniu z koncepcją elektronicznej administracji. Oceniono, że: „W obu modelach technologie cyfrowe mają służyć tworzeniu bardziej efektywnych usług publicznych. Jednak celem nowego modelu jest nie tylko ich usprawnienie, lecz zmiana samego modelu rządzenia na bardziej angażujący obywateli”. Podkreślono, iż w nowym modelu: „Rola centralnych instytucji publicznych polega głównie na stwarzaniu warunków i umożliwianiu realizacji działań w ramach otwartego rządu. Istotną rolę odgrywa też będąca w bezpośrednim kontakcie z obywatelami administracja lokalna. Mimo że ramy wdrażania polityki otwartego rządu muszą być ustanowione na poziomie centralnym, to motorem napędowym otwartości są działania lokalne. Przede wszystkim dlatego, że to na tym poziomie zaangażowanie obywateli jest stosunkowo silne, a dostępność i przydatność usług publicznych ma szczególne znaczenie”. Na uwagę zasługuje także ocena, że: „model otwartego rządu nie obejmuje jedynie procesów zachodzących między państwem i obywatelami, ale też wewnątrz administracji. Zapewnienie otwartości administracji publicznej wymaga: rozwijania współpracy wewnątrz administracji, rozwiązania problemów z wymianą informacji i współpracą między urzędami, a także ich informatyzacją; zapewnienia jak najszerszego dostępu do informacji publicznej (...). Idea otwartego rządu to także zapewnienie obywatelom dostępu do informacji archiwalnej oraz zagwarantowanie wiarygodności i przejrzystości oraz bezpieczeństwa dokumentacji elektronicznej odzwierciedlającej działania państwa, w tym względem obywateli”.

W sprawach zwiększenia sprawności instytucjonalnej państwa jako główne kierunki interwencji w odniesieniu do organów i urzędów administracji publicznej wymieniono: uporządkowanie kompetencji, obniżenie udziału kosztów obsługowych w kosztach ogółem, usprawnienie procesów wewnętrznych, podniesienie jakości i dostępności świadczonych usług, udo-

stępnienie zasobów informacyjnych przy wykorzystaniu nowoczesnych systemów informacyjno-komunikacyjnych, podnoszenie skuteczności zarządzania, a także wdrożenie mechanizmów usprawniających komunikację, wymianę dokumentów, przejrzystość działań oraz kontrolę.

Zwrócono uwagę na potrzebę:

- „• umacniania modelu administracji publicznej przyjętego w wyniku reformy administracji publicznej w 1999 r.,
- kontynuowania budowy silnych jednostek samorządu terytorialnego o przejrzystych zasadach funkcjonowania,
- właściwego – zgodnego z zasadą pomocniczości – podziału zadań i kompetencji między organami administracji rządowej i samorządowej,
- usprawnienia działania organów administracji rządowej i urzędów ich obsługujących z uwzględnieniem racjonalnego wydatkowania środków publicznych”.

Jako cele szczegółowe określono też: uproszczenie struktur organizacyjnych urzędów administracji rządowej oraz jednostek podległych i nadzorowanych, a także trybu ich działania oraz zarządzania, podniesienie sprawności mechanizmów zarządzania i koordynacji, zagwarantowanie racjonalnego gospodarowania środkami budżetu państwa, uelastycznienie zasad funkcjonowania służby cywilnej, wzmocnienie promowania dobrych praktyk sprzyjających przejrzystości życia publicznego „w oparciu o sprawowanie władzy publicznej w ramach wzajemnych relacji rządu, administracji i społeczeństwa, czyli zasad dobrego rządzenia, do których należy zaliczyć: otwartość, partnerstwo, przejrzystości, skuteczność, efektywność i spójność”.

Wśród **kierunków działania związanych z doskonaleniem funkcjonowania samorządu terytorialnego** zapowiedziano: likwidowanie barier lub luk prawnych hamujących rozwój samorządu, zmiany w funkcjonowaniu tzw. obszarów metropolitalnych i innych obszarów funkcjonalnych, które umożliwią lepszą realizację zadań publicznych w tychże obszarach, wzmocnienie zachęt do łączenia gmin i powiatów w większe jednostki, przeprowadzenie przeglądu i weryfikację przepisów, które wymuszają na jednostkach samorządu terytorialnego tworzenie własnych struktur organizacyjnych, udoskonalenie rozwiązań ustrojowych w zakresie współpracy jednostek samorządu terytorialnego, usprawnienie mechanizmów dialogu i współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego i administracją rządową w zakresie wspólnego rozwiązywania kluczowych problemów oraz realizacji zadań związanych z rozwojem kraju, uwzględnienie zmian demograficznych.

W ramach **optymalizacji struktur organizacyjnych administracji rządowej** jako kierunki interwencji wyznaczono: przeprowadzenie przeglądu, oceny i uporządkowania kompetencji poszczególnych ministrów, racjonalizację sys-

temu mogącą „prowadzić do horyzontalnego i wertykalnego przeniesienia kompetencji – zarówno między właściwymi ministrami kierującymi danym działem administracji rządowej, jak i z poziomu krajowego na szczebel regionalny i lokalny”, wyeliminowanie przypadków dublowania się kompetencji, racjonalizację struktur terenowych organów administracji rządowej (m.in. utworzenie w strukturach urzędów wojewódzkich – wojewódzkich centrów usług wspólnych, włączenie aparatów pomocniczych kierowników zespólnych służb, inspekcji i straży w struktury urzędu wojewódzkiego, łączenie inspekcji o zbliżonych zakresach działania), ograniczenie liczby urzędów centralnych oraz delegatur jednostek szczebla centralnego (m.in. przez włączenie w struktury właściwych ministerstw niektórych urzędów centralnych obsługujących organy wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym oraz przez łączenie urzędów o zbliżonym zakresie działania), ocenę działalności jednostek naukowych podległych poszczególnym ministrom i kierownikom urzędów centralnych, dokonanie przeglądu celowości funkcjonowania podmiotów opiniodawczo-doradczych powoływanych przy organach administracji publicznej.

W ramach zorientowanych na obywatela reform instytucjonalnych państwa szczególnie **istotne znaczenie przypisano zwiększeniu efektywności działania urzędów** administracji publicznej. Uznano, że możliwe jest to tylko za sprawą maksymalnego wykorzystania potencjału zasobów ludzkich, wprowadzenia „innovacyjnych i sprawdzonych rozwiązań umożliwiających sprostanie zadaniom i definiowanym celom z zastosowaniem zasady otwartości, uczciwości i transparentności”. Oceniono, że wymaga to, aby urzędy administracji publicznej szybko reagowały i dostosowywały swoje działania do zmieniających się warunków i oczekiwań obywateli, a także mobilizowały swoje zasoby „do realizacji nowych zadań przy aktywnym wykorzystywaniu nowoczesnych rozwiązań technologii informacyjno-komunikacyjnych w celu uproszczenia procesów realizowanych przez administrację oraz zmniejszenia liczby powstającej i wymaganej dokumentacji”.

W sprawach organizacji urzędów administracji publicznej przedstawiono zamiary wprowadzenia zarządzania charakteryzującego się m.in.:

- „• nastawieniem na obywatela użytkownika, obywatela klienta (...),
- skoncentrowaniem uwagi służb kontrolujących na kontroli wyników, a nie na kontroli procedur,
- oddzieleniem funkcji strategicznych dotyczących wyznaczania kierunków polityki rozwoju od funkcji operacyjnych będących w gestii profesjonalnej kadry administracyjnej,
- wykonywaniem usług publicznych i innych zadań pomocniczych i uzupełniających przez konkurujące ze sobą organizacje spoza administra-

cji, przy jednoczesnym wprowadzeniu odpowiednich mechanizmów kontroli,

- likwidacją zbędnych procedur wewnętrznych oraz poprawą komunikacji i dialogu społecznego i obywatelskiego”.

Zaznaczono, że w nowym modelu funkcjonowania: „Urzędy powinny charakteryzować się kreatywnością, gotowością i zdolnością do przyswajania, generowania i wdrażania nowych rozwiązań, mogących przyczynić się do usprawnienia realizowanych zadań i funkcjonowania państwa”. Podkreślono także, że przy świadczeniu przez urzędy publiczne usług: „powinny być wykorzystywane nowoczesne technologie informacyjno-komunikacyjne umożliwiające, z jednej strony, ograniczenie osobistego stawiennictwa w danym urzędzie, z drugiej zaś ułatwiające dostęp do urzędów i do informacji o toczącym się postępowaniu administracyjnym. Urzędy powinny dążyć do udostępniania on-line rejestrów elektronicznych lub uporządkowanych danych z systemów teleinformatycznych, co docelowo wykluczy potrzebę tworzenia i przedkładania wielu dokumentów. Identyfikacja obywatela w zdalnym dostępie do tych systemów i usług publicznych dostępnych on-line, obecnie oparta na wielu różnych rozwiązaniach technologicznych, powinna zostać ujednolicona”.

W sprawach zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej wskazano jako główne kierunki działania: podnoszenie jakości kadr, stworzenie spójnego i efektywnego systemu wdrażającego skuteczne i efektywne metody w dziedzinie zarządzania zasobami ludzkimi (celem jest w tym przypadku: „zapewnienie profesjonalnych kadr administracji publicznej, podniesienie kompetencji pracowników, określenie indywidualnych ścieżek kariery zawodowej pracowników, usprawnienie systemów/mechanizmów motywacyjnych, zwiększenie zaangażowania urzędników w wykonywanie powierzonych zadań oraz poprawę komunikatywności i sposobu przekazywania klientom odpowiednich informacji”, poprawę „relacji: urzędnik – klient (interesant)”, wzmocnienie postaw etycznych służby publicznej, zapewnienie wsparcia merytorycznego pracownikom w ramach różnorodnych szkoleń zawodowych.

Zapowiedziano: promowanie w urzędach administracji publicznej systemu homeworkingu (telepracy) oraz systemu elastycznych godzin pracy; rozszerzenie składu korpusu służby cywilnej, poprzez włączenie do niego kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży oraz ich zastępców szczebla wojewódzkiego i powiatowego (z wyłączeniem służb mundurowych); zastosowanie rozwiązań funkcjonowania i rozwoju do korpusu służby cywilnej w innych grupach urzędniczych (m.in. w odniesieniu do pracowników pozarządowych urzędów państwowych i pracowników sądów); wdrażanie efektywnych sys-

temów wynagradzania pracowników; eliminowanie luk i barier w zakresie ustawowych mechanizmów kształtowania polityki kadrowej oraz tworzeniu profesjonalnej kadry urzędniczej administracji samorządowej, a także upowszechnianie nowoczesnych standardów systemu szkoleń w urzędach administracji samorządowej. W dokumencie wyrażono opinię, że: „Zarządzając zasobami ludzkimi szczególną uwagę należy zwrócić na budowanie tzw. kompetencji miękkich, interpersonalnych, nie tylko na wiedzę merytoryczną, gdyż odpowiednie przygotowanie do pracy w grupie i w warunkach partnerstwa jest kluczowe dla zapewnienia efektywnego zarządzania interakcją w ramach współpracy z partnerami społeczno-gospodarczymi. Ponadto zasadne jest, aby wykorzystywać potencjał uczenia się pozaformalnego i nieformalnego, a zwłaszcza promować wśród kadr administracji publicznej aktywne uczenie się w miejscu pracy oraz rozwijanie postawy otwartości wobec podnoszenia kompetencji niezależnie od stanowiska i etapu kariery. Potrzebne jest ponadto upowszechnianie w procesie wdrażania nowych lub modernizacji istniejących systemów zarządzania kadrami podejścia opartego na efektach uczenia się”.

W strategii **przewidziano upraszczanie procedur administracyjnych** i skracanie czasu otrzymania pozwoleń i innych rozstrzygnięć urzędowych. Odrębnie zapowiedziano usprawnienie procesu tworzenia regulacji prawnych, w tym szczególnie wzmocnienie koordynacji przebiegu opracowywania i uzgadniania rządowych projektów aktów normatywnych. Jako cel zapisano tworzenie przyjaznego dla obywateli i przedsiębiorców prawa w oparciu o rzetelne analizy ekonomiczno-prawne i wyniki konsultacji społecznych. Przewidziano: dokończenie zmian w sferze finansów publicznych, skoordynowanie mechanizmów strategicznego programowania rozwoju kraju, zwiększenie skuteczności zarządzania majątkiem Skarbu Państwa, zapewnienie spójności celów wytyczanych na szczeblu centralnym z priorytetami i inicjatywami podejmowanymi na szczeblu regionalnym.

W ramach działań zorientowanych na **poprawę relacji między wynikami i nakładami w zakresie świadczenia usług publicznych** zapowiedziano podniesienie efektywności i dostępności usług publicznych, w tym rejestrów centralnych oraz wprowadzenie standaryzacji i nowoczesnego zarządzania usługami publicznymi. Odrębnie wskazano, jako wymagające podjęcia, działania ukierunkowane na: podniesienie efektywności systemu ochrony zdrowia, udostępnianie usług prawnych czy konsularnych, ochronę praw konsumenta, wprowadzanie aktywnej partycypacji obywateli w kreowaniu usług publicznych, utworzenie zintegrowanej platformy informatycznej o usługach publicznych, wykorzystanie danych publicznych na rzecz tworzenia innowacyjnych usług elektronicznych we współpracy ze środowiskiem poza-

rządowym, promowanie standardów interoperacyjności oraz zasad otwartości i transparentności, zapewnienie sprawnego funkcjonowania rejestrów publicznych.

Jakość i dostępność do usług publicznych uznana została w strategii za miarę sprawności państwa. Jako przykłady usług, które wymagają poprawy jakości wskazane zostały: edukacja, usługi zdrowotne, pomoc społeczna, usługi prawne, ubezpieczenia społeczne, transport publiczny, usługi kulturalne, usługi w zakresie dostępu do dziedzictwa kulturalnego, usługi w zakresie zabezpieczania zasobów dokumentacyjnych państwa i obywateli, usługi rynku pracy, usługi świadczone na rzecz obywatela poza granicami państwa oraz usługi na rzecz cudzoziemców przebywających legalnie na terytorium Polski. Uzyskanie poprawy sytuacji w obszarze tych usług publicznych powiązано z: rozwijaniem formuły partnerstwa publiczno-społecznego; wprowadzeniem skoordynowanego systemu „wyznaczania standardów usług na szczeblu krajowym z równoczesną zmianą podejścia do sposobu świadczenia tych usług umożliwiających rozwój aktywności gospodarczej, społecznej i obywatelskiej”; pełną informatyzacją wybranych usług publicznych; uporządkowaniem kompetencji i funkcji instytucji systemu opieki zdrowotnej (w tym decentralizacją zarządzania) oraz wprowadzeniem nowoczesnych metod rachunku i zasad raportowania oraz rozliczania kosztów świadczeń zdrowotnych.

W kwestiach **poprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego** w strategii wskazano na zamiar poprawy sprawności i wizerunku instytucji i służb porządku publicznego oraz zaufania do tych podmiotów – przez doskonalenie sprawności działania oraz poprawę wyposażenia Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i innych służb, w tym ABW; zapewnienie szybkiej reakcji służb na zgłoszenia obywateli o niebezpieczeństwie i potrzebie pomocy; doprowadzenie do zauważalnej dla obywateli obecności patroli Policji i innych służb na ulicach; ukształtowanie przyjaznego kontaktu przedstawicieli Policji i innych służb z obywatelami, w tym szczególnie z ofiarami przestępstw; doskonalenie procedur związanych ze zgłaszaniem różnego rodzaju zdarzeń, przestępstw i wykroczeń oraz prowadzeniem postępowań przygotowawczych. Zapowiedziano też stworzenie ogólnokrajowego systemu cyfrowej łączności radiowej, który zapewni zintegrowaną łączność pomiędzy wszystkimi służbami na terenie całego kraju i w każdych warunkach, w tym docelowo również ze strukturami zarządzania kryzysowego w terenie, także w warunkach sytuacji kryzysowej.

Jako kierunek działań wskazano też organizowanie działań na rzecz bezpieczeństwa na poziomie ogólnokrajowym i lokalnym – przez wspólne działania Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Straży Granicznej i innych

instytucji, samorządu terytorialnego, organizacji pozarządowych w zakresie przeciwdziałania i zapobiegania zagrożeniom, a także dostosowywanie infrastruktury do potrzeb skutecznego zapewnienia bezpieczeństwa mieszkańcom. Odrębnie wymieniono jako kierunek działania zapewnienie bezpieczeństwa granicy Unii Europejskiej i strefy Schengen – przez doskonalenie zintegrowanego systemu zarządzania bezpieczeństwem granicy zewnętrznej UE/Schengen; zagwarantowanie płynności odpraw granicznych osób i środków transportu oraz zabezpieczenie ochrony granicy państwowej (tzw. „granicy zielonej”) przed jej bezprawnym przekraczaniem.

W kwestiach przeciwdziałania i zwalczania przestępstw i zagrożeń związanych z ochroną bezpieczeństwa i porządku publicznego wskazano na zamiar intensyfikacji działań zmierzających do: ograniczenia przestępczości (w tym przestępczości zorganizowanej) i innych zjawisk dokuczliwych społecznie, przeciwdziałania zagrożeniom w ruchu drogowym, zwalczania korupcji, odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw, przeciwdziałania przemocy w rodzinie, zapewnienia bezpieczeństwa imprez masowych, przeciwdziałania zagrożeniom o charakterze terrorystycznym. Jako istotny cel uznano zwiększenie skuteczności ścigania przestępstw popełnianych w środowisku elektronicznym (obejmujących różne formy cyberprzestępczości).

Zapowiedziano też poprawę efektywności i jakości funkcjonowania systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego, głównie przez **usprawnienie funkcjonowania sieci jednostek systemu ratownictwa medycznego** oraz zapewnienie ciągłości udzielania świadczeń zdrowotnych niezbędnych dla ratownictwa medycznego.

Strategia przewiduje podejmowanie przedsięwzięć, które umożliwiają rozwój partnerstwa z jednostkami samorządu terytorialnego, organizacjami społecznymi i pozarządowymi oraz sektorem prywatnym w obszarze bezpieczeństwa publicznego, a także usprawnienie zarządzania kryzysowego i ochrony ludności oraz funkcjonowania Państwowego Ratownictwa Medycznego.

W strategii **określono wskaźniki monitorowania realizacji założonych zadań**. M. in. założono, że wskaźnik postrzeganej korupcji, który według metodologii Transparency International w przypadku Polski w 2012 r. wynosił 58, w roku 2020 osiągnie 60, zaś w latach 2010–2020: wskaźnik wykrywalności sprawców przestępstw wzrośnie z 67,9 do 68,1; odsetek obywateli, którzy uważają, że w Polsce żyje się bezpiecznie wzrośnie z 70 do 75; odsetek obywateli, którzy czują się bezpiecznie w miejscu zamieszkania z 86 powiększy się do 92; wskaźnik sprawności funkcjonowania systemu zintegrowanego zarządzania granicą osiągnie 92; liczba wyjazdów zespołów ratownictwa medycznego spełniających parametry czasu dotarcia w stosunku

do całkowitej liczby wyjazdów do stanów nagłego zagrożenia zdrowia lub życia zwiększy się z 91 do 96; średni czas oczekiwania od momentu przyjęcia zgłoszenia na podjęcie interwencji podmiotów ratowniczych Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego zmniejszy się z 9 minut i 3 sekund do 8 minut 8 sekund; zaś czas kontroli granicznej samochodów osobowych, od momentu wjazdu na polskie przejście graniczne do zakończenia czynności kontrolnych, ulegnie skróceniu z 45 do 31 minut.

Założeniem, które powraca we wszystkich fragmentach strategii jest **szerokie stosowanie nowoczesnych technologii informacyjnych i komunikacyjnych**. Punktem wyjścia jest ocena, że stosowanie cyfryzacji stanowi element poprawy efektywności, innowacyjności i konkurencyjności gospodarki. Stosowanie tych technologii służy także: wydajności świadczenia usług publicznych przy jednoczesnym zmniejszeniu kosztów (e-praca, e-zdrowie, e-komunikacja, e-urząd), przyspieszeniu realizacji procedur administracyjnych, skróceniu czasu działań formalno-prawnych. Zauważono, że wdrażanie nowoczesnych technologii umożliwi wymianę danych między urzędami, wprowadzenie transgranicznych usług administracji elektronicznej, budowę platform wymiany informacji i debaty publicznej, zwiększenie przejrzystości uczestnictwa zainteresowanych stron w procesie tworzenia polityki oraz reorganizację procesów wewnętrznych administracji. Oceniono, że instytucje publiczne powinny korzystać z administracji elektronicznej w celu podniesienia efektywności dzięki szerokiemu wykorzystaniu zestandaryzowanych i interoperacyjnych rozwiązań informatycznych w celu zwiększenia dostępu do publicznych danych referencyjnych (m.in. przestrzennych, statystycznych i gospodarczych) i poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej i zwiększania bezpieczeństwa obywateli. Równocześnie zauważono, że – wprowadzając nowoczesne technologie informacyjne i komunikacyjne – należy uwzględniać także alternatywne metody i procedury w przypadku obywateli pozbawionych dostępu do internetu lub mających trudności w korzystaniu z nowoczesnych technologii i w obsłudze nowoczesnych urządzeń informatycznych.

Charakterystyczne jest, że w omawianej strategii zawarto **mechanizm wdrażania i finansowania zadań oraz monitorowania wyników** uzyskiwanych w trakcie jej realizacji. Ustalono, że monitorowanie będzie opierać się na systemie wskaźników, planie działań oraz planach rocznych, analitycznych i rocznych planach ewaluacji. Określono wskaźniki monitorowania (11 wskaźników podstawowych oraz 18 uzupełniających), przyjmując, że wskaźnikami bazowymi (wyjściowymi) będą parametry uzyskane w 2010 r. Do wskaźników podstawowych zaliczono poziom: efektywności rządzenia według metodologii Banku Światowego (uwzględniającej prawo wyrażania opinii i wpływ

obywateli, polityczną stabilność i brak przemocy, efektywność administracji publicznej, jakość stanowionego prawa, rządu prawa, kontrolę korupcji); odsetka obywateli korzystających z internetu w kontaktach z administracją publiczną; zaufania do instytucji publicznych; jakości stanowionego prawa; rządów prawa; średniego czasu dochodzenia należności umownych drogą sądową; postrzeganej korupcji; wykrywalności sprawców przestępstw; liczby obywateli, którzy uważają, że w Polsce żyje się bezpiecznie; liczby obywateli, którzy czują się bezpiecznie w miejscu zamieszkania; sprawności funkcjonowania systemu zintegrowanego zarządzania granicą. Wśród wskaźników uzupełniających z polityką administracyjną najsilniej łączą się: odsetek obywateli korzystających z internetu w kontaktach z administracją publiczną do przekazywania wypełnionych formularzy; odsetek obywateli korzystających z Internetu w kontaktach z administracją publiczną wśród osób posiadających szerokopasmowy dostęp do internetu w gospodarstwach domowych (w tym do przekazywania wypełnionych formularzy); odsetek urzędów administracji publicznej korzystających z systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją; liczba przeprowadzanych Ocen Skutków Regulacji ex-post w skali roku; liczba (udział procentowy) inicjatyw (legislacyjnych), które zostały przeprowadzone przy użyciu wystandaryzowanych narzędzi komunikacji (np. system konsultacji on-line, System e-RPL), odsetek stron internetowych urzędów spełniających kryteria dostępności WCAG 2.0; liczba wyjazdów zespołów ratownictwa medycznego spełniających parametry czasu dotarcia w stosunku do całkowitej liczby wyjazdów do stanów nagłego zagrożenia zdrowia lub życia; średni czas oczekiwania na podjęcie interwencji podmiotów ratowniczych Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego od momentu przyjęcia zgłoszenia.

W dokumencie **ustalono też kalendarz pomiarów** dokonywanych w odstępach rocznych. Podjęto też decyzję w sprawie stworzenia bazy wskaźników w formie elektronicznej bazy danych. Przewidziano, że dokumentami wdrożeniowymi strategii będą ustawy, rozporządzenia, zarządzenia, uchwały, decyzje, wytyczne, programy rozwoju, programy wieloletnie, projekty realizowane ze środków unijnych. Zidentyfikowano też źródła finansowania, w tym szczegółowo ustalono zakres finansowania z budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, budżetów innych jednostek sektora finansów publicznych, mechanizmów partnerstwa publiczno-prywatnego i partnerstwa publiczno-społecznego oraz środków funduszy europejskich.

3.6. Sprawy administracji w innych krajowych dokumentach strategicznych

Projekcje dotyczące różnych aspektów polityki administracyjnej można także odnaleźć w licznych, innych niż omówione powyżej, rządowych dokumentach programowych, które są aktualne w chwili oddawania do druku tej publikacji. Rezygnując w tym miejscu ze szczegółowego omawiania tych dokumentów, wypada tylko wskazać na podstawowe z nich.

Jednym z takich dokumentów jest *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, która została przyjęta przez Radę Ministrów w 2011 r. (uchwała Nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, M. P. z 2012, poz. 252). Jest to główny dokument strategiczny, który kreuje ład przestrzeny w Polsce oraz porządkuje zagadnienia związane z rozwojem. Dokument ten precyzuje zadania poszczególnych podmiotów administracji publicznej w efektywnym programowaniu i koordynacji działań w ramach polityki przestrzennej na różnych poziomach planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego, w tym w obszarze polityki miejskiej. Znaleźć w nim można również istotne oceny efektywności istniejących rozwiązań administracyjnych. Przykładowo wskazać można na fragment, w którym zwrócono uwagę na fakt, że: „Prowadzenie spójnej polityki rozwoju uniemożliwia nadal odczuwalny dualizm kompetencji z zakresu planowania przestrzennego i planowania społeczno-gospodarczego. Dualizm ten sprawia, że tradycyjne instrumenty planowania przestrzennego pełnią jedynie rolę ochronną, a nie prorozwojową (kreacyjną lub stymulacyjną). Planom zagospodarowania przestrzennego brakuje cech dokumentów rozwojowych, a ich zapisy nie znajdują odzwierciedlenia w społeczno-gospodarczych dokumentach strategicznych i operacyjnych, zaś lokalne polityki przestrzenne (studia gminne) nierzadko ignorują lokalne strategie rozwoju lub inne lokalne polityki (o ile w ogóle takie strategie i polityki są przyjmowane przez gminy). Mocna ustrojowa pozycja gmin i nieadekwatne kompetencje innych jednostek administracji publicznej utrudniają przeniesienie zadań ponadlokalnych na poziom lokalny. W konsekwencji Rząd i samorząd wojewódzki nie dysponują kompetencjami do ochrony interesu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym. Dlatego o kształcie gospodarki przestrzennej często decydują specyficznie pojmowane interesy lokalne i interesy grupowe niezgodne z interesem publicznym. Dodatkowo, gminy nie zostały wyposażone w instrumenty realizacyjne, co powoduje, że zadania przekazane w oparciu o zasadę subsydiarności nie są przez wiele gmin w pełni realizowane”. Dokument zawiera także zapowiedzi

dotyczące wzmocnienia kompetencji merytorycznych w zakresie planowania w administracji publicznej, m.in. przez to, że: „Pracownicy administracji publicznej zajmujący się planowaniem procesów rozwojowych, w tym przestrzennych, oraz realizacją przedsięwzięć z nich wynikających będą podlegać procesowi kształcenia ustawicznego, stałemu procesowi podnoszenia wiedzy i kompetencji w zakresie zagadnień dotyczących jakości przestrzeni i polityki przestrzennej. Umożliwi to m.in. określenie właściwej pozycji planisty w strukturze organizacyjnej administracji rządowej i samorządowej”.

Istotne dla polityki administracyjnej treści zawiera *Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020*, która została przyjęta przez Radę Ministrów w 2013 r. (uchwała Nr 104 Rady Ministrów z dnia 18 czerwca 2013 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020, M. P. z 2013 r., poz. 640). Dokument zawiera ważne wskazania dotyczące przygotowania administracji publicznej do wypełniania zadań związanych z: oddziaływaniem na rzecz wzrostu zatrudnienia, wydłużeniem okresu aktywności zawodowej i zapewnieniem lepszej jakości funkcjonowania osób starszych, poprawą sytuacji osób i grup zagrożonych wykluczeniem społecznym, poprawą zdrowia obywateli oraz efektywności systemu opieki zdrowotnej oraz podniesieniem poziomu kompetencji i kwalifikacji obywateli. Administracja publiczna jest rozpatrywana w tym dokumencie także jako miejsce pracy dużej grupy osób. Koordynowanie i nadzorowanie realizacji Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020 powierzono ministrowi właściwemu do spraw pracy.

Ważne zadania dla polityki administracyjnej, głównie w zakresie ukierunkowania działań administracji dotyczących współpracy z organizacjami pozarządowymi, partycypacji obywatelskiej, wspierania rozwoju partnerstwa i innych form współpracy, przekazywania realizacji zadań publicznych obywatelom, dostępu do informacji publicznej oraz edukacji obywatelskiej, zawarto także w *Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego 2020*, przyjętej uchwałą Rady Ministrów nr 61 z dnia 26 marca 2013 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego 2020 (M. P. z 2013 r., poz. 378). Koordynowanie i nadzorowanie realizacji *Strategii* powierzono ministrowi właściwemu do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, z tym, że koordynowanie realizacji działań w ramach niektórych celów szczegółowych powierzono ministrowi właściwemu do spraw oświaty i wychowania oraz ministrowi właściwemu do spraw zabezpieczenia społecznego.

Liczne rozwiązania dotyczące upowszechnienia i poprawy jakości rozwiązań e-administracji sygnalizowane we wcześniej omówionych już dokumentach strategicznych znajdują bardziej szczegółowe ujęcie w *Programie Zintegrowanej Informatyzacji Państwa do 2020 r.* (uchwała nr 1 Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2014 r. w sprawie przyjęcia programu rozwoju „Program Zinte-

growanej Informatyzacji Państwa”, www.mac.gov.pl). Dokument, w którym zawarto cele i spodziewane efekty e-usług, stanowi w założeniu instrument planowania i koordynacji informatyzacji działalności podmiotów publicznych. Zgodnie z tym dokumentem, zadaniem administracji publicznej powinno być (na zasadach: logicznego i skutecznego obiegu informacji, koncentracji na realizowanych procesach i usługach, przejrzystości i efektywności w wydatkowaniu środków publicznych, neutralności technologicznej) budowanie nowych i modernizacja istniejących systemów teleinformatycznych w taki sposób, aby były one ze sobą spójnie i logicznie powiązane oraz zorientowane na potrzeby użytkownika. Podstawowym założeniem programu jest ukształtowanie elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP), jako jednego miejsca, z którego dostać się można przez internet do e-usług po zweryfikowaniu tożsamości przy pomocy profilu zaufanego ePUAP (czyli darmowego e-podpisu). Zgodnie z tym założeniem ePUAP ma stać się podstawowym sposobem kontaktowania się obywatela z administracją publiczną.

Indeks strategii, w których można odnaleźć ukierunkowania zmian w administracji publicznej w Polsce wykracza poza dokumenty, które zostały dotychczas omówione. Istotne treści zawierają w tych sprawach także inne programy, w tym dotyczące bezpieczeństwa narodowego. Odnosi się to w pierwszej kolejności do **Strategii Bezpieczeństwa Narodowego** zatwierdzonej przez Prezydenta RP w dniu 5 listopada 2014 r. (www.bbn.gov.pl), która zastąpiła poprzednią strategię z 2007 r. Za realizację przyjętych w niej rozstrzygnięć odpowiadają ministrowie kierujący działami administracji rządowej, kierownicy urzędów centralnych, wojewodowie, organy samorządu terytorialnego oraz inne podmioty, we właściwościach których pozostają sprawy z zakresu bezpieczeństwa państwa. Strategia zawiera całościową diagnozę bezpieczeństwa (w kontekście: pozycji Polski w Europie i świecie, polskich interesów narodowych i celów strategicznych oraz oceny strategicznego potencjału bezpieczeństwa narodowego) oraz stanu środowiska bezpieczeństwa Polski (w wymiarze globalnym, regionalnym i krajowym), a także projekcję koncepcji działań operacyjnych (obronnych, ochronnych i społecznych oraz gospodarczych w sferze bezpieczeństwa) oraz działań przygotowawczych w zakresie podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, obronnego, ochronnego, społecznego i podsystemów gospodarczych. Z punktu widzenia modernizacji administracji, podstawowe znaczenie dla filozofii tego dokumentu ma ocena, iż: „Różnorodność wyzwań i nieprzewidywalność zagrożeń sprawia, że system bezpieczeństwa narodowego powinien być zdolny do wszechstronnej reakcji na pojawiające się problemy: od lokalnych i ograniczonych w skutkach do obejmujących całe państwo. Powinien być przekształcany tak, by monitorować i prognozować potencjalne

zagrożenia, szybko i adekwatnie na nie reagować oraz rozwijać zdolności do usuwania skutków sytuacji kryzysowych”, a także, że podstawowym założeniem koncepcji działań przygotowawczych jest „właściwe połączenie w systemie bezpieczeństwa narodowego jego składników militarnych i niemilitarnych, wewnętrznych i zewnętrznych”. W dokumencie zapowiedziano realizację trzech priorytetów preparacyjnych: „stosownej integracji podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym; profesjonalizacji podsystemów operacyjnych (obronnego i ochronnych); powszechności przygotowań podsystemów wsparcia (społecznych i gospodarczych)”, a także uznano, że „Kluczowe zadania wiążą się z ustanowieniem podstaw prawnych i organizacyjnych zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego oraz wdrożeniem zasad i procedur polityczno-strategicznego kierowania bezpieczeństwem narodowym, jednolitych we wszystkich stanach bezpieczeństwa państwa”.

W systemie dokumentów strategicznych o ważnym znaczeniu dla modernizacji administracji publicznej oddzielnie wskazać trzeba też **Strategię Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022**, która została przyjęta uchwałą nr 67 Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. (M. P. z 2013 r., poz. 377). W dokumencie tym sformułowano pięć podstawowych celów operacyjnych. Pierwszy z nich to: kształtowanie stabilnego międzynarodowego środowiska bezpieczeństwa w wymiarze regionalnym i globalnym. Drugi to: poprawa zdolności państwa do obrony (m.in. przez wzmacnianie zdolności struktur administracyjno-gospodarczych kraju do funkcjonowania w sytuacjach kryzysowych i do wspierania obrony państwa, w tym doskonalenie pozamilitarnych przygotowań obronnych oraz wypracowanie rozwiązań systemowych regulujących obszar obrony cywilnej, a także przez poprawę planowania obronnego na szczeblu strategicznym). Cel trzeci to: rozwój odporności na zagrożenia bezpieczeństwa narodowego (m.in. przez poprawę odporności infrastruktury krytycznej oraz optymalizację systemu rezerw strategicznych). Czwarty cel to: zwiększenie integracji polityk publicznych z polityką bezpieczeństwa (m.in. w ramach integracji rozwoju społeczno-gospodarczego i bezpieczeństwa narodowego oraz koordynacji działań i procedur planowania przestrzennego uwzględniających wymagania obronności i bezpieczeństwa państwa, a także budowy kapitału społecznego na rzecz bezpieczeństwa). Piątym celem wskazanym w strategii jest: tworzenie warunków do rozwoju zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego (w szczególności przez doskonalenie systemu kierowania, w tym poprawę współdziałania funkcjonujących w okresie pokoju, kryzysu i wojny struktur organizacyjnych właściwych do spraw zarządzania kryzysowego i reagowania obronnego oraz przez zapewnienie mechanizmów koordynacji i współpracy organów, podmiotów i struktur organizacyjnych systemu, w tym poprawę

spójności procesów planowania obronnego i zarządzania kryzysowego a także zapewnienie bezpieczeństwa informacyjnego i telekomunikacyjnego).

Ewaluacja programów strategicznych dotyczących modernizacji administracji w Polsce będzie przedmiotem refleksji na marginesie prezentacji poszczególnych kierunków zmian w przestrzeni publicznej w kolejnym rozdziale tej publikacji. Tu już jednak warto sformułować w tych kwestiach kilka uwag o charakterze ogólnym.

Po pierwsze: Pod względem formalnym na pozytywną ocenę zasługuje, jak już to zaznaczono na początku tego rozdziału, sam fakt podjęcia prób określenia w sposób strategiczny kierunków, punktów kluczowych oraz zasad interwencji modernizacyjnej. Ważne jest także, że w poszczególnych dokumentach określone zostały w miarę precyzyjnie kwestie kalendarza zmian i parametry przyjęte do oceny osiągniętych w ramach realizacji tych programów wyników. Tworzy to nadzieję na nadanie całemu temu przedsięwzięciu znaczenia praktycznego. Istotna jest także próba ograniczenia liczby programów, która daje szansę na odejście od wzajemnie izolowanych ujęć branżowych. Pojawianie się jednak w różnych dokumentach tych samych zagadnień dotyczących administracji, w tym szczególnie związanych z ukierunkowaniem jakościowym, ekonomizacją, innowacyjnością i informatyzacją, tworzy **nadal silne zapotrzebowanie na koordynację instytucjonalną i funkcjonalną** polityki administracyjnej. Instrumentarium realizacji zadań z tym związanych nie wydaje się wystarczająco precyzyjnie określone.

Po wtóre: W przyjętych programach **odnaleźć można treści charakterystyczne dla podobnych dokumentów w innych krajach Unii Europejskiej**. Są to w przeważającej mierze programy ukierunkowane na osiągnięcie celów modernizacyjnych. Ich założeniem jest, jak się wydaje, ocena, że Polska ma już za sobą wykonanie zadań związanych z transformacją ustrojową oraz z przyjęciem podstawowych standardów wspólnotowych. Obecnie jako najważniejsze potraktowano wyzwania przyszłości. Jako problem pojawia się w tej perspektywie ujęcie w tych samych programach filozofii i zadań właściwych dla nowego zarządzania publicznego (*New Public Management*) oraz koncepcji uspołecznienia administracji w ramach rozwiązań *public governance* i modelu administracji partycypacyjnej. Tymczasem ekonomizacja i partycypacja w sferze publicznej obok elementów, które są niewątpliwie wspólne, ma również obszary ujęć odmiennych, nieraz więc konkurencyjnych. W państwach zachodnich, w których obywatelski model administracji publicznej jest najbardziej zaawansowany, rozwiązania partycypacyjne niejednokrotnie wypierały lub modyfikowały w ciągu dłuższego okresu rozwiązania administracyjne, które ukierunkowane były przede wszystkim na ograniczanie zakresu działania i transfer zasad oraz metod działania zaczerpniętych ze

świata biznesu. Można natomiast odnieść nieraz wrażenie, że w polskich dokumentach programowych potraktowano te różne koncepcje administracji w dużej mierze jako zwartą całość. W ramach programów widać wyraźne preferowanie koncepcji ekonomizacji administracji. Wątki partycypacyjne pojawiają się w tych programach w postaci dość ogólnych deklaracji.

Po trzecie: Lektura dokumentów programowych dotyczących modernizacji administracji w Polsce rodzi też **pytania na temat jakości selekcji przyjętych celów i zamierzeń**. Zwraca uwagę, że w tych dokumentach nie ma w istocie żadnego celu opatrzonego komentarzem, że jego realizacja może być trudna lub wręcz niemożliwa. Pominięto w dużej mierze analizę zagrożeń i przeszkód w realizacji założonych celów. Zauważyć należy, że w tych programach znalazła się bardzo duża liczba zapowiedzi, które sprawiają wrażenie zestawienia i wielokrotnego powtarzania wszystkich występujących mankamentów i potrzeb. Nie wzmocnia to przekonania, że przedstawione projekty mają dostatecznie silne usytuowanie w praktyce i zostały poprzedzone realistyczną oceną istniejących możliwości realizacyjnych. Wielość celów może stanowić w przyszłości usprawiedliwienie braku realizacji poszczególnych zapowiedzi.

Po czwarte: Przedstawione w tym rozdziale programy dotyczące modernizacji administracji potwierdzają, że w tym przypadku **nie można odrywać treści dotyczących zmian instytucjonalnych i proceduralnych oraz projekcji dotyczących kierunków i zakresu treściowego działania**. Kwestie te wzajemnie się przenikają i dopiero rozpatrywane w sposób całościowy dają wyobrażenie na temat planowanych zmian.

3.7. Kontekst dokumentów programowych Unii Europejskiej, Rady Europy i OECD

We wcześniejszych rozważaniach wskazano już na istotne znaczenie, jakie dla procesu zmian w administracji publicznej w Polsce mają normy prawa międzynarodowego oraz standardy jakościowe przyjmowane jako podstawowe w organizacjach międzynarodowych, do których należy Polska. Kontekst strategiczny polityki administracyjnej w Polsce w perspektywie międzynarodowej wyznaczają też dokumenty o charakterze programowym Unii Europejskiej, Rady Europy i OECD.

W przypadku dokumentów Unii Europejskiej, co wprost podkreślono w *Strategii Sprawne Państwo 2020*, podstawowe znaczenie w kontekście opracowywania programu modernizacji administracji publicznej miały: Biała

Księga nt. dobrego rządzenia w Europie, Strategia polityki konsumenckiej UE na lata 2007–2013, Program Sztokholmski *Otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli*, Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej, Europejski plan działań na rzecz administracji elektronicznej na lata 2011–2015, Europejska Agenda Cyfrowa, Europejska Strategia Otwartych Danych, Strategiczne ramy europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia, Wspólnotowy Program Zdrowia Publicznego na lata 2008–2013, długookresowy program rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej „Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”.

Zauważyć trzeba, że Komisja Europejska wyznaczyła ogólne ramy programowe modernizacji administracji narodowych w **Białej Księdze na temat dobrego rządzenia w Europie** (*European Governance*) z 25 lipca 2001 r. (COM (2001) 428 final, Dz. U. WE, C 287 z 12.10.2001 r.). Wszystkie wskazane w tym dokumencie główne kryteria dobrego rządzenia dotyczą administracji publicznej. Kryterium otwartości – implikuje konieczność zagwarantowania przez instytucje administracyjne maksymalnej transparentności działania. Kryterium partycypacji – tworzy potrzebę kształtowania w ramach dialogu obywatelskiego i społecznego rozwiązań gwarantujących obywatelom oraz tworzonym przez nich organizacjom pozarządowym, organizacjom pracodawców i związkom zawodowym możliwości udziału w programowaniu, prowadzeniu i monitorowaniu prac administracyjnych oraz w realizacji polityk publicznych. Kryterium rozliczalności – powoduje konieczność precyzyjnego określania zakresu odpowiedzialności poszczególnych organów i urzędów. Kryterium efektywności – wymusza poprawę wykorzystania potencjału administracyjnego i narzuca potrzebę poszukiwania sposobów zwiększenia skuteczności działań administracyjnych. Kryterium koherencji – nakazuje wdrożenie w administracji zasad i technik zarządzania zintegrowanego, pozwalającego na systemowe synchronizowanie działań na różnych poziomach prowadzenia polityk publicznych oraz w ramach różnych polityk sektorowych i terytorialnych.

Na początku 2010 r. Komisja Europejska przedstawiła propozycję strategii **Europa 2020**, która stała się unijną strategią na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu (Komunikat Komisji COM(2010)2020 z 3 marca 2010 r.; http://ec.europa.eu/europe2020/index_pl.htm). Strategię przyjęto jako partnerstwo między UE i jej państwami członkowskimi. Co roku rządy państw członkowskich muszą przedstawić dwa sprawozdania, w których opisane zostają kroki podjęte na rzecz osiągnięcia krajowych celów strategii, a także wskazane są działania z tym związane w sferze finansów publicznych i polityki budżetowej. Jednym z elementów

strategii jest nacisk na efektywność i jakość administracji publicznej, rozwój administracji elektronicznej, dialog między różnymi poziomami administracji krajowej.

W komunikacie Komisji Europejskiej z 2010 r. pt. *Technologie informacyjno-komunikacyjne w służbie inteligentnej, zrównoważonej i innowacyjnej administracji publicznej* przedstawiono europejski plan działań na rzecz administracji elektronicznej na lata 2011–2015 (Bruksela, dnia 15.12.2010 KOM(2010) 743 wersja ostateczna). Oceniono, że w czasie gdy „zasoby środków publicznych są bardzo ograniczone TIK mogą pomóc sektorowi publicznemu w opracowaniu innowacyjnych sposobów świadczenia obywatelom usług, przy jednoczesnym zwiększeniu efektywności i zmniejszeniu kosztów”. W ślad za ustaleniami konferencji ministerialnej dotyczącej administracji elektronicznej (tzw. deklaracji Malmö) przedstawiono jako priorytety polityczne dla europejskich administracji publicznych na najbliższe pięć lat:

- wzmocnienie pozycji obywateli i przedsiębiorstw (dzięki wprowadzeniu usług administracji elektronicznej, jak również dzięki zapewnieniu łatwiejszego dostępu do informacji publicznej, większej przejrzystości oraz skutecznych środków umożliwiających uczestnictwo zainteresowanych stron w procesie tworzenia polityki);
- zwiększenie mobilności w ramach jednolitego rynku (przez wprowadzenie zintegrowanych usług administracji elektronicznej na potrzeby zakładania i prowadzenia działalności gospodarczej oraz podejmowania studiów, pracy, zamieszkiwania i przechodzenia na emeryturę w którymkolwiek z państw członkowskich UE);
- zwiększenie wydajności i skuteczności (dzięki staraniom, by – w celu zmniejszenia obciążenia administracyjnego i usprawnienia procesów organizacyjnych – w innowacyjny sposób korzystać z administracji elektronicznej).

Podkreślono w tym kontekście, że: „Administracje rządowe powinny zapewnić lepsze usługi użyteczności publicznej, wykorzystując do tego celu mniejszą ilość środków. Wszystkie powyższe priorytety skupiają się na osiągnięciu tego celu oraz zapewniają nowe i lepsze sposoby komunikacji z obywatelami. Dzięki pojawieniu się innowacyjnych technologii, takich jak «architektury zorientowane na usługi» (service-oriented architectures, SOA) i usługi oparte na chmurach obliczeniowych, jak również dzięki wprowadzeniu bardziej otwartych specyfikacji w większym stopniu umożliwiających wymianę, ponowne wykorzystanie i interoperacyjność, TIK mogą odgrywać większą rolę w dążeniu do zapewnienia efektywności w sektorze publicznym”.

W 2013 r. w komunikacie Komisji Europejskiej pt. *Kompleksowe e-zamówienia jako środek modernizacji administracji publicznej* (Bruksela, dnia

26.6.2013 r. COM(2013) 453 final) przypomniano, że: "Kluczowym aspektem konkurencyjności unijnej gospodarki jest skuteczna administracja publiczna. Modernizację administracji publicznej uznano za jeden z pięciu priorytetów w ramach przeprowadzonej przez Komisję rocznej analizy wzrostu gospodarczego w 2012 i 2013 r. Pobudzeniu wzrostu gospodarczego służyć mają: reforma zamówień publicznych, cyfryzacja administracji publicznej, zmniejszenie obciążeń administracyjnych oraz zwiększenie przejrzystości". Oceniono też, że: „Państwa członkowskie powinny wykorzystać szanse, jakie wiążą się z wdrożeniem kompleksowych e-zamówień, aby usprawnić proces udzielania zamówień publicznych, a nawet, co ważniejsze, zasadniczo zmodernizować funkcjonowanie swoich administracji publicznych”. Dokument zawiera także zachętę do „tworzenia krajowych strategii zawierających szczegółowe plany działania, aby zapewnić wdrożenie e-zamówień i e-fakturowania w terminach określonych w dyrektywach w sprawie zamówień publicznych i e-fakturowania. Proces tworzenia tych strategii stanowi okazję do przeglądu obecnej skomplikowanej konstrukcji kompleksowych e-zamówień (rozdrobnione, często nieprzyjazne dla użytkowników i niekompatybilne rozwiązania), aby gruntowniej zrationalizować zamówienia publiczne oraz umożliwić szerszą modernizację administracji publicznej”.

W przypadku rekomendacji Unii Europejskiej istotne znaczenie mają nie tylko aspekty merytoryczne, ale i **możliwość zapewnienia udziału finansowego** środków europejskich w realizacji wspólnie określonych zadań. Komisja Europejska zatwierdziła w dniu 23 maja 2014 r. *Umowę Partnerstwa*, która stanowi najważniejszy dokument w sprawie strategii inwestowania Funduszy Europejskich w perspektywie finansowej w latach 2014–2020. Polska zainwestuje w tym okresie 82,5 mld euro z unijnej polityki spójności. Nastąpi to w ramach 6 krajowych programów operacyjnych (Infrastruktura i Środowisko, Inteligentny Rozwój, Polska Cyfrowa, Wiedza-Edukacja-Rozwój, Polska Wschodnia, Pomoc Techniczna) i 16 regionalnych programów operacyjnych. Zagadnienia modernizacji administracji eksponowane są we wszystkich fragmentach tego dokumentu. Kontekst wyznaczają cztery priorytety finansowania ze środków europejskich, którymi są: otoczenie sprzyjające przedsiębiorczości i innowacjom, spójność społeczna i aktywność zawodowa, infrastruktura sieciowa na rzecz wzrostu i zatrudnienia oraz środowisko naturalne i efektywne gospodarowanie zasobami. Z realizacją tych priorytetów powiązано działania ukierunkowane na poprawę jakości obsługi w administracji publicznej, w tym inwestycje w potencjał instytucjonalny i w skuteczność administracji publicznej oraz usług publicznych. Jako podstawę tych działań przyjęto ocenę, że w Polsce – mimo odnotowanej w ostatnich latach pewnej poprawy – nadal problemem jest niewystarczająca sprawność i efek-

tywność państwa w obszarach kluczowych dla konkurencyjności gospodarki, w tym nieoptymalne warunki administracyjno-prawne dla rozwoju przedsiębiorczości. Zwrócono uwagę na: przeregulowane warunki prowadzenia działalności przedsiębiorstw; długotrwałe i skomplikowane procedury regulujące kontakty z administracją publiczną; mało rozpowszechnione mechanizmy arbitrażu i mediacji; zbyt długi czas przygotowywania decyzji; wydawanie odmiennych interpretacji w analogicznych przypadkach; niedostatecznie rozwinięte umiejętności zarządzania strategicznego na wszystkich poziomach; niewielką elastyczność w reagowaniu na zmiany gospodarcze; nieefektywny system ładu przestrzennego; nadal relatywnie niski stopień wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych w usługach publicznych.

W fazie negocjacji *Umowy Partnerstwa ze strony instytucji Unii Europejskiej* wskazywano na istotne potrzeby dalszych zmian w polskiej administracji publicznej. Ograniczenie niskiej efektywności administracji publicznej zostało umieszczone w uwagach instytucji UE w katalogu najbardziej naglących wyzwań dla Polski, które dotyczą: rozwoju infrastruktury, sprzyjającego otoczenia biznesu, innowacji, rynku pracy oraz efektywnego gospodarowania zasobami. Podkreślono m.in., że: „Innowacyjna administracja publiczna ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia wzrostu gospodarczego bogatego w nowe miejsca pracy zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym. Potrzeby inwestycyjne w tej dziedzinie należy określić na podstawie jasnej strategii, w ramach której powinno się sporządzać ocenę aktualnej sytuacji. Ponadto inwestycje z funduszy objętych WRS powinny wspierać bardzo konkretne cele przekładające się na poprawę warunków prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce, uwalniając potencjał tworzenia miejsc pracy. Priorytetem finansowania w ramach WRS powinny być działania zmniejszające obciążenia administracyjne, zwiększające dostęp i efektywność sądownictwa oraz oferujące systemowe podejście do rozwoju administracji elektronicznej. Należy wzmocnić koordynację reform sektora administracji publicznej w Polsce przy zastosowaniu jednych spójnych ram strategicznych w porównaniu z okresem programowania na lata 2007–2013” (*Stanowisko służb Komisji w sprawie opracowania umowy o partnerstwie i programów w Polsce na lata 2014–2020*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 21 maja 2014 r., www.mir.gov.pl/fundusze).

Zwiększenie zdolności administracji określono jako priorytetowy cel tematyczny w *Umowie Partnerstwa*. Jako **kwestie kluczowe** wskazano w tym dokumencie: usprawnienie mechanizmów koordynacji budżetowej na różnych poziomach administracji, wzmocnienie na wszystkich poziomach administracji umiejętności zarządzania strategicznego, poprawę elastyczności w reagowaniu administracji na zmiany gospodarcze, poprawę jakości obsługi w administracji publicznej, zwiększenie przejrzystości i efektywności

administracji publicznej, ograniczenie tzw. „wąskich gardeł” w przypadku usług świadczonych przez urzędy, doskonalenie aplikacji TIK w zakresie administracji elektronicznej, uproszczenie długotrwałych i skomplikowanych procedur regulujących kontakty z administracją publiczną, szybszy rozwoju e-administracji, w tym poprawę koordynacji między różnymi źródłami finansowania projektów e-administracji i zapewnienie interoperacyjności publicznych systemów teleinformatycznych, wsparcie administracji publicznej na rzecz zapewnienia ładu przestrzennego, usprawnienie systemu udzielania zamówień publicznych, podniesienie kompetencji pracowników administracji w zakresie stosowania prawa i w dziedzinie IT, wprowadzenie nowych rozwiązań ułatwiających współpracę jednostek samorządu terytorialnego (w tym w obszarach funkcjonalnych miast), zaangażowanie w procesy administracyjne partnerów spoza administracji publicznej (*Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020. Umowa Partnerstwa*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 21 maja 2014 r., www.mir.gov.pl/fundusze). Na uwagę zasługuje, że w realizacji tych zamierzeń samorządy województw będą zarządzać większą niż dotąd pulą środków europejskich. Jeśli w latach 2007–2013 ok. 25 proc. wszystkich środków było wdrażanych przez samorządy, to w perspektywie finansowej lat 2014–2020 będzie to niemal 40 proc.

Dokumenty Rady Europy są istotne w kontekście modernizacji administracji głównie w związku z tym, że zawierają **rekomendacje w sprawie minimalnych standardów funkcjonowania podmiotów publicznych**. Ich istotą jest wzmocnienie i zagwarantowanie pozycji jednostki w relacjach z administracją. Niektóre z tych dokumentów, jak to już zauważono poprzednio, mają rangę umów międzynarodowych i tym samym wyznaczają w przypadku ich ratyfikowania ponadnarodowe standardy prawne. Duża liczba dokumentów Rady Europy posiada jednak wyłącznie charakter zaleceń. Są one traktowane często w doktrynie jako *soft law*. Mają one tym samym charakter programowy i powinny być brane pod uwagę przy kształtowaniu konkretnych rozwiązań w prawie krajowym. Przedmiotem rekomendacji są w szczególności standardy wiążące się z pojęciem dobrej administracji oraz gwarancjami jednostki w stosunkach z administracją.

W przypadku dokumentów OECD istotne sugestie programowe dotyczące dalszego procesu modernizacji administracji w Polsce odnaleźć można m.in. w kolejnych wydaniach raportu na temat rządzenia i działania sektorów publicznych w państwach członkowskich OECD. Raport pt. *Government at a Glance 2013 (Rząd w skrócie 2013)* zawiera analizę opartą na pięćdziesięciu wskaźnikach, które są pogrupowane w dziewięć rozdziałów i dotyczą: zaufania do rządu i administracji publicznej oraz skuteczności polityk publicznych, zarządzania strategicznego, finansów publicznych, procedur budżetowych,

zarządzania i wynagradzania w sektorze publicznym, reprezentacji kobiet w administracji i ich udziału w rządzeniu, zamówień publicznych, realizacji idei otwartego rządu, dostępności i jakości usług publicznych. Jest to **ważne narzędzie wspierające prowadzenie polityk publicznych opartych na dowodach**. Odnotować należy, że w przypadku Polski zauważono m.in., że zaufanie do rządu i administracji między 2007 a 2012 r. wzrosło o 8 pkt. proc., z 19 proc. do 27 proc., podczas gdy w państwach OECD zaufanie to spadło średnio o 5 pkt. proc. Oceniono, że czynnikami, które decydują o zaufaniu publicznym są przede wszystkim – jakość przywództwa i poziom korupcji. Odnotowano też, że poziom zatrudnienia w polskiej administracji państwowej (przy uwzględnieniu jej wszystkich szczebli oraz wliczeniu sektora zabezpieczenia społecznego) wynosił w 2011 r. 9,7 proc. siły roboczej, przy średniej w krajach OECD na poziomie 15,1 proc. W raporcie dostrzeżono, że Polska jest liderem, jeśli chodzi o reprezentację kobiet w administracji (w 2010 r. kobiety zajmowały prawie 50 proc. wyższych stanowisk w administracji rządowej, podczas gdy średnia dla państw OECD wynosiła 29 proc.). Zwrócono jednak równocześnie uwagę, że Polska jest na przedostatnim miejscu wśród wszystkich państw OECD, jeśli chodzi o procentowy udział obywateli, którzy biorą udział w konsultacjach lub głosowaniach online (<http://www.oecd.org/governance/govata glance.htm>).

W towarzyszącym raportowi opracowaniu dotyczącym polityk publicznych pt. *Polska. Wdrażanie wizji sprawnego państwa. Ocena i zalecenia* (przygotowanym na podstawie materiału: *Poland. Developing Good Governance Indicators for Programmes Funded by the European Union*, www.oecd.org/publishing/corrigenda) zwrócono uwagę na **znaczenie realizacji koncepcji państwa strategicznego**, tzn. takiego, w którym „kładzie się nacisk na scentralizowane przywództwo i zarządzanie, uczciwość i przejrzystość, współpracę instytucji, zarówno rządowych jak i pozarządowych, potrzebę czerpania inspiracji z inicjatyw lokalnych i obywatelskich, a także na znaczenie, tak dla gospodarki jak i społeczeństwa danego kraju, skutecznego wdrażania strategii zmierzającej do uzyskania pozytywnych efektów” (str. 3–4).

Najsilniej powiązane z dalszą modernizacją administracji w Polsce są w tym dokumencie uwagi na temat potrzeby: wzmocnienia zarządzania wielopoziomowego w ramach skoordynowanej i spójnej (poziomej i pionowej) współpracy, udoskonalenia instytucjonalnego i programowego systemu centralnego koordynowania rozwojem kraju, poprawy koordynacji wewnątrz ministerstw i pomiędzy nimi, wykorzystania kontraktów terytorialnych do rozwiązywania problemów znaczących różnic w potencjale administracyjnym instytucji rządowych poniżej szczebla krajowego. Wśród rekomendacji znalazły się także: przyjęcie metody podejmowania decyzji i kształtowania polityki na podstawie

dowodów, konsekwentne wykorzystywanie systemu oceny skutków regulacji jako narzędzia usprawniającego proces podejmowania decyzji, traktowanie budżetu jako narzędzia koordynowania i realizacji strategii, poprawa efektywności pracowników administracji publicznej w identyfikowaniu pojawiających się wyzwań i właściwego reagowania na nie, faktyczne wdrożenie ustalonej już formalnie strategii angażowania obywateli w konsultacje w istotnych kwestiach i budowanie kapitału społecznego, a także lepsze wdrażanie e-administracji.

Powyższy przegląd rekomendacji w sprawie modernizacji administracji w Polsce, które odnaleźć można w dokumentach programowych Unii Europejskiej, Rady Europy i OECD, ma charakter przykładowy. Już on nawet jednak potwierdza, że kierunki działań w obszarze polityki administracyjnej, które zostały określone w strategiach rozwoju Polski, są w zasadniczych punktach zgodne z tymi rekomendacjami.

ROZDZIAŁ IV

Główne kierunki modernizacji administracji publicznej w Polsce. Między teorią i praktyką

4.1. Polityka zmian w usytuowaniu administracji publicznej w przestrzeni publicznej na szlaku od administracji władzy do administracji partycypacyjnej

W ramach realizacji polityki administracyjnej w Polsce w okresie po przełomie politycznym 1989 r. podejmowane są **działania zmierzające do przeformatowania misji i funkcji administracji publicznej** w sposób wynikający ze standardów przyjętych w demokratycznych państwach europejskich oraz z procesów zmian dotyczących administracji zachodzących równoległe w tych państwach. Konsekwencją dokonujących się przeobrażeń jest postępujący proces przekształceń w sferze systemowego modelu administracji. Tłem jest, mający swoją długą historię, **proces zmian w usytuowaniu administracji w przestrzeni publicznej w państwach europejskich**. Na te zmiany składają się przede wszystkim strategiczne przeobrażenia, które obejmują wypieranie modelu administracji władczej, a także administracji wykonywania prawa, przez model administracji usług publicznych oraz znajdujący się w ofensywie model administracji partycypacyjnej. W ramach zachodzących przeobrażeń następuje zwiększanie spójności i sprawności administracji, poprawa dostępu do usług publicznych oraz zastępowanie klasycznych mechanizmów działania administracji ukierunkowanych na wykonywanie prawa przez rozwiązania nowego zarządzania publicznego i polityk publicznych. Ma też miejsce modyfikacja usytuowania administracji w związku z ograniczaniem w praktyce politycznej znaczenia koncepcji wszechobecności państwa i wzmacnianiem myślenia podporządkowanego koncepcji pomocniczości i subsydiarności.

Odchodzenie od modelu administracji władczej i przyjmowanie koncepcji administracji usług publicznych staje się już od dłuższego czasu zasadniczym wyznacznikiem zmian w definiowaniu misji i funkcji administracji w coraz większej liczbie państw. Proces ograniczania wpływów modelu administracji państwa niedemokratycznego, w którym administracja stanowi przede wszystkim narzędzie działania rządzących oraz instrument ochrony ich interesów, ma charakter wieloetapowy.

Proces odchodzenia od administracji władczej

W pierwszym z tych etapów poszczególne zmiany podporządkowane zostały głównie **koncepcji administracji wykonującej prawo** i działającej na podstawie i w granicach prawa. Najbardziej ogólnie można powiedzieć, że wraz z umocnieniem się tej koncepcji model administracji władzy został zastąpiony modelem administracji państwa.

Kolejny etap zmian zdominowany został przez próby wykorzystania w administracji, w ramach **koncepcji określanej najczęściej jako Nowe Zarządzanie Publiczne** (*New Public Management*), rozwiązań znanych z działalności o charakterze biznesowym (Bosiacki, Izdebski, Nelicki, Zachariasz 2010). Elementami zmian na tym etapie przekształceń administracji były, a w istocie w dużej mierze są jeszcze nadal: deregulacja, urynkowienie, próby transferu do sektora publicznego wzorców zarządzania z sektora prywatnego oraz adaptacja rozwiązań menedżerskich (zob. Hensel 2008). Istotne jest wprowadzenie w ramach rozwiązań Nowego Zarządzania Publicznego zasady uwzględniania przy pomocy wystandaryzowanych wskaźników wartości wkładu, wyniku, rezultatu i oddziaływania w fazie planowania i rozliczania poszczególnych działań. Niewątpliwym efektem nowych rozwiązań tego etapu zmian w administracji jest stworzenie narzędzi racjonalizacji wydatków publicznych oraz prywatyzacji wykonywania zadań publicznych.

Dostrzec trzeba, że ten etap zmian, obok niewątpliwych zalet związanych z wypracowywaniem podstaw ekonomizacji działań administracji, przyniósł także dużą dawkę rozwiązań rodzących krytykę w debacie publicznej. Na podstawie przeglądu stanowisk ekspertów jeden z autorów zauważa nawet, że: „Próżno szukać obecnie w światowej debacie w dziedzinie zarządzania publicznego zdecydowanych obrońców NPM i gorliwych apologetów jego postulatów, aczkolwiek mogą być oni obecni na peryferiach tej debaty, w krajach takich jak Polska, które nie doświadczyły szerszej dyskusji teoretycznej na temat NPM ani praktycznej implementacji jego założeń” (Sześciło 2014a, s. 56). Krytyka Nowego Zarządzania Publicznego wynika głównie

z przekonania, że nie da się mechanicznie przenosić rozwiązań biznesowych do działania państwa i jego instytucji, gdyż łamie to system funkcjonowania organów publicznych i pozbawia te działania niezbędnej dawki wrażliwości społecznej. Krytycy transferu kryteriów biznesowych do sektora publicznego podkreślają, że takie działania nie uwzględniają w dostatecznym stopniu społecznego rodowodu administracji publicznej. W kontekście swoich źródeł, istoty i funkcji administracja nie może być traktowana wyłącznie jako dostawca specyficznych usług. Jest bez wątpienia tak, że – jak to zauważono w 2013 r. w uzasadnieniu do prezydenckiego projektu zmian w sprawach samorządu terytorialnego – koncepcja Nowego Zarządzania Publicznego, jeśli jest traktowana doktrynalnie, prowadzi „do technokratyzmu i alienacji podmiotów zarządzających ukierunkowanych w swoich działaniach wyłącznie na osiągnięcie odpowiednich mierzalnych efektów” (Sejm RP VII kadencji, druk 1699, uzasadnienie, s. 3).

Obecny etap zmian w podejściu do rozwiązań modelowych w administracji związany jest głównie z projektem kształtowania **administracji polityk publicznych** (*Public Governance*). Jako kluczowe kwestie pojawiają się w tym kontekście takie zagadnienia jak: zarządzanie partycypacyjne, parametryczne opisanie kategorii dobrej administracji, orientacja działań na potrzeby interesariuszy, interaktywność, partnerstwo, rozliczalność. Jak słusznie zauważa Adam Bosiacki: „W literaturze prawo do dobrej administracji zestawia się z prawem obywateli do dobrego rządu. Na płaszczyźnie materialno-prawnej to ostatnie pojęcie ujmowane jest przede wszystkim w kontekście zapewnienia obywatelom systemu dobrej polityki publicznej” (2010, s. 51). Wykonywanie prawa przez administrację musi zostać dopełnione przez zdolność do rozwiązywania problemów. Administracja staje się w nowym ujęciu formą współdziałania w celu rozwiązywania problemów społecznych.

Projekty dotyczące usytuowania i zakresu aktywności administracji publicznej kształtowane są współcześnie wyraźnie **pod wpływem koncepcji pomocniczości i subsydiarności**. Jako zasadę przyjmuje się, że administracja publiczna powinna wycofywać się z wszystkich tych działań, bez których poszczególne jednostki i grupy pośrednie dadzą sobie same radę bez interwencji podmiotów publicznych, a równocześnie, że administracja powinna koncentrować się na zadaniach, których nie są w stanie wykonać inne podmioty. Jedną z konsekwencji przyjęcia tej zasady jest postępująca deregulacja sfery publicznej. Nie należy jednak utożsamiać koncepcji administracji samoograniczającej się ze słabością lub nieobecnością administracji publicznej w obszarach, w których z istoty swoich funkcji administracja ta musi być obecna dla realizacji interesów wspólnych oraz dla zagwarantowania praw i wolności poszczególnych członków społeczeństwa. Współcześnie,

w dużej mierze pod wpływem doświadczeń światowego kryzysu ekonomicznego drugiej połowy pierwszej dekady XXI w., wraca spór w sprawie granic możliwości wycofywania się klasycznych podmiotów administracyjnych z poszczególnych obszarów aktywności. Twierdzenia zakładające nieograniczoną siłę „niewidzialnej ręki rynku” okazały się bowiem w sprawach sfery publicznej wyraźnie zawodne.

Ograniczanie wpływów modelu administracji władzy związane jest z faktem, że **wymieszanie polityki i administracji ustępuje miejsca ich uporządkowanym stosunkom wzajemnym**. Dla zmian w definiowaniu misji i funkcji administracji od końca XVIII wieku podstawowe znaczenie mają przyjmowane w coraz większej liczbie państw nowe standardy relacji między polityką i administracją. Ich istotą jest zróżnicowanie podmiotowe, przedmiotowe i funkcjonalne. Z jednej strony relacje te określone są przez wspólne podstawy, na które składają się: społeczeństwo – jako wspólna przestrzeń funkcjonowania polityki i działania administracji, państwo – jako podstawowa struktura instytucjonalna w ramach, której prowadzona jest polityka oraz działa administracja, przestrzeń publiczna – jako główny obszar funkcjonowania polityki i administracji, a także wspólne punkty odniesienia, potrzeby i zadania – wynikające ze stosunków między jednostkami oraz pojawiające się w układzie między jednostkami i grupą, a także między grupami. Z drugiej jednak strony, relacje między polityką i administracją kształtuje fakt, że umiejscowione są one w środowisku, w którym występują obok siebie, nieraz konkurując ze sobą, interes wspólny oraz różnorodne interesy o charakterze partykularnym, w tym zróżnicowane interesy polityczne.

Istotne jest w szczególności, że relacje między polityką i administracją przebiegają **w domenie publicznej**, czyli w obszarze, w którym sprawy wymagające realizacji są prowadzone w ramach grupy społecznej o globalnym charakterze, wspólnej świadomości oraz poczuciu więzi kulturowej, językowej i historycznej (takimi grupami są narody lub terytorialne wspólnoty regionalne i lokalne) i ich organizacji sformalizowanych (państwa lub podmiotów samorządu terytorialnego). W tej przestrzeni funkcjonują **dwa porządki działań**.

Pierwszy z nich ma charakter **polityczny** i związany jest z określaniem kierunków i kontrolą programową działań. W tym przypadku podstawowe znaczenie uzyskuje:

- walka o zdobycie i utrzymanie władzy w domenie publicznej (polityka jako *politics*), dla której tłem są zróżnicowane wizje i interesy usytuowane w relacjach rywalizacji;
- zarządzanie programujące poszczególnymi dziedzinami i sprawami publicznymi w państwie (polityka jako *policy*), dla którego tłem jest

określona wizja interesu wspólnego i wyobrażenie na temat optymalnej treści i sposobu prowadzenia polityk szczegółowych;

- walka o zdobycie i utrzymanie wpływów w strukturach politycznych, w tym przede wszystkim partiach i ruchach politycznych (polityka jako *polity*), dla której tłem jest konkurencja programowa i personalna wewnątrz tych struktur.

Drugi porządek działań w domenie publicznej ma charakter **wykonawczy** i związany jest z administrowaniem. W ujęciu funkcjonalnym chodzi w tym przypadku o zespół działań i czynności wykonawczych prowadzonych w sposób zorganizowany, sformalizowany, skoordynowany, trwałe, celowy i planowy na rzecz realizacji potrzeb, zadań i interesów zaliczonych do domeny publicznej. W ujęciu instytucjonalnym dotyczy to rozwiązań strukturalnych, które służą zarządzaniu o charakterze wykonawczym (pomocniczym czy wręcz służebnym) wobec założonych celów i kierunków działania.

Jak to już wcześniej zauważono w tej książce, w doktrynie spotkać można **różne sposoby definiowania administracji publicznej**. Przypomnijmy, że w poszczególnych ujęciach przez administrację publiczną rozumie się przede wszystkim:

- funkcję państwa i samorządu terytorialnego polegającą na wykonywaniu zadań publicznych określonych w konstytucji i innych źródłach prawa powszechnie obowiązującego;
- formę aktywności w domenie publicznej, której celem nie jest tworzenie prawa i określanie kierunków programowych, nie jest też wymiar sprawiedliwości;
- strukturę organizacyjną i kadrową w państwie wykonującą zadania publiczne (reglamentacyjne i świadczące oraz organizatorskie);
- zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na podstawie i w ramach prawa na rzecz realizacji interesu publicznego.

Wspólne dla wszystkich opisów definicyjnych administracji są odniesienia do zadań, aktywności i władczej pozycji państwa, prawa (ustanawiającego ustrój, funkcje, zadania, kompetencje i procedury działania administracji) oraz organizacji społeczeństwa. Nieuniknionym następstwem tej sytuacji jest polityczne znaczenie administracji publicznej, które nie musi jednak (i nie powinno) prowadzić do upolitycznienia tejsze administracji.

Dla **optymalizacji relacji między polityką i administracją**, która dokonuje się w ramach nowego usytuowania administracji w przestrzeni publicznej, kluczowe znaczenie mają dwie prawidłowości. Pierwsza z nich, potwierdzona licznymi przykładami z historii oraz z współczesnych państw niedemokratycznych, zamknięta może zostać w tezie, że nieuporządkowane wymieszanie

polityki i administracji prowadzi w sposób nieunikniony do patologii, które wyrażają się przede wszystkim w partykularnym ukierunkowaniu działań administracji. Następstwem takiego wymieszania musi być polityzacja administracji, w tym jej kadr, a tym samym pozbawienie administracji publicznej zdolności realizacji interesów wspólnych. Wymieszanie czynnika politycznego i administracyjnego służy zawsze aktualnie sprawującym władzę publiczną. Prawdliwość druga została dobrze przedstawiona przez hiszpańskiego badacza administracji L. Lopeza Rodo w ocenie, że: „Nie ma rozvodu pomiędzy administracją i polityką. (...) Administracja bez polityki nie miałaby kierunku postępowania. Natomiast polityka bez administracji nosi inną nazwę – utopii” (cyt. za: Izdebski, Kulesza 2004, s. 126). Dziś widać już coraz wyraźniej, że próby izolacji polityki i administracji publicznej nie mogą się powieść, gdyż nie uwzględniają one istoty obu tych kategorii oraz ich usytuowania w procesach zachodzących w przestrzeni publicznej. Między walką o zdobycie i utrzymanie władzy w przestrzeni publicznej, codzienną realizacją zadań w instytucjach władzy i administracji publicznej oraz sytuacją w instytucjach ściśle politycznych (takich jak partie polityczne) istnieją funkcjonalne powiązania, które muszą być uwzględnione w kształtowaniu relacji między polityką i administracją.

Konsekwencją obu zasygnalizowanych wyżej okoliczności jest uznanie w procesie modelowania usytuowania administracji w przestrzeni publicznej założenia, że **administracja i polityka** mają swoją własną tożsamość, ale równocześnie iluzją jest założenie, iż jest możliwa ich wzajemna separacja. Przyjmuje się w efekcie, że polityka i administracja powinny funkcjonować w reglamentowanych i transparentnych układach wzajemnych, które muszą być wolne od niejasnych powiązań, co ma gwarantować, że administracja publiczna będzie działać w sposób rzetelny, bezstronny i politycznie neutralny, przy podporządkowaniu interesowi publicznemu.

Elementem działań dotyczących nowego usytuowania administracji są, wdrażane świadomie w ramach polityki administracyjnej, **przewartościowania relacji między administracją publiczną i innymi podmiotami aktywnymi w przestrzeni społecznej**. Jak to szerzej przedstawione będzie w dalszych fragmentach tych rozważań, coraz częściej pojawiają się rozwiązania, w ramach których aktywność klasycznych podmiotów administracji (w postaci organów i urzędów państwowych oraz samorządu terytorialnego) dopełniana jest przez działanie na zlecenie, prowadzone przez organizacje pożytku publicznego, samorządy zawodowe i gospodarcze oraz – w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego – przez podmioty biznesowe.

Bilansując hasłowo zmiany zachodzące na przestrzeni lat w sferze misji administracji, można stwierdzić, że w ramach tego procesu administracja

władzy zostaje zastąpiona administracją na rzecz państwa, zaś ta zostaje wyparta przez administrację na rzecz społeczeństwa, która obecnie (w ramach koncepcji administracji partycypacyjnej) ustępuje powoli miejsca administracji realizowanej wraz ze społeczeństwem. Jak to zauważa Dawid Sześciło, obywatel przesuwają się w relacjach z administracją „od petenta do klienta, od klienta do partnera” (Sześciło 2014, s. 297). Elementami tego procesu są też zmiany w zakresie głównych instrumentów legitymizacji administracji publicznej. Siła i przymus zostały już w tej roli zdecydowanie zastąpione przez prawo. Obecnie sfera legitymizacji administracji dopełniana zostaje przez społeczną akceptację i gotowość obywateli do włączenia się do wykonywania poszczególnych zadań w sferze publicznej. Zmianie ulegają też kryteria oceny administracji. Oceny wynikające z uwarunkowań ideologicznych i ściśle politycznych oraz mierzone użytecznością i skutecznością działań w ochronie interesów osób i ugrupowań sprawujących władzę w państwie, zastępowane zostają przez kryteria związane ze skutecznym wykonywaniem zadań opisanych w prawie, a obecnie są dopełniane przez wymogi działania spójnego, sprawnego, otwartego, interaktywnego i gwarantującego dostęp do usług publicznych oraz oczekiwania stosowności, skuteczności, trwałości efektów, efektywności i użyteczności podejmowanych działań. W ślad za umacnianiem się kompleksowego charakteru przestrzeni społecznej i administracyjnej pojawia się konieczność lepszej koordynacji działań administracyjnych.

Trudny projekt administracji partycypacyjnej

W Polsce **administracja partycypacyjna** stanowi jeszcze nadal w większym stopniu projekt zawarty w dokumentach programowych oraz możliwość zapisaną w przepisach prawa niż rozwiązanie szeroko urzeczywistniane w praktyce. Przyznać trzeba rację Ryszardowi Herbutowi, który dzieli się swoim wrażeniem, iż „przywoływanie takich kategorii, jak np. *governance*, kooperacja czy partnerstwo (społeczne czy polityczne) w wielu przypadkach ma słaby związek z «codziennym» procesem decyzyjnym” (Herbut 2014, s. 31). System prawa przewiduje już w tym zakresie różne mechanizmy w szczególności w przypadku samorządu terytorialnego (Dolnicki 2014, Ostaszewski 2013). Na szczeblu centralnym usytuowane są już różne mechanizmy proceduralne i instytucjonalne tworzące podstawy włączenia obywateli i ich organizacji do procesów decyzyjnych. Tytułem przykładu wskazać tu należy na obywatelską inicjatywę ustawodawczą, różne instytucje dialogu społecznego, wysłuchanie publiczne, obligatoryjne konsultowanie projektowanych rozwiązań z wyposażonymi w ustawowe prawo do wypowiedania się i zgłaszania uwag podmio-

tami pozarządowymi, w tym przede wszystkim ze związkami zawodowymi. Na szczeblu samorządu terytorialnego do mechanizmów bezpośredniego włączania się obywateli w proces dokonywania rozstrzygnięć w sprawach publicznych zaliczyć trzeba w szczególności: referendum, konsultacje społeczne, obywatelską inicjatywę uchwałodawczą, inicjatywy lokalne dotyczące realizacji określonych zadań publicznych, możliwość wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, oddziaływanie przez skargi, wnioski i petycje, a w ostatnim czasie także instytucję budżetu partycypacyjnego (obywatelskiego), której podstawą są propozycje zaangażowania środków publicznych zgłaszane bezpośrednio przez obywateli. W niektórych dziedzinach (przykładowo w sprawach nadania gminie lub miejscowości statusu miasta, w procesie planowania przestrzennego, w tym ustalania planu miejscowego, w sprawach dotyczących stanu i ochrony środowiska naturalnego) procedury administracyjne podejmowania rozstrzygnięć mają wpisane specjalne mechanizmy uzyskiwania stanowiska poszczególnych obywateli i ich organizacji. Kolejne propozycje wzmacniające podstawy prawne partycypacji w decydowaniu administracji samorządu terytorialnego znajdują się w przygotowywanych i rozpatrywanych już projektach regulacji, w tym m.in. w projekcie zmian dotyczących funkcjonowania samorządu terytorialnego przedłożonym w formie inicjatywy ustawodawczej w 2013 r. przez Prezydenta RP (Projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw 2013). W projekcie prezydenckim przewidziano w tych sprawach rozbudowę regulacji dotyczących konsultacji społecznych, wysłuchanie publiczne rozumiane jako sposób uzyskania opinii mieszkańców gminy o projekcie uchwały rady gminy, instytucję obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, możliwość ustanawiania przez radę gminy dodatkowych form współdecydowania mieszkańców oraz możliwości tworzenia przez organ wykonawczy ciał pomocniczych i doradczych. Przewidziano także możliwość tworzenia, jako formy realizacji drobnych przedsięwzięć istotnych dla lokalnej wspólnoty samorządowej, stowarzyszeń aktywności lokalnej i komitetów aktywności lokalnej.

Rozwiązania prawne to jednak zbyt mało, aby zwiększyć znaczenie współdecydowania w sprawach administracyjnych. **Model administracji polityk publicznych oparty na zarządzaniu partycypacyjnym możliwy jest do realizacji tylko w środowisku społeczeństwa obywatelskiego.** Mechanizmy społeczeństwa obywatelskiego stanowią bowiem niezbędną podstawę uczestnictwa społecznego, a także socjalizacji i mobilizacji społecznej w zakresie spraw publicznych. Dla urzeczywistnienia administracji partycypacyjnej potrzebne są nie tylko określone regulacje prawne, w tym wystandaryzowane proce-

dury konsultacji i współdecydowania, ale także sprawne narzędzia komunikacji dwustronnej w czasie rzeczywistym w relacjach między obywatelami i organami oraz urzędami publicznymi, rozbudowana infrastruktura instytucjonalna opinii publicznej funkcjonująca w formie różnorodnych podmiotów pozarządowych oraz gotowość zaangażowania się poszczególnych ludzi w działania o charakterze publicznym. Podstawą społeczeństwa obywatelskiego jest debata publiczna i gotowość do współdziałania w sprawach wspólnych.

W przypadku Polski wyniki badań empirycznych dotyczące podstawowych wskaźników partycypacji społecznej (m.in.: poziomu frekwencji wyborczej i referendalnej, gotowości do zrzeszania się, zainteresowania angażowaniem się w sprawy istotne społecznie oraz dobroczynności i wielkości wolontariatu) nie są optymistyczne. Zmuszają one do oceny, że **cechą charakterystyczną współczesnej Polski jest stosunkowo niski stopień rozwoju społeczeństwa obywatelskiego** (Czapiński 2013, s. 26). Antoni Sułek, podsumowując w *Diagnozie Społecznej 2013* bogaty materiał empiryczny zebrany w trakcie badania przeprowadzonego w latach 2012–2013 na temat doświadczenia, działań dla społeczności i kompetencji obywatelskich, stwierdza: „Badanie pokazuje, jak mało Polacy mają doświadczeń społecznych i obywatelskich, które gromadzi się poprzez działania w organizacjach, uczestnictwo w oddolnych inicjatywach społecznych, w zebraniach publicznych czy wolontariacie. Skoro Polacy tak słabo się zrzeszają, rzadko sami podejmują działania na rzecz innych ludzi, organizacji i własnych społeczności, niechętnie się zbierają, by coś wspólnie postanowić a potem zrobić, to nie mają okazji, by się nauczyć zorganizowanego działania społecznego i nabyć umiejętności potrzebnych do życia w społeczeństwie obywatelskim. Polacy nie umieją się organizować i skutecznie działać wspólnie, chyba że chodzi o strajk lub protest – przeciw budowie drogi w sąsiedztwie, urzędzeniu w ich gminie wysypiska cudzych śmieci czy budowie w ich miejscowości hospicjum. Nie umieją, bo się tego nie nauczyli z ich, ubogiego doświadczenia. Nie umieją, bo nie działają, a nie działają, bo nie umieją – jest to błędne koło działań dla społeczności” (Sułek 2013, s. 294). Przekonanie o celowości współdziałania na rzecz pożytku publicznego najczęściej nie idzie w parze z osobistą gotowością do włączenia się w takie działania. Powszechna jest postawa bierności. Do mobilizacji społecznej dochodzi najczęściej w celu wyrażenia protestu przeciw jakiemuś rozwiązaniu. Obywatele wykazują ograniczone zaangażowanie zwłaszcza w sprawy ogólnokrajowe, ale i w sprawach lokalnych ta aktywność jest w porównaniu z innymi państwami europejskimi stosunkowo niewielka. Tymczasem dla realizacji założeń administracji partycypacyjnej potrzebna jest partycypacja społeczna i obywatelska, która znajduje swój wyraz w aktyw-

ności obywatelskiej, definiowanej przez Piotra Glińskiego, jako „zbiorowe i indywidualne działania o charakterze obywatelskim, odnoszące się przede wszystkim do sfery dobra wspólnego, spraw publicznych, łączące w sobie zaangażowanie, niezależność, zaufanie i solidarność społeczną oraz odpowiedzialność za wspólnotę, w której żyjemy” (Gliński 2007, s. 269).

Przenosząc ogólne ujęcia pojęcia partycypacji do środowiska administracji Dawid Sześciło proponuje, żeby **partycypację obywatelską w zarządzaniu publicznym** odnosić „do kanałów i narzędzi udziału obywateli w tworzeniu i wdrażaniu polityk publicznych, które wykraczają poza możliwości wyrażania opinii w sprawach publicznych, ale polegają na komunikacji dwustronnej, tj. korelatem naszego uprawnienia do przedstawienia stanowiska jest ciężący na administracji obowiązek co najmniej udzielenia uzasadnionej odpowiedzi na nasze wnioski, uwagi czy postulaty” (Sześciło 2004, s. 299). Analizując partycypację jako pojęcie i instytucję demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego Iwona Niżnik-Dobosz zwraca uwagę, że **zagadnienie partycypacji w administracji publicznej** sytuować można w obszarze: aktywności prawotwórczej, tworzenia aktów polityki administracyjnej, wydawania aktów administracyjnych konkretyzacji prawa, milczenia organów administracji, wydawania aktów administracyjnych egzekwowania prawa, porozumień administracyjnych, ugód administracyjnych, umów administracyjnych, działań społeczno-organizatorskich, czynności materialno-technicznych (Niżnik-Dobosz 2014a, s. 38–39).

Z regularnych badań CBOS wynika, że **w społeczeństwie polskim istnieje znaczny rozryw między przekonaniem o celowości współdziałania i osobistą gotowością do współdziałania**. W styczniu 2012 r. (BS/19/2012) 81 proc. badanych wyraziło przekonanie o potrzebie współdziałania, ale już tylko od 36 do 62 proc. badanych – w zależności od konkretnej formy aktywności – wyraziło gotowość do osobistego włączenia się do współpracy w jakiejś sprawie z osobami spoza rodziny. Aż 72 proc. respondentów (dla porównania: w 2002 r. tylko 50 proc.) przychyliło się do opinii, że ludzie „działając wspólnie z innymi mogą pomóc potrzebującym lub rozwiązać niektóre problemy swojego środowiska, osiedla, wsi lub miasta”, a 36 proc. deklaruwała ograniczoną gotowość do włączenia się w aktywne działania zmierzające do tego, aby jakaś osoba spoza rodziny została „radnym, posłem itp.”. Dane o frekwencji wyborczej, informacje na temat kolejnych referendów, które były nieważne z powodu zbyt małej frekwencji, oraz deklaracje w sprawie nikłego zaangażowania się obywateli w różne formy doraźnej i instytucjonalnej aktywności na rzecz interesów wspólnych, w tym przykładowo w formie udziału w różnorodnych konsultacjach, zebraniach i debatach, nie pozostawiają wątpliwości co do tego, że większość Polaków przyjmuje

w sprawach publicznych postawę bierności (Raciborski 2010 i 2011; Szczegóła 2013; Sułek 2013, s. 289 i nast.).

Badania zrealizowane w 2012 r. przez Instytut Spraw Publicznych w ramach projektu „Decydujmy razem” pokazują, że **partycypacja i konsultacje społeczne przeżywają poważny kryzys także w praktyce funkcjonowania samorządu terytorialnego**. W podsumowaniu tych badań podkreślono, że władze gmin włączają mieszkańców w życie publiczne przede wszystkim przy wykorzystaniu najmniej wymagających mechanizmów, tzn.: informowania o podjętych decyzjach, wyjaśniania podjętych decyzji oraz konsultowania podejmowanych decyzji. Równocześnie stwierdzono, że: „Z najbardziej partycypacyjnych sposobów podejmowania decyzji publicznych – współdziałania i delegowania – władze lokalne korzystają zdecydowanie rzadziej. Współdziałanie przy opracowaniu choćby jednego rozwiązania w dowolnych uchwałach było stosowane w 18% gmin. Możliwość delegowania na mieszkańców przygotowania przynajmniej jednego rozwiązania w przyjmowanych uchwałach wykorzystywano jeszcze rzadziej – tylko w 13% gmin” (*Biała Księga* 2014, s. 10). Według ustaleń badaczy: „Co piąta polska gmina nie konsultuje się z mieszkańcami, ale i oni nie za bardzo tego chcą. [...] tylko 10 proc. Polaków zadeklarowało, że w ciągu ostatniego roku brało udział w jakichkolwiek konsultacjach społecznych organizowanych w gminach, a ledwie 30 proc. w jakikolwiek sposób włączało się w proces podejmowania decyzji. [...] Jeszcze gorzej statystyki wyglądają w odniesieniu do osób słabo wykształconych oraz osób w wieku powyżej 55 lat”. Winne tej sytuacji są m.in. następujące czynniki: niska wiedza o możliwościach włączania się w sprawy publiczne, słabe umiejętności w zakresie korzystania z internetu, poczucie braku wpływu zwykłych ludzi na sprawy publiczne oraz ograniczone zainteresowanie sprawami publicznymi (Alicja Wejner, www.portalsamorzadowy.pl, 12.11.2012; zob. też: www.decydujmyrazem.pl, www.partycypacjaobywatelska.pl/publikacje). Autorzy *Diagnozy Społecznej 2013* ustalili, że tylko „15,2 proc. badanych w ciągu ostatnich dwóch lat angażowało się «w działania na rzecz społeczności lokalnej gminy, osiedla, miejscowości, w najbliższym sąsiedztwie». (...) W 2011 i 2009 r. osób takich było po 15,6 proc., ale w 2007 r. było ich 14,1 proc., w 2005 r. 13,6 proc., w 2003 r. – 12,9 proc.” (Sułek 2013, s. 291).

W ramach wspomnianych wyżej badań prowadzonych w Instytucie Spraw Publicznych stwierdzono m.in., że **przyczyny małego zaangażowania obywatelskiego w sprawy publiczne** leżą zarówno po stronie władz publicznych, które ograniczają swoje działania na rzecz włączenia obywateli w sprawy publiczne przede wszystkim do przekazywania informacji i konsultowania projektów rozwiązań, jak i po stronie samych obywateli, którzy wykazują

brak zainteresowania sprawami publicznymi oraz brak wiedzy w tej dziedzinie (Olech 2012; Olech, Sobiesiak-Penszko 2013). Tylko w 18 proc. spośród zbadanych 200 gmin stwierdzono przypadki czynnego współdziałania obywateli w przygotowaniu choćby jednego rozwiązania, zaś w 13 proc. gmin natrafiono na przypadki delegowania na mieszkańców przynajmniej jednego rozwiązania decyzyjnego. Zaledwie 31 proc. mieszkańców w badanych gminach stwierdziło, że w roku poprzedzającym badanie uczestniczyło w procesie podejmowania decyzji w swoich gminach, zaś jedynie 2,5 proc. – że współuczestniczyło w przygotowaniu jakiejś decyzji, a 1,9 proc. – że takie decyzje przygotowywało na zlecenie władz. Stosunkowo większą aktywność wyzwalają różnorodne formy protestu wobec podjętej lub przygotowywanej decyzji. Ciekawe jest, że diametralnie inaczej oceniają sytuację w zakresie partycypacji władze gmin i obywatele. Aż 87 proc. badanych władz gminnych uznało, że mieszkańcy mają wpływ na ich działania, ale opinię tę podziela tylko 30 proc. mieszkańców.

W Polsce, w kontekście rozważanego tu problemu zwiększenia możliwości wykorzystania potencjału administracji partycypacyjnej, wyraźnie rysuje się **konieczność eliminowania z przestrzeni publicznej tego, co osłabia aktywność obywatelską**. Trzeba zaś pamiętać, że społeczeństwo obywatelskie może funkcjonować tylko wtedy, gdy: istnieje choćby minimalne zaufanie społeczeństwa do rządzących; faktycznie, a nie tylko formalnie dopuszcza się rozstrzygnięcia deliberatywne; obywatele są przekonani, że dzięki swojej aktywności mogą wpływać na bieg spraw publicznych; uczestnicy sceny politycznej rozumieją, że partycypacja, dialog, interaktywność są wprawdzie bardziej pracochłonne, ale dają efekty pewniejsze i wyższej jakości. W tej dziedzinie jest jeszcze w Polsce wiele do zrobienia. Udział w demokratycznym życiu społeczno-politycznym zajmuje jedno z ostatnich miejsc w katalogu wartości cenionych przez Polaków. Symptomatyczne jest, że – jak to ustalono w badaniach CBOS w lipcu 2013 r. (BS/111/2013) – zaledwie 0,2 proc. ankietowanych wskazało jako wartość szczególnie cenioną udział w demokratycznym życiu społeczno-politycznym (w badaniach z 2005 i 2008 r.: 1 proc.). Z badań opinii publicznej wynika też, że mimo długiego już okresu praktykowania demokracji, Polacy nie wierzą, iż mają rzeczywisty wpływ na sytuację w kraju. W badaniach CBOS w lipcu 2013 r. (BS/121/2013) ustalono, że niespełna jedna piąta (19 proc.) Polaków żywi przekonanie, że ma jakiś wpływ na sprawy kraju, natomiast zdecydowana większość (79 proc.) uważa, że nie ma żadnej możliwości wpływania na bieg spraw publicznych. Obywatele mają większe poczucie, że mogą wpływać na sprawy swojego miasta lub gminy – zadeklarowało to ponad dwie piąte badanych (42 proc.), ale i w tym przypadku ponad połowa (56 proc.) wskazuje na brak takiej możliwości.

Niepokojąco wzrasta odsetek osób oceniających, że nie mają wpływu na bieg spraw publicznych. Wyniki badania z połowy 2013 r. okazały się znacznie bardziej pesymistyczne niż te, które uzyskano we wrześniu 2012 r. Pokazują one, że w tym czasie odsetek Polaków przekonanych, że zwykli ludzie mają jakiś wpływ na sprawy kraju, spadł o 11 proc.

Niezależnie od małej aktywności Polaków w procedurach partycypacyjnych, zauważyć trzeba jednak badania przeprowadzone w 2011 r. przez OBOP na zlecenie Kancelarii Prezydenta RP, z których wynika, że „Polacy chcą uczestniczyć w funkcjonowaniu swojej społeczności lokalnej, a także potrzebują zmian w prawie oraz narzędzi, które ich udział w procesie decyzyjnym w samorządzie zwiększą”. Badania przeprowadzono w formie wywiadów telefonicznych w dniach 6–10 maja 2011 r. na reprezentatywnej próbie losowej 1005 osób w wieku 15 lat i więcej oraz w dniach 21–27 czerwca 2011 r. na ogólnopolskiej reprezentatywnej próbie losowej 1000 osób w wieku 18 lat i więcej. Na pytanie o zasadność uregulowania na poziomie ustawowym minimalnego zakresu konsultacji społecznych jako sposobu uzyskania od obywateli opinii dotyczącej ważnej dla nich decyzji, aż 81 proc. badanych udzieliło odpowiedzi twierdzącej. Tyle samo badanych uznało, że konsultacje społeczne powinny być realizowane, nawet jeśli spowoduje to wydłużenie czasu realizacji inwestycji bądź podjęcia jakiejś decyzji. Przeciwnych konsultacjom, które mogłyby spowodować wydłużenie czasu realizacji, było tylko 15 proc. respondentów. Prawie cztery piąte badanych (79 proc.) uznało za zasadne wprowadzenie instytucji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Nie zmienia tego fakt, że instytucje samorządowe są oceniane przez obywateli lepiej niż państwowe. Przykładowo, w badaniach przeprowadzonych w maju 2013 r. przez PBS na zlecenie Związku Miast Polskich aż 62,4 proc. respondentów uznało, że samorządy są dobrym gospodarzem spraw lokalnych, a 44 proc. było zdania, że sprawy lokalne powinny być w gestii samorządu (www.portalsamorzadowy.pl, 1.06.2013).

Trzeba podzielić opinię zawartą w *Białej Księdze Wsparcia Partycypacji Publicznej w Polsce* przygotowanej po licznych konsultacjach w 2014 r. w ramach projektu „Decydujmy razem. Wzmocnienie mechanizmów partycypacyjnych w kreowaniu i wdrażaniu polityk publicznych oraz podejmowaniu decyzji publicznych”, współfinansowanego przez Unię Europejską z Europejskiego Funduszu Społecznego, zgodnie z którą **niezbędne jest wzmocnienie mechanizmów partycypacji publicznej w tworzeniu i we wdrażaniu polityk lokalnych** przez: wypracowanie modeli partycypacji publicznej z wykorzystaniem instrumentów animacji społecznej, stworzenie mechanizmu oceny i monitoringu partycypacji, a także wdrożenie ogólnopolskiego systemu wspierania partycypacji. Taki system musi obejmować „instytucje publiczne

i niepubliczne, które utrzymują wzajemne relacje o różnym charakterze, podejmują działania na rzecz zwiększania udziału obywateli w podejmowaniu i realizacji decyzji publicznych dopasowane do możliwości, ograniczeń i potrzeb różnych grup, uwzględniając w swoich działaniach zmieniające się okoliczności wewnętrzne i zewnętrzne oraz uwarunkowania regionalne i lokalne (ich działania są dostosowane do konkretnych sytuacji w danej społeczności i jednostce samorządu terytorialnego)” (*Biała Księga* 2014, s. 23). W projekcjach dotyczących wzmocnienia w administracji publicznej koncepcji partycypacyjnej rozważone być muszą dalsze zmiany w prawie administracyjnym (Niżnik-Dobosz 2014) oraz powinny być uwzględnione nowe możliwości związane z postępem w zakresie technik komunikacji elektronicznej.

4.2. Polityka zmian systemowych i strukturalnych w administracji publicznej

Wśród kierunków zmian modernizacyjnych administracji publicznej w Polsce istotne miejsce zajmują przekształcenia o charakterze systemowym i strukturalnym. W tej grupie działań w **obszarze systemowym** na odrębną uwagę zasługują: decentralizacja, dekoncentracja terytorialna i regionalizacja, zespolenie terytorialne oraz wzmacnianie powiązań sieciowych w miejsce układów hierarchicznych. W **obszarze zmian podmiotowych** podstawowe znaczenie uzyskują działania zmierzające do lepszego wykorzystania w wykonywaniu zadań administracyjnych potencjału podmiotów, które nie wchodzą w skład klasycznego systemu organów i urzędów administracji publicznej. Dotyczy to włączania do udziału w administrowaniu publicznym samorządów zawodowych i gospodarczych, wykorzystywania w tej dziedzinie – w ramach rozwiązań pożytku publicznego – możliwości różnorodnych organizacji pozarządowych oraz – w ramach mechanizmów partnerstwa publiczno-prywatnego – potencjału podmiotów biznesowych. Wszystkie te kierunki zmian mieszczą się w pakiecie przekształceń, które znajdują (co do zasady) swoje podstawy w rekomendacjach zawartych w dorobku teoretyków administracji oraz mają swoje odzwierciedlenie w praktyce licznych współczesnych państw demokratycznych. Są one też eksponowane w programach strategicznych rozwoju Polski. Z każdym z tych kierunków wiążą się jednak także problemy wymagające rozwiązania.

Na szlaku decentralizacji

Kluczowe znaczenie w przedstawionym wyżej pakiecie zmian modernizacyjnych ma **decentralizacja**, rozumiana przede wszystkim jako proces przekazywania w sposób trwały, na podstawie i w granicach prawa części zadań, kompetencji, środków i odpowiedzialności w obszarze władzy publicznej z poziomu centralnego na poszczególne szczeble zasadniczego podziału terytorialnego państwa, w tym szczególnie na poziom lokalny, z równoczesnym wyodrębnieniem oraz wyposażeniem w gwarancje prawne niezależności i względnej samodzielności podmiotów samorządu terytorialnego, które nie są podporządkowane hierarchicznie organom występującym na wyższych szczeblach i które przejmują owe zadania, kompetencje, środki i odpowiedzialność. Przesłanie doktrynalne tego rozwiązania jest związane z założeniem, że organy decentralizowanej władzy publicznej, znajdujące się bliżej obywateli i przed nimi odpowiedzialne, zapewnią, przy zagwarantowaniu udziału mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowiących z mocy prawa wspólnotę samorządową, lepsze wykonanie zadań publicznych oraz służyć będą lepiej zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Współcześnie uznaje się decentralizację za podstawę właściwego funkcjonowania administracji w demokratycznym państwie prawnym. Zauważyć trzeba, że decentralizacja w układzie terytorialnym jest tylko podstawową formą tego procesu, zaś samo pojęcie jest też wykorzystywane przy określaniu przekazywania zadań, a pod pewnymi warunkami (tzn. w trybie ustawy) także kompetencji administracyjnych, przez organy władzy państwowej innym niż samorząd terytorialny podmiotom, które nie znajdują się wobec tych organów w relacjach hierarchicznego podporządkowania.

Polska ma za sobą **dwadzieścia pięć lat działań służących decentralizacji**. To czas niebywałych zmian rozpoczętych już na początku okresu transformacji ustrojowej po 1989 r. W sposób symboliczny przypominał o tym Senat RP w uchwale z dnia 3 grudnia 2014 r. ustanawiając rok 2015 Rokiem Samorządu Terytorialnego (M.P. z 2014, poz. 1156). W uchwale oceniono, że: „Reforma samorządowa z 1990 roku rozpoczęła proces decentralizacji państwa i wprowadziła na szeroką skalę do polskiego życia politycznego zasadę pomocniczości. Złamała monopol państwowej własności, wyłączności budżetu państwa i system jednolitej władzy państwowej. Uruchomiła pokłady obywatelskiej aktywności, umożliwiła pełną rozmach budowę infrastruktury technicznej i społecznej, przyspieszyła rozwój gospodarczy, pogłębiła i nadała nowy sens poczuciu lokalnej tożsamości i lokalnego patriotyzmu”. Proces kształtowania samorządu w Polsce po 1989 r. był już w tym opracowaniu przedmiotem wcześniejszych uwag. Doczekał się on też obszernej literatury

(Habuda 2009; Izdebski 2009; Lutrzykowski 2009; tenże 2012; Mirska A., Bokszczanin I. 2014). Jest też bogata literatura dotycząca stanu decentralizacji i samorządu terytorialnego w innych państwach europejskich (Rajca 2010, Rydlewski 2007, Wojnicki 2014, Wróbel 2012) Tu więc ograniczmy się do przypomnienia, że punktami kluczowymi w tym procesie były: przywrócenie w pełni samorządowego charakteru gminie w ramach ustawy o samorządzie terytorialnym uchwalonej przez Sejm w dniu 8 marca 1990 r.; ratyfikacja przez Polskę w 1993 r. Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego; stworzenie rozbudowanych konstytucyjnych gwarancji decentralizacji i udziału samorządu terytorialnego w wykonywaniu władzy publicznej w konstytucji RP z 1997 r.; ukształtowanie w ramach ustaw z 1998 r. podstaw działania samorządu terytorialnego na poziomie powiatowym (w ramach samorządowego powiatu) oraz poziomie wojewódzkim (w ramach samorządowego województwa); postępujący proces poszerzania katalogu zadań własnych samorządu oraz zwiększania liczby zadań zleconych realizowanych przez samorząd terytorialny.

W dziedzinie decentralizacji w Polsce nadal istnieją istotne potrzeby modernizacyjne. Zasadniczy postęp, który dokonał się już w zakresie decentralizacji terytorialnej nie powinien wprowadzać w tej sprawie w błąd. Założenie, że administracja rządowa powinna funkcjonować tylko tam, gdzie administracja samorządu terytorialnego oraz inne podmioty uwolnione od hierarchicznego podporządkowania w strukturach rządowych nie dadzą sobie rady, lub gdzie to skutkuje większą efektywnością, nadal wymaga działań. Nie można uznać za optymalne relacji między administracją rządową i samorządową. Widać mankamenty w sytuacji wewnątrz samorządu terytorialnego, co jest szczególnie istotne, gdyż samorząd terytorialny staje się jednym z ważniejszych podmiotów decydującym o rozwoju kraju.

Coraz częściej w środowisku badaczy i praktyków samorządu terytorialnego pojawia się opinia, że **po 25 latach od odrodzenia się samorządu terytorialnego i ponad 16 latach funkcjonowania obecnego modelu samorządu istnieje potrzeba dokonania w tej dziedzinie wielu zmian systemowych.** Na taką potrzebę wskazali na początku 2013 r. badacze z Małopolskiej Szkoły Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie w dokumencie pt. Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce, przygotowanym pod kierunkiem Jerzego Hausnera. Znalazło się tam 57 kierunkowych rekomendacji dotyczących kierunku reformy (Hausner 2013). W marcu 2013 r. Jerzy Regulski, jeden z twórców samorządu terytorialnego po 1989 r., ocenił, że obecne dysfunkcje w działalności władz lokalnych i regionalnych osiągnęły stopień poważnego zagrożenia (Regulski 2013). Interesującym głosem w dys-

kusji na temat modernizacji samorządu, w tym przede wszystkim w sprawach racjonalizacji zasadniczego podziału terytorialnego kraju, transparentności samorządu oraz kwestii finansów samorządowych, stał się raport „Samorząd 3.0” przygotowany w 2014 r. przez grono badaczy i działaczy społecznych działających w ramach inicjatywy Forum Od-nowa (www.forumodnowa.pl). Liczne propozycje nowych rozwiązań zostały zawarte w inicjatywie ustawodawczej złożonej w 2013 r. przez Prezydenta RP. W uzasadnieniu projektu wyrażono opinię, że doświadczenia minionych dwudziestu lat potwierdzają trafność poczynionych założeń ustrojowych i reform na rzecz decentralizacji i rozwoju samorządności, ale równocześnie stwierdzono, że zachodzące przeobrażenia wymagają zmodyfikowania rozwiązań w samorządzie terytorialnym. Także sami przedstawiciele samorządu terytorialnego zdają się mieć świadomość potrzeby dokonania zmian. Świadczy o tym m.in. fakt, że obradujący w listopadzie 2013 r. XI Kongres Miast Polskich wystąpił do Rady Ministrów z formalnym wnioskiem o powołanie komisji kodyfikacyjnej do spraw prawa samorządowego. W uzasadnieniu przedstawiciele miast zwrócili uwagę na liczne doraźne zmiany, jakie były wprowadzane do tego prawa w okresie od reformy samorządowej w 1990 r., oraz liczne sygnały, że system jest niewydolny. Podkreślili też, że ustawa o samorządzie gminnym (pierwotnie: terytorialnym) była nowelizowana aż 57 razy. Samorządowcy wskazali również na niepokojące ingerencje organów rządowych w zakresie zadań własnych oraz ostrzegli, że sytuacja jednostek samorządu terytorialnego „zbliża się do poziomu, który oznacza niebezpieczeństwo utraty nie tylko potencjału rozwojowego, ale także zdolności efektywnego wykonywania bieżących zadań na rzecz obywateli” (www.portalsamorzadowy.pl, 13.11.2013). W odniesieniu do prawa samorządowego aktualne jest pytanie: czy to jeszcze jest system, czy już zbiór rozwiązań wzajemnie mało synergicznych i pochodzących z różnych projektów i okresów?

Indeks napięć i problemów wiążących się z samorządem terytorialnym jest obszerny (szerzej na ten temat zob. m.in. Rydlewski 2014, s. 146 i nast.). Widać przede wszystkim **napięcia i problemy we wzajemnych stosunkach między dwiema tożsamościami samorządu**: wspólnotową i administracyjno-instytucjonalną. Samorząd terytorialny to równocześnie wspólnota i struktura administracyjna mająca służyć tej wspólnotocie oraz wykonująca zadania zlecone przez państwo. Swoje zadania wypełnia on za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. Owe organy oraz związane z nimi urzędy są jednak traktowane często przez członków wspólnoty nie tyle jako narzędzia realizacji celów wspólnotowych, ile jako terenowe przedstawicielstwo aparatu biurokratycznego. W myśleniu kategoriami: „my” i „oni”, organy i urzędy samorządowe są bardzo często plasowane przez mieszkańców wspólnoty

po stronie „onych”. W ślad za tym podejmowane są próby uzupełnienia instrumentów demokracji przedstawicielskiej innymi formami decydowania. Przykładem jest np. koncepcja budżetu partycypacyjnego czy też coraz częstsze próby uciekania się do decydowania w drodze referendum, które w zdecydowanej większości nie przynoszą rozstrzygnięć w związku ze zbyt małą frekwencją. Wyraźnie rośnie zapotrzebowanie na rozwiązania, które mogą integrować aktywność obywatelską i działania organów władz lokalnych. Warunkiem jest z jednej strony zgoda radnych na ograniczenie swojego władztwa, z drugiej zaś – chęć zaangażowania się mieszkańców w działania związane z tym sposobem wyłaniania i uzgadniania priorytetów. Nowe możliwości w tej dziedzinie tworzą przewidziane już w ustawie o samorządzie gminnym instytucje konsultacji z mieszkańcami gminy (przeprowadzanych na zasadach i w trybie określonych w uchwale rady gminy w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy) oraz młodzieżowej rady gminy o charakterze konsultacyjnym, która może być utworzona przez radę gminy na wniosek zainteresowanych środowisk. Instytucja konsultacji jest przewidziana także w ustawie o samorządzie powiatowym (zasady i tryb konsultacji określa w tym przypadku rada powiatu) oraz w ustawie o samorządzie województwa (tu w sprawach zasad i trybu konsultacji władny jest sejmik wojewódzki).

Liczne, wymagające rozwiązania problemy pojawiają się **wewnątrz systemu strukturalnego samorządu**. W kontekście wyzwań wynikających z procesów demograficznych, nie wydaje się możliwe utrzymanie obecnej struktury jednostek zasadniczego podziału terytorialnego. Najsłabsze pod względem ekonomicznym i demograficznym jednostki mają bowiem coraz większe trudności w zagwarantowaniu wykonywania zadań publicznych. Dotyczy to przede wszystkim najmniejszych pod względem liczby mieszkańców gmin oraz tzw. „powiatów obwarunkowych” (usytuowanych wokół miast na prawach powiatu). Coraz więcej wskazuje, że w nieodległej przyszłości stanie się to także problemem najsłabszych województw. W Polsce na początku 2013 r. aż 628 gmin (tzn. 48 więcej niż dziesięć lat wcześniej) miało poniżej 5 tys. mieszkańców, podczas gdy za optymalny poziom liczebności uznano nie mniej niż 10 tys. mieszkańców. Aż siedemdziesiąt kilka powiatów nie spełnia założeń towarzyszących tworzeniu tych jednostek w 1998 r., tzn. nie ma co najmniej 50 tys. mieszkańców i nie skupia przynajmniej 5 gmin (dane z: [www. mac.gov.pl](http://www.mac.gov.pl)). Jeśli prognozy demograficzne okażą się prawidłowe, nieuniknione będzie integrowanie niektórych jednostek zasadniczego podziału terytorialnego. Doświadczenia innych państw pokazują, że w takich sytuacjach wyjściem może być likwidacja najsłabszych jednostek lub też rozwijanie różnych form współdziałania między niektórymi jednost-

kami. Najszybszą i najbardziej odczuwalną poprawę stanu finansów można uzyskać w wyniku integracji najsłabszych wspólnot. Projekty dobrowolnego łączenia sąsiednich gmin w zamian za większe wsparcie finansowe z budżetu państwa oraz pomysły tworzenia związków gminno-powiatowych, jak wynika z wyliczeń Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, mogłyby dać oszczędności sięgające 1 mld zł (PAP, 17.05.2013). Istniejące obecnie mechanizmy, np. możliwość uzyskiwania przez jednostkę samorządu terytorialnego przez 5 lat większych o 5 proc. wpływów z podatku PIT, nie dały praktycznych efektów. Nie należy się też spodziewać, że politycy będą sprzyjać łączeniu jednostek terytorialnych, a więc że będą oni popierać projekty likwidacji jednostek terytorialnych (gmin, powiatów lub województw), z których uzyskali mandaty. Interesujące będą praktyczne skutki społeczne i finansowe decyzji o połączeniu się miasta i gminy podjętej w Zielonej Górze. Sukces może okazać się w tym przypadku zachętą dla innych jednostek zasadniczego podziału terytorialnego. W obecnej sytuacji bardziej realne wydaje się racjonalizowanie struktury terytorialnej przez wzmacnianie powiązań organizacyjnych i funkcjonalnych między sąsiednimi jednostkami samorządu, w tym tworzenie wspólnych jednostek wykonujących niektóre zadania organizacyjne i zadania publiczne. W 2013 r. w tym kierunku zmierzały prace rządowe nad przygotowaniem projektu ustawy o świadczeniu usług przez jednostki samorządu terytorialnego. Wykonywanie zadań publicznych w drodze współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego jest już obecnie prawnie dopuszczalne. Ustawa o samorządzie gminnym stanowi, że gminy, związki międzygminne oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego mogą sobie wzajemnie bądź innym jednostkom samorządu terytorialnego udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej. Rozwiązania wzmacniające ten sposób myślenia znalazły się też w projekcie ustawy wniesionym do Sejmu przez Prezydenta RP. W strukturach samorządu terytorialnego działa ok. 59 tys. różnych jednostek organizacyjnych (www.mac.gov.pl), które – jak się wydaje – bez szkody dla wykonywania zadań mogłyby mieć nieraz wspólne zespoły księgowości, kadr, zaopatrzenia itp. Przekonanie sąsiednich gmin, by zrezygnowały z części autonomii, nawet przy pomocy zachęt podatkowych, nie jest łatwe. Nie ulega wątpliwości, że dążenie do pełnej decentralizacji może stanowić problem z punktu widzenia możliwości wyzwolenia pełnej efektywności decentralizacji (Kopańska 2014). Umiejętność wypracowania zasad współdziałania między różnymi jednostkami samorządowymi, nawet kosztem utraty części kompetencji na rzecz funkcjonalnych i instytucjonalnych form tego współdziałania, będzie jak można sądzić w najbliższych latach ważnym uwarunkowaniem faktycznego wzmocnienia samorządności.

Problemem wielu jednostek samorządu terytorialnego jest ich **zadłużenie**. Przykładowo, po pierwszym półroczu 2012 r. dług 56 jednostek samorządu (w tym 48 gmin, 5 miast na prawach powiatu oraz 3 powiatów) był większy od ustawowego limitu 60 proc. planowanych dochodów. Na ponad 2800 jednostek samorządu terytorialnego tylko 62 jednostki nie miały długu. W 664 jednostkach samorządu dług wyniósł od 20 do 30 proc. planowanych dochodów („Dziennik Gazeta Prawna”, 9–11.11.2012, s. B2). Zadłużenie dotyczy nie tylko miast wojewódzkich, ale także samorządów powiatowych, grodzkich i wiejskich. Słaba sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego, jak to podkreślono w ministerialnym raporcie pod nazwą „Oszacowanie środków niezbędnych do zapewnienia krajowego wkładu publicznego do projektów realizowanych w ramach średniookresowych ram finansowych 2014–2020” (www.mrr.gov.pl), stwarza w niektórych województwach, powiatach i gminach poważne ryzyko braku środków własnych w takiej ilości, która umożliwi skorzystanie z funduszy Unii Europejskiej. Próbą zaradzenia tej sytuacji stała się koncepcja traktatów terytorialnych i umów partnerskich na lata 2014–2020 podpisanych przez rząd i samorządy wojewódzkie w celu lepszej koordynacji finansowej w dziedzinie inwestycji.

Ze specyficznymi problemami borykają się **duże miasta**. W 2013 r. Unia Metropolii Polskich zaproponowała powołanie Metropolitalnych Komisji Wspólnych, aby stworzyć narzędzia, które pozwolą – obok współdziałania miast, gmin i powiatów tworzących funkcjonalne obszary metropolitalne i miejskie – nawiązać współdziałanie między organami samorządowymi i terenowymi organami administracji rządowej (www.portalsamorzadowy.pl, 7.05.2013). W 2012 r. w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji opracowano „Zieloną Księgę dotyczącą obszarów metropolitalnych”, którą poddano konsultacji. W 2013 r. posłowie PO wystąpili z inicjatywą uchwalenia ustawy o powiecie metropolitalnym. Jak stwierdzono w uzasadnieniu, z analizy doświadczeń państw europejskich wynika, że podstawą ustroju metropolitalnego jest dobrowolna współpraca jednostek samorządu terytorialnego lub powołanie jednostek ogólnometropolitalnych (powiaty metropolitalne, regiony metropolitalne) i że dostrzegalną tendencją jest stopniowe przechodzenie od form opartych na dobrowolnej współpracy do powołania jednostek ogólnometropolitalnych. Wnioskodawcy uznali, że w chwili złożenia projektu, obszarem metropolitalnym o takim stopniu integracji, jaki wymaga zmiany ustroju administracyjnego i utworzenia powiatu metropolitalnego, jest Aglomeracja Górnośląska, składająca się z 14 miast na prawach powiatu oraz otaczających je powiatów ziemskich, w której nie ma dominującego miasta centralnego, a obok siebie istnieje kilkanaście ośrodków miejskich o zbliżonej wielkości i potencjale (www.sejm.gov.pl). Doświadczenia innych

państw europejskich wskazują, że nie ma jednej drogi optymalizacji organizacji instytucjonalnej i funkcjonalnej administracji w wielkich miastach oraz zorganizowania relacji między tymi miastami i ich najbliższym otoczeniem (Kaczmarek 2005; Lackowska 2009; Lutrzykowski, Gawłowski 2010; Mirska 2007; Niziołek 2008; Smętkowski i in. 2012). Przeważają odrębne regulacje normatywne, równoległe usytuowanie na kilku poziomach zasadniczego podziału terytorialnego, dodatkowe kompetencje, specyficzne sposoby wyboru i organizacji organów. W zróżnicowany sposób rozwiązywane są natomiast kwestie związane ze stopniem scentralizowania administracji w tych miastach oraz zasadami relacji z miejscowościami znajdującymi się w najbliższej odległości. W przypadku Warszawy od 2002 r. w pierwszej z tych kwestii zwyciężyły interesy miasta jako całości (dzielnice zostały pozbawione statusu podmiotu w ramach zasadniczego podziału terytorialnego i są – na podstawie przepisu ustawowego – sprowadzone do roli jednostki pomocniczej, która nie ma osobowości prawnej). W sprawach relacji z otoczeniem w przypadku Warszawy stosowana jest przede wszystkim zasada aneksji okolicznych miejscowości przez miasto, a nie budowy jakichś form współpracy międzypodmiotowej.

Wnikliwe uwagi wymagają **napięcia w stosunkach finansowych i kompetencyjnych między samorządem terytorialnym i państwem**. Zgodnie z art. 167 konstytucji RP jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań, zaś zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. Sytuacja w tej dziedzinie jest jednak o wiele bardziej skomplikowana. Samorządy otrzymują niejednokrotnie zadania, których państwo nie potrafi samo wykonywać, w dodatku otrzymują je bez dostatecznego finansowania. Niepokojące z punktu widzenia zasad samorządności jest, że w dochodach samorządów ponad 50 proc. stanowią subwencje i dotacje. Uszczerbkiem dla finansów samorządu są zmiany w przepisach ustawowych, np. wprowadzenie ulgi prorodzinnej czy dwustopniowej skali podatkowej, zwolnienie członków najbliższej rodziny z podatku od spadków i darowizn oraz podatku od czynności cywilnoprawnych. Samorząd terytorialny staje się głównym „płatnikiem” społecznie wartościowych zmian w sferze prawa, co spycha samorządowców na pozycję przeciwników tych zmian. W 2012 r. samorządowcy szacowali utratę dochodów wynikającą ze zmian w przepisach podatkowych na co najmniej 8 mld zł rocznie (www.portalsamorzadowy.pl, 29.09.2012). Różnego rodzaju limity i wskaźniki rozliczeń nie uwzględniają zmian sytuacji gospodarczej i często są kształtowane na podstawie lepszej koniunktury z lat poprzednich. Poważne dodatkowe obowiązki i wydatki

samorządu powodują zmiany w prawie, których przykładem może być tzw. ustawa śmieciowa, zgodnie z którą to właśnie samorzady przejęły zadania związane z organizacją wywozu śmieci, w tym wyborem firm, zbieraniem i weryfikacją deklaracji mieszkańców oraz windykacją opłat śmieciowych. Wiele samorządów domaga się od dłuższego czasu lepszego powiązania między zlecaniem nowych zadań a przekazywaniem środków na ich realizację, m.in. przez nowelizację ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. W 2013 r. władze niektórych jednostek samorządu terytorialnego, w tym prezydent Krakowa, wystąpiły do sądów z pozwami przeciwko rządowi w sprawach swoich roszczeń dotyczących rozliczeń finansowych (Onet.pl, 23.08.2013). Pojawia się postulat zwiększenia roli organów jednostek samorządu terytorialnego w kształtowaniu wysokości podatków i opłat stanowiących dochody samorządu.

Z punktu widzenia statusu samorządów jako podmiotów samodzielnych decyzji i ich relacji z decydującym państwem, odrębnym i coraz większym **problemem jest ciasny gorset różnorodnych obowiązków i rozwiązań narzucanych samorządom w trybie przepisów prawa stanowionego przez organy władzy państwowej** i wyroki sądów. Niektóre z tych przepisów w istotny sposób zmniejszają możliwości przyjmowania wspólnych rozwiązań przez kilka jednostek terytorialnych samorządu. Ograniczają one nieraz działania o charakterze samorządowym, wyznaczając nie tylko zadania (w tym zadania własne), ale i szczegółowy sposób ich realizacji. Negatywnie daje o sobie znać brak udziału przedstawicieli samorządu terytorialnego w składzie legislatury państwowej. Na tle strategicznych zapowiedzi wzmocnienia spójności i ekonomizacji sfery publicznej, dają o sobie znać słabości administracji w polskim modelu województwa. Pojawia się pytanie, czy nie czas przemyśleć potrzebę odejścia od dualizmu samorządowo-rządowego w polskim województwie i przyjęcie rozwiązań sytuujących organy samorządu terytorialnego na pozycji faktycznego gospodarza tych jednostek podziału terytorialnego?

Za sprawą kłopotów finansowych województwa mazowieckiego kwestią powszechnie znaną stały się **napięcia w zakresie wyrównywania warunków życia w najsilniejszych i najsłabszych jednostkach samorządu terytorialnego**. Sama zasada wspomagania budżetów najbiedniejszych jednostek terytorialnych przez jednostki najsilniejsze nie budzi zastrzeżeń. Problemem jest przede wszystkim sposób naliczania sum „janosikowego”. Obowiązek wpłat na rzecz subwencji przeznaczonych dla biedniejszych gmin nałożony jest na jednostki terytorialne, w których dochody podatkowe są większe niż 150 proc. średniej dochodów podatkowych dla wszystkich gmin. Wysokość tych wpłat jest wyznaczana przez poziom dochodów podatkowych z przeszłości, co – przy znacznej dynamice koniunktury gospodarczej – staje się

dużym problemem w sytuacji obniżenia wpływów podatkowych. W latach 2013-2014 problem opłat wyrównawczych w ramach „janosikowego” stał się przedmiotem pilnych, w dużej mierze interwencyjnych i doraźnych decyzji. W tej sprawie nadal potrzeba rozwiązań systemowych. Aktualne jest pytanie, jak rozstrzygnąć zasadniczy problemem relacji między sprawiedliwością i potrzebami biedniejszych a koniecznością wspierania jakościowego postępu i innowacyjności, a tym samym jak pomóc najsłabszym bez blokowania najsilniejszych i ograniczania potencjału cywilizacyjnej zmiany i rozwoju?

Widoczne **napięcia występują w kwestiach modelu instytucjonalnego i funkcjonalnego jednostek terytorialnych samorządu**, w tym szczególnie w relacjach między organami stanowiącymi i wykonawczymi. W Polsce mamy do czynienia z dużą stabilizacją na stanowiskach jednoosobowych organów wykonawczych w podmiotach samorządu terytorialnego. Według stanu z 2012 r. aż 262 wójtów, burmistrzów i prezydentów miast pełniło swój urząd przez pięć kadencji, tzn. od wyborów samorządowych w maju 1990 r. (www.portalsamorzadowy.pl, 8.02.2013). W kilku dużych miastach prezydenci miast pozostają na swoich stanowiskach od paru kadencji. Rozważane są propozycje ograniczenia liczby kadencji organów wykonawczych samorządu gminnego. Po wprowadzeniu bezpośrednich wyborów organów wykonawczych w gminach pojawiają się przypadki lekceważenia organów stanowiących przez wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Odnieść można nieraz wrażenie, że silne i technologicznie sprawne osoby, uzyskując mandat organu wykonawczego w gminie, zawłaszczyły kompetencje wspólnot. Pojawia się pytanie, czy najlepszym modelem jest integrowanie w rękach organów wykonawczych samorządu kompetencji władzy politycznej i administracyjnej? Czy duża stabilizacja na stanowiskach organów wykonawczych w jednostkach samorządu terytorialnego to siła samorządu, czy też objaw przekształcania się obszaru władzy w tych jednostkach w lokalne sitwy personalne? Czy praktyczne ograniczenie więzi odpowiedzialności między organami wykonawczymi i stanowiącymi w gminie to wartość, czy też jest to błąd systemowy? Rozważenie tych pytań to niezbędny element efektywnej polityki administracyjnej.

Kluczowe znaczenie ma sygnalizowany już wcześniej w tym rozdziale **problem wyraźnego braku aktywności członków wspólnot samorządowych**, który znacznie osłabia ideę samorządności i pozbawia ją siły nośnej. Nawet w sprawach referendów lokalnych zwycięzcą jest najczęściej nieaktywność. Tylko 9 referendów z 22 odbytych w latach 2012–2013 referendów w sprawach merytorycznych (takich jak: likwidacja straży miejskiej, lokalizacja elektrowni atomowej, prywatyzacja miejskich przedsiębiorstw, budowa kanalizacji, budowa farm wiatrowych, odłączenie od gminy sołectwa i utworzenie

z niego nowej gminy oraz podział gminy) zakończyło się rozstrzygnięciem. Pozostałe były nieważne z powodu zbyt niskiej frekwencji (w takich sprawach wymagana jest frekwencja co najmniej 30 proc.) (PAP, 17.08.2013). Brak dostatecznego poziomu zainteresowania ze strony członków wspólnot samorządowych dotyczy też referendum w sprawie odwołania pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego. Wystarczy przypomnieć, że z 81 referendum w sprawie odwołania organów stanowiących i wykonawczych samorządu terytorialnego, które odbyły się w kadencji 2006-2010, zaledwie 14 (tj. 17 proc.) było ważnych pod względem wymaganej frekwencji. Tym samym w 67 przypadkach (tj. w 83 proc.) o nieodwołaniu organu zdecydował brak wystarczającej aktywności obywatelskiej. Według Raportu Kancelarii Prezydenta RP z 6 września 2013 r. (www.prezydent.gov.pl) od 2011 r. do 6 września 2013 r., w 85 gminach odbyło się 111 referendum lokalnych w sprawie odwołania organu jednostek samorządu terytorialnego (81 referendum dotyczyło odwołania organów wykonawczych, zaś 30 – odwołania organów stanowiących. W tej liczbie: w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta) – w 55 gminach; w sprawie odwołania wójta i rady – w 26 gminach; w sprawie odwołania rady – w 4 gminach. Ważnych referendum było 16. Odwołano 5 rad gmin, 3 wójtów, 6 burmistrzów, 2 prezydentów miast. Tym samym skuteczność wyniosła w przypadku odwoływania wójtów 15 proc., a w przypadku rad – 13 proc. Jak wynika z informacji Państwowej Komisji Wyborczej (www.pkw.gov.pl) minimalną skuteczność z powodu zbyt małej frekwencji miały także kolejne referenda w sprawie organów samorządowych pochodzących z wyborów powszechnych, które odbyły się między październikiem 2013 r. a marcem 2014 r. Z 25 referendum ważne były tylko 2.

Na uwagę zasługuje, że w 2013 r. problematyka referendum lokalnego znalazła swoje miejsce we – wspomnianym już – prezydenckim projekcie ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego. W projekcie tym, wymagany próg frekwencji decydującej o ważności referendum w sprawie organu samorządowego został podniesiony do – w praktyce nieosiągalnego – poziomu wyznaczonego przez liczbę osób uczestniczących w wyborze tego organu. Równocześnie zaproponowano zasadę, że w sprawach innych niż odwołanie organu lub samoopodatkowanie mieszkańców wspólnoty (tu zaproponowano wymóg frekwencji na poziomie 30 proc.) referendum jest ważne bez względu na frekwencję, a jego wyniki są obowiązujące.

Odrębnym problemem staje się fakt, że referenda lokalne uzyskują bardzo często status jeszcze jednego instrumentu uprawiania polityki przez zinstytucjonalizowane podmioty, w tym przede wszystkim przez partie polityczne.

Nie ulega wątpliwości, że **nieaktywność członków wspólnot samorządowych ma swoje głębokie uwarunkowania polityczne i wykracza wyraźnie poza problematykę polityki administracyjnej**. Istotne znaczenie mają w tym przypadku: ogólny brak zaufania w przestrzeni publicznej; często występujące przekonanie o braku sensu działania publicznego; ocena, że w samorządzie idzie częściej o partykularne interesy personalne i polityczne niż o dobro wspólnot lokalnych; zbytnie upartyjnienie samorządów; ogólny stan kultury politycznej i obywatelskiej. Napięcia w samorządzie terytorialnym to problem szerszy niż kłopot samorządu. Myli się ten, kto myśli, że da się osiągnąć w tej dziedzinie dobre wyniki w oderwaniu od modernizacji całej sfery publicznej.

Dekoncentracja i regionalizacja

Wyraźną tendencją w polityce administracyjnej wzrastającej liczby unitarnych państw europejskich jest przekazywanie **w ramach dekoncentracji** terytorialnej kolejnych kompetencji i zadań administracyjnych podmiotów funkcjonujących na szczeblu centralnym do podmiotów administracji rządowej, które działają na (różnie nazywanych) poziomach regionalnych. W państwach federacyjnych (dotyczy to w Unii Europejskiej: Austrii, Belgii i Niemiec) funkcje regionów wypełniają już częściowo także podmioty federacji. Szczebel regionalny w zasadniczym podziale terytorialnym państw unitarnych, rozumiany jako względnie samodzielne, terytorialne ogniwo pośrednie między strukturą ogólnokrajową i strukturami lokalnymi, które jest wyposażone we własne kompetencje i zadania, istnieje w większości państw członkowskich Unii Europejskiej. W tych kwestiach występują różne rozwiązania szczegółowe. Regiony administracyjne stanowią tylko jeden z rodzajów szczebli regionalnych. W niektórych państwach pojęcie regionu wykorzystywane jest również dla określenia części kraju, które są odmienne pod względem historycznym, geograficznym lub gospodarczym. Na szczeblu regionalnym wyróżnić można trzy warianty. W pierwszym z nich region jest pod względem administracyjnym podmiotem o charakterze wyłącznie rządowym. W drugim wariantcie region ma charakter samorządowy. W tych państwach na szczeblu regionalnym nie funkcjonują organy administracji rządowej o właściwości ogólnej, chociaż z zasady działają na tym szczeblu podmioty administracji rządowej o właściwości szczególnej lub też ma miejsce — dotyczy to zwłaszcza organów wykonawczych — wykonywanie przez ten sam podmiot zadań organu samorządowego i rządowego. W trzecim wariantcie, występującym przykładowo we Francji — po reformie z lat 1982–1983, w Holandii i Polsce, region jest strukturą terytorialną o mie-

szanym, samorządowym i rządowym charakterze. W takiej sytuacji w regionie koegzystują, na różnych zasadach szczegółowych, organy administracji rządowej i samorządowej o właściwości ogólnej i szczególnej (szerzej zob.: Kaczmarek 2005, Pietrzyk 2006, Rydlewski 2007).

Niezależnie od różnicujących sytuację rozwiązań szczegółowych **warunkiem efektywnej dekoncentracji jest istnienie silnych jednostek regionalnych**. Zwiększanie kompetencji administracji jednostek terytorialnych na szczeblu regionalnym wymaga bowiem, aby te jednostki cechowały się nie tylko odpowiednią samodzielnością, ale i niezbędną potencją demograficzną, ekonomiczną i infrastrukturalną. Swoje znaczenie dla wzmacniania poziomu regionalnego w poszczególnych państwach członkowskich (m.in. przy wykorzystaniu narzędzi finansowych) i rozwijania współpracy regionów ponad granicami państw ma polityka Unii Europejskiej, która ukierunkowana jest na kształtowanie wspólnej przestrzeni europejskiej kosztem podziałów na państwa.

Działania prowadzące do wzmocnienia dekoncentracji terytorialnej stały się elementem zmian systemowych dotyczących administracji publicznej także **w przypadku Polski po 1989 r.** Zostały one powiązane ze wzmocnieniem w zasadniczym podziale terytorialnym szczebla wojewódzkiego. Działania te znalazły wyraz w zmniejszeniu w 1998 r. (z realizacją od 1 stycznia 1999 r.) liczby województw z 49 do 16 oraz w przesunięciu znaczącej liczby kompetencji z centrum państwa do organów wojewódzkiej administracji rządowej. Uwarunkowania polityczne spowodowały jednak, że liczba nowych województw nadal jest zbyt duża, a tym samym, że na poziomie regionalnym funkcjonują także podmioty pod wieloma względami słabe i tym samym nieprzygotowane do przejmowania nowych kompetencji.

Zespolenie terytorialne

W ścisłym związku z procesami dekoncentracji terytorialnej i regionalizacji znajdują się trwające w Polsce od połowy lat dziewięćdziesiątych XX wieku **działania podporządkowane idei zespolenia terytorialnego**. Doktrynalną podstawą tego kierunku zmian w administracji jest założenie, że integracja i koordynacja działań administracyjnych oraz dobre wykorzystanie wszystkich dostępnych zasobów publicznych wymagają silnego przywództwa i klarownej odpowiedzialności personalnej na każdym poziomie podziału terytorialnego państwa. W ślad za przyjęciem takiego założenia uznaje się, że przy określaniu właściwości administracyjnej organów większe znaczenie ma miejsce, w którym dane działania są prowadzone niż branża, której one dotyczą.

Podziały resortowe musiały w związku z tym ustąpić w większości przypadków miejsca podziałom wyznaczonym przez strukturę terytorialną państwa.

W administracji rządowej **zespolenie terytorialne znalazło wyraz przede wszystkim we wzmocnieniu pozycji wojewody oraz zespolonej administracji rządowej w województwie**. Wojewoda jest równocześnie: przedstawicielem Rady Ministrów w województwie, zwierzchnikiem rządowej administracji zespolonej w województwie, organem rządowej administracji zespolonej w województwie, organem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków (głównie pod względem legalności), organem administracji rządowej w województwie, do którego właściwości należą wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie niezastrzeżone w odrębnych ustawach do właściwości innych organów tej administracji, reprezentantem Skarbu Państwa, w zakresie i na zasadach określonych w ustawach, organem wyższego stopnia w rozumieniu ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.2). Wojewoda, jako zwierzchnik zespolonej administracji rządowej w województwie: kieruje nią i koordynuje oraz kontroluje jej działalność, zapewnia warunki skutecznego jej działania; ponosi odpowiedzialność za rezultaty jej działania. W składzie zespolonej administracji rządowej w województwie, obok urzędu wojewódzkiego, znajdują się kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży. Elementami tej administracji są: Komendant Wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej, Komendant Wojewódzki Policji, Kurator Oświaty, Wojewódzki Inspektor Farmaceutyczny, Wojewódzki Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego, Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego, Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska, Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej, Wojewódzki Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Wojewódzki Lekarz Weterynarii, Wojewódzki Konserwator Zabytków, Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny, Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego. W przypadku Policji i straży pożarnej zespolenie nie obejmuje kompetencji stanowiących wojewody w zakresie obsady stanowisk komendantów. W pierwszym z tych przypadków kompetencje dotyczące obsady tych stanowisk ograniczone są do opiniowania, a w drugim – wyrażenia zgody. W efekcie zachodzących po 1989 r. zmian wiele procesów decyzyjnych w administracji nie tylko przeniesionych zostało na szczebel terenowy, ale i podporządkowanych zostało wojewodzie. W sensie ustrojowym nadal jest to obszar administracji scentralizowanej, ale już na zasadach dekoncentracji terytorialnej.

Nastąpiło **ograniczenie rozmiarów rządowej administracji nieszpoleonej** (Czuryk, Karpiuk, Kostrubiec 2011), która działając w poszczególnych

województwach podlega bezpośrednio organom administracji rządowej szczebla centralnego i wobec której wojewoda ma ograniczone kompetencje i uprawnienia (głównie koordynacyjne, informacyjne i opiniodawcze). Liczba niezespolonych administracji w województwie z kilkudziesięciu została zredukowana do kilkunastu i poddana reglamentacji ustawowej. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i wojewódzkiej administracji rządowej (Dz. U. z 2009 r. Nr 31, poz. 206 z późn. zm.) w jej skład wchodzi: szefowie wojewódzkich sztabów wojskowych i wojskowi komendanci uzupełnień; dyrektorzy izb celnych i naczelnicy urzędów celnych; dyrektorzy izb skarbowych, naczelnicy urzędów skarbowych, dyrektorzy urzędów kontroli skarbowej; dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych i dyrektor Specjalistycznego Urzędu Górniczego; dyrektorzy okręgowych urzędów miar i naczelnicy obwodowych urzędów miar; dyrektorzy okręgowych urzędów probierczych; dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej; dyrektorzy urzędów morskich; dyrektorzy urzędów statystycznych; dyrektorzy urzędów żeglugi śródlądowej; graniczni i powiatowi lekarze weterynarii; komendanci oddziałów Straży Granicznej, komendanci placówek i dywizjonów Straży Granicznej; okręgowi inspektorzy rybołówstwa morskiego; państwowi graniczni inspektorzy sanitarni oraz regionalni dyrektorzy ochrony środowiska. Uzasadnieniem braku zespolenia jest w tych przypadkach ogólnopaństwowy charakter wykonywanych zadań lub terytorialny zasięg działania przekraczający obszar jednego województwa.

Na poziomie województwa nie ma zespolenia w odniesieniu do całości administracji publicznej, również dlatego, że funkcjonują w niej obok siebie dwie administracje o właściwościach ogólnych: samorządowa i rządowa. Administracja samorządowa w województwie jest zespolona w jednym urzędzie i pod jednym zwierzchnikiem. Kierownikiem urzędu marszałkowskiego, zwierzchnikiem służbowym pracowników tego urzędu i kierownikami wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych jest marszałek województwa. W kontekście projektów modernizacyjnych administracji zauważyć wypada, że obecny model administracyjny województwa, powielający rozwiązania występujące w niektórych innych państwach o ograniczonej tradycji samorządności (m.in. we Francji), zasługuje na poważne przemyślenie. Wydaje się, że docelowo kierunkiem zmian na tym poziomie podziału terytorialnego państwa powinno być nadanie administracji charakteru wyłącznie samorządowego. Organy rządowe w takim rozwiązaniu powinny zostać ograniczone do wykonywania zadań kontroli i nadzoru. Równocześnie, mimo oporów w strukturach administracyjnych, które dały już o sobie znać przy rozważanych w tej sprawie projektach, uzasadnione wydaje się ponowne podjęcie tematu integracji instytucjonalnej niektórych elementów zaplecza

organów wchodzących w skład rządowej administracji zespolonej. Dotyczy to tych fragmentów tego, zaplecza, które nie jest bezpośrednio zaangażowane w wykonywanie zadań statutowych, a stanowi obsługę samych urzędów. Przeprowadzenie obu tych zmian służyć może wzmocnieniu decentralizacji i zespolenia terytorialnego, a także może skutkować zwiększeniem efektywności i obniżeniem kosztów administracji publicznej.

Zasada zespolenia terytorialnego znajduje swoje zastosowanie także **na poziomie gminy i powiatu**. Funkcjonują tam tylko samorządowe organy administracji o właściwościach ogólnych. Wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy, którego jest kierownikiem, a także jest zwierzchnikiem służbowym w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Powiatową administrację zespoloną stanowią: starostwo powiatowe, powiatowy urząd pracy (będący jednostką organizacyjną powiatu), jednostki organizacyjne stanowiące aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży. Jednostki organizacyjne stanowiące aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży może tworzyć, przekształcać i likwidować wojewoda, na wniosek starosty, zaopiniowany przez właściwego kierownika zespolonej służby, inspekcji lub straży wojewódzkiej, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Starosta jest kierownikiem starostwa powiatowego oraz zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa i kierowników jednostek organizacyjnych powiatu oraz zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży. Również i na tych poziomach aktualny wydaje się także postulat rozważania integracji zaplecza kierowników służb, inspekcji i straży.

Rozważań na temat postępów decentralizacji oraz dekoncentracji terytorialnej i regionalizacji w Polsce nie można odrywać od refleksji na temat racjonalizacji zasadniczego podziału terytorialnego. Obecne doświadczenia pokazują coraz wyraźniej, że strategia zwiększania spójności i sprawności działania w sferze publicznej oraz program poprawy dostępu do usług publicznych mają swoje bezpośrednie przełożenie na organizację terytorialną sfery publicznej, od której w dużej mierze zależy zrównoważony rozwój społeczny i gospodarczy. Organizacja państwa jest jednym z warunkowań zdolności efektywnego wykorzystania zasobów rozwojowych. Obecny stan rozdrobnienia jednostek zasadniczego podziału terytorialnego (w istocie na wszystkich szczeblach tego podziału) w dłuższej perspektywie będzie zagrażać peryferyjnością i marginalizacją znacznych obszarów kraju (Zaborowski 2013). Tak, jak to już zostało zauważone w tym rozdziale, konieczne jest programowanie i wdrażanie różnorodnych powiązań funkcjonalnych między poszczególnymi jednostkami zasadniczego podziału terytorialnego, w tym zwłaszcza tymi, które są zagrożone peryferyjnością i depopulacją. Postęp

regionalizacji jest możliwy tylko w przypadku zagwarantowania w podziale terytorialnym na poziomie regionów niezbędnego potencjału demograficznego i ekonomicznego. Bez tego wzmacnianie kompetencyjne regionów kosztem ograniczania kompetencji centrum będzie niemożliwe, a przynajmniej utrudnione (Smętkowski 2013).

Podmioty administrujące spoza klasycznej administracji

Zmiany w sferze podmiotowej administracji w Polsce wykraczają poza przełamywanie dominacji podmiotów, które mają tożsamość administracji rządowej przez pojawianie się coraz liczniejszych i wyposażonych w coraz bardziej rozbudowane kompetencje podmiotów administracji samorządu terytorialnego. W wykonywaniu zadań publicznych **pojawiają się też podmioty administrujące spoza klasycznych organów i urzędów administracji**. Proces ten określa się niejednokrotnie mianem prywatyzacji zadań publicznych (Biernat 1994).

Ma miejsce **coraz częstsze zlecenie wykonania zadań**, a niejednokrotnie także – w trybie ustawowym, z przekazaniem uprawnień władczych – funkcji administracyjnych, podmiotom spoza administracji (Zacharko 2000, Stahl 2011). Obejmuje to zlecenie zadań podmiotom samorządu gospodarczego i zawodowego oraz różnorodnym organizacjom non-profit (wchodzących w skład trzeciego sektora), w tym w szczególności organizacjom pożytku publicznego. Coraz częściej, chociaż nie bez trudności i zdarzeń patologicznych, zadania administracji publicznej wypełniają także, w ramach doskonalonych rozwiązań partnerstwa publiczno-prywatnego, podmioty biznesowe. Wskazany tu proces zmian ma we współczesnym świecie coraz więcej przykładów pochodzących z różnych państw.

W perspektywie porównawczej w dziedzinie angażowania do wykonywania zadań administracyjnych podmiotów pozarządowych Polska nie należy do liderów. **Stosunkowo słabo wykorzystany jest** w tym obszarze **potencjał samorządów gospodarczych**. Doświadczenia innych państw pokazują, że w tych kwestiach istnieją znaczne możliwości wzmocnienia zasobów administrowania. Organizacje samorządowe, które zrzeczają osoby prowadzące określoną działalność gospodarczą (samorzady gospodarcze), funkcjonują w poszczególnych krajach w ramach dwóch podstawowych rozwiązań modelowych. W pierwszym z nich – charakterystycznym dla Wielkiej Brytanii – samorzady mają status podmiotów prywatnych, przynależność do nich jest swobodnym wyborem przedsiębiorcy, działa kilka organizacji w tym samym obszarze gospodarki, a poszczególne samorzady reprezentują wyłącznie

swoich członków. W drugim – charakterystycznym dla Niemiec – samorządy mają charakter publiczno-prawny, przynależność do nich jest obowiązkowa, w poszczególnych obszarach gospodarki działa tylko jeden podmiot samorządowy, który reprezentuje interesy całej branży (Wykrętowicz 2013). W Polsce obowiązują rozwiązania zbliżone do modelu brytyjskiego. Samorząd gospodarczy działa w układzie wielu wzajemnie konkurujących podmiotów. Funkcje samorządu gospodarczego spełniają m.in.: izby gospodarcze (w tym izby działające w ramach Krajowej Izby Gospodarczej, która jest ogólnokrajową strukturą samorządu gospodarczego w Polsce, zrzeszającą ponad 130 organizacji gospodarczych, w tym: izby regionalne, branżowe, bilateralne, kółka rolnicze, fundacje, stowarzyszenia, Naczelną Organizację Techniczną); samorząd gospodarczy rzemiosła (działający w ramach Związku Rzemiosła Polskiego); izby rolnicze (które jako jedyny w Polsce rodzaj samorządu gospodarczego mają charakter obligatoryjny dla podatników podatku rolnego oraz dochodowego z działów specjalnych produkcji rolnej, a także członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych posiadających w tych spółdzielniach wkłady gruntowe); organizacje pracodawców funkcjonujące na podstawie ustawy z 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (w tym: Konfederacja Pracodawców Polskich, Polska Konfederacja Pracodawców Polskich „Lewiatan”, Business Centre Club – elitarny klub przedsiębiorców, zrzeszający głównie pracodawców prywatnych). Instytucjonalnym mechanizmem oddziaływania organizacji pracodawców na proces decyzyjny w sprawach publicznych jest udział pracodawców w pracach Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych. W komisji tej zasiadają przedstawiciele reprezentatywnych organizacji pracodawców, a więc tych, które zrzeszają pracodawców zatrudniających więcej niż 300 tys. pracowników, mają zasięg ogólnokrajowy, działają w podmiotach gospodarki narodowej, których podstawowy rodzaj działalności określony jest w więcej niż w połowie sekcji Polskiej Klasyfikacji Działalności. Jak to już wcześniej było w tej książce zasygnalizowane, aktywność tej instytucji dialogu społecznego została jednak od połowy 2013 roku praktycznie zablokowana w związku z odstępianiem od rozmów przez przedstawicieli związków zawodowych na tle krytyki rządu. Obecnie poszukiwane są sposoby nowej instytucjonalizacji dialogu między rządem, pracodawcami i związkami zawodowymi. Od lat 90. poprzedniego wieku trwa w Polsce spór o optymalne rozwiązania w kwestiach samorządu gospodarczego. W ostatnich latach powróciła koncepcja wprowadzenia powszechnego samorządu gospodarczego, która nie znalazła jednak dotychczas potwierdzenia w regulacjach ustawowych. Bez rozstrzygnięcia tych kwestii nie wydaje się racjonalne oczekiwanie szerszego włączenia samorządu gospodarczego do wykonywania zadań z obszaru działania administracji publicznej.

W porównaniu z samorządem gospodarczym **silniejszą pozycję wypracowały sobie współcześnie w Polsce samorzady zawodowe**, tzn. organizacje samorządowe, które zrzeszają osoby wykonujące określony zawód, w tym szczególnie samorzady zawodów zaufania publicznego (Antkowiak 2012, Tabernacka 2007). W konstytucji w ust. 1 art. 17 wskazano, że w drodze ustawy można tworzyć samorzady zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. W trybie ustawowym stworzono podstawy udziału tych samorządów w wykonywaniu zadań, a nawet i funkcji, publicznych. Ostatnie lata przyniosły w tej dziedzinie istotne zmiany, które są związane z deregulacją licznych zawodów, w tym zawodów zaufania publicznego, co wywołało negatywne reakcję samorządów zawodowych. Wdrażane rozwiązania prawne dotyczące deregulacji zostały potraktowane przez niektóre z tych samorządów jako zamach na ich uprawnienia, szczególnie w zakresie trybu dopuszczenia do zawodu oraz w sprawowaniu pieczy nad należytym wykonywaniem zawodów zaufania publicznego.

Reasumując powyższe uwagi ocenić trzeba, że instytucjonalny udział samorządów gospodarczych i zawodowych na sytuację w wykonywaniu zadań publicznych jest obecnie w Polsce mniejszy, niżby to mogło wynikać z potencjału tych samorządów. Instytucje te zostały w ostatnich latach w dużej mierze zmuszone do koncentrowania się na swoich własnych sprawach i obronie swojej pozycji. Trzeba się zgodzić z krytyczną oceną tej sytuacji i opinią, że niepełna obecność samorządów w organizowaniu reprezentatywnej, publicznoprawnej reprezentacji przedsiębiorców i korporacji zawodowych ogranicza możliwości wykorzystania do wykonywania zadań publicznych obiektywnie istniejącego potencjału (Kmieciak, Antkowiak, Walkowiak 2012, s. 9).

Mechanizmem zmian podmiotowych w obszarze wykonywania zadań administracji publicznej jest **partnerstwo publiczno-społeczne**. W sprawach włączenia organizacji pożytku publicznego do wykonywania zadań publicznych **nie ma jednego stanowiska doktryny**. Podkreśla się zwykle, że włączenie organizacji pozarządowych do wykonywania zadań administracji publicznej ma dobre skutki ekonomiczne, gdyż ogranicza niejednokrotnie koszty, a także daje dobre efekty merytoryczne i społeczne, gdyż prowadzi do zwiększenia zaangażowania zespołów wykonawczych określonych usług społecznych oraz wzmacnia partycypację społeczną. W dyskusji teoretyków słychać też jednak głosy, że organizacje pozarządowe są w istocie jeszcze jedną formą prowadzenia działalności zawodowej lub gospodarczej i służą interesom partykularnym. Pojawiają się też oceny, że zlecenie tym organizacjom wykonywania zadań publicznych wiąże je na tyle silnie z podmiotami

władz publicznych, iż tracą one zdolność reprezentowania interesów obywateli. Podnoszony jest także problem nasilającej się polityzacji organizacji pozarządowych, która kłóci się z pierwotnym założeniem traktowania organizacji non profit jako alternatywy dla struktur politycznych (zob. szerzej Poławski 2012). Doświadczenia innych państw pozwalają jednak na ocenę, że włączenie podmiotów pozarządowych do wykonywania zadań publicznych daje pozytywne wyniki. Organizacje pozarządowe stanowią w szczególności dobrą bazę dla rozwoju lokalnych społeczności. Warunkiem niezbędnym dla współpracy z tymi organizacjami jest tylko, aby w procedurze zlecenia im zadań publicznych przestrzegane były zasady, które są jednakowe dla wszystkich i są zgodne z interesem publicznym (Rymsza 2007).

W Polsce w sprawach prowadzenia działalności pożytku publicznego przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych oraz współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi istnieje już niezbędny potencjał normatywny (Kledzik 2013). Kwestie te regulowane są przede wszystkim przez przepisy ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, (tj. Dz. U. z 2014 r., poz. 1118). Zgodnie z przepisami tej ustawy **zlecenie zadań publicznych organizacjom pozarządowym** (tzn. takim, które nie są jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu ustawy o finansach publicznych oraz nie działają w celu osiągnięcia zysku) odbywa się na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności. Zlecenie może odbywać się w formie powierzenia wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji. Może mieć formę wspierania wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji. Przepisy dotyczące organizacji pozarządowych mają też zastosowanie do działalności pożytku publicznego prowadzonej przez: osoby prawne i jednostki organizacyjne funkcjonujące na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego; stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego; spółdzielnie socjalne; a także spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2014 r., poz. 715), które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników. Ustawa przewiduje bardzo szeroki katalog zadań publicznych, które mogą być obszarem działania

organizacji pozarządowych. Rada Ministrów może ten katalog rozbudowywać, kierując się szczególną społeczną użytecznością poszczególnych zadań oraz możliwością ich wykonywania przez podmioty pozarządowe w sposób zapewniający wystarczające zaspokajanie potrzeb społecznych.

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nakłada liczne obowiązki związane ze współdziałaniem z organizacjami pozarządowymi na organy administracji publicznej. Zasadą ustawową jest, że organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych wskazanych w tym katalogu we współpracy z organizacjami pozarządowymi, które wykonują działalność pożytku publicznego w zakresie odpowiadającym tym zadaniom. Współpraca ta odbywa się w szczególności w formie: zlecania organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w ustawie; wzajemnego informowania się o planowanych kierunkach działalności; konsultowania z organizacjami pozarządowymi projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji; konsultowania projektów aktów normatywnych dotyczących sfery zadań publicznych znajdujących się w obszarze współpracy z radami działalności pożytku publicznego, w przypadku ich utworzenia przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego; tworzenia wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym; umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej na zasadach określonych w ustawie; umów partnerstwa określonych w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, z późn. zm.). Zgodnie z ustawą organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa, w drodze uchwały, szczegółowy sposób konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji, zaś organ administracji publicznej może po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi tworzyć i prowadzić jednostki organizacyjne, których celem jest działalność służąca włączeniu organizacji pozarządowych do wykonywania zadań publicznych. Podmiotem prowadzącym taką jednostkę może być także organizacja pozarządowa. Jednostki samorządu terytorialnego mogą udzielać pożyczek, gwarancji, poręczeń organizacjom pozarządowym na realizację zadań w sferze pożytku publicznego, zaś organy stanowiące tych jednostek samorządu terytorialnego uchwalają, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi, roczny program współpracy z tymi organizacjami oraz mogą uchwalić wieloletni program takiej współpracy. Programy współpracy stanowią przedmiot przygotowywanego raz w roku sprawozdania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego, które podlega opublikowaniu w Biuletynie Informacji Publicznej.

Potencjał organizacyjny podmiotów pozarządowych (zwanych też organizacjami non-profit lub też określanymi jako organizacje trzeciego sektora) w Polsce wyznacza fakt, że w naszym kraju zarejestrowanych było według danych z września 2009 r. (KRS/ REGON) 64 tys. stowarzyszeń i 10 tys. fundacji (*Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych - raport z badania 2008*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, str. 4). Dane Głównego Urzędu Statystycznego z 2010 r. wskazywały na istnienie w Polsce w sumie 95,9 tys. różnego rodzaju organizacji pozarządowych, w tym 10,7 tys. fundacji oraz 42 tys. typowych stowarzyszeń i organizacji społecznych (*Trzeci Sektor w Polsce...* 2013). Zgodnie z wynikami badania GUS dotyczącego społecznej i ekonomicznej kondycji organizacji trzeciego sektora w 2012 r. istniało w sumie 83,5 tys. takich organizacji (wśród których 69,6 tys. stanowiły stowarzyszenia i podobne organizacje społeczne, 8,5 tys. – fundacje, 3,6 tys. – samorząd gospodarczy i zawodowy oraz organizacje pracodawców, a 1,8 tys. – społeczne podmioty wyznaniowe). Przychody tych organizacji wyniosły w 2012 roku 23,9 mld zł, zaś zatrudnienie wyniosło 128,4 tys. osób. W latach 1997–2012 liczba działających stowarzyszeń, fundacji, społecznych podmiotów wyznaniowych, organizacji samorządu gospodarczego, zawodowego i pracodawców zwiększyła się 3-krotnie. W tym samym stopniu wzrosła także suma przychodów tych organizacji. Zwiększyła się również, o ponad połowę, liczba pracowników etatowych (*Notatka informacyjna* 2014). Większość organizacji deklaruje prowadzenie działalności w obszarach pożytku publicznego. Według danych stowarzyszenia Klon dwie piąte organizacji nie wykracza swoimi działaniami poza granice powiatu (przy czym 7 proc. działa tylko w najbliższej okolicy), a prawie dwie trzecie – poza województwo. Na szerszą – ogólnopolską lub międzynarodową skalę – działa tylko nieco ponad jedna trzecia, przy czym działalność międzynarodową prowadzi tylko co dziesiąta organizacja (<http://civicpedia.ngo.pl/wiadomosc>, pobranie 30.01.2014 r.). Przy analizie tych danych uwzględnić trzeba, że, jak się ocenia, 25–45 proc. wszystkich formalnie zarejestrowanych podmiotów nie prowadzi w praktyce działalności i stanowi w istocie „martwą osobę prawną” (*Trzeci Sektor – Piąta Władza?*, s. 4).

Porównanie z sytuacją w państwach zachodniej Europy nie jest w referowanej dziedzinie zadaniem prostym z uwagi na różnice w zasadach klasyfikacji. Ogólnie można jednak bez obaw o popełnienie błędu stwierdzić, że liczba i aktywność organizacji pozarządowych jest w Polsce relatywnie mała. Prawdopodobnie ta znajduje swoje potwierdzenie szczególnie, gdy uwzględni się udział zatrudnienia w organizacjach pozarządowych w stosunku do ogółu liczby osób aktywnych gospodarczo w poszczególnych krajach UE. Przykładowo w latach 2002–2003 w Holandii (lidera w tej dziedzinie) w tych

organizacjach pracowało 9,2 proc. wszystkich aktywnych zawodowo, w Belgii – 8,6 proc., w Irlandii – 8,3 proc., w Wielkiej Brytanii – 4,8 proc., zaś w Polsce – 0,6 proc. Ważne znaczenie będzie miała w związku z tym realizacja zamierzeń programowych mających na celu wzmocnienie potencjału i sprawności działania trzeciego sektora – w wymiarze horyzontalnym, sektorowo-branżowym i terytorialnym – warunkujących jego zdolność do realizacji zadań publicznych oraz efektywnego i profesjonalnego uczestnictwa w różnych formach współpracy z sektorem publicznym (*Program współpracy ministra pracy i polityki społecznej z organizacjami pozarządowymi...* 2014).

Mimo wszystkich zasygnalizowanych wyżej słabości, już obecnie organizacje pozarządowe stanowią w Polsce dostatecznie duży potencjał, aby problem ich udziału w wykonywaniu zadań publicznych rozpatrywać jako kwestię praktyczną. W tej perspektywie istotne jest, że organizacje pozarządowe oraz inne podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego mogą od dnia 1 stycznia 2004 r. uzyskiwać szczególnie **status organizacji pożytku publicznego**. Z tym statusem wiążą się dodatkowe uprawnienia (m.in. dotyczące odpisu podatkowego na rzecz tych organizacji od podatku dochodowego od osób fizycznych do wysokości 1 proc. należnego podatku) oraz obowiązki (m.in. sprawozdawcze i związane z tym, że mogą one prowadzić działalność gospodarczą wyłącznie jako dodatkową w stosunku do działalności pożytku publicznego, zaś całą nadwyżkę przychodów nad kosztami muszą przeznaczać na działalność pożytku publicznego). Status organizacji pożytku publicznego, który ma podstawowe znaczenie w kontekście zlecenia zadań publicznych, posiadało w 2014 r. ponad 7,7 tys. organizacji. Działalność statutowa tych organizacji koncentrowała się przede wszystkim na; pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywaniu szans tych rodzin i osób, działalności charytatywnej, ochronie i promocji zdrowia, działalności na rzecz osób niepełnosprawnych, kulturze, sztuce, ochronie dóbr kultury i tradycji. Według stanu na dzień 12 września 2014 r. łączna kwota 1 proc. należnego podatku przekazana na rzecz organizacji pożytku publicznego z rozliczenia za 2013 r. wyniosła 506,6 mln zł i stanowiła 0,72 proc. należnego podatku dochodowego. W 2012 r. organizacje pożytku publicznego kumulowały 26 proc. członkostw i wolontariuszy, 29 proc. przychodów oraz aż 32 proc. pracowników etatowych całego trzeciego sektora etatowych (*Notatka informacyjna* 2014). Jest coraz więcej przykładów dobrych praktyk w zakresie zlecenia zadań publicznych organizacjom pozarządowym.

Kolejnym mechanizmem przydatnym w procesie włączania potencjału prywatnego do wykonywania zadań publicznych znajdujących się w obszarze

administracji publicznej jest **partnerstwo publiczno-prywatne**. Od połowy ostatniej dekady XX wieku na świecie jest to mechanizm coraz powszechniej wykorzystywany do wykonywania tych zadań publicznych, na które administracja rządowa i samorząd terytorialny nie mają wystarczających środków. Doświadczenia innych państw pokazują, że istnieją możliwości, aby ustalić zasady współpracy podmiotu publicznego i partnera prywatnego w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego w sposób dający oszczędność, gwarantujący dostęp do rozwiązań innowacyjnych, uwzględniający interes publiczny i interesujący dla partnera prywatnego (Brzozowska 2006 i 2010; Moszoro 2010; Yesombe 2008; Gołębiowski, Marchewka-Bartkowiak 2014). Podstawową zasadą obowiązującą w tej współpracy jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym. Istotne jest przyjęcie rozwiązania, które nie doprowadzi do utraty przez podmiot publiczny kontroli nad świadczeniem objętej współpracą usługi lub sposobem wykonania zadania. Partnerstwo publiczno-prywatne nie zwalnia bowiem organu administracji publicznej z obowiązku świadczenia usług o charakterze publicznym. Zasady szczegółowe współpracy są natomiast różnicowane, wynikają z analizy konkretnego przypadku i mogą zakładać różne warianty współdziałania i odpowiedzialności w fazie projektowania, budowy, eksploatacji i utrzymania, modernizacji i finansowania objętego tym współdziałaniem przedsięwzięcia.

W Europie w dziedzinie partnerstwa publiczno-prywatnego liderem jest Wielka Brytania, w której w latach 1992–2014 zrealizowano w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego prawie tysiąc projektów, co stanowiło 23 proc. wszystkich inwestycji publicznych (Stodowa- Hełpa 2014, s. 1). Liczne projekty zrealizowano w ramach tego mechanizmu we Włoszech, we Francji oraz w Holandii i w Niemczech. Poza Europą duży udział projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w wykonywaniu zadań publicznych rejestruje się w USA, Kanadzie, Australii i Nowej Zelandii. Coraz więcej projektów realizowanych jest w tym trybie w układzie międzynarodowym. Na możliwości wykorzystywania współpracy partnerów publicznych i prywatnych przy wykonywaniu zadań publicznych wskazuje się w dokumentach Unii Europejskiej (*Wytyczne 2003, Zielona Księga 2004*). Według danych Europejskiego Centrum Wiedzy w zakresie Partnerstwa Publiczno-Prywatnego (EPEC), które utworzone zostało w 2008 r. przez Europejski Bank Inwestycyjny we współpracy z Komisją Europejską, wśród projektów realizowanych dominują przede wszystkim przedsięwzięcia w zakresie: edukacji, ochrony zdrowia, infrastruktury transportowej, inwestycji komunalnych, porządku publicznego i bezpieczeństwa, sprawiedliwości (w tym więziennictwa) oraz sektora teleinformatycznego.

Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce w dziedzinach objętych zadaniami administracji publicznej jest nadal w większym stopniu projektem niż rozwiązaniem szeroko już wykorzystywanym. Doskonaleniu podlegają regulacje prawne w tej dziedzinie, których zasadniczym elementem są obecnie przepisy ustawy z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100 z późn. zm.; zob.: Herbst, Jadach-Sepioło 2012). Powstała i rozwija się w tej dziedzinie infrastruktura analityczna (m.in. w ramach projektów prowadzonych w Polskiej Agencji Przedsiębiorczości – Herbst, Jadach-Sepioło 2012a oraz w ramach działań Instytutu Partnerstwa Publiczno-Prywatnego – [http://ippp.pl.](http://ippp.pl)) i promocyjna (por. np. poradnik wydany przez Urząd Zamówień Publicznych – Korbus 2010 oraz ministerstwo gospodarki we współdziałaniu z partnerami prywatnymi – Cieślak, Korbus 2014). Pojawiają się, głównie w przypadku samorządu terytorialnego, udane projekty (np. dotyczące ochrony środowiska, inwestycji komunalnych i budowy sieci internetowych, Herbst, Jadach-Sepioło 2012b). Nadal jednak praktyczne wdrażanie rozwiązań partnerstwa publiczno-prywatnego jest niewielkie i – jak sygnalizują to przede wszystkim samorządy terytorialne – natrafia na liczne przeszkody formalne. W okresie lat 2008–2013 (do września 2013 r.) ogłoszono 277 postępowań, w ramach których zawarto jednak tylko 58 umów (Ślódowa-Hełpa 2014, s. 4). W efekcie „Polskę wyprzedzały nie tylko kraje o ugruntowanych tradycjach w zakresie PPP, ale także Czechy, Węgry, Słowacja, a nawet Rumunia, Bułgaria i Rosja” (tamże).

4.3. Polityka profesjonalizacji i poprawy jakości kadr administracji publicznej

Integralnym elementem składowym administracji są jej **kadry**. Zagwarantowanie profesjonalizmu i wysokiej jakości kadr administracji rządowej i samorządowej oraz utrzymanie na optymalnym poziomie zatrudnienia w administracji staje się jednym z priorytetowych zadań i kierunków działań w ramach polityki administracyjnej współczesnych państw demokratycznych.

W państwach Unii Europejskiej **zatrudnienie w administracji publicznej** (łącznie z obroną narodową i urzędami obsługującymi obowiązkowe zabezpieczenia społeczne) wynosiło w 2012 r. ok. 7 proc. zatrudnionych ogółem (i wahało się od 11,6 proc w Luksemburgu, 9,5 proc. – we Francji i 9,0 proc. –

w przypadku Malty i Belgii do 4,5 proc. w Finlandii, 5,0 proc. w Rumunii i 5,4 proc. w Irlandii). W tym samym czasie w Polsce zatrudnienie w administracji publicznej wynosiło 6,7 proc. zatrudnionych ogółem i – według metodologii Eurostat przyjmującej szerokie rozumienie administracji publicznej – obejmowało na dzień 31 grudnia 2012 r. 1039,3 tys. osób. Zgodnie z metodologią GUS było to – przy uwzględnieniu żołnierzy i funkcjonariuszy – 958,2 tys. osób, zaś bez żołnierzy i funkcjonariuszy – 636,3 tys. osób, w tym w 252,2 tys. zatrudnionych w samorządzie terytorialnym i 124,1 tys. w służbie cywilnej. Poza administracją rządową i samorządem terytorialnym największe zatrudnienie w dziale administracja publiczna w 2012 r. zarejestrowano (licząc w etatach) w: Państwowej Inspekcji Pracy – 2631, Naczelnym Sądzie Administracyjnym – 2252, Instytucie Pamięci Narodowej – 2105, Najwyższej Izbie Kontroli – 1551 i Kancelarii Sejmu – 1193 (powyższe dane za: *Obraz zatrudnienia 2013*). Według danych Głównego Urzędu Statystycznego w 2013 r. w administracji publicznej zatrudnionych było (licząc w etatach) przeciętnie 428 078 osób. W tym: w administracji państwowej 177 743 osoby (z czego 129 063 osoby pracowały w naczelnym i centralnych organach administracji, zaś 11 227 osób w urzędach wojewódzkich), w administracji samorządowej 249 347 osób (z czego: w gminach i miastach na prawach powiatów – 168 032 osoby, w powiatach 56 336 osób, w województwach – 24 979 osób), w samorządowych kolegiach odwoławczych – 988 osób (*Rocznik Statystyczny 2014 r.*, s. 134). Na koniec 2013 r. stan osobowy Wojska Polskiego wynosił 97 036 żołnierzy zawodowych oraz 52 271 pracowników cywilnych. W podmiotach bezpieczeństwa publicznego stan osobowy wynosił ogółem 182 217 osób (w tym 150 021 funkcjonariuszy, z których 97 762 to funkcjonariusze Policji) (tamże, s. 140). W ostatnich latach obserwuje się w Polsce dalszy niewielki wzrost zatrudnienia w administracji publicznej, przy równoczesnym nieznacznym spadku zatrudnienia w służbie cywilnej w urzędach administracji rządowej, w której w 2014 r. pracowało przeciętnie (licząc w etatach) ogółem 120 412 osób, z tego: w ministerstwach – 12 358, urzędach centralnych – 11 085, urzędach wojewódzkich – 8733, wojewódzkiej administracji zespolonej – 14 883, powiatowej administracji zespolonej – 8577, izbach skarbowych – 3671, urzędach skarbowych – 37 997, urzędach kontroli skarbowej – 5017, pozostałej administracji niezespolonej – 16 844, placówkach zagranicznych – 1253). W korpusie służby cywilnej w 2014 r. zdecydowaną większość stanowiły kobiety (69,8 proc.) Urzędnikami służby cywilnej było 7675 osób, tj. 6.4 proc. korpusu (*Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej...2014*, zał. 1, wyk. 1 i 2).

Główne elementy polityki administracyjnej w sprawach kadr administracji

Konkretne **regulacje przyjmowane w poszczególnych państwach w sprawach kadr administracji** są zróżnicowane i zależą od dominujących w danym przypadku rozwiązań modelowych dotyczących administracji, które determinowane są przede wszystkim przez uwarunkowania historyczne i ustrojowe. Niezależnie od różnic dotyczących rozwiązań szczegółowych, w państwach członkowskich Unii Europejskiej można wyodrębnić **kilka elementów wspólnych w polityce w sprawach kadr administracji publicznej**. Należą do nich: po pierwsze – specjalne rozwiązania normatywne dotyczące prawa pracy w odniesieniu do pracowników urzędów administracji (niejednokrotnie wewnętrznie zróżnicowane dla poszczególnych grup zawodowych), które różnią się od ogólnych regulacji prawa pracy (m.in. w kwestiach wymagań wstępnych do zatrudnienia, zasad rekrutacji, modelu kariery, praw i obowiązków oraz odpowiedzialności); po drugie – formalne wyodrębnienie polityków i urzędników zawodowych w kadrach administracji, połączone z reglamentacją liczby polityków oraz miejsc i zasad ich zatrudnienia oraz wprowadzeniem w administracji rządowej służby cywilnej, która jest traktowana jako gwarancja profesjonalnego, bezstronnego, sprawnego i lojalnego wobec państwa wypełniania zadań przez urzędników zatrudnionych zawodowo; po trzecie – odmienny status polityków i urzędników w administracji, który znajduje wyraz w sferze zadań i kompetencji, sposobu rekrutacji i charakteru legitymizacji, statusu formalnoprawnego, rodzaju odpowiedzialności i kryteriów oceny pracy; po czwarte – nasycenie prawa urzędniczego blokadami wystąpienia patologicznych następstw konfliktu interesu wspólnego i partykularnego (osobistego, grupowego, materialnego, politycznego); po piąte – kształtowanie systemowych mechanizmów profesjonalizacji i doskonalenia jakości kadr administracji oraz przygotowywania urzędników do działania w warunkach wzrastających wymagań.

W Polsce, jak to już zostało przedstawione w tym opracowaniu w poprzednich rozdziałach, w okresie transformacji po 1989 r. podjęto i w dużej mierze uregulowano w sposób odpowiadający standardom przyjętym w innych państwach demokratycznych zasadnicze kwestie dotyczące kadr administracji publicznej (zob. systemowy przegląd regulacji: Szewczyk 2014). Podstawowe znaczenie miało **odtworzenie oraz konstytucyjne i ustawowe umocowanie służby cywilnej w administracji rządowej**, a także przeniesienie, w ramach ustawy o pracownikach samorządu terytorialnego z 21 listopada 2008 r. (tj. Dz. U. z 2014 r., poz. 1202 z późn. zm.) licznych standardów i mechanizmów obowiązujących w służbie cywilnej do zatrudnienia w samorządzie terytorialnym, co dotyczy m.in. zasad otwartej rekrutacji na stanowiska urzędnicze i stosowania systemu ocen okresowych pracowników.

Można zaryzykować ocenę, że – szczególnie w administracji rządowej – po latach widocznych napięć udało się wypracować **względnie stabilne rozwiązania dotyczące relacji między politykami i urzędnikami zawodowymi**. Dotyczy to przede wszystkim relacji między politykami zatrudnionymi na stanowiskach kierowniczych w administracji i urzędnikami zawodowymi. W mniejszym stopniu ocena ta ma zastosowanie do stosunków między doradcami i asystentami politycznymi a urzędnikami zawodowymi. W tym przypadku, jak wskazują sygnały przekazywane przez urzędników, pojawiają się bowiem sytuacje wykraczania przez doradców politycznych poza działania związane ze wspomaganie swoich przełożonych w programowaniu i weryfikowaniu wdrażanych rozwiązań i ma miejsce podejmowanie przez osoby zatrudnione na stanowiskach politycznych aktywności w bezpośrednim wykonywaniu zadań o charakterze administracyjnym.

W przepisach ustawy z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (tj. Dz. U. z 2014 r., poz. 1111, z późn. zm.) uregulowano w sposób kojarzący wymagania interesu publicznego i zasady sprawnej współpracy między przełożonym oraz osobą mu podlegającą służbowo **kwestie trybu zatrudniania na stanowiskach kierowników centralnych urzędów administracji rządowej**. W większości przypadków zatrudnienie takie odbywa się na podstawie merytorycznego konkursu, którego wynik musi uznać organ uprawniony do powołania na dane stanowisko. Jeśli takiego uznania nie ma, zostaje rozpisany nowy konkurs. Zauważyć jednak trzeba, że brak kadencyjności w obsadzie stanowisk kierowników centralnych urzędów administracji rządowej, powoduje dużą łatwość odwołania z tych stanowisk w następstwie zmian na stanowiskach Prezesa Rady Ministrów i ministrów.

Do normatywnie rozwiązanych spraw zaliczyć trzeba **uregulowanie zasad zatrudnienia w administracji osób nieposiadających obywatelstwa polskiego**, które są obywatelami Unii Europejskiej lub obywatelami innych państw, którym na podstawie umów międzynarodowych lub przepisów prawa wspólnotowego przysługuje prawo podjęcia zatrudnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Osoby takie mogą zostać zatrudnione na stanowisku pracy, na którym wykonywana praca nie polega na bezpośrednim lub pośrednim udziale w wykonywaniu władzy publicznej i funkcji mających na celu ochronę generalnych interesów państwa, jeżeli posiadają znajomość języka polskiego potwierdzoną dokumentem określonym w przepisach. Dostępna statystyka pokazuje, że przedstawione powyżej rozwiązanie nie stanowi obecnie problemu praktycznego. W 2013 r. Szef Służby Cywilnej rozpatrzył 510 wniosków o wyrażenie zgody na wskazanie stanowisk pracy, o które mogą ubiegać się osoby nieposiadające obywatelstwa polskiego (w 2012 r. – 572). W 2013 r. opublikowano 458 ogłoszeń o naborach na wyżej wymienione stanowiska

(6 proc. ogółu ogłoszeń) – o 80 ogłoszeń więcej niż w 2012 r. W odpowiedzi cudzoziemcy złożyli 38 ofert (w 2012 r. – 5), z czego 11 (29 proc.) spełniało wymagania formalne. Nie doszło jednak do wyłonienia tych osób w naborach, a tym samym do ich zatrudnienia w służbie cywilnej. Brak danych charakteryzujących praktykę mającą miejsce we wskazanych wyżej kwestiach w przypadku innych urzędów administracji publicznej (*Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej...*, 2013, s. 15).

Instrumenty doskonalenia kadr administracji w Polsce

Mechanizmy doskonalenia kadr administracji związane są przede wszystkim ze zmianami w sferze rekrutacji pracowników urzędów administracji, wartościowania pracy urzędników, określania ścieżek kariery urzędniczej oraz zarządzania kadrami w urzędach publicznych. W tych sprawach istnieją już w Polsce systemowe rozwiązania normatywne. Ustawa o służbie cywilnej z 2008 r. zawiera **gwarancje otwartego i konkurencyjnego trybu rekrutacji w administracji rządowej na pracownika służby cywilnej**. Ich elementami są: wymóg publicznego ogłoszenia o zamiarze zatrudnienia (m.in. w Biuletynie Informacji Publicznej), stworzenie warunków dla zgłoszenia swojej oferty przez wszystkich zainteresowanych, merytoryczny wybór najlepszego kandydata do zatrudnienia (przy uwzględnieniu w postępowaniu wszystkich osób, które się zgłosiły i spełniły warunki formalne) oraz publiczne poinformowanie o wynikach przeprowadzonego postępowania rekrutacyjnego. W 2013 r. przeprowadzono 7 183 nabory na stanowiska niebędące wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej (w 2012 r. – 7 363), z których 80 proc. zakończyło się wyłonieniem, a 76 proc. zatrudnieniem kandydatów (*Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej...*, 2013, s. 13).

Ta sama ustawa reguluje też **zasady stabilizacji zatrudnienia i wartościowania pracy urzędników**. Kluczowe znaczenie ma w tym przypadku: służba przygotowawcza dla osób podejmujących po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej; pierwsza ocena w służbie cywilnej, której pozytywny wynik stanowi warunek zawarcia z ocenionym umowy o pracę na czas nieokreślony; ocena okresowa, której podlegają co 24 miesiące (chyba, że ustawa stanowi inaczej) wszyscy urzędnicy służby cywilnej oraz pracownicy służby cywilnej zatrudnieni na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony. Jest istotne, że ocena okresowa członka korpusu służby cywilnej powinna zawierać wnioski dotyczące indywidualnego programu rozwoju zawodowego (Szewczyk 2010). Wyobrażenie o stosowaniu przywołanych wyżej mechanizmów w praktyce dają informacje zawarte w kolejnych sprawozdaniach rocznych

Szefa Służby Cywilnej. Zgodnie z tymi informacjami (zob. *Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej...*, 2013 oraz *Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej...*, 2014) pierwsza ocena została przeprowadzona w roku 2013 w przypadku 3650 pracowników (wystawiono 82 ocen negatywnych), w 2014 r. było to 2963 ocen (zarejestrowano 75 ocen negatywnych). Ocenami okresowymi objęto w 2013 r. 81 813 osób (zarejestrowano 249 negatywnych wyników, w tym 19 dotyczących urzędników służby cywilnej; w 1 przypadku była to druga kolejna negatywna ocena). W 2014 r. było 28 250 ocen okresowych (103 negatywnych, w tym 11 dotyczących urzędników służby cywilnej; w 2 przypadkach była to druga kolejna negatywna ocena). W roku 2013 r. w 309 przypadkach członkowie korpusu złożyli sprzeciw od wyników ocen (w 101 przypadkach uwzględniony) oraz 51 odwołań do sądu pracy. W roku 2014 sprzeciwów takich było 137 (41 zostało uwzględnionych), zaś odwołań do sądu – 35.

Ustawowo określona jest **ścieżka awansu członka korpusu służby cywilnej**, która obok awansu finansowego i związanego z objęciem wyższego stanowiska obejmuje w przypadku pracownika służby cywilnej możliwość ubiegania się (po spełnieniu warunków wstępnych dotyczących wymaganego stażu pracy w charakterze pracownika służby cywilnej, potwierdzeniu znajomości co najmniej jednego języka obcego spośród języków określonych w ustawie i w przypadku posiadania tytułu zawodowego magistra lub równorzędnego) o mianowanie w charakterze urzędnika służby cywilne (co następuje po pozytywnym przejściu postępowania prowadzonego przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej i zmieszczeniu się w limicie mianowań określonym w ustawie budżetowej). W przypadku urzędnika służby cywilnej elementem awansu jest także uzyskanie wyższego stopnia służbowego. Zgodnie z informacjami Szefa Służby Cywilnej (zob. *Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej...*, 2013 oraz *Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej...*, 2014) nowych mianowań urzędników służby cywilnej było w roku 2013 – 197 (33 mianowań dotyczyło absolwentów KSAP), zaś w roku 2014 – 185 (w tym 32 absolwentów KSAP). Zauważyć wypada, że utrzymywanie znacznie niższego niż w latach poprzednich limitu mianowań na poziomie 200, zmniejsza możliwości awansu w korpusie służby cywilnej i ogranicza zainteresowanie uzyskaniem mianowania (jeśli jeszcze w 2012 r. do postępowania kwalifikacyjnego zgłosiło się 2075 osób, to w roku 2013 było to już tylko 864 pracowników służby cywilnej, zaś w roku 2014 – 880).

Systemowym mechanizmem profesjonalizacji w korpusie służby cywilnej są **szkolenia**: centralne, powszechne, w ramach indywidualnego programu rozwoju zawodowego członka korpusu służby cywilnej (organizowane przez dyrektora generalnego urzędu w porozumieniu z danym członkiem korpusu)

oraz specjalistyczne. Bezpośredni przełożony ustala, odrębnie dla każdego członka korpusu służby cywilnej, z wyjątkiem dyrektora generalnego urzędu, indywidualny program rozwoju zawodowego, stanowiący podstawę do kierowania członka korpusu służby cywilnej na szkolenia. Uczestnictwo członka korpusu służby cywilnej w szkoleniach przewidzianych dla służby cywilnej jest traktowane na równi z wykonywaniem przez niego obowiązków służbowych. Jest też uprawnieniem członka korpusu służby cywilnej i nie wiąże się z ponoszeniem przez szkolonego opłat. Dyrektor generalny urzędu może skierować członka korpusu służby cywilnej mającego wykształcenie prawnicze na aplikację legistyczną. W roku 2014 na szkolenia w służbie cywilnej w 2014 r. wydatkowano łącznie 38 995 tys. zł. W szkoleniach organizowanych na poziomie poszczególnych urzędów wzięło udział ok. 81 tys. członków korpusu służby cywilnej (tj. ok. 67 proc. ogółu korpusu). Na poziomie centralnym w szkoleniach uczestniczyło 1046 członków korpusu służby cywilnej (*Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej...*, 2014, s. 24).

W ustawie **wyodrębniono kategorię wyższych stanowisk w służbie cywilnej**, która obejmuje stanowiska: dyrektora generalnego urzędu; kierującego departamentem lub komórką równorzędną w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędzie ministra, urzędzie obsługującym przewodniczącego komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów, urzędzie centralnego organu administracji rządowej oraz kierującego wydziałem lub komórką równorzędną w urzędzie wojewódzkim, a także zastępcy tych osób; wojewódzkiego lekarza weterynarii i jego zastępcy; kierującego komórką organizacyjną w Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych oraz w Biurze Nasiennictwa Leśnego, a także zastępcy tych osób. Ustalono równocześnie, że obsada tych stanowisk odbywa się w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru z grona osób, które: posiadają tytuł zawodowy magistra lub równorzędny; nie były karane zakazem zajmowania stanowisk kierowniczych w urzędach organów władzy publicznej lub pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi; posiadają kompetencje kierownicze; mają co najmniej sześćioletni staż pracy, w tym co najmniej trzyletni staż pracy na stanowisku kierowniczym w jednostkach sektora finansów publicznych – w przypadku ubiegania się o stanowisko dyrektora generalnego urzędu; mają co najmniej trzyletni staż pracy, w tym co najmniej roczny na stanowisku kierowniczym lub dwuletni na stanowisku samodzielnym, w jednostkach sektora finansów publicznych – w przypadku ubiegania się o stanowisko inne niż dyrektor generalny urzędu; spełniają wymagania określone w opisie stanowiska pracy oraz w przepisach odrębnych. W toku naboru na wyższe stanowisko w służbie cywilnej ocenie podlega w szczególności doświadczenie zawodowe kandydata, wiedza niezbędna do

wykonywania zadań na stanowisku, na które jest przeprowadzany nabór, oraz kompetencje kierownicze. Obecnie w strukturze stanowisk w korpusie służby cywilnej znajduje się 1582 wyższych stanowisk. W roku 2014 średnia liczba ofert na wyższe stanowiska w służbie cywilnej wyniosła: 6,5 (w 2013 r. – 7,6) (*Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej...*, 2014, s. 13).

Dla zarządzania zasobami kadrowymi w służbie cywilnej istotne znaczenie ma wprowadzenie na podstawie ustawy **zasady opisu i wartościowania stanowisk pracy w korpusie służby cywilnej**. Wykonując delegację ustawową Prezes Rady Ministrów określił, w drodze zarządzenia, zasady działania w tych sprawach (Zarządzenie Nr 1 Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2011 r. w sprawie zasad dokonywania opisów i wartościowania stanowisk pracy w służbie cywilnej, M. P. z 2011 r. Nr 5, poz. 61). Rozstrzygnięto w tym akcie, że: opisowi i wartościowaniu podlega każde stanowisko pracy, wartościowanie przeprowadza zespół powołany w urzędzie (a w przypadku dyrektora generalnego zespół zewnętrzny powołany przez Szefa Służby Cywilnej), wartościowania dokonuje się przy wykorzystaniu metody analityczno-punktowej, zaś ustalanie hierarchii stanowisk w zakresie stopnia skomplikowania, wymagań i odpowiedzialności dokonywane jest metodą porównywania kolejnych par stanowisk (tzn. porównywania danego stanowiska z każdym innym znajdującym się w zbiorze podlegającym wartościowaniu w danej jednostce). Na opis stanowiska składają się w szczególności: zestawienie głównych zadań realizowanych na tym stanowisku, wykaz upoważnień i pełnomocnictw przypisanych do tego stanowiska, ocena złożoności zadań i wymagań (dotyczących kreatywności, samodzielności i inicjatywy), określenie zakresu kontaktów zewnętrznych, wykaz czynników utrudniających wykonywanie zadań, wymagane kompetencje (m.in. w zakresie wykształcenia, przeszkolenia, szczególnych uprawnień, znajomości języków obcych, wiedzy i innych kompetencji) i doświadczenie (długości i rodzaju zatrudnienia). W przypadku wyższych stanowisk w służbie ustala się w opisie: liczbę podległych zespołów lub pracowników, cel istnienia tego stanowiska oraz kluczowe obszary odpowiedzialności (m.in. w sferze zarządzania ludźmi i finansami oraz kontaktów zewnętrznych). Poszczególne opisy podlegają standaryzacji z uwagi na zawartość treściową i są powiązane z określonymi wartościami punktowymi. Mechanizm ten pozwala w sposób względnie obiektywny ustalić minimalne wymagania zapewniające prawidłowe wykonywanie pracy na wartościowanym stanowisku pracy, a w konsekwencji – po ustaleniu w jakim zakresie owe wymagania spełnia dana osoba – daje podstawy do określenia przydatności tej osoby do zajmowania tego stanowiska. Nie ulega jednak wątpliwości, że jest on dość skomplikowany i pracochłonny, co może stanowić barierę w jego praktycznym stosowaniu.

Jednym z kierunków polityki administracyjnej w obszarze kadr administracyjnych jest odchodzenie do tradycyjnego rozumienia zadań związanych z prowadzeniem dokumentacji kadrowej i **uruchamianie strategicznych mechanizmów zarządza zasobami ludzkimi** (Rostowski 2012). Narzędziem mającym pomóc w zarządzaniu kadrami w urzędach administracji rządowej jest zarządzenie nr 3 Szefa Służby Cywilnej z dnia 30 maja 2012 r. w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej (www.dsc.kprm.gov.pl). Określono w nim obowiązkowe i fakultatywne standardy w obszarze: organizacji zarządzania zasobami ludzkimi, naboru i wprowadzenia do pracy, motywowania, rozwoju i szkolenia, rozwiązania stosunku pracy. Celem wydania tego dokumentu, w którym szczegółowo określono zasady i procedury postępowania w różnych kwestiach dotyczących stosunków pracy w urzędzie oraz ustalono obowiązki poszczególnych osób (głównie dyrektorów generalnych, dyrektorów komórek do spraw kadr oraz osób kierujących pracownikami), jest efektywne wspieranie realizacji misji i celów urzędu. Uwzględniono m.in. kryteria przyznawania nagród w urzędzie, niematerialne narzędzia motywacyjne, monitorowanie jakości obsługi klienta, problemy godzenia obowiązków zawodowych z życiem prywatnym i rodzinnym, zasady i narzędzia zarządzania wiedzą, metody i techniki selekcyjne, procedury antymobbingowe. Jako jeden z celów wydania zarządzenia wskazano też przyczynienie się do podwyższenia poziomu satysfakcji i zadowolenia pracowników urzędu. Jest to istotne, gdyż dotyczy zaniedbywanych zwykle pozapłacowych motywacji poprawy działania urzędników, które jak pokazują badania mogą mieć istotne znaczenie w poprawie jakości działania instytucji publicznych (Lenik 2012). Na uwagę zasługuje, że treści pomocne w praktycznym stosowaniu ustalonych zasad zarządzania kadrami przyniosły wydawnictwa upowszechniane przez Szefa Służby Cywilnej (*Przegląd Służby Cywilnej*, wydanie specjalne nr 2 z 2012 r.), zaś proces wdrażania zarządzenia poddany został monitorowaniu i ocenie (*Raport. Monitoring wdrożenia standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej*, grudzień 2013, www.dsc.kprm.gov.pl).

W sprawach jakości kadr administracji coraz większe znaczenie przywiązuje się do **kondycji etycznej urzędników**. W doktrynie ocenia się, że nie da się rozwiązać wszystkich spraw przy pomocy prawa urzędniczego i rozwiązań organizacyjnych. Standardy etyczne muszą być obecne nie tylko w treści prawa, ale powinny one także mieć swoje umocowanie w świadomości urzędników. Coraz częściej podkreśla się, że między zachowaniem legalnym i nielegalnym znajduje się przestrzeń, w której nieustannie dochodzi do wyboru między zachowaniami przyzwoitymi i nieprzyzwoitymi, zgodnymi z uznanym systemem wartości i ów system naruszający (Bogucka, Pietrzy-

kowski 2009; Kulesza, Niziołek 2010; Sowiński 2012). Na tym tle pojawia się kategoria etyki zawodowej pracownika administracji publicznej oraz kształtowane są instrumenty mające na celu wzmocnienie infrastruktury etycznej administracji publicznej. Niezależnie od innych funkcji kształtowane w tej dziedzinie rozwiązania mają sprzyjać ograniczeniu zagrożeniom konfliktem interesu w administracji.

Jednym z narzędzi mających poprawić kondycję etyczną urzędników są **kodeksy etyczne** oraz wzory dobrych praktyk, które pojawiają się w zasobie dokumentów kierowanych do urzędników. W przypadku służby cywilnej, zgodnie z delegacją ustawową, wytyczne w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz zasady etyki korpusu służby cywilnej określił w drodze zarządzenia Prezes Rady Ministrów. W urzędach administracji państwowej funkcjonujących poza strukturami rządowymi oraz w urzędach samorządu terytorialnego opracowywane są kodeksy etyczne na użytek poszczególnych urzędów.

W obowiązującym obecnie Zarządzeniu Nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej (M.P. z 2011 r. Nr 93, poz. 953), które zastąpiło wcześniejsze regulacje z 2002 r., **do zasad służby cywilnej zaliczono** w szczególności zasady: legalizmu, praworządności i pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji publicznej; ochrony praw człowieka i obywatela; bezinteresowności; jawności i przejrzystości; dochowania tajemnicy ustawowo chronionej; profesjonalizmu; odpowiedzialności za działanie lub zaniechanie; racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi; otwartości i konkurencyjności naboru. Jako **zasady etyki korpusu służby cywilnej** wymieniono zasady: godnego zachowania, służby publicznej, lojalności, neutralności politycznej, bezstronności, rzetelności. W zarządzeniu do każdej z wymienionych zasad przypisano w sposób ogólny i przykładowy ich implikacje w sferze właściwego i godnego zachowania się członka korpusu służby cywilnej podczas wykonywania zadań. W związku z przyjęciem wspomnianego zarządzenia, którego treść została wypracowana w ramach dyskusji publicznej, Irena Lipowicz, Rzecznik Praw Obywatelskich, zauważyła, że: „Współcześnie rola kodeksów etycznych obowiązujących funkcjonariuszy publicznych jest powszechnie uznawana z powodu wypełnianej przez nie funkcji dookreślenia przepisów prawnych, na gruncie których operują i podejmują decyzje urzędnicy. Wyznaczenie kodeksowymi postanowieniami etycznymi jasnych i transparentnych reguł postępowania, ułatwiających interpretację konkretnych sytuacji występujących w codziennej aktywności urzędniczej, zapobiega dowolności i arbitralności władzy publicznej. Administracja publiczna

działająca wedle reguł zawodowej etyki buduje w ten sposób tak potrzebne w systemie demokratycznym zaufanie pomiędzy obywatelami a państwem i jego organami. Nowy kodeks powinien pomóc pracownikom i urzędnikom służby cywilnej dokonywać właściwych wyborów w sytuacjach niewystarczająco bądź niejednoznacznie opisanych przez prawo” (*Przegląd Służby Cywilnej*, wydanie specjalne nr 1 z 2011 r., s. 39).

Liczne rozwiązania dotyczące zasad zatrudnienia w służbie cywilnej uwzględniono w **regulacjach dotyczących pracowników samorządowych**. Dotyczy to m.in. otwartej i konkurencyjnej rekrutacji, służby przygotowawczej, pierwszej oceny, regularnych ocen okresowych oraz warunkowego dopuszczenia do zatrudnienia osób bez polskiego obywatelstwa. Podjęto też próbę przeniesienia rozwiązań dopuszczających zatrudnienie (w ustawowo określonej maksymalnej liczbie) doradców politycznych przez osoby wykonujące zadania organów wykonawczych w gminie, powiecie i województwie. Krytyka publiczna tego ostatniego rozwiązania spowodowała, że jest to w dużej mierze regulacja martwa. Argumentacja, że może to być rozwiązanie powstrzymujące przed zatrudnianiem w urzędach samorządowych osób z pominięciem procedur otwartego i konkurencyjnego naboru, okazała się mniej nośna niż ocena, że będzie to stanowiło dodatkowe koszty administracji.

Potrzeba zwiększenia elastyczności rozwiązań i poprawy mobilności kadr administracji

Polskie rozwiązania dotyczące służby cywilnej w administracji rządowej (Itrich-Drabarek 2012) konstruowane były po przełomie 1989 r. (podobnie jak wcześniej w 1922 r., zob: *Służba cywilna w Polsce...*, 2012) przede wszystkim pod wpływem ukształtowanego we Francji modelu awansowego (zwanego też modelem kariery lub modelem zamkniętym), w którym akcentowana jest stabilność kadr, awans jest możliwy w trybie przemieszczania się po kolejnych szczeblach hierarchii biurokratycznej, o zajmowanym stanowisku decyduje w dużym stopniu przynależność do określonego korpusu i staż pracy, zaś cały system kadr, w tym system wynagradzania, jest mało elastyczny i mobilny. W mniejszym stopniu przy kształtowaniu polskich rozwiązań sięgano po wzory wypracowane w Anglii w ramach pozycyjnego systemu służby cywilnej (zwanego też systemem stanowisk lub systemem otwartym), w którym istnieje możliwość zajęcia wyższego stanowiska bez wcześniejszego zatrudnienia na stanowisku niższym w hierarchii, ma miejsce większa elastyczność w zakresie awansów i wynagrodzenia, zaś jedną z zasad jest zatrudnienie na

kontrakty czasowe lub zadaniowe (Itrich-Drabarek 2010, Rydlewski 2006, tenże 2007).

Zasygnalizowana wyżej prawidłowość powoduje, że **polski system służby cywilnej jest mało elastyczny** i tym samym niedostatecznie przygotowany do uwzględnienia szybko zmieniających się wyzwań, zaś w sferze ocen i wynagradzania względy formalne (m.in. staż i status służbowy) przeważają nad uwarunkowaniami bezpośrednio wynikającymi z aktywności bieżącej urzędników. Nie ulega wątpliwości, że niezbędne jest poszukiwanie regulacji, w których wykorzysta się odpowiednio rozwiązania *flexicurity*, obejmujące m.in. umowy kontraktowe oraz mechanizmy uczenia się przez całe życie i wzmacniania mobilności.

W kontekście szybko zachodzących zmian, które tworzą liczne nowe wyzwania dla administracji, obciążenie systemowe stanowi relatywnie **mała mobilność kadr urzędniczych**. Jedną z jej przesłanek są zróżnicowane warunki zatrudnienia przewidziane w ustawie z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (tj. Dz. U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953 z późn. zm.) oraz w ustawach z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej oraz o pracownikach samorządowych. Różnice są w tym przypadku, mimo podejmowanych prób zbliżenia standardów zatrudnienia, tak duże, że w znacznym stopniu ograniczają mobilność poziomą kadr administracji i utrudniają przemieszczanie się pracownika między różnego rodzaju urzędami administracji publicznej. Ograniczenia mobilności pionowej odnaleźć można także bez trudu w samej ustawie o służbie cywilnej z 2008 r. Próby ograniczenia tego obciążenia odnaleźć można w przypadku obsady wyższych stanowisk w służbie cywilnej, gdzie dopuszczono objęcie takiego stanowiska przez osobę, która nie miała wcześniej doświadczeń zawodowych w służbie cywilnej. Nadal jednak nie można zostać urzędnikiem służby cywilnej bez wykazaniem się stażem w charakterze pracownika służby cywilnej. Zasada, że tylko pracownik służby cywilnej może zostać urzędnikiem służby cywilnej jest też złamana w przypadku absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, którzy – po spełnieniu ogólnych wymagań stawianych członkom korpusu służby cywilnej – uzyskują mianowanie na urzędnika służby cywilnej poza postępowaniem kwalifikacyjnym. Nadal jednak przy awansach oraz w strukturze wynagrodzenia zbyt duże znaczenie mają w polskiej administracji publicznej staż pracy i zajmowane stanowisko.

Obraz statystyczny kadr jest najpełniejszy w przypadku służby cywilnej, w ramach której zbierane i analizowane są dane pochodzące ze wszystkich urzędów. O wiele mniej klarowny obraz dotyczy innych segmentów administracji, w tym zatrudnienia w samorządzie terytorialnym, co wiąże się z decentralizacją zatrudnienia. **Brak pełnych danych porównawczych doty-**

czących kadr urzędniczych stanowi sam w sobie problem z punktu widzenia zarządzania zasobami ludzkimi w pozarządowych strukturach administracji publicznej. W istniejącej sytuacji, na podstawie niepełnych danych, zakładać można jednak, że także w tych strukturach występuje, dobrze udokumentowana w przypadku służby cywilnej, **znaczna stabilizacja zatrudnienia**. Według danych zawartych w sprawozdaniu rocznym Szefa Służby Cywilnej za rok 2013 wskaźnik fluktuacji zatrudnienia w służbie wynosił 5,1 proc. Nieznacznie podniósł się on w roku 2014, kiedy wyniósł: 6,2 proc. Przez długi okres rejestrowano znaczne i narastające zainteresowanie zatrudnieniem w administracji (przykładowo na każde wolne stanowisko, które nie było wyższym stanowiskiem w służbie cywilnej, wpłynęło w 2013 r. średnio 36 ofert, z których wymagania formalne spełniało 63 proc. nadesłanych ofert, (*Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej...*, 2013, s. 15). W roku 2014 zarejestrowano powstrzymanie zainteresowania zatrudnieniem w administracji rządowej. O każde wolne stanowisko, które nie było wyższym stanowiskiem w służbie cywilnej, ubiegało się średnio 24 kandydatów, głównie kobiety (70 proc. ogółu ofert). Nie ulega wątpliwości, że swoje znaczenie dla tej zmiany miało prawdopodobnie postępujące zmniejszanie konkurencyjności płacowej zatrudnienia w służbie cywilnej, w związku z zamrożeniem poziomu wynagrodzeń. Na uwagę zasługuje, że wśród kandydatów zgłaszających się do pracy w służbie cywilnej zmniejszyła się liczba osób, które wcześniej w niej nie funkcjonowały. W 2014 r. tylko ok. 3,6 tys. osób (tzn. ok. 61 proc. ogółu osób zatrudnionych w wyniku przeprowadzonych naborów) podjęło po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej. W 2012 r. osoby zatrudnione pierwszy raz w służbie cywilnej stanowiły jeszcze 75 proc., zaś w 2013 r. – 66 proc. wszystkich pracowników zatrudnionych w wyniku naborów (*Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej...*, 2014, s. 23). Korpus urzędniczy staje się w dużej mierze układem zamkniętym. Dla zatrudnienia w administracji charakterystyczne jest długotrwałe (obejmujące niejednokrotnie dominujący okres kariery zawodowej) zatrudnienie na tym samym stanowisku w tym samym urzędzie. W sposób oczywisty prowadzi to do wzrostu alienacji urzędniczej i rutyny oraz do ograniczenia innowacyjności. Widoczna jest **kontynuacja procesu starzenia się korpusu służby cywilnej**. W 2009 udział osób w wieku do 30 lat wynosił 20,3 proc., zaś osób w wieku powyżej 50 lat – 26,9 proc. W 2013 r. udział osób w wieku do 30 lat zmniejszył się w korpusie służby cywilnej do 12,2 proc, natomiast udział osób w wieku powyżej 50 roku życia zwiększył się do 31,7 proc. Pojawiła się też grupa pracowników powyżej 65 roku. Największy odsetek tych osób występował w 2013 r. w urzędach centralnych (2,0 proc.) (*Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej...2013*, s. 15). W roku 2014 zarejestrowano dalszy spadek liczby członków korpusu służby

cywilnej w wieku do 30 lat (do 10,4 proc.) oraz wzrost członków korpusu w wieku powyżej 50 roku życia (32,3 proc., w tym 1,2 proc. powyżej 65 roku (*Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej...*, 2014, zał. 1, wyk. 10).

Stabilizacja zasobu kadrowego administracji znajduje także wyraz w **braku postępów w działaniach zmierzających do ograniczenia liczby urzędników w Polsce oraz racjonalizacji ich struktury**. Na temat wielkości zatrudnienia w administracji nie ma jednej, powszechnie uznanej oceny. Z jednej strony podkreśla się, że: udział urzędników wśród osób zawodowo aktywnych jest w Polsce mniejszy niż w większości innych państw Unii Europejskiej; decentralizacja i zmiany własnościowe w gospodarce mają swoje oczywiste zalety, ale muszą też kosztować; stale wzrasta ilość zadań stawianych administracji w ramach przepisów prawa oraz związanych z aktywnym członkostwem w Unii Europejskiej; nowe standardy jakościowe administracji wymuszają zwiększenie zatrudnienia. Z drugiej zaś strony słyszy się oceny, że: nad wzrostem zatrudnienia w administracji nikt w istocie nie panuje; wszyscy muszą oszczędzać, tymczasem – wbrew zapowiedzi budowania taniego państwa – koszty i wielkość kadr administracji rosną; więcej urzędników to więcej mitręgi biurokratycznej, która generuje bez merytorycznego uzasadnienia znaczne koszty społeczne; modernizacja administracji (m.in. e-administracja) powinna ze swojej istoty ograniczać zatrudnienie. Przy podejmowaniu w tym miejscu tego problemu nie chodzi rzecz jasna o uleganie demagogicznym ocenom dotyczących rozmiarów polskiej administracji. Warto natomiast zauważyć, że niezbędne jest: ścisłe powiązanie wprowadzania nowych rozwiązań normatywnych, organizacyjnych i funkcjonalnych z ograniczaniem zatrudnienia w administracji; uzależnienie finansowania poszczególnych zmian od przewidywanych skutków w zakresie wielkości zatrudnienia w administracji; monitorowanie (w tym ramach ewaluacji *ex post*) i rozliczanie, faktycznie osiągniętych wyników widzianych w kontekście potrzeby ograniczenia zatrudnienia w administracji. Ocenic trzeba, że napięcia w finansach publicznych są szansą dla racjonalizacji zatrudnienia w administracji publicznej w Polsce. Ograniczanie zatrudnienia jest niezbędne i wymaga skoordynowanych działań systemowych, musi być traktowane jako zadanie ciągłe (a nie jednorazowa akcja) i mieć charakter merytoryczny (to nie jest zadanie o charakterze księgowym lecz problem zarządzania zasobami ludzkimi, organizacji i zakresu obowiązków i kompetencji państwa oraz samorządu terytorialnego, a także prywatyzacji zadań i funkcji administracji).

Racjonalizacja zatrudnienia w administracji jest w Polsce zadaniem trudnym z powodu braku minimum zgodności głównych sił politycznych w sprawie modelu aktywności państwa (wizja zadań administracji jest przedmiotem sporu), ułomnego modelu zarządzania kadrami (dywersyfikacja i brak koor-

dynacji w sferze finansowej i funkcjonalnej), małej elastyczności i dominacji rozwiązań sztywnego modelu kariery zawodowej (preferencja dla awansu i stabilizacji przez status i staż), braku mechanizmów przepływów w ramach rozczłonkowanego i mającego cechy zbioru (a nie systemu) korpusu urzędników publicznych: rządowych (w tym w ramach służby cywilnej), państwowych poza urzędami rządowymi i samorządowych. Próba mechanicznego rozwiązania problemu wielkości kadr administracji, która podjęta została w ustawie z 16 grudnia 2010 r. o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych w latach 2011–2013, nie powiodła się w związku z uznaniem (na wniosek Prezydenta RP) przez Trybunał Konstytucyjny jej przepisów za niezgodne z konstytucją (wyrok z dnia 14 czerwca 2011 r., sygn. akt Kp 1/11, M. P. z 2011 r. Nr 57, poz. 577). Trybunał uznał, że ustawa dopuszczając wypowiedzenie stosunków pracy zatrudnionym na podstawie mianowania urzędnikom służby cywilnej na podstawie pozaustawowych kryteriów narusza w sposób kwalifikowany normy konstytucyjne i nie uwzględnia przy tym specyfiki korpusu służby cywilnej, a przede wszystkim statusu mianowanych urzędników tego korpusu. Nie ulega wątpliwości, że w tych sprawach nadal nie są dostatecznie wykorzystane doświadczenia innych państw, które obejmują m.in. wprowadzenie limitów redukujących rekrutację na zwalniane stanowiska, systemowe zmniejszanie liczny etatów, zamrażanie wynagrodzenia, przesunięcia etatów między poszczególnymi urzędami, które ma zmierzać do zwiększenia efektywności funkcjonowania administracji oraz uruchamianie programów wspierających zwalnianych pracowników w poszukiwaniu nowych miejsc pracy poza sektorem administracji publicznej (Pietrasieński 2011, s. 11 i nast.).

W kontekście zasad zarządzania zasobami ludzkimi w administracji negatywnie ocenić trzeba fakt, że **wynagrodzenia urzędników mają charakter sztywny**, a ich wysokość jest uzależniona przede wszystkim od zajmowanego stanowiska oraz różnych innych uwarunkowań, w tym stażu pracy i posiadanego stopnia służbowego, które nie wiążą się bezpośrednio z intensywnością i jakością pracy w okresie, którego wynagrodzenie dotyczy. Formalnie w strukturze wynagrodzeń przewidziane są: dodatek zadaniowy za wykonywanie dodatkowych, powierzonych mu przez pracodawcę zadań na okres wykonywania tych zadań, a także nagrody za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej (przyznawane ze specjalnie utworzonego w tym celu funduszu nagród, który wynosi 3 proc. planowanych wynagrodzeń i pozostaje w dyspozycji dyrektorów generalnych urzędów, którzy mogą zwiększać ten fundusz w miarę posiadanych środków). W praktyce dodatki zadaniowe i premie uznaniowe, których wysokość waha się wokół 9 proc. całości wynagrodzeń

(Kaczmarek 2013), nie wpisują się w szerszą politykę kadrową i są wykorzystywane w minimalnym stopniu jako dodatkowe narzędzia wspierające efektywne zarządzanie zasobami ludzkimi w urzędzie oraz instrument zwiększania motywacji i zaangażowania pracowników do realizacji zadań. Dzieje się tak w dużej mierze w wyniku braku bieżącego wartościowania pracy oraz tradycji wpisywania formalnie zmiennych składników wynagrodzenia do stale wypłacanych wynagrodzeń. Kierujący zespołami urzędniczymi unikają w ten sposób dodatkowej pracy i napięć związanych z różnicowaniem wysokości tych części wynagrodzenia. Pozytywnym odstępstwem od tej prawidłowości jest sytuacja w administracji skarbowej.

Istnienie rozwiązań systemowych w dziedzinie poprawy profesjonalizmu i jakości działania kadr administracji publicznej jest już samo w sobie wartościowe. Ostatecznie jednak o faktycznym znaczeniu tych rozwiązań **przesądza praktyka** ich wykorzystania. Można w tym przypadku odnaleźć sygnały pozytywne, takie jak dobra ocena mechanizmów służby cywilnej w ramach kontroli przeprowadzonej przez NIK w 2011 r., która zdecydowanie odbiega od negatywnych ocen z lat poprzednich (*Informacja o wynikach kontroli. Funkcjonowanie służby cywilnej w ramach obowiązujących regulacji prawnych*, Warszawa 2012). W przypadku analizy stopnia wprowadzania nowych rozwiązań normatywnych i systemowych do praktyki pojawiają się też okoliczności, które nakazują przy ocenach przyjąć niejednokrotnie postawę krytyczną. Podstawową z tych okoliczności są utrzymujące się złe oceny społeczne dotyczące administracji publicznej i kontaktów z urzędami. Jako taki sygnał potraktować też trzeba ustalenia NIK-u zebrane w trakcie przeprowadzonych kilkakrotnie kontroli w zakresie naboru do pracy w urzędach samorządu terytorialnego. Kontrole te pokazały, że sposób przeprowadzania naborów pracowników w urzędach nie stwarzał równych szans wszystkim ubiegającym się o zatrudnienie w administracji samorządowej i nie gwarantował wyboru najlepszych kandydatów, gdyż: ignorowano ustawowy obowiązek obsadzania stanowisk urzędniczych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru, obchodzono przepisy poprzez zatrudnianie osób na podstawie umów cywilnoprawnych, zwlekano z przeprowadzeniem naboru, stwarzano pozory stosowania otwartego i konkurencyjnego naboru poprzez ustalanie kryteriów nieadekwatnych do zadań realizowanych na obsadzanych stanowiskach, za to odpowiadających kwalifikacjom preferowanych osób (Nowaszczuk 2014). Z innych analiz wynika, że jednym ze sposobów obchodzenia otwartej i konkurencyjnej rekrutacji jest nadużywanie zatrudnienia w ramach awansu wewnętrznego. Sprawy naboru do pracy nie są jedynym problemem nakazującym z dystansem podchodzić do faktycznych wyników obowiązywania zasługujących na pozytywną ocenę regulacji normatywnych.

Dla przykładu trudno nie stawiać sobie pytań o skuteczność procedur ocen okresowych, w których oceny negatywne są wyjątkiem. Można w tej sprawie rzecz jasna być optymistą, jak Szef Służby Cywilnej, która w swoim sprawozdaniu ocenia, że „Przyczyny dużej liczby ocen na najwyższych poziomach można upatrywać w dobrze wypracowanym i sprawnie działającym systemie weryfikacji pracowników w służbie cywilnej (otwarty i konkurencyjny nabór, służba przygotowawcza, pierwsza ocena). W efekcie, w służbie cywilnej zostają tylko najlepsi – wyselekcjonowani i sprawdzeni pracownicy” (*Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej...*, 2014, s. 26). Można jednak w tej sytuacji rozważyć pytanie postawione przez Radosława Hankiewicza: „Cóż z tego, że oceny okresowe przebiegły zgodnie z ustawą i rozporządzeniem i że cała dokumentacja jest z formalnego punktu widzenia sporządzona poprawnie, skoro w urzędzie powszechna jest opinia, że oceny są fikcją i niczemu nie służą?” (Hancewicz 2014).

Na uwagę zasługuje, że w przeprowadzonej analizie SWOT stanu służby cywilnej w 2014 r., szef tej służby oceniła już w swoim słowie przewodnim, że „Choć w 2014 r. odnotowaliśmy wiele pozytywnych zjawisk, to słabe strony i zagrożenia przeważały nad mocnymi stronami i szansami” (*Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej...*, 2014). Jako główne słabe strony uznała równocześnie: niski poziom społecznego zaufania do administracji; niską konkurencyjność placową służby cywilnej, w szczególności w urzędach administracji zespolonej i niezespolonej; skomplikowane procedury zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej; nadmiernie rozbudowany system sprawozdawczy; zróżnicowany stan systemów zarządzania w urzędach. Jako zagrożenia zidentyfikowane zostały: pogłębiający się – na skutek zamrożenia wynagrodzeń – spadek konkurencyjności placowej służby cywilnej w stosunku do innych segmentów rynku pracy, w tym do pozostałych segmentów administracji publicznej; spadające zainteresowanie pracą na stanowiskach w służbie cywilnej wymagających wysokich, specjalistycznych kwalifikacji; spowolnienie procesu profesjonalizacji służby cywilnej w związku z utrzymującą się tendencją ograniczania limitu mianowań; pogłębiający się proces starzenia się korpusu służby cywilnej; wyłączanie z korpusu służby cywilnej różnych grup pracowników administracji rządowej. Do mocnych stron zakwalifikowano: różnorodność obszarów, w których funkcjonuje służba cywilna (duża liczba ekspertów w różnych dziedzinach); transparentność (otwarty i konkurencyjny nabór, dostępność aktualnych i różnorodnych danych o stanie służby cywilnej i prowadzonej działalności); duży potencjał urzędów do implementowania nowych i doskonalenia już funkcjonujących rozwiązań. Szanse upatrywane są w tej ocenie w: wykorzystaniu środków europejskich przy realizacji projektów wzmacniających potencjał polskiej administracji rządowej; wykorzy-

stanie potencjału urzędów do dzielenia się wiedzą (tamże, 7). Ważne jest, że z tą oceną powiązano w referowanym sprawozdaniu kierunki, instrumenty działań naprawczych oraz kryteria ewaluacyjne. Zwraca uwagę w pierwszej kolejności projekt działań zmierzających do poprawy umiejętności urzędów i urzędników w dziedzinie komunikacji społecznej, uproszczenia procedur zarządzania zasobami służby cywilnej oraz wzmocnienia zainteresowania pracą w urzędach przez obecnych studentów.

4.4. Polityka ograniczania zagrożeń konfliktem interesu oraz wzmocnienia przejrzystości, rzetelności, bezstronności i odpowiedzialności administracji publicznej

Z polityką kadrową w administracji ściśle wiąże się kwestie dotyczące wzmocnienia gwarancji rzetelności, bezstronności i odpowiedzialności administracji. W tych sprawach podstawowe znaczenie w polityce administracyjnej uzyskują rozwiązania dotyczące konfliktu interesu, przebiegu procesów decyzyjnych w instytucjach publicznych, dostępu do informacji publicznej, kontroli zewnętrznej oraz odpowiedzialności administracji (traktowanej jako całość) i poszczególnych urzędników za swoje działania. W Polsce dokonano po 1989 r. we wszystkich tych obszarach licznych zmian w prawie i w praktyce działania, co w dużej mierze zbliżyło sytuację do standardów obowiązujących w innych demokratycznych państwach prawa. Poniżej przedstawiam kilka uwag, które – podobnie jak w innych fragmentach tego rozdziału – są wyłącznie propozycją systemowej rekonstrukcji głównych zagadnień i nie mają intencji szczegółowej analizy poszczególnych z nich.

W sprawach konfliktu interesu na uwagę zasługuje przede wszystkim fakt, że w odniesieniu do kadr administracji publicznej przyjęto w sprawie blokowania patologicznych następstw tego zjawiska szerokie rozumienie zagrożeń oraz kierunków interwencji. Przypomnieć wypada, że istota konfliktu interesu w przypadku pracowników publicznych związana jest ze stałą koniecznością wyboru przez nich między osobistymi lub grupowymi interesami, poglądami i przekonaniem a interesem publicznym. W takiej sytuacji istnieje niebezpieczeństwo, że pracownik publiczny dokona wyboru polegającego na realizacji celów partykularnych ze szkodą dla interesu wspólnego. W przypadku pracownika administracji publicznej może to prowadzić do wykorzystywania zasobów: materialnych, organizacyjnych, logistycznych, kadrowych lub autorytetu administracji publicznej dla celów partykularnych.

Może spowodować to też wykorzystywanie pozycji procesowej do celów partykularnych w sposób naruszający zawodowe, rzetelne, bezstronne wykonywanie zadań państwa w urzędach administracji publicznej. W sytuacji skrajnej może skutkować przestępczym naruszeniem prawa, np. w ramach zachowań korupcyjnych.

Rozwiązania systemowe, które mają blokować niebezpieczeństwo uwikłań funkcjonariuszy publicznych w sytuacji konfliktu interesów, są ukierunkowane na wyraźne oddzielenie zakresów aktywności i interesów o charakterze prywatnym i publicznym oraz na wyodrębnienie sfery politycznej i administracyjno-urzędniczej, a także poddanie reglamentacji stosunków między obu tymi sferami. Rozwiązania te, jak np. zasady finansowania działalności politycznej, niejednokrotnie w pierwszym oglądzie nie dotyczą bezpośrednio administracji. Stają się jednak takimi w kontekście działań zmierzających do zagwarantowania neutralności politycznej administracji.

W relacjach między administracją i jej otoczeniem, które mają podstawowe znaczenie dla ograniczania zagrożeń konfliktem interesu, wskazać trzeba w szczególności:

- po pierwsze – czytelne regulacje stosunków między biznesem, polityką i administracją, w tym przede wszystkim w zakresie finansowania partii i działalności politycznej oraz transferu środków publicznych do polityki;
- po drugie – uporządkowanie dziedziny lobbingu, w sposób, który ma gwarantować reprezentatywność opinii i równy dostęp grup interesu do procedur decyzyjnych w strukturach rządowych i samorządu terytorialnego, w tym rejestrowanie podmiotów prowadzących zawodową działalność lobbingową;
- po trzecie – wyodrębnienie i poddanie specjalnym regulacjom dziedziny zamówień publicznych, co ma prowadzić do obiektywizowania wyborów dokonywanych przez podmioty rządowe i podmioty samorządu terytorialnego w trakcie kontraktowania usług i dokonywania zakupów towarów, sprzętu i usług na potrzeby administracji;
- po czwarte – ograniczanie liczby uznaniowych koncesji i pozwoleń wydawanych przez podmioty administracji; po piąte – deregulację niektórych dziedzin poddanych dotychczas reglamentacji administracyjnej (zob. np. ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców, Dz. U. z 2011 r. Nr 106, poz. 622 z późn. zm.).

W sferze administracyjnych procesów decyzyjnych podstawowe znaczenie dla działań ukierunkowanych na ograniczenie zagrożeń konfliktem interesu uzyskują regulacje, które mają wzmocnić przejrzystość, rzetelność i obiektyw-

ny charakter tych procesów. Dotyczy to w szczególności: kodyfikacji zasad postępowania, standaryzacji procedur, ograniczania uznaniowości, zagwarantowania dostępu do informacji publicznej oraz stosowanie zasady wyłączenia z decydowania (z własnej inicjatywy lub na wniosek strony) osoby, która z uwagi na swój osobisty lub rodzinny interes może w danej sprawie być zagrożona konfliktem interesu. Praktyka wdrażania tych regulacji nie jest łatwa, gdyż wiąże się ona często z konfliktem wartości i interesów.

Zauważmy tytułem przykładu, że liczne priorytetowe zadania skłaniają niejednokrotnie do sięgania po **specjalne tryby postępowania**, które – uzasadniając to najczęściej ważnym interesem wspólnym – z reguły osłabiają pozycję strony stosunku administracyjnego w relacji do administracji oraz zmniejszają przejrzystość procesów decyzyjnych. Ogranicza to znaczenie ogólnej kodyfikacji postępowania administracyjnego. Wydaje się w związku z tym potrzebna bardziej skuteczna reglamentacja w zakresie możliwości wykorzystywania specjalnych trybów postępowania. Nie ulega jednak wątpliwości, że ten obszar spraw w sposób naturalny będzie przedmiotem konfliktów interesów również w przyszłości.

Liczne problemy pojawiają się też we wdrażaniu działań zmierzających do **zwiększenia dostępu do informacji publicznej**. Nie ulega wątpliwości, że informacja publiczna traktowana jest współcześnie jako jedno z najważniejszych narzędzi poprawy rzetelności i sprawności działań administracji oraz budowania podstaw społeczeństwa obywatelskiego (Cieślak 2013; Rydlewski, Szustakiewicz, Gołat 2012a; Zaręba 2009). Administracja publiczna jest miejscem zgromadzenia największego zasobu informacji o różnym statusie (Fajgielski 2007), co nadaje problemom dostępu do tych informacji wymiar praktyczny i skłania do poświęcenie tej kwestii nieco więcej uwagi. Zacząć trzeba od przypomnienia, że kierunek zmian w tej dziedzinie jest wyraźny i został wyznaczony przez ocenę, że **w ramach koncepcji rządzenia otwartego** powinno sukcesywnie następować zwiększanie dostępu do informacji w administracji publicznej. Zauważyć jednak trzeba równocześnie, że dostęp do informacji publicznej znajduje się niejednokrotnie w kolizji z zasadami ochrony niektórych informacji objętych tajemnicą państwową (zob. ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, Dz. U. z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 z późn. zm.), handlową lub zawodową, albo też dotyczy informacji ze sfer podlegających specjalnej ochronie (jak np. informacje w zakresie danych osobowych, zob. ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, tj. Dz. U. z 2014, poz. 1182 z późn. zm.). Niejednokrotnie dochodzi w związku z tym do konieczności rozstrzygnięcia konfliktu wartości i krzyżowania się dyspozycji zawartych w różnych normach prawa. Prowadzi to niejednokrotnie do sporów wymagających rozstrzygnię-

cia w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, sądów administracyjnych i powszechnych (Knysiak-Molczyk 2013; Cieślak 2013a, Szustakiewicz 2014). Normy kolizyjne dotyczące tych kwestii stają się same w sobie przedmiotem odmiennych interpretacji. Tylko same normy odsyłające do ustawy o dostępie do informacji publicznej znajdują się w ponad 150 ustawach i rozporządzeniach. Kwestie dostępu do informacji organów publicznych stanowią też, jak to było przedstawione we wcześniejszych fragmentach tej publikacji, przedmiot wiążącego prawa międzynarodowego oraz odgrywających coraz większą rolę w praktyce norm i rekomendacji mających status *soft law*. Znaczna liczba spraw dotyczących dostępu do informacji publicznej, które trafiają do sądów administracyjnych pokazuje, że kwestia ta stanowi problem praktyczny, zaś obowiązujące w tych sprawach przepisy wymagają dalszego doskonalenia (Chmaj, Bidziński, Szustakiewicz 2010).

W Polsce **prawo dostępu do informacji publicznej ma gwarancje konstytucyjne** (Tarnacka 2009, Taczkowska 2014). Zgodnie z ustawą (ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, tj. Dz. U. z 2014 r., poz. 782) podmiotem takiego dostępu jest każda osoba (w tych kwestiach dokonano więc rozszerzenia regulacji konstytucyjnych, które w art. 61 wskazują na uprawnienia obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, zaś każdej osobie gwarantują tylko w art. 74 prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska). Przypomnieć wypada, że – zgodnie z obowiązującymi w Polsce regulacjami – przedmiotem informacji publicznej są wszystkie informacje o sprawach publicznych, które nie są zastrzeżone na podstawie przepisów ustawy. Prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do: uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego; wglądu do dokumentów urzędowych; dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów. Przez dokument urzędowy rozumie się w tym przypadku treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwaloną i podpisaną w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego, w ramach jego kompetencji, skierowaną do innego podmiotu lub złożoną do akt sprawy. Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych, a także ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Obowiązek udowodnienia, że dana informacja jest zastrzeżona, ciąży na podmiotach władz publicznych oraz innych podmiotach wykonujących zadania publiczne, które są w posiadaniu tej informacji. Istotne jest, że starający się o dostęp do informacji publicznej

nie musi uzasadniać swojego dążenia i nie wolno żądać od niego wykazania interesu prawnego lub faktycznego w danej sprawie.

Specyficzna sytuacja występuje **w przypadku informacji o osobach pełniących funkcje publiczne**, mających związek z pełnieniem tych funkcji. Jak zauważył to Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu do wyroku z dnia 20 marca 2006 r.: „sfera chronionej prywatności pozostaje niejednokrotnie w związku z informacjami odnoszącymi się do działalności organów publicznych. Wyraźną tendencją charakterystyczną dla orzecznictwa i regulacji europejskich jest w tym względzie dążenie do zagwarantowania możliwie szerokiego dostępu do informacji publicznych, ponieważ stanowi on istotną gwarancję transparentności życia publicznego w demokratycznym państwie. Uznaje się w konsekwencji, że prywatność osób pełniących funkcje publiczne, pozostając pod ochroną gwarancji konwencyjnych (zwłaszcza art. 8 europejskiej Konwencji), może podlegać ograniczeniom, które co do zasady znajdować mogą usprawiedliwienie ze względu na wartość, jaką jest jawność i dostępność informacji o funkcjonowaniu instytucji publicznych w państwie demokratycznym. Wartość ta związana z transparentnością życia publicznego nie może prowadzić do całkowitego przekreślenia i zanegowania ochrony związanej z życiem prywatnych osób wykonujących funkcje publiczne. Osoby wykonujące takie funkcje z momentem ich podjęcia muszą zaakceptować szerszy zakres ingerencji w sferze ich prywatności niż w wypadku innych osób” (Sygn. akt K 17/05).

W ustawach przewidziano **różne tryby dostępu do informacji publicznej**. Podstawowe znaczenie ma uzyskiwanie tego dostępu bez wniosku (Bednarczyk 2008). Udostępnianie następuje w drodze: ogłaszania informacji publicznych, w tym dokumentów urzędowych, w Biuletynie Informacji Publicznej (urzędowym publikatorze teleinformatycznym, w postaci ujednoczonego systemu stron w sieci teleinformatycznej); w drodze wyłożenia lub wywieszenia w miejscach ogólnie dostępnych i przez zainstalowane w tych miejscach urządzenia; wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów i udostępniania materiałów, w tym audiowizualnych i teleinformatycznych, dokumentujących te posiedzenia; zamieszczenia w centralnym repozytorium lub też na wniosek osoby zainteresowanej (na zasadach określonych oddzielnie w ustawie i wówczas jeśli informacja nie została już wcześniej udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub centralnym repozytorium, zob. Jabłoński 2009). Z myślą o dostępie do informacji tworzone są liczne rejestry publiczne (Stawecki 2005). Centralne repozytorium prowadzone jest przez ministra właściwego do spraw informatyzacji. Repozytorium jest powszechnie dostępne w sieci teleinformatycznej i zapewnia przeszukiwanie zasobów informacyjnych

według kryterium przedmiotowego i podmiotowego oraz według wybranych elementów metadanych (repozytorium nie obejmuje informacji zawartych w centralnej bazie danych ksiąg wieczystych, Krajowym Rejestrze Karnym, Krajowym Rejestrze Sądowym, elektronicznym katalogu dokumentów spółek, rejestrze zastawów). Istotne jest, że odmowa udostępnienia informacji publicznej i inne rozstrzygnięcia w tych sprawach następują w drodze decyzji administracyjnej i mają do nich zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, zaś do skarg rozpatrywanych w postępowaniach o udostępnienie informacji publicznej stosuje się przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, z późn. zm.). Ustawa stanowi też, że kto, wbrew ciężącemu na nim obowiązkowi, nie udostępnia informacji publicznej, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku. W sposób odrębny uregulowano w ustawie sprawy ponownego wykorzystywania informacji publicznej.

Prawo do informacji publicznych znajduje **gwarancje materialne i funkcjonalne w licznych ustawach**, które zawierają przepisy kreujące i regulujące mechanizmy oraz instrumenty instytucjonalne, proceduralne i kadrowe, bez funkcjonowania, który nie byłoby możliwe korzystanie z tego prawa w praktyce, lub też takie korzystanie byłoby znacznie utrudnione i ograniczone. Przykładem mogą być przepisy:

- ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2006 r. Nr 129, poz. 902, z późn. zm.), która reguluje sprawy udostępniania informacji o środowisku;
- ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.), która określa m.in. zasady jawności działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa;
- ustaw z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej oraz o pracownikach samorządowych, w których zawarto m.in. przepisy gwarantujące dostęp wszystkich zainteresowanych do informacji o wolnych stanowiskach pracy w urzędach i – obok obowiązku dochowania tajemnicy ustawowo chronionej – ustanowiono obowiązek udzielanie informacji organom, instytucjom i osobom fizycznym oraz udostępnianie dokumentów znajdujących się w posiadaniu jednostki, w której pracownik jest zatrudniony, jeśli prawo tego nie zabrania.

Wyodrębnienie sfery politycznej i administracyjno-urzędniczej, a także reglamentacja stosunków między obu tymi sferami, które zakwalifikowano wyżej do gwarancji ograniczenia konfliktu interesu, były już przedmiotem rozważań we wcześniejszych fragmentach tej publikacji. Tu jednak zauważyć

trzeba, że i w tym przypadku pojawiają się problemy praktyczne. Generalna zasada ograniczenia aktywności politycznej urzędników zawodowych znajduje się obecnie poza obszarem poważniejszych sporów teoretycznych. Powszechnie wskazuje się, że zasada ta ma pozytywny wpływ na urzeczywistnianie bezstronności politycznej administracji publicznej. Zwolennicy tej zasady odwołują się do doświadczeń innych państw wypracowanych w ramach rozwiązań służby cywilnej (Rydlewski 2006, Czaputowicz 2008). Przyjmuje się przy tym najczęściej szerokie rozumienie pojęcia neutralności politycznej, czego przykład dała Barbara Kudrycka wskazując, że – jej zdaniem – neutralność polityczną należy rozumieć nie tylko jako zakaz rozstrzygania spraw publicznych „ukierunkowanego własnymi poglądami politycznym”, ale także i że owa neutralność musi być traktowana jako blokada kierowania się „w działaniach służbowych zarówno własnymi poglądami politycznymi, jak też zewnętrznymi wpływami środowiska (np. naciskami przedstawicieli partii politycznych, lobbystów), a nawet poleceniami przełożonych, o ile zdeterminowane są one partykularnymi interesami partyjnymi, a nie interesem publicznym” (Kudrycka 1998, s. 87). Zauważyć jednak trzeba, że w tym przypadku formułowane są też wątpliwości w sprawach szczegółowych. W literaturze odnaleźć można pytania w sprawie relacji między ograniczaniem aktywności politycznej urzędników i konstytucyjnymi prawami oraz wolnościami przysługującymi wszystkim obywatelom, a także oceny, że „ustawowe odwołanie się do zasad neutralności politycznej czy bezstronności nie rozwiązuje wielu wątpliwości” w tych sprawach (Śledzińska-Simon 2010, s. 10), zaś „całkowity zakaz publicznego wyrażania własnych poglądów nie jest (...) konieczny w odniesieniu do całej grupy urzędników służby publicznej, ponieważ jego skutkiem byłoby relegowanie tej grupy do kategorii milczących uczestników służby publicznej” (tamże, s. 311). Można także znaleźć w literaturze pogląd, iż administracja działa w imieniu państwa i na rachunek państwa i „ma zawsze polityczny charakter. Nie da się racjonalnie potwierdzić głoszonego poglądu o neutralności administracji. Każda administracja działa na rachunek konkretnego rządu. Działając, realizuje określone cele polityczne. Nie zdarza się, aby rząd był organem neutralnym” (Zieliński 2013, s. 35-36). Praktyka pokazuje, że w sprawach neutralności politycznej i manifestowania poglądów politycznych przez urzędników zawodowych pojawia się potrzeba analizy konkretnych zachowań. Tylko w ten sposób można przykładowo w przypadku pracownika służby cywilnej pogodzić dyspozycje ustawowe zakazujące manifestowania poglądów politycznych z posiadaniem przez niego prawem przynależności do partii politycznej (skorzystanie z niego jest przecież samo w sobie formą manifestacji poglądów politycznych).

Wyraźnemu oddzieleniu zakresów **aktywności i interesów o charakterze prywatnym i publicznym** służą w polskim porządku prawnym rozbudowane zabezpieczenia mające ograniczać zagrożenie korupcją i innymi patologicznymi następstwami konfliktu interesu, które wprowadzone zostały do **prawa urzędniczego**. Ich elementem stały się zakazy zajmowania przez członków rządu i pracowników rządowych oraz samorządowych takich stanowisk i prowadzenia takiej działalności (w tym aktywności gospodarczej), które mogłyby utrudniać właściwe wykonywanie zadań w imieniu państwa lub samorządu terytorialnego. Urzędnicy zawodowi podlegają ograniczeniom pod względem manifestowania swoich przekonań politycznych, a w przypadku niektórych z nich także przynależności do partii politycznych oraz pełnienia funkcji w związkach zawodowych. Normą stało się systemowe monitorowanie sytuacji materialnej pracowników struktur administracyjnych uczestniczących w podejmowaniu decyzji publicznych. Służą temu: systemy oświadczeń majątkowych i rejestrów korzyści, które w coraz szerszym zakresie mają charakter publiczny; zakazy lub regramentacje dodatkowego zatrudnienia; okresowe ograniczanie możliwości zatrudnienia, po odejściu z urzędu administracji publicznej, w podmiocie gospodarczym, w którego nadzorowaniu i kontrolowaniu dany pracownik uczestniczył lub z którym zawierał kontrakty i umowy. Rygoryzm wspomnianych wyżej ograniczeń wzrasta w przypadku osób na eksponowanych stanowiskach publicznych (Jasiński 2012). W strukturach państwa ukształtowano specjalne **narzędzia instytucjonalne do walki z korupcją**, w tym, utworzone ustawą z dnia 9 czerwca 2006 r., Centralne Biuro Antykorupcyjne stanowiące służbę specjalną do spraw zwalczania korupcji w życiu publicznym i gospodarczym, w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych, a także do zwalczania działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa (tj. Dz. U. z 2014 r. poz. 1411).

Jednym z wymagań stawianych administracji publicznej w modelu demokratycznym jest zagwarantowanie odpowiedzialności za wykonanie przypisanych jej zadań oraz w relacjach z innymi podmiotami i wewnątrz samej administracji. **Odpowiedzialność staje się nieodzowną cechą działania administracji**, zaś jej wzmacnianie jednym z kierunków polityki administracyjnej.

Z odpowiedzialnością wiążą się procedury obejmujące sankcje polityczne, prawne i dyscyplinarne. W doktrynie trwa dyskusja między zwolennikami sytuowania tego zagadnienia w kontekście administracyjnoprawnym lub cywilnoprawnym oraz wiązania jego tylko z działaniami i zaniechaniami nielegalnymi lub także z aktywnością mającą charakter legalny. Nie ma natomiast obecnie wątpliwości, że odpowiedzialność administracji ma podstawowe znaczenie dla realizacji standardów demokratycznego państwa prawa. Istotnym kierunkiem współczesnej polityki administracyjnej staje się

w związku z tym **wzmacnianie gwarancji egzekwowania odpowiedzialności administracji i poszczególnych jej funkcjonariuszy** za bezprawne działania i zaniechania. W tym przypadku chodzi o odpowiedzialność o charakterze zarówno prawnym (w tym odpowiedzialność konstytucyjną, karną, cywilną i dyscyplinarną), jak i politycznym (Duniewska, Stahl 2013; Hauser, Niewiadomski, Wróbel 2010; Dzienis 2006; Parchomiuk 2007; Safian, Matuszyk 2009). Po zmianach prawnych z 2011 r. (zob. ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy za rażące naruszenie prawa; Dz. U. z 2011, Nr 34, poz. 137) podstawą odpowiedzialności materialnej funkcjonariuszy może stać się orzeczenie przez sąd administracyjny o rażącym naruszeniu prawa w związku z beczynnością lub przewlekłym prowadzeniu postępowania administracyjnego, które doprowadziło do konieczności wypłaty odszkodowania przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego (Daniel 2013, s. 186 i nast.).

Punkt wyjścia do ustalania odpowiedzialności stanowi w administracji wzmacnianie jej rozliczalności, czyli – niezależnie od kłopotów terminologicznych towarzyszących polskiemu tłumaczeniu terminu *accountability* (Supernat 2013, s. 35 i nast.) – kształtowanie rozwiązań pozwalających mierzyć, oceniać i przypisać określone zdarzenia zachodzące w administracji konkretnym podmiotom, w tym bezpośrednim uczestnikom (kreatorom) tych zdarzeń.

W świetle prawa międzynarodowego oraz rekomendacji Rady Europy istotne jest w tym kontekście przede wszystkim **zapewnienie ochrony praw jednostek** w stosunkach z władzą publiczną. Jak podkreślają to Zofia Duniewska i Małgorzata Stahl, do przeszłości „odszedł okres, kiedy służalcza rzesza urzędników dysponowała monopolem despotycznej, niczym nieograniczonej władzy, dogodnej w pierwszym rzędzie dla rządzących” (Duniewska, Stahl 2013, s. 20). Zauważyć w związku z tym trzeba, że do systemu prawa w Polsce po 1989 r. wprowadzono liczne regulacje, które mają wspomóc strony stosunków administracyjnych w ich relacji z organami i urzędami administracji publicznej. Przepis art. 77 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r. stanowiący, że każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej, znajduje swoje następstwa w przepisach kodeksu cywilnego oraz w ustawowym wzmocnieniu gwarancji pociągnięcia do odpowiedzialności odszkodowawczej także poszczególnych pracowników administracji publicznej w ustawie z 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy za rażące naruszenie prawa.

W ścisłym związku z dążeniem do zwiększenia gwarancji odpowiedzialności administracji i jej funkcjonariuszy w katalogu przestępstw rodzących odpowiedzialność karną umieszczone zostały **przestępstwa urzędnicze** związane

z: korupcją, przekraczaniem obowiązków, niedopełnieniem obowiązków, poświadczaniem nieprawdy w dokumentach oraz naruszeniem ustalonych w prawie zasad postępowania z informacją uzyskaną w związku z wykonywaniem obowiązków w administracji (w tym w zakresie wiadomości niejawnych, ochrony danych osobowych i udostępniania informacji mających charakter informacji publicznych).

Zauważyć trzeba, że w sprawach dotyczących odpowiedzialności administracji pojawiają się potrzeby nowych regulacji związane ze zmianami systemowymi i podmiotowymi w sferze administrowania. Dotyczy to m.in. konieczności uwzględnienia konsekwencji postępującej decentralizacji, zwiększania się liczby przypadków, kiedy zadanie administracyjne wykonywane jest przez kilka podmiotów związanych umową oraz sytuacji, w których dane zadanie w ramach zlecenia wykonywane jest przez podmiot, który znajduje się poza strukturą klasycznej administracji.

4.5. Polityka prakseologicznego przeorientowania oraz poprawy jakości i efektywności administracji publicznej

W sprawach administracji miary wynikające ze stosowania kryteriów ideologicznych są współcześnie wypierane w państwach demokratycznych przez oceny mające charakter prakseologiczny. Następują **zasadnicze zmiany wymagań stosowanych wobec administracji** i w jej ramach. Obok kryterium legalności i społecznej użyteczności coraz większe znaczenie uzyskują w administracji kwestie sprawności i skuteczności wypełniania założonych celów. W nowych warunkach w ramach polityki administracyjnej podejmowane są w sposób coraz bardziej systemowy kwestie jakości. Jakość przestaje być tylko określoną cechą, ale staje się także zadaniem, przedmiotem systemowych pomiarów, badań i analiz oraz celem świadomie prowadzonych działań. Jest traktowana jako jedna z zasadniczych wartości administracji rozumianej jako organizacja. Nowy status uzyskują kryteria ekonomiczne. Rezerw szuka się w mechanizmach aktywizowania i lepszego zagospodarowania zasobów własnych administracji, między innymi przez zmiany w sferze koordynacji i zarządzania oraz przez sięganie do rozwiązań określanych niekiedy jako *lean government* (koncepcja szczupłego zarządzania), a także w uaktywnianiu potencjału partnerstwa publiczno-społecznego i partnerstwa publiczno-prywatnego. W celu zwiększenia potencjału społecznego administracji wykorzystywane są mechanizmy konsultacji i uzgodnień z podmio-

tami usytuowanymi poza administracją, od postawy których zależne jest powodzenie we wdrażaniu poszczególnych decyzji administracji. Ma miejsce coraz wyraźniejsze zorientowanie zadaniowe administracji i tworzone są mechanizmy budżetu zadaniowego. Upowszechniana jest wielokryterialna ewaluacja przygotowywanych decyzji, prowadzonych działań oraz – co jest szczególnie ważne – uzyskanych wyników.

Tak ukierunkowane działania odnaleźć można także w Polsce, szczególnie w ciągu ostatnich kilku lat, chociaż uzyskane dotychczas efekty nie mogą zadawać w świetle zgodnych ocen opinii publicznej i specjalistów. Istotne jest jednak, że konkretne zamiary intensyfikowania tych działań są – jak to już zostało omówione we wcześniejszych fragmentach tego opracowania – obecne w strategiach rozwojowych na najbliższe kilkadziesiąt lat. Wyraźnym stymulatorem tych działań stały się napięcia w sferze finansowej i gospodarczej, które dały o sobie znać w świecie, w tym także w państwach Unii Europejskiej w ostatnich latach. Istotne znaczenie miały też rekomendacje i oceny prezentowane przez podmioty zewnętrzne, w tym przede wszystkim Unię Europejską i OECD.

Polityka poprawy jakości administracji

Polityka poprawy jakości administracji, której różne aspekty były już prezentowane w poprzednich fragmentach tej książki, stanowi **kluczowy obszar modernizacji administracji**. Dotyka ona bezpośrednio sfery wartości, zasad, rozwiązań normatywnych, instytucjonalnych, funkcjonalnych i kadrowych w administracji. Bez powtarzania dokonanych już w tej książce wcześniej ustaleń, zauważyć trzeba, że w tym przypadku podstawowe znaczenia ma podejście systemowe oraz właściwe dobranie miar i kryteriów wartościowania, a także wykorzystanie potencjału tkwiącego w licznych, stosowanych na świecie, **metodach systemowych projakościowego zarządzania w poszczególnych urzędach i w administracji** rozpatrywanej jako całość (szerzej zob.: Bugdol 2011, Miller 2011 oraz zawarta tam obszerna literatura przedmiotu, a także Buchacz, Wysocki 2008). Doskonaleniu jakości administracji służy wykorzystanie:

- różnorodnych znormalizowanych systemów zarządzania (m.in. w ramach wymagań normy ISO 9001), uniwersalnych modeli samooceny organizacji (takich jak EFQM – European Foundation for Quality Management),
- modeli samooceny opracowanych specjalnie dla administracji (m.in. CAF – Common Assessment Framework),

- systemów zarządzania pro jakościowego (m.in. benchmarkingu – bazującego na uczeniu się przez porównania i identyfikację silnych i słabych stron,
- outsourcingu – zakładającego wyłączenie obsługi niektórych zadań poza struktury administracyjne),
- zasad postępowania (m.in. zasady PDCA – zwanej, od nazwiska twórcy, zasadą Deminga, która zamyka się w cyklu: Zaplanuj–Wykonaj–Sprawdź–Zastosuj).

Szczegółowa analiza wskazanych wyżej mechanizmów doskonalenia jakości oraz opis sposobu ich wykorzystania w innych państwach (zob.: Bugdol 2011, Skierniewicki 2008) wykraczają poza założone ramy tej publikacji, zauważyć jednak trzeba, że polska administracja publiczna, poczynając od końca ostatniej dekady poprzedniego wieku, intensywnie korzysta z niektórych z nich. W pierwszej kolejności dotyczy to standardów ISO 9001 (obecnie jest to norma PN-EN ISO 9001:2009). Szczegółowy obraz zmian w tej dziedzinie odnaleźć można w raportach z prowadzonych na ten temat badań, w tym w ramach projektu „Poprawa zdolności zarządczych w urzędach administracji rządowej” (zob. Skierniewicki 2008) oraz projektu „Diagnoza modelu zarządzania jakością w administracji rządowej” (zob. Kozera 2009). Generalnie ocenić można, że **w coraz większej liczbie urzędów administracji rządowej i samorządowej wdrażane są w Polsce przede wszystkim systemy zarządzania jakością oparte o wymagania normy ISO 9001**. W urzędach sięga się także coraz częściej po inne rozwiązania. Jednym z nich jest system samooceny CAF, który pozwala dokonać przeglądu uwzględniającego równocześnie kryteria dotyczące potencjału (tzn.: przywództwa, polityki i strategii, zarządzania zasobami ludzkimi, partnerstwa i zasobów, procesów i zarządzania zmianą) oraz wyników (w relacjach z klientami, w relacjach z pracownikami, w relacjach społecznych, w kluczowych dziedzinach działalności). Na podkreślenie zasługuje, że wdrażanie rozwiązań z zakresu zarządzania jakością w urzędach administracji uzyskuje znaczne wsparcie ze środków Unii Europejskiej. Nadal jednak są urzędy, w których nie funkcjonują sformalizowane systemy jakości. Zauważyć też należy, że stosunkowo wolno rośnie świadomość znaczenia tego kierunku zmian w środowisku urzędników. I w tej dziedzinie jednak, jak pokazują wyniki prowadzonych badań, sukcesywnie zwiększa się liczba ocen, w których miejsce wątpliwości i przekonania o zbędnych dodatkowych obciążeniach, pojawiają się w tych kwestiach postawy zdrowej konkurencji. Niejednokrotnie można mieć wątpliwości, czy certyfikacje nie stają się celami samymi w sobie, a także czy zawsze przyznawane są one przez wiarygodne podmioty, nie ulega jednak wątpliwości, że audyty (zewnętrzne i wewnętrzne) stanowią w każdym przypadku ważne narzędzie wzmocnienia orientacji pro jakościowej w admi-

nistracji. Kluczowe znaczenie ma fakt, że system certyfikacji upowszechnia w administracji nowe kryterium oceny, jakim jest satysfakcja klienta.

Zgodzić się należy z obserwacjami znawców tej problematyki (zob. m.in. Wysocki 2014, s. 13 i nast.), że wdrażanie systemów zarządzania jakością w urzędach administracji publicznej w Polsce ma zasadnicze znaczenie dla **wzmacniania w tych urzędach myślenia procesowego i osłabiania barier podziałów branżowych** oraz dla zmiany sposobu postrzegania stron stosunku administracyjnego z petentów na klientów usług publicznych i interesariuszy. Owe systemy stanowiły podstawy wdrażania budżetowania zadaniowego, kontroli zarządczej i ewaluacji w polskiej administracji publicznej. Kwestie te są bowiem ze sobą silnie powiązane w rozumieniu funkcjonalnym. Na tym tle pojawia się problem wzajemnego skoordynowania wszystkich pro-jakościowych, proefektywnościowych i proinnowacyjnych form aktywności w administracji. Uzasadniona jest ocena, że od właściwego rozwiązania tego problemu zależeć będą w dużej mierze praktyczne efekty podejmowanych działań modernizacyjnych. Pozytywnie ocenić w tym kontekście trzeba skoordynowane działania podejmowane m.in. w ramach projektu „Doskonalenie standardów zarządzania w administracji rządowej” współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej, które zmierzają do wdrożenia w wybranych urzędach administracji rządowej zintegrowanych systemów zarządzania opartych o normę PN-EN ISO 9001:2009 i – co stanowi dodatkową wartość – powiązanych z certyfikacją Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym (zob. <http://bip.kprm.gov.pl/download/75/13700/opz.pdf>).

Polityka zwiększenia efektywności działania administracji

W uzupełnieniu wcześniejszych uwag dotyczących polityki zwiększania efektywności administracji zwrócić wypada uwagę także na **koncepcję szczupłej administracji**. Zdaje się ona być w przypadku administracji w Polsce dość słabo wykorzystanym narzędziem. Nawiązuje ona do założeń *lean management*, wypracowanych na podstawie analizy ponadprzeciętnej efektywności systemu zarządzania koncernu Toyota. Jest to trwała zmiana kultury organizacyjnej, sposobu myślenia i postępowania, która ma na celu dostarczenie klientowi oczekiwanej przez niego wartości przy wykorzystaniu jak najmniejszej ilości zasobów (zob.: Grycuk 2011, tam też literatura dotycząca tego zagadnienia). W pierwowzorze tej koncepcji podstawowe znaczenie ma ograniczanie strat wynikających z: działań, które nie zostały wykonane z wynikiem pozytywnym za pierwszym razem i muszą zostać powtórzone; przewlekłości postępowania; nadmiernego przetwarzania; zbędnego przemieszczania (ludzi, przedmiotów

lub informacji); nadmiernych zapasów (m.in. dokumentów); złej ergonomii; wykonywania pracy ze zbędnym wyprzedzeniem; niewykorzystanego potencjału pracowników.

W próbach przenoszenia tej koncepcji do administracji, które najwcześniej nastąpiły w takich krajach, jak Wielka Brytania, Stany Zjednoczone, Australia i Nowa Zelandia, zwrócono szczególną uwagę na: ciągłe doskonalenie procesów i zasad działania, zarządzanie zasobami materialnymi (m.in. tworzenie tzw. zasobów wspólnych dla kilku urzędów), zarządzanie zasobami ludzkimi (w tym inspirowanie pracowników do zgłaszania inicjatyw modernizacyjnych oraz upowszechnianie elastycznych form zatrudnienia), standaryzację działań, transparentność i upraszczanie procesów, współpracę z partnerami zewnętrznymi (w tym *outsourcing*, czyli zlecenie niektórych usług podmiotom z sektora prywatnego), zarządzanie wynikami. Nie ulega wątpliwości, że poszczególne procedury mieszczące się w ramach koncepcji szczupłej administracji stanowią w Polsce istotną rezerwę, która jest wykorzystywana tylko w niewielkim zakresie (np. przez tworzenie podmiotów usług wspólnych, zlecenie niektórych zadań do podmiotów prywatnych, porządkowanie zamówień publicznych oraz przekierowanie zasad budżetowania).

Istotnym narzędziem zarządzania środkami przez wyniki w administracji jest **budżet zadaniowy** (zob.: Lubińska 2009; Postuła, Perczyński 2010; Winiarska 2012; Zawadzka-Pąk 2013; Marchewka-Bartkowiak, Springer 2013). Jego stosowanie upowszechniło się w przypadku alokacji środków publicznych w latach 90-tych XX wieku pod wpływem koncepcji Nowego Zarządzania Publicznego i w ramach rekomendacji OECD. W budżecie zadaniowym dostrzeżono wartościowe powiązanie między planowaniem, budżetowaniem, implementacją oraz rezultatem. Obecnie jest on w różnych wersjach stosowany w licznych współczesnych państwach (m.in. w Wielkiej Brytanii, Holandii, Francji, Portugalii i Finlandii). Niezależnie od różnic w zakresie szczegółowych rozwiązań, wspólnym celem tego rozwiązania jest zwiększenie przejrzystości i efektywności wydatkowania środków publicznych. Z celami tymi łączone jest wyraźne zorientowanie wydatków na trafnie i precyzyjnie określone cele.

W Polsce budżetowanie zadaniowe jest od kilku lat sukcesywnie wdrażane na poziomie budżetu państwa oraz poszczególnych jednostek zasadniczego podziału terytorialnego. Pierwsze dokumenty dotyczące wydatków budżetowych na 2008 r. w sposób zadaniowy opracowano w 2007 r. Były to jednak próby w dużym stopniu fragmentaryczne. W latach 2009–2011 wydatki budżetowe zostały przedstawione w układzie 22 funkcji państwa, do których przypisano określone wyraźnie wyodrębnione zadania, które dysponenci części budżetowych już samodzielnie podzielili na podzadania. Obowiązujące obecnie

przepisy ustawy o finansach publicznych (ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tj. Dz. U. z 2013, poz. 885 z późn. zm.) w art. 2 i 32 wprowadziły pojęcie układu zadaniowego budżetu państwa, który stanowi zestawienie wydatków budżetu państwa lub kosztów jednostki sektora finansów publicznych sporządzone według funkcji państwa, oznaczających poszczególne obszary działań państwa, oraz: zadań budżetowych grupujących wydatki według celów, podzadań budżetowych grupujących działania umożliwiające realizację celów danego zadania (por. Leksykon budżetowy Biura Analiz Sejmowych, sejm.gov.pl/BAS). Istotne jest, że owe wydatki są zestawione z „opisem celów tych zadań i podzadań, a także z bazowymi i docelowymi miernikami stopnia realizacji celów działalności państwa, oznaczającymi wartościowe, ilościowe lub opisowe określenie bazowego i docelowego poziomu efektów z poniesionych nakładów” (tamże). Obowiązek sporządzania planów finansowych w układzie zadaniowym, obejmujących rok budżetowy oraz dwa kolejne lata, dotyczy wszystkich podmiotów zaliczonych do sektora finansów publicznych.

W sprawach całościowego budżetu w układzie zadaniowym w Polsce są dopiero zbierane pierwsze doświadczenia. Dziś trudno jeszcze przesądzić, w jakim stopniu uda się w praktyce wykorzystać jego pozytywne efekty (związane z racjonalizacją wydatków i uczeniem się lepszego działania), a także na ile uda się ograniczyć pojawiające się na jego marginesie zjawiska negatywne (m.in. nadmierne koszty administrowania procesem, napięcia w sferze opinii publicznej wynikające z braku właściwej komunikacji społecznej oraz próby manipulacji wskaźnikami). Budżet zadaniowy stanowi dobre narzędzie zbierania informacji o efektywności działań. Sam jednak owej efektywności nie jest w stanie zapewnić. Nie jest to możliwe bez wyraźnego powiązania zebranych informacji o efektywności działań i planowania działań w kolejnym cyklu budżetowym. Podstawowe znaczenie będzie miało więc, w jaki sposób zostaną wykorzystywane informacje wynikające z pomiaru efektywności alokacji środków budżetowych. W tym przypadku niezbędne jest zaplecze analityczne oraz wola dokonywania zmian. Kluczowe znaczenie ma również wypracowanie zdolności dobrego formułowania celów i właściwego określania metod i technik oraz kryteriów pomiaru stopnia realizacji tych celów (na temat optymalizacji mierników wyniku zob. Kuś 2011).

Ewaluacja jako narzędzie poprawy działania

Tak, jak to już zostało odnotowane w poprzednich fragmentach tej książki, wielokryterialność wymagań stawianych obecnie administracji oraz współczesne rozumienie pojęcia jakości administracji powodują, że coraz częściej

klasyczna kontrola, skupiona na ustaleniach dotyczących legalności działań, jest dopełniana o **procedury ewaluacyjne**, które są ukierunkowane na badanie relacji między założeniami i celami, podjętymi działaniami i zaangażowanym w te działania wkładem oraz uzyskanymi wynikami (zob. Olejniczak, Kozak, Ledzion 2008; Surdej 2013). Przedmiotem wartościowania w ramach ewaluacji mogą być projekty, programy oraz strategie działania. Punktem wyjścia jest właściwe określenie celów ocenianych działań, które muszą być opisane w sposób konkretny, mierzalny, osiągalny, realistyczny i określony w czasie. Najczęściej stosowanymi kryteriami w procesie ewaluacji są: skuteczność, efektywność, użyteczność, trwałość wyników i trafność doboru działań. Podstawowym obszarem zainteresowania w działaniach ewaluacyjnych jest wartościowanie wyniku ocenianych projektów i procesów. Na podstawie oceny uzyskanych efektów wartościowane są, najczęściej przez zewnętrznych i niezależnych ekspertów, przed rozpoczęciem realizacji określonych działań (*ex-ante*), w trakcie ich realizacji (*on-going*) lub po zakończeniu ich realizacji (*ex-post*). Metody i techniki działań ewaluacyjnych są zróżnicowane. Są one ukształtowane, w zależności od konkretnej procedury, na podstawie kryteriów ilościowych i jakościowych. Mogą one znajdować wyraz w: badaniu dokumentów, eksperymentach, konsultacjach z interesariuszami, badaniach społecznych, analizach porównawczych i statystycznych, analizie logicznej i różnych metodach heurystycznych, m.in. wykorzystaniu panelu ekspertów i analizie przyczynowo-skutkowej (zob. Pylak 2009, s. 64). Na pokreślenie zasługuje, że ewaluacja stanowi nie tylko narzędzie kontroli i egzekwowania odpowiedzialności, ale jest także użytecznym i praktycznym instrumentem ciągłego doskonalenia procesu realizacji polityk publicznych.

W Polsce dokonano w ostatnich kilkunastu latach w sprawach ewaluacji znacznego postępu. W dużej mierze pozytywne zmiany w tej dziedzinie odbywają się **pod wpływem procedur Unii Europejskiej i OECD** wykorzystywanych i zalecanych do stosowania w przypadku angażowania środków publicznych i wartościowania działań władzy i administracji publicznej. Ewaluacja została włączona w sposób systemowy do rozliczania działań w ramach polityki spójności i środków z funduszy strukturalnych (zob. S. Bienias, S. Sudak 2008). Ukształtowano w tych sprawach rozwiązania proceduralne (np. System Oceny Regulacji funkcjonujący w ramach procesu przygotowywania decyzji rządowych) oraz instytucjonalne (m.in. w formie jednostek ewaluacyjnych, w tym Krajowej Jednostki Oceny). Środki z funduszy europejskich są też wykorzystywane do upowszechniania, w tym także w środowisku urzędników, wiedzy i doświadczeń z zakresu ewaluacji (zob. m.in. www.ewaluacja.gov.pl/Poradnik_ewaluacji).

Istotne rozbudowanie procedur ewaluacyjnych nastąpiło w ostatnich latach **w przypadku rządowego procesu legislacyjnego**. Dotyczy to w szczególności ewaluacji ex-ante. Obowiązujący obecnie regulamin Rady Ministrów z 2013 r. (M.P. z 2013 r., poz. 979) stanowi w § 28., że odrębną częścią uzasadnienia rządowego projektu aktu normatywnego jest ocena skutków regulacji (tzw. OSR), która przedstawia wyniki oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych danego aktu. Koordynację sporządzania OSR zapewnia Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Ocena taka obejmuje w szczególności:

- wskazanie podmiotów, na które oddziałuje projektowany akt normatywny;
- informacje o konsultacjach przeprowadzonych przed opracowaniem projektu, a także o zakresie konsultacji publicznych i opiniowania projektu, w tym o obowiązku zasięgnięcia opinii określonych podmiotów wynikającym z przepisów odrębnych;
- przedstawienie wyników analizy wpływu projektowanego aktu normatywnego na poszczególne podmioty oraz na istotne obszary oddziaływania (w szczególności na: sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego, rynek pracy, konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców);
- wskazanie źródeł finansowania, zwłaszcza jeżeli projekt pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego;
- wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń. OSR projektu ustawy albo projektu rozporządzenia, który nie jest przedstawiany do konsultacji publicznych, zawiera wskazanie przyczyn rezygnacji z prowadzenia konsultacji publicznych.

Na podstawie § 102 i § 128 regulaminu Rady Ministrów wprowadzenie projektu założeń ustawy (lub projektu ustawy, gdy nie przygotowuje się założeń) do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów, wymaga załączenia przez organ wnioskujący testu regulacyjnego, w którym powinny zostać zawarte wyniki oceny przewidywanych skutków regulacji. Ocena ta powinna zawierać w szczególności: zidentyfikowanie rozwiązywanego problemu; określenie celu i istoty interwencji; informacje o konsultacjach przeprowadzonych przed rozpoczęciem prac nad opracowaniem projektu, a także o zakresie konsultacji publicznych i opiniowania projektu, w tym o obowiązku zasięgnięcia opinii określonych podmiotów wynikającym z przepisów odrębnych; wstępną analizę ekonomiczną, finansową i społeczną, w tym oszacowanie obciążeń regulacyjnych; porównanie z rozwiązaniami przyjętymi w innych

krajach. Wzór testu regulacyjnego zamieszcza się w Biuletynie Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (wzory testu regulacyjnego zob.: www.rcl.gov.pl).

Doświadczenia innych państw pokazują, że szczególnie istotne znaczenie dla procesu poprawy jakości działania decyzyjnego ma **przeprowadzanie ewaluacji ex-post**. W tej dziedzinie w Polsce nie ma obecnie zbyt dużo doświadczeń. Do rządowych procedur decyzyjnych wprowadzono w 2013 r. możliwość takiej ewaluacji, ale nie nadano jej charakteru powszechnego obowiązku. W regulaminie Rady Ministrów przewidziano w § 152, że członek Rady Ministrów właściwy w sprawach regulowanych daną ustawą przygotowuje ocenę jej funkcjonowania, zwaną „OSR ex post”, jeżeli: Rada Ministrów lub jej organ pomocniczy wystąpi o jej przygotowanie; wynika to z testu regulacyjnego założeń projektu ustawy przyjętych przez Radę Ministrów lub z OSR projektu ustawy przyjętego przez Radę Ministrów. Członek Rady Ministrów może też przygotować OSR ex post z własnej inicjatywy. Zgodnie z § 154 regulaminu OSR ex post zawiera w szczególności:

- wskazanie podmiotów, na które oddziałuje ustawa, i jej zakresu przedmiotowego;
- zwięzłe przedstawienie zakładanych celów ustawy wraz z określeniem stopnia ich dotychczasowej realizacji;
- zwięzłe przedstawienie środków zmierzających do osiągnięcia założonych celów wraz z oceną ich funkcjonowania;
- zwięzłe porównanie przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych ustawy z faktycznie występującymi w odniesieniu do poszczególnych grup jej adresatów;
- zestawienie problemów związanych z funkcjonowaniem ustawy, w szczególności zgłaszanych przez jej adresatów, wraz ze stanowiskiem członka Rady Ministrów;
- wnioski a także rekomendację członka Rady Ministrów w kwestii ewentualnej konieczności podjęcia działań korygujących, w szczególności przeprowadzenia nowelizacji ustawy.

Na stronie Rządowego Centrum Legislacji, w chwili oddawania tej książki do druku nie można znaleźć informacji na temat liczby decyzji rządowych, którym towarzyszyło zobowiązanie w sprawie przeprowadzenia ewaluacji ex-post.

Praktyka pokazuje, że obecnie podstawowym **problemem jest w Polsce efektywne wykorzystanie wniosków i rekomendacji wynikających z ewaluacji**. Nadal aktualna jest w dużej mierze ocena zawarta w raporcie Fundacji Gospodarki i Administracji Publicznej „Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?” (www.fundacja.e-gap.pl/publikacje/21-publickacja/35-kurs-na-innowacje, s. 48), zgodnie z którą: „Wzrostowi liczby badań

ewaluacyjnych nie towarzyszy wzrost stopnia ich faktycznego wykorzystania dla prowadzenia polityki rozwoju. Słabość refleksyjnej funkcji ewaluacji polegającej na namyśle nad podejmowanymi działaniami, ich konsekwencjami i sposobami doskonalenia tych działań wynika też z tego, że ich autorzy koncentrują się na pozytywach, skrzętnie zaś pomijają negatywy. Unikają również zajmowania się określonymi, trudnymi do analizy zagadnieniami. Bez wykorzystania między innymi wyników badań ewaluacyjnych budowanie polityk publicznych opartych na dowodach staje się problematyczne. Wyników ewaluacji właściwie nie ma kto wykorzystywać, gdyż w administracji publicznej nie funkcjonuje prawidłowo system analizy polityk publicznych przygotowujący rozwiązania i rekomendacje dla decydentów. Bez tego ewaluacja jest bezsilna”.

4.6. Polityka proinnowacyjnego przeorientowania administracji publicznej

W ścisłym związku z polityką poprawy jakości i zwiększenia efektywności administracji znajdują się podejmowane we współczesnych państwach działania zmierzające do proinnowacyjnego przeorientowania administracji publicznej. Elementami tych działań są w administracji w pierwszym rzędzie: upowszechnianie koncepcji „administracji uczącej się”, ukierunkowanie na wykorzystanie zasobów wiedzy zewnętrznej, sięganie po nowoczesne narzędzia informatyczne i komunikacyjne oraz wzmacnianie horyzontalnych powiązań sieciowych w miejsce rozwiązań hierarchicznych.

Proinnowacyjne zorientowanie administracji publicznej jest w Polsce tym ważniejsze, że badacze zgodnie wskazują na istniejący w tej dziedzinie deficyt oraz **słabo wykorzystane możliwości rozwojowe**. Przykładowo autorzy przygotowanego w 2012 r. przez zespół ekspertów Fundacji Gospodarki i Administracji Publicznej raportu „Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?” (www.fundacja.e-gap.pl/publikacje/21-publikacje/35-kurs-na-innowacje), który był już przywołany powyżej, zwracają uwagę, że mimo przeznaczenia na ten cel znaczącej puli środków unijnych, Polska nie poprawia swojej pozycji w zakresie innowacyjności gospodarki, administracji, sfery usług publicznych. Podkreślają oni, że muszą zostać przeprowadzone zasadnicze zmiany w administracji publicznej, w tym:

- kształtowanie kultury administracyjnej zorientowanej na osiągnięcie wymiennie określonych celów rozwojowych, w której procedura jest narzędziem, a nie wartością nadrzędną;

- nasycenie administracji publicznej nowoczesnymi technologiami informacyjnymi i komunikacyjnymi;
- stosowanie elastycznych i zadaniowych form organizacyjnych wyprowadzonych z koncepcji organizacji uczącej się;
- stworzenie wysokiej rangi zaplecza analityczno-projekcyjnego rządu oraz systemu analiz polityk publicznych, także przy pomocy krajowych środowisk uniwersyteckich;
- faktyczne wykorzystywanie wyników badań ewaluacyjnych w procesach decyzyjnych.

Autorzy raportu zauważają też, że: „Patrząc na całość polskiej administracji publicznej, można dostrzec zarazem, że jednostki organizacyjne bezpośrednio związane z Unią Europejską się profesjonalizują, podczas gdy w pozostałych proces modernizacji albo się nie dokonuje, albo jest zdecydowanie wolniejszy. W rezultacie w państwie coraz bardziej wyodrębnia się i alienuje administracja funduszowa. A to powoduje systemową niespójność, która odbija się na niskiej zdolności wypełniania funkcji rozwojowej” (s. 62).

Wdrażanie modelu administracji uczącej się

Proinnovazione zorientowanie administracji ma kreować w praktyce **model administracji inteligentnej**, tzn. takiej która – jak to określił Jan Boć – „kierując się zasadami logiki, kryteriami racjonalności oraz wymogami słuszności bez dodatkowych wysiłków organizacyjnych, nakładów finansowych i ludzi potrafi, działając zgodnie z prawem, wzbogacić wartości leżące u podstaw jej kreacji i funkcjonowania oraz jednocześnie lepiej załatwić zindywidualizowaną sprawę, czy ciąg spraw zindywidualizowanych, albo uniknąć strat, które w danych warunkach administracja mniej inteligentna niewątpliwie by poniosła, lub poniósłby adresat jej działań” (Boć, 2002, s. 361).

Pojawia się zrozumienie potrzeby przenoszenia do administracji rozwiązań właściwych **modelowi organizacji uczącej się** (Olejniczak 2012, Senge 2012). W kontekście zastosowania wiedzy i uczenia się w praktyce zarządzania publicznego, podstawowymi wyzwaniem stają się: racjonalne planowanie, posługiwanie się wiarygodną wiedzą i dowodami, wykorzystywanie wiedzy w praktyce, umiejętność kreatywnego pokonania napięć pojawiających się między rozliczalnością (na podstawie kryterium: poprawności proceduralnej, przejrzystości, wydajności, skuteczności, użyteczności, trwałości wyniku) oraz uczeniem się, w tym ryzykiem związanym z eksperymentowaniem (Olejniczak 2012, s. 61).

Samodzielnym zadaniem staje się **budowa systemu zarządzania wiedzą w urzędach administracji publicznej**. W tej sprawie dostępne są już liczne analizy doświadczeń innych państw (szerzej zob. Mazur, Płoszaj 2013). Pokazują one, że nie ma jednego modelu zarządzania wiedzą w strukturach organizacji publicznych. Wskazują one jednak równocześnie na potrzebę wzmocnienia i wykorzystania potencjału porządku organizacyjnego opartego na współdziałaniu (współzarządzaniu). To bowiem właśnie w tym porządku „procesy uczenia się odpowiadają logice tzw. metauczenia się. Polega ono nie tylko na korygowaniu operacyjnych i strategicznych reguł i mechanizmów działania organizacji, lecz przede wszystkim na zdolności do samorefleksji i automodyfikacji reguł i mechanizmów uczenia się (uczenie się uczenia)” (tamże, s. 297). Kluczowe znaczenie w systemach zarządzania wiedzą uzyskują mechanizmy: rozliczalności oraz ustalania relacji między eksperymentem i bezpieczeństwem. Wśród czynników sprzyjających organizacyjnemu uczeniu się przywołani wyżej badawcze zwracają uwagę przede wszystkim na: rozwinięte planowanie strategiczne; obecność w danej strukturze lidera, który będzie chciał i potrafił w odpowiedni sposób pokierować procesami organizacyjnego uczenia się; możliwość zastosowania nowych technologii, zwłaszcza informacyjno-komunikacyjnych; przyjęcie zasady, że każde rozwiązanie powinno podlegać stałej analizie efektywności i w razie potrzeby odpowiednim modyfikacjom (tamże, s. 298–308).

Współcześnie bezdyskusyjną koniecznością staje się **sięganie przez administrację po zasoby wiedzy zewnętrznej**. Materia działania administracji jest bowiem coraz bardziej skomplikowana i wymaga wiedzy specjalistycznej. Równocześnie w coraz większym stopniu daje o sobie znać zjawisko wieloaspektowości poszczególnych spraw, które powoduje, że działanie wysokiej jakości jest możliwe tylko przy pomocy wiedzy z zakresu różnych dziedzin. Pozytywnie ocenić należy, że ukierunkowanie administracji na poszukiwanie wiedzy zewnętrznej odnaleźć można we wszystkich, omówionych w jednym z wcześniejszych rozdziałów tej książki, programach strategicznych rozwoju państwa. Są to jednak w dużej mierze dopiero zapowiedzi działań. Mimo niewątpliwie następujących pozytywnych zmian, rzeczywistość nadal nie wygląda w Polsce w tej dziedzinie najlepiej. Nie ulega wątpliwości, że w tym przypadku potrzebne są działania systemowe. Tym bardziej, że sam proces włączenia ekspertów zewnętrznych do procesów decyzyjnych w administracji, obok niewątpliwych pozytywów, niesie także nowe problemy wymagające rozwiązania. Podejmowane działania muszą obejmować rozwiązania wzmacniające współpracę administracji z podmiotami naukowymi i eksperckimi, a także kształtować zabezpieczenia przed patologicznymi zagrożeniami w tej sferze aktywności.

Wiedza zewnętrzna może być przydatna w różnych fazach procesów decyzyjnych prowadzonych w strukturach formalnych, które rozstrzygają o kierunku i metodach zmian w administracji publicznej oraz o konkretnych działaniach administracji. Dotyczy to planowania strategicznego, budowania standardów technologicznych, przygotowywania konkretnych projektów, opiniowania projektów już opracowanych, wartościowania ex post zastosowanych rozwiązań. W zależności od konkretnego przypadku, przenikanie wiedzy zewnętrznej do administracji obejmować może więc udział ekspertów w: definiowaniu celu, wyborze najlepszego sposobu osiągnięcia celu ustalonego już wcześniej przez decydentów formalnych, wspomaganiu realizacji konkretnych zadań oraz w ewaluacji służącej zweryfikowaniu wartości i poprawności wybranego (a w przypadku ewaluacji ex post już wykonanego) działania. Udział w definiowaniu lub korekty celu działania jest najczęściej właściwy dla doradców, którzy zwykle funkcjonują w sposób zinstytucjonalizowany i – w przeciwieństwie do ekspertów – są wprowadzeni mocniej w stanowiące przedmiot interwencji zamiary decydentów. Przedmiotem aktywności ekspertów jest najczęściej ewaluacja propozycji już wcześniej wypracowanej przez decydentów lub przeprowadzenie analizy określonej sytuacji. W działalności doradczej i eksperckiej mogą być wykorzystywani indywidualni znawcy danej problematyki, ale mogą to być także zespoły badaczy, firmy konsultingowe, podmioty związane z organizacjami partnerów społeczno-gospodarczych, organizacje non-profit i specjalne struktury eksperckie kształtowane w ramach podmiotów akademickich. Mogą to być publiczne instytucje analityczno-badawcze (dominujące między innymi w Holandii i w Szwecji) oraz prywatne instytucje analityczno-doradcze (dominujące między innymi w Wielkiej Brytanii).

Korzystanie w administracji publicznej z zewnętrznych źródeł wiedzy powinno stanowić wybór strategiczny. W Polsce w dużej mierze jest to natomiast nadal zbiór zdarzeń epizodycznych. Aby wykorzystać obiektywnie istniejące poza administracją zasoby wiedzy przydatnej lub wręcz niezbędnej w procesach modernizacji, potrzebne są przede wszystkim **zinstytucjonalizowanie i standaryzacja działalności zmierzającej do pozyskiwania wiedzy zewnętrznej**. Wyraźnego ustalenia wymagają sytuacje, w których sięganie po ekspertów i ekspertyzy jest obligatoryjne, a także te w których ma to charakter fakultatywny. Niezbędne jest ustalenie statusu ekspertyz w procesach decyzyjnych. Zadaniem nadal czekającym na swoją realizację jest prawne opisanie procesu korzystania ze źródeł zewnętrznych, w tym w szczególności ukształtowanie barier dla wykorzystywania ekspertyz do prowadzenia ukrytej działalności lobbingowej. W sytuacji wzrostu znaczenia ekspertyz w procesach decyzyjnych w administracji niezbędne staje się bardziej wyraźne

rozstrzygnięcie problemu odpowiedzialności w stosunkach między ekspertami i formalnymi decydentami. Także i w tym przypadku spełnione muszą zostać kryteria legalności, stosowności, skuteczności, efektywności, trwałości wyniku i użyteczności. Istotne znaczenie ma w tym przypadku zablokowanie potencjalnie pojawiających się zagrożeń konfliktem interesu. Sensowne wydaje się oczekiwanie, że nastąpi skodyfikowanie zasad etycznych doradcy i eksperta organów publicznych.

Doświadczenia państw, w których proces przepływu wiedzy zewnętrznej do administracji oraz stopień wykorzystania tej wiedzy w praktyce działania decyzyjnego jest zdecydowanie większy niż w Polsce, wskazują na **potrzebę zbudowania u partnerów uczestniczących w tym procesie swoistych struktur kontaktowych (tzw. infrastruktury buforowej)**. Dotyczy to w równej mierze podmiotów ze świata nauki, co i ze świata administracji. W obu tych obszarach obowiązują bowiem różne standardy w zakresie celów i zasad działania. Odmienne jest też podejście do kwestii czasu realizacji zadań oraz dają o sobie znać różnice w sposobie artykulacji i wartościowania wyników działania. Proces administracyjny i działalność badawcza rządzą się różnymi prawami. Potrzebne jest wyodrębnienie w administracji struktur ukierunkowanych statutowo na poszukiwanie nowych rozwiązań i pozyskiwanie wiedzy zewnętrznej oraz zarządzanie wiedzą (swoistych narzędziowni administracji). Jest to szczególnie ważne w związku z nadal silnie zakorzenioną wśród urzędników niechęcią do współpracy z partnerami zewnętrznymi oraz brakami umiejętności zdefiniowania przez nich, w sposób czytelny dla potencjalnych ekspertów, konkretnych oczekiwań i potrzeb, które mają być zaspokojone w ramach doradztwa zewnętrznego.

Zauważyć trzeba, że w ostatnim czasie problemy transferu wiedzy zewnętrznej do administracji oraz zarządzania wiedzą w instytucjach publicznych stają się w Polsce, w dużej mierze za sprawą środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Społecznego Unii Europejskiej, przedmiotem specjalnych projektów badawczych. Tytułem przykładu wskazać można na projekt pt. *Podniesienie jakości procesów decyzyjnych w administracji rządowej poprzez wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich* zrealizowany w 2011 r. na zlecenie Departamentu Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (*Podniesienie jakości... Raport 2011*). W ramach tego projektu przygotowano też poradnik dla pracowników administracji mający na celu wzmocnienie zdolności współpracy z ekspertami zewnętrznymi (*Podniesienie jakości... Poradnik 2011*). Badania przeprowadzone w ramach projektu potwierdziły potrzebę działań, które: ograniczą bariery współpracy podmiotów administracyjnych i eksperckich wynikające z niepełnego wzajemnego zrozumienia kontekstu i celu działania obu tych struktur, uporządkują

kryteria i procedury wyboru ekspertów, wzmocnią koordynację zamawiania badań i ekspertyz, zobiektywizują mierniki efektywności doradztwa oraz poprawią system zarządzania wiedzą w administracji.

Doświadczenia w pozyskiwaniu wiedzy zewnętrznej przez administrację wskazują na użyteczność w tych działaniach struktur instytucjonalnych (o zróżnicowanym stopniu sformalizowania), znanych jako **think tanki**, które są ukierunkowane statutowo na prowadzenie działalności diagnostycznej, badawczej i eksperckiej. Czerpią one w swojej działalności z doświadczeń zebranych od końca XIX wieku, kiedy – jak się to zwykle przyjmuje, mając na uwadze Fabian Society – powstała w Wielkiej Brytanii pierwsza taka struktura. Na świecie liczba tych organizacji sięga obecnie już ok. 7 tys. Przeważają struktury funkcjonujące w Ameryce Północnej i Europie. Są to podmioty przygotowane najczęściej dobrze do działania na zlecenie i tym samym są pozbawione niektórych cech obciążających tradycyjne struktury akademickie.

W Polsce **proces tworzenia think tanków** w ostatnich latach uległ przyspieszeniu. Na liście podmiotów aktywnych w działalności doradczej i eksperckiej pojawiają się najczęściej instytucje non-profit (między innymi Instytut Spraw Publicznych, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Fundacja im. Stefana Batorego) i podmioty tworzone przez uczelnie wyższe (przykładowo: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej działająca w ramach Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych oraz Ośrodek Analiz Politologicznych Uniwersytetu Warszawskiego). W mniejszym zakresie aktywne są w tej działalności komercyjne podmioty gospodarcze (pozytywnym wyjątkiem może tu być program *Sprawne państwo* realizowany przez Ernst&Young oraz firmy badawczo-konsultingowe zaangażowane w badania ewaluacyjne). I w tym przypadku pojawia się jednak potrzeba wnikliwej analizy produktów dostarczanych przez te struktury pod kątem ich niezależności. Finansowanie prywatnych podmiotów ze środków uzyskanych od interesariuszy, może bowiem prowadzić do uzależnienia, które przekłada się na jakość i treść oferowanych przez nie produktów.

Informatyzacja jako zadanie i narzędzie działania administracji

Jedną ze strategicznych, proinnowacyjnych polityk administracyjnych jest we współczesnych państwach **informatyzacja**. Włączenie administracji publicznej do procesu rozwoju społeczeństwa informacyjnego stało się też kierunkiem działań o charakterze strategicznym w Unii Europejskiej.

Podstawowe znaczenie dla takiego ujęcia tych kwestii miały treści Strategii Lizbońskiej przyjętej na unijnym szczycie w 2000 r., w następstwie których podjęto realizację kolejnych edycji planów eEurope. W ostatnich latach aktywność Unii Europejskiej w sprawach informatyzacji wyznaczona została przez **zadanie realizacji Europejskiej Agendy Cyfrowej**, która została przyjęta w 2010 r. jako integralna część strategii „Europa 2020”. Celem tego programu jest stymulowanie wzrostu gospodarczego poprzez lepsze wykorzystanie potencjału technologii informacyjnych i komunikacyjnych. Z opublikowanej w maju 2014 r. informacji wynika, że do końca 2013 r. zrealizowano 72 działania spośród 101 przewidzianych w programie. Rada Europejska potwierdziła w 2014 r. wolę ukończenia budowy jednolitego, europejskiego rynku cyfrowego dla konsumentów i przedsiębiorstw (zob. Europejska Agenda Cyfrowa, KOM(2010)245, <http://eur-lex.europa.eu>).

Kształtowanie e-administracji jest procesem o charakterze powszechnym. W tych kwestiach poszczególne kraje znajdują się na różnych etapach rozwoju, nigdzie nie ma jednak dla tego kierunku alternatywy. Środowiskiem działania administracji publicznej staje się mobilne społeczeństwo informacyjne, w którym powszechne jest interaktywne korzystanie przez poszczególnych ludzi i przez struktury organizacyjne z internetu, poczty elektronicznej, baz danych, wyszukiwarek i telefonii komórkowej. Informacja staje się w tym społeczeństwie dobrem powszechnym, trudnym do reglamentowania przez podmioty państwowe, upowszechnianym ponad granicami państw w czasie rzeczywistym. Pojawiają się w związku z tym nowe rodzaje władzy, konkurencji i zagrożeń. Powstaje władza nadawania znaczeń faktom, a także władza oprogramowania informatycznego i dysponowania kanałami przekazu. Zmienia się zasadniczo sposób zorganizowania i funkcjonowania poszczególnych ludzi, całych zbiorowości oraz ich instytucjonalnych struktur. W przestrzeni społecznej kształtują się nowe sposoby kontaktowania się i organizowania wspólnych działań. Ujawniają się możliwości funkcjonowania w układach sieciowych. Opanowanie zdolności informatycznych nabiera cech zasadniczego uwarunkowania dalszego postępu. Obowiązkiem władz publicznych staje się w tej sytuacji tworzenie warunków do rozwoju i upowszechnienia rozwiązań informatycznych. Dotyczy to sfery normatywnej, instytucjonalnej, proceduralnej i kadrowej.

Upowszechnianie się środków i metod komunikacji elektronicznej rodzi oczekiwania realizacji usług elektronicznych także przez podmioty administracji publicznej. **Informatyzacja staje się warunkiem produktywnego i efektywnego funkcjonowania administracji** i dostarczania przez nią usług o możliwie najwyższej jakości. Jest współcześnie w równej mierze ważnym uwarunkowaniem, jak i istotnym elementem działania organów oraz urzędów

administracji publicznej. Staje się dla administracji zadaniem do realizacji i narzędziem do wykorzystania. Tworzy to w administracji publicznej szanse lepszego wykonywania zadań i liczne dodatkowe obowiązki (Andrukiewicz 2005; Butkiewicz 2006; Gancarz 2009; Monarcha-Matlak 2008; Szostek 2009; Stanisławski, Przywora, Jurek 2013). Nowe możliwości i metody zdobywania informacji wiążą się z koniecznością ustalenia, w sposób wynikający z zasad demokratycznego państwa prawnego, granic pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania innym informacji o obywatelach. Pojawia się w tej dziedzinie problem gwarancji wolności i praw jednostek. Nowe, bardziej efektywne metody zarządzania informacjami w administracji rodzą obowiązki rozbudowy i integracji systemów informatycznych oraz standaryzacji i koordynacji oprogramowania, dokumentów elektronicznych i procedur (zob. m.in. przepisy ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, tj. Dz. U. z 2014 r., poz. 1114). Niezbędne stają się działania ukierunkowane na bezpieczeństwo obrotu elektronicznego, w tym specjalne rozwiązania w sferze infrastruktury krytycznej państwa oraz zabezpieczenia baz danych i kanałów przepływów. Na porządku dziennym pojawiają się zagrożenia ze strony cyberprzestępczości, w tym cyberterroryzmu. Sprawą kluczową staje się zagwarantowanie autentyczności i niezłamałości użytkowników systemu informacyjnego oraz integralności danych, w tym szczególnie wykluczenie: nieupoważnionej modyfikacji lub zniszczenia dokumentów, nieupoważnionego dostępu do dokumentów lub ujawniania ich treści oraz fizycznego przerwania funkcjonowania systemu. Nowe metody kontaktów ze stronami stosunków administracyjnych w ramach e-administracji wymagają działań informacyjnych i edukacyjnych. Kształtowanie procesów decyzyjnych z wykorzystaniem narzędzi elektronicznych wymaga specjalnej infrastruktury. Wymóg działania „w czasie rzeczywistym” zmienia standardy w podejściu do czasu w działaniu administracji, w tym szczególnie w sferze decyzji. Dążenie do zwiększenia otwartości i przejrzystości działań administracji wymaga rozbudowy narzędzi informacyjno-komunikacyjnych. Wszelkie działania w dziedzinie informatyzacji są możliwe tylko przy zagwarantowaniu niezbędnych kwalifikacji urzędników.

Polska należy do państw, które w sprawach budowania e-administracji miały znaczne opóźnienia cywilizacyjne. W istocie do połowy pierwszej dekady XXI wieku w tej dziedzinie brakowało całościowych działań, które zarysowane zostały wyraźniej dopiero w 2007 r. w Planie Informatyzacji Państwa na lata 2007–2010 (rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 marca 2007 r. w sprawie Planu Informatyzacji Państwa na lata 2007–2010, Dz. U. z 2007 r. Nr 61, poz. 415). W następnych latach opracowywane były liczne raporty na temat stanu realizacji projektów dotyczących informatyzacji i cyfryzacji oraz

przyjmowane były kolejne programy działań. M.in.: w 2012 r. opracowano w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji raport pt. *Państwo 2.0. Nowy start dla e-administracji* (www.mac.gov.pl); w 2013 r., w tym samym ministerstwie, zaprezentowano program operacyjny *Polska Cyfrowa*, w którym zestawiono kierunki działań uwzględnione w rządowych strategiach rozwojowych Polski do 2020 i 2030 r (www.mac.gov.pl). Równocześnie stałemu monitorowaniu oraz analizie poddawane są w kolejnych raportach postępy w kształtowaniu w Polsce społeczeństwa informacyjnego (zob. m.in. raporty pt. *Spółeczeństwo obywatelskie w liczbach*, przygotowywane początkowo przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (raport z 2009, www.mswia.gov.pl), a następnie – po zmianach w przyporządkowaniu działu administracji rządowej: informatyzacja – przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji w roku 2012 i 2014 (www.mac.gov.pl).

W dokumencie *Polska Cyfrowa* jako priorytety wskazano:

- po pierwsze – powszechny dostęp do szybkiego internetu, połączone z ograniczeniem różnic terytorialnych w tej dziedzinie (przyjęty wskaźnik rezultatu to: liczba gospodarstw domowych mających dostęp do internetu o przepustowości co najmniej 30 MB/s);
- po drugie – poprawę sytuacji w dziedzinie e-administracji i otwartości rządu, w tym: podniesienie jakości i dostępności e-usług (wskaźnik rezultatu: odsetek osób korzystających z internetu w relacjach z administracją publiczną oraz odsetek przedsiębiorców korzystających z internetu w kontaktach z administracją publiczną w ramach pełnych procedur); poprawienie cyfrowej efektywności urzędów (wskaźnik rezultatu: udział dokumentów elektronicznych w korespondencji wychodzącej z urzędu przy wykorzystaniu elektronicznej skrzynki podawczej); zwiększenie dostępności informacji sektora publicznego (wskaźnik rezultatu: odsetek internautów pozytywnie oceniających łatwość dostępu i użyteczność informacji na stronach internetowych urzędów administracji publicznej);
- po trzecie – cyfrową aktywizację społeczeństwa (wskaźniki rezultatu: odsetek osób regularnie korzystających z internetu oraz odsetek osób w wieku 16-74 lata, które prezentują średni lub wysoki poziom umiejętności internetowych, a także zasoby uzdolnionych studentów dla zwiększenia zastosowania rozwiązań cyfrowych w gospodarce i administracji).

Obecnie całościowy charakter ma zaakceptowany w 2014 r. przez Radę Ministrów program dalszej informatyzacji państwa (uchwała Rady Ministrów nr 1 z dnia 8 stycznia 2014 r. w sprawie przyjęcia programu rozwoju „Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa”, www.mac.gov.pl). Podobny status

ma także przyjęty w tym samym dniu przez Radę Ministrów Narodowy Plan Szerokopasmowy (uchwała Rady Ministrów nr 2 z dnia 8 stycznia 2014 r. w sprawie przyjęcia programu rozwoju pod nazwą „Narodowy Plan Szerokopasmowy”, www.mac.gov.pl oraz komunikat M. P. z 2015 r., poz. 279). Wiele konkretnych zamierzeń w dziedzinie informatyzacji sfery publicznej przewidzianych zostało w dokumentach strategicznych, które zostały już omówione we wcześniejszych fragmentach tej książki.

W ostatnich latach zanotowano w Polsce **znaczne przyspieszenie w dziedzinie informatyzacji**. Równocześnie dawały o sobie znać liczne trudności, które opóźniały osiągnięcie założonych celów. W 2012 r. administracja publiczna w Polsce realizowała kilkaset projektów informatycznych, z których 29 znajdowało się na liście priorytetowej i uzyskało finansowanie w ramach 7 osi Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka. Projekty informatyczne znajdowały się w gestii 14 ministerstw i urzędów. W wielu z nich występowały opóźnienia, naruszenia ustawy zamówień publicznych, a także zakłócenia o charakterze korupcyjnym. Przeprowadzona analiza pokazała, że: „W przypadku bardzo wielu przedsięwzięć cele i korzyści – nawet jeśli osiągnięte – nie zostały podporządkowane szerszej strategicznej wizji. Widoczny jest brak koncentracji na funkcjach i przyjaznych usługach dla obywateli, a dominuje orientacja na zakup sprzętu i technologii. Brakowało do tej pory możliwości wymiany danych zgromadzonych w «silosowych» systemach poszczególnych ministerstw i urzędów, wobec czego rozwijały one osobne niezależne rejestry, a także niezależne systemy autoryzacji, a obywatel czy przedsiębiorca wielokrotnie podawał te same dane potrzebne różnym instytucjom” (raport pt. *Państwo 2.0. Nowy start dla e-administracji*, www.mac.gov.pl, s. 1).

W towarzyszącej ogłoszeniu przywołanego wyżej raportu prezentacji (www.mac.gov.pl) ówczesny minister administracji i cyfryzacji, Michał Boni podkreślił, że zasadniczym mankamentem w podejściu do informatyzacji jest „brak koordynacji projektów informatyzacyjnych, «silosowe» i posegmentowane podejście, brak synergii”, zaś głównymi problemami szczegółowymi przy realizacji projektów informatycznych są w Polsce:

- brak kompleksowego, wielowymiarowego i perspektywicznego podejścia;
- brak koordynacji na poziomie rządowym;
- brak kompleksowej wizji nastawionej na użytkownika;
- prymat perspektywy techniczno-sprzętowej nad realizacją oczekiwanych funkcji, jakości i przyjaznych dla użytkownika aplikacji;
- brak logicznej sekwencyjności w opracowywaniu i realizacji projektów;
- brak etapowości w planowaniu oraz wdrażaniu projektów;

- niebezpieczeństwo kumulacji w czasie rozliczeń;
- zagrożenie brakiem kompatybilności; brak odpowiednio zaplanowanego w projektach czasu na testowanie;
- niewystarczająca współpraca z interesariuszami;
- brak dopasowania rozwiązań do realnych i zmiennych w czasie potrzeb użytkowników i zmian w aktach prawnych;
- brak analiz kosztów utrzymania;
- nieprzejrzystość decyzji.

W kontekście ocen dotyczących **potrzeby zapewnienia właściwej koordynacji** spraw informatyzacji, pozytywnie trzeba ocenić skupienie w 2011 r. w kompetencjach jednego ministra (i ministerstwa) działań: administracja, informatyzacja oraz łączność, a także utworzenie w 2012 r., w miejsce funkcjonującego od 2007 r. Komitetu Rady Ministrów do Spraw Informatyzacji i Łączności (M. P. z 2007 r. Nr 52, poz. 604 z późn. zm.), wyposażonego w znaczne kompetencje Komitetu Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji (zarządzenie nr 1 Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 stycznia 2012 r. w sprawie Komitetu Rady Ministrów do Spraw Cyfryzacji, M. P. z 2012 r., poz. 1), którego pozycja została wzmocniona w 2014 r. (zarządzenie nr 37 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 maja 2014 r. w sprawie Komitetu Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji, M. P. z 2014 r. poz. 195). Komitet do spraw Cyfryzacji został włączony, jako organ pomocniczy Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów, do rządowego procesu legislacyjnego. Po zmianach dostosowujących zasady i zakres jego działania do uchwalonego w 2013 r. regulaminu Rady Ministrów, stał się on ważnym narzędziem koordynacji spraw dotyczących informatyzacji. Obligatoryjnie opiniuje on wszystkie projekty dokumentów rządowych, które dotyczą: informatyzacji administracji publicznej; rozwoju społeczeństwa informacyjnego; sieci szerokopasmowych; wdrażania rozwiązań informatycznych, w szczególności dotyczących edukacji, ochrony zdrowia i podpisu elektronicznego; łączności; rejestrów publicznych; polityki audiowizualnej; zastosowania technologii informacyjnych w budowie gospodarki opartej na wiedzy; współpracy organów administracji państwowej z Systemem Informacyjnym Schengen i Wizowym Systemem Informacyjnym; zastosowania technologii informacyjnych w infrastrukturze transportowej.

W ostatnich kilku latach w Polsce zachodzą **pozytywne zmiany w udostępnianiu usług administracyjnych świadczonych drogą elektroniczną**. W badaniach porównawczych gotowości sektora publicznego do zastosowania technik i technologii informatycznych w 2004 r. Polska sytuowała się na 93 miejscu wśród 104 badanych krajów (W. Sartorius, *Spółeczeństwo informacyjne w Narodowym Planie Rozwoju*, eAdministracja 2005 nr 1, s. 31). W Europie postęp w udostępnianiu usług administracji publicznej drogą

elektroniczną do 2013 r. mierzono przy pomocy odsetka 20 podstawowych usług administracji publicznej, które są dostępne online (zob. *Spoleczeństwo informacyjne w liczbach 2014*, s. 165 i nast.). Usługę traktowano jako dostępną, gdy sprawę można było załatwić przez internet, przesłać wypełniony wniosek, pobrać formularz, albo, w najgorszym wypadku, uzyskać ze strony internetowej podmiotu administracji publicznej informację o sposobie załatwiania sprawy. W 2007 r. w Polsce było dostępnych zaledwie 5 z koszyka 20 badanych usług, czyli nasza administracja osiągnęła wówczas wskaźnik 25 proc. Gorszy wynik w Europie miała tylko Bułgaria. W tym czasie w trzech najlepszych w tej dziedzinie krajach UE (Austria, Malta, Słowenia) można było już skorzystać online z 19 spośród 20 badanych usług, co dawało średnią na poziomie 95 proc. W 2010 r. połowa krajów uczestniczących w badaniu osiągnęła już poziom co najmniej 90 proc., a sześć państw 100 proc.

Po modyfikacji metodologii pomiaru wskaźniki dotyczące 20 usług publicznych w układzie resortowym zastąpiono wskaźnikami dotyczącymi zestawami usług publicznych, które są potrzebne w wybranych sytuacjach życiowych. Ważne jest, że: „W okresie od 2007 do 2013 r. dystans w zakresie dostępności online usług publicznych dzielący Polskę od liderów europejskich z 70 punktów procentowych zmalał do 19 punktów. W 2013 r. wskaźnik dostępności online usług publicznych przydatnych w siedmiu (...) sytuacjach życiowych osiągnął w Polsce wartość 76% – 4 punkty powyżej średniej unijnej. W czołówce UE znalazły się: Malta z wynikiem 97%, Portugalia – 96% i Hiszpania – 91%. Okazało się, że dwóch liderów z 2007 r. nie utrzymało swojej pozycji w czołówce europejskiej. Austria i Słowenia w 2013 r. nie wypadły już tak dobrze jak sześć lat wcześniej w zakresie dostępności 20 podstawowych usług e-administracji. Polska natomiast uczyniła znaczny krok w kierunku nowoczesnej administracji, gdyż znalazła się w pierwszej piętnastce krajów, przed takimi potęgami jak Francja, Wielka Brytania czy Niemcy” (tamże, s. 166). W tym samym dokumencie zauważono, że z badań wynika, iż już blisko co drugi urząd w Polsce udostępniał w 2013 r. usługi elektroniczne; w stosunku do roku 2012 był to wzrost o 45 proc. (s. 167).

Analizując ten proces pamiętać trzeba jednak o nadal aktualnych ocenach dotyczących fragmentaryczności dotychczasowych działań. W programie uchwalonym przez Radę Ministrów w 2014 r. podkreśla się, na tle prezentacji niewątpliwie znaczących pozytywnych wyników, że: „Tylko nieliczne usługi elektroniczne dostarczane dzięki współpracy różnych resortów są świadczone w sposób satysfakcjonujący. Istniejące dziś środowisko systemów teleinformatycznych administracji państwowej w większości było budowane w wyniku działań prowadzonych przez poszczególne resorty w separacji, tylko w niewielkim stopniu koordynowanych centralnie. Zdiagnozowana

«silosowość» i fragmentaryczność rozwiązań, oraz często mało efektywne zarządzanie projektami, przełożyły się na częsty brak synergii pomiędzy działaniami podejmowanymi w różnych sektorach czy resortach. Stąd też wynika często obserwowany brak kompleksowego podejścia do obsługi procesów horyzontalnych, owocujący brakiem spójności lub interoperacyjności stworzonych dotychczas systemów, baz danych czy rejestrów publicznych. Wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych w administracji publicznej stanowi nadal wyzwanie, pomimo że poziom rozwoju e-administracji publicznej w Polsce sukcesywnie wzrasta. Badania prowadzone przez Unię Europejską wskazują na rosnący dystans pomiędzy upowszechnieniem internetu szerokopasmowego a korzystaniem z usług elektronicznej administracji w Polsce. Niewystarczająca dojrzałość szeregu e-usług administracji w Polsce, w odniesieniu do oczekiwanego poziomu transakcyjności (np. dostępna jest informacja, a użytkownicy oczekują dwustronnej interakcji albo wręcz finalizacji transakcji), skutkuje niesatysfakcjonującym stopniem ich wykorzystania przez społeczeństwo (28% obywateli korzystało z usług e-administracji w 2011 r., natomiast w 2012 r. odsetek ten wyniósł już 32%). Nieporównywalnie lepiej wygląda korzystanie z usług online przez przedsiębiorców – odsetek korzystający z internetu w relacjach z administracją osiągnął w 2012 r. poziom 90%.” (załącznik do uchwały Rady Ministrów nr 1 z dnia 8 stycznia 2014 r. w sprawie przyjęcia programu rozwoju „Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa”, www.mac.gov.pl, s. 20–21).

Polityka upowszechniania e-administracji uwarunkowana jest w dużej mierze stanem infrastruktury informatycznej i stopniem przygotowania społeczeństwa do korzystania z poszczególnych narzędzi informatycznych. Doświadczenia innych państw pokazują, że podstawowe znaczenie ma **poziom dostęp do szerokopasmowego internetu**. Korzystający z dostępu do internetu za pośrednictwem łączy szerokopasmowych zdecydowanie pełniej i aktywniej wykorzystują jego możliwości w kontaktach z urzędami, stymulując tym samym rozwój nowych usług informatycznych w administracji publicznej. Według danych Eurostatu z 2009 r. w 27 państwach UE aż 42 proc. osób posiadających dostęp do internetu szerokopasmowego korzystało z internetu do kontaktowania się z administracją publiczną, gdy w przypadku osób, które nie posiadały takiego dostępu podobny wskaźnik wynosi 27 proc. W Polsce wskaźniki te wynosiły w 2009 r. odpowiednio: 28 proc. i 17 proc. (www.mswia.gov.pl, *Internet szerokopasmowy w Polsce najnowsze dane KE*). W kolejnych latach następował w tej dziedzinie sukcesywny postęp, co nie doprowadziło jednak do osiągnięcia stopnia rozwoju charakterystycznego dla licznych państw członkowskich UE. Jak oceniono w diagnozie rządowej z 2014 r. (załącznik do uchwały Rady Ministrów nr 2 z dnia 8 stycznia

2014 r. w sprawie przyjęcia programu rozwoju pod nazwą „Narodowy Plan Szerokopasmowy”, www.mac.gov.pl, s. 6 oraz komunikat M. P. z 2015 r., poz. 279): „Obecny stan rozwoju infrastruktury szerokopasmowej, a także poziom jej wykorzystania, jest relatywnie niski w porównaniu z większością pozostałych krajów Unii Europejskiej, a także odległy od przyjętych w ramach NPS celów. Kluczowe mierniki osiągnęły następujące wartości:

1. w 2012 r. zapewniono możliwość stacjonarnego dostępu do internetu dla 69,1 % gospodarstw domowych (w porównaniu do 95,5% dla UE 27), przy czym 96,5% populacji miało możliwość szerokopasmowego dostępu za pośrednictwem sieci mobilnych (w porównaniu do 96,3% dla UE 27);
2. na koniec 2012 r. zapewniono pokrycie dostępem do internetu o przepustowości co najmniej 30 Mb/s na poziomie 44,5 % gospodarstw domowych (w porównaniu do 53,8% dla UE 27);
3. na koniec 2012 r. około 1,3% łączy stacjonarnych miało prędkości co najmniej 100 Mb/s (w porównaniu do 3,4 % dla UE 27).

Na koniec 2011 r. przedsiębiorcy telekomunikacyjni w Polsce świadczyli usługę szerokopasmowego dostępu do internetu dla ponad 10 mln użytkowników, natomiast na koniec 2012 r. dla 11,6 mln użytkowników, co oznacza przyrost na poziomie 10,7%. Przełożyło się to na penetrację gospodarstw domowych na poziomie 83,5%, odnotowując wzrost o ponad 8% w przypadku usług stacjonarnych, natomiast aż o 21% w odniesieniu do dostępu mobilnego. W 2012 r. penetracja internetu kształtowała się na poziomie 83,5% gospodarstw domowych oraz 29,33 % na 100 mieszkańców”. Zauważyć trzeba, że sama dostępność do sieci internet za pośrednictwem łączy szerokopasmowych nie wystarczy do rozwoju usług e-administracji. Efektywna i bezpieczna e-administracja wymaga spełnienia standardów w dziedzinie interoperacyjności, bezpieczeństwa teleoperacyjnego, ochrony cyberprzestrzeni, identyfikacji elektronicznej i usługi zaufania, zarządzania infrastrukturą, informacji zarządczej, standardów zarządzania mechanizmów kontrolnych oraz kompetencji kadr urzędniczych.

W diagnozie zawartej w uchwalonym w 2014 r. przez Radę Ministrów programie informatyzacji, przypomniano, że mimo wszystkich pojawiających się trudności i opóźnień, **liczne e-usługi są już dostępne** w czasie rzeczywistym. Dotyczy to usług w zakresie:

- spraw administracyjnych, w szczególności spraw obywatelskich (w tym: umożliwienie obywatelom potwierdzania ich tożsamości w elektronicznych kontaktach z administracją w ramach bezpłatnego profilu zaufanego ePUAP; e-usługi dla obywateli poprzez platformę PUAP, np. sprawdzanie stanu składek ubezpieczenia społecznego; usługa elektro-

- nicznego sprawdzania statusu realizacji złożonego wniosku paszportowego i weryfikacji dokumentu: np. prawo jazdy, dowód rejestracyjny),
- rynku pracy (w tym: przeszukiwanie centralnej bazy krajowych ofert pracy zgłoszonych do powiatowych i wojewódzkich urzędów pracy; rejestracja online osoby bezrobotnej lub poszukującej pracy),
 - ochrony zdrowia (m.in.: elektroniczne sprawdzanie prawa pacjenta do świadczeń opieki; dostęp do informacji o udzielonych pacjentowi świadczeniach opieki zdrowotnej; udostępnianie przedsiębiorcom usług i zasobów cyfrowych rejestrów medycznych, elektroniczna rejestracja i aktualizacja danych rejestrowych, pobieranie wypisów i zaświadczeń drogą elektroniczną przez firmy i instytucje publiczne, dwustronna wymiana dokumentów elektronicznych pomiędzy przedsiębiorcami i organami rejestrowymi, możliwość śledzenia stanu realizacji wniosków, automatyczne potwierdzanie odbioru dokumentu),
 - wymiaru sprawiedliwości i sądownictwa (m.in.: dostęp do Krajowego Rejestru Sądowego (KRS) i dostęp do informacji z Monitora Sądowego i Gospodarczego oraz wgląd do ksiąg wieczystych),
 - bezpieczeństwa i powiadamiania ratunkowego (m.in. obsługa alarmowego numeru 112),
 - prowadzenia działalności gospodarczej (m.in.: rejestracja i dokonywanie zmian dot. działalności gospodarczej osób fizycznych; obsługa zgłoszeń identyfikacyjnych albo aktualizacyjnych, o których mowa w ustawie o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników; obsługa wniosków składanych do krajowego rejestru urzędowego REGON),
 - prowadzenia działalności rolniczej (m.in. składanie przez rolników wniosków o dopłaty); rozliczania należności podatkowych (m.in. składania deklaracji podatkowych dla podatku od osób fizycznych oraz od osób prawnych, podatku od towarów i usług, podatku od spadków i darowizn oraz podatku od czynności cywilnoprawnych poprzez e-Deklaracje),
 - obsługi celnej (m.in.: umożliwienie przedsiębiorcom dokonania i rozliczania drogą elektroniczną większości operacji związanych z obrotem towarowym z zagranicą, w tranzycie i obrocie towarami akcyzowymi),
 - a także dostępu do danych przestrzennych, danych statystycznych, danych z rejestru urzędowego REGON, danych systemu TERYT (tj. katalogu jednostek terytorialnych kraju, miejscowości i ulic), zasobów dziedzictwa kulturowego.

Istotne znaczenie mają też mechanizmy: Biuletynu Informacji Publicznej, Centralnego Repozytorium Informacji Publicznej i rejestrów publicznych.

4.7. Polityka przygotowania administracji publicznej do działania w warunkach zmian i napięć oraz w sytuacjach kryzysowych

Klasyczna biurokracja ze swojej natury preferuje rozwiązania, które wzmacniają formalne uporządkowanie i stabilność. Jest zorientowana bardziej na powtarzanie rozwiązań niż na ich zmianę. Preferuje własne bezpieczeństwo. W tym rozumieniu nie jest ona genetycznie przystosowana do współczesnych warunków, które charakteryzuje znaczna zmienność sytuacji i wyzwań oraz znaczna współzależność zdarzeń występujących często w bardzo odległych miejscach podlegającego globalizacji świata oraz w pozornie dalekich dziedzinach życia społecznego, politycznego i gospodarczego. Hierarchiczność i sformalizowanie administracji powodują, że na podjęcie w jej ramach decyzji potrzeba zwykle dużo czasu. Niejednokrotnie reakcja wymaga wcześniejszych zmian w prawie, przekształceń instytucjonalnych, organizacyjnych oraz kadrowych. Czas reakcji na pojawiające się wyzwania staje się w tej sytuacji niejednokrotnie dłuższy niż okres trwania przyczyn, które legły u podstaw przeprowadzenia tych przeformatowań. Zachowawczość i postawa asekuracji, które są charakterystyczne dla znacznej części urzędników, wzmacniane przez dominujące nadal koncentrowanie działań kontrolnych na procedurach, powodują, że przestrzeganie prawa staje się kryterium działania biurokratów, które spycha na dalszy plan troskę o jakość uzyskanego wyniku działania. W zderzeniu z rzeczywistością ostatnich kilkunastu lat wszystkie te okoliczności wywołują silną potrzebę **wzmacniania zdolności działania administracji w sytuacji naruszonej równowagi**. W całej rozciągłości znajduje to potwierdzenie w Polsce, gdzie – jak to już wcześniej było w tej publikacji zasygnalizowane – doszło do nałożenia się na siebie zasadniczych przekształceń związanych z transformacją ustrojową, a także z wejściem do struktur politycznych, gospodarczych i militarnych świata demokratycznego oraz z koniecznością podjęcia działań na rzecz zwiększenia jakości i efektywności działań publicznych w warunkach zmieniających się wyzwań geopolitycznych i ekonomicznych.

Wyraźnym elementem zmian w administracjach współczesnych państw staje się **kształtowanie mechanizmów pozwalających na wykonywanie funkcji i zadań administracyjnych w warunkach zmian i napięć**. Wspólnym mianownikiem tych działań stają się: uelastycznianie rozwiązań; delegowanie kompetencji i odpowiedzialności; wzmacnianie narzędzi stałego prognozowania, monitorowania i analizowania rozwoju wydarzeń oraz identyfikowania i wartościowania potencjalnych zagrożeń i ryzyk; kształtowanie specjalnych

rozwiązań instytucjonalnych i proceduralnych wykorzystywanych w sytuacjach nadzwyczajnych oraz ustalanie zasad współpracy ponadpaństwowej w tych kwestiach. Dążenie do wykreowania sytuacji bez napięć jest coraz wyraźniej wypierane przez przygotowanie do zarządzania zmianą.

Kształtowane są specjalne rozwiązania związane z sytuacjami kryzysowymi, w których w coraz większym stopniu uwzględniony jest fakt, że celem działania administracji w takich sytuacjach są obecnie nie tylko interesy państwa, ale i interesy poszczególnych ludzi. Owe rozwiązania są przygotowywane do tego, że powodem zaistnienia sytuacji kryzysowej mogą być różnorodne zagrożenia o charakterze asymetrycznym i transsektorowym, które mogą mieć przedmiotowość międzyresortową, cechować się innowacyjnością (wynikającą z wykorzystania przez sprawców zakłóceń bezpieczeństwa inteligentnych, coraz bardziej zaawansowanych technik i technologii) oraz kaskadowym mechanizmem rozwijania się niektórych zagrożeń tworzącym efekt domina (szczególnie w obszarze infrastrukturze krytycznej). Wzmacniane są zdolności administracji do działania w czasie rzeczywistym, co jest związane z wdrożeniem do procedur administracyjnych technik informatycznych.

W Polsce, jak to już zostało odnotowane wcześniej w tych rozważaniach, działania zmierzające do poprawy przygotowania administracji do zarządzania sytuacją kryzysową są elementem stałych przekształceń po 1989 r. Nie ulega wątpliwości, że obecny stan rozwiązań antykryzysowych jest w dużej mierze profesjonalny. Regulacje ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 1166) stanowią w tej sprawie ważne systemowe narzędzie, z którym są powiązane rozwiązania instytucjonalne i proceduralne oraz programowe dotyczące różnych aspektów nowych zagrożeń (zob. szerzej: *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego 2013*, www.rcb.gov.pl; załącznik do uchwały nr 252 Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2014 r. w sprawie „Narodowego Programu Antyterrorystycznego na lata 2015–2019”, M. P. 2014, poz. 1218; *Doktryna cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015, www.bbn.gov.pl; *Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej 2013*, www.rcb.gov.pl). Problemem wymagającym rozwiązania staje się obecnie lepsze powiązanie systemu zarządzania kryzysowego (obejmującego Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, wojewódzkie i powiatowe zespoły i centra zarządzania kryzysowego oraz instrumenty gminnego zarządzania kryzysowego) z systemem ratownictwa i ochrony ludności (obejmującym w szczególności Państwowe Ratownictwo Medyczne, Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy, System Powiadamiania Ratunkowego) oraz ze strukturami i procedurami obrony cywilnej.

Zdecydowanie gorzej wygląda w polskiej administracji wprowadzanie systemowych rozwiązań zmierzających do uelastyczniania zasad funkcjonowania, a tym samym przygotowania do działania w warunkach szybko zachodzących zmian. Nadal dominuje kultura sztywnych podziałów resortowych i instytucjonalnych. Łatwiej doszukać się inicjatyw powoływania nowych komórek organizacyjnych (departamentów, wydziałów i biur), niż znaleźć przykłady tworzenia międzyinstytucjonalnych zespołów problemowych i zadaniowych.

pozytywnym przykładem rozwiązań uelastyczniających strukturę administracji mogą być natomiast regulacje ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działaniu administracji rządowej (tj. Dz. U. z 2013 r. poz. 743), które pozwoliły Prezesowi Rady Ministrów na szybsze (bez potrzeby wdrażania odrębnego procesu ustawodawczego) kształtowanie struktury Rady Ministrów.

4.8. Polityka przygotowania administracji publicznej do efektywnego działania w ramach wspólnej europejskiej przestrzeni administracyjnej

Unia Europejska stanowi **wyzwanie dla całej struktury systemu państwa członkowskiego** i tworzy zapotrzebowanie na ukształtowanie w tym systemie specjalnej architektury w sferze normatywnej, instytucjonalnej, proceduralnej, kadrowej oraz w ramach rozwiązań funkcjonalnych w systemie politycznym. W przypadku administracji państwa członkowskiego Unii Europejskiej pojawia się zadanie europeizacji tejsze administracji, które znajduje wyraz przede wszystkim w płaszczyźnie standardów funkcjonowania oraz w modyfikacji katalogu i warunków realizacji zadań. Konkretnie rozwiązania przyjmowane w odpowiedzi na wskazane wyżej wyzwanie są w poszczególnych państwach uzależnione od systemu rządów, stopnia i charakteru dekoncentracji i decentralizacji oraz modelu rywalizacji politycznej (w tym szczególnie zdolności wyłączenia polityki europejskiej z obszaru bieżących sporów politycznych). Różnicujące znaczenie ma również w tym zakresie specyfika właściwa dla okresu aplikacji i dostosowań, pierwszych lat członkostwa w Unii oraz pełnej aktywności, w tym wypełniania w Unii takich zadań, jak np. przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej. Każdy z tych okresów sam w sobie generuje dodatkowe zadania w sferze programowej, instytucjonalnej, logistycznej i kadrowej.

Bez podejmowania w tym miejscu szczegółowych analiz, wskazać trzeba, że członkostwo Polski w Unii Europejskiej stworzyło **konieczność wypracowania w administracji zdolności:**

- po pierwsze – implementacji prawa Unii Europejskiej w sposób gwarantujący zachowanie bezpieczeństwa obrotu prawnego i gospodarczego w państwie (początkowo dotyczyło to dostosowania stanu polskiego prawa, później zaś bieżącej implementacji prawa unijnego);
- po drugie – aktywnej, skoordynowanej programowo i instytucjonalnie oraz efektywnej obecności państwa członkowskiego w unijnym procesie decyzyjnym (chodzi przede wszystkim o opanowanie umiejętności wypracowania we właściwym czasie, wyznaczonym kalendarzem decyzyjnym Unii, skoordynowanego, tzn. jednego i odzwierciedlającego interesy państwa, stanowiska na poziomie krajowym w sprawach, które stanowią przedmiot procesów decyzyjnych na poziomie Unii Europejskiej oraz zagwarantowania temu stanowisku jak najlepszej pozycji w fazie decydowania na poziomie unijnym);
- po trzecie – właściwej koordynacji spraw europejskich w ramach całej maszyny rządowej (chodzi o takie szczegółowe kwestie związane z programowaniem i prowadzeniem działań w relacjach z Unią Europejską jak: komunikacja wewnętrzna; konsultacja; mechanizmy identyfikacji różnic stanowisk; instrumenty wypracowywania porozumienia; arbitraż uruchamiany w sytuacjach, gdy porozumienie nie jest możliwe; wyznaczanie granic działania i odpowiedzialności poszczególnych podmiotów, co jest potrzebne, gdyż struktura komitetów i grup roboczych współpracujących z Komisją Europejską nie pokrywa się ze strukturą ministerstw i urzędów w Polsce; ustalanie wspólnych priorytetów i kształtowanie strategii działań rządu wobec Unii Europejskiej; zagwarantowanie „pamięci systemowej” w sprawach istotnych w relacjach z Unią; zagospodarowywanie możliwości wynikających z członkostwa w Unii; promocja i obrona stanowiska danego państwa);
- po czwarte – wprowadzenia wspólnych dla wszystkich państw członkowskich standardów jakościowych działania administracji (chodzi o zasygnalizowane już wcześniej wzory działania zawarte m.in. w art. 41 Karty Praw Podstawowych);
- po piąte – pełnego wykorzystania przez państwo wszystkich instrumentów polityk wspólnotowych, w tym szczególnie funduszy unijnych, dla realizacji celów gospodarczych i społecznych (chodzi m.in. o przygotowanie systemu wdrażania funduszy, w tym mechanizmów monitorowania i sterowania, logistyki wspomaganie, zapewnienia potrzeb finansowych w ramach prefinansowania, współfinansowania, partycypacji w kosztach operacyjnych projektów
- po szóste – obrony interesów Polski w ramach Unii Europejskiej (chodzi w szczególności o zadania związane z: obroną polskiego stanowiska

- w ramach procedur unijnego wymiaru sprawiedliwości, zagwarantowaniem przestrzegania przez Unię Europejską zasady pomocniczości, z ochroną wewnętrznej przestrzeni społecznej, gospodarczej i finansowej państwa przed negatywnymi następstwami napięć i sytuacji kryzysowej na poziomie Unii Europejskiej, w tym transmisji napięć związanych z kryzysem finansowym w przestrzeni innych państw członkowskich)
- po siódme – aktywnego członkostwa (chodzi przede wszystkim o zadania związane z pełnym wykorzystaniem statusu i możliwości oddziaływania Unii Europejskiej dla realizacji celów i interesów Polski w relacjach z innymi podmiotami na arenie międzynarodowej);
 - po ósme – zbudowania infrastruktury kadrowej w administracji niezbędnej do efektywnego prowadzenia spraw związanych z członkostwem w UE w kraju oraz związanych z aktywnością w ramach struktur urzędniczych Unii oraz kontaktami z administracją Unii Europejskiej i z administracjami innych członków Unii na poziomie gwarantującym realizację zadań wynikających z potrzeby aktywnego uczestnictwa państwa w Unii.

Z perspektywy okresu aplikacji oraz 10 lat członkostwa w Unii Europejskiej ocenić można, że w naszym kraju **ukształtowano skuteczny mechanizm obsługi zadań administracji publicznej związanych z obecnością w strukturach europejskich** oraz nasycono administrację rozwiązaniami tworzącymi podstawy realizacji standardów europejskich. Pod względem logistycznym istotne wzmocnienie zdolności w omawianej dziedzinie przyniosło sprawowanie przez Polskę prezydencji w Radzie Unii Europejskiej.

Mimo zachodzących zmian w Unii Europejskiej w dalszym ciągu podstawowe znaczenie mają w tej dziedzinie działania, które dotyczą administracji rządowej. W pierwszym etapie tych działań podstawowe instrumenty relacji z Unią Europejską zlokalizowane były w bezpośrednim zapleczu Prezesa Rady Ministrów (tzn. Urządzie Rady Ministrów), następnie usytuowano je szeroko rozumianym centrum rządu (dotyczy to okresu funkcjonowania Komitetu Integracji Europejskiej i Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej), a od 2010 r. w zasadniczych elementach zintegrowano je w jednym ręku z działem administracji rządowej „sprawy zagraniczne” oraz umiejscowiono je w urzędzie ministra właściwego w zakresie tego działu administracji. W świetle zebranych doświadczeń podstawowe znaczenie miał fakt, że we wszystkich etapach relacji z Unią Europejską funkcjonowały narzędzia koordynacji prac Rady Ministrów z zadaniami związanymi z członkostwem w UE. Obecne rozwiązania w tej dziedzinie, których podstawowym elementem jest Komitet do Spraw Europejskich gwarantują uwzględnienie zadań dotyczących efektywnej obecności w Unii Europejskiej. Przemieszczenie kompetencji

koordynacji stosunków z Unią Europejską do ministra właściwego w zakresie spraw zagranicznych i do jego ministerstwa zostało połączone z centralnym usytuowaniem problematyki relacji z Unią Europejską w ramach zasady, że Prezes Rady Ministrów może przewodniczyć posiedzeniu Komitetu do Spraw Europejskich Rady Ministrów, zawsze wtedy, gdy weźmie on udział w takim posiedzeniu. Takie rozwiązanie wyraźnie pokazuje kierowniczą pozycję szefa gabinetu ministrów w rządowej maszynie decyzyjnej.

Zauważyć jednak trzeba, że w procesie wypracowywania mechanizmów stosunków Polski z Unią Europejską pojawiały się także napięcia, by przypomnieć tylko spór między Prezesem Rady Ministrów a Prezydentem RP w sprawie reprezentacji naszego kraju w unijnym procesie decyzyjnym, napięcia między administracją rządową i samorządem terytorialnym w sprawach dotyczących ukierunkowania środków pochodzących z funduszy europejskich, a także trudności w opanowywaniu przez polską administrację publiczną zdolności działania w układzie sieciowym.

ROZDZIAŁ V

Wyzwania, przeszkody i napięcia w procesie modernizacji administracji

Tak jak to już zauważono w tej książce wcześniej, **modernizacja administracji tworzy liczne wymagania**, których realizacja nie jest rzeczą prostą. Wiązą się one przede wszystkim z identyfikacją problemów wymagających rozwiązania, określeniem celów i środków działania, wartościowaniem możliwych wariantów zachowania, tworzeniem programów i szczegółowych harmonogramów, zabezpieczeniem realizacyjnym procesu zmian i zagwarantowaniem działania w czasie rzeczywistym. Wspomniane wyzwania dotyczą też stworzenia systemu ewaluacji postępów i wyników zmian, w tym – co jest szczególnie ważne – ewaluacji ex post, a także zapewnienia przywództwa i poparcia w systemie decyzyjnym państwa oraz poparcia społecznego i zabezpieczenia ścieżek finansowania w systemie zadaniowym i mobilizacji dla potrzeb realizacyjnych wdrażanych projektów wszystkich dostępnych zasobów. Każdemu z tych wymagań towarzyszą liczne przeszkody i napięcia.

Wprowadzanie nowych rozwiązań ma zawsze trzy fazy, z których każda obejmuje odrębne zadania szczegółowe. Płynne przejście od stanu istniejącego do stanu założonego w projekcie zmian wymaga umiejętnego demontażu funkcjonujących rozwiązań, skutecznego zapanowania nad trudnościami fazy przejściowej oraz wdrożenia i ugruntowania nowych zasad i mechanizmów działania. W przypadku zmian w administracji w każdym z tych etapów występują liczne bariery i przeszkody, które mają charakter polityczny, prawny, ekonomiczny, organizacyjny, techniczny i socjopsychologiczny.

Zarządzanie zmianami wymaga różnorodnych kompetencji i staje się współcześnie jedną z najważniejszych umiejętności zespołów kierowniczych w państwie oraz osób funkcjonujących na poszczególnych poziomach jego organizacji. Jak zaznacza się w literaturze przedmiotu osoby zajmujące stanowiska kierownicze w podlegającej zmianie organizacji, a za taką można traktować także administrację publiczną, muszą mieć zdolność stania się liderami wdrażanych projektów i powinni się cechować zdolnością:

- po pierwsze – stworzenia gotowości włączenia się do uruchomianego procesu i przełamania oporu wobec zmian;
- po drugie – przekonującego i atrakcyjnego przedstawienia wizji proponowanych działań modernizacyjnych;
- po trzecie – stworzenia poparcia politycznego dla zmiany;
- po czwarte – pokierowania przekształceniami od stanu istniejącego do zakładanego;
- po piąte – utrzymania tempa zmian w celu ich pomyślnego sfinalizowania (Cannon, McGee 2012, s. 31).

Bardzo istotna jest świadomość, że formalne doprowadzenie do zmiany stanowi tylko jeden z etapów procesu modernizacyjnego. **Niezbędne jest utrwalenie nowych rozwiązań** w praktyce i ich ugruntowanie w świadomości wszystkich tych, których zachowanie może decydować o sukcesie lub porażce wdrażanych projektów.

5.1. Zmiany modernizacyjne w administracji jako działania naruszające liczące się interesy

Prawdziwa zmiana w domenie publicznej zawsze ma wpływ na stan interesów poszczególnych osób i grup społecznych, w tym grup interesów. Reformatorzy w nieunikniony sposób muszą być przygotowani do zderzenia się ze zwolennikami dotychczasowych rozwiązań. Dotyczy to w równej mierze zwolenników, którzy mają charakter personalny, co i instytucjonalny. Jest przy tym charakterystyczne, że przeciwnicy zmian wytaczają najczęściej argumenty o charakterze ogólnospołecznym i intensywnie maskują swoje interesy partykularne. Opór wobec zmian w organizacji może być warunkowany niepewnością, zagrożeniem partykularnych interesów, odmiennym postrzeganiem sytuacji i potrzeb przyszłości, poczuciem nieuchronnej straty związanej z zagrożeniem utraty posiadanego statusu (Griffin 2000, s. 398–399).

Konflikt interesów w sprawie zmian w administracji ma charakter ponadczasowy. Jak zauważył Jan Baszkiewicz już „reorganizujący państwo silny monarcha zderzał się z potężnymi konstelacjami interesów i ambicji wielmożów świeckich (ale po części i duchownych, zwłaszcza w Anglii). Mógł się jednak wesprzeć na rycerstwie wyzwalanym spod możnowładczej przewagi, na miastach zdobywających samorząd, na Kościele ceniącym ład i pokój” (Baszkiewicz 1999, s. 37). Także i obecnie reformatorzy, konfrontując się

w sposób nieunikniony z licznymi grupami interesów politycznych i ekonomicznych, powinni aktywnie poszukiwać zwolenników uruchamianych projektów. Te działania uwzględniać muszą jednak współczesne warunki, które charakteryzuje oczekiwanie podejmowania decyzji w sposób partycypacyjny, uwolniony od cech tradycyjnej aktywności władczej.

W tym kontekście **istotna staje się umiejętność ukazania sensu merytorycznego proponowanych nowych rozwiązań** i ich promocja w środowiskach, które muszą zająć wobec wdrażanych projektów pozytywną postawę. Pojawia się w tej dziedzinie zapotrzebowanie na zdolności komunikacyjne wysokiej jakości i efektywności. W świecie kształtowanym w dużej mierze pod wpływem ocen upowszechnianych w mediach, ważna staje się też zdolność pozyskania dla zmian modernizacyjnych dziennikarzy i komentatorów, którzy w dużej mierze posiadli władzę nadawania znaczeń faktom. Nie można w tej dziedzinie liczyć na powodzenie bez umiejętności inspirowania debaty publicznej na temat optymalnych rozwiązań w administracji i pozyskania dla nich opinii publicznej. Z tym kierunkiem aktywności jest w Polsce jednak w sprawach administracji zdecydowanie źle. Jeśli już nawet temat administracji pojawia się w debacie publicznej, to najczęściej jest to związane z krytyką działania struktur biurokratycznych oraz z określaniem dla nich nowych zadań. Programy naprawcze i modernizacyjne w zakresie administracji nie mają zdolności aktywizowania na swoją rzecz opinii publicznej.

5.2. Zmiany modernizacyjne w administracji jako działania uderzające w przyzwyczajenia klasycznej biurokracji

Biurokracja lubi stabilizację i to nawet wówczas, gdy przybiera ona postać stagnacji. Najczęściej każda zmiana staje się dla niej problemem. Pożegnanie z przeszłością jest tu szczególnie trudne. W środowisku administracji trwanie jest przedkładane ponad rozwój (Mazur 2010, s. 59). Projekty zmian pochodzące z zewnątrz, w tym ze środowisk naukowych, przyjmowane są najczęściej z dużym dystansem. Doświadczenia ze świata biznesu pokazują, że w poprawianiu działania organizacji podstawowe znaczenie ma zbudowanie wśród personelu danej organizacji otwartości na nowe rozwiązania oraz potrzeby ulepszania zasad działania. Nie chodzi tu tylko o stosunek do konkretnej zmiany. Rzecz dotyczy ugruntowania kultury otwartości na zmiany jako takie. Ta prawidłowość ma pełne zastosowanie także w przypadku administracji i zespołów urzędniczych.

Zmiana wymaga zawsze dodatkowego wysiłku. Zmusza do uczenia się nowych zasad i procedur postępowania. Łamie stosowane niejednokrotnie przez wiele lat reguły postępowania i kryteria oceny. Często ze zmianami wiążą się nowe rozwiązania systemowe, w tym dotyczące obsady kadrowej i ścieżek awansu. Okoliczności te powodują, że umiejętność osłabienia w środowisku kadry urzędniczej natężenia zagrożenia związanego z projektowanymi i wdrażanymi zmianami modernizacyjnymi staje się niezbędną przesłanką powodzenia poszczególnych projektów. Marne są perspektywy projektów, które rodzą w środowisku ich wykonawców większe natężenie lęków niż nadziei. Postawy negatywne, ze strony tych którzy zmian się obawiają, muszą być w związku z tym w sposób przemyślany osłabiane przez wzmacnianie reakcji pozytywnych. Tym, którzy mają wziąć udział w wdrażaniu nowych rozwiązań, trzeba dać minimum poczucia bezpieczeństwa oraz uwzględnić stan ich potrzeb oraz dominujące dla nich wartości. Pełną aktualność zachowują w tym przypadku ustalenia Abrahama Masłowa w sprawie hierarchii potrzeb, w których wyodrębniono potrzeby fizjologiczne, bezpieczeństwa, przynależności, szacunku i samorealizacji.

Istotne znaczenie ma już sam **mechanizm kreowania programu zmian.** Doświadczenie uczy, że lepiej są przyjmowane projekty wypracowane wspólnie, lub przynajmniej przedyskutowane, w ramach interaktywnych kontaktów między funkcjonariuszami publicznymi na różnych poziomach maszyny urzędniczej. Dotyczy to w równej mierze fazy określania celów, co i ustalania sposobów ich osiągnięcia. Równie ważne jest możliwie szybkie dotarcie z profesjonalną wiedzą na temat planowanych zmian do zespołów urzędniczych oraz merytoryczne przygotowanie urzędników, między innymi w ramach szkoleń i warsztatów, do efektywnego udziału we wdrażaniu nowych rozwiązań. Potrzebny jest więc system zarządzania informacją i wiedzą w sprawach przygotowywanych i wdrażanych zmian w administracji.

5.3. Zmiany modernizacyjne w administracji jako działania wymagające sprawnego zarządzania

Modernizacja istniejących rozwiązań stanowi zawsze poważne wyzwanie logistyczne. Pomysł, projekt, legitymizacja normatywna i polityczna nowych rozwiązań, budowa infrastruktury społecznej i finansowej dla przeprowadzenia zmian, wdrażanie wybranych wariantów modernizacji, ewaluacja uzyskanych wyników działań, kontrola stopnia utrwalenia nowych rozwiązań składają się

na **ciąg działań, które wymagają sprawnego zarządzania**. Współcześnie, gdy w decydowaniu i w praktyce funkcjonowania przestrzeni publicznej stają się faktem wielopoziomowość, wielopodmiotowość i wielopasmowość, kluczowe znaczenie dla powodzenia modernizacji administracji uzyskuje właściwa koordynacja działań oraz wyzwolenie synergii wewnątrzsystemowej.

Doświadczenie uczy, że przy całościowych projektach modernizacyjnych niezbędne jest ustanowienie podmiotów instytucjonalnych, dla których te projekty będą podstawowym obszarem działania. W maszynie administracyjnej **potrzebne są centra programowe i logistyczne reformy**, które mogą wypełniać zadania siły napędowej i realizacyjnej zmian modernizacyjnych w sposób uwolniony od bieżącego zajmowania się innymi sprawami. Nie da się bowiem uzyskać właściwych efektów działania w trybie funkcjonowania podmiotów, dla których projekty zmian będą tylko jednym z wielu zadań i obszarów aktywności. Doświadczenie uczy, że w takiej sytuacji zadania dotyczące przyszłości przegrają z działaniami ukierunkowanymi na potrzeby teraźniejszości. Aktualne problemy i zadania będą powodować, że projekty zmian strategicznych mogą zostać potraktowane jako mniej ważne, a w skrajnych przypadkach nawet jako stanowiące przeszkodę dla osiągnięcia niezbędnych wyników bieżących.

Struktura instytucjonalna projektu zmian musi być kompatybilna z charakterem planowanych zamierzeń modernizacyjnych. **W przypadku programów o globalnym charakterze** struktury zarządzania zmianą modernizacyjną administracji powinny być usytuowane w centrum rządu. Modernizacja poszczególnych funkcji administracji powinna mieć swoją strukturę programowo-realizacyjną w urzędzie obsługującym ministra kierującego danym działem administracji rządowej, zaś zmiany dotyczące poszczególnych organów i urzędów administracji powinny mieć wyraźnie wyodrębnione centrum logistyczne usytuowane w tych urzędach i podporządkowane bezpośrednio kierownictwom owych urzędów. W literaturze zwraca się uwagę na **znaczenie ukształtowania sieci połączeń funkcjonalnych pomiędzy kluczowymi „graczami” uczestniczącymi w procesie zmian**. Centrum logistyczne modernizacji administracji powinno mieć siatkę połączeń (swoistą sieć komunikacyjną) ze „strażnikami zmian” na wszystkich poziomach poddanej przekształceniom struktury (Carr, Hard, Trahant 1998, s. 124). Kluczowe znaczenie ma też sprawne funkcjonowanie w ramach tzw. kokpitu zarządzania systemu przepływu bieżącej informacji na temat aktualnego stanu realizacji projektu zmian (Kisielnicki 2008, s. 199).

Na uwagę zasługuje fakt, że – mimo podejmowanych starań w sprawie uregulowania instytucjonalnych mechanizmów modernizacji administracji – nadal aktualna jest w dużej mierze ocena Witolda Mikułowskiego, że „W Polsce sytuacja pod tym względem jest niejasna, a odpowiedzialność

za reformy administracji – rozproszona. Nie licząc Rady Ministrów jako kolegiального organu koordynującego wszystkie polityki publiczne, w tym polityki reform i modernizacji administracji, nie ma dotychczas żadnego strategicznego centrum sterowania i koordynacji działań w tym zakresie” (Mikułowski 2012, s. 146).

Oddzielnie zauważyć trzeba, że w logistyce modernizacji bardzo **ważne znaczenie ma opracowanie niezbędnych mechanizmów gwarantujących właściwe zarządzanie okresem przejściowym**, w którym stare rozwiązania ulegają już likwidacji, a nowe jeszcze nie zostały w całości uruchomione. W funkcjonowaniu administracji nie ma miejsca na przerwę w wypełnianiu zadań statutowych. Nawet najbardziej uzasadnione zmiany nie mogą prowadzić do powstawania bezwładu instytucjonalnego i systemowego. Powoduje to, że równie ważna jak treść merytoryczna przekształceń modernizacyjnych staje się technologia ich wdrażania. Nie ma takiego celu modernizacji, który można traktować jako wystarczające usprawiedliwienie dla utraty zdolności należytego funkcjonowania administracji w czasie przeprowadzania zmian.

5.4. Zmiany modernizacyjne w administracji jako działania wymagające dodatkowych nakładów finansowych

Dość paradoksalnie z powodów finansowych utrzymywane są niejednokrotnie rozwiązania nieefektywne i kosztowne. Rewizja tych rozwiązań wymaga bowiem dodatkowych nakładów finansowych. **W krótkiej perspektywie zmiany generują przede wszystkim koszty**. Efekty nowych rozwiązań są widoczne dopiero w dłuższym horyzoncie czasowym.

W sytuacji napięć w finansach publicznych wygenerowanie dodatkowych środków finansowych na przeprowadzenie nawet najlepszych zmian staje się trudnym problemem. Bardzo **często inicjatywy związane z modernizacją przegrywają z innymi zadaniami wymagającymi sfinansowania**. Jest to problem w równie mierze finansowy, co i polityczny. Kierowanie dodatkowych środków dla administracji stanowi bowiem zawsze dobrą okazję do krytyki ze strony opozycji politycznej. Opinia publiczna jest wyczulona na koszty administracji i łatwo ulega takiej krytyce. Powszechne jest oderwanie oczekiwań dotyczących dobrej administracji od przyzwolenia dla finansowania sfery administracyjnej. Opaczne rozumienie hasła: tanie państwo prowadzi w efekcie do faktycznego zwiększenia kosztów społecznych i ekonomicznych funkcjonowania struktur administracyjnych.

Współcześnie pewnym wzmocnieniem pozycji modernizatorów w administracji jest możliwość pozyskania na przeprowadzane zmiany dodatkowych środków pochodzących z różnego rodzaju funduszy Unii Europejskich. Już obecnie jednak niezbędne jest poszukiwanie odpowiedzi na pytania dotyczące możliwych ścieżek dodatkowego finansowania działalności modernizacyjnej w stosunku do administracji po ograniczeniu zasilania środkami europejskimi.

5.5. Zmiany modernizacyjne w administracji jako działania wymagające otwarcia na eksperymenty

Nawet najlepiej przemyślane i dobrze przygotowane zmiany modernizacyjne zawierają w sobie ładunek ryzyka. Tymczasem **biurokracja ze swojej istoty jest zachowawcza i nie jest otwarta na eksperymenty**. Skutkuje to odrzucaniem już w fazie projektowania rozwiązań bardziej innowacyjnych i radykalnych. W efekcie nieuzasadnione merytorycznie pierwszeństwo uzyskują pomysły bezpieczne, które nie wnoszą wiele nowego. Pewne nadzieje w tych kwestiach wiązać należy z upowszechnianiem zmian kryteriów oceny działań w ramach administracji publicznej, których istotą jest wzmacnianie znaczenia oceny faktycznie osiągniętego wyniku.

W procesie modernizacji bardzo ważne znaczenie ma właściwe zarządzanie czasem. Zbytne rozciągnięcie w czasie realizacji poszczególnych projektów powoduje w sposób nieunikniony, że ich wdrażanie trwa dłużej niż przyczyny i uwarunkowania, które legły u podstaw opracowania owych projektów. W takiej sytuacji, nawet zrealizowane poprawnie pod względem treściowym zmiany trafiają wówczas na zupełnie nowe wyzwania i potrzeby, a w efekcie stają się mało przydatne w procesie optymalizacji kształtu i funkcjonowania administracji. W skrajnych przypadkach wdrażanie tych zmian może w większym stopniu szkodzić niż pomagać.

5.6. Zmiany modernizacyjne w administracji jako przedmiot gry politycznej

Zmiany wymagają przywództwa i determinacji osób zajmujących stanowiska kierownicze. Bez tego nie można spodziewać się właściwego motywowania.

wania zespołów wykonawczych, których członkowie muszą się zaangażować w realizację wdrażanych programów. Tymczasem zmiany te bardzo często są wikłane w bieżącą grę polityczną. Ma bez wątpienia rację Stanisław Mazur, gdy zwraca uwagę, że do paradoksów modernizacji polskiej administracji należy to, że **reformowanie administracji nie stanowi centralnego zagadnienia dla rządzących** elit, zaś niejednokrotnie politycy upatrują przesłanek poprawy swojej pozycji we włączeniu się do „rytualnej krucjaty antyadministracyjnej” (Mazur 2010, s. 63). Dołączenie się do krytyki administracji staje się dla polityków bardziej atrakcyjne, niż promowanie programów pozytywnych jej modernizacji.

Modernizacja administracji w żadnym okresie po 1989 r. nie została w Polsce wyłączona z bieżącej konkurencji między władzą i opozycją. Uwarunkowania polityczne stają się w tych warunkach ważniejsze od przesłanek profesjonalnych. W efekcie niejednokrotnie **poszczególne projekty traktowane są jako narzędzia wykorzystywane w bieżącej grze politycznej**. W konsekwencji często ma miejsce odstępowanie od realizacji tych programów, albo też ich radykalna zmiana, z przyczyn pozamerytorycznych. Pojawiają się przekazy i sygnały, które stają się niejasne, sprzeczne, czy wręcz wzajemnie się wykluczające. Zmienność postaw i niekonsekwencja polityków w sprawach reform administracji jest bardzo szybko wyczuwana przez urzędników, którzy w następstwie takiej sytuacji zajmują niejednokrotnie wobec kolejnych projektów postawę wyczekiwania i rezerwy. W efekcie marnotrawione są realnie istniejące możliwości poprawy funkcjonowania administracji.

W literaturze zwraca się uwagę na dodatkowe wymagania dotyczące przywództwa w warunkach zmian. Mówi się w tym kontekście o przywództwie transformacyjnym (Griffin 2000, s. 515), wskazując, że musi ono wykraczać poza normalne standardy i zawierać umiejętność kształtowania w zespole wykonawczym, którym w przypadku modernizacji administracji są przede wszystkim urzędnicy i inni funkcjonariusze publiczni, poczucia misji oraz stymulowania w tym zespole procesu uczenia się i inspirowania nowych sposobów myślenia.

5.7. Zmiany modernizacyjne w administracji jako działania wymagające przyjęcia orientacji strategicznej

Podstawą optymalnych zmian w administracji jest **umiejętność projekcji i konceptualizacji potrzeb przyszłości**. Modernizacja podporządkowana aktualnie występującym potrzebom jest ze swojej istoty zdana na niepowo-

dzenie. Jeśli nawet przyniesie ona pozytywne efekty, to będzie to dotyczyło tylko krótkiego okresu.

Dobrze przygotowane i monitorowane **planowanie strategiczne to wspólnie niezbędny element działań zmierzających do poprawy sytuacji w objętej daną strategią dziedzinie**. W kształtowaniu strategii szczególnie ważne stają się zdolności: oznaczania i realizacji celów, kojarzenia wyzwań i zadań, całościowej analizy kontekstu sytuacyjnego, długoplanowego planowania i podejmowania działań tworzących spójną całość podporządkowaną w układzie celowym osiągnięciu stanu określanego jako cel (całościowy układ celów).

Potrzebne są umiejętności: identyfikacji problemów, rozpoznania sytuacji decyzyjnej, budowania katalogu dopuszczalnych działań, wyboru decyzji optymalnej, zagwarantowania praktycznej realizacji podjętej decyzji, oceny efektów i dokonania ewentualnych zmian w rozwiązaniach nieefektywnych. Elementami planowania strategicznego jest w każdym przypadku: zdiagnozowaniem potrzeb w dziedzinie objętej kształtowaniem strategii, zdiagnozowanie stanu spraw w dziedzinie objętej planowaniem strategicznym (m.in. w ramach analizy wskaźnikowej, segmentacji głównych pól odniesień z wyodrębnieniem korelacji występujących w polu polityki, ekonomii, społeczeństwa, technologii, ekologii i układu normatywnego, analizy SWOT), określenie wizji programowej w danej dziedzinie, ustalenie celu głównego strategii, zidentyfikowanie celów operacyjnych i kierunków interwencji, określenie systemu realizacji i wdrażania oraz kryteriów i metod oceny (ewaluacji) oraz – co bardzo ważne – ustalenie ram finansowych strategii.

Ujęcie strategiczne wyraża się nie tylko we właściwym uwzględnianiu perspektywy przyszłości, ale i w **umiejętności wpisywaniu prowadzonych działań w poszczególnych dziedzinach w całość prowadzonej polityki**. Ta zasada dotyczy w całej rozciągłości strategii modernizacji administracji. Jej naruszenie prowadzi ze swojej istoty do podejmowania w przestrzeni publicznej działań niespójnych, a niejednokrotnie skutkuje wręcz zablokowaniem możliwości wykonania zaplanowanych zadań. Ujęcie strategiczne wymaga koncentracji na modyfikowaniu mechanizmów i procesów, a nie na poszczególnych zmianach instytucjonalnych czy kadrowych.

Potrzebne jest utrwalenie się kultury myślenia strategicznego na poziomie kierowniczym i wykonawczym. Pozytywnie trzeba w związku z tym ocenić próby upowszechniania wśród pracowników administracji stosownych wzorców działania w tej dziedzinie (por. m.in. Dziemianowicz, Szmigiel-Rawska, Nowicka Dąbrowska 2012).

Zakończenie

Modernizacja administracji ma różne tożsamości. Jak próbowałem to pokazać w tej książce, może ona być rozpatrywana jako: proces zachodzący na przestrzeni lat, następstwo lub warunek zmian w przestrzeni publicznej i w życiu społecznym, narzędzie przygotowania państwa do poradzenia sobie z wyzwaniami przyszłości, zadanie wymagające właściwego zaprogramowania i efektywnej realizacji.

W świetle przeprowadzonej analizy na podkreślenie zasługuje przede wszystkim pięć podstawowych ustaleń.

Po pierwsze: W okresie od 1989 r. **administracja publiczna jest w Polsce przedmiotem i uczestnikiem zmian systemowych** obejmujących sferę wartości, zasad, prawa, instytucji, rozwiązań funkcjonalnych i kadrowych. W zmianach tych odzwierciedlają się impulsy związane: po pierwsze – z transformacją ustrojową obejmującą odchodzenie od zasad i rozwiązań ustroju politycznego państwa socjalistycznego, po drugie – z konsolidacją demokracji w Polsce i nowym statusem naszego kraju w konfiguracji politycznej Europy i świata (znajdującym wyraz między innymi w członkostwie w Unii Europejskiej, NATO i OECD), po trzecie – z głębokimi przekształceniami modernizacyjnymi i proefektywnościowymi zachodzącymi we współczesnym świecie. Można w efekcie mówić o trzech fazach zmian administracji w Polsce po 1989 r.: ustrojowej (transformacyjnej), europejskiej (aplikacyjnej) i strategicznej (efektywnościowo-jakościowej).

Istotne znaczenie dla tych zmian ma tło określone przez przekształcenia geopolityczne, demokratyzację, globalizację, integrację europejską, informatyzację, kształtowanie nowych zasad konkurencji w przestrzeni między państwowej, deterytorializację i unifikację wyzwań i zagrożeń oraz stałe zwiększanie siły władzy nadawania znaczeń faktom przez media. Rozpatrując zmiany zachodzące w administracji w dłuższej perspektywie historycznej wskazać trzeba na ich zasadnicze zdeterminowanie przez przekształcenia modelu władzy publicznej oraz zasad organizacji społeczeństwa.

Po drugie: Współcześnie nie ma już wątpliwości, że w sposób trwały, z narastającą siłą stawiane jest przed wszystkimi działaniami systemowymi w przestrzeni publicznej **zadanie wzmocnienia sprawnego, spójnego, efektywnego i skutecznego działania**. Nie ulega też wątpliwości, że ma to swoje pełne zastosowanie także do administracji, w tym do planowania i wdrażania zmian modernizacyjnych w administracji, szczególnie wówczas, gdy problem ten rozważany jest w układzie funkcjonalnym i treściowym, a nie tylko proceduralnym i organizacyjnym. Silne powiązanie administracji z państwem powoduje, że nie można oczekiwać poprawy jakości państwa i przestrzeni publicznej bez poprawy standardów działania administracji publicznej. Właściwa jakość administracji stanowi niezbędny warunek rządzenia wysokiej jakości.

W odniesieniu do administracji pojawia się **postulat stałego doskonalenia i zagwarantowania na niezbędnym poziomie kilku podstawowych zdolności**. Jak próbowałem to pokazać w tej książce, dotyczy to umiejętności: po pierwsze – pozyskiwania informacji z otoczenia i zarządzania nimi w czasie rzeczywistym; po wtóre – spójnego programowania, planowania i określania konkretnych zadań dla wszystkich elementów składowych systemu; po trzecie – zachowania integralności w sytuacji napięć w relacjach zewnętrznych i wewnętrznych; po czwarte – synergicznego zagospodarowywania wszystkich posiadanych zasobów; po piąte – skutecznej i optymalnej implementacji podjętych decyzji; po szóste – aktywnej i efektywnej komunikacji społecznej w sprawach swoich działań; po siódme – wielokryterialnej ewaluacji podejmowanych działań pod kątem ich legalności, stosowność, skuteczność, trwałość efektów, efektywność i użyteczność oraz identyfikacji wskaźników wkładu, wyniku i oddziaływania; po ósme – sprawnego modyfikowania aktywności pod wpływem oceny relacji zachodzących między założonymi celami i uzyskiwanych wynikami.

Administracja publiczna stanowi przestrzeń decyzyjną, w której nieustannie dochodzi do rozstrzygnięć dotyczących monitorowania źródeł, kierunków i skali nowych wyzwań i ryzyk oraz zapobiegania napięciom i niepowodzeniom, a także interwencji w sytuacjach wystąpienia zdarzeń niekorzystnych z punktu widzenia interesu publicznego. Podejmowane są decyzje w zakresie opracowywania programów i planów funkcjonowania, optymalizacji procedur działania, zasad i metod zarządzania, współpracy oraz podziału obowiązków i odpowiedzialności między poszczególnymi podmiotami oraz wykonywania poszczególnych zadań. W systemie administracji pojawia się w związku z tym **stała potrzeba doskonalenia zdolności procesowych** dotyczących sprawnego i efektywnego oraz spójnego zorganizowania procesów decyzyjnych, które są związane z generowaniem inicjatyw,

analizą i selekcją wariantów działania, przygotowaniem projektów decyzji, niezbędnymi uzgodnieniami i konsultacjami, przeprowadzaniem ocen formalno-prawnych, dokonywaniem formalnych rozstrzygnięć, informowaniem o podjętych rozstrzygnięciach oraz implementacją podjętych decyzji.

Po trzecie: W obszarze wskazanych powyżej wymagań systemowych i procesowych **nie ma rozwiązań administracyjnych, które mogą być uznane raz na zawsze za odpowiednie.** Wyodrębnienie w sposób trwały rozwiązań niezmodernizowanych i docelowo zmodernizowanych w administracji nie jest w związku z tym możliwe. Modernizacja administracji to trwały proces. W tych sprawach z większą pewnością można dokonywać podziałów na rozwiązania tradycyjne (niezmodernizowane) i znajdujące się w procesie zmian modernizacyjnych. Określone rozwiązania zmieniają bowiem niejednokrotnie swoją wartość pod wpływem znacznej dynamiki środowiska, w którym są zastosowane. To, co jeszcze niedawno wydawało się rozwiązaniem najlepszym, pod wpływem nowych uwarunkowań wymaga dalszych zmian. Im szybsze i bardziej rozległe są przekształcenia w środowisku społecznym, politycznym i ekonomicznym, tym silniejsza jest konieczność modyfikowania rozwiązań programowych i instytucjonalnych w administracji.

Dlatego tak ważne jest stałe rozpoznawanie istniejącej i prognozowanej sytuacji w przestrzeni publicznej. Dotyczy to w pierwszym rzędzie właściwej identyfikacji i interpretacji nowych zjawisk i tendencji mających cechy względnej trwałości. Do rangi kluczowego wyzwania urasta umiejętność wyprzedzającego, a przynajmniej możliwie wczesnego, wychwytywania w przestrzeni społecznej, politycznej i gospodarczej wszystkich okoliczności, które nakazują rozważyć dokonanie niezbędnych zmian w systemie administracji publicznej oraz wymuszają nowe działania i stawiają przed tym systemem niejednokrotnie zupełnie nowe zadania. Wzrasta konieczność zwiększenia zdolności analitycznych na wszystkich poziomach funkcjonowania administracji, w tym szczególnie w tzw. centrum rządu, zwanym w związku z tym niejednokrotnie administracją na rzecz rządzenia.

Po czwarte: Zebrane doświadczenia potwierdzają, że **nie każda zmiana zasługuje na miano modernizacji.** Punktem wyjścia w przypadku zmian dotyczących instytucji, organizacji, procesów, standardów i całościowych rozwiązań systemowych w administracji oraz w relacjach administracji z otoczeniem musi być każdorazowo wielokryterialna ewaluacja istniejącego stanu, wizja rozwiązań idealnych lub przynajmniej jakościowo lepszych od tych, które zamierza się modernizować oraz rozważenie stanu dostępności zasobów, które będzie można wykorzystać w czasie procesu zmian. Wielokryterialne-

mu wartościowaniu podlega też w każdym przypadku sam projekt zmian, proces jego wdrażania oraz – a może nawet przede wszystkim – uzyskane wyniki. W każdym z tych obszarów muszą zostać starannie zidentyfikowane cele i miary postępu.

W obrębie paradygmatu modernizacji funkcjonują różne teorie, które znajdują się w układach konkurencji (zob. ciekawy przegląd: Musiał 2013, s. 27 i nast.). W ramach teorii neomodernizacyjnych zakłada się istnienie wielości nowoczesności. Postęp wiązany jest w tych teoriach z multilinearnością. Zauważyć trzeba w tym kontekście, że także **w sprawach modernizacji administracji brak jednej teorii i ścieżki realizacyjnej**. Wzory rozwiązań i mechanizmów zmian, które sprawdzają się w jednym państwie, mogą być pod wpływem uwarunkowań historycznych, ustrojowych, społecznych, kulturowych i ekonomicznych mało przydatne w innym państwie. Nie można więc przyjmować techniki mechanicznego przenoszenia między państwami owych rozwiązań i mechanizmów. Narodowe systemy administracyjne mają – i jak wszystko na to wskazuje – będą miały także w przyszłości silnie zaznaczone cechy specyficzne. Proces unifikacji rozwiązań dotyczy w większym stopniu standardów niż rozwiązań instytucjonalnych.

Przy wszystkich zaznaczonych wyżej wątpliwościach, które dotyczą możliwości zbudowania uniwersalnego i trwałego modelu modernizacji administracji publicznej, zauważyć należy, że w ujęciu historycznym podstawowy szlak w tych sprawach wyznaczyło przesuwanie się od modelu administracji władzy, przez modele administracji prawa, nowego zarządzania publicznego, usług i polityk publicznych, do modelu administracji partycypacji. Przyjmując można z dużym prawdopodobieństwem, że **w perspektywie kilkadziesiątu najbliższych lat** kierunki modernizacji (a tym samym także kierunki polityki administracyjnej) wyznaczać będzie w Polsce i innych państwach europejskich dążenie do: po pierwsze – wdrożenia modelu administracji partycypacyjnej; po drugie – decentralizacji, dekoncentracji terytorialnej, regionalizacji i zespolenia terytorialnego administracji; po trzecie – lepszego wykorzystania do działań administracyjnych w ramach partnerstwa publiczno-społecznego i partnerstwa publiczno-prywatnego potencjału podmiotów, które nie wchodzi w skład klasycznych struktur administracji; po czwarte – wzmocnienia w administracji profesjonalizacji i jakości kadr, ograniczania zagrożeń konfliktem interesu oraz zwiększenia przejrzystości, rzetelności, bezstronności i odpowiedzialności; po piąte – poprawy jakości działań i zwiększenia sprawności i skuteczności oraz efektywności administracji, przy równoczesnym wzmocnieniu ukierunkowania proinnowacyjnego w celu wyszukiwania i wykorzystywania najnowszych zdobyczy wiedzy; po szóste – rozwijania zdolności administracji do działania w warunkach zmian

i napięcie oraz w sytuacjach kryzysowych, po siódme – lepszego przygotowania administracji krajowych do efektywnego działania w ramach wspólnej europejskiej przestrzeni administracyjnej oraz w warunkach globalizującego się świata.

Po piąte: Modernizacja administracji jest zadaniem niezmiernie trudnym i ma swojej istoty charakter społeczny. Jest to wyzwanie dla polityków, urzędników i badaczy administracji. Kluczowe znaczenie ma w tym procesie wola i konsekwencja polityków, którzy muszą chcieć i potrafić objąć w tych sprawach rolę przywódcze i wyjść poza krąg tradycyjnych rozwiązań oraz bieżących interesów i sporów politycznych. Liczne uwarunkowania powodują, że niezbędna **zmiana w kwestiach administracji nie jest możliwa bez przyjęcia perspektywy strategicznej**. Programy i plany nie uzyskają w tej dziedzinie praktycznego znaczenia bez przekonania do ich realizacji urzędników. Równocześnie nie można liczyć na dobre wyniki, zostawiając sprawy doskonalenia administracji tylko w rękach jej pracowników.

Zmiany w administracji wymagają współdziałania z podmiotami usytuowanymi poza strukturami biurokratycznymi. Opanowanie zdolności modernizacji administracji jest możliwe tylko w warunkach merytorycznej dyskusji z udziałem praktyków i teoretyków administracji oraz przy uwzględnieniu postulatów i opinii społeczeństwa, któremu administracja i państwo ma służyć. Niniejsze opracowanie traktować należy jako głos autora w tej dyskusji wynikający z własnych doświadczeń z pracy w administracji rządowej, obserwacji administracji w innych europejskich państwach, studiów teoretycznych, lektury programów i udziału w licznych debatach na te tematy.

Podstawowa literatura przywołana i cytowana

Źródła prawa i inne akty normatywne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz. U. z 1992 r. Nr 84, poz. 426 z późn. zm.

Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284.

Europejska Karta Samorządu Lokalnego (ratyfikowana w wyniku błędu tłumaczenia pod tytułem: Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, Dz. U. z 1993 r. Nr 124, poz. 607, sprostowanie błędu: Dz. U. z 2006 r. Nr 154, poz. 1107).

Ustawa z dnia 4 kwietnia 2014 r. o europejskiej inicjatywie obywatelskiej, Dz. U. z 2014 r., poz. 576.

Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach, Dz. U. z 2014 r., poz. 1195.

Ustawie z dnia 22 listopada 2013 r. o systemie powiadamiania ratunkowego, Dz. U. z 2013 r., poz. 1635 z późn. zm.

Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej, Dz. U. z 2011 r. Nr 185, poz. 1092.

Ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców, Dz. U. z 2011 r. Nr 106, poz. 622 z późn. zm.

Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa, Dz. U. z 2011 r. Nr 34, poz. 173.

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.

Ustawa z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, Dz. U. z 2010 r. Nr 213, poz. 1395.

Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, Dz. U. z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 z późn. zm.

- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich, Dz. U. Nr 161, poz. 1277.
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, tj. Dz. U. z 2015 r., poz. 525.
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, tj. Dz. U. z 2014 r., poz. 1111 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, tj. Dz. U. z 2014 r., poz. 1202.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 1166.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, tj. Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym, tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 757 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej, Dz. U. z 2006 r. Nr 170, poz. 1218 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych, Dz. U. z 2006 r. Nr 170, poz. 1217 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, tj. Dz. U. z 2014 r., poz. 1411.
- Ustawa z dnia 17 lutego 2006 r. o likwidacji Rządowego Centrum Studiów Strategicznych, Dz. U. z 2006 r., Nr 45, poz. 319.
- Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz. U. z 2005 r., Nr 169, poz. 1420 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, Dz. U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1414 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów w Unii Europejskiej, Dz. U. z 2005 r. Nr 90, poz. 759.
- Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, tj. Dz. U. z 2014 r., poz. 1114.
- Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, Dz. U. z 2004 r. Nr 52, poz. 515, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, tj. Dz. U. z 2015 r., poz. 513.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, tj. Dz. U. z 2014 r., poz. 1118 z późn. zm.

- Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, tj. Dz. U. z 2014 r., poz. 1815 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym, tj. Dz. U. z 2014 r., poz. 1191.
- Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, tj. Dz. U. z 2010 r., nr 176, poz. 1191 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, tj. Dz. U. z 2014 r., poz. 333.
- Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, Dz. U. z 2002 r. Nr 41, poz. 361 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, tj. Dz. U. z 2014 r., poz. 782 z późn. zm.
- Ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 706.
- Ustawa z dnia 4 września 1997 o działach administracji rządowej, tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 743.
- Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej, Dz. U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 5958 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. administracji rządowej w województwie, tj. Dz. U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 596 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, tj. Dz. U. z 2014 r., poz. 1182.
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, tj. Dz. U. z 2012 r. Nr 24, poz. 392 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Rządowym Centrum Studiów Strategicznych, Dz. U. z 1996 r. Nr 106, poz. 495.
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej, Dz. U. z 1996 r., nr 106, poz. 494 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 lipca 1996 o służbie cywilnej, Dz. U. z 1996 r. Nr 89, poz. 402 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych, Dz. U. z 1995 r. Nr 141, poz. 692 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, Dz. U. z 1994 r. Nr 48, poz. 195 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, Dz. U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1380 z późn. zm.

- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 1340 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1991 r. o Krajowej Szkole Administracji Publicznej, Dz. U. z 1991 r., Nr 63, poz. 266 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 18 maja 1990 r. o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy, Dz. U. z 1990 r. Nr 34, poz. 200.
- Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej, Dz. U. z 1990 r. Nr 34, poz. 198 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, tj. Dz. U. z 2015 r., poz. 355.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, tj. Dz. U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, tj. Dz. U. z 2015 r., poz. 144 z późn. zm.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 marca 2014 r. w sprawie Centralnego Repozytorium Informacji Publicznej, Dz. U. z 2014 r., poz. 361.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 2011 r. w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, tj. Dz. U. z 2015 r., poz. 508.
- Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 26 marca 2014 r. w sprawie zasobu informacyjnego przeznaczonego do udostępniania w Centralnym Repozytorium Informacji Publicznej, Dz. U. z 2014 r., poz. 491.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej, Dz. U. z 2007 r. Nr 10, poz. 68.
- Uchwała Nr 252 Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2014 r. w sprawie „Narodowego Programu Antyterrorystycznego na lata 2015-2019”, M. P. z 2014 r., poz. 1218.
- Uchwała Nr 37 Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2014 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019, M. P. z 2014 r., poz. 299.
- Uchwała Nr 2 Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2014 r. w sprawie przyjęcia programu rozwoju pod nazwą „Narodowy Program Szerokopasmowy”, www.mac.bip.gov.pl.
- Uchwała Nr 1 Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2014 r. w sprawie przyjęcia programu rozwoju „Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa”, www.mac.bip.gov.pl.
- Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów, M. P. z 2013 r., poz. 979.
- Uchwała Nr 104 Rady Ministrów z dnia 18 czerwca 2013 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020, M. P. z 2013 r., poz. 640.

- Uchwała Nr 67 Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. w sprawie przyjęcia „Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022”, M. P. z 2013 r., poz. 377.
- Uchwała Nr 61 Rady Ministrów z dnia 26 marca 2013 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego 2020, M. P. z 2013 r., poz. 378.
- Uchwała Nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia strategii „Sprawne Państwo 2020”, M. P. z 2013 r., poz. 136.
- Uchwała Nr 16 Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności, M. P. z 2013 r., poz. 121.
- Uchwała Nr 157 Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kraju 2020, M. P. z 2012 r., poz. 882.
- Uchwała Nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, M. P. z 2012, poz. 252.
- Uchwała Nr 18 Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie zatwierdzenia Regulaminu Komitetu do Spraw Europejskich, M. P. z 2010 r., Nr 9, poz. 79 z późn. zm.
- Uchwała Nr 13 Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2008 r. w sprawie dokończenia reformy administracji publicznej oraz zasad prowadzenia prac w tym zakresie, M. P. z 2008 r. Nr 8, poz. 99.
- Uchwała Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. Regulamin pracy Rady Ministrów, M. P. z 2002 r. Nr 13, poz. 221 z późn. zm.
- Uchwała Nr 13 Rady Ministrów z dnia 25 lutego 1997 r. - Regulamin pracy Rady Ministrów, M. P. z 1997 r. Nr 15, poz. 144 z późn. zm.
- Uchwała Nr 20 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 1991 r. w sprawie regulaminu prac Rady Ministrów, M. P. z 1991 r. Nr 15, poz. 144.
- Zarządzenie Nr 37 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 maja 2014 r. w sprawie Komitetu Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji, M. P. z 2014 r., poz. 395.
- Zarządzenie Nr 86 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 listopada 2013 r. w sprawie stałego komitetu Rady Ministrów, M. P. z 2013 r., poz. 986.
- Zarządzenie Nr 1 Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 stycznia 2012 r. w sprawie Komitetu Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji, M. P. z 2012 r., poz. 1.
- Zarządzenie Nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej, M. P. z 2011 r. Nr 93, poz. 953.
- Zarządzenie Nr 1 Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2011 r. w sprawie zasad dokonywania opisów i wartościowania stanowisk pracy w służbie cywilnej, M. P. z 2011 r. Nr 5, poz. 61.
- Zarządzenie Nr 98 Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2010 r. w sprawie stałego komitetu Rady Ministrów, M. P. z 2010 r. Nr 99, poz. 1171 z późn. zm.
- Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 maja 2008 r. w sprawie Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu, niepublikowane (zob. *Rządowy pro-*

- ces legislacyjny – wybór przepisów*, Rządowe Centrum Legislacji 2014, s. 169 i nast.).
- Zarządzenia Nr 139 Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2007 r. w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, tj. M. P. z 2015 r., poz. 338.
- Zarządzenie Nr 124 Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 listopada 2005 r. w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, M. P. Nr 75, poz. 1050 z późn. zm.
- Zarządzenie Nr 77 Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2002 r. w sprawie stałego komitetu Rady Ministrów, M. P. z 2002 r. Nr 27, poz. 447 z późn. zm.
- Zarządzenie Nr 3 Szefa Służby Cywilnej z dnia 30 maja 2012 r. w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, www.dsc.kprm.gov.pl.
- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z dnia 7 grudnia 2000 r., Dz. Urz. UE 2012 C 326.
- Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej z dnia 6 września 2001 r., <http://ombudsman.europa.eu>.
- Komunikat Komisji z dnia 5 czerwca 2002 r. w sprawie oceny skutków regulacji (COM (2002) 276 final.; (polski tekst: „Przegląd Legislacyjny” 2003, nr 3).
- Rezolucja z dnia 28 września 1977 r. Komitetu Rady Ministrów Rady Europy o ochronie jednostki przed aktami administracyjnymi [R (77) 31].
- Rekomendacje z dnia 20 czerwca 2007 r. Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie dobrej administracji z 2007 r., R (2007) 7, www.coe.int/t/cm/document.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 marca 2006 r., Sygn. akt K 17/05.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2011 r., Sygn. akt Kp 1/11.

Wybrane dokumenty strategiczne i programowe

- Doktryna cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej* (2015), Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa.
- Krajowy plan zarządzania kryzysowego 2013*, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, Warszawa.
- Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej 2013*, Warszawa, www.rcb.gov.pl.
- Państwo 2.0. Nowy start dla e-administracji*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, www.mac.bip.gov.pl.
- Państwo sprawne, przyjazne, bezpieczne. Program decentralizacji funkcji państwa i rozwoju samorządu terytorialnego* (1997), raport Rady Ministrów, Sejm II kadencji, druk 2367.
- Plan uporządkowania strategii rozwoju kraju* (tekst uwzględnia dokonane w dniu 10 marca 2010 r., 30 kwietnia 2011 r. oraz 12 lipca 2012 r. reasumpcje decyzji Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2009 r.), Warszawa, lipiec 2012, <http://www.mir.gov.pl>.

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego zatwierdzona przez Prezydenta RP w dniu 5 listopada 2014 r. ([www. bbn.gov.pl](http://www.bbn.gov.pl)).

Opracowania programowe i analityczne, projekty rozwiązań oraz materiały informacyjne i sprawozdawcze dotyczące administracji

- Analiza krzyżowa projektów długookresowej strategii rozwoju kraju, średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz strategii zintegrowanych w zakresie systemów realizacyjnych i monitorowania*, A. Żołątniak i zespół badawczy, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa, październik 2011 r.
- Analiza wybranych zasad przyznawania dodatków zadaniowych członkom korpusu służby cywilnej oraz dobre praktyki rekomendowane przez Szefa Służby Cywilnej*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2013.
- Badanie dotyczące stworzenia systemu wskaźników dla oceny realizacji zasady good governance w Polsce. Raport końcowy* (2009), Raport wykonany na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego przez zespół ECORYS Polska, Warszawa.
- Biała księga bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* (2013), Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa.
- Biała księga wsparcia partycypacji publicznej w Polsce* (2014), Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Budżet zadaniowy* (2013), Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, nr 1(33).
- Budżet zadaniowy jako narzędzie poprawy jakości rządzenia w Polsce*, Ł. Hardt, M. de Jong (red.) (2011), Ernst & Young, Warszawa.
- Decentralizacja terytorialnej organizacji kraju: założenia, przygotowanie, ustawodawstwo* (1999), red. G. Gorzelak, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa.
- Demokratyczny Audyt Polski 2014*, raport zespołu pod kierunkiem R. Markowskiego, Warszawa 2014.
- Ewaluacja. Poradnik dla pracowników administracji publicznej*, S. Bienias (i in.) (2012), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Formularz testu regulacyjnego*, www.rcl.gov.pl.
- Formularza oceny funkcjonowania ustawy (OSR ex-post)*, www.rcl.gov.pl.
- Formularza oceny skutków regulacji (OSR)*, www.rcl.gov.pl.
- Funkcjonowanie i aparat Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów*, Materiały Reformy Administracji Publicznej, Pełnomocnik Rządu do Spraw Reformy Administracji Publicznej, Urząd Rady Ministrów, listopad 1993 r.
- Informacja o wynikach kontroli naboru pracowników na stanowiska urzędnicze w jednostkach samorządu terytorialnego*, Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Zielonej Górze, Nr ewid. 148/2010/P/09/190/LZG, Zielona Góra 2010.
- Informacja o wynikach kontroli. Funkcjonowanie służby cywilnej w ramach obowiązujących regulacji prawnych*, Najwyższa Izba Kontroli, nr ewid. 14/2012/P/11/004/KAP KAP-4101-05/2011 Warszawa 2012.

- Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce. Raport z monitoringu*, A. Kobylińska, G. Makowski, M. Solona-Lipiński (red.) (2012), wyd. Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Notatka informacyjna. Wstępne wyniki badania społecznej i ekonomicznej kondycji organizacji trzeciego sektora w 2012 r.* Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2014.
- Obraz zatrudnienia i wynagrodzeń w służbie cywilnej na tle otoczenia w latach 2005–2012*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2013.
- Ocena rządowych dokumentów strategicznych przyjętych w latach 1989-2006*, <http://www.mir.gov.pl>.
- Ocena skutków regulacji w 2012 r. – podsumowanie*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Departament Analiz Strategicznych, <http://bip.kprm.gov.pl>.
- Ocena skutków regulacji w 2013 r. – podsumowanie*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Departament Analiz Strategicznych, <http://bip.kprm.gov.pl>.
- Opinie i materiały zespołu ekspertów dotyczące administracyjnego (terytorialnego) podziału kraju. My tego nie chcemy* (1997), Zespół ekspertów przy marszałku Senatu R.P. Adamie Struziku, Warszawa, <http://rcin.org.pl/Content/45391>.
- Państwowa służba cywilna*, Materiały Reformy Administracji Publicznej, Pełnomocnik Rządu do Spraw Reformy Administracji Publicznej, Urząd Rady Ministrów, grudzień 1993 r.
- Partnerstwo publiczno-prywatne w nowym okresie programowania (2014–2020). Komentarz do przepisów rozporządzenia ogólnego na lata 2014–2020 w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2013.
- Podniesienie jakości procesów decyzyjnych w administracji rządowej poprzez wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich. Poradnik dla administracji publicznej* (2011), Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa.
- Podniesienie jakości procesów decyzyjnych w administracji rządowej poprzez wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich. Raport* (2011), Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa.
- Polityka ochrony cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej* (2013), Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa.
- Poradnik antykorupcyjny dla urzędników* (2010), Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa.
- Porządkowanie dokumentów strategicznych*, materiał informacyjny Ministerstwa Rozwoju Regionalnego z 14 lutego 2013 r., <http://www.mir.gov.pl>.
- Potencjał analityczny kadr administracji rządowej. Ekspertyza* (2014), red. B. Ledzion, K. Olejniczak, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa.
- Program współpracy ministra pracy i polityki społecznej z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na lata 2015-2017; Warszawa 2014, <http://www.mpips.gov.pl>.
- Programowanie prac rządu i ocena skutków regulacji w 2014 r.*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Departament Programowania i Oceny Skutków Regulacji, <http://bip.kprm.gov.pl>.

- Projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw przedłożony przez Prezydenta RP, Sejm RP VII kadencja, 30 sierpnia 2013 r., druk 1699.
- Raport Forum Od-nowa „Samorząd 3.0”*, www.forumodnowa.pl.
- Raport. Monitoring wdrożenia standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2013.
- Raport o kierunkach rozwoju korupcji urzędniczej i politycznej* (2009), Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa.
- Raport Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów 2009.
- Raport PSDB ze stycznia 2011 r.*, <http://www.mir.gov.pl>.
- Referenda lokalne. Podstawowe problemy i propozycje zmian przedstawione w projekcie ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw* (2013), Kancelaria Prezydenta RP, Warszawa.
- Rządowe Centrum Legislacji. 15 lat w historii tworzenia i ogłaszania prawa* (2015), Rządowe Centrum Legislacji, Warszawa.
- Schemat rządowego procesu legislacyjnego projektu rozporządzenia ministra (do regulaminu Rady Ministrów z 29 października 2013 r.)*, www.rcl.gov.pl.
- Schemat rządowego procesu legislacyjnego projektu rozporządzenia Rady Ministrów (do regulaminu Rady Ministrów z 29 października 2013 r.)*, www.rcl.gov.pl.
- Schemat rządowego procesu legislacyjnego projektu ustawy (do regulaminu Rady Ministrów z 29 października 2013 r.)*, www.rcl.gov.pl.
- Schemat rządowego procesu legislacyjnego projektu ustawy opracowywanego na podstawie założeń projektu ustawy (do regulaminu Rady Ministrów z 29 października 2013 r.)*, www.rcl.gov.pl.
- Spółeczeństwo informacyjne w liczbach* (2009), Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, www.mswia,bip.gov.pl.
- Spółeczeństwo informacyjne w liczbach* (2012), Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, www.mac.bip.gov.pl.
- Spółeczeństwo informacyjne w liczbach* (2014), Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, www.mac.bip.gov.pl.
- Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji tej służby w 2013 roku*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2014.
- Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji tej służby w 2014 roku*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2015.
- System stanowienia prawa w Polsce. Zielona księga*, Kancelaria Prezydenta RP, Warszawa 2013.
- System wynagrodzeń w polskiej służbie cywilnej na tle rozwiązań zagranicznych – analiza i propozycja zmian*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009.
- Trzeci sektor w Polsce. Stowarzyszenia, fundacje, społeczne podmioty wyznaniowe, samorząd zawodowy i gospodarczy oraz organizacje pracodawców w 2010 r.* (2013), <http://www.stat.gov.pl>.

- Wpływ cyfryzacji na działanie urzędów administracji publicznej w Polsce w 2012 r.* (2012), Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa.
- Wpływ informatyzacji na usprawnienie działania urzędów administracji publicznej w Polsce w 2010 r. Raport generalny z badań ilościowych dla Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji* (2010), Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa.
- Wskaźniki w zarządzaniu strategicznym. Poradnik dla pracowników administracji publicznej*, T. Kot, A. Weremiuk (2012), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Wytyczne dla urzędów administracji rządowej w sprawie wzmocnienia potencjału analitycznego służby cywilnej poprzez wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2011.
- Wytyczne dotyczące udanego partnerstwa publiczno-prywatnego*, Komisja Europejska, Bruksela 2003.
- Zalecenia Szefa Służby Cywilnej dla dyrektorów generalnych urzędów w przedmiocie sposobów wzmocnienia potencjału analitycznego administracji rządowej*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa, wrzesień 2014.
- Założenia i kierunki reformy administracji publicznej*, Materiały Reformy Administracji Publicznej, Pełnomocnik Rządu do Spraw Reformy Administracji Publicznej, Urząd Rady Ministrów, kwiecień 1993 r.
- Zasady dialogu społecznego*, dokument programowy rządu przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 22 października 2002 r.
- Zasady tworzenia indywidualnych programów rozwoju zawodowego dla analityków*, (2014), Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa.
- Zbiór dobrych praktyk. Wdrożenie standardów zarządzania satysfakcją klienta w 100 urzędach administracji rządowej*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2012.
- Zbiór dobrych praktyk dotyczących procesu tworzenia indywidualnych programów rozwoju zawodowego dla analityków*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2014.
- Zielona Księga w sprawie partnerstw publiczno-prywatnych i prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych i koncesji*, COM (2004) 327, Bruksela 2004.
- „Przegląd Służby Cywilnej”, www.dsc.kprm.pl, Warszawa 2009-2015.

Wyniki badań CBOS

- CBOS BS/19/2012, Komunikat z badań pt. *Gotowość Polaków do współpracy w latach 2002-2012*, przeprowadzonych w dniach 5-11 stycznia 2012 r. na liczącej 1058 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski, Warszawa 2012.
- CBOS BS/134/2012, Komunikat z badań pt. *Obywatel w urzędzie*, przeprowadzonych w dniach 5-16 września 2012 r. na liczącej 985 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski, Warszawa 2012.

- CBOS BS/146/2012, Komunikat z badań pt. *Urzędowa rzeczywistość w ocenach Polaków*, przeprowadzonych w dniach 5–16 września 2012 r. na liczącej 985 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski, Warszawa 2012.
- CBOS BS/111/2013, Komunikat z badań pt. *Wartości i normy*, przeprowadzonych w dniach 4-11 lipca 2013 r. na liczącej 1005 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski, Warszawa 2013.
- CBOS BS/121/2013, Komunikat z badań pt. *Poczucie wpływu na sprawy publiczne*, przeprowadzonych w dniach 4–11 lipca 2013 r. na liczącej 1005 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski, Warszawa 2013.
- CBOS BS 118/2014, Komunikat z badań pt. *Opinie o działalności parlamentu, prezydenta i władz samorządowych*, przeprowadzonych w dniach 19-25 sierpnia 2014 r. na liczącej 980 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski, Warszawa 2014.
- CBOS BS 12/2015, Komunikat z badań pt. *Aktywność i doświadczenia Polaków w 2014 roku*, przeprowadzonych w dniach 8-14 stycznia 2015 r. na liczącej 1005 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski, Warszawa 2015.

Publikacje zwarte i artykuły

- Andrukiewicz E., *Dokument elektroniczny; definicje, formaty, podpis*, e-Administracja 2005 nr 1.
- Bandarzewski K. (2007), *Prywatyzacja zadań publicznych*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa.
- Barankiewicz T. (2013), *W poszukiwaniu modelu standardów etycznych administracji publicznej w Polsce*, Lublin.
- Barański M. (red.) (2007), *Władza państwowa i administracja publiczna w państwach Europy wschodniej*, Toruń.
- Barański M. (red.) (2009), *Władza państwowa i administracja publiczna w państwach Europy środkowej i wschodniej*, Toruń.
- Bartnicki M. (2009), *Pomiar efektywności organizacji świadczącej usługi publiczne*, [w:] A. Frąckiewicz-Wronka (red.), *Zarządzanie publiczne*, Katowice.
- Baszkiewicz J. (1999), *Władza*, Wrocław.
- Bernaczyk M. (2008), *Obowiązek bezwziostkowego udostępniania informacji publicznej*, Warszawa.
- Bienias S., Sudak S. (red.), *Proces ewaluacji polityki spójności. Podsumowanie dotychczasowych doświadczeń. Plany i wyzwania na przyszłość*, wyd. Krajowa Jednostka Oceny, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Biernat S. (1994), *Prywatyzacja zadań publicznych: problematyka prawna*, Warszawa-Kraków.
- Blicharz J. (2005), *Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej*, Wrocław.

- Blicharz J. (2006), *Rola partnerstwa trójsektorowego w ramach nowego zarządzania publicznego a problem biurokracji*, [w:] J. Łukaszewicz (red.), *Biurokracja*, Rzeszów.
- Blicharz J. (2009), *Wpływ społeczeństwa obywatelskiego na efektywność zarządzania w administracji publicznej (wybrane problemy)* [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław.
- Boć J. (red.) (2002), *Administracja publiczna*, Wrocław.
- Boć J. (2002a), *Administracja publiczna jako organizacja inteligentna*, [w:] Boć J. (red.), *Administracja publiczna*, Wrocław.
- Bogucka I., Pietrzykowski T. (2009), *Etyka w administracji publicznej*, Warszawa.
- Bosiacki A. (2010a), *Strategiczne zarządzanie w sferze publicznej a zagadnienia teorii prawa: cele i kierunki ewolucji*, [w:] A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.), *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Warszawa.
- Bosiacki A., Izdebski H., Nelicki A., Zachariasz I. (red.) (2010), *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Warszawa.
- Bourgon J. (2012), *Obywatel w centrum reform sektora publicznego*, [w:] J. Czaputowicz (red.), *Zarządzanie zmianą w administracji publicznej*, wyd. KSAP, Warszawa.
- Butkiewicz M. (2006), *Internet w instytucjach publicznych. Zagadnienia prawne*, Warszawa.
- Brzozowska K. (2006), *Partnerstwo publiczno-prywatne. Przesłanki, możliwości, bariery*, Warszawa.
- Brzozowska K. (2010), *Partnerstwo publiczno-prywatne w Europie. Cele, uwarunkowania, efekty*, Warszawa.
- Buchacz T., Wysocki S. (2008), *Zarządzanie jakością w administracji – europejskie wzorce, polskie doświadczenia*, [w:] J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna: wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Warszawa.
- Bugdol M. (2011), *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej. Teoria i praktyka*, Warszawa.
- Caban J., Wiśniewska-Chruściel I. (2009), *Reforma ustrojowa administracji publicznej w Polsce – działania z natury nieskończone – i co w zamian?*, [w:] J. Parchomiuk, B. Uliasz, E. Kruk (red.), *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, Warszawa.
- Calame P. (2012), *Proces reformy w administracji publicznej*, [w:] J. Czaputowicz (red.), *Zarządzanie zmianą w administracji publicznej*, wyd. KSAP, Warszawa.
- Carr D. K., Hard K. J., Trahan W. J. (1998), *Zarządzanie procesem zmian*, Warszawa.
- Chlebny J. (2005), *Europejskie standardy procedury administracyjnej i sądownictwa administracyjnej*, [w:] Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne w Europie*, Kraków.
- Chmaj M. (red.) (2005) *Status prawny wojewody*, Warszawa.
- Chmaj M. (red.) (2012), *Administracja rządowa w Polsce*, Warszawa.
- Chmaj M. (red.) (2012a), *Status prawny rady gminy*, Warszawa.
- Chmaj M. (red.) (2013), *Prawo samorządu terytorialnego*, Warszawa.

- Chmaj M., Bidziński M., Szustakiewicz P. (2010), *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa.
- Chmielnicki P., Dybała A. (red.) (2009), *Nowe kierunki działań administracji publicznej w Polsce i Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Chrisidu-Budnik A. (2009), *Administracja publiczna w strukturze sieciowej*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Janowi Bociowi*, Wrocław.
- Cieślak R., Korbus B. (red.) (2014), *Partnerstwo publiczno-prywatne: od pomysłu do wyboru partnera prywatnego*, Warszawa.
- Cieślak Z. (red.) (2013), *Jawność i jej ograniczenia. Tom II. Podstawy aksjomatyczne*, Warszawa.
- Cieślak Z. (red.) (2013a), *Jawność i jej ograniczenia. Tom III. Skuteczność regulacji*, Warszawa.
- Crozier M. (1967), *Biurokracja. Anatomia zjawiska*, Warszawa.
- Czapiński J., Panek T. (red.) (2011), *Diagnoza społeczna 2011. Warunki i jakość życia Polaków. Raport*, Warszawa.
- Czapiński J., Panek T. (red.) (2013), *Diagnoza społeczna 2013. Warunki i jakość życia Polaków. Raport*, Warszawa.
- Czaputowicz J. (red.) (2008), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Warszawa.
- Czaputowicz J. (2008a), *Zarządzanie w administracji publicznej w dobie globalizacji*, [w:] J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Warszawa.
- Czaputowicz J., Sakowicz M. (2011), *Administracja publiczna na tle dwóch dekad zmian społeczno-gospodarczych w Polsce*, [w:] M. Mazuryk, S. Jaśkiewicz (red.), *Administracja publiczna w III RP. Dwie dekady doświadczeń*, Warszawa-Siedlce.
- Czaputowicz J. (red.) (2012), *Zarządzanie zmianą w administracji publicznej*, wyd. KSAP, Warszawa.
- Czuryk M., Karpiuk M., Kostrubiec J. (red.) (2011), *Niezespólona administracja rządowa*, Warszawa.
- Daniel P. (2013), *Orzeczenie przez sąd administracyjny o rażącym naruszeniu prawa jako podstawa odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza z tytułu bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania administracyjnego*, [w:] Z. Duniewska, M. Stahi (red.), *Odpowiedzialność administracji i w administracji*, Warszawa.
- Dębicka A.J. (2008), *Sprawne państwo. Współczesne koncepcje i instrumenty zarządzania publicznego a administracja publiczna*, Warszawa.
- Dolnicki B. (red.) (2012), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa.
- Dolnicki B. (red.) (2014), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa.
- Dolnicki B. (red.) (2015), *Jawność w samorządzie terytorialnym*, Warszawa.
- Dostatni G. (2011), *Koncepcja służby cywilnej a realizacja konstytucyjnego celu jej działania*, Warszawa.

- Duniewska Z., Stahi M. (red.) (2013), *Odpowiedzialność administracji i w administracji*, Warszawa.
- Dziemianowicz W., Szmigiel-Rawska K., Nowicka P., Dąbrowska A. (2012), *Planowanie strategiczne. Poradnik dla pracowników administracji publicznej*, wyd. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Dzienia P (2006), *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*, Warszawa.
- Ekiert K. (2004), *Ewaluacja w administracji publicznej. Funkcje, standardy i warunki stosowania*, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa.
- Fajgielski P. (2007), *Informacja w administracji publicznej. Prawne aspekty gromadzenia, udostępniania i ochrony*, Wrocław.
- Ferens A., Macek I. (red.) (2002), *Administracja i polityka: administracja publiczna w procesie przemian*, Wrocław.
- Frączkiewicz-Wronka A. (red.) (2009), *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*, Kraków.
- Ganczar M. (2009), *Informatyzacja administracji publicznej. Nowa jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców*, Warszawa.
- Ganicz T. (2014), *Otwieranie zasobów instytucji publicznych*, wyd. Kancelaria Sejmu, Infos nr 1 (161).
- Giżyńska M., Piszcz A. (red.) (2014), *Odpowiedzialność funkcjonariuszy publicznych*, Toruń.
- Gołębiowski G., Korolewska M. (red.) (2013), *Wspieranie rozwoju przedsiębiorczości przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce. Raport z badań*, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa.
- Gołębiowski G., Marchewka-Bartkowiak K. (red.) (2014), *Partnerstwo publiczno-prywatne*, wyd. Kancelaria Sejmu, Studia Biura Analiz Sejmowych Nr 3 (39), Warszawa.
- Góralski Z. (1998), *Urzędy i godności w dawnej Polsce*, Warszawa.
- Griffin Ricky W. (2000), *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa.
- Grycuk A. (2011), *Lean government, czyli koncepcja szczupłego zarządzania w administracji publicznej*, wyd. Kancelaria Sejmu, Biuro Analiz Sejmowych, „Analizy” nr 3 (47).
- Grzybowski M. (2005), *Administracja publiczna a ład konstytucyjny*, [w:] J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, Warszawa.
- Habuda A., Habuda L. (2002), *Reforma administracji jako problem organizacyjny i polityczny*, [w:] A. Ferens, I. Macek, *Administracja i polityka*, Wrocław.
- Habuda L. (2009), *Decentralizacja vs centralizacja administracji w strukturze zasadniczego podziału kraju*, Toruń.
- Hancewicz R (2014), *Oceny okresowe w urzędzie – jak sprawić żeby przestały być fikcją?*, „Przegląd Służby Cywilnej” nr 5 (32).
- Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.) (2010), *System prawa administracyjnego*, tom 12, *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, Warszawa.
- Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.) (2011), *System prawa administracyjnego*, tom 6, *Podmioty administrujące*, Warszawa.

- Hausner R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.) (2012), *System prawa administracyjnego*, tom 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa.
- Hausner J. (2010), *W kierunku rządu interaktywnego*, [w:] A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.), *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Warszawa.
- Hausner J. (2013), *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków.
- Hausner J. (red.) (2005), *Administracja publiczna*, Warszawa.
- Hausner J., (2008) *Zarządzanie publiczne*, Warszawa.
- Herbst I., Jadach-Sepioło A. (2012), *Analiza stanu prawnego w zakresie realizacji projektów w formule PPP „Analizy potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji partnerstwa publiczno-prywatnego”*, wyd. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.
- Herbst I., Jadach-Sepioło A. (2012a), *Raport z analizy danych zastanych na potrzeby „Analizy potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji partnerstwa publiczno-prywatnego”*, wyd. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.
- Herbst I., Jadach-Sepioło A. (2012b), *Raport ze studiów przypadku PPP „Analizy potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji partnerstwa publiczno-prywatnego”*, wyd. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.
- Herbut R. (2014), *Tytułem wprowadzenia: Próba uporządkowania dyskusji wokół nowego kontekstu tworzenia polityk publicznych*, [w:] K. Kobielska, A. Lisowska (red.) *Dobre rządzenie w gminach małych; empiryczny wymiar nowego paradygmatu rozwoju*, Bydgoszcz.
- Itrich-Drabarek J. (2010), *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim*, Warszawa.
- Itrich-Drabarek J. (2012), *Służba cywilna w Polsce – koncepcje i praktyka*, Warszawa.
- Izdebski H. (2001), *Historia administracji*, Warszawa.
- Izdebski H. (2007), *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa.
- Izdebski H. (2009), *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa.
- Izdebski H. (2010), *Nowe kierunki zarządzania publicznego a współczesne kierunki myśli polityczno-prawnej*, [w:] A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.), *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Warszawa.
- Izdebski H., Kulesza M. (2004), *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa.
- Izdebski J. (2012), *Koncepcja misji administracji publicznej w nauce prawa administracyjnego*, Lublin.
- Jabłoński M. (2009), *Udostępnianie informacji publicznej w trybie wnioskowym*, Wrocław.
- Janku Z., Leoński Z., Szewczyk M., Waligórski M., Wojtczak K. (red.) (2005), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław.

- Jaroszyński K., Wierzbowski M. (2011), *Organy regulacyjne*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, tom 6, *Podmioty administrujące*, Warszawa.
- Jasiński W. (2012), *Osoby na eksponowanych stanowiskach politycznych. Przeciwdziałanie korupcji i praniu pieniędzy*, Warszawa.
- Jełowicki M. (1985), *Teoria polityki administracyjnej (wstępny zarys koncepcji)*, Acta Universitatis Wratislaviensis, , Prawo CXLIII, Wrocław.
- Jeżewski J. (2002), *Polityka administracyjna. Zagadnienia podstawowe*, [w:] J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Wrocław.
- Jeżewski J. (2004), *Polityka administracyjna. Zagadnienia podstawowe*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Wrocław.
- Kaczmarek T. (2005), *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*, Poznań.
- Karczmarzka E. (2013), *Wynagrodzenia w służbie cywilnej*, dodatek tematyczny do „Przeglądu Służby Cywilnej” nr 3 (24).
- Kisielnicki J. (2008), *Zarządzanie*, Warszawa.
- Kledzik P. (2013), *Działalność organizacji pozarządowych na rzecz realizacji celów publicznych*, Warszawa.
- Kmieciak R., Antkowiak P., Walkowiak K. (2012), *Samorząd gospodarczy i zawodowy w systemie politycznym Polski*, Warszawa.
- Kmieciak Z. (2010), *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa.
- Kmieciak Z. (red) (2005), *Postępowanie administracyjne w Europie*, Kraków.
- Knosala E., Zacharko L., Matan A. (2002), *Elementy nauki administracji*, Wrocław.
- Knosala E. (2011), *Zarys teorii w nauce administracji*, Warszawa.
- Knosala R., Łapuńska I. (red.) (2014), *Operacyjne zarządzanie projektami*, Warszawa.
- Knysiak-Molczyk (2013), *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, Warszawa.
- Koc K. (2013), *Powiat. Przestrzeń władzy publicznej*, Toruń.
- Koneczny F. (1999), *Dzieje administracji w Polsce*, Warszawa (reprint wydania z 1924 r.).
- Kopańska A (2014), *Efektywność decentralizacji*, Warszawa.
- Kopczyński T. (2014), *Myslenie systemowe i sieciowe w zarządzaniu projektami*, Poznań.
- Korbus B. (red.) (2010), *Partnerstwo publiczno-prywatne. Poradnik*, wyd. Urząd Zamówień Publicznych. Warszawa.
- Kornberger-Sokołowska E., Zdanukiewicz J., Cieślak R. (2010), *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, Warszawa.
- Kozera I. (2009), *Diagnoza modelu zarządzania jakością w administracji rządowej. Kapitał intelektualny jako determinanta realizacji polityki jakości w urzędach administracji rządowej*. Warszawa.
- Kożuch B. (2004), *Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji*, Warszawa.

- Kożuch B. (2010), *Innowacyjność w zarządzaniu publicznym*, [w:] A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.), *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Warszawa.
- Kudrycka B. (1998), *Neutralność polityczna urzędników*, Warszawa.
- Kudrycka B., Peters B.G., Suwaj P.J. (red.) (2009), *Nauka administracji*, Warszawa.
- Kulesza M. (1978), *Z problematyki badań nad metodami działania administracji*, [w:] Z. Rybicki, M. Gromadzka-Grzegorzewska, M. Wyrzykowski (red.), *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych*, Wrocław.
- Kulesza M., Niziołek M. (2010), *Etyka służby publicznej*, Warszawa.
- Kulesza M., Sześciło D. (2013), *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa.
- Kuś A. (2011), *Mierniki jako narzędzie badania efektywności celów i zadań formułowanych w budżecie zadaniowym*, [w:] A. Siedlecka (red.), *Budżet zadaniowy jako nowoczesne narzędzie zarządzania gospodarką narodową*, Białą Podlaska.
- Lackowska M. (2009), *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi w Polsce. Między dobrowolnością a imperatywem*, Warszawa.
- Lemańska J. (2006), *Koncepcja samorządu województwa na tle porównawczym*, Kraków.
- Lenik P. (2012), *Motywatory pozapłacowe, czyli droga do nowej jakości pracowników. Przedsiębiorstwa i administracja publiczna*, Warszawa.
- Leoński Z. (1972), *Polityka administracyjna (próba określenia)*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, nr 2.
- Leoński Z., Hauser R., Skoczyła A. (2004), *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa.
- Lipowicz I. (red.) (2008), *Europeizacja administracji publicznej*, Warszawa.
- Longchamps F. (1991), *Założenia nauki administracji*, Wrocław.
- Lubińska T. (red.) (2009), *Nowe Zarządzanie Publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, Warszawa.
- Lutrzykowski A. (2012), *Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej*, Toruń.
- Lutrzykowski A. (red.) (2009), *Samorząd terytorialny. Ale jaki?*, Toruń.
- Lutrzykowski A., Gawłowski R. (2010), *Metropolie. Wyzwanie polskiej polityki miejskiej*, Toruń.
- Łabieniec P. (2008), *O statusie etyki zawodowej i kodeksów etyki zawodowej*, [w:] H. Izdebski, P. Skuczyński (red.), *Etyka prawnicza. Stanowiska i perspektywy*, Warszawa.
- Łukasiewicz J. (red.) (2004), *Jakość administracji publicznej*, Rzeszów.
- Łukasiewicz J. (red.) (2008), *Polityka administracyjna – Administrative Policy. IV międzynarodowa konferencja naukowa, Stryków, 7-9 września 2008 r.*, wyd. Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa. Oddział w Rzeszowie, Rzeszów.
- Malec J., Malec D. (2000), *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków.
- Mantey D. (2013), *Zintegrowane zarządzanie miastami i obszarami metropolitalnymi*, wyd. Kancelaria Sejmu, Infos nr 4 (141).

- March J.G., Olsen J.P. (2005), *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*, Warszawa.
- Marchewka-Bartkowiak K. (2014), *Nowe zarządzanie publiczne*, wyd. Kancelaria Sejmu, Biuro Analiz Sejmowych, Infos nr 18 (178). Warszawa.
- Marchewka-Bartkowiak K., Szpringer Z (red.) (2013), *Budżet zadaniowy*, wyd. Kancelaria Sejmu, Studia Biura Analiz Sejmowych nr 1 (33).
- Marczewska-Rytko M. (2012), Michałowski S. (red.), *Demokracja bezpośrednia w samorządzie terytorialnym*, Lublin.
- Markowska A., Waszyńska A. (2014), *Rządowy proces legislacyjny – opis procedur*, wyd. Rządowe Centrum Legislacji, Warszawa.
- Mazur S. (2005), *Historia administracji publicznej*, [w:] Hausner J. (red.), *Administracja publiczna*, Warszawa.
- Mazur S. (2005), *Narodowe modele administracji publicznej*, [w:] Hausner J. (red.), *Administracja publiczna*, Warszawa.
- Mazur S. (2010), *Paradoksy reformowania polskiej administracji publicznej*, [w:] A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.), *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Warszawa.
- Mazur S., Płoszał A. (red.) (2013), *Zarządzanie wiedzą w organizacjach publicznych. Doświadczenia międzynarodowe*. Warszawa.
- Mierzwa M. (2011), *Think tanki*, wyd. Kancelaria Sejmu, Biuro Analiz Sejmowych, Infos nr 12 (104). Warszawa.
- Miller P. (2011), *Systemowe zarządzanie jakością. Koncepcja systemu, ocena systemu, wspomaganie decyzji*, Warszawa.
- Mikułowski W. (2012), *Specyfika zarządzania zmianą w administracji publicznej*, [w:] J. Czapotowicz (red.), *Zarządzanie zmianą w administracji publicznej*, wyd. KSAP, Warszawa.
- Mikułowski W., Jezierska A. (red.) (2009), *Główne kierunki modernizacji państwa – budżet zadaniowy i decentralizacji*, wyd. Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa.
- Miłosz M. (2011), *Bezczynność organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa.
- Mirska A. (2007), *Berlin. Ustrój i rola w systemie politycznym RFN po 1989 roku*, Warszawa.
- Mirska A., Bokszczanin I. (red.) (2014), *Demokracja lokalna w państwach Europy*, Warszawa.
- Mises L. (1998), *Biurokracja*, Lublin.
- Modzelewski P., Opolski K. (red.) (2014), *Metodologia pomiaru funkcjonowania sieci administracji publicznej*, Warszawa.
- Mołdawa T., Wojtaszczyk A.K., Małecki M. (red.) (2003), *Administracja publiczna w procesie dostosowania państwa do Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Monarcha-Matlak A. (2009), *Obowiązki administracji w komunikacji elektronicznej*, Warszawa.
- Monkiewicz J. (red.) (1995), *Reforma Centrum Gospodarczego Rządu. Przestanki, cele, kierunki*, Warszawa.

- Morawski W. (2000), *Zmiana instytucjonalna. Społeczeństwo. Gospodarka. Polityka*, Warszawa.
- Moszoro M. (2010), *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze użyteczności publicznej*, Warszawa.
- Musiał W. (2013), *Modernizacja Polski*, Toruń.
- Niczypuruk J. (2006), *Decentralizacja administracji publicznej*, Lublin.
- Niewiadomski Z., Cieślak Z. (red.) (2003), *Prawo do dobrej administracji*, Warszawa.
- Niziołek M. (2008), *Problemy ustroju aglomeracji miejskich ze szczególnym uwzględnieniem Warszawy*, Warszawa.
- Niżnik-Dobosz I. (2009), *Pojęcie, formy i podstawy prawne polityki administracyjnej*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław.
- Niżnik-Dobosz I. (red.) (2014), *Zastosowanie idei public governance w prawie administracyjnym*, Warszawa.
- Niżnik-Dobosz I. (2014a), *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa.
- Nowaszczuk B. (2014), *Nabory w Polsce w świetle wyników kontroli NIK (służba cywilna, służba zagraniczna, samorząd terytorialny)*, „Przegląd Służby Cywilnej”, dodatek do numeru 5 (32).
- Olech A. (red.) (2011), *Partycypacja publiczna. Uczestnictwo obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, Warszawa.
- Olejniczak K., Kozak M., Ledzion B. (red.) (2008), *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych. Podręcznik akademicki*, Warszawa.
- Olejniczak K. (red.) (2012), *Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej*. Warszawa.
- Oniszczuk J. (2011), *Prawo jednostki do dobrej administracji publicznej*, [w:] J. Osiński (red.), *Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*, Warszawa.
- Osborne D, Gaebler T. (1994), *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Poznań.
- Osiński J. (red.) (2011), *Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*, Warszawa.
- Ostaszewski K. (2013), *Partycypacja społeczna w procesie podejmowania rozstrzygnięć w administracji publicznej*, Lublin.
- Parchomiuk J. (2007), *Odpowiedzialność odszkodowawcza za legalne działania administracji publicznej*, Warszawa.
- Parchomiuk J., Uliasz B., Kruk E. (red.) (2009), *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, Warszawa.
- Pawluczuk A. (2011), *Administracja publiczna jako organizacja ucząca się*, [w:] J. Osiński (red.), *Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*, Warszawa.
- Pawłowska A. (1998), *Władza. Elity. Biurokracja. Studium z socjologii polityki*, Lublin.

- Peters B. Guy. (1999), *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa.
- Piechocka-Błaske E., Jakubowski W. (2002), *Człowiek w grupie*, [w:] K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski (red.), *Spółczesność i polityka*, Warszawa.
- Pierzchała E., Woźniak M. (2010) (red.), *Dostęp do informacji publicznej w Polsce i w Europie – wybrane zagadnienia prawne*, Opole.
- Pietrasieński P., *Działania doraźne i pakiety oszczędnościowe w administracjach publicznych*, Przegląd Służby Cywilnej 2011 nr 1 (10).
- Pietrzyk I. (2006), *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa.
- Plecka D., (red.) (2014), *Administracja publiczna w projektach politycznych*, Toruń.
- Poławski P. (red.) (2012), *Trzeci sektor: fasady i realia*, Warszawa 2012.
- Postuła M., Perczyński P. (red.) (2010), *Wdrażanie budżetu zadaniowego*, Warszawa.
- Pylak K. (red.) (2009), *Podręcznik ewaluacji efektów projektów infrastrukturalnych*, Warszawa.
- Raciborski J. (red.) (2010), *Praktyki obywatelskie Polaków*, Warszawa.
- Rajca L. (red.) (2005), *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej*, Warszawa.
- Raszewska-Skałeczka R. (2010), *Pojęcie, rola i znaczenie konfliktów w administracji publicznej*, [w:] M. Tabernacka, R. Raszewska-Skałeczka (red.), *Płaszczyzny konfliktów w administracji publicznej*, Warszawa.
- Regulski J. (2010), *Samorząd a model państwa*, wyd. Kancelaria Sejmu, Biuro Analiz Sejmowych, Infos nr 10 (80). Warszawa.
- Regulski J. (2013), *Kilka uwag i refleksji na tle raportu „Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy i konieczne działania”*, Warszawa.
- Rostowski T. (2012), *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej*, Warszawa.
- Rydlewski G. (2000), *Rządzenie koalicyjne w Polsce. Bilans doświadczeń lat dziewięćdziesiątych*, Warszawa.
- Rydlewski G. (2002), *Rządowy system decyzyjny w Polsce Studium politologiczne okresu transformacji*, Warszawa.
- Rydlewski G. (2006), *Polityka i administracja w rządach państw członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Rydlewski G. (2007), *Systemy administracji publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Rydlewski G. (2008), *Problemy europeizacji administracji publicznej*, [w:] J. Czupatowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Warszawa.
- Rydlewski G. (2009), *Rządzenie w świecie megazmian*, Warszawa.
- Rydlewski G. (2010), *Unia Europejska jako wyzwanie dla procesów decyzyjnych w przestrzeni publicznej państw członkowskich*, [w:] J. Adamowski, K.A. Wojtaszczyk (red.), *Strategie rozwoju Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Rydlewski G. (red.) (2011), *Decydowanie publiczne. Polska na tle innych państw członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa.

- Rydlewski G. (2011a), *Prakseologia decydowania publicznego*, [w:] G. Rydlewski (red.), *Decydowanie publiczne. Polska na tle innych państw członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Rydlewski G. (2011b), *Decydowanie rządowe*, [w:] G. Rydlewski (red.), *Decydowanie publiczne. Polska na tle innych państw członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Rydlewski G. (2012), *Zarządzanie zmianą w Polsce – reforma rządowego centrum*, [w:] Czaputowicz J. (red.), *Zarządzanie zmianą w administracji publicznej*, wyd. KSAP, Warszawa.
- Rydlewski G., Szustakiewicz P., Golat K. (2012a), *Udzielanie informacji przez administrację publiczną. Teoria i praktyka*, Warszawa.
- Rydlewski G. (2012b), *Dostęp do informacji publicznej w administracji publicznej jako przedmiot międzynarodowych regulacji normatywnych oraz systemów normatywnych w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, [w:] G. Rydlewski, P. Szustakiewicz, K. Golat, *Udzielanie informacji przez administrację publiczną. Teoria i praktyka*, Warszawa.
- Rydlewski G. (2014), *Polska polityczna 2012/2013. Sfera publiczna jako środowisko decydowania politycznego*, Warszawa.
- Rymsza M., Frączak P., Skrzypiec R., Wejcman Z (2007), *Standardy współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.
- Safian M., Matuszyk K.J. (2009), *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, Warszawa.
- Sakowicz M. (2011), *Nowoczesny model policy making w jednostkach administracji publicznej*, [w:] Osiński J (red.), *Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*, Warszawa.
- Sakowicz M. (2011), *Zastosowanie nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) w rządzeniu i zarządzaniu administracją publiczną*, [w:] J. Osiński (red.), *Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*, Warszawa.
- Senge P. (2012), *Piąta dyscyplina. Teoria i praktyka organizacji uczących się*, Warszawa.
- Sienkiewicz-Małyjurek K., Krynojewski F.R. (2010), *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Warszawa.
- Sikora K., Domagała M., Jasiuk E. (red.) (2010), *Wpływ prakseologii na organizację i zarządzanie w administracji publicznej*, Radom.
- Skalik J, Kacała J. (red.) (2013), *Zmiana warunkiem sukcesu. Współczesne uwarunkowania i metody wspomagania procesu zarządzania zmianami*, Wrocław.
- Skierniewicki T. (2008), *Diagnoza modelu zarządzania jakością w administracji rządowej. Raport z I etapu badania*, Warszawa.
- Słodowa-Hełpa M. (2014), *Partnerstwo publiczno-prawne w wybranych krajach*, wyd. Kancelaria Sejmu, Biuro Analiz Sejmowych, Infos nr 16 (176). Warszawa.
- Służba cywilna w Polsce 1922-2012: ciągłość i zmiany w aktach prawnych*, wybór i opracowanie J. Itrich-Drabarek, A. Filak, K. Mrocza, Warszawa 2012.

- Smętkowski M., Gorzelak G., Kozak M., Olechnicka A., Płoszaj A., Wojnar K. (2012), *Europejskie metropolie i ich regiony. Od krajobrazu gospodarczego do sieci metropolii*, Warszawa.
- Sowiński S. (red) (2012), *Etyka w życiu publicznym*, Warszawa.
- Sroka J. (2008), *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe. Teoria i praktyka*, Wrocław.
- Stachurska M. (2010), *Procedury budżetowe w wybranych krajach*, wyd. Kancelaria Sejmu, Biuro Analiz Sejmowych, „Analizy” nr 18 (43).
- Stahl M. (2011), *Inne podmioty administrujące*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, tom 6, *Podmioty administrujące*, Warszawa.
- Stawecki T. (2005), *Rejestry publiczne. Funkcje instytucji*, Warszawa.
- Stanisławski T, Przywora B., Jurek Ł. (red.) (2013), *E-administracja. Szanse i zagrożenia*, Lublin.
- Stec M., Bandarzewski K. (red.) (2009), *Unormowania antykorupcyjne w administracji publicznej*, Warszawa.
- Supernat J. (2009), *Współczesne teorie administracji publicznej*, [w:] P. Chmielnicki, A. Dybała (red.), *Nowe kierunki działań administracji publicznej w Polsce i Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Supernat J. (2013), *O pojęciu rozliczalności (accountability) administracji*, [w:] Z. Duniewska, M. Stahi (red.), *Odpowiedzialność administracji i w administracji*, Warszawa.
- Surdej A. (red.) (2013), *Ewaluacja w polityce publicznej*, Warszawa.
- Suwaj P.J. (2009), *Konflikt interesów w administracji publicznej*, Warszawa.
- Suwaj P.J., Kijowski D.R. (red.) (2009), *Patologie administracji publicznej*, Warszawa.
- Suwaj P.J., Szczepankowski R. (2009), *Polityka publiczna jako instrument administrowania*, [w:] B. Kudrycka, B.G. Peters, P.J. Suwaj (red.), *Nauka administracji*, Warszawa.
- Suwaj P.J., Zimmermann J. (red.) (2013), *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, Warszawa.
- Szchmidt-Aßmann E. (2011), *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, Warszawa.
- Szczepański J. (1972), *Elementarne pojęcia socjologii*, Warszawa.
- Szczerski K. (2005), *Administracja publiczna w modelu zarządzania wielopasmowego. Wyzwania dla rozszerzonej Unii Europejskiej - przypadek Polski*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa.
- Sześciło D. (2014), *Administracja i obywatele. W stronę partnerstwa*, [w:] D. Sześciło (red.), *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Warszawa.
- Sześciło D. (2014a), *Rynek. Prywatyzacja. Interes publiczny. Wyzwania urynkwienia usług publicznych*, Warszawa.
- Szewczyk H. (2010), *Stosunki pracy w służbie cywilnej*, Warszawa.
- Szewczyk H. (2014), *Zatrudnianie w administracji publicznej*, Warszawa.
- Szostek D. (red.) (2009), *E-administracja. Prawne zagadnienia informatyzacji administracji*, Warszawa.

- Szreniawski P. (2012), *Prawno-administracyjne zagadnienia ustrojowej polityki administracyjnej*, Toruń.
- Szustakiewicz P. (red.) (2014), *Dostęp do informacji publicznej. Praktyczne wskazówki w świetle obowiązujących przepisów i orzecznictwa*, Warszawa.
- Szymańczak J. (red.) (2013), *Konferencja. Od przeszłości do przyszłości ustroju samorządu powiatowego*, wyd. Kancelaria Sejmu, Warszawa.
- Śledzińska-Simon A. (2010), *Prawa polityczne urzędników*, Warszawa.
- Świątkiewicz J. (2007), *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, wyd. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa.
- Tabernacka M, Raszevska-Skałeczka R. (red.) (2010), *Płaszczyzny konfliktów w administracji publicznej*, Warszawa.
- Tabernacka M. (2007), *Zakres wykonywania zadań publicznych przez organy samorządu zawodowego*, Wrocław.
- Taczowska-Olszewska J. (2014), *Dostęp do informacji publicznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa.
- Tarnacka K. (2009), *Prawo do informacji w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa.
- Thijs N., *Pomiar jako środek do doskonalenia. Poprawa funkcjonowania sektora publicznego dzięki wykorzystaniu informacji na temat poziomu satysfakcji klienta-obywatela*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2012.
- Tokarczyk R. (2004), *Profesjonalizacja urzędnika w etycznej międzynarodowej perspektywie porównawczej*, [w:] A. Dębicka, M. Dmochowska, B. Kudrycka (red.), *Profesjonalizm w administracji publicznej*, Białystok.
- Trzeci Sektor – Piąta Władza?* (2011), Instytut Kościuszki, Warszawa.
- Wąsowicz M. (1998), *Historia ustroju państw Zachodu. Zarys wykładu*, Warszawa.
- Weber M. (1961), *Biurokracja* [w:] J. Hochfeld (red.), *Wybór tekstów z socjologii stosunków politycznych*, cz. 2., Warszawa.
- Weber M. (2002), *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, Warszawa 2002.
- Wilkin J. (red.) (2013), *Jakość rządzenia w Polsce. Jak ją badać, monitorować i poprawiać?*, Warszawa.
- Winiarska K., (red.) (2012), *Budżet zadaniowy w teorii i praktyce*, Warszawa.
- Wołoch J. (1974), *Polityka administracyjna PRL i problemy ustroju terenowego*, Wrocław.
- Woźnicki J. (2014), *Decentralizacja władzy publicznej w państwach Europy Środkowo-Wschodniej. Aspekt ustrojowo-politologiczny*, Warszawa.
- Wróbel S. (red.) (2012), *Samorząd terytorialny państw europejskich*, Katowice.
- Wrzosek S, Domagała M., Izdebski J., Stanisławski T. (red.) (2010), *Współzależność dyscyplin w sferze administracji publicznej*, Warszawa.
- Wykrętowicz S. (2013), *Funkcjonowanie samorządu gospodarczego w wybranych krajach europejskich*, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, Opinie i Ekspertyzy E-200, www.senat.gov.pl.
- Wysocki S. (2014), *Jakość zarządzania w administracji publicznej. Próba bilansu*, „Przegląd Służby Cywilnej” nr 32.

- Yescombe E. (2008), *Partnerstwo publiczno-prywatne. Zasady wdrażania i finansowania*, Warszawa.
- Zacharko L. (2000), *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjno-prawne*, Katowice.
- Zaręba M. (2009), *Prawo dostępu do informacji publicznej*, Warszawa.
- Zawadzka-Pąk U. (2013), *Budżet zadaniowy w jednostkach sektora finansów publicznych*. Warszawa.
- Zawicki M. (2011), *Nowe zarządzanie publiczne*, Warszawa.
- Zawicki M. (red.) (2014), *Wprowadzenie do nauki o polityce publicznej*, Warszawa.
- Zieliński E. (2013), *Administracja rządowa i samorządowa w Polsce*, Warszawa.
- Zuba K. (red.) (2007), *Biurokracja. Fenomen władzy politycznej w strukturach administracyjnych*, Toruń.
- Zybała A. (2012), *Polityki publiczne*, Warszawa.
- Żukowski M. (2011), *Dzieje administracji w Polsce w XX wieku*, Warszawa.