

Współczesne dylematy zarządzania publicznego w Polsce *

I.

W sferze zarządzania publicznego nie udało się, mimo piętnastu już lat niepodległości, uzyskać w Polsce zmian jakościowych na tyle istotnych, by można było mówić o przełomie. Chcemy mieć państwo praworządne i przejrzyste, obywateli – zaangażowanych w sprawy publiczne, władzę polityczną – zorientowaną na rozwiązywanie kluczowych problemów życia zbiorowego, służby publiczne – skuteczne, sprawne i oszczędne, urzędników – profesjonalnych, uczciwych i nastawionych na pomoc ludziom w załatwianiu ich spraw, sądy – sprawiedliwe i rychliwe.

Wyrażam pogląd, że dziś w żadnej z tych sfer nie da się wystawić oceny pozytywnej. Żyjemy w państwie mitręgi administracyjnej i ogólnej niemożności. Przykładów można dawać bez liku – od postępów w dziedzinie budowy autostrad, w której to dziedzinie dzierżymy od lat palmę (pierwszeństwa) w Europie i na świecie, do monstrualnego śmietnika na Polu Mokotowskim w Warszawie, tuż pod oknami klasycystycznej siedziby Miejskiego Przedsiębiorstwa Robót Ogrodniczych.

Te same wady poniekąd miał system zarządzania publicznego w PRL-u. O tyle było prościej, że dość łatwo wszelkimi winami można było obciążyć komunizm. Obecnie wszystkie te problemy i nieudolność w organizowaniu państwa oraz zarządzaniu nim z pewnością trzeba zapisać już na konto własne, na konto elit III Rzeczypospolitej. Należy to zmienić; aby było to możliwe, potrzebna jest pogłębiona diagnoza sytuacji i debata „o skutecznym rad sposobie”. Pierwsze poważne pytanie, które dziś się nasuwa, dotyczy jednak tego, na ile wciąż – po 15 latach – żyjemy w cieniu tamtego ustroju politycznego ?

Drugie pytanie dotyczy reform ustroju administracyjnego Polski, które były wdrażane w ostatniej dekadzie XX w. Mam obowiązek je zadać, bowiem w znacznym stopniu odpowiadam za kształt tych reform. Skoro więc – jak wciąż powtarzamy – reformy te powiodły się (a potwierdzają to również dociekliwi obserwatorzy zagraniczni), czemu ich praktyczny efekt jest mizerny ?

Trzecie wreszcie zasadnicze pytanie, które chcę postawić, związane jest z określeniem zagrożeń, czy raczej – ustaleniem działań, które trzeba podjąć, by usu-

* opracowanie przygotowane na posiedzenie seminaryjne Kolegium NIK pt. „Dobra administracja” w dn. 20 kwietnia 2005 r. Wersja do druku - zmodyfikowana.

nać przeszkody i zagrożenia powodujące, iż system zarządzania publicznego jest dziś niewydolny. Warto dodać, że skutki tej niewydolności multiplikują się wobec przynależności Polski do Unii Europejskiej, bowiem słabość wewnętrzna państwa przekłada się wprost na gorszą pozycję naszego kraju w procesach decyzyjnych UE.

Przedmiotem niniejszych rozważań jest „system zarządzania publicznego”, a więc pojęcie znacznie szersze, aniżeli tylko „administracja publiczna”, bardziej dynamicznie ukazujące istotę problemu – „administracja publiczna” bowiem utożsamiana jest przez wielu wprost (i wyłącznie) z ustrojowym prawem administracyjnym. To tymczasem za mało: świat rzeczywisty może się walić, chociaż w świecie norm prawnych zdaje się być wszystko w porządku. Filozofia klasycznej administracji związana jest wprost z realizacją porządku prawnego; filozofia zarządzania publicznego związana jest przede wszystkim z realizacją celów praktycznych (programowych, politycznych) – przy przestrzeganiu prawa oczywiście, bo prawo wiąże wszystkich. Trybunał Konstytucyjny nieraz podkreśla, że zajmuje się badaniem ustaw pod względem zgodności z Konstytucją, ale nie ze zdrowym rozsądkiem, to bowiem jest kwestią polityczną a nie prawną.

Chcę zaznaczyć, że – zgodnie z moją kompetencją zawodową – ograniczam rozważania jedynie do kwestii ustrojowych i prawnych, na uboczu pozostawiając inne, głębsze nieraz uwarunkowania społeczne i polityczne, mające wpływ na obecną sytuację.

II.

Niewiele osób zdaje sobie sprawę z tego, jak głęboki jest wciąż cień poprzedniego ustroju. Przykładów jest bez liku; tutaj przedstawię tylko dwa, wybrane tu dlatego, że mają rozległy i szczególnie destruktywny wpływ na sprawność funkcjonowania całej administracji publicznej. Oba też, jak większość innych, wydają się po prostu śmieszne, gdyby nie to właśnie, że ich skutki są tak bardzo szkodliwe dla zarządzania publicznego w Polsce. Wreszcie przykłady te tym także się charakteryzują, że nie reagują na nie ani politycy czy poważna publicystyka polityczna, ani – co gorsza – doktryna prawa publicznego, co dowodzi, jak głęboko wciąż ulegamy dawnym wyobrażeniom o państwie i władzy politycznej.

Najpierw przykład związany z mechanizmami władzy politycznej. Przy tworzeniu w 1989 r. pierwszej ustawy samorządowej była intencja ustanowienia wójta jako szefa władzy wykonawczej i jednocześnie przewodniczącego rady gminy – jak przed wojną w Polsce, gdy był „przełożonym gminy”, i jak do dziś w wielu krajach zachodnich. Nie udało się – zbyt silnie był utrwalony PRL-owski podział na „organy władzy państwowej” (rady narodowe) i „terenowe organy administracji państwowej”. W 1990 r. zarówno eksperci sejmowi (konstytucjonaliści) jak i sami posłowie uważali, że również w nowej gminie „system przedstawicielski” winien stać ponad „administracją”, i że ten aspekt „ludowładztwa”

nadaje się jak najbardziej do przeniesienia w nowe czasy. Demokracja miała wyeliminować wypaczenia starego systemu, w którym „władza państwowa” to był czynnik społeczny, *de facto* omal całkiem wyeliminowany z gry, administracja zaś – czynnik polityczny (częściowo zawodowy), powiązany z mechanizmami politycznymi kierowniczej roli partii komunistycznej i scentralizowanym systemem zarządzania państwem. Przypomnijmy, że w tamtych czasach rady narodowe podlegały radom narodowym wyższego stopnia i Radzie Państwa (która była emanacją Sejmu), a naczelnicy gmin – wojewodom i rządowi.

Otóż ten podział już od kilkunastu lat jest nieaktualny. Gmina jest autonomiczna – jej władzami nikt już odgórnie nie manipuluje. Zaś na miejsce dawnej zasady jednolitości władzy państwowej (Sejm i rady narodowe) mamy zapisaną w Konstytucji RP zasadę podziału władz, w ramach której ciała stanowiące samorządu terytorialnego nie należą do tej samej kategorii co Sejm i Senat (władza ustawodawcza), lecz stanowią składnik władzy wykonawczej – podzielonej pionowo między rząd i jednostki samorządu terytorialnego. Zatem ciała stanowiące samorządu terytorialnego to czynnik obywatelski władzy wykonawczej (przed wojną nazywano radnych „urzędnikami honorowymi”, w odróżnieniu od urzędników zawodowych). W tym ujęciu jest oczywiste, że nie ma przeszkód, by na czele gminy stał wójt – naraz jako jej władza zarządzająca i jako przewodniczący ciała stanowiącego („przełożony gminy”).

Mimo to podział w samorządzie na administrację i ciała przedstawicielskie jest silny do dziś (podtrzymuje to ujęcie część doktryny), i do dziś widoczne jest pomiędzy nimi silne napięcie, które powiększyło się znacznie po wprowadzeniu bezpośrednich wyborów wójta. Nie było to może zbyt kłopotliwe w poprzednim stanie prawnym, gdy byt zarządu gminy zależał od poparcia większości w radzie („rządy zgromadzenia”), choć ta właśnie zależność skłaniała wielu wójtów, burmistrzów i prezydentów miast do opowiedzenia się za bezpośrednimi wyborami, co miało uwolnić wójta od zbyt silnej kurateli rady. Skład zarządu był przecież wypadkową układów w radzie a wójt musiał zabiegać o poparcie większości – i rządził tak długo, jak długo udawało się to poparcie utrzymać.

Obecnie jest inaczej: zarówno władza rady jak i władza wójta mają bezpośrednią legitymację polityczną. To dobrze, tyle że nie uczyniono nic, by oba te czynniki skonsolidować – dla dobra gminy. Odwrotnie, jedyną realną zmianą jaką wprowadzono, był mechanizm bezpośredniego wyboru wójta. To rzeczywiście zwiększyło atrakcyjność wyborów, coż kiedy po trwającej jeden dzień fiejście wyborczej przychodzą cztery lata codziennej pracy dla gminy. W tym zaś zakresie pozostawiono nietkniętym stary system – przygotowany na inny mechanizm władzy, który dziś już nie działa, bowiem wójt, by rządzić, nie potrzebuje poparcia rady. Z drugiej strony silne przywództwo społeczne, którego wyrazem miały być bezpośrednie wybory wójta, okazuje się pustym hasłem, gdyż bez poparcia rady wójt nie jest w stanie przeprowadzić żadnego poważniejszego przedsięwzięcia, a z radą w większości gmin w Polsce wójt (burmistrz, prezy-

dent miasta) znajduje się w stanie permanentnej wojny pozycyjnej. I tak, mimo ostrzeżeń ekspertów, zafundowano nam system zarządzania gminą, który nie działa, prowadząc jedynie do gorszących konfliktów między radą a burmistrzem, który z radą nie musi się liczyć, ale też bez niej nie może osiągać żadnych poważniejszych celów programowych, poprzestaje więc na administrowaniu miastem. Oceniam, że z tego powodu w większości polskich gmin nastąpiło znaczne osłabienie dynamiki rozwoju, i – co jeszcze gorsze – ośmieszenie samorządu w oczach mieszkańców, którzy nie rozumieją, czemu zamiast rządzenia u steru władzy gminnej trwa permanentna kłótnia. Chcę podkreślić, że taki stan rzeczy nie bierze się ze szczególnej kłótności Polaków, lecz wynika z systemu zarządzania gminą, który w takiej postaci nie występuje chyba nigdzie w Europie.

III.

Drugi przykład wpływu starego systemu na sprawność zarządzania publicznego dotyczy konstytucyjnego ujęcia źródeł prawa. Brak miejsca na omawianie tutaj tego zagadnienia, trzeba jedynie wskazać, że konstytucyjne zamknięcie katalogu źródeł prawa jest przyczyną m.in. ... centralizacji zarządzania w administracji polskiej. Główny problem polega na tym, że dla scharakteryzowania źródeł prawa używa się w Konstytucji pojęcia „akt normatywny”. Nie jest to błędem, jednakże chodzi o to, że akty normatywne występują nie tylko jako akty *stanowienia prawa* (a więc właśnie – są to „źródła prawa”), ale także są częstą formą *stosowania prawa* – a zatem spotykamy je również jako akty administracyjne ogólne (zarządzenia administracyjne), wydawane na podstawie ustaw. „Akt normatywny” to bowiem tylko określenie techniczno-prawne – stosuje się je zawsze, gdy akt zawiera normy generalne, odnosi się do ogólnie (a nie imiennie) określonego adresata.

Przed wejściem w życie Konstytucji urzędy centralne szeroko stosowały zarządzenia administracyjne – na podstawie kompetencji zawartych w ustawach. Gdy weszła w życie Konstytucja, okazało się, że w rozdziale o źródłach prawa nie ma urzędów centralnych (są tylko ministrowie) i nie ma zarządzeń (są jedynie rozporządzenia), i słusznie, bo rozdział ten – zgodnie z nazwą – omawia problematykę *stanowienia prawa*. Tymczasem zarządzenia administracyjne to akty stosowania prawa, tak jak decyzje administracyjne, i kompetencje organów w tym zakresie oraz formy aktów stosowania prawa winny wyznaczać ustawy zwykłe, a nie Konstytucja. Ale służby legislacyjne Rządu i Sejmu przyjęły odmienną interpretację: wszystkie zarządzenia administracyjne urzędów centralnych to akty normatywne (*prawda*) – wszystkie akty normatywne to źródła prawa (*fałsz*) – wszystkie zarządzenia administracyjne urzędów centralnych trzeba przemianować na rozporządzenia przenosząc uprawnienie do ich wydawania na poziom ministrów (*idiotyzm*). Co też się stało.

W rezultacie tego zabiegu związano ręce całej administracji centralnej – nie może ona w znacznym zakresie wykonywać zadań publicznych określonych usta-

wami, gdyż klasyczną kompetencję administracyjną przekształcono w akt stanowienia prawa. Np. Główny Lekarz Weterynarii nie może w przypadku zagrożenia chorobą odzwierzęcą wydać zarządzenia o zakazie wwozu określonych produktów. Potrzebne jest rozporządzenie ministra. Zarządzenie policyjne jako akt stosowania prawa może być wydane w ciągu kilku sekund i wchodzi w życie bezzwłocznie. Oczywiście podlega kontroli legalności dokonywanej przez sąd administracyjny. Rozporządzenie zaś jako akt stanowienia prawa przechodzi – jak wiadomo – złożony proces uzgodnień międzyresortowych a do jego wejścia w życie potrzebna jest jeszcze publikacja w Dzienniku Ustaw. Podlega kontroli Trybunału Konstytucyjnego.

Jest jasne, że projekt takiego rozporządzenia przygotowuje ministrowi kierownik urzędu centralnego – skoro jest urząd centralny, to w ministerstwie nie ma już odpowiednich służb, bo i po co. Ale to oznacza, że minister zostaje uwikłany w praktyczną działalność administracyjną, miał tymczasem zajmować się sprawami strategicznymi i programowymi państwa a nie bieżącym zarządzaniem, i na dokładkę uwikłanie to jest dla ministra ryzykowne, bo przecież za ew. pomyłkę odpowiada ten kto wydał akt (a nie ten, kto przygotował jego projekt), zaś aparat urzędu centralnego ministrowi nie podlega.

Prosta konkluzja Nr 1 – po co komu wyodrębnione urzędy centralne, skoro i tak całą odpowiedzialność poniesie członek rządu? Konsekwencja Nr 2 – zamiast prowadzić do rozdzielenia administracji centralnej na poziom obsługi procesów rządzenia (ministerstwa) i poziom zadań wykonawczych (urzędy centralne), lepiej powrócić do znanej z PRL koncepcji wielkiego ministerstwa. Przypominam tylko, że w PRL-u ministerstwo prowadziło zadania wykonawcze, bowiem funkcje rządzenia realizowało Biuro Polityczne KC PZPR obsługiwane w tym zakresie przez Wydziały KC. Obecnie rządzeniem ma się zajmować Rada Ministrów pod przewodnictwem Prezesa RM a obsługa funkcji rządzenia musi być zlokalizowana w rządzie (w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i właśnie w ministerstwach). Jest to zadanie wymagające innych urzędników niż klasyczne zadania administracyjne (orzecznicze, nadzorcze, inspekcyjne itp.). Konsekwencja Nr 3 – koniec z pomysłami na odpolitycznienie administracji centralnej, w tym na konkursy i kadencyjną obsadę stanowisk kierowników urzędów centralnych: skoro minister przejmuje ich funkcje oraz aparat, nadzór nad tą działalnością przejmie polityczny wiceminister (*vide* p. min. Aleksandra Jakubowska działająca jako Główny Konserwator Zabytków, po tym, jak w ramach reform Millera ministerstwo kultury pochłonęło urząd GKZ). Konsekwencja Nr 4 – zadania konkretne (administracyjne) z łatwością wypierają z ministerstwa misję programową (obsługę procesów rządzenia) a ministrowie coraz mniej czasu i uwagi są w stanie poświęcić wyzwaniom strategicznym, przed którymi stoi Polska, bowiem coraz szerzej zajmują się bieżącym zarządzaniem. Tyle że nie ma już Biura Politycznego...

Co to wszystko ma wspólnego z dziedzictwem poprzedniego ustroju ? Ano ma, i to wiele, bowiem cały rozdział Konstytucji, z zamkniętym katalogiem źródeł prawa i z tym nieszczęsnym „aktem normatywnym”, powstał z frustracji konstytucjonalistów starej daty, którzy mieli w pamięci niecne PRL-owskie praktyki rządzenia przy pomocy tzw. aktów samoistnych, wydawanych bez upoważnienia ustawowego, które w praktyce były nieraz ważniejsze od ustaw. Właśnie, aby tego uniknąć, zamknięto katalog źródeł prawa. Zapomniano tylko, że w tamtym systemie praktyka ta była możliwa dlatego, że przez lata nie było sądowej kontroli administracji. Można więc rzec, iż walcząc z cieniami przeszłości, w nowych warunkach całkiem już niegroźnymi, otwarto – jak to określił pewien minister w sejmowym przemówieniu – puszkę z pandorą, z której wyleciały zmyły daleko groźniejsze, blokując sprawność rządu krajem i skuteczne wykonywanie funkcji administracyjnych.

IV.

Oba powyższe przykłady ukazujące silne uwikłanie dzisiejszej legislacji w dawniejszą doktrynę prawniczą i państwową ilustrują rzecz znacznie poważniejszą: oto po 16 latach niepodległego bytu Polska nie ma ani ugruntowanej doktryny państwowej i administracyjnej, ani – co jeszcze bardziej niesamowite – refleksji i dyskusji nad fundamentalnymi instytucjami składającymi się na ramy prawne i ustrojowe zarządzania publicznego. Przecież nie jest dyskwalifikujący sam fakt, że jakaś konstrukcja ustrojowo-prawna pochodzi z poprzedniego ustroju. Dyskwalifikuje dopiero to, że nie umiemy dostrzec, iż konstrukcja ta nie pasuje do nowych warunków państwowych czy politycznych albo po prostu jest szkodliwa dla państwa. Frustruje zaś to zwłaszcza, że nie ma na ten temat poważnej dyskusji, ani w środowiskach naukowych, ani w publicystyce, nie mówiąc o politykach, którzy realizują cele bieżące, jak np. Minister Skarbu, który razem z zakładami energetycznymi produkującymi prąd i ciepło chce prywatyzować sieci przesyłowe ciepła, mimo, że stanowią one istotny składnik infrastruktury komunalnej i powinny stać się własnością miasta. Ale nie daje się rozmawiać z ministrem o infrastrukturze komunalnej i o zadaniach własnych gmin, o usługach użyteczności publicznej, o konkurencji na lokalnych rynkach ciepła itp., minister bowiem ma tylko jeden cel (którego nie ukrywa): dostarczyć jak największych wpływów do budżetu państwa.

Być może te cechy (braki) polskiej polityki i doktryny powodują, że udane reformy administracyjne nie przynoszą takich efektów, jakich można się było spodziewać. Bo przecież reforma z 1998 r. była tylko początkiem przemian, które następny rząd powinien był kontynuować, co jednak – jak wiadomo – nie nastąpiło. Dokonano przekształcenia podziału administracyjnego państwa, przebudowano struktury zarządzania publicznego, przekazano tysiące kompetencji, uprawnienia kadrowe i organizacyjne, tysiące instytucji administracyjnych, zwłaszcza w sferze edukacji, kultury, ochrony zdrowia, opieki społecznej, infrastrukturę drogową i wiele innych. System funkcjonuje dobrze, choć nie wszyst-

kie jego elementy można uznać za domknięte. W szczególności projekt wojewódzki jest zaledwie początkiem wielkiego projektu cywilizacyjnego, który będzie się gruntował jeszcze przez wiele lat. Nie udało się przekazać samorządowi omal żadnych uprawnień w sferze kontroli nad istotnymi przedsiębiorstwami ogólnego znaczenia gospodarczego, takimi jak regionalne stacje radiowe i telewizyjne, porty lotnicze, udziały w przedsiębiorstwach energetycznych, regionalny transport kolejowy, komunikacja PKS, publiczne szkoły wyższe i in. Nie przeprowadzono decentralizacji większości państwowych funduszy celowych i agencji zarządzających majątkiem państwowym. Nie udało się także wprowadzić zdecentralizowanego systemu finansów publicznych – Prezydent odmówił podpisania ustawy przyjętej przez Sejm na jesieni 2001 r.; bardzo podobną ustawę uchwalono dopiero dwa lata później.

Nie udało się też wprowadzić nowych, koniecznych w tych warunkach, mechanizmów zarządzania zasobami administracji publicznej – wracam jeszcze do tej kwestii w dalszej części opracowania.

Raz jeszcze trzeba tu przypomnieć, że przed 16 laty, w spadku po komunizmie, Polska odziedziczyła skrajnie scentralizowany system zarządzania publicznego, w znacznym stopniu znajdujący się w stanie anarchii organizacyjnej. Problemem było więc zarówno zbudowanie nowych, sprawnych mechanizmów rządzenia krajem, z odrzuceniem cech poprzedniego systemu politycznego i wynikających stąd form i metod sprawowania władzy, jak i nowych zasad zarządzania publicznego uwzględniających rynkowy charakter gospodarczego otoczenia administracji publicznej.

Oznaczało to konieczność zbudowania na nowo centrum władzy wykonawczej, przygotowanego do samodzielnej realizacji wszystkich funkcji rządzenia, wraz z profesjonalnym administracyjnym zapleczem dla obsługi strategicznych funkcji rządzenia. By stworzyć po temu warunki, należało przede wszystkim uwolnić rząd (jako strukturę polityczną) od wykonywania bieżących zadań zarządzania publicznego i administracji o charakterze wykonawczym. Poza deregulacją, środkiem dla osiągnięcia tego celu jest dekoncentracja administracyjna (w administracji rządowej) oraz głęboka decentralizacja zarządzania publicznego (głównie samorząd terytorialny). W ramach tych w szczególności niezbędne było zastąpienie systemu zarządzania resortowego – terytorialnym mechanizmem sprawowania władzy, z wyraźnie ukształtowanym mechanizmem przywództwa politycznego w każdej skali terytorialnej, opartym na demokratycznej legitymizacji, przy utrzymaniu gwarancji jednolitości państwowej Polski. Konieczne też było stworzenie sprawnych mechanizmów zarządzania zasobami administracji publicznej (jako całości i w ramach administracji rządowej – w tym zasobów kadrowych).

Udana transformacja ogólnej struktury zarządzania publicznego jest niezbędnym warunkiem rozwiązywania innych zagadnień strukturalnych, w tym – skutecznego podejmowania wyzwań ekonomicznych i społecznych okresu przejścio-

wego oraz większości reform sektorowych (oświata, ochrona zdrowia, pomoc społeczna, zarządzania kryzysowe, porządek publiczny i bezpieczeństwo zbiorowe itp.), a także integracji europejskiej. Ale jednocześnie udana transformacja ogólnej struktury zarządzania publicznego jest tylko początkiem dalszych koniecznych zmian. Jeśli one nie następują – trudno mówić o sukcesie. Jeszcze trudniej, gdy następuje regres (recentralizacja) lub gdy wprowadza się – na żądanie publiczności – reformy takie jak bezpośrednie wybory wójta, bez odpowiedniego umocowania w całym mechanizmie sprawowania władzy w gminie.

V.

Przykładów poważnych dysfunkcji systemowych można podawać bez liku, nie sądzę jednak aby o to chodziło w tym miejscu. Chce tylko zaznaczyć, że wiele decyzji z lat 1998-2000, o ustrojowym charakterze, zostało po 2001 r. zmienionych, co wypacza założony model systemu zarządzania publicznego. Jedynie przypomnę więc likwidację kilkunastu urzędów centralnych zaraz na początku rządów L. Millera i włączenie ich na powrót do ministerstw, co zachwiało wprowadzanym od 10 lat modelem rządu i administracji rządowej; ustawę o Narodowym Planie Rozwoju, która zastąpiła ustawę o zasadach wspierania rozwoju regionalnego z 2001 r., radykalnie centralizując mechanizmy zarządzania publicznego, przede wszystkim (ale nie tylko) w sferze decyzji finansowych; rozebranie mechanizmów zespolenia administracji terytorialnej w województwie i powiecie, szczególnie groźne w sferze ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa zbiorowego, zwłaszcza w warunkach zarządzania kryzysowego. Przypomnę reformę oświaty (i co z niej zrobiła pani min. Łybacka) oraz reformę ubezpieczeń zdrowotnych (z dramatycznymi rezultatami działalności p. min. Łapińskiego). A to jeszcze nie koniec kadencji Sejmu, zaś tuż przed jego rozwiązaniem można spodziewać się najbardziej kontrowersyjnych i populistycznych decyzji ustawodawczych (w celu zaskarżenia sobie sympatii wyborców – np. powróci jeszcze z pewnością pomysł utworzenia kolejnych województw, co nie przyniesie żadnych realnych korzyści społecznych (poza rozbudową administracji terytorialnej), natomiast wzmocni centralistyczne tendencje zarządzania publicznego – im więcej województw, tym mniejsza zdolność najsłabszych z nich do podejmowania wyzwań polityki regionalnej, i tym mocniejsza pozycja rządu wobec nich (*vide* Gierek, który prowadząc politykę radykalnej centralizacji zarządzania wybrał w 1975 r. tę właśnie metodę przebudowy ustroju terytorialnego państwa).

Gdy analizuje się istotę tych zmian, za każdym razem wychodzi jedno: powrót do mechanizmów zarządzania centralnego i państwa resortowego (ograniczenie decentralizacji) i powrót do administracyjnej reglamentacji zachowań społecznych i gospodarczych (ograniczenie wolności – o czym w niniejszym tekście w zasadzie nie piszę). Przyjmuję więc, że nie były to przypadkowe „wpadki”, które mogą zdarzyć się i zdarzają każdej władzy politycznej, lecz – niestety – realizacja odmiennej filozofii zarządzania publicznego.

Dlatego wyrażam stanowczy pogląd, że obok różnych patologii praktyki zarządzania publicznego, które oczywiście należy wyłapywać, analizować i piętnować, nasz główny problem polega na tym, że sam system (ustrój) jest dysfunkcjonalny, w stopniu tak bardzo poważnym, iż trudno oczekiwać, że nasza administracja będzie funkcjonować sprawnie. Główne dysfunkcje (o charakterze prawnym) polegają po pierwsze na tym, że zarówno Konstytucja jak i główne ustawy ustrojowe kreują system zdecentralizowany (w nowoczesnym, europejskim znaczeniu tego słowa), podczas gdy ustawy i rozwiązania szczegółowe, w tym przepisy dotyczące zarządzania finansowego, w najlepsze tkwią w starej ideologii jednolitej władzy państwowej. Po wtóre, iż mimo konstytucyjnych deklaracji wolności indywidualnej i gospodarki rynkowej ustawy szczegółowe rozbudowują reglamentację administracyjną w tych dziedzinach.

Nie ma tu miejsca na szczegółowe omawianie tych i innych czynników i obszarów dysfunkcyjnych w naszym systemie prawnym i państwowym, jednakże dwie kwestie z tego zakresu wymagają odrębnego potraktowania, dlatego, że dotyczą najbardziej strategicznych (krytycznych) czynników zarządzania państwem.

Chodzi mi najpierw o wspomniane już poprzednio zagadnienie zarządzania zasobami administracji publicznej, co w Polsce wydaje się być kwestią – jakkolwiek dziwnie by to nie brzmiało – zupełnie nową. Jak wiadomo, klasyczna misja administracji to wykonywanie zadań publicznych (kompetencji) określonych ustawami. Po drugie, do zadań administracji należy obsługa procesów rządzenia. Obok tych dwóch znanych funkcji (misji) administracji publicznej, jest jeszcze trzecia, co prawda pomocnicza, bez której jednak żadne państwo nie może dobrze funkcjonować: to właśnie jest wspomniane zagadnienie zarządzania zasobami administracji publicznej i kierowania jej rozwojem instytucjonalnym.

Po wtóre, chodzi mi o zagadnienie przygotowania Polski do uczestnictwa w procesach decyzyjnych Unii Europejskiej.

O tych aspektach zarządzania publicznego trzeba krzyczeć, ponieważ w naszym kraju oba są omijane szerokim łukiem przez rządzących. Zaś brak stosownych rozwiązań prawnych i organizacyjnych w obu tych sferach wytwarza istotne zagrożenia dla interesu narodowego.

VI.

Co pewien czas pojawiają się w prasie artykuły o tym, że wciąż rozrasta się hydra biurokracji. Ostatnio np. czytałem gdzieś, iż należy obciąć zatrudnienie w administracji (rządowej ?) o 25%. Nie wiadomo jednak, skąd ta wielkość; nie ma przecież jednoznacznych, oficjalnych danych o zatrudnieniu w administracji rządowej (na stanowiskach urzędniczych i pomocniczych, a także na stanowiskach politycznych). Inne wiadomości w tym zakresie wynikają z opracowań statystycznych GUS, inne (w różnych ujęciach) z materiałów rządowych, np. RCSS. To samo *nb.* dotyczy wielkości zatrudnienia w poszczególnych działach

sektora publicznego poza administracją – nie wiadomo, ilu jest w Polsce np. nauczycieli w szkołach publicznych a różnice między danymi pochodzącymi z różnych źródeł idą w setki tysięcy (*sic*!).

Próbowałem też dotrzeć do oficjalnego wykazu organów i jednostek organizacyjnych (instytucji) administracji rządowej. Nie ma. Nie ma również oficjalnej nomenklatury komórek organizacyjnych w urzędach państwowych (ani urzędowej metody ustalania skrótów ich nazw). Oczywiście nie ma też żadnych metod wyznaczania zakresów działania poszczególnych typów komórek organizacyjnych ani zasad określania zakresów działania (wykazów czynności) pracowników.

Nie ma żadnych standardów pracy urzędniczej, np. ile godzin zajmuje (statystycznie) przygotowanie pozwolenia budowlanego dla domu jednorodzinnego na terenie objętym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, albo ile czasu trzeba na zameldowanie czy wymeldowanie kogoś z miejsca zamieszkania. Skoro tak, nie wiadomo też ile kosztuje poszczególne czynności lub procedura administracyjna. To samo dotyczy usług publicznych, bowiem nie ma u nas żadnych standardów w tym zakresie – np. jednostkowy koszt usług edukacyjnych jest wypadkową podziału istniejących środków finansowych a nie wynikiem zastosowania standardów, ustalonych dla tych usług. W 2003 r. delegację do ustalenia tych standardów zawartą w Karcie Nauczyciela po prostu uchylono, ponieważ MEN przez lata nie ustanowił takich standardów (z obawy przed związkowcami, bowiem w warunkach niżu demograficznego przyjęcie standardów oznaczałoby konieczne, rozległe redukcje personelu nauczycielskiego).

Istnieje Urząd Służby Cywilnej, który jednak nie zajmuje się zarządzaniem personelem administracji rządowej. W ogóle, pytanie o plany tzw. rozwoju instytucjonalnego poszczególnych dziedzin czy działów administracji wzbudza przerażenie u dyrektorów generalnych. Dotyczy to zarówno zagadnień organizacyjnych jak i personalnych. Nikt np. nie wie i nie stara się wyliczyć, ilu za 5 lat potrzebnych będzie w administracji publicznej tłumaczy i na jakie języki, w związku z integracją europejską.

Czytam też nierzadko o oddaniu do użytku nowych budynków administracyjnych; próbowałem dotrzeć do księgi inwentarzowej nieruchomości gruntowych i budynków stanowiących własność rządu i administracji rządowej (Skarbu państwa). Nie ma takiej, tak samo, jak nie ma takiej ewidencji w jednostkach samorządu terytorialnego. Starłem się uzyskać informację o obowiązujących w Polsce standardach pracy administracyjnej, np. ile powinno przypadać na jednego urzędnika powierzchni biurowej (w m²), a ile przypada w rzeczywistości. Nie ma takich danych.

Jeśli więc ktoś mówi, że trzeba zmniejszyć zatrudnienie w administracji akurat o 25%, to śmiejmy się z tego, ponieważ jest to wielkość wyssana z palca. Albo raczej powinno to budzić strach, ponieważ mogą rzeczywiście zacząć zwalniać,

tym bardziej, że przecież idą wybory. Jak bowiem mawiał Lejzorek Rojtszwaniec, skoro zwalniają to znaczy, że będą zatrudniać. Ale bynajmniej nie znaczy to, że chodzić miałyby o jakąś poważną zmianę jakościową w administracji...

Polska jest bodaj jedynym europejskim krajem, w którym w administracji publicznej nie ma komórki sztabowej zajmującej się na stałe zarządzaniem zasobami administracji (organizacyjnymi, personalnymi, majątkowymi i in.) i jej rozwojem instytucjonalnym. Administracja rządowa rozrasta się więc żywiołowo, bez jakiegokolwiek kontroli i planu na przyszłość (jedynym ogranicznikiem są przydzielane co roku środki finansowe). Nie ma także takich komórek w jednostkach samorządu terytorialnego, choćby tych większych, jak duże miasta. Modernizacja organizacyjna i kadrowa administracji jest dziełem przypadku lub skutkiem wymuszonym przez okoliczności.

Wiadomo powszechnie, iż w biznesie każdy przedsiębiorca, każda najmniejsza firma przykłada wiele uwagi do zarządzania zasobami i do jej rozwoju instytucjonalnego, to bowiem z jednej strony decyduje o strukturze i wielkości kosztów, z drugiej – o zdolności do sprostania wyzwaniom rynku. Konstatacja, że ten punkt widzenia jest w polskiej administracji publicznej zupełnie obcy, powinna budzić najgłębsze zaniepokojenie elit państwowych.

Szczególnie po okresie wielkich reform strukturalnych i decentralizacyjnych (lata 1998-99) konieczna była szczegółowa analiza stanu organizacyjnego, kompetencyjnego i kadrowego administracji rządowej, w celu przystosowania jej do nowych warunków zarządzania publicznego. Nic takiego nie nastąpiło (dlatego utyskiwania na niekontrolowany rozrost biurokracji rządowej są zapewne uzasadnione, tyle że nie wiadomo, co ciąć i kogo zwalniać). Należy tu przypomnieć, że jednym z ostatnich akcentów legislacyjnych reformy administracyjnej było przyjęcie przez Sejm we wrześniu 2001 r. ustawy o Głównym Urzędzie Administracji Publicznej, którego celem miało być właśnie zarządzanie zasobami administracji publicznej (m.in. wprowadzanie standardów) oraz kierowanie jej rozwojem instytucjonalnym. Niestety Pan Prezydent Aleksander Kwaśniewski odmówił podpisania tej ustawy, zaś rząd kierujący państwem w latach 2001-2005 nie podjął żadnych kroków w kierunku wprowadzenia stosownych mechanizmów. Ale poza tym wszyscy zdrowi...

VII.

Sprawa uczestnictwa Polski w procesach decyzyjnych w Unii Europejskiej jest złożona i wymagałaby bardzo szczegółowego omówienia, na co tu nie ma miejsca. Dlatego przedstawię rzecz w znacznym, zapewne nadmiernym uproszczeniu, po to tylko, by zaznaczyć istotę problemu, który stanowi wielkie wyzwanie stojące przed nami w tych latach i miesiącach.

Otóż tym, którzy twierdzą, że przynależność Polski do Unii jest niekorzystna dla naszego kraju, należy odpowiedzieć – w uproszeniu właśnie – że przynależność ta dopiero okaże się niekorzystna wtedy, gdy Polska zachowa wobec Brukseli

pozycję bierną: będzie jedynie bardziej lub mniej niechętnym wykonawcą dyrektyw płynących z Brukseli oraz bardziej lub mniej chętnym odbiorcą środków wsparcia. Rychło okaże się bowiem, że środki wsparcia nie są przyznane na cele akurat najważniejsze z polskiego punktu widzenia, zaś decyzje podejmowane w tej i innych sprawach nie odpowiadają naszym interesom gospodarczym czy priorytetom cywilizacyjnym.

Unia Europejska nie jest – póki co – mocarstwem, które ze swej stolicy kieruje losami narodów. Odwrotnie, Unia Europejska to mechanizm nieustających negocjacji, uzgodnień i lobbingsów, to ogromna maszyna projektów, konsultacji, argumentacji i argumentów, to sojusze z niektórymi w jednych sprawach i konflikt z nimi w drugich. Unia Europejska to międzynarodowe targowisko interesów państwowych i gospodarczych, branżowych i regionalnych. Trzeba zrozumieć te mechanizmy, oswoić je i wykorzystywać dla dobra kraju.

Sukces w Unii wymaga więc spełnienia co najmniej dwóch przesłanek. Pierwsza to stała obecność, nie tylko na poziomie Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji czy w administracji Komisji, nie tylko w Komitecie Ekonomiczno-Społecznym i Komitecie Regionów, ale przede wszystkim w licznych komitetach różnego rodzaju, przy pomocy których Komisja wykonuje swoje różnorodne obowiązki. „Komitologia” stanowi ważną dziedzinę wiedzy o funkcjonowaniu UE^{*}. Przesłanka druga to wiedza merytoryczna i zdolność do przekazywania innym swojego punktu widzenia oraz przekonywania ich do swoich priorytetów, przy jednoczesnym zachowaniu elastyczności w konsultacjach i procedurach decyzyjnych.

Decyzje, które staną się prawem europejskim za wiele lat, wykluwają się już dzisiaj.

Problem, który tutaj poruszam, ma dwa aspekty. Pierwszy jest dość oczywisty. Aby Unia Europejska i jej organy mogły funkcjonować prawidłowo, konieczne jest stosowne zaangażowanie państw członkowskich, na różnych piętach negocjacji, konsultacji i procesu decyzyjnego. Drugi aspekt dotyczy przygotowania administracji krajowej do uczestnictwa w unijnych pracach przygotowawczych i procesach decyzyjnych, a więc również odpowiedniej organizacji administracji krajowej (rządowej i samorządowej) i jej stałej modernizacji pod tym kątem.

Kłopot w tym, że administracja polska reprezentuje wciąż inny, bardzo tradycyjny model sprawowania władzy publicznej, w którym – zasadniczo – nie ma miejsca na dialog i kooperację nawet w ramach samej administracji rządowej i między rządem a samorządem terytorialnym, jak i przede wszystkim pomiędzy instytucjami władzy publicznej a środowiskami społeczeństwa obywatelskiego i

^{*} zob. Arkadiusz Michoński i Artur Nowak-Far *Rola administracji rządowej w koordynacji polityki krajowej wobec Unii Europejskiej* Służba Cywilna Nr 6 wiosna-lato 2003 oraz tychże autorów *Udział administracji krajów członkowskich Unii Europejskiej w komitologii* Służba Cywilna Nr 9 jesień-zima 2004/2005. Zob. także A. Nowak-Far i A. Michoński *Krajowa administracja w unijnym procesie podejmowania decyzji* Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004

środowiskami gospodarczymi. Władza wie lepiej i już, bo od tego jest władzą, a konsultacje i dialog zaczynają się najczęściej wtedy, gdy sytuacja definitywnie zmusza do takiego ruchu, co traktowane jest tylko jako wybieg będący wynikiem „słabości władzy”. Mechanizmy konsultacji i dialogu są w Polsce bardzo słabe już na poziomie rządowym, żeby wymienić tu współpracę w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego czy w Komisji Trójstronnej. Na poziomie regionalnym lokalnym nie ma w ogóle konsultacji i takich instytucji i – co gorsza – nie ma nawet poczucia, że dialog i instytucje dialogu mogą być realnie przydatne.

Dziś w strukturach polskiej administracji rządowej tkwi niewielka grupa osób, które są wyznaczone do reprezentowania polskich interesów i stanowiska rządu w pracach unijnych. Ich zaplecze merytoryczne jest niewielkie. Tak jak przez lata magami integracji europejskiej była niewielka grupa ludzi w UKIE, która broniła swojej wyjątkowej pozycji ograniczając innym dostęp do wiedzy tajemnej (na podobieństwo do plemiennych czarowników), tak teraz kształtuje się wąska grupa fachowców od reprezentacji interesów narodowych w mechanizmach decyzyjnych UE w poszczególnych dziedzinach zarządzania publicznego.

Otóż wyrażam pogląd, że to zdecydowanie za mało. Polska chcąc zachować swoją samodzielność programową i administracyjną w ramach Unii Europejskiej musi uczynić znaczny wysiłek, by rozwinąć debatę programową w tym zakresie a nadto – musi umacniać zdolność administracyjną do podejmowania samodzielnych rozstrzygnięć w różnych sferach interesu publicznego, na wszystkich piętach zarządzania publicznego. Wtedy utrzymamy jako kraj suwerenność decyzyjną a również nasz wpływ na decyzje zapadające w Brukseli będzie znacznie większy.

Niestety, znaczna część decyzji (projektów) rządowych w Polsce powstaje jako rezultat negatywnego kompromisu międzyresortowego, nie zaś jako efekt realizacji przez rząd określonej misji programowej. Gdy towarzyszy się pracom legislacyjnym w Sejmie i Senacie widać też, jak przypadkowe są (nieraz) podejmowane decyzje ustawodawcze. Czasem zaś po prostu rezygnujemy z samodzielności decyzyjnej, oddając się w całości pod kontrolę Brukseli. W ostatnich latach takiego przykładu dostarcza sfera polityki regionalnej, którą w całości (niemal) prowadzi się pod kątem wykorzystania pieniędzy unijnych, z całkowitym lekceważeniem własnych priorytetów. Tak też zbudowany został system instytucjonalny i prawny w tym zakresie (ustawa o NPR).

VIII.

Nie mogę sobie odmówić prawa do kilku szczegółowych uwag o powiatach, które uważam dziś za klucz do decentralizacji państwa (niczego nie ujmując gminom). Tymczasem co pewien czas, jak wąż z Lochness, pojawia się pomysł likwidacji lub zmniejszenia liczby powiatów. Głęboko zatroskani stanem finan-

sów publicznych politycy ogłaszają konieczność zmniejszenia liczby powiatów, trzeba bowiem oszczędzać. Ostatnio ta światła myśl pojawiła się w projekcie NPR (pkt nr 217). Czasem podchwytingają to dziennikarze, zbyt jednak zabiegani, by dopytać o szczegóły. Co ciekawe, o likwidacji powiatów mówi się głównie w Warszawie, a więc wśród tych, którzy co prawda z bliska powiatu nigdy nie widzieli ale za to wiedzą, że oszczędności najlepiej jest robić cudzym kosztem.

Wyjaśnijmy więc pokrótce, czy i o jakie oszczędności może chodzić. Co nasuwa się pierwsze – czy można zaoszczędzić na urzędnikach? W starostwach powiatowych pracuje dziś mniej niż 25 tys. ludzi, przeciętnie więc w starostwie nieco ponad 70 osób. Wypada to statystycznie mniej niż 1 (jeden) urzędnik na każdy tysiąc mieszkańców. Jak wiadomo, starostwa przejęły prowadzenie wszystkich zadań administracyjnych, wykonywanych przed 1999 r. w urzędach rejonowych i w urzędach wojewódzkich. Informuję: dzisiejsza administracja powiatowa jest znacznie tańsza, w starostwach nie ma przerostów zatrudnienia. Tu nie da się nic oszczędzić – chyba, żeby np. skasować prawa jazdy albo rejestrację pojazdów albo pozwolenia budowlane. Zresztą, ktoś te zadania tak czy inaczej musiałby wykonywać.

Ale zamiast ubywać, zadań starostwom raczej przybywa – parlament pracuje przecież pełną parą. Natomiast wydatki powiatów na administrację spadają. Jeżeli przyjąć wydatki te w 2000 r. za 100 %, to w 2001 stanowiły one 84,5 %, a w 2002 r. – 85,6 %, uwaga: przy dochodach powiatów niższych w 2002 r. o 10 % w stosunku do 2000 r. (badania prof. Pawła Swianiewicza, opubl. „Wspólnota” Nr 9 z 2004 r.).

Po drugie więc – można, oczywiście, zmniejszyć dostępność usług publicznych i obsługi obywateli: polikwidować starostwa, powiatowe urzędy pracy, komendy policji i straży pożarnej, nadzór budowlany, administrację geodezyjną, powiatowe centra pomocy rodzinie i inne. Jak wiadomo, mieszkańcy Węgrowa i sąsiadujących gmin z powodzeniem mogą wszystkie te i inne sprawy załatwić w Siedlcach – to zaledwie ok. 30 km, albo wręcz za pośrednictwem internetu (jak doradzają niektórzy światli humaniści). Można także zlikwidować rejonowe prokuratury, sądy, urzędy skarbowe, inspektoraty sanitarne i weterynaryjne itp. Można też zlikwidować szkoły i szpitale (na co się zresztą zanosi). Ale politycy kochają obywateli, więc gdy tylko przedstawia się taką perspektywę realnej likwidacji lokalnych instytucji obsługi mieszkańców, natychmiast zaprzeczają, iżby to mieli na myśli. Przyciśnijmy ich – niechże powiedzą, czy o to chodzi, a jeśli tak – niech mówią wprost, że po prostu chodzi im o oszczędności budżetowe poprzez obniżenie standardów i dostępności obsługi mieszkańców, a nie o enigmatyczną „likwidację powiatów”.

Tu pragnę dodać, że powiat to przecież urządzenie do precyzyjnej redystrybucji publicznych środków finansowych na te właśnie usługi publiczne i instytucje, które inaczej dla wielu byłyby niedostępne, zwłaszcza na obszarach biedniejszych. Absurdalna jest więc teza, iż przede wszystkim trzeba likwidować te po-

wiaty, które na siebie nie zarabiają, które mają słabą kondycję finansową. Powiat nie jest od zarabiania pieniędzy, lecz od ich wydawania, taka jego uroda, bowiem powiat to przecież wiązka wyspecjalizowanych usług administracyjnych i świadczeń publicznych, które muszą być dostępne każdemu, gdyż to gwarantuje nam Konstytucja i ustawy. I właśnie powiaty (a nawet już samo ich istnienie) gwarantują (bardziej) wyrównaną redystrybucję środków publicznych na te cele.

Gdyby nie było powiatów – pieniądze poszłyby do większych ośrodków miejskich, ze szkodą dla mieszkańców polskiej prowincji – czego doświadczyliśmy namacalnie w latach 1975-1998. Tak więc likwidacja biedniejszych powiatów musi oznaczać obniżenie poziomu obsługi lokalnej społeczności. Zatem proszę to mówić głośno, wyraźnie i uczciwie. Ale ostrzegam, że nawet takich oszczędności nie będzie, bo na miejsce zlikwidowanych urzędów i instytucji zapewne powstaną (bo przecież muszą istnieć !), lokalne (rejonowe ?) filie i delegatury.

Po trzecie więc – można jeszcze zaoszczędzić na demokracji lokalnej; byłby to zabieg czysto polityczny. A zatem zostawić urzędy i instytucje (choćby w postaci filii), ale odebrać miejscowej społeczności uprawnienia do kontroli nad wydatkowaniem środków na instytucje, które tę społeczność obsługują. Stary sen centralistów. *Nb.*, tak się dzieje, skutecznie, już od kilku lat, poprzez przejmowanie kontroli nad finansowaniem zadań samorządu przez rząd i ministerstwa.

Wydatki na demokrację powiatową stanowią znikomą część budżetów powiatowych, nie przekraczają bowiem 2 %, i środki te służą bardzo efektywnie obywatelskiej kontroli instytucji i służb powiatowych. Cała reszta - ponad 98 % wydatków budżetowych powiatów to po prostu koszt usług administracyjnych i świadczeń publicznych dostarczanych obywatelom przez różne instytucje i służby powiatowe. Dodajmy, że po 1999 r. przekazano powiatom bardzo wiele kolejnych kompetencji administracyjnych, tak, że z punktu widzenia klasycznej administracji reglamentacyjnej to właśnie powiat (obok gminy) stanowi dziś w Polsce główne ogniwo powszechnych usług administracyjnych. Dodajmy też, że ogółem w gestii samorządu powiatowego znajduje się dziś ok. 20 mld zł, co stanowi już niemal ¼ wszystkich środków w budżetach samorządowych (!).

Jeśli więc idzie o oszczędność na mechanizmach demokracji i władzy obywatelskiej, należy to wyraźnie artykułować. Mówmy wprost: chodzi o odebranie tej władzy i przejęcie jej przez partyjne i urzędnicze ekipy w szerszej skali terytorialnej, a więc powrót do sytuacji sprzed 1999 r., gdy powiatów nie było i bez kontroli obywatelskiej rządziła biurokracja polityczna i administracyjna z małych województw. Przypomnę tylko, że taki dokładnie zabieg przeprowadził w 1975 r. E.Gierek – lokalnych instytucji i urzędów nie zlikwidował, ale skutecznie zniszczył powiatowe mechanizmy ówczesnej władzy partyjnej i państwowej. A potem wszystko się rozlało...

Obecnie jest w Polsce 314 powiatów ziemskich liczących średnio po ok. 85 tys. mieszkańców. To jest właściwa, lokalna skala organizacji życia zbiorowego, ze jej wszystkimi zaletami (i wadami), która umożliwia i więź społeczną, i sprawne zarządzanie sprawami publicznymi. W gminie i w powiecie przeciętny obywatel załatwia dziś wszystkie niemal sprawy administracyjne, które mogą go dotyczyć i posiada wszystkie instytucje i służby, które obsługują lokalne życie zbiorowe. Tak ma być, zgodnie z Europejską Kartą Samorządu Lokalnego: samorząd to prawo i zdolność społeczności lokalnych do zarządzania swoimi sprawami, w możliwie najszerszym zakresie. Struktura mapy powiatowej jest więc – co do zasady – prawidłowa. Gwarantuje zdolność wykonywania wszystkich lokalnych zadań publicznych, a także spójność społeczną i warunki do kreowania mechanizmów obywatelskich, w takiej naturalnej skali, w jakiej społeczności miejscowe, skupione wokół lokalnych ośrodków miejskich funkcjonują na ziemiach polskich od końca XIX w. Reformy 1990 i 98 r. oddały tym społecznościom realną władzę, wpływ na sprawy publiczne ich dotyczące. Ale koniecznym warunkiem, by mechanizmy te zadziałały, by wytwarzały realną „wartość dodaną” polskiego życia zbiorowego, jest stabilność jego podstaw terytorialnych. Wtedy wystarczy społecznościom lokalnym i ich samorządowi – gminnemu i powiatowemu dać realne możliwości dynamizowania rozwoju gospodarczego i cywilizacyjnego; przez zaledwie kilka lat elity lokalne dostarczyły wielu dowodów swojej aktywności i skuteczności w tym względzie.

Jest tu zresztą wiele rzeczy do zrobienia: m.in. bezpośrednio wybory starosty (które trzeba wprowadzać z całym bagażem wiedzy z gmin) czy silniejsze powiązanie współpracą powiatu z gminami – w różnych dziedzinach, jak choćby we wspomnianej poprzednio sferze zarządzania kryzysowego, w dziedzinie organizacji systemu oświatowego, w sferze organizacji ochrony zdrowia, w sferze ochrony środowiska i in., a także zwiększenie dopływu do powiatu środków publicznych przeznaczonych na rozwój.

A gdyby jakieś powiaty (lub miasto na prawach powiatu i sąsiedni powiat ziemski, albo też małe miasto i sąsiednia gmina wiejska) zechciały się połączyć, bo jest to dla nich korzystne, niech rząd im tylko nie przeszkadza. Same dogadają się najlepiej.

Obecna dyskusja o powiatach to przykład kierowania uwagi opinii publicznej na tematy zastępcze. Ale też dyskusja ta destabilizuje życie wspólnot lokalnych, aktywność obywatelską i funkcjonowanie władz: dla obywateli – po co angażować się i uczestniczyć w czymś co (pewnie) i tak zaraz zlikwidują, dla władz – zamiast skupiać się na sprawach lokalnych, trzeba jechać do Warszawy i bronić powiatu.

IX.

Po zmianie rządu jesienią 2001 r. wstrzymano – z przyczyn politycznych – kontynuację prac nad reformą, stanowiącą główny czynnik transformacji ustrojowej

Polski po 1989 roku. Wyrażam pogląd, że okres 2001-2005 był z tego punktu widzenia najgorszy od początku prac nad przebudową państwa i usprawnianiem zarządzania publicznego, a skutki zaniechań odrabiać będziemy teraz przez lata. Nie wiem, czy dałoby się obliczyć, jakie Polska poniosła wymierne straty z tego powodu, i jakie jeszcze poniesie „w rachunku ciągnionym” – w następnych latach. Byłoby to wyliczenie bardzo pouczające i przestroga dla elit politycznych na przyszłość.

Nie podjęto żadnych kroków, których nie udało się wdrożyć w okresie wcześniejszym (por. wyżej). Co prawda wprowadzono bezpośrednio wybory burmistrza (nie ubezpieczając tego koniecznymi zmianami w mechanizmach zarządzania gminą, o czym była mowa), ale istotniejsze jest, że wstrzymano reformę regionalną, radykalnie centralizując zarządzanie środkami finansowymi, zwłaszcza pochodzącymi z Unii Europejskiej, także na lata następne. Jest to rozwiązanie radykalnie niekorzystne dla rozwoju regionalnego. Doprowadzono do rozebrania (w znacznym stopniu) zespolenia służb, inspekcji i straży z administracją ogólną (wojewódzką i powiatową), destabilizując zwierzchnictwo wojewody i starosty nad tymi służbami, co jest niekorzystne dla skuteczności cywilnej kontroli nad nimi, dla ochrony porządku publicznego i dla zarządzania kryzysowego.

W administracji rządowej powrócono do koncepcji wielkich ministerstw, poddając z powrotem bezpośredniej kontroli politycznej wydzielone już fachowe administracje centralne. Wstrzymano rozwój służby cywilnej. Jak powszechnie wiadomo, nie podjęto koniecznej reformy finansów publicznych.

Zdewastowano metropolitalny ustrój Warszawy.

Wstrzymanie kontynuacji prac nad reformą oznacza w istocie regres w mechanizmach zarządzania publicznego. Nastąpił powrót do klientyzmu administracyjnego – o pieniądze samorząd znowu zabiega w Warszawie. Nie wykorzystano szansy zdynamizowania poprzez samorząd rozwoju gospodarczego i cywilizacyjnego: samorząd jest petentem do budżetu państwa i środków unijnych. Postępuje recentralizacja i ta tendencja umacnia się w administracji centralnej (która – mimo odebrania jej znacznej części zadań i odpowiedzialności nie została poddana żadnej jakościowej zmianie organizacyjnej).

Reforma administracji i jej modernizacja jest procesem ciągłym. Jednocześnie jest to warunek dalszych zmian, w różnych aspektach i dziedzinach sektora publicznego. To, co wprowadzono w roku 1998, było więc fragmentem szerszego procesu, który został zatrzymany. Dotyczy to zarówno poprawy mechanizmów administracyjnych i zarządzania zasobami administracji publicznej, jak i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, na gruncie zasady pomocniczości. Zamiast być podstawą, samorząd jest tylko słabym elementem Państwa.

Odpowiednikiem – jeśli rzecz tak można – mechanizmów demokracji w życiu zbiorowym, a także postaw i umiejętności dialogu społecznego (to jest biała

plama polskiej administracji) są w samym aparacie administracyjnym właściwe postawy etyczne oraz profesjonalizm kadr. W istocie rzeczy dopiero oparcie czynnika kadrowego administracji publicznej na fundamencie etycznym oraz przejrzystość struktur i procesów decyzyjnych pozwala mieć nadzieje na sukces przy zwalczaniu patologii trapiących polski system zarządzania publicznego. Z drugiej strony system ten musi być nakierowany na sprawne i skuteczne osiągnięcie celów publicznych oraz rozstrzyganie konfliktów.

Brak kontynuacji polityki decentralizacyjnej doprowadził do odrodzenia się hydry centralizmu w administracji centralnej. Dziś, ze zniszczoną dynamiką transformacji ustrojowej następna ekipa będzie miała utrudnione zadanie, ponieważ w wielu dziedzinach trzeba będzie uruchamiać cały proces od nowa. Jest trudno, po kilku latach zastoju reform, recentralizacji zarządzania i – dodatkowo – degradacji moralnej sfery polityki, przywrócić uczucie zaufania obywateli do władzy oraz poczucie wagi samorządu w realizacji zadań publicznych.

Dziś potrzebna jest światła reforma prawa wyborczego (jow), konsolidacja mechanizmów zarządzania w gminie, stabilizacja podziału administracyjnego państwa. W ślad za decentralizacją ustroju i kompetencji nie poszła konieczna decentralizacja środków finansowych. Trzeba odbudować zespolecie w administracji terytorialnej – rządowej i samorządowej, pod zwierzchnictwem wojewody i starosty. Trzeba skoncentrować funkcje wojewody przede wszystkim na reprezentowaniu rządu w terenie oraz kwestiach bezpieczeństwa zbiorowego i kontroli przestrzegania prawa przez samorząd, należy natomiast wzmocnić samorząd regionalny, przekazując mu wiele poważnych zadań publicznych ze szczebla centralnego i od wojewodów. Samorząd regionalny powinien mieć instrumenty i środki pozwalające na prowadzenie polityki regionalnej i konkurencyjny rozwój regionów. Trzeba wreszcie dokonać głębokiej analizy funkcji, struktur i kadr administracji rządowej oraz wdrożyć instrumenty zarządzania zasobami administracji, bez czego trudno domagać się racjonalizacji jej funkcjonowania, tak na poziomie obsługi procesów rządzenia jak i na poziomie wykonywania zadań publicznych określonych ustawami.

W perspektywie integracji europejskiej zaniechanie zmian oznacza osłabienie zdolności Polski do absorpcji środków (aspekt finansowy), a w ujęciu szerszym (aspekt uczestnictwa w procesach decyzyjnych w UE) – także do skutecznej ochrony własnego interesu narodowego. Powinno to następować poprzez wzmocnianie czynnika lokalnego i regionalnego, tożsamości lokalnej, postaw obywatelskich, samodzielności w rozwiązywaniu problemów w skali lokalnej i regionalnej (aspekt cywilizacyjny), a także krajowej oraz przez wzmocnianie administracji centralnej – dla stworzenia w całym systemie zarządzania publicznego przesłanek programowych i organizacyjnych koniecznych dla utrzymania samodzielności decyzyjnej Polski w ramach UE.