

KRAJOWA SZKOŁA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

**Administracja publiczna
wobec wyzwań kryzysu ekonomicznego
i jego konsekwencji społecznych**

Redakcja:
dr Witold Mikułowski
Agnieszka Jezierska

Warszawa 2014

Opracowanie graficzne i skład:

Bogusław Spurgiasz

Materiały z konferencji

„Administracja publiczna i instytucje kształcenia kadr administracji
wobec wyzwań kryzysu ekonomicznego i jego konsekwencji społecznych”,
Warszawa, 13-14 maja 2010 r.

© 2014 by KSAP

ISBN 978-83-61713-73-9

Spis treści

Witold Mikułowski, Agnieszka Jezierska

Wstęp 7

ADMINISTRACJA PUBLICZNA WOBEC WYZWAŃ KRYZYSU EKONOMICZNEGO

Helena Kisilowska

Hierarchia ważności wyzwań administracji publicznej
wobec kryzysu ekonomicznego w Polsce i w Europie 13

Artur Nowak-Far

Sprawne zarządzanie w administracji publicznej
w dobie kryzysu. Ekonomiczna ocena zasadniczych
propozycji reform 31

Marcin Sakowicz

Rola oceny skutków regulacji w dobie kryzysu
ekonomicznego. Doświadczenia polskiej administracji 58

Małgorzata Perzanowska, Marta Rękawek-Pachwicewicz

Kryzys wartości etycznych i jego wpływ na sprawność
działania administracji w dobie kryzysu ekonomicznego 71

Piotr Białas

Prawo do dobrej administracji jako remedium na działania
organów administracji publicznej w czasach kryzysu 86

Henryk Gawroński

Administracja publiczna wobec delokalizacji procesów
gospodarczych w kontekście kryzysu gospodarczego 96

Wiesław Śniecikowski

- Realizacja zadań publicznych przez samorządy lokalne i regionalne w sytuacji kryzysu ekonomicznego państwa 115

SPECYFIKA DZIAŁAŃ ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ
W SYTUACJI KRYZYSU EKONOMICZNEGO

Janusz Niczyporuk, Marek Stefaniuk

- Procedury kryzysowe w polskim prawie publicznym 145

Barbara Jaworska-Dębska

- Kryzys ekonomiczny a zadania administracji publicznej w sferze społecznej (na przykładzie polityki administracji wobec problemów związanych z alkoholem) 160

Dominik Kościuk

- Instytucja normatywnych instrumentów regulacji małej i średniej przedsiębiorczości jako element antykryzysowych działań administracji rządowej 176

Jarosław Ruszewski

- Mechanizm 1% jako sposób finansowego wsparcia realizacji zadań publicznych w dobie kryzysu ekonomicznego (Przejaw filantropii, sposób redystrybucji środków publicznych czy wyznacznik postawy obywatelskiej?) 194

Małgorzata Wenclik, Marcin Adamczyk

- Pomoc materialna o charakterze socjalnym w formie stypendium szkolnego (Uwagi krytyczne) 216

Monika Giżyńska, Agnieszka Brzostek

- Obowiązki samorządu terytorialnego wynikające z zadań pomocy państwa w zakresie dożywiania 226

SŁUŻBA PUBLICZNA
W WARUNKACH KRYZYSU FINANSÓW PUBLICZNYCH

Tatiana Majcherkiewicz

- W poszukiwaniu kompromisu i uznania: reformy służby cywilnej i ewolucja stosunków polityczno-administracyjnych w latach 1989-2011 247

<i>Andrzej Pakuła</i>	
Wymogi kwalifikacyjne i rozwój w służbie cywilnej. Stan prawny w świetle wskazań wiedzy o zarządzaniu zasobami ludzkimi	289
<i>Artur Modrzejewski, Paula Borowska</i>	
Służba przygotowawcza pracowników administracji samorządowej w dobie kryzysu ekonomicznego (Studium przypadku)	305
<i>Alina Miruć</i>	
Profesjonalizacja w zawodzie pracownika socjalnego a potrzeby współczesnej administracji pomocy społecznej (Przykład polski)	317
<i>Agnieszka Jezierska</i>	
Projektowanie ideału - od analizy obecnego stanu służby cywilnej w Polsce do prognozy na temat przyszłości tej organizacji	336
ADEKWATNOŚĆ PROGRAMÓW I METOD KSZTAŁCENIA URZĘDNIKÓW DO AKTUALNYCH POTRZEB ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ	
<i>David Walker</i>	
Potrzeby szkoleniowe urzędników służby cywilnej w okresie zwiększonych wyzwań ekonomicznych i społecznych (Opinia z perspektywy instytucji europejskich)	359
<i>Witold Mikułowski</i>	
Studia administracyjne w Polsce w świetle międzynarodowych standardów kształcenia oraz aktualnych wyzwań polskiej administracji	366
<i>Jan Caban</i>	
Racjonalne przesłanki korygowania kształcenia administracji państwa środka Europy w otoczeniu pokryzysowym	395

<i>Krzysztof Chochowski</i>	
Adekwatność rodzimych programów i metod kształcenia do potrzeb kompetencyjnych nowoczesnej administracji publicznej	408
<i>Mikołaj A. Cholewicz</i>	
Krajowa Szkoła Administracji Publicznej w procesie kształtowania nowoczesnej służby cywilnej w Polsce	428
<i>Ryszard Paczuski</i>	
Sprawa wyboru adekwatnego modelu kształcenia na kierunku administracja publiczna w szkołach wyższych	449
<i>Joanna Radwanowicz-Wanczewska, Marta Janina Skrodzka</i>	
Nauczanie kliniczne prawa a nowoczesna administracja	467
<i>Dorota Konopka, Julita Sitniewska</i>	
Profil kształcenia a praktyka zawodu - opinie absolwentów kierunku administracja publiczna	479

Witold Mikułowski,
Agnieszka Jezierska*

Wstęp

Światowy kryzys ekonomiczny stanowi poważne zagrożenie dla finansów publicznych i gospodarek państw nim dotkniętych. Dlatego administracja publiczna powinna wdrożyć metody i procedury odpowiednie do sytuacji kryzysowych, a także pomimo konieczności ograniczania wydatków budżetowych zacząć prowadzić politykę rozwoju. Przydatna w tym celu okaże się analiza polityk publicznych w Polsce i innych krajach, zwłaszcza przed nową falą kryzysu społeczno-ekonomicznego.

Niezależnie od kryzysu gospodarczego kluczowe dla pobudzenia rozwoju jest uświadomienie, jak ważną rolę odgrywa sprawnie działające, przyjazne dla obywateli państwo. Nie każdy model państwa wspiera rozwój. Preregulowane, nadmierne, nadodpowiedzialne państwo, rozrośnięte w swoich funkcjach, to *państwo maximum*, które nie radzi sobie z wyzwaniem rozwojowymi. I podobnie - nie jest w stanie sprostać zmieniającej się sytuacji koncepcja *państwa minimum*, bo dzisiaj nie wystarczy już swoisty status „nieprzeszkadzającego obserwatora”. W warunkach radykalnych zmian gospodarczych potrzebne są nowe ramy funkcjonowania oraz filozofia państwa. Istotne jest zdefiniowanie, jakie państwo najlepiej wspiera rozwój.

* Dr Witold Mikułowski - Vice-Prezes Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej, Kierownik Katedry Administracji i Zarządzania Publicznego w Społecznej Akademii Nauk w Łodzi (Wydział w Warszawie); Agnieszka Jezierska - Wyższa Szkoła Gospodarki w Bydgoszczy oraz Krajowa Szkoła Administracji Publicznej.

Warto więc rozważyć koncepcję państwa *optimum*, nazywanego niekiedy - *smart government* (Boni, 2012)¹.

Dlatego ważne jest również promowanie innowacji w administracji - to obecnie jeden z naczelnych megatrendów w myśleniu o nowoczesnym państwie. W odpowiednich warunkach administracja może wykazywać się wysokim poziomem innowacyjności, czyli gotowością i zdolnością struktury administracyjnej do przyswajania, generowania i wdrażania nowych rozwiązań mogących się przyczynić do usprawnienia jej działań i funkcjonowania państwa. Wiąże się to z takimi kategoriami, jak: adaptacyjność, elastyczność, kreatywność, przedsiębiorczość (Zerka, 2011)². Jest to szczególnie istotne w okresie kryzysu.

Książka ta jest oparta głównie na uaktualnionych referatach polskich uczestników XVIII Konferencji Sieci Instytutów i Szkół Administracji Publicznej Centralnej i Wschodniej Europy (NISPAcee), która była poświęcona problemom administracji publicznej w dobie kryzysu ekonomicznego³. Publikacja przedstawia wyzwania, jakie kryzys ekonomiczny, występujący w skali całego naszego regionu, stawia obecnie przed polską administracją publiczną, a w konsekwencji także przed instytucjami zajmującymi się kształceniem i doskonaleniem kadr administracji, oraz sposoby sprostania tym problemom przez te organa. Publikacja składa się z czterech części:

- ♦ w części pierwszej zawarte są opracowania dotyczące roli i działań administracji publicznej w sytuacji kryzysu ekonomicznego, którego konsekwencje odczuwamy także w Polsce;
- ♦ część druga to przykłady metod i procedur działań administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych oraz polityk rozwoju mających na celu stawić czoło problemom ekonomicznym i społecznym zaostrzającym się w sytuacji kryzysu ekonomicznego;
- ♦ część trzecia dotyczy wpływu kryzysu finansów publicznych na sytuację polskiej służby cywilnej. Opracowania ukazują problemy związane z jej rozwojem ilościowym i jakościowym,

¹ <https://mac.gov.pl/dzialania/michal-boni-o-panstwie-optimum/>.

² www.demoservices.home.pl/www/files/raport_demo_Innowacyjna_Administracja_PL.pdf.

³ Konferencja ta odbyła się w Warszawie 13-14 maja 2010 r. w siedzibie Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. Współorganizatorem oprócz KSAP było Stowarzyszenie Edukacji Administracji Publicznej (SEAP), dla którego była to jednocześnie jego XI doroczna konferencja. Członkowie SEAP stanowili w większości polskojęzyczną grupę roboczą. Książka ta zawiera także uaktualnioną wersję referatów wygłoszonych przez polskich uczestników, którzy je zaprezentowali w innych, anglojęzycznych grupach roboczych. Część z tych ostatnich referatów została opublikowana w języku angielskim w książce zawierającej materiały z tej konferencji, która ukazała się w 2011 r. (cf. R. Kattel, W. Mikulowski, G. Peters, *Public Administration in Times of Crisis*, Bratysława 2011).

podnoszeniem kwalifikacji zawodowych, a także jej relacji ze sferą polityczną;

- ♦ w części czwartej zawarliśmy opracowania poświęcone problemom dostosowania treści i metod programów kształcenia w dziedzinie administracji publicznej do jej nowych potrzeb i wyzwań.

Mimo upływu czasu problemy tu omawiane nie tylko nie straciły na aktualności, ale nawet stały się jeszcze ważniejsze i wymagające pilniejszych działań potrzebnych do ich skutecznego rozwiązywania. Dotyczy to zarówno samej administracji publicznej, która musi przygotowywać i wdrażać odpowiednie programy działań, jak i jej otoczenia, na które ma ona oddziaływać i z którym ma współdziałać w ramach demokratycznego systemu rządzenia. Chodzi tu zarówno o zaplecze naukowo-badawcze (zaistniałe problemy powinno się odpowiednio badać i diagnozować), instytucje kształcenia i doskonalenia kadr administracji (powinny dostosowywać swoje programy i metody kształcenia do nowych wyzwań i potrzeb administracji publicznej) oraz o współdziałające z administracją publiczną instytucje prywatne i pozarządowe.

Publikacja prezentuje wszechstronną wiedzę z zakresu różnych nauk (prawnych, społecznych, a przede wszystkim administracyjnych) dotyczącą analiz genezy, przebiegu, a także różnorodnych skutków oraz rozwiązań teoretycznych i praktycznych, które mogłyby przeciwdziałać skutkom kryzysu.

październik 2013 r.

ADMINISTRACJA PUBLICZNA
WOBEC WYZWAŃ
KRYZYSU EKONOMICZNEGO

Helena Kisilowska*

Hierarchia ważności wyzwań administracji publicznej wobec kryzysu ekonomicznego w Polsce i w Europie¹

SŁOWA KLUCZOWE:

interes publiczny, reforma struktur, kryzys ekonomiczny i finansowy

STRESZCZENIE

Kryzys ekonomiczny i finansowy uzmysłowił Polsce i Europie konieczność analizy funkcjonowania administracji publicznej i konieczność zmian hierarchii ważności zagrożeń i wyzwań stojących dziś przed administracją.

Postulowane zmiany jakościowe w procesach administrowania muszą brać pod uwagę takie elementy, jak: procesy demograficzne, zanik granic w Europie, podziały regionalne i narodowościowe, informatyzacja, a także tworzenie społeczeństwa wiedzy. Konieczność oszczędności i racjonalizacji wydatków wymusza rozwiązania, które powinny iść w kierunku reformy struktur, lepszego przygotowania kadr administracji publicznej, a także lepszego zarządzania tymi kadrami.

Prezentowany artykuł jest próbą określenia kierunków zmiany hierarchii wartości poszczególnych wyzwań stojących przed administracją publiczną, a także pokazania, że aby prawidłowo zidentyfikować interesy i potrzeby społeczeństwa, administracja publiczna musi wypracować reguły zachowania i procedury oparte na deliberacji, które

* Helena Kisilowska - profesor na Politechnice Warszawskiej, dr hab., dziekan Wydziału Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej w latach 2008-2012.

¹ Stan prawny na 2010 r.

będą mogły być zaakceptowane społecznie jako właściwe i pozwolą zrealizować niezbędne reformy, a także wywołać społeczne wsparcie dla ich realizacji przy możliwie najniższych kosztach.

1. Potrzeba reformowania państwa i rola w tym zakresie administracji publicznej

Kryzys ekonomiczny i finansowy uzmysłowił zjednoczonej Europie, w tym i Polsce, konieczność poddania analizie zagrożeń i wyzwań stojących przed społeczeństwem, które powinny być rozwiązane. Do takich wyzwań należy konieczność reformowania państwa, a w tym zakresie nowe problemy dotyczące administracji publicznej. Gdy ma się świadomość, że przyszłość nie jest nigdy do końca przewidywalna, konieczne staje się nakreślenie pewnych kierunków rozwoju.

Dość powszechnie, zwłaszcza w kręgach ekonomistów, uważa się, że mamy do czynienia z końcem pewnej ery w rozwoju globalnego kapitalizmu. Zwracała na to uwagę Barbara Liberska w referacie: *Świat po kryzysie. Czy powstanie nowa globalna architektura ekonomiczna* (Liberska 2009, s. 10-13; Kabaj 2009, s. 16-18; Szukalski 2009, s. 22-26). Wymaga to zmiany hierarchii ważności poszczególnych wyzwań stojących przed administracją publiczną. Wprowadzając konieczne zmiany jakościowe w procesach administrowania, trzeba wziąć pod uwagę takie elementy, jak: zmiany demograficzne, zanik granic w Europie, podziały regionalne i narodowościowe, informatyzacja (w tym konieczność szerszego wprowadzenia procedur elektronicznych), a także tworzenie społeczeństwa wiedzy i system zarządzania wiedzą. W znacznie szerszym stopniu pojawia się problem uwzględnienia i ochrony w działalności administracji publicznej potrzeb wyższego rzędu obywateli, takich jak: demokracja, partycypacja w sprawowaniu władzy, dostęp do informacji, udział w życiu politycznym Europy, edukacja. System administracyjny jest niezwykle istotny dla sprawnego funkcjonowania każdego państwa, dlatego też konieczność oszczędności i racjonalizacji wydatków w dobie kryzysu wymusza zmiany, które powinny iść w kierunku reformy struktur, lepszego przygotowania kadr administracji publicznej, a także lepszego zarządzania tymi kadrami (Kudrycka, Guy Peters, Suwaj 2009, s. 19 i nast.).

Kryzys gospodarczy i finansowy uzmysłowił, że konieczna jest poprawa jakości rządzenia zarówno na poziomie ponadnarodowym (dla Polski najistotniejszy jest tu poziom Unii Europejskiej), jak i krajowym. Jakość rządzenia ma bowiem istotny wpływ na rozwój gospodarczy.

Wprowadzenie ustroju demokratycznego nie gwarantuje utworzenia dobrego państwa. Rządy reprezentantów większości pozbawione społecznej

kontroli władzy i bez zagwarantowanych słuszných praw mniejszości mogą nie sprostać wyzwaniom XXI w. i w rezultacie utracić społeczną legitymację.

Miniona dekada dostarcza niestety licznych przykładów trudności, jakich współczesne demokracje doświadczają, starając się sprostać tym wyzwaniom. Zaliczyć do nich można: zagrożenia dla światowego pokoju związane z terroryzmem oraz głębokim kryzysem systemu bezpieczeństwa opartego na Organizacji Narodów Zjednoczonych, rosnące rozwarstwienia społeczne (zarówno w skali globalnej, jak i wewnątrz państw wysoko rozwiniętych) będące w znacznej mierze „efektem ubocznym” rewolucji technologicznej, raptownie postępujące zmiany klimatu czy wreszcie obecny globalny kryzys finansowy i gospodarczy, stawiający na nowo pytanie o konieczną i właściwą rolę państwa w gospodarce. Do tej listy globalnych problemów należy dodać nie mniej istotne wyzwania charakterystyczne dla Europy: zmiany demograficzne i związany z nim kryzys „państwa dobrobytu”, podziały kulturowe wywołane przez migracje czy też nierozwiązany dotąd problem „deficytu demokracji” w Unii Europejskiej.

Skala wymienionych problemów nie powinna jednak przysłonić faktu, że jeśli za podstawowe wartości przyjmiemy wolność jednostki i dobro wspólne, to system demokratyczny pozostaje najlepszym ze znanych systemów zarządzania państwem. Badania wykazują, że choć rozwój gospodarczy sam w sobie nie gwarantuje demokracji, to istnieje silny związek rozwoju gospodarczego, a szczególnie poziomu dochodu na jednego mieszkańca, z trwałością rządów demokratycznych (Przeworski, Alvarez, Cheibub, Limongi 2000, s. 10). Nie do przecenienia są widoczne ekonomiczne i militarne sukcesy dwudziestowiecznych demokracji. Legitymację pośrednią daje też demokracji tocząca się od II wojny światowej walka biednych państw o demokrację Organizacji Narodów Zjednoczonych.

Jako jeden z członków Unii Europejskiej, a także państwo z dwudziestoletnią już (współczesną) tradycją demokratyczną, Polska w coraz większym stopniu będzie musiała brać współodpowiedzialność za globalne i regionalne wyzwania obecnego stulecia. Ma to daleko idące implikacje w obszarze systemu podejmowania decyzji politycznych, a także funkcjonowania administracji, która te decyzje powinna wcielać w życie. W znacznie szerszym stopniu pojawi się w najbliższej przyszłości kwestia konieczności szerszego uwzględnienia i ochrony w działalności państwa zarówno coraz bardziej złożonych potrzeb obywateli, jak i potrzeb systemowych determinujących naszą wspólną dalszą przyszłość. Należy też pamiętać, że kiedyś nie da się wszystkich trudności i nieprawidłowości wytłumaczyć kryzysem gospodarczym i finansowym.

Jednym z podstawowych instrumentów regulacji stosunków we współczesnym państwie jest prawo tworzone i chronione przez władzę publiczną. Zmianom ustawodawstwa muszą towarzyszyć zmiany w świadomości społecznej, a kształt prawa ma w tym przypadku ogromne znaczenie. Dobre prawo sprzyja tworzeniu społeczeństwa obywatelskiego, złe wprowadza chaos i powoduje brak zaufania do państwa. Prawo jest niezwykle ważnym elementem funkcjonowania nowoczesnego państwa.

Współczesne społeczeństwa muszą same zdecydować, jak dziś, poprzez właściwe regulacje prawne, należy zreformować proces administrowania państwem. Aby ustalić kierunki niezbędnych reform, konieczne jest spojrzenie na prawo poprzez funkcje, jakie powinno ono spełniać, aby zaspokoić określone potrzeby społeczne. Zwolennicy pozytywizmu prawniczego, mający znaczące wpływy wśród polskich prawników, podkreślają trzy cechy prawa: to, że dotyczy ono zewnętrznego zachowania ludzi względem siebie, że jest ustanawiane przez uznany przez ludzi autorytet i że jego przestrzeganie jest zagwarantowane przez przymus, którym może posługiwać się państwo. Takie podejście do nauki prawa powoduje jednak brak szerszej wizji aksjologicznych podstaw prawa, a co za tym idzie - pozbawienie prawa jego długofalowych funkcji kształtowania stosunków społecznych (Stelmachowski 2000, s. 11; Kisilowski 2009, s. 15).

Jeśli na kwestie koniecznych reform administrowania państwem spojrzymy z takiej funkcjonalnej i systemowej perspektywy, sprawą kluczową staje się usprawnienie mechanizmu identyfikacji przez państwo interesów i potrzeb społeczeństwa i jego grup. Wiele naukowych analiz, zarówno tradycji agregatywnej, jak i deliberatywnej, wprost utożsamia demokrację z realizacją interesu publicznego czy też dobra wspólnego. To państwo jest bowiem dla społeczeństwa, a nie społeczeństwo dla państwa. W demokratycznym państwie prawa administracja publiczna z jednej strony winna służyć obywatelom, broniąc słusznego interesu jednostek i gwarantować wolność w granicach obowiązującego prawa, z drugiej strony reprezentując interes publiczny, musi identyfikować ten interes i go realizować.

2. Interes publiczny jako kategoria prawna

Zarówno Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.), jak i ustawy posługują się stosunkowo często pojęciami: „interes publiczny”, „dobra wspólne” czy też „interes społeczny”. Część tych pojęć została skodyfikowana w prawie międzynarodowym i krajowym. Można tu wymienić przede wszystkim Oświadczenie rządowe z 7 kwietnia 1993 r. w sprawie ratyfikowania przez Rzeczpospolitą Polską Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzy-

mie 4 listopada 1950 r., a także Powszechną deklarację praw człowieka uchwaloną przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 10 grudnia 1948 r. w Paryżu. Deklaracja jako rezolucja Zgromadzenia Ogólnego nie tworzy prawa międzynarodowego, jednak dość powszechnie uważana jest za prawo zwyczajowe. Na podstawie Deklaracji Zgromadzenie Ogólne ONZ 16 grudnia 1966 r. uchwaliło Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, socjalnych i kulturalnych. Pojęcia zawarte w tych aktach to przede wszystkim podstawowe prawa człowieka, co do których istnieje również bogate orzecznictwo sądowe. Spotykamy jednak, zwłaszcza w działalności administracji publicznej, zarówno rządowej, jak i samorządowej, sporą grupę spraw wymagających ustalenia zakresu pojęcia interesu publicznego w konkretnej sprawie. Mamy tu do czynienia z pojęciami niedookreślonymi w przepisach prawa. Konieczna zatem staje się odpowiedź na następujące pytania: czy interes publiczny (społeczny) można uznać za synonim dobra wspólnego? Czy interes publiczny można rozpatrywać na różnych poziomach struktury władzy publicznej? Czy może istnieć konflikt interesów publicznych na różnych poziomach struktury władzy i czy istnieje skuteczna metoda ustalenia zakresu pojęcia interesu publicznego w konkretnych sprawach? Przyjęcie przy stanowieniu prawa i podejmowaniu decyzji wyłącznie reguły większościowej może prowadzić do tyranii większości nad mniejszością bez poszanowania słuszych praw jednostek i mniejszości, a także do nieracjonalnej przypadkowości. Należy też podkreślić, że interes publiczny podlega wykładni w procesie stosowania prawa administracyjnego zarówno materialnego, jak i procesowego (Kastelik 2004, s. 17).

Narzędziem służącym minimalizacji dominacji może być deliberacja, której celem winno być minimalizowanie różnic zdań. To państwo lub wspólnota samorządowa musi wypracować reguły zachowania i procedury postępowania, które zostaną zaakceptowane przez wszystkich jako właściwe. Stworzenie jasnych i czytelnych procedur umożliwiających identyfikację interesów indywidualnych, grupowych i interesu publicznego przyczyniać się będzie do ograniczenia i rozstrzygnięcia sytuacji konfliktowych.

Zwolennicy demokracji deliberatywnej, tacy jak Amy Gutmann i Dennis Thompson, Bruce Ackerman i James Fishkin czy Ian Shapiro, wskazują, że w dzisiejszej polityce zdominowanej przez głośne kampanie telewizyjne rzadko mamy do czynienia z deliberacją, a to właśnie deliberacja powinna pokazać społeczeństwu, co powinno zrobić w danej sytuacji w toku dyskusji z innymi. Ian Shapiro podkreśla, że istota demokratycznej partycypacji w podejmowaniu ważnych społecznie decyzji polega nie na odkryciu dobra wspólnego, ale bardziej na jego wytworzeniu. To szczególnie istotne w przypadku administracji publicznej, ponieważ jednym z istotnych jej celów jest właśnie konieczność jak najlepszego załatwiania spraw

istotnych dla wspólnot i obywateli (Gutman, Thomson 1996, s. 44; Ackerman, Fishkin 2002, s. 129-152; Shapiro 2006, s. 28).

Pojęcia „interes publiczny” używa kilkakrotnie Konstytucja RP, nie precyzując jednak jego znaczenia. Już w preambule ustawa zasadnicza mówi: *My Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej (...) równi w prawach i w powinnościach wobec dobra wspólnego – Polski.*

Również w art. 1 Konstytucja podkreśla, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Znaczące odniesienie do pojęcia „interes publiczny” znajdujemy w art. 22 Konstytucji, który stanowi: *Ograniczenie wolności, działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.* Artykuł ten należy rozpatrywać w powiązaniu z art. 31: *Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo dla wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.*

Poza Konstytucją RP pojęcie „interes publiczny” występuje w ok. dziewięćdziesięciu aktach rangi ustawowej. Badania w tym zakresie przeprowadziła Patrycja Joanna Suwaj, ustalając za pomocą systemu informacji prawnej 86 obowiązujących aktów prawnych na dzień 4 lipca 2008 r. (Suwaj 2009, s. 29). Jednak jedynie Ustawa z 27 marca 2003 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. nr 80, poz. 717 z późn. zm.) w art. 2 pkt 4 podejmuje próbę zdefiniowania tego pojęcia, stanowiąc, że *ilekroć w ustawie jest mowa o „interesie publicznym”, należy przez to rozumieć uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniający zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym.* Pojęcie „interes publiczny” należy do kategorii pojęć niedookreślonych (pojęć nieostrych), których istnienie doktryna dość powszechnie uważa za konieczne zwłaszcza w zmieniającej się rzeczywistości (Stelmachowski 1965, s. 11; Grzybowski 1965, s. 148; Pieniążek 2000, s. 231). Chociaż już Jerzy Stefan Langrod w *Instytucjach prawa administracyjnego*, napisanych w ołgaju w latach 1942-1945, zwracał uwagę, że konieczność tłumaczenia pojęć niedookreślonych stawia na pograniczu stosowanie przez sądy prawa obowiązującego i tworzenia przez nie nowego prawa „sędziowskiego” uzupełniającego ustawę. Autor powołuje się tu na charakterystyczny przykład angielskiego *Common Law* (Langrod 2003, s. 326). Trzeba też uwzględnić, że jeśli pojęcie nieostre ma charakter normatywny, to jest prawnie wiążące dla organów administracji publicznej, zarówno państwowej, jak i rządowej oraz samorządowej stosujących prawo. Prawidłowość przyjętej

przez organy administracji interpretacji, konkretyzującej znaczenie tego pojęcia w rzeczywistej sprawie, podlega kontroli instancyjnej i sądowej.

Zgodnie z orzecnictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego pojęcia niedookreślone, takie jak dobro wspólne czy interes publiczny, podlegają sądowej kontroli legalności. Również, jak podkreśla Marian Zdyb, pojęcie „interes publiczny” i „dobro wspólne” było wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego.

Trybunał Konstytucyjny zwracał w szczególności uwagę, w wyroku w sprawie K23/98, że *interes publiczny (dobro wspólne), aby mógł być uwzględniony, winien mieć ugruntowaną w świadomości jednostek podstawę aksjologiczną, z której wynika konkretny normatywny imperatyw* (Zdyb 2000, s. 207). Z jednej strony sądowa kontrola stanowi istotną ochronę praw jednostki, jednak jak już wcześniej podkreślał J.S. Langrod, rodzi to niebezpieczeństwo, że to sądy będą sprawowały władzę w państwie, a ponadto zwiększy się stopień dowolności orzekania.

Doktryna prawa mocno podkreśla związek interesu publicznego z pojęciem dobra wspólnego. Sławomir Fundowicz zwraca uwagę na naukę Soboru Watykańskiego II definiującą dobro wspólne jako ogół warunków życia społecznego, jakie bądź zrzeczeniom, bądź poszczególnym członkom społeczeństwa pozwalają *osiągnąć pełniej i łatwiej własną doskonałość*. Autor podkreśla, że w tak rozumianym dobru wspólnym istotne są trzy elementy: poszanowanie osoby jako takiej, rozwój dóbr duchowych i ziemskich społeczności oraz trwałość i bezpieczeństwo sprawiedliwego porządku (Fundowicz 2007, s. 633).

Również Marian Zdyb wiąże pojęcie interesu publicznego z dobrem wspólnym, podkreślając, że *człowiek funkcjonować może w ramach różnych wspólnot, które współistnieją obok siebie*. Autor uwypukla hierarchiczność relacji w tym zakresie: gmina, powiat, województwo, państwo, co może również oznaczać hierarchię dóbr wspólnych, którą należy postrzegać nie w kategoriach nadrzędności, ale głównie w kontekście partycypacji i dopełnienia (Zdyb 2001, s. 190; Zdyb 2006, s. 205).

Jerzy Stelmasiak zwraca uwagę, że przez wiele lat w niezwykle istotnej dla obywateli i wspólnot lokalnych polityce ustalania lokalizacji inwestycji szkodliwych dla środowiska dominował prymat krajowego interesu publicznego o charakterze gospodarczym. Autor podkreśla, że w demokratycznym państwie prawa konieczne jest uwzględnianie i realizowanie interesu publicznego o zasięgu lokalnym właśnie przez samorządy terytorialne (Stelmasiak 2001, s. 429).

Pojęcie „dobro wspólne” nie jest jednorodne, bowiem składają się na nie trzy rodzaje wartości, co do oceny których nie można stosować jednej miary.

Pierwszą grupę stanowią *wartości niekontestowane*, odnośnie do których można przyjąć, że istnieje w społeczeństwie co do nich konsensus będący zjawiskiem empirycznym. Dotyczy to takich wartości, jak: dążenie do zachowania niepodległości, powszechny dostęp do edukacji, nienaruszalność ambasad itd. Jeśli ten empirycznie dostrzegalny społeczny konsensus jest zjawiskiem stałym, wartości te z definicji nie będą stwarzać problemu w zakresie identyfikacji interesu publicznego.

Drugą grupę stanowią *prawa człowieka*, które często wiąże się z przyrodzoną i niezbywalną godnością każdej osoby ludzkiej (Zdyb 2001, s. 190). Wiele z tych praw będzie, rzecz jasna, należeć także do pierwszej grupy, jako że znaczna ich część nie jest przedmiotem społecznej kontestacji (choć doświadczenia ostatniego dwudziestolecia wskazują, że nawet z pozoru oczywiste prawa, takie jak prawo do życia czy wolność zgromadzeń, wywołują jednak społeczne kontrowersje). Niemniej jednak wyróżnienie praw człowieka jako odrębnej grupy jest konieczne, gdyż w przeciwieństwie do wartości z grupy pierwszej – prawa człowieka są w swej istocie niezbywalne, nienaruszalne i niezależne od władzy politycznej, a nawet od woli większości. Państwo jest zobowiązane do ochrony tych praw. Zostały one również skodyfikowane w prawie międzynarodowym i konstytucjach jako podstawowe prawa i wolności. Poza wspomnianymi wcześniej aktami prawa międzynarodowego Polskę wiąże ponadto Europejska konwencja praw człowieka zawarta przez państwa członkowskie Rady Europy otwarta do podpisu 4 listopada 1950 r., która weszła w życie wobec Polski 19 stycznia 1953 r., a także Karta podstawowych praw Unii Europejskiej uchwalona 7 grudnia 2000 r. w Nicei. Moc wiążącą dokumentowi nadał traktat lizboński, który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.

Ale „dobro wspólne” i „interes publiczny” muszą być rozumiane w działaniu administracji publicznej znacznie szerzej. Obejmują one bowiem także obszerną trzecią grupę problemów, kiedy jednostki i wspólnoty mają różne interesy i różne propozycje rozwiązań. Szczególnie liczna jest to grupa spraw na szczeblu samorządów terytorialnych. Są to kwestie niezwykle istotne dla społeczności lokalnych, takie jak: przebieg dróg, szlaków wodnych, ochrona środowiska, transport, lokalizacja placówek edukacyjnych, wydatki na służbę zdrowia, policję, bezpieczeństwo itd. Grupę tych spraw można określić mianem *negocjacyjnych*, gdyż interes publiczny jest tu niejako „produktem” uzgodnienia i hierarchizacji wielu sprzecznych nieraz interesów i wartości.

Tradycyjnie uznaje się, że satysfakcjonującym sposobem generowania interesu publicznego w sprawach negocjacyjnych jest reguła większościowa. Taki punkt widzenia jest jednak problematyczny. Z jednej strony, jak wykazał wybitny teoretyk ekonomii politycznej, laureat Nagrody Nobla Kenneth Arrow, w sytuacji wyboru pomiędzy wieloma sprzecznymi interesami i opcjami reguła większościowa nie odzwierciedla w istocie „dobra wspólnego” (Arrow 1951, s. 51), prowadząc do przypadkowości i niestabilności systemu decyzyjnego. Przyjęcie przy stanowieniu prawa i podejmowaniu decyzji jako podstawy jedynie reguły większościowej może prowadzić do w istocie niedemokratycznego rozstrzygnięcia spraw przez większość bez poszanowania słusznych praw jednostek i mniejszości. Rodzi to również konflikt, który po pierwsze przedłuża rozstrzygnięcie sprawy, a po drugie z reguły znajduje swój finał w sądach, co w istocie oznacza przerzucenie na władzę sądowniczą obowiązku podejmowania decyzji w zakresie polityki publicznej, do czego ta władza nie jest ani przygotowana, ani powołana w demokratycznym systemie rządów.

W grupie spraw negocjacyjnych w procesie ustalania zakresu pojęcia „interes publiczny” w konkretnej sprawie konieczne staje się poszukiwanie alternatywnych mechanizmów decyzyjnych. Zależnie od tego, z jakiego punktu widzenia spojrzymy na to zagadnienie, przeważać mogą różne czynniki:

- ♦ ekonomiczny - ustalający, które rozwiązanie pozwoli na maksymalizację dóbr dostępnych w społeczeństwie, a także ich najbardziej efektywne wykorzystanie;
- ♦ społeczny - biorący pod uwagę, które rozwiązanie zapewnia najbardziej sprawiedliwą dystrybucję dóbr;
- ♦ hierarchiczno-polityczny - dla zachowania porządku społecznego wszyscy obywatele muszą uznać kompetencje organów władzy publicznej do podejmowania decyzji, w tym tych wymagających tzw. swobodnego uznania. Decyduje ten, kto ma władzę.

Żadnego z tych rozwiązań nie można uznać za właściwe i żadne nie eliminuje problemu i nie stanowi pomocy w rozwiązywaniu konfliktów w *sprawach negocjacyjnych*. Dlatego właśnie tak istotnym narzędziem służącym do wypracowania dobra wspólnego w omawianej grupie spraw może być deliberacja. Jej celem winno być minimalizowanie różnic zdań. Jeśli nie można tego osiągnąć, należy dążyć do tego, aby ludzie rozumieli powody podejmowanych decyzji, traktując z szacunkiem swoich „przeciwników” w debacie publicznej. Ian Shapiro w pracy *Stan teorii demokracji* zwraca uwa-

gę, że rozwiązania opracowane i wdrożone w rezultacie deliberacji będą cieszyły się większym uznaniem niż te narzucone (Shapiro 2006, s. 197).

3. Wymogi stawiane administracji publicznej w kontekście koniecznych reform

Trzeba pamiętać, że im trudniejsza staje się w okresie kryzysu sytuacja ekonomiczna, tym większej wagi nabierają prawidłowe działanie administracji publicznej, sprawiedliwość w podziale dóbr, hierarchia ważności spraw i aspekty etyczne. Wymaga to również zwrócenia uwagi na kadry administracji publicznej, które w sytuacji konieczności ograniczenia ilościowego muszą zdecydowanie poprawić swą jakość.

Współczesna administracja publiczna działa w sposób sformalizowany, jest ukształtowana hierarchicznie z coraz mocniej ujawniającą się specjalizacją. Taka jest w Polsce i w Europie (Izdebski, Kulesza 1999, s. 23). Wymusza to akcentowanie czynnika profesjonalizacji w stosunku do zawodu urzędniczego. Pracownicy administracji publicznej powinni być profesjonalistami, to znaczy w swojej pracy wykazywać wysoki stopień fachowości, wiedzę i wysokie kompetencje. Aby można było mówić o zawodzie urzędnika administracji publicznej, musi być spełniony szereg warunków. Michael Armstrong, rozróżniając zajęcia od zawodu, jako kryteria podaje:

- ◆ umiejętności oparte na wiedzy teoretycznej, szkolenie i zdobyte wykształcenie;
- ◆ test kompetencji członków przeprowadzony przez komisję zawodową;
- ◆ istnienie organizacji, która ma możliwość regulowania napływu osób do zawodu;
- ◆ istnienie kodeksu postępowania zawodowego.

Jego zdaniem pracę wykonywaną przez przedstawicieli zawodu cechuje zwykle jej związek z modelem fundamentalnych koncepcji łącznie z doświadczeniem, nie zaś improwizowana reakcja na wydarzenia lub stosowanie zestawu procedur. Taki wysoki poziom wyróżniającej kompetencji odzwierciedla umiejętne stosowanie specjalistycznego wykształcenia, szkolenia i doświadczenia. Towarzyszyć mu może poczucie odpowiedzialności i przyjęcie uznanych standardów (Armstrong 2002, s. 46–47).

Polski system prawny stwarza możliwość tworzenia zawodu urzędniczego. Trzeba jednak uwzględnić, że zgodnie z Ustawą z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. nr 227, poz 1505 z późn. zm.) urzędnicy służby cywilnej stanowią jedynie część korpusu służby cywilnej, a mówiąc

o urzędnikach administracji publicznej, trzeba jeszcze uwzględnić np. pracowników samorządowych, od których profesjonalizmu zależy w dużej mierze skuteczność działania administracji samorządowej. Aby zatem można było mówić o zawodzie w administracji publicznej (administratywisty), muszą być spełnione określone warunki:

- ♦ system kształcenia powinien zapewnić wysoki poziom wiedzy teoretycznej;
- ♦ obsadzanie stanowisk powinno odbywać się na podstawie obiektywnych konkursów kompetencyjnych przeprowadzanych przez obiektywne i profesjonalne komisje zawodowe;
- ♦ należy zapewnić wysoki poziom etyczny, wdrożone standardy właściwego zachowania urzędników, nad których przestrzeganiem będą czuwać stowarzyszenia zawodowe.

Profesjonalizm przede wszystkim musi być wyuczony. Wymaga to dostosowania systemu kształcenia do wymogów globalizacji, integracji i koniecznej modernizacji państwa i gospodarki. Zgodnie ze światową tendencją podstawowa kadra urzędnicza musi posiadać ukończone co najmniej studia I stopnia - licencjackie. Konieczność dostosowania naszego systemu kształcenia do warunków, jakie obowiązują w Unii Europejskiej, stwarza konieczność powszechności dwu- i trzystopniowego kształcenia: licencjat - magisterium - doktorat również z administracji.

Studia licencjackie to studia zawodowe, których absolwent powinien być specjalistycznie przygotowany do swojej przyszłej roli zawodowej. Na poziomie licencjatu nacisk jest położony na kształcenie sprawności, umiejętności przydatnych na niższym i średnim szczeblu kierowania. Studia magisterskie w porównaniu ze studiami licencjackimi kształtują wyraźne przygotowanie do rozumienia i rozwiązywania zadań o wyższym stopniu ogólności, na wyższych szczeblach kierowania bardziej na podstawie wiedzy teoretycznej niż sprawności i umiejętności w zakresie wężej rozumianych zagadnień praktycznych. Podobne założenia przyjęła Uchwała nr 30/XLIV/2000 Senatu Politechniki Warszawskiej z 26 stycznia 2000 r. dotycząca sylwetki absolwenta studiów magisterskich na kierunku administracja na Politechnice Warszawskiej. O właściwy kierunek kształcenia zabiegało od początku istnienia Stowarzyszenie Edukacji Administracji Publicznej. Bardzo postępowy kierunek kształcenia administratywistów zawierały podstawowe standardy opracowane przez dr. Witolda Mikułowskiego z upoważnienia Zarządu Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej, zaakceptowane przez Walne Zgromadzenie SEAP w kwietniu 2002 r. (Dębicka, Dmochowski, Kudrycka 2004, s. 407-439).

Współczesna administracja publiczna potrzebuje specjalistów wszechstronnie wykształconych, zarówno generalistów, jak i specjalistów różnych dziedzin administracji. Starając się ustalić pewne standardy podstawowe, które absolwent wszystkich kierunków administracji powinien posiadać, można przyjąć, że jest to wiedza z zakresu:

- ♦ funkcjonowania państwa;
- ♦ funkcjonowania samorządu lokalnego i regionalnego;
- ♦ funkcjonowania administracji Unii Europejskiej;
- ♦ skutecznego organizowania i kierowania zadaniami publicznymi;
- ♦ diagnozowania i prognozowania zjawisk i procesów;
- ♦ zarządzania personelem w administracji;
- ♦ stosowania technik negocjacyjnych;
- ♦ planowania i organizowania przedsięwzięć *public relations*;
- ♦ podejmowania decyzji w sytuacjach obciążeń emocjonalnych;
- ♦ absorpcji środków finansowych z Unii Europejskiej;
- ♦ wykorzystania nowych narzędzi i technologii, w tym technik informatycznych.

Wymaga to rozległej wiedzy wielodyscyplinarnej z zakresu prawa, ekonomii, socjologii, informatyki, statystyki, zarządzania, logiki, etyki. Konieczne zatem jest odejście od tradycyjnego w naszym regionie wąsko ukierunkowanego kształcenia opartego jedynie na przedmiotach prawnych (Mikułowski 2006, s. 9-11).

Administracja w Polsce zależy w podstawowym stopniu od tego, jakie będą studia administracyjne. Zwiększające się zadania administracji publicznej, demokratyzacja struktur administracyjnych przy zachowaniu sprawności ich działania, decentralizacja i dekoncentracja poszerzają zakres samodzielności działania urzędnika, a zatem stawiają przed nim nowe zadania. W pracy *Prawo administracyjne ustrojowe* autorzy zwracają uwagę na konieczność, w demokratycznym państwie prawa, właściwej korelacji przesłanek demokratyzacji struktur administracyjnych ze sprawnością ich działania oraz roli czynnika społecznego z zadaniami zawodowego aparatu urzędniczego oraz specjalistów i ekspertów (Stelmasiak, Szreniawski 2002, s. 11).

Dlatego też konieczne jest kształcenie administratywistów w różnych wariantach. Mogą to być:

- ♦ studia administracyjne o rozszerzonym programie kształcenia w zakresie informatyki, zarządzania, ekonomii, a także wariantowo matematyki, podstaw techniki, planowania przestrzennego, ochrony środowiska itd.;
- ♦ studia równoległe z administracji publicznej;
- ♦ studia administracyjne II stopnia lub MPA;
- ♦ studia podyplomowe również w systemie e-learningu;
- ♦ studia doktoranckie z administracji.

Materialne prawo administracyjne, a także coraz częstsza rezygnacja z metody administracyjnej na rzecz rozwiązań cywilnoprawnych w działaniu administracji stwarza konieczność większej specjalizacji w kształceniu na kierunku administracja. Nie można dziś kształcić tylko jednego modelu pracowników administracji, tak jak nie można dziś kształcić tylko jednego modelu inżyniera, ekonomisty czy lekarza. Musi istnieć element specjalizacji i muszą to uwzględniać standardy kształcenia na różnych uczelniach i w różnych krajach Unii Europejskiej. Dość powszechna jest obecnie świadomość, że żaden element szkolnictwa wyższego nie nadaża za potrzebami tak szybko, jakby należało. Proces ten odbywa się powoli. Odgórne zarządzenia na ogół nie odnoszą skutku i raczej uśredniają, niż sprzyjają rzeczywistemu postępowi. Do zmian dochodzi zazwyczaj w wyniku wysiłku pracowników dydaktycznych i naukowych wspieranych przez praktyków entuzjastów. Ciągle zbyt mało jest badań naukowych i wykorzystywania ich wyników w tej materii. Ważne, aby potrzeby społeczne oraz potrzeby studentów - przyszłych absolwentów szukających sensownej pracy - były stale przedmiotem żywego zainteresowania. Istnieje również wiele przesłanek wskazujących, że dziś studenci są znacznie bardziej świadomi niż kilka lat wcześniej, że czeka ich konieczność przejścia przez życie o własnych siłach i że czasy się zmieniły. Są też, co ważne, bardziej podatni na zmiany i rozumieją, że w swojej przyszłej pracy zawodowej będą musieli wytyczać instytucjom jasne i wymierne cele, korzystając z wielu dziedzin swego wykształcenia. Będą musieli podejmować ryzyko, popełniać błędy, w pełni wykorzystywać swą kreatywność i nie obawiać się twórczego wysiłku. Problemy te w odniesieniu do studentów wyższych uczelni technicznych były przedmiotem badań prowadzonych w latach 1994-1996 na Politechnice Warszawskiej (Kisilowska, Mroz 1999, s. 95-105).

Administracja publiczna, aby osiągnąć rzeczywisty profesjonalizm, musi być organizacją wirtualną, samouczącą się. Nie wystarczy najlepsza wiedza wyniesiona ze studiów. Stale zmieniające się warunki, nowelizacje prawa, nowe projekty wymagają nie tylko kursów i studiów podyplomowych, ale i sprawnie funkcjonujących szkoleń on-line. Pracownicy współ-

czesnej administracji muszą umieć korzystać z internetu, selekcjonować informacje, posługiwać się profesjonalnymi programami elektronicznymi. Ważną rolę do odegrania ma Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, której zadania powinny być rozszerzone w kwestii stałego dokształcania pracowników administracji publicznej w zinstytucjonalizowanych formach. Jednak skali zagadnienia nie udźwigną już tradycyjne systemy edukacyjne oparte na tradycyjnych technologiach. Musi nastąpić hybrydyzacja i wirtualizacja kształcenia ustawicznego. Podstawowymi instrumentami przekazywania wiedzy będzie komputer i internet. Konieczna stanie się wymiana środków tradycyjnych i pracy ludzkiej na układy pamięci i procesory. Wymusi to rozwój komunikacji elektronicznej w sieciach rozległych i multimedialnych, a zatem digitalizację obrazu, tekstu i dźwięku oraz możliwość przechowywania i szybkiego odtwarzania informacji bez utraty jakości. Technologia informacji wspomagająca model organizacji wirtualnej jest zróżnicowana i może być wykorzystywana zależnie od celów edukacyjnych i zakresu przygotowania szkolenych i informowanych pracowników administracji. Mogą to być telekonferencje, bazy danych, projekty i systemy interorganizacyjne. W sieci elektronicznej informacja traci cechy przynależności do określonego miejsca i jest niezależna od odległości, hierarchii i czasu.

Funkcjonowanie administracji publicznej polega nie tylko na stosowaniu prawa, ale również na samodzielnym, twórczym i odpowiedzialnym działaniu w granicach prawa. Tak rozumiana administracja, jak określa ją Hubert Izdebski i Michał Kulesza, jest działalnością organizatorską władzy wykonawczej prowadzoną w ramach prawa i na jego podstawie (Izdebski, Kulesza 1999, s. 23). Wymusza to zmiany również w przekazie informacji i wiedzy. Dynamiczny rozwój sfer działalności sprawia, że ilość informacji, którymi musi posługiwać się pracownik, stale wzrasta. Stąd rosnący popyt na technologie informatyczne w administracji, które z kolei kreują nowy popyt i dalszy rozwój informatyki w tej dziedzinie.

4. Wnioski końcowe

Kryzys ekonomiczny i finansowy uświadomił, że trzeba zmienić hierarchię ważności wyzwań stojących przed administracją publiczną w Polsce i należy zmniejszać koszty przy jednoczesnej poprawie funkcjonowania administracji publicznej.

Wydaje się to prawie nie do pogodzenia. Jednak przy uwzględnieniu szeregu istotnych czynników możliwe jest wykorzystanie sporych rezerw i uzyskanie efektu synergii. Wymaga to jednak poprawy zdobywania i przepływu informacji oraz lepszego kontaktu ze społeczeństwem, które musi

widzieć sens reform i akceptować je. Można to osiągnąć przez szersze wykorzystanie internetu i łączności elektronicznej.

Administracja publiczna musi ograniczyć działania z pozycji władzy na rzecz reguł zachowania i procedur, które zostaną uznane przez społeczeństwo za właściwe. Procedury muszą być proste i czytelne.

Konieczna jest dyskusja społeczna, szczególnie na temat spraw „negocjacyjnych”, w których różne grupy społeczne mogą widzieć różne alternatywne sposoby rozwiązywania problemów. Obok tego niezbędne staje się doskonalenie kadr, by potrafiły sprostać nowym obowiązkom, skuteczniej i taniej realizować postawione przed administracją publiczną zadania.

Bardzo ważny problem to reforma struktur w kierunku właściwego podziału kompetencji, ograniczenia dualizmu władzy, lepszego wykorzystania instytucji samorządu terytorialnego, a przede wszystkim gminy jako podstawowej jednostki samorządu.

Nowe zadania wymagają wzmocnienia szczebla podstawowego samorządu terytorialnego - gminy, która powinna realizować większość zadań podstawowych, w większym stopniu niż dotychczas korzystając z podatków dochodowych i funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Z kolei globalizacja, rozwój kontaktów międzynarodowych, członkostwo w Unii Europejskiej wymagają wzmocnienia roli regionu - samorządowego województwa, które powinno być znacznie bardziej samodzielne.

Tak ukształtowana administracja publiczna potrzebuje odpowiednich kadr i odpowiedniego zarządzania zasobami ludzkimi. Administratywista - powinien to być zawód ceniony i szanowany, a jego wykonywanie oparte na szerokiej wiedzy i umiejętnościach adekwatnych do epoki społeczeństwa wiedzy, w której przyszło nam funkcjonować.

**NEED FOR CHANGE IN THE PECKING ORDER OF CHALLENGES
THAT PUBLIC ADMINISTRATION FACES
IN THE AFTERMATH OF THE ECONOMIC CRISIS**

(Case of Poland and Europe)

Key words:

public interest, reform of structures, economic and financial crisis

Summary

Economic and financial crisis made it clear in Poland and Europe that there is a need for the analysis of the functioning of public administration. Moreover, the experiences from the crisis brought the need for reconsideration of the pecking order of the challenges and threats that public administration faces nowadays.

Necessary qualitative changes in administrative processes must take into account factors such as demographic changes, disappearance of borders in Europe, regional and national divisions, digitalization and creation of the informational society. Indispensability of cost savings and rationalization at the time of crisis forces changes, which shall progress towards the reform of structures of public administration, improved qualifications of its personnel as well as better management of this personnel.

The article is an attempt to determine the direction of changes and the hierarchy of importance of challenges faced by public administration. The main claim is that, in order to identify interests and needs of a society, public administration must develop norms of behavior and procedures based on deliberation, which will be socially accepted. These norms and procedures will allow public administration to undertake necessary reforms by securing public support for them.

Means for realization of such goals should include: Better information and contact with the society, clear and obvious procedures, limiting actions from the position of power in favor of working out rules of conduct and procedures which will be accepted by the society as appropriate, wide social discussion, especially in the group of negotiable issues which may be perceived by various social groups to include alternative solutions to problems greater use of the internet and electronic communication, training of staff who will be able to meet new responsibilities, realize public administration tasks more effectively and cheaply, reform of structures in order to ensure proper division of competences, limitation of power dualism, better use of local authority institutions, mainly gmina as a basic territorial government unit.

Bibliografia

- Ackerman B., Fishkin J. (2002), *Deliberation Day*, „Journal of Political Philosophy” nr 10, s. 129-152.
- Armstrong M. (2002), *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Kraków.
- Arrow K.J. (1951), *Social choice and individual values*, New York.
- Dębicka A., Dmochowski M., Kudrycka B. (red.) (2004), *Profesjonalizm w administracji publicznej*, Białystok.
- Fundowicz S. (2007), *Aksjologia prawa administracyjnego*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa.
- Grzybowski S. (1965), *Struktura i treść przepisów prawa cywilnego*, „Studia Cywilistyczne” t. IV, Kraków.
- Gutman A., Thomson D. (1996), *Democracy and Disagreement*, Cambridge.
- Izdebski H., Kulesza M. (1999), *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa.
- Kabaj M. (2010), *Spoleczno-gospodarcze wyzwania przyszłości. W kierunku modelu kapitalizmu partycypacyjnego*, [w:] *Wyzwania przyszłości - szanse i zagrożenia*, red. J. Kleer, A.P. Wierzbicki, B. Galwas, L. Kuźnicki, Warszawa.
- Kastelik M. (2004), *Pojęcie „interes publiczny” w orzecznictwie Sądu Administracyjnego*, „Glosa. Prawo Gospodarcze w Orzecznictwie i Komentarzach” nr 10.
- Kisilowska H., Mroz M. (1999), *Prawna edukacja studentów wyższych uczelni technicznych w Polsce*, „Zeszyt Naukowy” nr 7.
- Kisilowski M. (2009), *Prawo sektora pozarządowego. Analiza funkcjonalna*, Warszawa.
- Langrod J.S. (2003), *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej* [reprint], Kraków.
- Liberska B. (2010), *Świat po kryzysie. Czy powstanie nowa globalna architektura ekonomiczna*, [w:] *Wyzwania przyszłości - szanse i zagrożenia*, red. J. Kleer, A.P. Wierzbicki, B. Galwas, L. Kuźnicki, Warszawa.
- Mikułowski W. (2006), *Administratywista: profesjonalny urzędnik i menedżer sektora publicznego. O potrzebie nowego modelu kształcenia i zatrudniania specjalistów w dziedzinie administracji i zarządzania publicznego*, [w:] *Urzędnik a menedżer publiczny. Profil absolwentów studiów administracji a potrzeby polskiej służby publicznej*, red. W. Mikułowski, Białystok, s. 9-11.
- Pieniążek A. (2000), *W sprawie jakości prawa w państwie prawnym*, [w:] *Konstytucyjny ustrój państwa. Księga jubileuszowa Profesora Wiesława Skrzydły*, red. T. Bojarski, E. Gdulewicz, J. Szreniawski, Lublin.

- Przeworski A., Alvarez M., Cheibub J., Limongi F. (2000), *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World 1950-1990*, Cambridge.
- Shapiro I. (2006), *Stan teorii demokracji*, Warszawa.
- Stelmachowski A. (1965), *Klauzule generalne w kodeksie cywilnym*, „Państwo i Prawo” nr 1, s. 11-21.
- Stelmachowski A. (2000), *Problem stabilności prawa*, [w:] *Prawo i ład społeczny*, Warszawa.
- Stelmasiak J. (2001), *Ochrona interesu indywidualnego w prawie ochrony środowiska (analiza administracyjnoprawna)*, [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej. Materiały Międzynarodowej Konferencji Naukowej 21-23 maja 2001 w Olszaniczy*, red. E. Ura, Rzeszów.
- Stelmasiak J., Szreniawski J. (red.) (2002), *Podmioty administracji publicznej*, Bydgoszcz-Lublin.
- Suwaj P.J. (2009), *Konflikt interesów w administracji publicznej*, Warszawa.
- Szukalski S.M. (2010), *Ekonomiczne globalne wyzwania przyszłości*, [w:] *Wyzwania przyszłości - szanse i zagrożenia*, red. J. Kleer, A.P. Wierzbicki, B. Galwas, L. Kuźnicki, Warszawa.
- Zdyb M. (2001), *Dobro wspólne w perspektywie art. 1 Konstytucji RP*, [w:] *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, red. F. Rymarz, A. Jankiewicz, Warszawa.
- Zdyb M. (2006), *Interes publiczny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Pojęcie interesu w naukach prawnych, prawie stanowionym i orzecznictwie sądowym Polski i Ukrainy*, L. Leszczyński, Lublin.

Artur Nowak-Far*

Sprawne zarządzanie w administracji publicznej w dobie kryzysu. Ekonomiczna ocena zasadniczych propozycji reform

SŁOWA KLUCZOWE:

modele administracji, nowe zarządzanie publiczne, zarządzanie responsywne, zarządzanie w administracji, świadczenia publiczne, ograniczenie budżetowe, kryzys, teoria wyboru publicznego, teoria finansów publicznych

STRESZCZENIE

Pojawiły się nowe postulaty zarządzania sektorem publicznym (i w administracji publicznej), zdefiniowane jako antytezy Weberowskiego modelu administracji. Te nowe ujęcia w znacznym stopniu przerysowują wady systemu Weberowskiego, dlatego program ich reformy jest stosunkowo wątki i oparty na błędzie przesunięcia kategorycznego; oznacza to, że pewna liczba tych nowych postulatów nadaje się do aplikacji w modelu Weberowskim. W warunkach obecnego kryzysu płynności i zadłużenia sektora finansów publicznych ujawniła się siła postulatu zarządzania sytuacyjnego, wymagającego dostosowania przyjętych struktur i metod zarządzania do szczególnych uwarunkowań. Kryzys zwiększył bowiem gospodarcze znaczenie działań administracji publicznej nieopartych na logice dostosowawczej mechanizmu rynkowego; na dłuższy okres naruszył również (na korzyść sektora publicznego) proporcję wydatków dokonywanych przez poszczególne sektory. Działania kryzysowe wymagają również znacznego stopnia centralizacji decyzji oraz centralizacji koordynacji działań mieszczących się w formule aktywności antykryzysowej państwa. Powoduje to uwypuklenie Weberow-

* Artur Nowak-Far - profesor Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Szkoły Głównej Handlowej, szef Katedry Prawa Europejskiego SGH, podsekretarz stanu ds. prawnych i traktatowych w Ministerstwie Spraw Zagranicznych.

skich cech administracji w wymiarze strukturalnym (ale niekoniecznie na poziomie operacyjnym i behawioralnym – w których zmiany formuł działania realizujące np. postulaty nowego zarządzania publicznego mogą mieć charakter trwałe).

1. Koncepcje zarządzania sferą publiczną - dialog pomiędzy modelami administracji publicznej

W odniesieniu do zarządzania w administracji publicznej żywa jest dyskusja dotycząca jego reform systemowych. Ich zasadniczą ideą jest odrzucenie tradycyjnych modeli zarządzania sferą publiczną oraz adaptacja wybranych praktyk sektora prywatnego, jak również sformułowanie autonomicznych propozycji zmian podstawowych reguł, którymi mieliby się kierować właściwie wszyscy jej interesariusze – oczywiście według zmienionych reguł, które wynikają z konkretnych programów reform oraz przy uwzględnieniu ich społecznej roli w sektorze publicznym i wobec niego.

Jedną z głównych cech toczącej się dyskusji jest to, że używa się w niej uproszczonych modeli funkcjonowania administracji publicznej. Upraszcza się również formułowaną w tej dyskusji argumentację skierowaną przeciwko klasycznemu, Weberowskiemu modelowi administracji (i w ogóle organizacji sektora publicznego). Rezultatem dyskusji są więc wnioski w znacznym stopniu idealizujące i upraszczające – co dotyczy nie tylko części propozycji zmian, ale również założeń odnośnie do tego, jaki właściwie model administracji i jej funkcjonowania ma podlegać tym zmianom i z jakich konkretnie przyczyn.

Uproszczenie założeń, na których opiera się krytyka Weberowskiego modelu administracji, oraz argumentacji dotyczącej istoty proponowanych zmian widać więc i wtedy, gdy podsumuje się wiodące tezy nowego zarządzania publicznego (NZP), jak również postulaty zarządzania responsywnego (ZR) obecnie realizowane np. przez administrację premiera Camerona w Wielkiej Brytanii. Zasadnicze twierdzenia NZP i ZR o nich samych oraz o „tradycyjnym”, Weberowskim modelu administracji dają się streścić w formie tabeli 1.

W tabeli przedstawiono jedynie zasadnicze cechy każdej z rozważanych koncepcji administrowania sferą publiczną. Jest to więc ujęcie bardzo uproszczone, jednak dokonano tu próby uchwycenia podstawowych twierdzeń, którymi posługują się zwolennicy poszczególnych koncepcji. Warto zauważyć, że w tym przykładowym układzie kontrastującym koncepcje model Weberowski jest „bierny”. Właściwie nie ma on swoich adwokatów, jego zasadnicze cechy są zaś formułowane przez jego adwersarzy, którzy aktywnie „rekonstruuja” swoje własne pomysły na polepszenie funkcjonowania administracji.

Tabela 1

Cechy konwencjonalnie przypisywane poszczególnym typom zarządzania w administracji publicznej

	Weberowski model administracji	Nowe zarządzanie publiczne	Zarządzanie responsywne
Formuła relacji obywatel-organ administracji	Posłuszeństwo obywatela wobec administracji (<i>obedientia; accomodatio patientiam</i>)	Stałe dążenie do usprawnienia systemu świadczeń publicznych	Partnerstwo w kształtowaniu systemu świadczenia
Główny podmiot, wobec którego administracja odpowiada	Podmioty władzy politycznej (ugrupowania polityczne)	Obywatele - klienci (użytkownicy administracji)	Interesariusze (<i>stakeholders</i>) - rozumiani jako obywatele, traktowani osobno i ogólnie lub w kontekście szczególnych ról w społeczeństwie obywatelskim
Podstawowe zasady zarządzania aparatem administracyjnym	Działanie zgodnie z przyjętymi (zwykle w formie prawnej) regulami działania	Działanie kierujące się zasadami sprawności (efektywności i wydajności)	Działanie oparte na otwarciu administracji na interesariuszy, zapewnieniu im udziału w administracji oraz przejrzystości działań aparatu administracyjnego
Podstawowy czynnik w ocenie jakości funkcjonowania	Środki pobrane z otoczenia (<i>input</i>)	Porównanie środków pobranych z otoczenia z rezultatami działania opartego na tych środkach	Sprawność procesów wiodących do świadczenia
Wiodące kryterium rozdziału wartości dodanej	Bezstronność	Profesjonalizm (wiodący do bezstronności i sprawności)	Współtworzenie wartości; współudział w jej redystrybucji
Źródła zasadniczego wzorca funkcjonowania administracji	Brak zasadniczego wzorca obcego - wytworzenie wzorca autonomicznie przez samą administrację (w rozwoju historycznym)	Sektor prywatny	Sektor prywatny; także rekonstrukcja i przystosowanie do potrzeb administracji zasad upodmiotowienia obywateli w społeczeństwie demokratycznym (<i>empowerment, ownership, partnering</i> itp.)

Źródło: opracowanie własne.

Pomysł te są zdecydowanie warte uwzględnienia – w fundamentalnym wymiarze są one bowiem ekonomicznie i społecznie legitymowane. Wszystkie jednak – przynajmniej w ujęciach radykalnych – popełniają błąd przerysowania wad modelu Weberowskiego oraz nadmiernego poszerzenia granic swojej własnej aplikacyjności. Niekiedy sugerują także całkowitą nowość koncepcji, podczas gdy:

- ♦ są one jedynie twórczym dostosowaniem starszych koncepcji „prawidłowego” („naukowego”) zarządzania sferą publiczną) w ich zastosowaniach w administracji (bądź szerzej – w sektorze publicznym);
- ♦ w istotnym zakresie popełniają one błąd przesunięcia kategoryalnego, nieprawidłowo sugerując (czy wręcz zakładając) swoją równoważyciowość i tożsamość kategoryalną z Weberowskim modelem administracji.

Celem tego opracowania jest wskazanie podstawowych argumentów, które uzasadniają obie te tezy.

2. Nowe zarządzanie publiczne – przykład autorekonstrukcji i rekonstrukcji modelu Weberowskiego

Znana już od około 20 lat koncepcja nowego zarządzania publicznego (NZP) nie ma jednolitej, a przy tym niebudzącej żadnych kontrowersji definicji. Nie istnieje także jednolity model aplikacyjny NZP. Uogólniając jednak, można NZP określić jako eklektyczną formułę normatywną, na którą składają się różne koncepcje, zasadniczo wyrosłe z liberalnego nurtu myślenia o funkcjonowaniu aparatu państwowego (Nowak-Far 2006a, s. 83–90); opierają się one na propozycji dostosowania wzorców zarządzania wypracowanych w kontekście funkcjonowania sektora prywatnego do wymogów sprawnego funkcjonowania sektora publicznego.

Punktem wyjściowym koncepcji NZP jest twierdzenie o *government failure*. Jest ono sformułowane jako swoista (ale kategoryalnie jednak pozorna) antyteza twierdzeń dotyczących znanego zjawiska ekonomicznego uzasadniającego istnienie sektora publicznego – o zasadniczym i inherentnym zakłóceniu mechanizmu rynkowego (*market failure*). Można więc wspomniany *government failure* określić jako zasadnicze i inherentne zakłócenie mechanizmu świadczenia dóbr i usług przez sektor publiczny. Podstawową częścią definicji tego zakłócenia jest konstatacja, że aparat państwowy nie funkcjonuje obecnie prawidłowo, przez co ponad miarę zużywa on ograniczone zasoby, i to w warunkach ciągłego wzrostu świadczeń. Przyczyną tej nieefektywności jest ogólna niesprawność administracji w identyfikacji po-

trzeb społecznych oraz - szczególnie - niesprawność w świadczeniu dóbr lub usług, które te potrzeby mogłyby zaspokoić. W warunkach dysponowania władztwem państwowym (co typowe dla klasycznych organów sektora publicznego) powoduje to poważne koszty (np. efekt „wycieku” - *leakage* - przepłacanie za świadczenia przy jednoczesnym zawłaszczaniu powstałej w ten sposób premii przez te podmioty, które jej celowo w niesprawności szukają - wykazując predyspozycję do tzw. poszukiwania renty - *rent seeking*; także efekt „wypychania” - *ousting*, polegający na tym, że większe niż konieczne potrzeby pożyczkowe sektora publicznego wypychają popyt sektora prywatnego na fundusze pożyczkowe, przez co powstaje nieuzasadniona nierównowaga sektorowa).

Zwolennicy NZP formułują konkretne propozycje naprawy tej sytuacji - w szczególności podkreślają konieczność przestrzegania zasady subsydiarności w międzysektorowym podziale zadań, co wiąże się także z postulatem dokładniejszego wyznaczenia funkcji władczych administracji w ramach tego sektora i - co szczególnie warte podkreślenia - oddzielenia ich, na potrzeby analizy i formułowanych na jej gruncie wniosków normatywnych, od zadań świadczenia dóbr i usług publicznych¹. Obok tego rodzaju raczej ogólnych postulatów w ramach nurtu NZP formułuje się bardziej szczegółowe propozycje zmian w zarządzaniu właściwie całym sektorem publicznym. Niektóre z nich mają wręcz znaczenie ustrojowe, gdyż ich realizacja wymaga przyjęcia określonego modelu funkcjonowania państwa. Nie jest więc zaskakujące, że część z postulatów NZP ma istotne znaczenie dla modelu działania finansów publicznych. Z tego punktu widzenia do najbardziej podstawowych propozycji zmian zgłaszanych przez zwolenników NZP należą:

- ♦ postulat adekwatności świadczenia - właściwego poznania treści i rozmiarów potrzebnego świadczenia i uzyskania pewności, że realnie istnieje zakłócenie mechanizmu rynkowego (*market failure*) powodujące ekonomiczną niemożliwość zaspokojenia tych potrzeb przez sektor prywatny;
- ♦ postulat optymalizacji reguł dostępu - zastosowania mechanizmów dostępu do świadczeń publicznych lub przyjęcia takich reguł ich finansowania, które mają na celu optymalizację ich użycia w konkretnych uwarunkowaniach społeczno-gospodarczych;
- ♦ postulat subsydiarności (pomocniczości) - określenia właściwego (w kategoriach właściwej proporcji korzyści i kosztów)

¹ Na potrzeby argumentacji uprościłem katalog dóbr i usług świadczonych przez sektor publiczny, pomijając w szczególności dobra quasi-publiczne oraz przymusowe (*merit goods*).

poziomu świadczenia, a w koniecznych przypadkach dokonania decentralizacji systemu świadczeń, dezagregacji jednostek sektora publicznego albo zapewnienia odpowiedniego współdziałania sektora publicznego z prywatnym (co może także skutkować koniecznością zwiększenia udziału obywateli tak w formułowaniu kryteriów sprawności administracji w konkretnym kontekście lokalnym, jak i w kontrolowaniu jej funkcjonowania);

- ♦ postulat efektywności i wydajności systemu świadczenia - zapewnienia kontroli rezultatów działań administracji ocenianych w porównaniu z zasobami, które zużywa ona na ich osiągnięcie (mierzone w kategoriach ogólnej zdolności do uzyskania adekwatnych efektów, a więc efektywności, oraz w kategoriach wydajności - a więc zużywania jak najmniejszej ilości zasobów, w tym i czasu);
- ♦ postulat sektorowej otwartości mechanizmu świadczenia - dopuszczenia do systemu świadczeń publicznych także jednostek sektora prywatnego, a także - w uzasadnionych przypadkach - konkurowania jednostek świadczących między sobą, jak również konkurowania substytutów dóbr i usług publicznych (w ramach świadczeń sektora publicznego lub w ramach konkurencji tego sektora z sektorem prywatnym - w tym i w takiej sytuacji, gdy właśnie ten sektor przejmie funkcje świadczenia).

W NZP podkreśla się, że miarą społecznej funkcjonalności administracji publicznej powinna być sprawność (efektywność i wydajność) świadczenia na rzecz obywateli. Zwolennicy tego nurtu przekonują, że powinna ona wykazywać konieczną w danych warunkach gospodarczych elastyczność funkcjonowania i innowacyjność. Nie wykluczają nawet pełnego lub częściowego, permanentnego lub na określony czas, przekazywania zadań świadczenia dóbr publicznych poza sektor publiczny (Osborne, Gaebler 1992, s. 40-44).

W swojej rekonstrukcji Weberowskiego modelu (klasycznej) administracji zwolennicy NZP słusznie zakładają, że administracja opiera się na biurokracji, a więc - zgodnie z ujęciem samego Webera - strukturze hierarchicznej podległej monokratycznemu kierownictwu, co najmniej ograniczającej jawność działania (także w odniesieniu do parlamentu), mającej tendencję do alienacji, za to działającej mechanistycznie - na podstawie reguł prawa określających zasady jej funkcjonowania oraz jej relacji z obywatelami (Weber 1972, s. 545-579), co także ją usztywnia, gdyż zmiana reguł prawnych - przynajmniej w ich zasadniczym wymiarze - jest praco-

chłonna i długotrwała i nie pozwala na szybkie przestawienie ich do nowych paradygmatów politycznych (argument oparty na koncepcji Zamboniego, zob. Zamboni 2007, s. 18-28). Zwolennicy nowego zarządzania publicznego podkreślają także, że Weberowski model administracji jest skoncentrowany na aktywnym zabieganiu o zasoby (*inputs*) - stąd w wymiarze finansowym ma on inherentną predyspozycję do fiskalizmu. Istotnym uzupełnieniem tego obrazu jest również wniosek, że Weberowski model administracji stanowi sam dla siebie źródło standardów, odtwarzając je poprzez odwołanie do reguł prawnych stanowiących podstawę jego funkcjonowania, a także (wszak traktowanych jako drugorzędne) sygnałów politycznych, na które model ten jest wyczulony bardziej niż na jakiegokolwiek inne sygnały pochodzące od interesariuszy niebędących politykami. W tym sensie jest to więc model wewnątrzsterowny. Można go także określić mianem autopoietycznego, ponieważ wykazuje strukturalne zamknięcie, gdyż odtwarza sam siebie na podstawie własnych reguł działania, nie pochodzących z innych systemów społecznych, choć oczywiście jest z nimi w stałym i inspirującym kontakcie komunikacyjnym (argument oparty na kluczowych pojęciach teorii systemów społecznych Luhmanna (zob. Luhmann 1995, s. 210-254)). Także swoistą konsekwencją uwypuklenia przez NZP pewnych cech Weberowskiego modelu administracji jest możliwość sformułowania twierdzenia, że w najlepszym przypadku relacja owej administracji do obywateli opiera się na zasadach relacji (dobrotliwego) patrona (wręcz zgodnie z rzymską formułą *benevolentis patroni clientis*) z podopiecznym, a więc jest to zasadniczo jakiś rodzaju kurateli zorganizowanej dla dobra owych podopiecznych, ale jednak ubezwłasnowolniającej i - co gorsza - nieefektywnej.

3. Reinterpretacja Weberowskiego modelu administracji i funkcjonowania państwa a argumentacja nowego zarządzania publicznego

3.1. Koncepcja zakłóceń mechanizmu świadczenia (*market i government failures*)

Cechy Weberowskiego modelu administracji publicznej, które uwypukla NZP, powodują istotne skrzywienie w jego teoretycznej rekonstrukcji i ocenie, co także źle wpływa na właściwe praktyczne wykorzystanie tej koncepcji. Analogiczne wady ma rekonstrukcja i ocena podstawowych propozycji samego nowego zarządzania publicznego.

Jak już wspomniano, NZP proponuje zredefiniować zasady współdziałania sektora publicznego i prywatnego, biorąc pod uwagę nie tylko istotę *market failure*, ale także uwzględniając to, co określa się jako *government failure*. Problemem tej linii rozumowania jest jednak naruszenie subsydiarnościowej logiki, która opiera legitymizację sektora publicznego (i administracji publicznej) właśnie na istnieniu zjawiska *market failure*, natomiast istnienie sektora prywatnego traktuje jako kwestię naturalną - nie wymagając więc żadnego uzasadnienia, NZP podważa sposób myślenia o państwie, wywodzący się z koncepcji umowy społecznej Rousseau.

Zgodnie z zasadniczą ekonomiczną formułą *market failure* pojawia się wtedy, gdy nie są spełnione następujące warunki:

- ♦ dla danych dóbr/usług musi istnieć wystarczający rynek (ryniki);
- ♦ konsumenci i producenci muszą zachowywać się konkurencyjnie;
- ♦ równowaga powstająca w ramach takiego mechanizmu musi być optymalna z punktu widzenia tzw. optimum Pareto (Durlauf, Blume 2008, s. 300-301).

Rynek danych dóbr/usług istnieje wtedy, gdy w ogóle funkcjonuje abstrakcyjna przestrzeń ich wymiany pomiędzy je wytwarzającymi/świadczącymi a ich nabywcami - użytkownikami. W odniesieniu do dóbr lub usług publicznych nie ma takiego rynku - rozproszenie i nierywalizacyjność konsumpcji (użytkowania) prowadzi bowiem do zakłócenia mechanizmu tworzenia i identyfikacji normalnej podaży. Nie istnieje tu także pewny i zarazem precyzyjny mechanizm identyfikacji popytu na te dobra lub usługi. Zawodzi również system pokrywania kosztu ich wytworzenia (przy egalitarności i niekonkurencyjności ich spożycia pojawia się bowiem zjawisko „jazdy na gapę” - *free ride*).

W odniesieniu do dóbr publicznych drugi warunek - konkurencyjności zachowań konsumentów i producentów, nie jest spełniony po stronie konsumentów - konsumpcja jest tu bowiem nierywalizacyjna; stąd nie istnieje typowe dla rynków konkurencyjnych zjawisko poszukiwania przez nich dóbr i usług po najniższej cenie. W odniesieniu do strony podaży dóbr i usług publicznych w warunkach, które wskazano już w odniesieniu do kwestii funkcjonowania rynku, sektor prywatny może nie być zainteresowany ich świadczeniem. Co więcej, konkurencja w świadczeniu może być tu po prostu niepożądana (co jest oczywiste np. w odniesieniu do systemu obrony narodowej - w wielu przypadkach musi on działać jednolicie i pod jednym dowództwem), nie wspominając już o tak ważnej kwestii, że w tym przypadku unika się rozproszenia świadczeń także ze względu na

ewidentne korzyści skali (co może dotyczyć tak wytwarzania, jak i mechanizmów świadczenia).

Trzeci warunek, który w odniesieniu do świadczenia dóbr i usług publicznych nie jest spełniony automatycznie przez system rynkowy, stanowi to, że sektor prywatny nie jest w stanie osiągnąć równowagi, która byłaby optymalna z punktu widzenia tzw. optimum Pareto (lub innymi słowy - osiągałaby najwyższy poziom wydajności w sensie teorii Pareto). Stan ten ma miejsce wtedy, gdy zasoby gospodarcze są rozdzielone w taki sposób, że stworzony poziom dobrobytu prowadzi do polepszenia sytuacji choćby jednej osoby przy pozostawieniu sytuacji innych osób bez zmiany w stosunku do jakiegoś punktu wyjścia sprzed zmiany alokacji tych zasobów (Pareto 1906, s. 322; zob. także Musgrave, Musgrave, 1989, s. 60-61). W odniesieniu do dóbr i usług publicznych nie jest spełniony podstawowy warunek - mianowicie nie mają one ceny określanej w mechanizmie rynkowym odzwierciedlającym popyt i podaż (Arrow 1970, s. 59-73). Także określenie wartości tych dóbr i usług według formuły niecelowej (choćby więc poprzez odwołanie się do ich użyteczności dla poszczególnych osób) jest bardzo zawodne - wymagałoby bowiem ujawnienia tej użyteczności przez poszczególnych ludzi (co jest wymogiem niemal nieosiągalnym).

Właśnie tak rozumiane zakłócenie mechanizmu rynkowego w przypadku potrzebnych przecież społeczeństwu dóbr/usług publicznych prowadzi do konieczności zaangażowania się państwa w ich świadczenie. Owo zaangażowanie również legitymizuje państwo i wyznacza jego zasadniczą ekonomiczną granicę.

W tym kontekście teza NZP o *government failure* nie może być traktowana jako równoprawna kontrpropozycja teoretyczna wobec koncepcji *market failure*. Nie ma ona bowiem koniecznej zdyscyplinowanej podbudowy teoretycznej - jest jedynie ogólnym i - w zasadniczej postaci - intuicyjnym argumentem dotyczącym niesprawności sektora publicznego albo - w nieco innym ujęciu - aparatu administracyjnego państwa, który ma uzasadniać sięgnięcie w polityce realizacji świadczeń publicznych po obce dla Weberowskiego modelu funkcjonowania administracji publicznej środki i rozwiązania proceduralne. Argument ten nie jest przy tym oryginalny. Wysuwają go bowiem - także zresztą ogólnie - np. teoretycy ekonomiści sektora publicznego, którzy dostrzegają przy tym bogatsze systemowe reperkusje *government failure* (Buchanan, Musgrave 2000, s. 22-24).

3.2. Postulat subsydiarności systemu świadczeń

W koncepcji nowego zarządzania publicznego uwypuklony został postulat zapewnienia subsydiarności systemu świadczeń. W najbardziej

fundamentalnym ujęciu spełnienie go oznacza, że sektor publiczny powinien podjąć zadanie świadczenia jakiegoś potrzebnego dobra lub usługi jedynie wtedy, gdy struktura ich wytwarzania lub konsumpcji powoduje, że mechanizm rynkowy – w zakresie samej logiki funkcjonowania sektora prywatnego – zawodzi (a więc występuje *market failure*). Owo wymaganie nie jest jednak elementem nowo wprowadzonym do teorii sektora publicznego przez NZP, a tym bardziej jakimś niezwykłym dla tego nurtu postulatem teoretycznym czy praktycznym. Dokładnie taka argumentacja jest znana wręcz klasycznym koncepcjom dotyczącym tej kwestii. W tych niemal tradycyjnych ujęciach zjawisko *market failure* jest traktowane jako inherentny koszt funkcjonowania rozwiniętych społeczeństw, który uzasadnia istnienie sektora publicznego i legitymizuje określony zakres jego zadań i kompetencji. Jeżeli wspomniany koszt okazuje się dostatecznie wysoki lub jeżeli świadczenie w strukturach sektora prywatnego staje się niemożliwe bez istotnej utraty dobrobytu, uzasadnione jest przekazanie zadania wytwarzania lub świadczenia danego dobra lub usługi sektorowi publicznemu. Konsekwencją tego przekazania jest także finansowanie świadczenia z podatków obywateli w ramach budżetów publicznych tego szczebla administracji, na którym świadczenie się odbywa.

W ujęciu bardziej konwencjonalnym postulat subsydiarności jest spełniony, gdy świadczenie dobra lub usługi (bez względu na ich postać i charakter) powierzy się temu, szeroko rozumianemu, poziomowi organizacji danego społeczeństwa, na którym rachunek (także szeroko rozumianych) korzyści i kosztów jest najkorzystniejszy przede wszystkim ze względu na „najlepsze” spełnienie kryteriów efektywności i wydajności mechanizmu świadczenia (Nowak-Far 2005, s. 129–135).

Jak wspomniano, postulat subsydiarności nie jest jednak formułowany jedynie przez zwolenników NZP. Jakkolwiek klasyczne koncepcje Weberowskie nie odtwarzają go i nie czynią jednym z głównych argumentów, to jednak zakładają jakiś fundamentalny rozdział sektora prywatnego od publicznego oparty na kryteriach subsydiarności. Funkcja alokacji zadań dotyczących świadczenia wszystkich dóbr i usług opartej na tym kryterium też nie jest administracji typu Weberowskiego zupełnie obca. Istotną różnicą pomiędzy tym typem administracji a NZP nie jest bowiem formuła rozdziału sektorów i alokacji zadań, lecz raczej operacyjny sposób ich wykonania. W tym kontekście rekonstrukcja modelu Weberowskiego przez NZP jest projektująca i nie wydaje się mieć solidnych podstaw.

3.3. Kwestia adekwatności świadczeń publicznych i optymalizacji formuł dostępu

Jak wspomniano, koncepcja NZP uwypukla dwa istotne postulaty dotyczące jakości systemu świadczeń publicznych. Pierwszy to postulat adekwatności, drugi zaś optymalizacji świadczeń. Pierwszy jest spełniony wtedy, gdy świadczenia oferowane przez sektor publiczny mają rozmiary i jakość odpowiadającą faktycznemu zapotrzebowaniu przy założeniu konieczności podjęcia się przez państwo świadczenia z powodu występującego *market failure*. Drugi postulat, optymalizacji reguł dostępu, jest spełniony, gdy przyjmowane są „najlepsze” z możliwych kryteria, wedle których poszczególni obywatele mogliby korzystać z dóbr lub świadczeń publicznych. Realizacja tego postulatu wymaga, by jednocześnie tak określono zasady płatności za nie, by zapewniona została optymalizacja struktury i rozmiarów owego korzystania (co oczywiście nie wyklucza przyjmowania takich reguł, że samo świadczenie jest dla obywatela „bezpłatne” w tym sensie, że korzystanie jest finansowane jedynie przez mechanizm podatkowy).

Postulaty adekwatności i optymalizacji świadczeń nie są obce Weberowskiemu modelowi administracji. I on bowiem musi korzystać z jakiegoś rozsądnego mechanizmu pozwalającego określić popyt na świadczenia publiczne, wyznaczyć ich cenę podatkową oraz ewentualnie określić reguły dostępu. Podobnie jak NZP, koncepcja Weberowska musi odwołać się wtedy do jakiejś spójnej teorii ekonomicznej, która przynajmniej pozwalałaby na uzyskanie przybliżonego obrazu ewentualnych rozwiązań w tym zakresie.

Dla systemów demokratycznych (a przynajmniej nie dyktatorskich albo autorytarnych) na ogół przyjmuje się w tej mierze założenia sformułowane przez teorię wyborów publicznego. Zakłada ona, że co do świadczeń publicznych podstawowym mechanizmem określania preferencji korzystania z nich jest mechanizm wyborów politycznych. W ramach niego bowiem obywatele mogą wybierać określone programy polityczne zawierające pewne informacje (niekiedy o charakterze Ansoffowskich słabych sygnałów) o wielkości świadczeń publicznych (w tym i ich proporcji jednych wobec drugich), a także o ich konsekwencjach podatkowych (Mueller 2003, s. 657–682). Nie jest to więc mechanizm doskonały, i to nie tylko dlatego, że informacja o wybieranych świadczeniach bywa bardzo skąpa. Niedoskonałość wynika również stąd, że gdy w rezultacie niejednoznacznego wyboru politycznego muszą być tworzone koalicje partyjne, następuje „rozmazanie” ostatecznego obrazu preferencji obywateli, który przyjmuje się – w wyniku wyborów – do realizacji w polityce gospodarczej państwa. Sam wybór obywateli jest także zakłócony przez to, że programy ugrupowań partyjnych

nie są ze sobą porównywalne – nie są one bowiem formułowane w ramach jednolitych i równoważnych kategorii pojęciowych (a więc na jednolitych płaszczyznach taksonomicznych). Zakłócenie mechanizmu wyboru następuje także dlatego, że:

- ♦ może wystąpić niepożądane zjawisko cyklu wyborczego, w którym – także z uwagi na efekt zaspokojenia – wyborcy preferują koszyk świadczeń A przed B oraz B przed C, ale w następnych wyborach wykazują większą preferencję C przed A;
- ♦ wynik wyboru zależy od porządku, w którym poszczególne propozycje świadczeń są poddawane procesowi wyboru; zależy on także od sposobu ich powiązania z innymi świadczeniami w ramach zestawu proponowanego wyborcom – podlega więc typowym w tym przypadku zakłóceniom racjonalności wyboru, w nauce ujętym bardzo elegancko w postaci teorii perspektywy oraz koncepcji heurystyk i skrzywień (Kahneman 2003, s. 697–720, Quattrone, Tversky, 2000, s. 451–472);
- ♦ powstają sytuacje, w których wybór pomiędzy A i B zależy od tego, czy wyborcom przedstawiono trzecią opcję C, czy nie (zob. także Tullock 1981, s. 189–202).

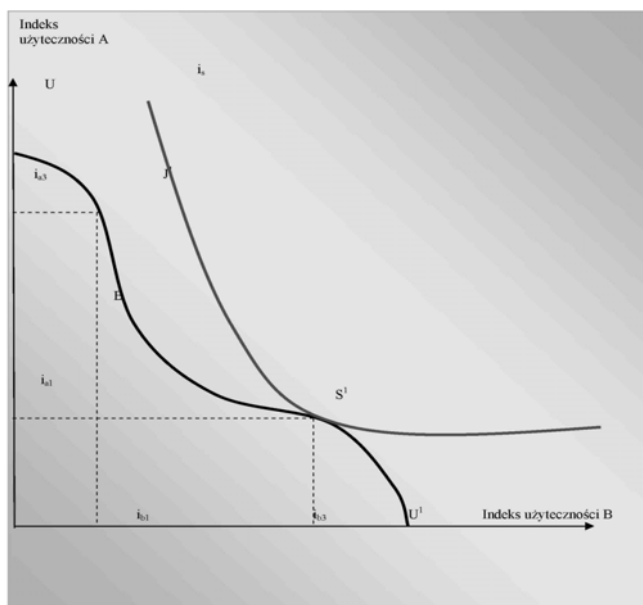
Rozległe kryzysy gospodarczo-społeczne są także poważnym zakłóceniem mechanizmu wyboru. Dzieje się tak dlatego, że powodują one zarówno gwałtowną zmianę oczekiwań samych wyborców, jak i fundamentalne zmiany paradygmatów dyskursu pomiędzy decydentami politycznymi oraz instytucjami publicznymi a innymi interesariuszami systemu, którego kryzys dotknął. Jak się wydaje, zmiany paradygmatów przybierają także postać powszechnej, wstecznej delegitymizacji tych działań instytucji publicznych, które w powszechnej i zarazem intuicyjnej ocenie wiodły lub mogły wieść do kryzysu albo przynajmniej mu nie zapobiegły. Ponieważ z natury rozległe kryzysy mają raczej niespodziewany charakter, owa wsteczna delegitymizacja jest oparta na heurystyce wstecznej pewności – a więc obciążona błędem logicznym, polegającym na nadmiernym zwiększeniu prawdopodobieństw atrybucji przyczyn do jakichś skutków, które wystąpiły – zdecydowanie ponad to, co byłoby uznane za prawdopodobne przed wystąpieniem skutków (zob. np. Fischhoff 1982, s. 335–351).

W wyborze metody selekcji takich preferencji, które są reprezentatywne dla wyboru demokratycznego i – ponadto – spełniają wymóg najwyższej ekonomicznej efektywności, sprawdza się, czy dana decyzja spełnia kryteria efektywności Pareto – w tym przypadku wymagające odrzucenia takich zakresów świadczeń wybranych przez grupę wyborców, dla których istnieją alternatywy wybrane przez wszystkich wyborców. Przy danej

krzywej możliwości produkcyjnych oraz założeniu - dla uproszczenia - że gospodarka jest dwutowarowa (albo, alternatywnie, że świadczy się dwa arbitralnie dobrane koszyki dóbr), racjonalność wymaga dokonania wyboru takiego sposobu produkcji dobra x , której kosztem alternatywnym jest jak najmniejsza strata w możliwości produkcji dobra y (i odwrotnie). Ponadto bardzo ważną decyzją jest określenie, ile poszczególnych dóbr będą mogli (i chcieli) nabyć konsumenci. W wyborze właściwego klucza rozdziału świadczeń należy kierować się funkcją dobrobytu społecznego. Funkcja ta wyraża prawidłowość, z jaką społeczeństwo (wyborcy) przypisuje wartość dobrobytowi, który w wyniku poszczególnych rozdziałów dóbr może osiągnąć konsument A i B. Znając tę prawidłowość, można zrekonstruować społeczną krzywą obojętności. Założywszy, że każdy z konsumentów ma własny wzorzec malejącej krańcowo użyteczności z konsumpcji danego dobra, można także uzyskać tzw. granicę użyteczności dla obu z nich. W punkcie, w którym ta granica styka się ze społeczną krzywą obojętności, znajduje się także punkt, w którym spełnione są wszystkie wymagania efektywności Pareto. Można to przedstawić następująco:

Rysunek 1

Wybór dystrybucyjny



Źródło: Musgrave, Musgrave 1989, s. 64.

W odniesieniu do dóbr publicznych rozdział dóbr nie jest tak złożonym problemem, gdyż ich konsumpcja jest nierywalizacyjna. Na ogół przyjmuje się, że konsumenci tych dóbr korzystają z nich po równo (zob. Musgrave, Musgrave 1989, s. 66). Rozdział przedstawiony na rysunku 1 ma jednak głębszy sens wtedy, gdy skorzysta się z niego, aby uzyskać wskazówkę, ile każdy z konsumentów miałby płacić (podatkowo) za dane dobro bądź usługę publiczną. W tym bowiem zakresie w niektórych przypadkach krańcowa użyteczność z konsumpcji danego dobra może być dla dwóch konsumentów różna w zależności od np. ich wieku czy sytuacji majątkowej. Z pewnością także na tę krańcową użyteczność z konsumpcji wpływają negatywne oczekiwania i obawy, bardzo intensywne np. w warunkach rozległego kryzysu społeczno-gospodarczego. I tak np. ludzie dysponujący poważnym majątkiem korzystają z systemu zapewniającego porządek i spokój społeczny więcej niż osoby niedysponujące żadnym majątkiem, który należałoby chronić w przypadku np. poważniejszych niepokojów społecznych. Jednocześnie obawy o znaczące obniżenie standardu konsumpcji mogą być wyższe u ludzi z mniejszym majątkiem. Różne osoby mogą także zasadniczo różnić się w preferencji co do struktury inwestowania i konsumpcji zbiorowej. Warto także zauważyć, że przyjęta na rysunku krzywa przedstawiająca indeks użyteczności dóbr jest stosunkowo arbitralnie wyznaczona - Kolm słusznie zauważa, że może mieć ona wiele różnych kształtów w zależności od tego, do jakich dóbr (lub koszyków dóbr) się ona odnosi (Kolm 1997, s. 85-87; także Musgrave, Musgrave 1989, s. 79).

Aby dokonać (ujętego teoretycznie) wyboru pożądanego przez nich zestawu dóbr i usług publicznych, wyborcy muszą mieć przynajmniej w miarę pełną informację o programach politycznych, a ponadto powinni także wiedzieć, jakich alternatywnych programów nie wybierają, bo te nie zostały sformułowane przez żadne z ugrupowań partyjnych. Ponieważ te warunki nie są w rzeczywistości idealnie spełniane, zgodnie z tzw. teorią niemożliwości Arrowa, system wyboru zakresu świadczeń jest inherentnie niedoskonały. Wręcz nie da się stworzyć takiego mechanizmu, który zapobiegałby jego własnej nieefektywności (Arrow 1950, s. 328-346).

Nowe zarządzanie publiczne zasadniczo nie wnosi istotnych elementów do przedstawionego mechanizmu wyboru modelu świadczeń. Jego postulat adekwatności i optymalizacji świadczeń wydaje się bardzo intuicyjny - zasadniczo prawidłowo identyfikuje problem wyboru zakresu świadczeń, ale zawodzi w zakresie metodologii określenia kryteriów tego wyboru. Stąd, podobnie jako model Weberowski, NZP musi się zdać na istniejący, wypracowany (na obcym gruncie teorii wyboru publicznego) dorobek teoretyczny dotyczący rozsądnych reguł wyboru poziomu świadczenia, jego rozdziału oraz kryteriów dostępu.

Dodatkowo konieczność oparcia się, także przez NZP, na zarysowanych tu koncepcjach ekonomicznych pokazuje, że propozycje tego nurtu zarządzania sferą publiczną mają swoje naturalne ograniczenia w realizacji w sumie bardzo atrakcyjnych wartości - a mianowicie upodmiotowienia obywateli w sferze wyboru świadczeń publicznych, a tym samym ograniczenia protekcyjnej wobec nich pozycji administracji publicznej (w szerszym kontekście zaś odejścia od modelu relacji pomiędzy tą administracją a obywatelami opartego na zasadzie posłuszeństwa (*obedientia, accomodatio patientiam*) tych drugich). Granice są tu bowiem zasadniczo wyznaczone przez:

- ♦ elitarny (w istotnym stopniu zastrzeżony dla elity politycznej oraz samej administracji korzystającej w tym zakresie z inicjatywy) wybór propozycji świadczeń (ich przedmiotu oraz skali wyboru), co determinuje nie tylko treść samych wyborów obywateli, ale także w tym kontekście „legitymizuje” krzywe obojętności (które przecież dotyczą proponowanych, a nie jakichkolwiek koszyków świadczeń);
- ♦ podobnie elitarne formułowanie intelektualnej struktury wyboru - poprzez uszeregowanie kolejnych propozycji świadczeń wobec siebie (równocześnie) lub określenie sekwencji poddawania ich wyborowi - co istotnie wpływa na decyzje wyborców (Tullock 1967);
- ♦ konieczność „protekcjonalnej” korekty takich wyborów, które odzwierciedlają dynamicznie zmieniające się w czasie i nie do końca legitymowane preferencje tych grup obywateli, którzy z dłuższej perspektywy czasowej są nadreprezentowani w strukturze demograficznej czy - szerzej - społecznej (tak by zapewnić częściowe odrzucenie skrzywienia decyzji wynikających z krótkookresowej perspektywy przyjmowanej przez grupy wyborców o słabej lub bardzo słabej pozycji ekonomicznej lub grup wyborców bardzo młodych)².

Dodatkowo ograniczeniem możliwości upodmiotowienia obywateli na sposób NZP może być po prostu niska aktywizacja polityczna wyborców, a także - co wydaje się jeszcze ważniejsze - w wielu przypadkach poważna bariera kognitywna. Z tym drugim przypadkiem mamy do czynienia wtedy, gdy przyjęte metody komunikacji społecznej nie gwarantują wystarczające-

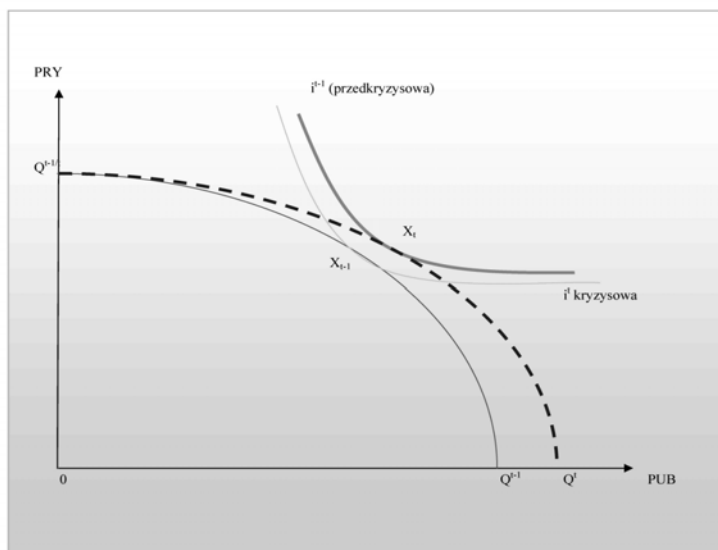
² W tych grupach wiekowych krótkookresowość oceny w wyborze jest znaczna i - w niektórych warunkach - jej pełne uwzględnienie prowadziłoby do zakłóceń w realizacji zasady zrównoważonego rozwoju oraz solidarności międzypokoleniowej. Zob. np. argumentację w Buchanan, Musgrave 2000, s. 107-152.

go zrozumienia przez obywateli istoty lub konsekwencji ich wyborów. Stąd, z konieczności, udział obywateli w określaniu zakresu świadczeń, a nawet – co niekiedy się proponuje w ramach NZP – w rządzeniu (administrowaniu), aby nie był iluzoryczny, musi być zasadniczo oparty na modelu uproszczonej komunikacji, w której zadania do rozwiązania są nieskomplikowane lub w której materia jest obywatelom bardzo dobrze znana (np. dotyczy problemów pojawiających się w miejscu ich zamieszkania). Warto wspomnieć, że argument ten stanowi również istotne poparcie idei społeczeństwa obywatelskiego, którego istotą jest przecież swoiste organizowanie się obywateli w „wyspecjalizowane” ugrupowania społeczne, które właśnie z powodu swojego zawężonego i skoncentrowanego pola działania gwarantują zwiększenie jakości systemu komunikacji propozycji politycznych.

Można także sformułować inny argument, pokazujący pewną słabość NZP oraz wyjaśniający prawidłowość podejmowanych w ramach walki z kryzysem działań inicjowanych przez sektor publiczny. Podstawowym zjawiskiem, destabilizującym ramy działania wyznaczone przez NZP, jest to, że rozległe kryzysy niekiedy gwałtownie zmieniają postrzeganie świata przez tych, którzy zostali nimi dotknięci lub którzy postrzegają się jako należący do grupy podatnej na negatywny wpływ kryzysu. Te znaczące zmiany świadomości najpewniej powodują nie tylko wspomnianą już wsteczną delegitymizację niektórych przeszłych działań w sferze władczego kształtowania funkcjonowania gospodarki, lecz również przekształcenie własnych preferencji oraz formułowanie określonych postulatów dotyczących zestawu oczekiwanych świadczeń. Co więcej, zniekształcenia te są pogłębione przez zmienioną jakościowo krzywą popytu na dobra/usługi publiczne, wśród których najpewniej umieszczane jest dobro w jakiś sposób definiowanej walki z kryzysem (co jednak jest pojęciem niedookreślonym nie tylko w nauce, lecz tym bardziej w świadomości poszczególnych członków społeczeństwa). Uwarunkowania te powodują, że obok istniejącej (i poniekąd realizowanej) krzywej możliwości produkcyjnych pojawia się nowa – „postulowana” – w układzie, w którym na tej krzywej zobrazowane są świadczenia prywatne i publiczne, najpewniej zwiększa się preferencja dla tych drugich, ale przynajmniej w początkowym etapie kryzysu nie bierze ona pod uwagę niemożności świadczeń przy istniejących zdolnościach produkcyjnych. W obrazie popytu na te dobra pojawia się jednak interesujący element – poziom świadczeń (cena), które ludzie chcieliby ponieść w nowej ich strukturze, jest rozwarstwiony. Składa się bowiem ze składnika ceny przymusowo ponoszonej (w wyniku kryzysu) oraz ceny objętej jeszcze preferencją popytową. To z kolei powoduje rozchwianie preferencji politycznych.

Rysunek 2

**Postulowana i rzeczywista krzywa możliwości produkcyjnych
w warunkach kryzysu (w okresie dostosowania oczekiwań)**



Źródło: opracowanie własne.

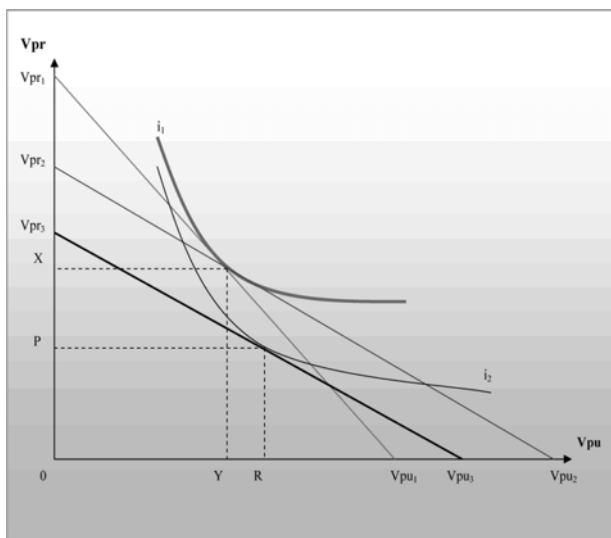
W stosunku do krzywej oznaczonej kolorem czerwonym, która obrazuje realne możliwości produkcyjne danego państwa, krzywa oznaczona linią przerywaną pokazuje „społeczne rozumienie” tych możliwości w momencie powstania sytuacji kryzysowych. Jest to rozumienie nieadekwatne do istniejących możliwości - wskazują one jedynie na zmiany proporcji świadczeń dóbr publicznych (PUB) i prywatnych (PRY) wobec siebie na krzywej możliwości produkcyjnych i w warunkach (niewyrysowanego na rys. 2) ograniczenia budżetowego. Owa niemożność powoduje frustrację oczekiwań, ale jednocześnie wzmoczenie gotowości do poświęcenia (rozumianego w kategoriach dobrobytu, z możliwością interpretowania go jako ceny leżącej na krzywej chęci i możliwości zapłacenia za określoną ilość dobra) - z uwzględnieniem jednak wspomnianego już rozwarstwienia owej „ceny” na tę, którą choćby subiektywnie uznaje się za zapłaconą (i która jest w znacznym stopniu wymuszona), i tę, którą jeszcze można i chce się dodatkowo zapłacić.

Dotychczasowy przebieg kryzysu zadłużenia w Unii Europejskiej wydaje się potwierdzać istnienie mechanizmu wzmocnienia przedstawionego problemu iluzji, w którym administracja publiczna nie wzięła tego efektu pod uwagę w wystarczającym stopniu. W typowym scenariuszu działań

początkowemu kryzysowi płynności sektora finansowego (zwłaszcza instytucji bankowych) zaradzono tu poprzez dostarczenie tej płynności albo bezpośrednio, albo pośrednio (w postaci programów pobudzających popyt). W warunkach ograniczenia budżetowego przyjęto stosunkowo powszechnie formułę finansowania tych wydatków z deficytu. W krótkim okresie nastąpiło więc zwiększenie możliwości finansowania; konsekwencją tego działania był efekt alokacyjny i redystrybucyjny: trwale zwiększenie wydatków publicznych (na obsługę powstałego długu publicznego) w stosunku do możliwości budżetowych sektora prywatnego (którego możliwości wręcz spadły). W warunkach występującego w większości państw UE spadku PKB (a więc i spadku wydajności podatkowej) w długim okresie nastąpiło także zwiększenie ograniczenia budżetowego całej gospodarki – ale już w warunkach zwiększonego udziału w wydatkach zagregowanych sektora publicznego. Sytuację tę przedstawia następujący rysunek (na którym V_{pr} to wartość produktów i usług możliwych do nabycia przez sektor prywatny, V_{pr1} – wartość produktów i usług możliwych do nabycia przez sektor publiczny, i_1 – krzywa obojętności przed kryzysem, i_2 – krzywa obojętności kryzysowa, natomiast punkty XZ oraz PR wyznaczają proporcję świadczeń dokonanych przed kryzysem (X, Y) oraz w trakcie kryzysu (P, R) dla dominującej krzywej obojętności:

Rysunek 3

Struktura świadczeń sektorów gospodarczych w czasie w warunkach długotrwałego kryzysu gospodarczego



Źródło: opracowanie własne.

3.4. Postulat sprawności systemu świadczenia

Nowe zarządzanie publiczne (i powinowate mu koncepcje zarządzania w sektorze publicznym) jest koncepcją formułowaną przede wszystkim w kategoriach praktycznego zarządzania oraz - w istotnym zakresie - nauki o zarządzaniu organizacjami. Stąd niejako naturalną propozycją tego nurtu jest postulat, by administracja publiczna była sprawna: efektywna i wydajna.

W tym jednak kontekście NZP nie jest koncepcją oryginalną. W podstawowym ujęciu, w którym uwypuklone są kwestie efektywności, wydajności, prawidłowości formułowania celów strategicznych i operacyjnych oraz prawidłowości organizacji procesu ich osiągania i kontroli, koncepcja nowego zarządzania publicznego jest jedynie swoistą adaptacją do specyfiki sektora publicznego zasad wypracowanych już w opracowaniach klasycznych. Jako przykłady można tu wskazać nawet opracowania klasyków zarządzania (w tym Fayola), którzy formułowali swoje tezy tak, by mogły być one zastosowane w każdym z sektorów (Fayol 1947).

Rekonstrukcja przez NZP Weberowskiego modelu administracji jako takiego, który nie spełnia wymogów sprawności, nie jest do końca uzasadniona. W tej mierze bowiem zwolennicy nowego zarządzania publicznego po prostu zakładają jego niesprawność; ponadto - moim zdaniem nieprawidłowo - rekonstruują go jako model nieracjonalny, przypisując mu koncentrację na zabieganie o zasoby zamiast na zachowanie sprawności całego systemu transformacji zasobów.

Tymczasem Weberowski model administracji opisuje pewną swoistą formę organizacji organów władzy publicznej, trochę determinując (i koloryzując) sposób funkcjonowania sektora publicznego. Z uwagi na poważny zakres sztywności i formalizacji tego systemu (wynikający z oparcia go na hierarchii i surowo egzekwowanych procedurach) nie tyle jest on inherentnie niesprawny, ile podatny na niesprawność. Owa podatność wynika z powolności mechanizmów dostosowawczych oraz systemowego zamknięcia (objawiającego się wewnątrzsterownością i autopoiezą), co powoduje, że system musi sam w sobie zrekonstruować podstawy i reguły dostosowania, przez co jest inherentnie nieinnowacyjny i nieelastyczny.

Uwzględniwszy to zastrzeżenie, NZP, proponując rozwiązania uelastyczniające funkcjonowanie administracji publicznej (a szerzej - sektora publicznego), jest ważną i interesującą alternatywą usprawniającą dla administracji typu Weberowskiego. Z drugiej jednak strony zasady praworządności i państwa prawa, wymagające oparcia działań administracji publicznej na ustanawianych przez parlament ustawach, znacząco ograniczają

aplikacyjność propozycji NZP i pokazują jednak pewną atrakcyjną stronę modelu Weberowskiego.

Drugim poważnym ograniczeniem zastosowania koncepcji NZP zwiększających sprawność aparatu administracji jest ich destabilizujący i delegitymizujący wpływ na ten aparat. Realizacja propozycji nowego zarządzania publicznego wymaga bowiem zarazem deregulacji (w odniesieniu do istniejącego systemu prawnego), jak i przyjęcia nowych reguł prawnych ustalających przynajmniej warunki brzegowe (merytoryczne i proceduralne) interwencji publicznej (bez ewentualnego współdziałania obywateli lub organizacji społeczeństwa obywatelskiego i z nim). W zakresie nieobjętym taką regulacją (a więc w tym - co z punktu widzenia modelu Weberowskiego - jest po prostu obszarem uznania administracyjnego) administracja może zaś przyjąć pozycje protekcyjne i podlegać zjawisku alienacji.

Przypisywanie przez NZP Weberowskiemu modelowi administracji koncentracji przy pozyskiwaniu zasobów należy - moim zdaniem - uznać za przerysowanie pojawiających się w tym modelu zachowań oportunistycznych administracji. Przejawiają się one w odwróceniu prawidłowej logiki, zgodnie z którą to zadania administracji powinny w podstawowym zakresie determinować rozmiary zasobów jej powierzane. Zjawisko to nie jest jednak inherentne dla modelu Weberowskiego, ten model jest raczej na nie podatny. Realizacja postulatów NZP wcale nie eliminuje tej cechy administracji, gdyż nie obejmują one formuły takiego mechanizmu eliminacji oportunistów budżetowego, który można byłoby uznać za efektywny.

3.5. Postulat systemowej otwartości mechanizmu świadczenia

Jak już wspomniano, postulat sektorowej otwartości mechanizmu świadczenia głosi, że w państwie musi istnieć przynajmniej systemowe założenie możliwości powierzania świadczenia dóbr i usług publicznych przez jednostki sektora prywatnego, jak również - także w uzasadnionych przypadkach - konkurowania jednostek świadczących między sobą oraz konkurowania substytutów dóbr i usług publicznych (w ramach świadczeń sektora publicznego lub w ramach konkurencji tego sektora z sektorem prywatnym - w tym i w takiej sytuacji, gdy sektor ten przejmie funkcje świadczenia).

Postulat ten można uznać za w miarę oryginalny wkład NZP do pomysłów dotyczących zapewnienia lepszego działania administracji publicznej i sektora publicznego. Koncepcja ta nie jest jednak zupełnie obca Weberowskiemu modelowi administracji, gdyż ta również zakłada (bardzo jednak ograniczoną) możliwość powierzania zadań administracji publicznej podmiotom, które - w klasycznym ujęciu prawnym - nie są jednostkami

administracji publicznej. Zasadniczym kryterium „sprawnościowym” podjęcia tego rodzaju decyzji jest spełnienie wymogu subsydiarności.

Z punktu widzenia modelu Weberowskiego całkowite *novum* stanowi natomiast dopuszczana przez NZP rozległość stosowania tego rodzaju rozwiązania oraz liberalne reguły powierzenia. Nowym elementem w tym kontekście jest również propozycja dopuszczenia konkurencji w świadczeniu dóbr lub usług publicznych.

Ograniczeniem ortodoksyjnego stosowania tych koncepcji NZP jest w szczególności konieczność zachowania jednolitości władzy publicznej (co wiąże się z ostateczną odpowiedzialnością państwa za prawidłowe wykonanie także tych zadań administracji, które zostały zlecone) - co powoduje, że jednak jakaś forma monokratycznego kierownictwa (która ma przecież cechować tylko administrację Weberowską) jest obecna także w realizacji postulatów modelu NZP.

4. Wnioski końcowe

Nowe koncepcje zarządzania sferą publiczną, zwłaszcza zaś koncepcja zarządzania responsywnego oraz dokładniej w tym opracowaniu opisane nowe zarządzanie publiczne, są proponowane jako swoiste antytezy Weberowskiego modelu administracji. Te stosunkowo nowe propozycje odzwierciedlają raczej liberalne poglądy na funkcjonowanie gospodarki, które w mechanizmach rynkowych postrzegają zasadniczo efektywny mechanizm osiągania równowagi gospodarczej. Uzasadniają zaś obecność władzy publicznej jako podmiotu świadczącego dobra i usługi właściwie jedynie poprzez odwołanie do zasady subsydiarności - w tym rekonstruowanej tak, że za legitymowane uznać należy jedynie takie interwencje, jakie są uzasadnione istnieniem zakłócenia mechanizmu rynkowego (*market failure*), co oczywiście nie musi pomijać funkcji państwa jako podmiotu ustalającego reguły działania wszystkich jego interesariuszy.

Nowe zarządzanie publiczne, podobnie zresztą jak inny uwzględniony tu jedynie zdawkowo nurt reformy administracji publicznej w postaci zarządzania responsywnego, definiując się jako antytezy administracji modelu Weberowskiego, czynią to, rekonstruując go z nadmiernym uproszczeniem (i wyraźnym podkreśleniem jedynie jego negatywnych aspektów). Sugerują przez to, że są wobec tego modelu równowartościowe i w wystarczającym stopniu tożsame kategorialnie. Tymczasem tak nie jest, gdyż najistotniejsze twierdzenia poszczególnych modeli zarządzania sferą publiczną dotyczą różnych kategorialnie i taksonomicznie kwestii. Weberowski model zarządzania podkreśla bowiem konstytucyjne zasady funkcjonowa-

nia administracji, służące m.in. do stworzenia mechanizmu jej legitymizacji oraz ograniczenia i kontroli jej działań. Skupia się także na ustanowieniu opartych na tych zasadach konstytucyjnych dalszych reguł proceduralnych, które mają służyć także zmianie. Ta logika jest jednak jednocześnie źródłem znacznej ociążałości administracji z modelu Weberowskiego, gdyż powoduje jego wewnątrzsterowność i autopoezę - co skutkuje sztywnością rozwiązań, mechanicznością funkcjonowania oraz niską innowacyjnością.

Koncepcje reform ujęte m.in. w postaci nowego zarządzania publicznego w znacznym stopniu pomijają kwestie fundamentalne dla modelu Weberowskiego, skupiając się jedynie na argumentach walki z jakoby inherentną dla niego biurokracją i towarzyszącymi jej procesami delegitymizacji i alienacji administracji. Przez to skupiają się na formułowaniu postulatów operacyjnego polepszenia jej funkcjonowania, zwiększenia jej przejrzystości oraz otwartości na interesariuszy.

W odniesieniu jednak do fundamentalnych kwestii dotyczących uzasadnienia działalności władzy publicznej jako świadczeniodawcy, określenia wielkości jego świadczeń czy klucza rozdziału kosztów i korzyści ustanowionych w tym zakresie mechanizmów nowe zarządzanie publiczne nie formułuje zasadniczo nowych twierdzeń i czerpie z tych samych koncepcji co model Weberowski. Niemożność sformułowania nowych rozwiązań w tym zakresie jest przyczyną, która czyni z NZP (i innych podobnych programów reformy administracji) koncepcję powierzchowną, która w wielu przypadkach nie rozwiązuje istniejących problemów administracji publicznej, tylko je redefiniuje lub inaczej określa ich kontekst. Oprócz wspomnianych już kwestii fundamentalnych dotyczących modelu świadczeń do nierozwiązanych spraw należy m.in. zagadnienie eliminacji zjawiska oportunistycznego budżetowego, a zwłaszcza protekcyjnalizmu, który w NZP po prostu inaczej się objawia.

Nowe zarządzanie publiczne w dużym zakresie czerpie z ugruntowanych i uznanych teorii formułowanych na gruncie innych dziedzin wiedzy niż nauka o administracji publicznej. Szczególnie istotną część swojej argumentacji NZP czerpie niewątpliwie z teorii finansów publicznych, w tym z formułowanych w ramach niej teorii wyboru publicznego oraz federalizmu fiskalnego. W NZP są również obecne wątki zaczerpnięte wręcz z klasycznych koncepcji zarządzania. Nie wiadomo, czy zwolennicy NZP nawiązują do tych teorii w pełni świadomie, czy nie. Ta niepewność wynika przede wszystkim z różnorodności ujęć NZP, wśród których te najbardziej znane mają jednak postać popularnonaukową (Nowak-Far 2006a, s. 31-42).

Rozważone koncepcje reformy administracji mają więc charakter eklektyczny. Wykazują ponadto amorficzność. Można je - moim zdaniem

- traktować jako koncepcje przejściowe, choć słusznie inspirujące wszystkich, którzy widzą niesprawności w Weberowskim modelu administracji i chcą jego zmiany na lepsze.

Żaden z projektów administracji i implikowane przez nie koncepcje funkcjonowania państwa oraz wyboru w ramach niego katalogu świadczeń publicznych nie są wystarczająco elastyczne i efektywne w warunkach rozleglejszych kryzysów społeczno-gospodarczych. Te bowiem powodują znaczące zmiany w preferencjach obywateli dotyczące systemu świadczeń składających się na dany poziom ich dobrobytu. Na początku kryzysu owe preferencje są w znacznym stopniu oparte na intuicyjnych błędach wnioskowania, zniekształcających także i w rezultacie delegitymizujących (przynajmniej z punktu widzenia ekonomicznego) oczekiwania wobec państwa, jak również oceny jego przeszłego funkcjonowania. Może to prowadzić do kryzysów politycznych. W późniejszych etapach kryzysu wzrasta poziom wymuszonego, a nawet dobrowolnego poświęcenia. I tu jednak pojawia się trudne do interpretacji politycznej oczywiste zjawisko rozwarstwienia wartości owego poświęcenia - te grupy społeczne, które choćby we własnym subiektywnym odczuciu poniosły znaczne wymuszone poświęcenie, nie będą już skłonne do większych dobrowolnych wyrzeczeń, tzn. takich, które władza publiczna może swobodnie poddawać wyborom publicznym. W tych warunkach rola administracji publicznej może wzrosnąć wtedy, gdy przyjęte mechanizmy walki z kryzysem będą się opierać na zwiększeniu finansowania ze środków publicznych (także z deficytu budżetowego); w przypadku gdy w rezultacie takich działań stale zwiększa się dług publiczny, doprowadzi to do trwalszej zmiany struktury wydatków na rzecz wydatków publicznych. Zwiększy się zatem rola administracji publicznej - także w stosunku do sektora prywatnego. W warunkach kryzysu postulaty antyweberowskich typów zarządzania w administracji publicznej pozostaną nadal aktualne w wymiarze stosunkowo płytkim - stylu i podstawowych metod zarządzania jej aparatem. Dzieje się tak z uwagi na to, że decentralizacja zarządzania długiem publicznym nie jest pożądana, a walka z kryzysem także wymaga znacznej aktywności administracji centralnej oraz znacznego jej wysiłku koordynacyjnego.

W warunkach obecnego kryzysu płynności i zadłużenia sektora finansów publicznych ujawniła się siła postulatu zarządzania sytuacyjnego (*contingency management*), wymagającego dostosowania przyjętych struktur i metod zarządzania do szczególnych uwarunkowań. Kryzys zwiększył bowiem gospodarcze znaczenie działań administracji publicznej nieopartych na logice dostosowawczej mechanizmu rynkowego; na dłuższy czas naruszył również (na korzyść sektora publicznego) proporcję wydatków dokonywanych przez poszczególne sektory. Postępowanie w kryzysie wymaga

również znacznego stopnia centralizacji decyzji oraz centralizacji koordynacji działań mieszczących się w formule aktywności antykryzysowej państwa. Powoduje to uwypuklenie cech administracji Weberowskiej w wymiarze strukturalnym (ale niekoniecznie na poziomie operacyjnym i behawioralnym).

EFFICIENT MANAGEMENT IN PUBLIC ADMINISTRATION IN THE TIME OF CRISES

(Economic assessment of the fundamental reform proposals)

Key words:

administration models, New Public Management, responsive management, management in administration, public provision, budgetary constraint, crisis, Public Choice, public finance theory

Summary

Weberian type of administration is often contrasted with new postulates pertaining to public sector management (and management in public administration); these postulates define themselves as antithesis for what is being practiced in the Weberian administration. This dominant stance of those new ideas is, however, skewed as they usually overstate negative features of the Weberian system and do not ensure comparative consistency. Their reform programmes are often relatively weak as they do not extend onto the core of policy-making, but rather focus on policy-execution. This weakness has been exposed to a significant extent in the present period, under the stress of a wide-spread economic crisis. Under these conditions, contingency management at all levels of public administration has been badly needed. This need has been acute because the role of public administration has increased: public spending has been rampant, thus distorting the initial proportion of economic activity of respective sectors in the economy. As a result, the share of the public sector has increased, mostly as a result of deficit-financed expenditure. Consequentially, a great deal of decentralisation and coordination effort at the central level of public administration has been needed (and legitimised). This process has been only re-inforced by the need to trigger anti-crisis activities, many of which can be triggered and executed effectively and efficiently only at the central level of administration. Thus, the crisis contributed to the increased importance of the Weberian type of administration – mostly in the structural aspect of State activity, less so at operational or behavioral levels.

Bibliografia

- Arrow K.J. (1950), *A Difficulty in the Concept of Social Welfare*, „Journal of Political Economy”, nr 58, s. 328-346.
- Arrow K.J. (1970), *The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market Versus Nonmarket Allocation*, [w:] *Public Expenditures and Policy Analysis*, red. J. Margolis, R.H. Haveman, Chicago-Markham.
- Buchanan J.M., Musgrave R.A. (2000), *Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions of the State*, Cambridge.
- Durlauf S.N., Blume L.E. (red.) (2008), *The New Palgrave Dictionary of Economics*, t. 5, Basingstoke.
- Fayol H. (1947), *L'Administration industrielle et générale - Prévoyance, organization, commandement, coordination, controle*, Paris.
- Fischhoff B. (1982), *For Those Condemned to Study Past: Heuristics and Biases in Hindsight*, [w:] *Judgment Under Uncertainty: Heuristics and Biases*, red. D. Kahneman, P. Slovic, A. Tversky, Cambridge.
- Kahneman D. (2003), *A perspective on judgment and choice: Mapping bounded rationality*, „American Psychologist” t. 58, nr 9, s. 697-720.
- Kolm S.Ch. (1997), *Justice and Equity*, Cambridge.
- Luhmann N. (1995), *Social Systems*, Stanford.
- Mueller D.C. (2003), *Public Choice III*, Cambridge.
- Musgrave R.A., Musgrave B.P. (1989), *Public Finance in Theory and Practice*, New York.
- Nowak-Far A. (2005), *Distribution inter-sectorielle et inter-niveaux des tâches publiques dans l'administration européenne: Logique systémique et gestion du personnel*, [w:] *L'emploi public en Europe: un ambition pour demain*, red. H. Pauliat, Limoges, s. 129-135.
- Nowak-Far A. (2006a), *Klasyczne źródła nowego zarządzania publicznego*, „Prace i Materiały ISM” nr 34, s. 83-90.
- Nowak-Far A. (2006b), *Teoria finansów publicznych a nowe zarządzanie publiczne*, „Służba Cywilna” nr 15, s. 31-42.
- Osborne D., Gaebler T. (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse City Hall to the Pentagon*, Cambridge.
- Pareto V. (1906), *Manuale d'economia politica*, Milano.
- Quattrone G.A., Tversky A. (2000), *Contrasting Rational and Psychological Analyses of Political Choice*, [w:] *Choices, Values, and Frames*, red. D. Kahneman, A. Tversky, Cambridge.
- Tullock G. (1967), *Toward a Mathematics of Politics*, Ann Arbor.
- Tullock G. (1981), *Why So Much Stability?*, „Public Choice” nr 37(2), s. 189-202.

Weber M. (1972), *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*, Tübingen.

Zamboni M. (2007), *The Policy of Law: A Legal Theoretical Framework*, Oxford.

Marcin Sakowicz*

Rola oceny skutków regulacji w dobie kryzysu ekonomicznego. Doświadczenia polskiej administracji

SŁOWA KLUCZOWE:

rządzenie, zarządzanie publiczne, ewaluacja, regulacje i polityka publiczna

STRESZCZENIE

Niniejsze opracowanie stanowi przegląd ocen skutków regulacji (OSR) wprowadzanej od ponad dekady w Polsce. Uwzględnia wagę profesjonalnego podejścia do OSR w dobie kryzysu ekonomicznego. W części pierwszej poruszono kwestie metodologiczne dotyczące oceny skutków regulacji. Następnie opisano instytucjonalizację praktyk OSR wraz z reformami usprawniającymi funkcjonowanie polskiego modelu. Część trzecia zawiera analizę OSR zawartych w aktach prawnych i dyskusję na temat głównych problemów polskiej oceny skutków regulacji. Analiza wyraźnie potwierdza zaawansowanie Polski w posiadaniu ram prawnych włączających OSR w procedurę legislacji. Jednak w dalszym ciągu OSR nie jest postrzegana jako istotny element całego systemu tworzenia polityki w Polsce i skuteczne narzędzie do efektywnego rozwiązywania problemów publicznych.

* Dr Marcin Sakowicz - Katedra Administracji Publicznej, Szkoła Główna Handlowa oraz Krajowa Szkoła Administracji Publicznej.

Wprowadzenie

System oceny regulacji (OSR) jest nie tylko częścią ogólnej strategii ukierunkowanej na poprawę lepszego stanowienia prawa w Polsce, lecz także lepszego rządu i rozwiązywania problemów publicznych. OSR można traktować jako pewien instrument pozwalający możliwie precyzyjnie określić wszystkie konsekwencje – zarówno korzyści, jak i koszty – planowanej interwencji państwa. W założeniu ocena skutków regulacji powinna dostarczyć interesariuszom oraz decydentom właściwych informacji, tak aby wypracowane decyzje były najkorzystniejsze w danej sytuacji. Odpowiednio przeprowadzony OSR oraz uwzględnienie wniosków z oceny umożliwia podjęcie działań publicznych w sposób efektywny, sprawny i skuteczny, co jest niezwykle istotne w sytuacji ograniczonych środków publicznych.

W obliczu kryzysu ekonomicznego i modernizacji działań publicznych kluczowe wydają się następujące pytania:

- ◆ Czy stosowanie praktyk OSR przyczynia się do efektywnego zarządzania sektorem publicznym oraz lepszego rządu?
- ◆ Czy OSR jest skutecznym narzędziem wzmacniania polityki opartej na dowodach (*evidence based policy*)?
- ◆ Jak OSR wpływa na proces kształtowania polityki (zdefiniowanie problemu, określenie możliwości rozwiązania problemu, wybór najkorzystniejszej opcji, projektowanie, realizacja i ocena danej polityki)?

W terminologii systemu regulacji za OSR najczęściej uznaje się szerzej (1) analityczną dyscyplinę zawierającą ocenę wpływu oraz wężiej (2) dokument często nazywany jako oświadczenie lub test regulacyjny (*Regulatory Impact Analysis Statement*, Milligan 2003).

Pomiar jakości oceny skutków regulacji zazwyczaj koncentruje się na analizie (2) oświadczeń OSR dołączanych do wniosków legislacyjnych (Zubek 2007, Renda 2006). Kluczowe znaczenie OSR zyskuje w sytuacji, gdy opcja legislacyjna zostaje wybrana do rozwiązania danego problemu. Ale może się zdarzyć, że po przeprowadzeniu analizy regulacyjnej rezultatem będzie działanie zakładające brak kroków legislacyjnych. Jednak całościowa ocena skutków regulacji to (1) proces systematycznej identyfikacji i kwantyfikacji ekonomicznych, społecznych i środowiskowych, które mogą wpływać z przyjęcia proponowanej regulacji lub bez opcji regulacyjnej polityki; jest bardzo trudnym zadaniem i wymaga głębokiej analizy.

W Polsce zgodnie z wytycznymi OSR ocena skutków regulacji jest instrumentem, który pozwala określić konsekwencje wprowadzenia nowych

regulacji. Należy podkreślić, że OSR jest wykonywana, gdy w przyjętej decyzji rozważa się interwencję państwa i przygotowuje projekt ustawy. To nie tylko ocena proponowanych aktów normatywnych. W rzeczywistości OSR może wskazywać, że środki nielegislacyjne są najlepszym rozwiązaniem konkretnego problemu społecznego i gospodarczego (Ministerstwo Gospodarki 2006). Definicja ta łączy OSR przede wszystkim z procesem tworzenia prawa i oceną proponowanych aktów normatywnych. Chociaż w definicji wskazuje się na środki pozalegislacyjne, to polskie podejście nadal odzwierciedla dominację wymiaru proceduralnego i prawnego. Z przeprowadzonych w 2010 r. szkoleń wynika, że urzędnicy są świadomi wymagań OSR, ale nie uważają systemu oceny regulacji jako istotnego elementu analitycznego prowadzącego do lepszych publicznych interwencji (Ministerstwo Gospodarki 2010). Dlatego też do tej pory OSR nie wydaje się postrzegane jako skuteczne narzędzie profesjonalizacji podejmowania decyzji i poprawy procesu politycznego. To nie powinno być zaskakujące, biorąc pod uwagę, że Polska należy do administracji kontynentalnych zmopolizowanych przez legalistyczne podejście w funkcjonowaniu administracji (Pollitt, Thiel, Homburg 2007). Przykładowo dotychczasowe inicjatywy państw OECD we wdrażaniu programu oceny skutków regulacji wyraźnie pokazują, że najlepsze praktyki znajdziemy w Nowej Zelandii, Kanadzie czy Wielkiej Brytanii – państwach z systemem prawa precedensowego.

Opracowanie prezentuje proces instytucjonalizacji OSR w Polsce. Oprócz analizy 69 aktów prawnych uchwalonych przez Sejm w pierwszym kwartale 2010 r. wykorzystano informacje pozyskane z wywiadów z przedstawicielami najważniejszych instytucji zaangażowanych w praktykę OSR: Rządowego Centrum Legislacji, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwa Gospodarki. Dodatkowe informacje zostały pozyskane z raportów słuchaczy KSAP odbywających staże zagraniczne w administracjach polskich i zagranicznych.

W Polsce system oceny skutków regulacji (OSR) został zainicjowany pod koniec 2001 r. Od tego czasu stał się obowiązkowy w celu przeprowadzenia badań oceny wpływu wszystkich rządowych aktów prawnych. System oceny skutków regulacji obejmuje zarówno projekty ustaw, jak i rozporządzeń. Proces wdrażania można podzielić na trzy fazy. Pierwsza z nich: faza wstępna 2001–2005, dwa etapy reformy i usprawnienia: 2006–2008 i aktualny 2009–2012. Najważniejsze dane dotyczące całego procesu instytucjonalizacji systemu zostały przedstawione w tabeli 1.

Pierwszy okres cechował się niską jakością analiz OSR, która wynikała z niskiej świadomości sensowności dokonywania OSR, zbyt formalistycznego podejścia do szablonów OSR, a także ograniczonej wiedzy i umiejętności decydentów i urzędników.

Tabela 1

Podstawowe dane dotyczące budowy systemu OSR w Polsce

1999	Koncepcja średniookresowego rozwoju gospodarczego kraju do roku 2002, reforma regulacyjna jako jeden z priorytetów
wrzesień 2001	Start systemu, wymóg wykonywania OSR został wprowadzony wewnętrznym regulaminem Rady Ministrów
marzec 2002	Regulamin wewnętrzny Rady Ministrów - Rezultaty OSR w uzasadnieniu wszystkich aktów normatywnych
lipiec 2003	Wytyczne w sprawie metod oceny skutków regulacji
2006	Program reformy regulacji prawnych, nowe zmodernizowane i rozbudowane wytyczne do OSR
2007	Szkolenie ok. 600 urzędników
2010-2012	Szkolenie 3000 urzędników
	Ex-post ocena skutków regulacji
	Baza danych oświadczeń OSR
	Audyt OSR
	Pilotażowy system konsultacji on-line w 2012
	Wprowadzenie testu regulacyjnego (2011)

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentów rządowych i wywiadów.

Jednym z wyzwań skutecznego przeprowadzenia OSR jest dostęp do aktualnych informacji i odpowiednich danych. Wiedza ekspercka może być dostarczana przez zewnętrzne instytucje, uczelnie, indywidualnych ekspertów oraz *think tanki*. Te ostatnie wciąż nie są postrzegane jako jednostki o wysokiej zdolności, brakuje również odpowiedniej współpracy z administracją publiczną. Badania podjęte kilka lat po wprowadzeniu obowiązku przeprowadzenia OSR pokazują, że spośród 125 projektów ustaw w latach 2002-2003 aż 21 nie posiadało analizy OSR (Zubek 2007). W kolejnym badaniu 163 uzasadnień do projektów aktów normatywnych przygotowanych w latach 2002-2004 okazało się, że informacje na temat kosztów i korzyści dotyczące aktów normatywnych, będące w posiadaniu ministerstw, są bardzo ograniczone (Goetz, Zubek 2005). Analizy rzadko prezentowały koszty i korzyści działań oraz zawierały ograniczoną ilość informacji na temat wpływu na cele horyzontalne proponowanej polityki.

Dlatego podjęto dalsze działania, by zwiększyć zmiany systemowe w podejściu do przygotowania OSR w administracji. Ministerstwo Gospodarki opracowało nowe wytyczne OSR, które zostały przyjęte przez Radę Ministrów we wrześniu 2006 r. Nowością w systemie OSR było poszerzenie zakresu oceny skutków regulacji o włączenie aspektów środowiskowych i możliwość zablokowania przez kancelarię premiera aktów prawnych z nieprawidłowym OSR.

Kolejne zmiany dotyczyły systemu nadzoru nad OSR. Do lipca 2006 r. dwie instytucje były aktywne w monitoringu i kontroli OSR: Rządowe Centrum Legislacji (RCL) oraz Rządowe Centrum Studiów Strategicznych (RCSS). RCL dostarczało opinii dotyczących zakresu oceny skutków opracowywanych w ministerstwach. RCSS z kolei wykonywało równolegle OSR w celu dostarczenia dodatkowej analizy, w szczególności biorąc pod uwagę długoterminowe skutki regulacji.

W wyniku reformy regulacyjnej 2006 r. odpowiedzialność za przegląd OSR zawężono do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (KPRM). KPRM stała się centralnym uczestnikiem przeglądu jakości regulacji. Obecnie Kancelaria Prezesa Rady Ministrów określa, czy zakres oceny jest odpowiedni, i identyfikuje elementy, które ministerstwo powinno wziąć pod uwagę, by rozszerzyć ocenę skutków i uczynić ją jak najbardziej kompletną.

Rządowe Centrum Legislacji nadal odgrywa ważną rolę w procesie legislacyjnym. RCL koordynuje działalność legislacyjną rządu i pełni funkcję *watchdog* w systemie. Sprawdza, czy nowa propozycja regulacyjna ma OSR z opinią KPRM. Bez tego żadna propozycja rządu nie może być przedmiotem dalszych prac. Istotna zmiana została wprowadzona w 2009 r. z podziałem na formułowanie polityki i opracowanie prawa. Od kwietnia 2009 r. to nie tyle ministerstwa, ile przede wszystkim RCL przygotowuje tekst nowych aktów prawnych. Z kolei ministerstwa są zobowiązane przygotowywać założenia do projektu aktu prawnego. Ten nowy system jest wdrażany stopniowo i nadal istnieje możliwość postępowania według starego scenariusza.

Założenia do projektu ustawy zawierającej wstępny OSR są publikowane na ogólnodostępnej stronie internetowej Biuletynu Informacji danego organu regulacyjnego. Następnie odbywa się międzyministerialny proces konsultacji w celu zapewnienia, że poglądy wszystkich pozostałych ministrów są wzięte pod uwagę. Swoje opinie wyrażają również partnerzy społeczni, tacy jak związki zawodowe lub organizacje pracodawców. Po konsultacji uaktualniona wersja założeń do projektu i OSR jest weryfikowana przez Stały Komitet Rady Ministrów. Założenia są przekazywane do dyskusji rządu. Po ich przyjęciu przez Radę Ministrów Rządowe Centrum Legislacji sporządza ostateczną wersję projektu ustawy. Następnie ukończony projekt ustawy przyjmowany jest przez rząd i kierowany do parlamentu.

Kluczową rolę w instytucjonalizacji OSR odgrywa Ministerstwo Gospodarki, szczególnie jednostka odpowiedzialna za reformę regulacji w Departamencie Regulacji Gospodarczych. Ministerstwo podejmuje odpowiedzialność za ogólną reformę regulacyjną, w tym ocenę wpływu, konsultacje, zmniejszenie obciążeń administracyjnych i uproszczenie - usunięcie

przepisów przestarzałych lub zbędnych. Promuje kulturę OSR i jest głównym motorem zmian w obrębie systemu OSR. Jest nie tylko autorem wytycznych OSR, ale także jako pierwsze wprowadziło metodologię OSR w wewnętrznej procedurze uprawnień regulacyjnych. Ponadto do końca 2007 r. z inicjatywy Ministerstwa Gospodarki przeprowadzono szkolenie na temat stosowania narzędzi oceny skutków regulacji. Szkolenie obejmowało 600 wybranych zaangażowanych urzędników, w tym pracowników departamentów analitycznych, którzy odpowiadają za analizę kosztów i korzyści proponowanych nowych regulacji. Do końca 2011 r. przeszkolono kolejne 3000 urzędników, w tym także grupę wiceministrów.

Szkolenia są przykładem wielu inicjatyw mających na celu udoskonalenie OSR i całego programu reform regulacji prawnych. Obejmują one stworzenie elektronicznej bazy danych na temat aplikacji OSR przygotowanych przez administrację. Baza danych będzie mieć podwójną rolę - po pierwsze będzie to przydatne narzędzie w procesie przygotowywania OSR, po drugie poprzez promowanie OSR wzmocni rangę tego instrumentu w administracji i wesprze publiczną debatę na temat jakości regulacji w Polsce.

Kolejna inicjatywa to audyt systemu OSR przygotowany wspólnie przez Ministerstwo Finansów, Kancelarię i Ministerstwo Gospodarki. Każdy system musi podlegać okresowej weryfikacji co do jego idei przewodnich i dotyczy to również kompleksowej oceny funkcjonowania i efektywności systemu OSR. Program „Lepsze prawo” zakłada również stworzenie systemu pilotażowego on-line konsultacji w ramach procesu kształtowania polityki w Ministerstwie Gospodarki.

Ważnym elementem profesjonalizacji będzie także wprowadzenie oceny skutków regulacji *ex post*. Celem oceny *ex post* będzie weryfikacja konkretnych kosztów i korzyści wynikających z przyjętych przepisów i sprawdzenie, czy analiza *ex ante* była słuszna.

Od 2002 r. do końca 2011 r. w Polsce obowiązywał system zgodny z Ordynacją nr 49 Rady Ministrów z 19 marca 2002 r. dotyczącą regulaminu wewnętrznego Rady Ministrów. Zgodnie z nią podsumowanie wyników OSR musi być dołączone w formie osobnej sekcji not wyjaśniających. Minimalne oświadczenie OSR powinno identyfikować strony, których dotyczy regulacja, przedstawiać wyniki konsultacji społecznych, określać wpływ regulacji na stan finansów publicznych, w tym budżetu centralnego i budżetów samorządów lokalnych, rynku pracy, wewnętrznej i zewnętrznej konkurencyjności, oraz wskazywać źródła finansowania, w szczególności tam, gdzie proponowane przepisy nakładają koszty na budżety centralny i lokalny. Struktura raportu końcowego OSR zgodnie z wytycznymi przygotowa-

nymi przez Ministerstwo Gospodarki powinna zawierać następujące elementy:

- ♦ analizę problemu z jego krótkim opisem;
- ♦ cel, efekty i uwarunkowania proponowanej regulacji, informacje uzupełniające na temat istniejących ram prawnych i uzasadnienie zmian wraz z oceną ryzyka;
- ♦ opcje z krótkim opisem dostępnych możliwości interwencji, w tym rezygnacji z interwencji publicznej oraz interwencji innej niż ustawodawcza;
- ♦ konsultację z krótkim opisem ich przeprowadzenia oraz sposobem uwzględnienia wyników konsultacji w ocenie skutków regulacji;
- ♦ kosztą i korzyści:
 - opis głównych interesariuszy, których dotyka dana regulacja;
 - przedstawienie szczegółowej analizy kosztów i korzyści wynikających z opcji wymienionych w punkcie 3 i przedstawionych w tabeli kosztów i korzyści dla podmiotów (tabela 2);
- ♦ realizację, wdrożenie, monitorowanie;
- ♦ rekomendacje z porównaniem całkowitych kosztów i korzyści różnych opcji i uzasadnieniem wybranej opcji;
- ♦ plan wdrożenia.

Tabela 2

Szczegółowa analiza kosztów i korzyści przyjmowanej regulacji

Wpływ regulacji na:	Pozytywny wpływ (ilościowy/jakościowy)	Negatywny wpływ (ilościowy/jakościowy)
Interesariuszy		
Finanse publiczne		
Rynek pracy		
Konkurencyjność i przedsiębiorczość		
Wpływ na Rozwój regionalny		
Wpływ na Środowisko		
Całkowite koszty i korzyści		

Celem analizy było sprawdzenie tego, w jakim stopniu uchwalone przez parlament akty normatywne spełniają wymogi Regulaminu Rady Ministrów oraz wytycznych dotyczących oceny skutków regulacji (2006). Krótka charakterystyka analizowanych dokumentów została zaprezentowana w tabeli 3.

Tabela 3

**Charakterystyka projektów ustaw uchwalonych przez Sejm
w pierwszym kwartale 2010 r.**

	Liczba projektów ustaw	Inicjator aktu prawnego			
		Rząd	Grupa posłów	Senat	Prezydent
Zmieniane akty prawne	63	35	24	3	1
Nowe projekty	6	6	0	0	0
Suma	69	41	24	3	1
Liczba dołączonych OSR	44	41	3	0	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie 69 aktów prawnych.

Wskazywane we wcześniejszych opracowaniach nieścisłości aktualne były także w 2010 r. Największym problemem był brak OSR dołączanych do projektów ustaw zgłaszanych przez parlamentarzystów i prezydenta. Obowiązek posiadania OSR nie dotyczył bowiem propozycji posłów. Z tabeli 3 wynika, że spośród 24 propozycji inicjowanych przez posłów do Parlamentu Europejskiego tylko 3 miały coś w rodzaju memorandum OSR oprócz regularnych uzasadnień.

Wprawdzie wszystkie akty prawne zgłoszone przez rząd posiadały OSR, to jednak ich jakość pozostawiała wiele do życzenia. Po pierwsze, jak pokazano w tabeli 4, oprócz dwóch nowych inicjatyw ustawodawczych pochodzących z Ministerstwa Gospodarki żadna z OSR nie miało opisu problemu. Mniej niż połowa badanych OSR wskazywało na cele projektowanych rozporządzeń. Analiza opcji była wyjątkiem, a alternatywy było rzadko porównywane. Tylko w dwóch przypadkach OSR zawierało omówienie różnych wariantów rozwiązania problemu. Ponadto możliwość powstrzymania się od regulacji, samoregulacji i współregulacji rzadko była uwzględniana w alternatywnych opcjach. Oświadczenia OSR zwykle identyfikują strony dotknięte przez nowy wniosek (89% przypadków) i obecne konsultacje mechanizmów przedstawionych (84%). Ta ostatnia kwestia jest nadal kontrowersyjna i stanowi przedmiot wielu krytycznych opinii.

Tabela 4

Liczba OSR zawierających opis w danej sekcji

	Liczba OSR	% wszystkich OSR
Analiza problemu	2	5
Cel regulacji	19	43
Opcje	3	7
Konsultacje	37	84
Podmioty, na które oddziałuje regulacja	39	89
Finanse publiczne	24	55
Rynek pracy	13	30
Konkurencyjność i przedsiębiorczość	14	32
Wpływ na rozwój regionalny	13	30
Wpływ na środowisko naturalne	4	9
Całkowite koszty i korzyści	4	9

Źródło: własne opracowanie na podstawie 44 OSR dołączonych do projektów ustaw.

Koszty nowych przepisów były rzadko oszacowane. Spośród 44 dokumentów OSR tylko w 24 oszacowano koszty. Ponadto koszty i korzyści prawie nigdy nie są porównywane. To krótkie zestawienie analizowanych dokumentów potwierdza stopniową poprawę dokonywanej oceny skutków regulacji, która w sumie jest nadal dość często traktowana w sposób bardzo formalny.

Pierwszeństwo prawa i legalistyczne nastawienie administracji publicznej jest prawdopodobnie pierwszą przeszkodą, aby skutecznie dokonać instytucjonalizacji praktyk OSR. Świadczą o tym również zmiany, jakie zaszły pod koniec 2011 r. W grudniu 2011 r. rząd przyjął uchwałę nr 214, przewidującą wprowadzenie tzw. testu regulacyjnego, który obejmuje *wstępną analizę ekonomiczną, finansową i społeczną, (...) oszacowanie obciążeń regulacyjnych, porównanie z rozwiązaniami przyjętymi w innych krajach, wskazanie osoby odpowiedzialnej za projekt*. Test regulacyjny ma stanowić pierwszy krok w celu zweryfikowania, czy dany problem musi być rozwiązany za pomocą nowej inicjatywy legislacyjnej. W nowym modelu szczegółowy OSR ma być przygotowywany na etapie tworzenia projektów ustaw. Jednak wstępna analiza ekspertów wskazuje, że ta formuła jest niejasna, a dokonywana analiza może być mniej rozbudowana i jeszcze bardziej powierzchowna¹.

¹ <http://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onejcie/grozi-nam-fala-rzadowych-bubli-obawy-sa-uzasadnione,1,5010079,wiadomosc.html>.

Wnioski

Ekspertsi podkreślają, że OSR powinna być w pełni zintegrowanym narzędziem procesu kształtowania polityki. Najbardziej podstawowym wyzwaniem dla systemu OSR jest włączenie dokonywanych analiz w proces kształtowania polityk. Podejście cechujące OSR musi towarzyszyć wszelkim działaniom od początku, gdy istnieje autentyczne zainteresowanie identyfikacją optymalnego podejścia i okazją do rozważenia rozwiązań alternatywnych dla nowych regulacji (OECD 2009).

Efektywny model OSR skutkuje optymalnymi decyzjami i oszczędnym gospodarowaniem publicznymi środkami. Jest to niezmiernie istotne w dobie kryzysu ekonomicznego. OSR stanowi skuteczne narzędzie, które stosowane prawidłowo, może przynieść oszczędności w wydatkowaniu środków publicznych. Efektywność osiągamy albo przez lepszą alokację dostępnych środków, albo przez powstrzymanie się od działań, których potencjalne koszty przewyższają korzyści.

Niestety, obecnie OSR w Polsce, jak przedstawiono w sprawozdaniu OSR, nie może być traktowana jako cenne źródło doświadczeń z polityki i istotny element procesu politycznego. W wielu przypadkach polska administracja przeprowadza OSR, która jest stosunkowo ograniczona pod względem głębokości i zakresu. Poziom szczegółowości oceny nie jest więc zadowolający. Prezentacja wyników OSR rzadko jest kompleksowa, co zmniejsza przydatność w ogólnej analizie. Politycy postrzegają OSR jako dodatkową pracę, którą administracja musi wykonać - *add on* na końcu procesu, a nie jako nowoczesne, oparte na dowodach narzędzie, aby pomóc decydującym wybrać najlepsze warianty polityki.

Z drugiej strony pojawiły się sygnały mówiące o możliwości przełamania tego podejścia. Nowa strategia regulacyjna uwzględnia korzystne podejście urzędników, zwłaszcza przedstawicieli Ministerstwa Gospodarki oraz Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, do osadzenia OSR w procesie politycznym. Wyzwaniem jest zapewnienie przejrzystości i skutecznych mechanizmów konsultacyjnych, co jest niezbędne dla utrzymania wiarygodności i legitymizacji rządowych decyzji regulacyjnych.

Bardzo ważnym elementem oceny skutków regulacji są konsultacje, które zaleca się możliwie na najwcześniejszym etapie (wybór opcji rozwiązywania problemów). Jak pokazuje praktyka, konsultacje społeczne zwykle odbywają się równoległe do uzgodnień międzyresortowych. Według Ministerstwa Gospodarki z sondażu wynika, że w prawie wszystkich (95%) przypadkach organy regulacyjne konsultują akty prawne, ale bardzo rzadko w początkowym etapie (Ministerstwo Gospodarki 2007).

Następną problematyczną kwestią w procesie konsultacji jest zapewnienie wystarczającej ilości czasu, by wszystkie podmioty mogły zapoznać się z problemem, udzielić odpowiedzi i przekazać uzasadnienie dla określonych stanowisk. Zarówno organizacje obywatelskie, jak i firmy w dalszym ciągu narzekają na zbyt mało czasu na konsultacje i nieadekwatną reakcję rządu (Bodnar 2009).

Zaprezentowany rozwój systemu OSR w Polsce jest dynamiczny i będzie kontynuowany w latach następnych. Plany poprawy OSR są bardzo obiecujące. Weryfikacji wymaga wprowadzenie testu regulacyjnego, chociaż największym wyzwaniem będzie właściwa realizacja i podnoszenie świadomości wśród polityków.

**THE ROLE OF REGULATORY IMPACT ASSESSEMENT
IN THE TIME OF ECONOMIC CRISIS
EXPERIENCE OF POLISH ADMINISTRATION**

Key words:

governance, public management, evaluation, regulatory practices and public policies

Summary

The paper provides an overview of Regulatory Impact Assessment (RIA) practice in Poland. It highlights the importance of RIA in the period of economic crisis. The paper is based on analysis of documents referring to RIA reform in Poland, interviews with key government officials engaged in building the RIA system as well as screening the bills passed by Polish Parliament in 2009 and 2010. It starts with methodological remarks on evaluation of Regulatory Impact Assessment. Next section briefly describes the evolution of the RIA in Polish administration and analysis of RIA statements screening. The paper clearly confirms Poland's advancement in having the legal framework for RIA and gradual shift to incorporate it in legislation procedure. However, RIA still not commonly perceived as an essential element of the whole system of policy making in Poland and tool for improvement policy design and coherence.

Bibliografia

- Bodnar A. et al. (2009), *Partycypacja obywatelska w procesie stanowienia prawa. List do Premiera*.
- Goetz K.H., Zubek R. (2005), *Stanowienie prawa w Polsce – reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa. Sprawne Państwo*, Warszawa.
- Milligan E. (2003), *Using RIA as a Tool in Regulatory Consultations and Communications Notes for a Presentation, REGULATORY GOVERNANCE INITIATIVE IN SOUTH EAST EUROPE, Seminar on the Use of Regulatory Impact Analysis to Foster Economic Efficiency and Policy Coherence, An OECD Regional Flagship Initiative 23 - 24 JANUARY 2003, SOFIA, BULGARIA*, www.oecd.org/dataoecd/27/57/2494614.pdf
- Ministerstwo Gospodarki (2010), „Lepsze Prawo”, Program Reformy Regulacji 2010-2011.
- Ministerstwo Gospodarki (2007), Raport z wyników konsultacji dotyczących zasięgnięcia opinii zainteresowanych stron w procesie oceny skutków regulacji.
- Ministerstwo Gospodarki (2009), Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych.
- Ministerstwo Gospodarki (2006), Wytoczne do oceny skutków regulacji w Polsce.
- OECD (2009), *Reviews of Regulatory Reforms, Regulatory Impact Analysis, A tool for Policy Coherence*, Paris: OECD.
- Pollitt C., Thiel van S., Homburg V. (2007), *The New Public Management in Europe. Adaptation and Alternatives*, Houndsmills.
- Zubek R. (2007), *Measuring the Quality of Regulatory Impact Assessments in Poland 2002-2003*, [w:] *Strategic Policy Making in Central and Eastern Europe*, red. M. Brusis, K. Staronova, R. Zubek, Bratysława: NISPACE.

Akty prawne

- Uchwała Rady Ministrów nr 49 z 19 marca 2002 r. Regulamin pracy Rady Ministrów.
- Uchwała Rady Ministrów nr 214 z 6 grudnia 2011 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów.

Małgorzata Perzanowska,
Marta Rękawek-Pachwicewicz*

Kryzys wartości etycznych i jego wpływ na sprawność działania administracji w dobie kryzysu ekonomicznego

SŁOWA KLUCZOWE:

kryzys, wartości, system wartości, wartości uniwersalne, kryzys wartości etycznych, etyka zawodowa, infrastruktura etyczna, indywidualna odpowiedzialność urzędników i funkcjonariuszy publicznych, nowa etyka odpowiedzialności

STRESZCZENIE

W niniejszym opracowaniu autorki skoncentrowały się na analizie roli i znaczenia etyki w administracji w połączeniu z uwarunkowaniami wynikającymi z kryzysu wartości etycznych na tle procesów globalizacyjnych oraz wpływu tych czynników na jakość świadczonych usług w administracji publicznej. Uznały, że są to zjawiska interesujące, wymagające głębszej analizy. Aby dokonać analizy tematu, zdefiniowały niezbędne pojęcia, takie jak kryzys, i postawiły jednocześnie pytania: jak przejawia się kryzys wartości etycznych w administracji publicznej i na czym on polega? Jacy są uczestnicy tego kryzysu? Jakże są źródła kryzysu, czym spowodowane? Następnie sformułowały tezę, że istnieją pewne podstawowe wartości uniwersalne, wspólne dla wszystkich ludzi. Cechy te są wspólne zatem dla wszystkich funkcjonariuszy publicznych, niezależnie od kraju, gdzie wypełnia się obowiązki. W dalszej części autorki odkryły, że oprócz wspólnych wartości istnieją też wspólne wyzwania administracji XXI w. W związku z coraz nowszymi zadaniami stawianymi współczesnej administracji zaostrzyły się kry-

* Dr Małgorzata Perzanowska (†), dr Marta Rękawek-Pachwicewicz - Wyższa Szkoła Administracji Publicznej im. Stanisława Staszica w Białymstoku.

teria oczekiwanych zachowań i jakości działań. Goraz częściej znaczenia nabiera indywidualna odpowiedzialność funkcjonariuszy publicznych, natomiast znajomość zasad etyki i odpowiedzialności zawodowej urzędników przekłada się na jakość usług świadczonych przez administrację publiczną i społeczny odbiór pracy funkcjonariuszy publicznych.

Autorki podkreśliły, że sprawność pracy administracji oznacza, że ma ona nie tylko działać sprężysto i elastycznie, szybko i profesjonalnie, ale zarazem odznaczać się dużą etycznością. Nie można przecież stawiać znaku równości między wydajnością pracy w administracji publicznej i wydajnością np. pracy w przedsiębiorstwie, nie można też identycznie oceniać sektora publicznego i prywatnego w ocenie jakości ich działań. Sektor publiczny jest bardzo czuły na kryzys wartości, co zmusza do etycznego postępowania w służbie publicznej, do poszukiwania sposobów zaspokojenia etycznych potrzeb, mających na celu wzmocnienie zdolności systemowych.

Wstęp

Autorki niniejszej publikacji rozważania swe skoncentrowały na analizie etycznej postawy urzędnika administracji publicznej w globalizującej się rzeczywistości, z uwagi na to, że rola i znaczenie etyki w administracji są od dłuższego czasu przedmiotem ich zainteresowań. Temat ten w połączeniu z ukierunkowaniem globalizacji na jakość świadczonych usług w administracji publicznej jest tym bardziej interesujący. Nikt bowiem nie kwestionuje potrzeby odwoływania się do uniwersalnych zasad określających postawę funkcjonariusza publicznego wobec państwa i społeczeństwa. To wydaje się bezsporne. Problemem pozostaje natomiast forma i sposób ogłoszenia reguł postępowania oraz możliwości egzekwowania w przypadku ich naruszenia.

1. Kryzys wartości etycznych – pojęcia, źródła i skutki

Wyjść należy od rozumienia terminu „kryzys” – pochodzi on z greckiego *krisis* i oznacza, w sensie ogólnym, wybór, decydowanie, zmaganie się, walkę, w której konieczne jest działanie pod presją czasu. Definicję kryzysu formułuje także Ryszard Wróblewski (Wróblewski 1998): kryzys (sytuacja kryzysowa) jest kulminacją konfliktów w różnych dziedzinach życia społecznego. Konflikty są wszechobecne, nieuniknione, tkwią bowiem w strukturze społeczeństwa. Kryzys oznacza rozwój wydarzeń wewnętrznych lub zewnętrznych stanowiących bezpośrednie zagrożenie żywotnych interesów społeczeństwa (państwa) i następujących tak szybko, że wymuszają one na władzach politycznych natychmiastowe podjęcie nadzwyczajnych działań. Na podstawie ww. źródeł kryzys to:

- ♦ punkt zwrotny do zmiany na lepsze lub gorsze;

- ◆ znaczące emocjonalne zdarzenie lub radykalna zmiana statusu w życiu człowieka;
- ◆ chwila, gdy decyduje się, czy dana sprawa lub działanie będzie postępować dalej, ulegnie modyfikacji czy też zostanie zakończone;
- ◆ stan cierpienia z towarzyszącymi uczuciami zagrożenia i lęku, przeżywanymi w związku z wyżej wymienionymi zdarzeniami.

Powstają więc pytania: jak przejawia się kryzys wartości etycznych w administracji publicznej, na czym on polega? Jacy są uczestnicy tego kryzysu? Jakie są źródła kryzysu, czym spowodowane?

By móc rozpocząć analizę, należy odwołać się do zdefiniowania wartości. To przedmioty i przekonania determinujące względnie podobne przeżycia psychiczne i działania jednostek. W rozumieniu kulturowym wartości to powszechnie pożądane w społeczeństwie przedmioty o symbolicznym charakterze oraz powszechnie akceptowane sądy egzystencjonalno-normatywne (orientacje wartościujące). System wartości zaś to zespół wartości uporządkowany według stopnia ważności. Bardzo interesujący jest fakt, że do ujawnienia hierarchii wartości dochodzi najczęściej w sytuacji konfliktowej, gdy konieczne są wybór i rezygnacja z danych wartości. To stwierdzenie jest ważne dla analizy problematyki konfliktu wartości w administracji publicznej. Dlaczego? Otóż sugeruje pewne konsekwentne przemyślenia. Zanim kryzys wartości nastąpi, po pierwsze, mamy już istniejące i funkcjonujące pewne wartości, czy też system wartości. Po drugie, hierarchia tych wartości ujawnia się najczęściej podczas sytuacji konfliktowej. Wszystko wskazuje na to, że przy bardzo stabilnym porządku instytucjonalno-prawno-proceduralnym w demokratycznym państwie prawa mamy do czynienia z pełnym katalogiem wartości przewidzianych dla jednostki. Każda jednostka dokonuje licznych wyborów. Prawdą jest też to, że łatwiej jej odnaleźć się w świecie wartości państwa, w którym żyje, jeżeli państwo to wypełnia w wystarczającym zakresie swoje funkcje wobec jednostki. To właśnie od stopnia zadowolenia z zaspokojenia potrzeb jednostki zależne są jej dalsze wybory, te etyczne lub nieetyczne, w wielu sferach życia, takich jak np.: służba zdrowia, edukacja, zarobki, poziom życia. To te parametry, które są ściśle związane z życiem osobistym, zawodowym, wystawiają jednostkę na próbę, gdy może poprawić swoją sytuację osobistą, podejmując na przykład nieetyczną decyzję. Po trzecie, nasuwa się jeszcze jeden wniosek – skoro najczęściej w sytuacjach kryzysowych ujawnia się hierarchia wartości, to znaczy, że czasami kryzys jest momentem zwrotnym. Może on zatem przynieść wiele istotnych informacji, np. na ile jednostka identyfikuje się z wartościami miejsca pracy, środowiska czy grupy zawodowej. Po czwarte,

należy podkreślić znaczenie zależności kondycji państwa (stopnia rozwoju ekonomicznego), poziomu rozwoju partycypacji społecznej (w kontekście chociażby odpowiedzialności) czy też stopnia edukacji i wrażliwości społecznej. Wartości pełnią funkcję kryteriów wyboru dążeń ogólnospołecznych, są standardem integracji jednostki ze społeczeństwem, z państwem oraz różnicują społeczną sferę osobowości ludzkiej. Przynależność zatem jednostki do określonej zbiorowości społecznej determinuje bardzo często przyjęcie pewnego katalogu wartości i jego przestrzegania (etyka zawodowa). Poprzez pielęgnowanie przez jakiś czas pewnych wartości w danym środowisku społecznym tworzy się etos. Według Maxa Schelera wartości są obiektywne i normatywne (zobowiązują moralnie). Scheler przeciwstawia się subiektywnemu pojmowaniu wartości i wprowadza rozróżnienie pomiędzy wartościami i etosem. Etos to sfera wartości tworzona i uznawana przez tego oto konkretnego człowieka (lub grupę ludzi, pewną kulturę) – jest subiektywna i może być diametralnie różna od sfery obiektywnej.

W warunkach szybkich przemian społecznych, politycznych i ekonomicznych rozwijają się nowe wartości, a dotychczas istniejące zyskują nowy profil lub podlegają procesom destabilizacji. Zmieniają się nie tylko pojedyncze wartości, ale także całe systemy wartości.

Nasuwa się wobec tego pytanie: czy wszystkie wartości są zmienne, zdeterminowane przez aktualne, społeczno-ekonomiczne warunki życia, czy istnieją wartości trwałe, ogólnoludzkie, ponadczasowe, uniwersalne?

Z całą pewnością można odpowiedzieć, że tak. Wydaje się, że takimi wartościami są w europejskim kręgu kulturowym wartości chrześcijańskie, ponieważ wyrosły ze zrozumienia natury człowieka, a nie jedynie z wiary. Dają one rękojmię normalności i przetrwania życia, co istotnie podnosi ich znaczenie wśród wszystkich pozostałych wartości. Są podstawowym stymulatorem rozwoju umysłowego, kulturowego, społecznego i moralnego ludzkości. Ich akceptacja zapobiega i przeciwdziała dehumanizacji różnych dziedzin życia, występowaniu zjawisk patologii społecznej, groźbie zagłady atomowej lub ekologicznej. Do podstawowych wartości uniwersalnych zalicza się: prawo do życia, pokój, tolerancję, wolność, prawdę, sprawiedliwość, miłość. Życie zajmuje centralne miejsce w całości kształcie dóbr posiadanych przez człowieka. Prawo do życia dotyczy biologicznego istnienia oraz nienaruszalności organizmu. Wiąże się ono nierozdzielnie z potrzebą zachowania pokoju jako warunku nie tylko pomyślnego rozwoju, lecz również biologicznego przetrwania gatunku ludzkiego. Poszanowanie życia to nie tylko troska o zdrowie i biologiczne istnienie innych ludzi, lecz również poszanowanie ich godności przejawiające się w tolerancyjnym nastawieniu wobec ich przekonań, poglądów i sposobów życia. Tolerancja wymaga, aby człowieka akceptującego poglądy odmienne od własnych nie

traktować jak wroga, lecz starać się zrozumieć i uszanować jego racje. Do wartości ogólnoludzkich należy również prawda. Jest ona wartością, dzięki której człowiek zachowuje swoją osobową integralność, bez prawdy ginie lub się degeneruje. Prawda jest fundamentem wolności, warunkuje uzyskanie wewnętrznej wolności. Wartością ogólnoludzką jest również sprawiedliwość. Najważniejszą wartością jest miłość, ponieważ ogniskuje w sobie wszystkie inne wartości¹.

Teraz, gdy granice nie stanowią już bariery, globalizacja jest wyzwaniem dla ludzkiego rozumienia, myślenia i działania - musimy wybiegać myślami w przyszłość i tę przyszłość kształtować. Kryzys kultury, orientacji i tożsamości dotyczący ludzi, którzy uczestniczą w procesie przemiany społeczeństwa przemysłowego w usługowe, stwarza społeczeństwo korzystające swobodnie z technologii, a nowoczesne sposoby komunikacji kształtują nową świadomość, nowe zachowania i wyobrażenia o wartościach. Świat przeszedł głęboką i szybką przemianę, która w zawrotnym tempie zmieniła życie jednostki. Wolfgang Frühwald (Frühwald 2007) twierdził, że nasze doświadczenia zmieniają się z szybkością, która zdaje się siłą wypychać nas z historii. Prawdziwe wydaje się opisywane przez niego poczucie czasu jako prądu, który porywa nas i niesie w przód. Bardzo potrzebujemy nowych idei i dróg prowadzących do wspólnej orientacji duchowej. Mamy więc tablice wartości egalitarnych sygnowane przez takie hasła, jak równość i sprawiedliwość społeczna. Nie kłócą się one absolutnie z tablicą wartości liberalnych, takich jak: postęp, rozwój i efektywność. Oba systemy wypierają się wzajemnie z przestrzeni społecznej, nie dając się razem realizować. Przemiany cywilizacyjne niosą bez wątplenia pozytywne zmiany związane z procesem integracji i globalizacji. Prowadzi to do zanikania podziałów, tworzenia i kształtowania się jedności dążeń i wysiłków społecznych na rzecz realizowania określonych celów, budzenia się międzyludzkiej solidarności wyrażającej się we wzroście wrażliwości na ogólnoludzkie potrzeby. Świadomie lub intuicyjnie ludzie dążą do odzyskania utraconego stanu równowagi i harmonii w życiu, do możliwej teraz w skali świata integracji różnych aspektów życia. W tym kontekście problematyka kadr w administracji, ich formułowania, funkcjonowania i doskonalenia zajmuje ważne miejsce.

¹ A. Majocho-Fryszak: www.edukacja.edux.pl/p-252-hierarchia-wartosci-w-zyciu-czlowieka.php.

2. Pozycja urzędników administracji publicznej w nowoczesnym społeczeństwie

W związku z coraz nowszymi zadaniami stawianymi administracji XXI w., a tym samym jej pracownikom, zaostrzyły się kryteria oczekiwanych zachowań i jakości działań. Coraz częściej nabiera na znaczeniu indywidualna odpowiedzialność urzędników i funkcjonariuszy publicznych. Znajomość zasad etyki i odpowiedzialności zawodowej urzędników przekłada się na jakość usług świadczonych przez administrację publiczną i społeczny odbiór pracy funkcjonariuszy publicznych. Ograniczona skuteczność, rosnące koszty działania, brak zaufania ze strony społeczeństwa to niektóre z konsekwencji nieetycznego postępowania i braku wiedzy na temat odpowiedzialności za błędy w pracy urzędniczej.

Nierozłącznym elementem prawidłowego funkcjonowania administracji publicznej są zatrudnieni w jej strukturach pracownicy. Bezuszyteczne stają się wprowadzane zmiany systemowe, nowoczesne urządzenia techniczne, jeżeli brakuje przygotowanej i kompetentnej kadry, która rozumie swoją rolę, zna uprawnienia i zakres odpowiedzialności. Pracownicy administracji publicznej powinni posiadać pewne cechy gwarantujące właściwe wykonywanie przez nich zadań. Do tych zasadniczych wartości należą m.in.: profesjonalizm, rzetelność, bezstronność, neutralność polityczna (w służbie cywilnej), godne zachowanie czy działania zgodne z literą obowiązującego prawa.

W dobie kryzysu wartości, jaki dotyka niemalże każdy sektor, w dobie postępu technologicznego i społecznej transformacji poszukuje się nowych sposobów motywacji w pełnieniu zawodowej misji. Dzieje się tak może dlatego, że wraz z rosnącymi potrzebami, jakie odczuwamy, mnożą się też pokusy, poszerzyła się sfera możliwości dokonywania wyborów. Prawdziwą sztuką jest umiejętność dokonywania etycznych rozstrzygnięć w administracji. Administracja publiczna stanęła przed wieloma nowymi wyzwaniami. Poza koniecznością borykania się z różnymi cięciami budżetowymi ludzie kierujący organizacjami publicznymi muszą sobie jakoś radzić z obniżającym się morale podwładnych oraz niechęcią polityków i szerokiej publiczności. Można utrzymywać, że zmiany w administracji publicznej nie nadążają za tymi dokonującymi się w życiu współczesnych społeczeństw. Lata dziewięćdziesiąte przekonały nas, że zarządzanie sprawami publicznymi wymaga nie tylko wysokich kompetencji, lecz także zgoła wyjątkowej cierpliwości. Jednakże konieczne jest głębokie przekonanie, że jakość życia we współczesnych społeczeństwach może ulec poprawie dzięki zbiorowemu wysiłkowi.

Zmienia się świat, zmienia się sposób rządzenia, musi się zatem zmienić i administracja publiczna. Filozofowie piszący o idealnych państwach, zarówno ci średniowieczni, jak i starożytni, byli świadomi tej rozbieżności między teorią a praktyką. Już Machiavelli uważał, że jest rzeczą bardziej odpowiednią iść za prawdą zgodną z rzeczywistością (*realita fattuale*) niż za jej wyobrażeniem (por. Machiavelli 1972). Problem polega na m.in. na przyczynach i metodach jego reformowania i zmieniania.

Równocześnie należy zauważyć, że rację miał ten, kto powiedział, że *najtańszym sposobem dokonywania zmian jest powstrzymanie się od popełniania błędów, które wcześniej popełnili inni* (tamże, s. 276). Dlatego właśnie tak ważne wydaje się wspólne wyciąganie pewnych zasadnych wniosków oraz wspólne przekazywanie refleksji z rezultatów. Współczesne cywilizowane kraje łączy nie tylko zgodność co do tego, że urząd nie kłamie, urząd nie oszukuje, urząd gra uczciwie, urząd dotrzymuje danego słowa itd.

Rozwój społeczno-gospodarczy świata zachodniego, jak również burzliwe przemiany w Europie Środkowo-Wschodniej dają do zrozumienia, że procesy zarządzania i administrowania stają się coraz trudniejsze, bardziej złożone. Potrzeba innowacji sama wychodzi na światło dzienne. W epoce dążeń do uniwersalizacji i globalizacji oraz integracji europejskiej należy sądzić, że nadchodzące lata upłyną na wzajemnym poszukiwaniu lepszych rozwiązań. Polska w dobie szybkiej transformacji prawno-institutionalnej narażona jest na wiele nieprawidłowości. Na tle mnożących się głosów o kryzysie administracji we współczesnym świecie poszukuje się metod, bliższych kontaktów pomiędzy administracją a obywatelem. Nie jest to zadanie łatwe, zważywszy na coraz to większy zakres wymagań pod adresem administracji i zarazem redukcję nakładów na jej utrzymanie. Służebna rola administracji wobec społeczeństwa niesie wiele dylematów. Jawność i przejrzystość życia publicznego jest dzisiaj uznawana za jedną z istotnych wartości demokracji umożliwiających praktyczne realizowanie praw obywatelskich i zasady równości szans, uczciwego i bezstronnego państwa działającego na rzecz dobra ogółu. Administracja publiczna stanowi niewątpliwie obszerną dziedzinę działań celowych, w związku z czym ogromnego znaczenia nabiera prawidłowa struktura celów, a także procesy działań, które są możliwe dzięki elastycznym, nowoczesnym strukturom aparatu administracji, oraz kierownictwo w administracji, cała polityka kadrowa i procesy decyzyjne, masowo występujące w administracji w postaci decyzji administracyjnych czy gospodarczych etc. Rozumienie etyki służby publicznej obejmuje sprawy związane z rzetelnym sprawowaniem obowiązków przez osoby pełniące funkcje publiczne, kierowanie się pewnymi zasadami etyczno-moralno-obyczajowymi gwarantującymi uczciwe i obiektywne dokonywanie wyborów podczas wypełniania obowiązków. To jakby

napelnianie coraz to pełniejszego *dzbanka sumieniem, rozsądkiem i profesjonalizmem, a także ogromnym poczuciem obowiązku wobec państwa*. Wydaje się słuszne to spostrzeżenie Danuty Łukasz, że w epoce zanikania ostrej konfrontacji ideologicznej oraz postępującej profesjonalizacji polityki coraz bardziej liczy się przyzwoite i uczciwe wykonywanie codziennych obowiązków, traktowane w kategoriach etyki zawodowej. Opinia społeczna zaś, wspomagana i inspirowana przez media, domaga się od osób publicznych przestrzegania najwyższych standardów moralnych i etycznych².

3. Etyka a zarządzanie publiczne w sytuacji kryzysu

Nie ma chyba wątpliwości, że obecnie coraz częściej i wyraźniej liczy się jakość i skuteczność zarządzania sprawami publicznymi (por. Rabska 2003). I to właśnie administracja publiczna odgrywać będzie decydującą rolę w procesie dalszej integracji europejskiej. Prawo do dobrej administracji zagwarantowane niejako w Karcie podstawowych praw Unii Europejskiej w art. 1³ dotyczy „efektywnej administracji”. Chodzi nie tylko o to, by administracja była aktywna i skutecznie stosowała prawo, realizując określone interesy ogólne, ale nade wszystko o możliwość wyegzekwowania spełnienia przez administrację zadań w drodze demokratycznej kontroli. Z tym skutecznym egzekwowaniem odpowiedzialności za wykonywanie zadań przez pracowników administracji publicznej wiążą się oczekiwania wszystkich obywateli. Z tymi nadziejami na lepszą, skuteczniejszą i efektywniejszą pracę (Bugdol 2003a) współdziałają wymogi integracyjne i dzięki temu może nastąpić przyspieszenie podnoszenia nie tylko poziomu zarządzania (por. Bugdol 2003b) i sprawności instytucji publicznych, ale i standardów jakości ich usług (por. Bugdol 2003a; Michoński, Nowak-Far 2003).

Znawcy administracji publicznej twierdzą, że jej reformowanie jest nigdy niekończącym się zajęciem⁴, dlatego też należy liczyć się z ciężką pracą popartą doświadczeniem i wciąż nowo zdobywaną wiedzą. Adminis-

² D. Łukasz, *Etyka parlamentarna*, <http://biurose.sejm.gov.pl/teksty/i-549.htm>.

³ Art. 1 Karty podstawowych praw Unii Europejskiej: „Każda osoba ma prawo do tego, aby jej sprawy były załatwiane przez instytucje i organy Unii bezstronnie, rzetelnie i w rozsądnym terminie”.

⁴ Pozwala się o tym przekonać wydana w 1996 r., nakładem wydawnictwa Prentice Hall/ Harvester Wheatsheaf, książka pod redakcją Normanna Flynna i Franza Strehla: *Public Sector Management in Europe*. Książka jest przeglądem rozwiązań instytucjonalnych w siedmiu państwach Europy Zachodniej. Dotyczy także reform, które kraje te podejmowały w latach 80. i 90. XX w. w celu usprawnienia sektora publicznego oraz uczynienia go bardziej przejrzystym i przyjaznym dla obywatela. Omawiane państwa to: Szwecja, Wielka Brytania, Holandia, Francja, Niemcy, Austria i Szwajcaria.

tracja publiczna jest siłą znaczącą w rozwoju cywilizacyjnym, nieobojętną dla kierunku i tempa przemian, oraz aparatem wykonawczym państwa, a więc jego narzędziem. Jej struktura, organizacja i sposób działania muszą więc być wynikiem określenia celów, jakim ma służyć, i charakteru zadań, które ma wykonywać. W związku z tym może być oceniana przede wszystkim w kategoriach pragmatycznych.

Poszukujemy wciąż nowych wzorców, stabilnych autorytetów i niezmiennych systemów wartości. Zaczynamy kreować wizerunek Europejczyka XXI w. i przysposabiać życiu zawodowemu pracownika służb publicznych. Konieczne są: mocny kręgosłup moralny, jasna wizja etycznej drogi zawodowej, transparentność działań i sztuka radzenia sobie z dylematami (także moralnymi, etycznymi). Właśnie dlatego, aby skuteczne działanie nie stało się skutecznym szkodzeniem, by wartości istotne nie były poświęcane na rzecz tylko zaspokajania własnych ambicji, indywidualnych potrzeb, potrzebna jest także umiejętność rozróżniania tych istotnych wartości i konsekwentnego z tym rozróżnieniem działania. Ostatecznie o rządzeniu państwem, o jego rozwoju, sukcesach decydują ludzie, którzy sprawują rządy. To ich system wartości, indywidualne katalogi hierarchii tych wartości, przekonania mają odzwierciedlenie w treści ich decyzji, rozstrzygnięć. Warto więc nauczyć się dostrzegać niebagatelną wagę i znaczenie pewnych niematerialnych wartości w życiu zawodowym osób sprawujących funkcje publiczne i traktować etyczne predyspozycje do wykonywania tegoż zawodu jako wymóg nieodzowny. Dlatego tak ważne jest kształtowanie etycznych postaw społecznych, negacja patologicznych zachowań, by wykreować krytyczną masę społeczną, z której będą przecież wywodzić się przyszli pracownicy administracji publicznej, politycy.

Europejczyk to człowiek o osobowości uformowanej przez czynniki historyczne, religijne, geopolityczne. Wzajemne przenikanie się wartości zaowocowało wykreowaniem się różnorodnych osobowości. Przyjmując tezę, że poprzez jednoczesne odkrywanie podobieństw i różnic uczymy się siebie poznawać i akceptować, rozsądne wydaje się przyjęcie za prawdę tego, iż narody łączą się nie tylko przez to, co je do siebie upodabnia, ale przez to, co je od siebie różni. Wykazując zatem inność i odrębność, czasami i wyższość, budujemy poprzez przeciwieństwa naszą tożsamość, pokierowanie entuzjazmem odkrywania „obcości”. Słusznym wydaje się również bronienie stanowiska, że każdy z nas należy do wielu kultur jednocześnie i nigdy ten proces poznawczy nie jest skończony. Wobec tego poprzez akceptowanie swojej „wielorakości” powinniśmy lepiej i łatwiej akceptować innych. W obliczu tych stwierdzeń chcemy urzędnika XXI w. - uduchowionego światłego profesjonalistę, człowieka rozsądnego, o stabilnym systemie wartości, reagującego na łamanie prawa i wszelkie niepra-

widłości, otwartego na jutro tolerancyjnego Europejczyka, ale niepozbawionego wiedzy o przeszłości, która pozwoli mu na kreowanie lepszej przyszłości.

Czy jednak normy etyczne są zależne od czasu, czy też sytuacji, w której znajduje się dana społeczność, czy stanowią zespół niezmiennych wartości? Czy coś, co wydaje się zasadne, słuszne i zgodne z prawem w danej przestrzeni czasowej, pozostanie aktualne wraz z upływem czasu?

Normy regulujące wzajemne powinności i zachowania leżą w ustanowionym przez państwo prawie, tworząc tym samym ład społeczny. Jednak praktyka codziennego życia zmusza do wyborów etycznych, często bardzo trudnych, stawiając człowieka w sytuacji konfliktu wartości. Etyka dysponuje całym katalogiem standardów etycznych i możliwości wyboru zachowań etycznych, mimo to dokonanie właściwego wyboru z punktu widzenia etyki nie jest łatwe. Wynika to z dużej niespójności formy, oderwania od kontekstu kulturowego, niejednoznacznych reguł w nim panujących, niedostosowanych do nieustająco zmieniającej się rzeczywistości. Wobec tak ujętych zagadnień możemy mieć do czynienia z sytuacjami, w których jednostka może zdecydować się na postępowanie formalnie sprzeczne z prawem, ale zgodne z etyką.

Czy system polityczny determinuje zmianę systemu norm pozaprawnych? Czy decyzja urzędnika może być sprawiedliwa? Chcemy odpowiedzieć na pytania: czy potrzebujemy w sektorze usług publicznych nowej etyki odpowiedzialności oraz jakie współczesne czynniki wpływają na etykę urzędniczą?

Jest to bardzo ważne z uwagi na to, że to decydenci w administracji publicznej podejmują postanowienia, które dotyczą zaspokajania potrzeb indywidualnych i zbiorowych. Czas przemian gospodarczych w Europie Środkowej i Wschodniej niewątpliwie był okresem sprzyjającym nieetycznym zachowaniom i działaniom w sektorze administracji publicznej. Współczesne warunki dość intensywnego rozwoju gospodarki rynkowej, dużej konkurencyjności oraz jeszcze wielu innych czynników stwarzają niebezpieczeństwo pokusy wyboru nie zawsze słusznej, etycznej drogi. Wykonywanie funkcji publicznych często stwarza wiele sytuacji, które zmuszają do dokonywania trudnych wyborów między osiągnięciem osobistych korzyści a drogą uczciwości w wykonywaniu służby na rzecz społeczeństwa. Uwzględniając tę trudność, można etyczne, sumienne oraz racjonalne dokonywanie wyborów przy podejmowaniu decyzji nazwać prawdziwą sztuką. Jakość i efektywność wartości etycznych warunkuje ład społeczny we wszystkich sferach życia. Jednolity system norm społecznych i odpowiadających im postaw i działań określa byt cywilizacyjny, rozwój i postęp wewnętrzny. Pojęcia

wartości nie da rozpatrywać się w kontekście jednostkowym, a raczej w ramach standardów. Te najistotniejsze dla człowieka wyznaczniki uczciwości, godności, sprawiedliwości, rzetelności ect. pozwalają na przyjmowanie określonych postaw i dokonywanie wyborów zgodnych z wartościami etycznymi bądź nie. Posiadane standardy etyczne stanowią pryzmat, przez który człowiek, w relacji z innymi, określa swoje działania. Zaufanie społeczne i standardy etyczne należą do podstawowych elementów kapitału społecznego.

Rozważając wpływ różnych czynników na zmianę interpretacji słuszności postępowania w sytuacjach konfliktowych, można dojść do wniosku, że kryteria osądu słuszności naszych decyzji zależą również od wielu czynników. Jednym z nich jest postępująca globalizacja.

Nieodłącznym elementem globalizacji jest szeroki dostęp do środków przekazu, co w konsekwencji prowadzi do nieograniczonego przepływu i wzajemnego przenikania się norm, zachowań społecznych i wartości etycznych, w konsekwencji czego powstają nowe wartości, normy oraz zachowania, które różnią się od dotychczasowych, ukształtowanych przez homogeniczne grupy społeczne.

Stosowanie koncepcji zarządzania etycznego w służbach publicznych wymaga budowy systemu rozwiązań zapewniających etyczne działanie administracji publicznej. Określamy to mianem infrastruktury etycznej. Gdy przyjrzymy się podstawowej części składowej definicji: „infrastruktura etyczna w administracji publicznej” i spróbujemy zdefiniować, czym jest samo pojęcie „infrastruktura”, to infrastrukturę należy traktować jako podstawowe urządzenia i instytucje świadczące usługi niezbędne do funkcjonowania wszystkich działów administracji i zapewniające odpowiednie warunki bytu społeczeństwa.

Etyka zawodowa to nie nowa etyka skonstruowana specjalnie dla danego środowiska zawodowego czy dla społeczności jednego państwa. W ramach etyki zawodu ogólne prawa etyczne zostają bowiem wpisane w posłannictwo osób wykonujących dany zawód. Każdy członek konkretnej grupy zawodowej pozostaje przede wszystkim człowiekiem, który winien zachowywać się zgodnie ze swoją osobową godnością. Trzeba zatem więcej mówić nie tyle o samej etyce zawodowej, ile o uczciwości człowieka w danym zawodzie, danej kulturze społecznej. W konsekwencji tego podejścia nie można pominąć, że etyka urzędnicza odwołuje się do intelektualizmu etycznego, z czego wynika, iż im bardziej rozbudowana jest infrastruktura etyczna, tym wielu działań nieetycznych uda się uniknąć, gdy podmioty działające posiadają wiedzę etyczną w większym zakresie. Dlatego też podstawowym założeniem jest silne przekonanie, że etyki można się nauczyć,

wypracować poprawne wzorce zachowań pożądaných. Czynienie dobra więc nie jest bowiem czymś, co jest wrodzone, ale czymś, czego każdy może się nauczyć.

Pragniemy zauważyć, że procesy globalizacji przyczyniają się w sposób trudny do przecenienia do zanikania podziałów społecznych, kształtowania wspólnych dążeń, budzenia się szerszej solidarności. Z drugiej strony skutkiem postępującej globalizacji są też tendencje zupełnie przeciwne, a mianowicie ugruntowanie się świadomości konsumenckiej i kryzys państwa społecznego, widoczniesze kontrasty społeczne. W tej sytuacji jednostki i społeczeństwa zdeterminowane są na konieczność odnalezienia stałych wartości, coraz trudniejszych do uchwycenia w sposób klarowny i jednoznaczny. Pojawiają się dylematy wynikające z konfrontacji coraz wyraźniej dostrzeganej konieczności zaspokajania potrzeb w systemie gospodarki globalnej z naturalną chęcią zaspokojenia, również coraz klarowniejszych, indywidualnych potrzeb. Niepokojące może być w tej sytuacji zagubienie egzystencjalne jednostki, wynikające z naturalnej chęci zaspokajania potrzeb, a w obecnym świecie oferta komfortu życia jest tak bogata, że jednostka styka się często z wewnętrzną walką przy dokonywaniu wyborów. Struktury globalne narzucają rządóm dość wąskie ramy strategii przynoszącej sukces, natomiast wyjście poza nie prowadzi do obniżenia tempa wzrostu gospodarki i marginalizacji politycznej. Wydaje się nam, że demokracja jest niezbędnym wymogiem ustrojowym w osiągnięciu pewnego poziomu gospodarczego. Jakość elity politycznej, narodowa tradycja kulturalna, skuteczność instrumentów władzy zapewnia krajowi stabilność w kontynuacji rozwoju.

Podsumowanie

Sprawność pracy administracji oznacza, że ma ona nie tylko działać sprężysto i elastycznie, szybko i profesjonalnie, ale zarazem odznaczać się dużą etycznością. Nie można stawiać znaku równości między wydajnością pracy w administracji publicznej i wydajnością np. pracy w przedsiębiorstwie. Nie można też ze względu na te same kryteria oceniać tych dwóch podmiotów w kwestii jakości ich działań. Ale możemy jednak oczekiwać podobnych skutków kryzysu wartości etycznych w tych obu światach. Konsekwencje braku etyczności przynoszą nie tylko brak zaufania do instytucji życia publicznego, ale także do innych uczestników życia społecznego. Innymi słowy w wielu jednostkach życia społecznego potęguje się indywidualny kryzys wartości etycznych. I gdy oceniamy przeobrażenia np. w administracji publicznej, to zauważalne są prace nad reformą administracji publicznej w wielu krajach na przestrzeni lat. Wiele poświęcono uwagi

potrzebie budowania systemów uczciwości, dobrego zarządzania i wsparcia w walce z korupcją. Kryzys wartości dotyczący wszystkich sfer życia publicznego zmusza do etycznego postępowania w służbie publicznej, do zaspokojenia etycznych potrzeb, mających na celu wzmocnienie zdolności systemowych. Globalizacja, konflikty interesów, dialogi kulturowe rodzą liczne problemy natury etycznej. Nie ma jednego albo najlepszego porządku wartości, który miałby rozwiązywać etyczne dylematy. Nie istnieje też właściwy model ludzkich postaw i wyborów czy jednorodne dobro albo jednoznacznie uporządkowana hierarchia wartości. Globalizacja nie rozwiązuje ani konfliktów politycznych, ani społecznych. Współczesne problemy dziesiątkują społeczeństwa. Obok dysfunkcyjności rodziny (problem przemocy, rozwody, pauperyzacja i obniżenie statusu społecznego) pojawiają się m.in.: polityczna dywersyfikacja, nierówność społeczna, przemiany demograficzne czy poszukiwanie nowego pojęcia „nowoczesności”. Wszystko to przerasta współczesnych ludzi. Rodzą się w nas przeciwstawne postawy, ścierają poglądy. Stąd nasze oczekiwania w stosunku do polepszenia sprawności i jakości usług w administracji publicznej, zwiększenia stopnia zaufania do rządów w państwie są uzasadnione nie tylko potrzebą chwili, lecz troską o Europę, świat jutra.

CRISIS OF ETHICAL VALUES AND ITS INFLUENCE ON PUBLIC ADMINISTRATION EFFICIENCY

Key words:

crisis, values, system of values, universal values, ethical values crisis, professional ethics, ethical infrastructure, individual responsibility of civil servants, new ethical responsibility

Summary

In this paper authors focused on analysis of the role and significance of ethics in public administration influenced by ethical values crisis and globalization. They looked through their consequences on quality of public services. Authors assumed that these are interesting phenomena, which require deeper analyses. To analyze the subject, they defined the term “crisis” and asked following questions: What is the main feature of ethical values crisis in public administration? Who are the main actors of the crises? What are the sources of crises? Then they formulated the thesis that there exists certain basic values which are universal to all people. These features are common to all public officials apart from the country they work and live.

Further, authors discovered that apart from common values, there are also common challenges of present days administration. The most important are, e.g., new tasks connected with the new criteria of accepted behavior and quality. More attention has been paid to public officials individual responsibility. Knowing the rules of ethics and professional responsibility, they can improve the quality of public service and social opinion about their work becomes more positive.

Authors underlined that administration must work efficiently and flexible, fast and professional, but also ethically. The efficiency cannot be treated the same way in public and commercial sectors and public sector cannot be evaluated as private one. Values crises always have a great impact on public sector. It means that public officials must act ethically as well as look for the new ways of ethical needs fulfilling to strengthen the condition of a whole system.

Bibliografia

- Bugdol M. (2003a), *Doskonalenie jakości usług w administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” nr 9.
- Bugdol M. (2003b), *Quality management in US administration*, „Problemy Jakości” nr 5.
- Bugdol M. (2004), *Improving the service quality in public administration*, „Ekonomia i Organizacja Przedsiębiorstwa” nr 4.
- Flynn N., Strehla F. (1996), *Public Sector Management in Europe*, London.
- Frühwald W. (2007), *Wie viel Wissen brauchen wir? Politik, Geld*, Berlin.
- Karta podstawowych praw Unii Europejskiej (2000).
- Machiavelli N. (1972), *Książę*, rozdz. XV, [w:] N. Machiavelli, *Wybór pism*, Warszawa.
- Michoński A., Nowak-Far A. (2003), *Rola administracji rządowej w koordynacji polityki krajowej wobec Unii Europejskiej*, „Służba Cywilna” nr 6.
- Rabska T. (2003), *Public administration in scope of integration with EU*, „Samorząd Terytorialny” nr 3.
- Szyszkowska M., Kozłowski T. (red.) (2001), *Polityka a moralność*, Warszawa.
- Wróblewski R. (1998), *Wprowadzenie do strategii wojskowej*, Warszawa.

Strony internetowe

- Łukasz D., *Etyka parlamentarna*, <http://biurose.sejm.gov.pl/teksty/i-549.htm>.
- Majocho-Frysztak A., *Hierarchia wartości w życiu człowieka*, www.edukacja.edux.pl/p-252-hierarchia-wartosci-w-zyciu-czlowieka.php.

Piotr Białas*

Prawo do dobrej administracji jako remedium na działania organów administracji publicznej w czasach kryzysu

SŁOWA KLUCZOWE:

prawo do dobrej administracji, Karta praw podstawowych, Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, Europejskie zasady dobrej administracji

STRESZCZENIE

Prawo do dobrej administracji jest stosunkowo młodym prawem zaliczanym do katalogu praw człowieka. Po raz pierwszy zostało uregulowane w Karcie praw podstawowych UE. Ma ono charakter złożony i składają się na nie prawa podmiotowe jednostek w stosunkach z organami i instytucjami Unii Europejskiej. Ponadto w sposób pomocniczy zostało ono rozwinięte w Europejskim kodeksie dobrej administracji. Administracja w dobie kryzysu ma pewną skłonność do skupiania się na własnych problemach, nierzadko ograniczając wypełnianie nałożonych obowiązków, często z przyczyn ekonomicznych. W związku z tym jako jeden z możliwych środków do egzekwowania praw przez obywateli zostało przedstawione prawo do dobrej administracji.

1. Definiowanie prawa do dobrej administracji

Prawo do dobrej administracji zostało uregulowane po raz pierwszy w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej (KPP) proklamowanej 12 grudnia 2007 r. przez Parlament Europejski, Radę i Komisję (Dz.Urz.

* Mgr Piotr Białas - Wyższa Szkoła Administracji Publicznej w Białymstoku.

UE 2007 C 303/1). Traktat z Lizbony nadaje KPP charakter prawny oraz daje możliwość przystąpienia Unii Europejskiej do Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 listopada 1950 r. [art. 6 (nowy art. 6) TUE]. Od wejścia w życie traktatu z Lizbony KPP „ma taką samą moc jak traktaty”. Zgodnie z nowym art. 6 ust. 1 TUE postanowienia KPP w żaden sposób nie rozszerzają kompetencji Unii określonych w traktatach. Po drugie prawa podstawowe zawarte w KPP muszą być interpretowane zgodnie z tytułem VII KPP, który normuje zakres jej stosowania, wykładni, poziom ochrony oraz zakaz nadużycia praw. Znalazło to potwierdzenie w deklaracji zamieszczonej w Akcie końcowym Konferencji Przedstawicieli Państw Członkowskich z 3 grudnia 2007 r. (Dokument CIG 15/07).

2. Prawo do dobrej administracji w Polsce

Rzeczpospolita Polska złożyła dwie deklaracje w sprawie KPP. W pierwszej z nich zastrzeżono, że KPP nie narusza prawa państw członkowskich do stanowienia prawa w zakresie moralności publicznej, prawa rodzinnego, a także ochrony godności ludzkiej oraz poszanowania fizycznej i moralnej integralności człowieka. W drugiej, dotyczącej Protokołu w sprawie stosowania KPP w odniesieniu do Polski i Zjednoczonego Królestwa, Polska oświadczyła, że ze względu na tradycję ruchu społecznego „Solidarność” i jego znaczący wkład w walkę o prawa społeczne i pracownicze w pełni szanuje prawa społeczne i pracownicze ustanowione prawem Unii Europejskiej, w szczególności prawa potwierdzone w tytule IV KPP.

3. Treść prawa do dobrej administracji

Prawo do dobrej administracji ma charakter złożony i składają się na nie prawa podmiotowe jednostek w stosunkach z organami i instytucjami Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 41 ust. 1 KPP każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii. Zgodnie z ust. 2 tego przepisu prawo to obejmuje:

- ♦ prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację;
- ♦ prawo każdego do dostępu do akt jego sprawy, przy poszanowaniu uprawnień interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej;
- ♦ obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji.

Ponadto art. 41 ust. 3 gwarantuje prawo domagania się od Unii naprawienia, zgodnie z zasadami ogólnymi wspólnymi dla praw państw członkowskich, szkody wyrządzonej przez instytucje lub ich pracowników przy wykonywaniu ich funkcji.

Kolejnym aspektem prawa do dobrej administracji jest możliwość zwracania się pisemnie do instytucji Unii w jednym z języków traktatów i konieczność wystosowania odpowiedzi w tym samym języku - art. 41 ust. 1 KPP.

Prawo do dobrej administracji jest zagwarantowane w KPP tylko na poziomie instytucji i organów Unii Europejskiej.

4. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich

Nieprzypadkowo tuż po prawie do dobrej administracji i prawie do informacji (art. 42 KPP) został umiejscowiony przepis dotyczący Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Zadaniem tego organu jest reagowanie w przypadku niewłaściwego administrowania w działaniach instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, z wyłączeniem funkcji sądowych Trybunału Sprawiedliwości UE - art. 43 KPP.

Tak więc prawo do dobrej administracji oparte jest na konieczności zachowania przez administrację zasady praworządności, w tym rozpatrzenia bezstronnie sprawy w rozsądnym terminie wraz z prawem strony do wysłuchania, dostępu do akt i obowiązkiem uzasadniania decyzji. Ponadto prawo to potwierdza odpowiedzialność odszkodowawczą za szkodę wyrządzoną przez poszczególne instytucje i organy UE oraz jej pracowników. Potwierdzona została także zasada równości wszystkich języków oficjalnych UE, co w konsekwencji potwierdza obowiązek dostępności organów i instytucji UE dla wszystkich jej obywateli.

Prawo do dobrej administracji bywa rozumiane przez doktrynę prawniczą w o wiele większym zakresie, niż zostało to uregulowane w Karcie praw podstawowych. Według Teresy Rabskiej prawo do dobrej administracji mogłoby nakładać na administrację obowiązek „aktywności i efektywności”, a po stronie obywatela rodziłoby roszczenie, by uchwalone ustawy były przez „aktywną i efektywną” administrację skutecznie stosowane. Według Ireny Lipowicz administracja „dobra” to w rozumieniu autorów KPP niekoniecznie taka, która pozytywnie odpowiada na wniosek obywatela albo jest wobec niego dobra, bo opiekuńczo, świadcząco reaguje, ale taka, która jest sprawiedliwa, bezstronna, uczciwa, działa w sposób terminowy.

5. Przestrzeganie prawa do dobrej administracji w Polsce

Na problem z realizacją prawa do dobrej administracji zwrócił uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich, który w „Biuletynie” nr 60 z 2008 r., a więc jeszcze przed wybuchem światowego kryzysu, opublikował wyniki badań, których celem było ustalenie, w jakim stopniu organy samorządu terytorialnego (gminnego i powiatowego) realizują prawo obywateli do dobrej administracji. Rzecznik poddał analizie zarówno akty prawa miejscowego, jak i rozstrzygnięcia o charakterze indywidualnym. Przede wszystkim w drodze nadzoru weryfikacyjnego stwierdzona została nieważność 5% ogólnej liczby wydanych aktów prawa miejscowego. Oznacza to, że co dwudziesty akt prawa miejscowego obciążony był istotną wadą prawną (Gellert 2008, s. 127 i nast.). Co więcej, w 30% badanych jednostek samorządu terytorialnego stwierdzono uchybienia w przedmiocie stanowienia prawa miejscowego. Do najczęściej występujących ułomności w toku badań RPO zaliczono m.in.: niepublikowanie w wymagany prawem sposób uchwał organów stanowiących, w tym aktów regulujących prawa i obowiązki obywateli, takie jak podatki i opłaty lokalne, uchwalanie przepisów z mocą wsteczną, mało czytelna redakcja aktów prawa miejscowego, wydawanie aktów bez wskazania podstawy prawnej. Badane przez RPO jednostki samorządu terytorialnego wydały w roku 2005 1 944 977 decyzji administracyjnych oraz 15 533 postanowienia. Już same te liczby wskazują, jak w bardzo szerokim zakresie dotyka obywateli i innych podmioty działalność administracji, i to tylko tej o charakterze samorządowym. W stosunku do 0,32% liczby decyzji wniesione zostało odwołanie do organów II instancji, a w przypadku 1% postanowień wniesiono zażalenie. Organy wyższego stopnia uwzględniły 30% odwołań i 31% zażaleń. Rzecznik zwrócił uwagę, że ze względu na mało czytelny sposób ewidencji wydanych aktów administracyjnych nie jest możliwe uzyskanie precyzyjnych danych. Podstawową przyczyną uwzględniania przez organy wyższego stopnia i sądy administracyjne odwołań i skarg do sądów administracyjnych, dotyczących wydanych w 2005 r. decyzji administracyjnych było: naruszenie norm prawa materialnego (52%), naruszenie procedury administracyjnej (37%), jednocześnie naruszenie norm materialnych i proceduralnych (11%).

Biorąc pod uwagę powyższe dane, można zadać pytanie, dlaczego tak niewielka liczba rozstrzygnięć o charakterze administracyjnym jest kwestionowana przez ich adresatów. Niestety, uzyskanie jednoznacznej odpowiedzi wydaje się niemożliwe. Można postawić hipotezę, że mogą tutaj mieć znaczenie czynniki o charakterze tradycyjnym, takie jak: niska kultura prawna obywateli czy społecznie rozpowszechniona postawa lęku wobec kwestionowania działań władzy, zwłaszcza tej znajdującej się najbliższej

obywatela. Niepokojącym wynikiem badań RPO jest naruszenie norm prawa materialnego, co stoi w sprzeczności z realizacją zasady praworządności. Zasada praworządności stanowi fundament działania administracji. Urzędnicy mają obowiązek działać w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, że działania administracji są całkowicie związane z prawem. Zgodnie z Europejskimi zasadami administracji publicznej zaproponowanymi przez OECD-SIGMA zasada „rządów prawa” stanowi wielostronny mechanizm rzetelności i przewidywalności administracji. Władza publiczna podejmuje decyzje z ogólnie przyjętymi regułami i zasadami, stosowanymi bezstronnie wobec każdego, w granicach złożonego wniosku. Organy administracji publicznej powinny decydować według ogólnie przyjętych reguł i zgodnie z interpretacją przyjętą przez sądy, ignorując wszelkie inne okoliczności (Sigma Papers no. 9 1999, s. 9). Według Jerzego Świątkiewicza „dobra” administracja działa nie tylko zgodnie z nakazami prawa, ale również sprawnie i efektywnie (Świątkiewicz 2005, s. 7-8).

6. Europejski kodeks dobrej administracji

Rozszerzenie i skonkretyzowanie prawa do dobrej administracji z Karty praw podstawowych znajduje się w Europejskim kodeksie dobrej administracji (EKDA). Został on opracowany przez Jacoba Soedermana - ombudsmiana Unii Europejskiej. Stosowanie kodeksu w organach i instytucjach Unii Parlament Europejski zalecił we wrześniu 2001 r.

EKDA jest aktem zasługującym na uznanie, mogącym się przyczynić do lepszego działania organów administracji oraz stanowić gwarancję skuteczniejszej ochrony praw obywateli i innych podmiotów w relacjach z organami Wspólnoty Państw (Świątkiewicz 2005, s. 7-8). W warunkach polskich EKDA bardzo często porównuje się do Kodeksu postępowania administracyjnego (KPA). Jednakże zakres EKDA jest o wiele szerszy niż KPA. Po pierwsze w Polsce nastąpiła dekodyfikacja obowiązującego KPA, wyłączając jego stosowanie w zakresie spraw podatkowych, po drugie polski Kodeks postępowania administracyjnego ma zastosowanie tylko do dwóch prawnych form działania administracji: decyzji i postanowień. EKDA odnosi się w praktyce do każdego kontaktu osoby fizycznej czy prawnej z organem lub instytucją Unii Europejskiej. EKDA nie ma mocy bezwzględnie obowiązującej, a stanowi jedynie zbiór zaleceń w sprawach załatwianych przez organy UE.

Art. 5 EKDA zawiera zakaz dyskryminacji przy rozpatrywaniu wniosków i podejmowaniu decyzji, a także gwarancję, że osoby znajdujące się w podobnej sytuacji będą traktowane równo. Przepis ten odnosi się do sytuacji, gdy administracja działa w sytuacji tzw. luzów decyzyjnych. Jako

czynniki dyskryminacji EKDA podaje takie cechy osób fizycznych, jak: narodowość, płeć, rasa, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, wyznanie, przekonania polityczne i inne, przynależność do mniejszości narodowej, posiadana własność, urodzenie, inwalidztwo, wiek oraz preferencje seksualne. Katalog ten nie ma charakteru zamkniętego. Można przyjąć, że zasada niedyskryminowania odnosi się do każdej sytuacji, w której jednostka byłaby bez usprawiedliwionej przyczyny potraktowana gorzej niż inne osoby znajdujące się w podobnej sytuacji.

Zasada współmierności odnosi się do środków, jakie powinny być zastosowane, aby osiągnąć zamierzone cele. Przy dobieraniu właściwych środków urzędnik powinien unikać ograniczania praw obywateli oraz nakładania na nich takich obciążeń, które byłyby niewspółmierne do prowadzonych działań. Ponadto urzędnik musi wyważyć interes prywatny i interes publiczny w danej sprawie.

Z zasadą współmierności wiąże się zakaz nadużywania uprawnień zawarty w art. 7 EKDA. W tym przepisie ponownie podkreślono, że urzędnik może korzystać z uprawnień wyłącznie dla osiągnięcia określonego celu. Urzędnik jest zobowiązany do odstąpienia z korzystania ze swoich uprawnień, jeżeli brak jest podstawy prawnej lub wyznaczone cele nie mogą być uzasadnione interesem publicznym.

EKDA zawiera również przepisy wyznaczające urzędnikom obowiązki nie tylko o charakterze prawnym, ale jednocześnie etycznym. Do takich norm możemy zaliczyć klasyczną zasadę bezstronności czy niezależności, ale również zasadę uprzejmości czy obowiązek uczciwego, bezstronnego i rozsądnego działania. Urzędnicy UE mają obowiązek bezstronnego i niezależnego działania. Powinni więc być odporni na wszelkiego rodzaju naciski, zwłaszcza o charakterze politycznym. W swoich działaniach nie mogą kierować się interesem osobistym, rodzinnym, narodowym ani politycznym. Ponadto urzędnicy podlegają wyłączeniu w sytuacji, gdy sprawa dotyczy interesu finansowego ich własnego bądź członków ich rodziny. Urzędnik powinien działać bezstronnie, uczciwie i rozsądnie.

W toku podejmowania decyzji urzędnik kieruje się znaną w prawie polskim zasadą prawdy obiektywnej. Urzędnik ma obowiązek uwzględnienia wszystkich istotnych czynników w sprawie i przypisuje każdemu z nich należne mu znaczenie. Nie uwzględnia się żadnych okoliczności nienależących do sprawy.

W art. 12 EKDA podkreślono służebną rolę administracji wobec jej klientów. Urzędnik pozostaje usługodawcą i powinien zachowywać się właściwie, uprzejmie i powinien być dostępny. Odpowiada na korespondencję, rozmowy telefoniczne, pocztę elektroniczną. Stara się być jak naj-

bardziej pomocny i wyczerpująco udziela odpowiedzi na zadane mu pytania. Jeżeli jest niewłaściwy w danej sprawie, to kieruje obywatela do urzędnika właściwego. W przypadku popełnienia błędu naruszającego prawa lub interes jednostki urzędnik przeprosza za to i stara się skorygować negatywne skutki popełnionego błędu, informując o ewentualnych możliwościach odwołania się.

Opinia społeczna przyzwyczaja się do określonego sposobu postępowania organów administracji publicznej i wszelkie odstępstwa w jednorodnych sprawach powodują napięcia i podejrzenia o subiektywizm, a niekiedy o nadużycia. Jeśli więc zmienia się sytuacja wymuszająca konieczność odejścia od dotychczasowej praktyki, organ powinien to uzasadnić (Świątkiewicz 2005, s. 23). W razie potrzeby urzędnik służy petentowi poradą dotyczącą możliwego sposobu postępowania w sprawie wchodzącej w zakres jego działania.

W Unii Europejskiej obowiązują 23 języki urzędowe. Oznacza to, że każdy obywatel ma prawo do zwracania się do administracji w wybranym przez siebie języku. Zwracając się na piśmie do instytucji lub organu UE, obywatel otrzyma odpowiedź w tym samym języku, w którym było sformułowane pismo. Zasada ta stosuje się także, w miarę możliwości, do osób prawnych, stowarzyszeń oraz podmiotów gospodarczych.

W ciągu dwóch tygodni urzędnik ma obowiązek potwierdzenia odbioru każdego pisma skierowanego do jego instytucji, chyba że w tym terminie można udzielić merytorycznej odpowiedzi. W odpowiedzi lub potwierdzeniu odbioru podaje się nazwisko i numer telefonu urzędnika.

W przypadku skierowania pisma do jednostki organizacyjnej, która nie jest upoważniona do rozpatrzenia sprawy, urzędnik ma obowiązek przekazania akt do właściwej instytucji. Przy czym obywatel jest informowany o dalszym przekazaniu sprawy.

Art. 16 EKDA gwarantuje stronom możliwość uczestniczenia w postępowaniu dowodowym poprzedzającym wydanie decyzji. Dotyczy to składania wniosków i innych spostrzeżeń w formie pisemnej lub ustnej.

Urzędnik ma obowiązek zapewnić podjęcie decyzji w sprawie każdego wniosku lub zażalenia niezwłocznie w stosownym terminie, jednakże nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od daty wpływu tego wniosku lub zażalenia. Jeżeli sprawa ma charakter złożony i niemożliwe jest dotrzymanie dwumiesięcznego terminu, urzędnik przekaze wnioskodawcy stosowną informację o tym fakcie. O ostatecznej decyzji należy poinformować obywatela w możliwie jak najkrótszym czasie.

Każda decyzja wydana przez organ UE, która może mieć negatywny wpływ na prawa lub obowiązki jednostki, musi zawierać powody, na których opiera się rozstrzygnięcie. Decyzja, która opierałaby się na niewystarczających lub niepewnych podstawach, bez indywidualnej argumentacji, nie może zostać podjęta przez urzędnika. Ponadto taka decyzja powinna zawierać informację o możliwych środkach odwoławczych, z podaniem nazwy organu odwoławczego i terminu na złożenie odwołania. Dotyczy to również możliwości składania skarg sądowych i zażaleń kierowanych do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.

Podjętą decyzję należy doręczyć zainteresowanym stronom na piśmie natychmiast po rozstrzygnięciu sprawy.

Zgodnie z art. 21 EKDA osobom fizycznym zagwarantowana została ochrona ich danych osobowych oraz nietykalność osobista. Dane nie mogą być przetwarzane w celach bezprawnych bądź przekazane osobom nieuprawnionym.

Jednakże ochrona danych nie wyklucza prawa dostępu do informacji publicznej zagwarantowanego w art. 23 EKDA.

Zgodnie z art. 26 EKDA od wszelkich zaniedbań dotyczących wypełniania opisanych zasad, których dopuści się urzędnik lub instytucja, można złożyć skargę do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.

THE RIGHT TO GOOD ADMINISTRATION AS A REMEDY FOR THE ACTIONS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN TIME OF CRISIS

Key words:

right to good public administration, European Charter of Fundamental Rights, European Ombudsman, European Rules of Good Administration

Summary

The right to good public administration is a relatively young law classified in the catalog of human rights. The first time is defined by the EU Charter of Fundamental Rights. It is complex and constitute the legal base for individuals in their relations with the authorities and institutions of the European Union. In addition has been developed in the European Code of Good Administrative Behaviour. Administration in times of crisis has a tendency to focus on its own problems, reducing realization of its tasks, because economic reasons. Paper present the right to good administration as one of the possible measures to enforce the rights of citizens.

Bibliografia

- Barcz J. (2008), *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską*, Warszawa.
- European Principles for Public Administration*, „Sigma Papers” nr 27, CCNM/SIGMA/PUMA(99)44PEV1.
- Graver H.P., *National Implementation of EU Law and the Shaping of European Administrative Policy*, ARENA Working Papers WP 02/17.
- Jasiński F. (2003), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Kijowski D., Gellert T. (red.) (2008), *Prawo do dobrej administracji*, Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich - materiały, zeszyt nr 60, Warszawa.
- Świątkiewicz J. (2005), *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, Warszawa.

Henryk Gawroński*

Administracja publiczna wobec delokalizacji procesów gospodarczych w kontekście kryzysu gospodarczego

SŁOWA KLUCZOWE:

delokalizacja, globalizacja, konkurencyjność, skutki delokalizacji, pomoc publiczna

STRESZCZENIE

W opracowaniu przedstawiono istotę delokalizacji jako podzielonego na fragmenty procesu produkcji, zakres procesu delokalizacji i jego pomiar, rodzaje delokalizacji oraz rolę administracji publicznej w łagodzeniu skutków delokalizacji ze szczególnym omówieniem Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji. Delokalizację poprzedza fragmentacja procesu produkcji na części składowe z zamiarem ich wykonywania w różnych miejscach. Proces ten wymuszony jest adaptacją do konkurencyjnego środowiska. Delokalizacja pociąga za sobą zmiany strukturalne w gospodarce. Naruszone zostają interesy różnych grup zawodowych. Wspieranie procesów delokalizacji ze środków publicznych spotyka się z oporem społecznym. Decyzje o delokalizacji rodzą konieczność poszukiwania nowych sposobów wykorzystania kapitału ludzkiego. Delokalizację można traktować jako współczesne przejawy korzyści z handlu. Wymiana międzynarodowa nie jest grą o sumie zerowej, lecz procesem stymulującym ogólny wzrost gospodarczy i dobrobyt. Straty jednych grup zawodowych są zawiązką rekompensowane przyrostem dobrobytu innych interesariuszy. Inicjatywy administracji publicznej zmierzają w kierunku łagodzenia społecznych skutków delokalizacji. Z drugiej strony trzeba wdrożyć takie mechanizmy pomocy, aby trafiła ona do jednostek rozpoczynających nową działalność, a nie do tych dokonujących delokalizacji.

* Dr Henryk Gawroński - Elbląska Uczelnia Humanistyczno-Ekonomiczna, obecnie: Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu.

Wstęp

Celem niniejszego opracowania jest analiza i ocena procesów delokalizacji działalności gospodarczej w kontekście zjawiska kryzysu gospodarczego. Autor podejmuje próbę odpowiedzi na podstawowe pytania o delokalizację:

- ♦ Czy jest ona przyczyną zjawisk kryzysowych, czy skutkiem tych zjawisk?
- ♦ Czy delokalizacja sprzyja pokonywaniu negatywnych skutków kryzysu, czy może je pogłębia?
- ♦ W jaki sposób administracja publiczna – krajowa i Unii Europejskiej – odnosi się do zjawiska delokalizacji procesów gospodarczych?

Zakres opracowania obejmuje rozważania nad identyfikacją procesów delokalizacji, ich zakresu i pomiaru, klasyfikację delokalizacji oraz rolę administracji publicznej w łagodzeniu skutków delokalizacji ze szczególnym omówieniem Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji.

Podstawą analizy jest w szczególności raport Banku Światowego: *World Development Report 2009. Reshaping Economic Geography*, a także dokumenty regulacyjne Komisji Europejskiej. Wykorzystano również dostępne dane Eurobarometru, literaturę i opublikowane dane liczbowe pochodzące z badań i obserwacji różnych ośrodków, dotyczące procesów delokalizacji we współczesnej gospodarce.

1. Pojęcie i istota delokalizacji

Komisja Europejska opisuje delokalizację jako proces przenoszenia aktywności gospodarczej za granicę, odzwierciedlający zmiany w funkcjonowaniu przedsiębiorstw wynikające z ich adaptacji do coraz bardziej konkurencyjnego środowiska ich funkcjonowania oraz szybszych zmian technologicznych (Delocalisation 2005). Tożsamym określeniem dla delokalizacji jest relokacja, rozumiana jako sposób fragmentacji produkcji, czyli podział procesu produkcji na części składowe wykonywane w różnych miejscach (lokalizacjach), w tym również za granicą.

Charakterystyczną cechą wyrażonej wyżej definicji delokalizacji jest jednostronność kierunku przenoszenia produkcji, tylko za granicę. Takie podejście wydaje się niepełne, gdyż przenoszenie produkcji ma zwykle charakter wielokierunkowy i obejmuje jej przesuwanie z danego kraju za granicę, a także z zagranicy do danego kraju. Natomiast zaletą tej definicji

jest postrzeganie delokalizacji jako dynamicznego procesu, a nie jako stanu w danym momencie. Nie jest to więc fragmentacja czy internacjonalizacja produkcji rozumiana jako stan, ale proces polegający na zmianach (przesuwaniu produkcji dóbr lub usług), zachodzący między kolejnymi stanami tej fragmentacji. Dynamiczny charakter delokalizacji pociąga za sobą zmiany strukturalne w gospodarce, te zaś są bezpośrednią przyczyną wzrostu zainteresowania omawianym zjawiskiem, gdyż stanowią naruszenie istniejącego *status quo*, w tym interesów różnych grup zawodowych (Nowicka 2006, s. 12).

Zgodnie z wydaną 14 lipca 2005 r. w Brukseli opinią Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego (EKES) (Opinia EKES 2005), delokalizacja oznacza całkowite lub częściowe zaprzestanie działalności przedsiębiorstwa w jednym kraju, po którym następuje ponowne jego otwarcie za granicą poprzez inwestycję bezpośrednią. EKES zaznaczył w swojej opinii potencjalne negatywne konsekwencje delokalizacji przedsiębiorstw w postaci zarówno zmniejszenia liczby stanowisk pracy, jak i możliwości zwiększenia obciążeń finansowych związanych z opieką socjalną osób pozbawionych pracy, a w dalszej konsekwencji słabszego rozwoju regionów o zmniejszającej się liczbie przedsiębiorstw.

W wąskim znaczeniu delokalizacja rozumiana jest jako *offshoring*, czyli przenoszenie miejsc pracy z krajów bogatych do krajów biednych, bez jednoczesnego transferu pracowników (Blinder 2005, s. 1). Przy czym proces *offshoringu* może być realizowany na dwa sposoby: przez delokalizację produkcji dóbr i usług do zagranicznej filii lub oddziału przedsiębiorstwa i następnie import tych dóbr (usług) albo przez nabywanie wytwarzanych uprzednio produktów i usług od niezależnych firm zagranicznych, w ramach outsourcingu międzynarodowego (*World Investment Report 2004*, s. 24).

2. Zakres procesów delokalizacji

Zagadnienie delokalizacji pojawiło się w praktyce globalizującej się i integrującej gospodarki oraz w literaturze naukowej dopiero pod koniec XX w. Delokalizacja, z punktu widzenia ekonomii, jest naturalnym procesem towarzyszącym globalizacji, integracji regionalnej i międzynarodowej. Swobodny przepływ kapitału i wzmożona migracja w ramach struktur Unii Europejskiej, ale również poza nią, sprzyja delokalizacji. Wynika to z faktu nierównomiernego rozwoju poszczególnych gospodarek i większej atrakcyjności inwestowania w krajach słabiej rozwiniętych, o niższych kosztach produkcji.

Ponadto wzrost gospodarczy i wzrost konkurencyjności w gospodarkach rozwiniętych jest silnie determinowany rozwojem gospodarki opartej na wiedzy, co potęguje procesy delokalizacji. Badania prowadzone systematycznie przez Eurobarometr wskazują, że obywatele Unii Europejskiej jako największe zagrożenie uznają problem transferu miejsc pracy do państw o niższych kosztach produkcji, co oznacza rosnące bezrobocie (www.euractiv.pl, dostęp 12.03.2010).

Chociaż delokalizacja dotyczy w dużej mierze działalności produkcyjnej z wysokim wykorzystaniem siły roboczej przy stosunkowo niskim wykorzystaniu nowoczesnych technologii, można też zauważyć wzrost procesów delokalizacji wśród przedsiębiorstw z sektora usług. Rozwój technologii informatycznych w ramach tzw. trzeciej fali dał podstawy do kolejnego etapu w procesie globalizacji gospodarczej. „Trzecia fala” związana jest z powstaniem nowych technologii umożliwiających nieograniczoną komunikację między jednostkami dzięki rozwojowi usług i odejściu od masowej produkcji; każdy może nadawać, a nie tylko odbierać informacje; fabryka przestaje być głównym ośrodkiem życia społecznego; dzięki komputerom nie trzeba jeździć do pracy; można pracować we własnym domu w dogodnej porze; komunikacja na odległość zastępuje transport; przeniesienie pracy do domu powoduje zmianę modelu rodziny oraz zacieśnienie więzi międzyludzkich w społecznościach lokalnych; podstawowym surowcem - i to takim, którego nigdy nie zabraknie, jest informacja i wyobraźnia; w związku z tym „trzecia fala” przebuduje system oświaty, zmieni kierunki i charakter badań naukowych, zreorganizuje środki komunikacji (Toffler 2006, s. 30-37).

Również według Thomasa L. Friedmana rośnie liczba procesów biznesowych, które zostają odpowiednio ustrukturyzowane w celu podziału zadań między niezależnie działające podmioty w różnych miejscach świata. Stopień rozwoju i dostępności techniki przekroczył punkt krytyczny, przez co gospodarka wchodzi w nową fazę rozwoju, nazwaną przez tego autora globalizacją 3.0. Zmiany dokonują się na naszych oczach zarówno w aspekcie globalnym, jak i lokalnym, poprzez wpływ technologii na świat biznesu, nauki, polityki i przemysłu. Samoorganizujące się sieci przedsiębiorstw i specjalistów pracują nad rozwojem nowych produktów oraz prezentują nowatorskie wzory współpracy, możliwej dzięki wykorzystaniu nowoczesnych technologii (Friedman 2009, s. 19-210).

Nie tylko produkcja przemysłowa, ale również produkcja usług może zostać podzielona na poszczególne etapy czy zadania i może być wykonana w krajach, które mają przewagę komparatywną w danej dziedzinie. Dotyczy to w szczególności usług niematerialnych, obejmujących np. usługi księgowości, tworzenie oprogramowania i wsparcia ich użytkowników na

różnych poziomach. Delokalizacja tego typu usług dotyka osoby o wysokich kwalifikacjach specjalistycznych. Problemy te dotyczą aktualnie w szczególności gospodarki USA, która najbardziej zaawansowana jest we wdrażaniu technik informatycznych, a ich rozwinięty sektor usług w znacznym stopniu wykorzystuje e-gospodarkę. Najbardziej znanymi przykładami stosunkowo prostych prac przesuwanymi do innych krajów są indyjskie *call center* działające na potrzeby konsumentów amerykańskich czy studenci Kambodży digitalizujący archiwa amerykańskich czasopism. Stopniowo jednak są przenoszone coraz bardziej skomplikowane procesy, wymagające wiedzy i doświadczenia. Indyjscy specjaliści stawiają diagnozy lekarskie, analizują zdjęcia rentgenowskie i wypełniają deklaracje podatkowe amerykańskich podatników. Jednakże badania wskazują, że sformułowane obawy o ucieczkę miejsc pracy wydają się bezpodstawne. Gospodarka amerykańska korzysta na współpracy z tańszymi dostawcami i usługodawcami. Skala utraty stanowisk przez amerykańskich pracobiorców na rzecz zagranicy wskutek delokalizacji pozostaje niewielka. Amerykański rynek pracy to miejsce „twórczej destrukcji”, np. w 2006 r. ubytek 55,4 mln stanowisk zrekompensowało powstanie 59,4 mln nowych miejsc pracy. Przyrostowi zatrudnienia w zagranicznych filiach amerykańskich firm towarzyszy również kreacja miejsc pracy w spółkach matkach na terytorium USA. Zyski amerykańskiej gospodarki z *offshoringu*, wynikające z oszczędności kosztów, reinwestowanych zysków, eksportu do krajów rozwijających się, przewyższają straty związane z likwidacją pewnych miejsc pracy i pozwalają w zamian tworzyć inne, bardziej wydajne stanowiska (Moszyński 2007, s. 40–41).

Również wyniki badań przeprowadzonych w Belgii i Wielkiej Brytanii, dotyczące delokalizacji i jej wpływu na zatrudnienie i innowacyjność gospodarki, wskazują, że przedsiębiorstwa dokonujące delokalizacji i restrukturyzujące w związku z tym zatrudnienie osiągały większy przyrost zatrudnienia i produkcji niż przedsiębiorstwa, które nie podejmowały tego typu przedsięwzięć. Zatrudnienie nie spadało, albowiem zwalniani pracownicy znajdowali zatrudnienie w innych sektorach (Sleuwaegen 2000, s. 174; Amiti 2005, s. 16).

Rozpatrując bardziej szczegółowo działania delokalizacyjne przedsiębiorstw usytuowanych w UE, warto wspomnieć o ich strukturze geograficznej. Najwięcej tego typu operacji dokonywanych było lub będzie - zgodnie z deklaracjami - w przypadku firm pochodzących z Wielkiej Brytanii (21,34% przypadków delokalizacji), Francji (15,42%), Niemiec (8,48%), Szwecji (6,68%), Finlandii (6,68%) oraz Irlandii (7,56%) (Ernst and Young European 2007, s. 12).

Stosunkowo niewielka skala procesu delokalizacji potwierdzana jest także w innych publikacjach. W raporcie powstałym na zlecenie Komisji

Europejskiej stwierdza się, że rozmiary przenoszenia inwestycji w odniesieniu do całokształtu procesów gospodarczych zachodzących w poszczególnych krajach nie są imponujące, np. udział zlikwidowanych miejsc pracy we Francji w wyniku delokalizacji w całkowitej liczbie utraconych etatów to zaledwie 4%, a udział krajów Europy Środkowej i Wschodniej w skumulowanej wartości wypływających z 15 krajów tzw. starej UE bezpośrednich inwestycji zagranicznych oscyluje wokół 3%, przy czym mniej niż 1% inwestycji jest rezultatem procesów delokalizacyjnych (European Restructuring Monitor 2009).

Również w Polsce wśród kilku tysięcy niemieckich inwestorów część z nich prowadzi działalność, która może być opisana jako delokalizacyjna, a część wręcz odwrotnie, przyczynia się do ekspansji firmy w kraju macierzystym. Różnica między tymi dwiema kategoriami nie jest ostra. Można to przedstawić na dwóch przykładach: Volkswagen Polska oraz Grupy Metro (Kalinowski 2006, s. 56-58).

W niemieckiej literaturze przedmiotu przykład pierwszy pokazywany jest jako klasyczny przypadek delokalizacji. Natomiast z danych dotyczących analizy kosztów produkcji wynika, że polski komponent kosztów, czyli udział materiałów oraz kosztów pracy z Polski w łańcuchu tworzenia wartości dodanej przy produkcji VW Transportera T5, wynosi około 30%, a przy produkcji VW Caddy - 40%. Oznacza to, że odpowiednio 70% i 60% udziału w tym łańcuchu przypada na inne lokalizacje (w domyśle - głównie Niemcy). W ten sposób zwiększone moce produkcyjne koncernu o lokalizacje w Polsce zwiększają zapotrzebowanie na pozostałe elementy łańcucha tworzenia wartości dodanej, generowane w Niemczech. Mówienie zatem o prostym przenoszeniu produkcji z Niemiec do Polski i redukcji miejsc pracy w Niemczech jest uzasadnione jedynie częściowo.

Grupa Metro, będąc jednym z najważniejszych podmiotów w handlu detalicznym i hurtowym w Polsce, nie musiała likwidować miejsc pracy w Niemczech. Wręcz przeciwnie, od wielu lat Polska jest jednym z jej najważniejszych rynków w tej części Europy, a dynamika sprzedaży grupy pozwala na zwiększenie zatrudnienia w Niemczech w tych segmentach, które dostarczają towary do sieci Metro w Polsce. Powstawanie kolejnych sklepów i hurtowni tej grupy w Polsce ze znacznym udziałem produktów z Niemiec jest wręcz przykładem kanalizacji niemieckiego eksportu do Polski, co przekłada się na utrzymanie bądź zwiększenie liczby miejsc pracy w Niemczech.

Z powyższych danych można wyciągnąć wniosek, że skala procesów delokalizacyjnych zachodzących w Unii Europejskiej jest częstokroć wyolbrzymiana. Przenoszenie działalności gospodarczej z całą pewnością nie

odgrywa dominującej roli w przepływach inwestycji bezpośrednich. Demonizowanie tego zjawiska ma zatem bardziej charakter polityczny niż ekonomiczny.

3. Pomiar delokalizacji

Zainteresowanie problemem delokalizacji nie spowodowało dotychczas wypracowania metodologii mierzenia tego zjawiska i do tej pory nie istnieją powszechnie akceptowane miary delokalizacji, co utrudnia obiektywną ocenę i badanie jej skutków. Trudności przejawiają się już w braku bezpośrednich danych statystycznych, gdyż generalnie są dostępne statystyki w przekrojach sektorowych, podczas gdy decyzje o delokalizacji podejmowane są na poziomie poszczególnych przedsiębiorstw.

Do zmierzenia zjawiska delokalizacji często wykorzystuje się (Nowicka 2006, s. 18-26):

- ♦ statystyki odnoszące się do poziomu zatrudnienia;
- ♦ dane handlu międzynarodowego;
- ♦ przepływy bezpośrednich inwestycji zagranicznych;
- ♦ analizy przypadków.

Jeśli chodzi o poziom zatrudnienia, często bada się relację zatrudnienia w sektorze przemysłowym do zatrudnienia całkowitego, traktując ten wskaźnik jako miarę dezindustrializacji. Wykorzystuje się także statystyki odnośnie do zatrudnienia w różnych sektorach produkcyjnych, wnioskując na tej podstawie o skłonności poszczególnych sektorów do eksterernalizacji zagranicznej. Słabość tego rodzaju podejścia wynika jednak z faktu, że zmiany na rynku pracy są efektem oddziaływania bardzo dużej liczby czynników, które często nie mają nic wspólnego z delokalizacją, jak choćby presja konkurencyjna, poprawa wydajności itp. Dla zobrazowania oddziaływania delokalizacji na zatrudnienie próbuje się także badać dane dotyczące redukcji i tworzenia miejsc pracy wskutek restrukturyzacji przedsiębiorstw, chociaż dostępne informacje są bardzo trudne do zobiektywizowania.

Metody pomiaru delokalizacji, bazujące na statystykach handlu międzynarodowego, opierają się na tablicach *input-output* dla importu i produkcji krajowej. Miary opierające się na statystykach handlu zagranicznego sprowadzają się przede wszystkim do analizy *offshoringu*, bezpośrednich inwestycji zagranicznych, *outsourcingu* usług oraz produkcji. Dane te pokazują import dokonywany przez każdą branżę, a dla każdej branży produkcji krajowej dane te określają wartość dodaną.

Jeśli zaś chodzi o wykorzystanie danych dotyczących bezpośrednich inwestycji zagranicznych, to wydziela się tu inwestycje horyzontalne i wertykalne. Te pierwsze odnoszą się do przedsiębiorstw wielonarodowych prowadzących identyczną działalność w swoich filiach w różnych krajach. Ponieważ celem tych inwestycji jest zaspokajanie potrzeb na rynkach lokalnych, uznaje się, że nie uczestniczą one w delokalizacji. Z kolei inwestycje wertykalne polegają na podziale procesu produkcyjnego przez firmę wielonarodową w celu umieszczenia każdego etapu produkcyjnego w takim kraju, który zaoferuje najniższe koszty. Stąd też inwestycje tego typu można traktować jako efekt delokalizacji. Pomijając zasadność takiego rozumowania, należy podkreślić, że w ogóle nie istnieją obiektywne dane statystyczne dotyczące podziału na inwestycje horyzontalne i wertykalne, a obserwacja wskazuje na niski udział inwestycji wertykalnych w całości inwestycji zagranicznych (Odrobina 2009, s. 91).

Stosowana jest również metoda analizy przypadków, choć ze względu na jej wycinkowość nie wydaje się ona najlepsza do analizy bilansu kosztów i korzyści wynikających dla danej gospodarki z delokalizacji.

4. Rodzaje delokalizacji

Transfer całości lub części działalności produkcyjnej czy usługowej z jednego kraju do drugiego, mający znamiona delokalizacji, może przyjąć następującą formę (Kwieciński et al. 2008, s. 20–21):

- ♦ delokalizacja zupełna - firma przenosi się za granicę wraz z całą produkcją, zwalniając całą załogę i zachowując własność środków produkcji, w całości eksportując produkty tam wytwarzane do krajów trzecich. Przesłankami takiej decyzji są zwykle wielkość, jakość oraz konkurencyjne ceny zasobów i zdolności wytwórczych, niższe ogólne obciążenia fiskalne lub ulgi i inne bodźce dla inwestycji, sprzyjające otoczenie biznesowe i infrastrukturalne w państwie goszczącym;
- ♦ delokalizacja wewnątrz korporacyjna - firma w sposób zamierzony zamyka zakład lub jego część w jednym kraju, redukując miejsca pracy i jednocześnie uruchamia tożsamą działalność produkcyjną lub/i usługową, także w formie spółki w ramach grupy kapitałowej, w drugim kraju. Ten rodzaj delokalizacji jest najbardziej powszechnym sposobem przenoszenia działalności gospodarczej. Jest powodowany chęcią poprawy swojej pozycji konkurencyjnej;

- ◆ delokalizacja reeksportowa - firma zamyka lub ogranicza działalność gospodarczą w kraju macierzystym, redukując miejsca pracy i jednocześnie w ramach tej samej działalności zleca produkcję filiom lub innym spółkom zagranicznym w ramach grupy kapitałowej w celu ich reeksportowania do kraju macierzystego i dalszego tam przetworzenia. Celem takiej fragmentacji produkcji jest zwiększenie zysku poprzez minimalizację kosztów produkcji, wynikających z niższych kosztów pracy w kraju lokalizacji określonego elementu łańcucha produkcji lub/i podniesienie jakości półproduktu dzięki wysokim kwalifikacjom ludzkim i technicznym umiejscowionym w innym kraju. Jest to sytuacja będąca pewnym przypadkiem delokalizacji wewnątrz korporacyjnej, ale nastawiona na reeksport;
- ◆ delokalizacja poprzez fuzje i przejęcia - firma zamyka jeden ze swych zakładów w jednym kraju lub ogranicza w nim działalność gospodarczą, redukując miejsca pracy i jednocześnie otwiera nowy zakład w drugim kraju produkujący podobny produkt czy oferujący podobną usługę. Delokalizacja działalności gospodarczej dokonywana jest w tym przypadku poprzez wspólne przedsięwzięcia z partnerami z rynków trzecich, w formie fuzji i przejęć. Zakup (przejęcie) innego działającego podmiotu gospodarczego, wyposażonego w maszyny, urządzenia i technologie prawie tożsame z tymi dotychczas wykorzystywanymi w zakładzie macierzystym (koncentracja horyzontalna), skutkuje rozwojem produkcji dóbr lub usług o lekko zmodyfikowanych parametrach technicznych, użytkowych lub wizualnych. O przeniesieniu działalności świadczy w tym przypadku fakt skoncentrowania produkcji w nowym zakładzie i jej zaprzestanie w starej lokalizacji połączone z redukcją miejsc pracy;
- ◆ delokalizacja restrukturyzacyjna - firma przeprowadza restrukturyzację swoich zakładów, w wyniku której część z nich jest zamykana lub działalność w nich jest ograniczana, a nowe zakłady w innych krajach przejmują ich zadania. Jest to przypadek podobny do delokalizacji wewnątrz korporacyjnej, z tą różnicą, że proces ten jest wymuszony przez złą ekonomiczną sytuację firmy.

W Unii Europejskiej możemy wyróżnić dwa typy delokalizacji:

- 1) wewnętrzną - przeniesienie działalności do innych państw członkowskich UE;

- 2) zewnętrzną - przeniesienie działalności do państw niebędących członkami UE.

Jednocześnie podkreślenia wymaga fakt, że zamknięcie jakiegokolwiek zakładu lub spółki w ramach jednej grupy kapitałowej i otwarcie nowego zakładu w innym kraju nie musi automatycznie być związane z przeniesieniem działalności. Definicji delokalizacji nie wyczerpują i tym samym nie stanowią delokalizacji m.in. następujące przypadki (Kwieciński et al. 2008, s. 21-22):

- ♦ nowe rynki odbiorców - rozpoczęcie produkcji tego samego lub podobnego produktu lub usługi w związku z ich adresowaniem do całkowicie nowego rynku odbiorców, wykluczając ich reeksport, przy założeniu, że dotychczasowa produkcja jest kontynuowana;
- ♦ nowe produkty i usługi - rozszerzenie prowadzonej działalności gospodarczej poprzez otwarcie nowego podmiotu gospodarczego w drugim kraju, wytwarzającego zupełnie nowy produkt czy oferującego zupełnie nową usługę;
- ♦ dywersyfikacja działalności gospodarczej - rozszerzenie prowadzonej działalności poprzez otwarcie nowego podmiotu gospodarczego w drugim kraju, wytwarzającego zupełnie nowy produkt czy oferującego zupełnie nową usługę;
- ♦ *outsourcing* zewnętrzny - rezygnacja z określonej działalności w kraju i powierzenie jej wykonania przedsiębiorstwu mającemu siedzibę w innym kraju, niepowiązanemu kapitałowo z firmą - zleceniodawcą (strona trzecia), czyli tzw. *offshore outsourcing*.

5. Rola administracji publicznej w łagodzeniu skutków delokalizacji

Z punktu widzenia działań administracji krajowej oraz administracji Unii Europejskiej ważne jest, aby pomoc ze środków publicznych przeznaczona była z jednej strony na łagodzenie skutków społecznych delokalizacji, a z drugiej strony trzeba wdrożyć takie mechanizmy dostępu do tej pomocy i jej monitoring, aby pomoc ta trafiała do jednostek rozpoczynających nową działalność, a nie do jednostek dokonujących delokalizacji.

Parlament Europejski w rezolucji w sprawie delokalizacji w kontekście rozwoju regionalnego stwierdza, że pomoc publiczna nie może stanowić zachęty do delokalizacji działalności gospodarczej, ale jednocześnie

uznaje, że delokalizacja dla makroekonomii niekoniecznie oznaczać ma recesję społeczno-gospodarczą, a w skali przedsiębiorstw wiąże się często wręcz z warunkami koniecznymi dla ich przetrwania lub rozwoju. Zdarza się, że wybór lokalizacji działalności przedsiębiorstw stanowi element strategii rozwoju i jest odzwierciedleniem ich elastyczności wobec turbulentnego otoczenia. W rezolucji tej stwierdza się, że fundusze unijne mogą być wykorzystywane m.in. na kształcenie zawodowe i przekwalifikowywanie pracowników w regionach dotkniętych restrukturyzacją lub delokalizacjami, zwłaszcza tych, którzy stracili pracę bezpośrednio z powodu delokalizacji ich byłego pracodawcy, w szczególności środki pomocowe należy angażować w przypadkach tzw. delokalizacji odwróconej, czyli delokalizacji powodującej pogorszenie warunków zatrudnienia bez przenoszenia działalności przedsiębiorstwa, w wyniku nakłaniania pracowników do przyjęcia gorszych warunków wobec możliwości delokalizacji.

Posłowie proponują karanie przedsiębiorstw, które otrzymawszy pomoc finansową z UE, dokonują delokalizacji swojej działalności w okresie siedmiu lat od przyznania pomocy. Parlament Europejski stoi na stanowisku, że praktyki biznesowe, które nie przyczyniają się do osiągnięcia spójności ekonomicznej i pełnego zatrudnienia, nie powinny otrzymywać finansowego wsparcia z funduszy UE. Posłowie postulują, aby Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy w Dublinie (Europejskie Centrum Monitorowania Zmian) prowadziła analizy obejmujące określenie liczby stworzonych i zlikwidowanych miejsc pracy oraz kontrole zjawiska delokalizacji, celem stwierdzenia jej skutków społecznych, gospodarczych oraz wpływu, jaki wywiera na politykę spójności, zagospodarowania przestrzennego oraz rozwój regionalny. Posłowie chcą, by Fundacja przedstawiała, w formie sprawozdań okresowych, wnioski i konkretne propozycje Parlamentowi Europejskiemu. Posłowie domagają się respektowania celów spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej oraz celów zmierzających do osiągnięcia pełnego zatrudnienia (Rezolucja 2004, s. 0123-0133).

W związku z powyższym istota działań administracji publicznej różnych szczebli koncentruje się na łagodzeniu negatywnych skutków procesów delokalizacji działalności gospodarczej, gdyż delokalizacja jest skutkiem, a nie przyczyną globalizacji i integracji gospodarczej. Globalizacja i integracja wynika zaś ze swobody przepływu kapitału. Delokalizacja może być też przyczyną lokalnych zjawisk kryzysowych ze względu na jej negatywne lokalne skutki, które na ogół mają przejściowy charakter. Delokalizacja może być też skutkiem zjawisk globalizacji, gdyż w poszukiwaniu konkurencyjnego rynku przedsiębiorstwa chcą znaleźć lokalizacje generujące najniższe koszty.

Rynki faworyzują jedne miejsca względem innych, a tym samym próba powstrzymania koncentracji aktywności gospodarczej jest równoznaczna z hamowaniem dobrobytu. Władze powinny więc ułatwić geograficzną koncentrację produkcji, choć z drugiej strony muszą zapewnić bardziej powszechny dostęp do takich podstawowych usług, jak: szkolnictwo, kanalizacja i infrastruktura drogowa itp.

Możliwe jest zbliżenie poziomu rozwoju między lokalizacjami będącymi liderami rozwoju oraz lokalizacjami pozostającymi w tyle. Wymaga to jednak uruchomienia potencjału tkwiącego w siłach rynkowych, wykorzystania „efektu aglomeracji”, a także nasilenia migracji i stymulowania powstawania konkurencyjnych specjalizacji produkcyjnych. Potwierdzeniem tej prawdy była sytuacja w Ameryce Północnej, Europie Zachodniej i Azji Wschodniej, gdzie handel międzynarodowy w regionie przyniósł gospodarczą pomyślność poszczególnym państwom i szerokim kręgom społecznym. O potencjale rozwojowym miast, regionów i narodów decyduje bowiem efektywna współpraca sektora publicznego oraz sił rynkowych.

Eksperti Banku Światowego polemizują z tezą, że aby korzyści dotarły również do najbiedniejszych regionów świata, konieczne jest mniej lub bardziej równomierne geograficznie rozprzestrzenienie działalności gospodarczej. Wskazują oni również, że próba nadmiernej dekoncentracji działalności gospodarczej może stanowić przeszkodę dla wzrostu gospodarczego i okazać się nieskuteczną metodą walki z ubóstwem. W celu osiągnięcia bardziej zrównoważonego terytorialnie, szybkiego wzrostu gospodarczego rządy powinny promować integrację gospodarczą, której podstawę stanowiłaby mobilność ludzi, produktów i idei. W przeszłości bowiem mobilność pozwalała ludziom unikać „tyranii” wynikającej z niekorzystnego położenia geograficznego lub z nieefektywnej polityki władz. Eksperti Banku Światowego podkreślają, że połowa światowej produkcji przemysłowej powstaje na obszarze 1/20 powierzchni lądowej naszej planety. Z kolei w największym mieście świata, czyli w Tokio (które zajmuje ok. 4% powierzchni Japonii), zamieszkuje ok. 35 milionów osób (czyli 1/4 populacji Japonii), a w Kairze (0,5% powierzchni kraju) powstaje ponad 50% PKB Egiptu (*World Development Report 2009*).

Fakt, że miejsca położone obok osiągających sukcesy gospodarcze prowincji, krajów i regionów czerpią korzyści z tytułu tego sąsiedztwa, wynika z tego, że koncentracja aktywności gospodarczej prowadzi do nadmiernego zatłoczenia i sprawia, że część owej aktywności rozlewa się na lokalizacje sąsiednie – o ile te ostatnie są połączone odpowiednią infrastrukturą z owymi „centrami rozwoju”. Z drugiej strony „rozlanie” ulegają również mniej korzystne zjawiska, takie jak ubóstwo, napięcia. W przypadku regionów położonych w pobliżu lokalizacji o wysokim poziomie dobrobytu

sąsiedztwo jest błogosławieństwem, podczas gdy położenie w pobliżu obszarów problemowych jest przekleństwem.

Powyższe tezy znajdują potwierdzenie w przemysleniach amerykańskiego socjologa Richarda Florydy na temat czynników determinujących szanse rozwojowe poszczególnych państw, regionów i miast. Przemyslenia te są o tyle ciekawe, że odbiegają od uproszczonych spostrzeżeń, że podstawowym warunkiem rozwoju jest zapewnienie odpowiednio wysokich środków finansowych, niezależnie od kontekstu społecznego i kulturowego podejmowanej interwencji. Autor wprowadza i wyjaśnia nowe kategorie ekonomiczno-socjologiczne, takie jak: klasa kreatywna, gospodarka kreatywna, 3T: technologia - talent - tolerancja, wygoda, megaregion, kreatywne miejsce pracy. Autor udowadnia badaniami statystycznymi, że miejsca tolerancyjne, otwarte, o różnorodnej strukturze demograficznej i przyjazne wszystkim grupom ludzi są magnesem dla klasy kreatywnych, utalentowanych osób i pręźnie rozwijających się nowoczesnych technologii przemysłowych. Według tej koncepcji najbardziej dynamicznie rozwijać się będą miasta jako miejsca skupiające najbardziej kreatywne, dynamiczne jednostki, a jednocześnie zapewniające kreatywne miejsca pracy oraz wysoki standard życia, ciekawe rozrywki i swobodę realizowania siebie. Właśnie te wyróżnione trzy cechy miast: talent, technologia i tolerancja, przyciągają się wzajemnie, a skupione stanowią o atrakcyjności miejsca (Florida 2005, s. 11-14).

Z powyższych rozważań wynika, że delokalizacja sprzyja pokonywaniu negatywnych skutków kryzysu, ale wymaga zmiany strategicznej wizji i sposobów instytucjonalnej organizacji samej produkcji i wsparcia ze strony administracji publicznej - lokalnej, regionalnej, krajowej, Unii Europejskiej, a także organizacji międzynarodowych.

Za jedną z przyczyn obecnego kryzysu gospodarczego uznaje się fakt, że kontrola państwa w wielu przypadkach została zastąpiona kontrolą podmiotów prywatnych, np. ocenę sytuacji finansowej podmiotów gospodarczych wykonują prywatne agencje ratingowe, których działalność jest niemal zupełnie nieregulowana, choć oceniają one wiarygodność długu państwowego, a na ich ocenach opierają się inwestorzy. Przeciwdziałając kryzysowi, rządy podjęły szybkie działania, nie zawsze znajdujące oparcie w obowiązującym prawie. Wychodzeniu z kryzysu towarzyszy zatem ponowny wzrost znaczenia państwa i jego administracji. Oznacza to oczekiwania zmian w sferze prawa administracyjnego w następujących obszarach (Wierzbowski 2009, s. 7780):

- ♦ powrót do regulacji w dziedzinach, z których państwo zaczęło się wycofywać, zakładając, że „magiczna ręka rynku” zastąpi skutecznie regulację administracyjnoprawną;
- ♦ wzmocnienie nadzoru nad sektorem finansowym, zwłaszcza obszarem bankowości zarówno uniwersalnej, jak i inwestycyjnej;
- ♦ akceptacja koncepcji, że w sytuacji zagrożenia państwa rząd ma prawo do podejmowania działań leżących nawet poza sferą jego kompetencji, celem zapobieżenia niebezpieczeństwom.

6. Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji a problem delokalizacji

Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji (EGF) utworzono, aby zapewnić wsparcie dla pracowników zwolnionych w wyniku zmian zachodzących w światowej strukturze handlu. W przypadku gdy duże przedsiębiorstwo zaprzestaje prowadzenia działalności gospodarczej albo gdy fabryka zostaje przeniesiona do kraju poza UE, lub też gdy cały sektor redukuje liczne miejsca pracy w danym regionie, EGF może pomóc zwolnionym pracownikom w jak najszybszym znalezieniu nowej pracy. Na finansowanie tego typu interwencji EGF dysponuje rocznym budżetem w wysokości 500 mln euro (Rozporządzenie (WE) nr 1927/2006).

EGF może finansować aktywne środki rynku pracy mające wspierać pracowników objętych zwolnieniami w wyniku globalizacji, takie jak np.:

- ♦ pomoc w poszukiwaniu pracy, poradnictwo zawodowe, indywidualnie dobrane szkolenia i przekwalifikowanie, również pomoc w nabywaniu umiejętności informatycznych oraz poświadczanie zdobytego doświadczenia, pomoc w reorientacji zawodowej oraz promowanie przedsiębiorczości i pomoc w samozatrudnieniu;
- ♦ specjalne ograniczone w czasie środki, takie jak dodatki na poszukiwanie pracy, dodatki na koszty przeniesienia lub dodatki dla osób uczestniczących w kształceniu przez całe życie i szkoleniach.

Zadaniem EGF nie jest finansowanie świadczeń socjalnych, takich jak emerytury czy zasiłki dla bezrobotnych, których wypłacanie leży w gestii państw członkowskich. Wsparcie z funduszu mogą otrzymać jedynie pracownicy, którzy stracili pracę wskutek globalizacji. EGF nie finansuje kosztów przedsiębiorstw ponoszonych na modernizację czy dostosowanie

strukturalne. Fundusze strukturalne UE, a zwłaszcza Europejski Fundusz Społeczny (EFS), wspierają przewidywanie zmian i zarządzanie nimi w ramach takich działań, jak uczenie się przez całe życie w perspektywie strategicznej i długoterminowej. Natomiast EGF zapewnia jednorazową, ograniczoną w czasie pomoc indywidualną ukierunkowaną na wspieranie pracowników, którzy ucierpieli w wyniku zwolnień na skutek zmian globalizacyjnych.

Aby skorzystać z EFG, musi zajść jedna z okoliczności:

- ♦ utrata pracy w przedsiębiorstwie, włącznie z dostawcami i producentami poniżej w łańcuchu dostaw, w państwie członkowskim przez co najmniej 500 osób w okresie 4 miesięcy;
- ♦ objęcie zwolnieniami co najmniej 500 osób w okresie 9 miesięcy, szczególnie w małych i średnich przedsiębiorstwach w dziale według klasyfikacji NACE 2, w jednym regionie lub w dwóch sąsiadujących regionach (na poziomie NUTS II);
- ♦ w przypadku niewielkich rynków pracy lub w wyjątkowych okolicznościach, jeżeli zwolnienia mają poważny wpływ na zatrudnienie i lokalną gospodarkę, przy czym łączna kwota wydatków dla tych okoliczności nie może przekroczyć 15% rocznej kwoty EFG.

Wydatki EFG nie mogą przekroczyć rocznie kwoty 500 mln euro. Środki EFG nie są z góry podzielone na kraje, lecz potencjalnie mogą służyć wszystkim państwom UE, w zależności od ich sytuacji. Środki z EFG mogą być przyznane państwu członkowskiemu UE na wniosek złożony do KE w terminie 10 tygodni od dnia, w którym spełnione są warunki udzielenia pomocy z EFG. Przyznanie wsparcia w ramach EFG następuje na wniosek KE na podstawie decyzji przyjętej przez Parlament Europejski i Radę UE. Komisja Europejska przyznaje wkład finansowy w formie pojedynczej płatności (służącej refundacji wydatków poniesionych uprzednio ze środków krajowych), której wysokość nie może przekraczać 50% łącznych kosztów kwalifikowalnych wsparcia (do 31 grudnia 2011 r. – 65%). Państwo członkowskie jest zobowiązane wykorzystać pomoc w ciągu 24 miesięcy od dnia przedłożenia wniosku aplikacyjnego albo rozpoczęcia świadczenia pomocy na rzecz zwalnianych pracowników, pod warunkiem że ta data przypada nie później niż 3 miesiące od dnia przedłożenia wniosku aplikacyjnego.

7. Wnioski końcowe

Wyróżnienie inwestycji klasycznie delokalizacyjnych w ogólnych bezpośrednich inwestycjach zagranicznych jest zadaniem trudnym. Nawet w branżach, które tradycyjnie można by za takie uznać, np. produkcja samochodów, produkcja wystandaryzowanych dóbr gospodarstwa domowego, występuje z pewnością efekt delokalizacji, lecz wskazanie, które inwestycje zostały dokonane jako akt delokalizacji, jest nieco problematyczne. Przy ostrożnym szacunku można uznać, że z delokalizacją można wiązać nie więcej niż połowę bezpośrednich inwestycji zagranicznych.

Najważniejszym i rodzącym najwięcej kontrowersji aspektem delokalizacji jest ryzyko przenoszenia miejsc pracy, a więc zmian strukturalnych zatrudnienia. W tym kontekście można przyjąć, że w procesie delokalizacji zmiany miejsca działalności gospodarczej powodują zmniejszanie zatrudnienia w państwach o wyższych kosztach pracy na rzecz rozwoju zatrudnienia w państwach na niższym poziomie rozwoju gospodarczego, a więc charakteryzujących się niższymi kosztami pracy. Zmiana struktury zatrudnienia prowadzi do zwiększenia konkurencyjności przede wszystkim wśród pracowników o niższych kwalifikacjach, zwiększając atrakcyjność wysoko wykwalifikowanych specjalistów. W tym świetle pojawia się konieczność ustawicznego szkolenia pracowników i ciągłego podnoszenia ich kwalifikacji, a także wspierania przedsiębiorstw w zakresie innowacyjności i rozwoju nowoczesnych technologii, zwłaszcza w sektorach najbardziej narażonych na procesy delokalizacji.

Przeprowadzone badania dowodzą, że procesy delokalizacji dają korzyści całej gospodarce światowej, w tym zarówno krajom, z których działalność bywa przenoszona, jak i krajom, do których ta działalność trafia. Jednakże wspieranie procesów delokalizacji ze środków publicznych, w tym szczególnie z funduszy unijnych, spotyka się z silnym oporem społecznym i politycznym. Od elastyczności gospodarki danego kraju zależy, czy delokalizacja i outsourcing oraz zmiany w strukturze gospodarki idą w parze z trendami współczesnej ekonomii.

Decyzje o delokalizacji produkcji rodzą ryzyko utraty zatrudnienia w danym zawodzie i ryzyko regresji w dziedzinie dochodów. Jednakże decyzje te pociągają też konieczność poszukiwania nowych sposobów wykorzystania kapitału ludzkiego. Delokalizację produkcji i outsourcing można traktować jako współczesne przejawy korzyści z handlu. Wymiana międzynarodowa nie jest grą o sumie zerowej, lecz procesem stymulującym ogólny wzrost gospodarczy i dobrobyt. Straty pewnych grup są zawiązką rekompensowane przyrostem dobrobytu innych uczestników.

PUBLIC ADMINISTRATION IN VIEW OF ECONOMIC PROCESSES OFFSHORING IN THE CONTEXT OF ECONOMIC CRISIS

Key words:

outsourcing, offshoring, globalization, competitiveness, offshoring results, public service

Summary

Offshoring is preceded by fragmentation of production process on parts with the intention of executing them in different locations. That process is forced by adaptation to competitive environment. Offshoring influences structural changes in economy. The interests of different professional groups are disturbed and financing the offshoring processes from public resources meets with the social resistance. Decisions about offshoring generate the necessity of searching new ways of human resources exploitation. Delocation could be treated as a modern sign of trade benefit. International exchange is not a game with the sum of zero, but a process which stimulates general economic growth and welfare. The loss in one professional group is compensated with the growth in prosperity of other ones. The local administration initiatives intend to soften the social results of offshoring. On the other hand it is necessary to initiate such help mechanisms that are received by individuals starting new businesses and not to ones performing offshoring.

Bibliografia

- Amiti M., Wei S.J. (2005), *Fear of Service Outsourcing: Is It Justified?*, „Economic Policy” nr 42, Blackwell.
- Blinder A.S. (2005), *Fear of Offshoring*, Princeton University, „CEPS Working Papers” nr 119.
- Delocalisation: Which Challenges for the EU Economy? (2005) European Commission ECFIN(REP)50760/05, Brussels.
- Ernst and Young European Attractiveness Survey (2007), Londyn.
- Florida R. (2005), *Cities and the Creative Class*, New York-London.
- Friedman T.L. (2009), *Świat jest płaski. Krótka historia XXI wieku*, tłum. T. Hornowski, Poznań.
- Hamel G., Breen B. (2007), *The Future of Management*, Harvard.
- Kalinowski T. (2006), *Debata o delokalizacji w rozszerzonej UE. Perspektywa czterech wybranych państw członkowskich*, [w:] *Delokalizacja w rozszerzonej Unii Europejskiej. Perspektywa wybranych państw UE. Wnioski dla Polski*, Opracowanie Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową i Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, s. 56-58.
- Kwieciński J., Gałązka-Sobotka M., Dłutek A. (2008), *Ekspertyza: „Zdefiniowanie pojęcia delokalizacji oraz określenie sposobów badania projektów pod kątem eliminowania przypadków delokalizacji, ze szczególnym uwzględnieniem projektów realizowanych w ramach działania 4.5 Wsparcie inwestycji o dużym znaczeniu dla gospodarki w Programie Operacyjnym Innowacyjna Gospodarka”*, Warszawa.
- Moszyński M. (2007), *Procesy delokalizacji we współczesnej gospodarce światowej - szansa czy zagrożenie dla polskiego rynku pracy?*, Toruń.
- Nowicka E. (red.) (2006), *Delokalizacja w rozszerzonej Unii Europejskiej. Perspektywa wybranych państw UE. Wnioski dla Polski*, Warszawa.
- Odrobina A. (2009), *Delokalizacja jako skutek globalizacji i integracji*, [w:] *Gospodarka światowa w warunkach globalizacji i regionalizacji rynków*, red. S. Miłkaszewski, E. Molendowski, Warszawa.
- Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zakresu i skutków delokalizacji przedsiębiorstw nr 2005/C 294/09, Bruksela, 14 lipiec 2005, Dz.Urz. UE nr C 294/45 PL z dnia 25 listopada 2005 r.
- Sleuwaegen L. et al. (2000), *Relocation, an Element of Industrial Dynamics. Synthesis Report*, Universities of KUL and UCL and Federal Planning Bureau, Belgium.
- Toffler A. (2006), *Trzecia Fala*, tłum. E. Woydyłło, M. Kłobukowski, Poznań.
- Wierzbowski M. (2009), *Kryzys ekonomiczny a prawo administracyjne*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego*, red. J. Supernat, Wrocław.

World Investment Report 2004. The Shift Towards Services, UN-UNCTAD, New York-Geneva.

Akty prawne

Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie delokalizacji w kontekście rozwoju regionalnego, 2004/2254(INI), Dz.Urz. 291 E z 30 listopada 2006 r.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) z nr 546/2009 z 18 czerwca 2009 r. (Dz.Urz. UE nr L 167/26 PL, z 29 czerwca 2009 r.) zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1927/2006 z 20 grudnia 2006 r. ustanawiające Europejski fundusz dostosowania do globalizacji, Dz.Urz. UE L 406 PL, z 30 grudnia 2006 r.).

Strony internetowe

European Restructuring Monitor, winter 2009, www.eurofound.europa.eu/emcc/-erm/templates/displaydoc.php?docID=54 [dostęp 05.03.2010 r.].

World Development Report 2009. Reshaping Economic Geography (Raport o Rozwoju Świata 2009. Przekształcając Geografię Gospodarczą), Waszyngton 2009, <http://econ.worldbank.org>, link: WDR 2009.

www.euractiv.pl/gospodarka/artukul/eurobarometr-o-unijnej-gospodarce-z-optimizmem-ale-i-z-obaw-przed-bezrobociem [dostęp 12.03.2010 r.].

Wiesław Śniecikowski*

Realizacja zadań publicznych przez samorządy lokalne i regionalne w sytuacji kryzysu ekonomicznego państwa¹

SŁOWA KLUCZOWE:

samorząd terytorialny, subsydiarność, zadania publiczne, gmina, powiat, województwo, planowanie strategiczne, planowanie przestrzenne, kontrola zarządcza, kapitał

STRESZCZENIE

Podstawową rolą samorządu terytorialnego, jako zdecentralizowanego podmiotu administracji publicznej, jest przede wszystkim realizacja misji rządzenia oraz wykonywanie zadań publicznych na rzecz mieszkańców. Realizacja tych zamierzeń w różny sposób wpływa na rozwój społeczno-ekonomiczny tych jednostek. Procesy planowania strategicznego, planowania przestrzennego oraz kontroli zarządczej zawsze będą oddziaływać na rozwój gospodarczy w skali lokalnej czy regionalnej. Właściwy dobór narzędzi planistycznych będzie wpływać bezpośrednio na sytuację mieszkańców. Organy stanowiące i wykonawcze samorządów terytorialnych w swojej działalności zwykle skupiają się na bieżącym administrowaniu, co niejako wynika z ich natury, określonej w obowiązującym prawie. Procedury administracyjne, w tym wydawanie decyzji administracyjnych, procedury przetargowe, załatwianie spraw klientów administracji, to ważny segment funkcjonowania dzisiejszej administracji publicznej. Jednak długofalowy rozwój każdej jednostki administracyjnej, w gruncie rzeczy zapewniający także akceptację jej

* Dr Wiesław Śniecikowski – burmistrz miasta Pasłęka (województwo warmińsko-mazurskie), adiunkt na Wydziale Administracji i Ekonomii Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej w Elblągu.

¹ Stan prawny na 2010 r.

mieszkańców, w znacznej mierze zależy od właściwego procesu planowania, skutecznej realizacji i kontroli efektów zrealizowanych przedsięwzięć.

W opracowaniu przedstawiono wpływ wybranych działań samorządów terytorialnych na sytuację ekonomiczną kraju. Uwzględniając kontekst czasowy i przestrzenny, ukazano wpływ planowania strategicznego, planowania przestrzennego oraz kontroli zarządczej na rozwój wspólnot terytorialnych. Procesy te, przebiegając w układzie lokalnym i regionalnym, silnie oddziałują na całą gospodarkę. Zatem rola organów stanowiących i wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego w badanym aspekcie jest jednym z wielu czynników wpływających na rozwój społeczno-gospodarczy tak wspólnot samorządowych, jak i całego państwa.

Wstęp

Przedmiotem rozważań w niniejszym artykule jest realizacja zadań publicznych przez samorządy terytorialne i ich oddziaływanie krótko- i długoterminowe na sytuację ekonomiczną wspólnot samorządowych, a w konsekwencji kraju. Szczegółnej analizie poddano tylko wybrane elementy systemu zarządzania publicznego w samorządach, które, zdaniem autora, ze względów czasowych mogą najsilniej oddziaływać w wymiarze ekonomicznym. Procesy planowania strategicznego w samorządach, planowania przestrzennego oraz kontroli zarządczej zawsze będą oddziaływały na rozwój gospodarczy w skali lokalnej czy też regionalnej. Pośrednio może wpływać to na sytuację poszczególnych podmiotów gospodarczych, jednakże z punktu widzenia makroekonomii osiągnięte cele polityki gospodarczej najczęściej sprowadzają się do kryterium zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Analiza tych procesów przebiega w wymiarze lokalnym i regionalnym. Regulacje prawne wyznaczają pozycję prawną gminy, powiatu oraz województwa samorządowego i determinują samodzielność tych jednostek, jednocześnie pozostawiając im pewne obszary, które właściwie wykorzystane mogą przyczynić się do rozwoju tych jednostek. Szczególną rolę w tym zakresie odgrywa zasada subsydiarności, która ma umacniać uprawnienia wspólnot i tak sformułować katalog zadań publicznych do realizacji przez samorządy, aby zadania o podstawowym znaczeniu wykonała ta jednostka, która znajduje się najbliżej mieszkańców. Istotną rolę w tym procesie odgrywają organy jednostek samorządu terytorialnego. Organy stanowiące i kontrolne uczestniczą z reguły w procesie tworzenia prawa, planowania i kontroli. Natomiast organy wykonawcze, oprócz podstawowej roli, jaką jest wykonywanie uchwał, uczestniczą w szeroko pojętym procesie gospodarowania, którego nadrzędnym celem jest porównanie korzyści i kosztów połączone z wyborem najlepszej dostępnej możliwości. Bieżące administrowanie, które przebiega wokół realizacji zadań władczych, w tym przede wszystkim wydawania decyzji administracyjnych i załatwiania spraw klien-

tów urzędów administracji publicznej, nie może przysłonić tego, co jest najważniejsze z punktu widzenia całej wspólnoty samorządowej, czyli jej rozwoju społeczno-ekonomicznego. W rzeczywistości bowiem to ten ostatni czynnik stanowi o zadowoleniu mieszkańców i wystawionej przez nich pozytywnej ocenie władz samorządowych. Ażeby zrealizować tak wyznaczone cele badawcze, poddano analizie dogmatycznej normy Konstytucji RP, Europejskiej karty samorządu lokalnego, ustaw samorządowych oraz wiele innych aktów prawnych. Analizie poddano orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wykorzystując dorobek doktryny prawa administracyjnego, poddano analizie literaturę z tego zakresu, ograniczając do niezbędnego minimum zakres analizy prawnoporównawczej, tak w przekroju historycznym, jak i przestrzennym, co pozwoliło w końcu na sformułowanie ocen i postulatów *de lege ferenda*. Opracowanie podzielono na cztery rozdziały, każdy poświęcony wybranym czynnikom wpływającym na rozwój społeczno-gospodarczy jednostek samorządu terytorialnego, determinującym w konsekwencji rozwój kraju. Rozdział pierwszy porusza zagadnienia realizacji zadań publicznych, mających najważniejsze znaczenie z punktu widzenia misji, jaką mają do spełnienia samorządy terytorialne. Rozdział drugi poświęcony jest planowaniu strategicznemu i jego znaczeniu w rozwoju jednostek samorządu terytorialnego. Planowaniem przestrzennym, jako czynnikiem planowania strategicznego, zajmuje się rozdział trzeci. Rozdział czwarty artykułu traktuje o roli i znaczeniu kontroli zarządczej w systemie funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego. Artykuł nie porusza wszystkich kwestii badanej problematyki. Nie zostały w nim poruszone aspekty przynależne do prawa cywilnego i gospodarczego, które to zagadnienia mogą być przedmiotem oddzielnego opracowania.

1. Zadania publiczne samorządów terytorialnych a zasada pomocniczości

Samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych, na jego własną odpowiedzialność i w interesie jego mieszkańców (art. 3 pkt 1 EKSL)². Owo kierowanie i zarządzanie to w praktyce wykonywanie jednej z najważniejszych misji, oprócz misji rządu (Izdebski, Kulesza 2004, s. 100) – to określona ustawami realizacja zadań publicznych (Stasikowski 2009, s. 13-14). Realizując zadania publiczne, obok siebie funkcjonują administracja rządowa i samorządowa

² Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r. (Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607 ze sprost.), dalej EKSL.

oraz wiele innych podmiotów administracyjnych. Zasada pomocniczości (Bąkowski 2007, s. 72) przyjęta w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.³ ma w konsekwencji umacniać uprawnienia obywateli i ich wspólnot⁴ w ten sposób, że zadania publiczne o charakterze powszechnym, fundamentalnym i zasadniczym powinna wykonywać ta jednostka administracyjna, która znajduje się najbliżej nich (Wiktorowska 2001, s. 241). Na podział zadań publicznych, do wykonania przez różne podmioty administrujące zwraca uwagę art. 16 ust. 2 konstytucji, przyjmujący, że samorządy terytorialne wykonują istotną część zadań publicznych. Oznacza to, że samorząd terytorialny w podziale tych zadań nie może być marginalizowany, a tym bardziej niedostrzegany. Środki finansowe niezbędne do ich wykonywania powinny w pełni zabezpieczać tę realizację. Zasada pomocniczości ma sprzyjać uporządkowaniu relacji przede wszystkim na płaszczyźnie prawnej (Complak 1998, s. 12), nie tylko pomiędzy społeczeństwem a wspólnotami terytorialnymi i państwem (Winczorek 2008, s. 13) jako pierwotnym podmiotem administracji (Jagielski 2007, s. 259), ale także służyć określeniu i wyszczególnieniu tych zadań publicznych, które powinny realizować poszczególne wspólnoty terytorialne, uwzględniając ich charakter. Zatem potrzeby mieszkańców (Kudrycka 2001, s. 395), których nie jest w stanie zaspokoić samorząd terytorialny właściwego szczebla, powinny być przekazywane szczeblowi centralnemu (Banaszak 2009, s. 8). Konsekwencją tej zasady jest założenie, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych (art. 163). Jeśli zadania te mają służyć zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej, to należy je traktować jako zadania własne (por. art. 166 ust. 1 konstytucji) (Niewiadomski 2011, s. 147). Natomiast jeżeli to wynika z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych (por. art. 166 ust. 2 konstytucji). Na kanwie tych rozważań warto przedstawić cenne spostrzeżenie Eugeniusza Bojanowskiego, który zauważa, że mimo iż w literaturze, jak i ustawodawstwie brak jest precyzyjnej definicji zadań publicznych, to można przyjąć, że zadania takie służą „publiczności”, a więc ogółowi, i jako takie są przeciwieństwem interesu indywidualnego (osobistego czy prywatnego) (Bojanowski 2002, s. 31). Zadania publiczne państwa, jak i samorządów terytorialnych są tożsame, ponieważ państwo jest odpowiedzialne za zorganizowanie życia publicznego, w tym wykony-

³ Dz.U. nr 78, poz. 483, sprost. Dz.U. 2001, nr 28, poz. 319, zm. Dz.U. 2006, nr 200, poz. 1471, dalej konstytucja.

⁴ EKSL (art. 4 ust. 3) przyjmuje: „Generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności”.

wanie zadań publicznych. Poruszył to Trybunał Konstytucyjny w uchwale z 27 września 1994 r.⁵, zwracając uwagę na istnienie jednorodności zadań publicznych samorządu i państwa. Podniósł, że: *Wszystkie zadania samorządu terytorialnego mają charakter zadań publicznych w tym znaczeniu, że służą zaspokojeniu potrzeb zbiorowych społeczności czy to lokalnych, w wypadku zadań własnych, czy zorganizowanego w państwo całego społeczeństwa, jak w wypadku zadań zleconych (z art. 6 i 7 ust.).* Przyjęta konstrukcja pomocniczości zakłada, że samorządy gminny⁶ i powiatowy⁷ wykonują zadania publiczne o charakterze lokalnym. Wyraża to art. 6 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Zadania powiatu co do zasady mają charakter ponadgminny (art. 4 ust. 1 u.s.p.), są ściśle reglamentowane, ich realizacja bowiem musi znajdować swoje potwierdzenie w prawie pozytywnym. Konstytucyjną zasadę, że podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina (art. 164 ust. 1 konstytucji), wzmacnia art. 4 ust. 6 u.s.p., w myśl którego zadania powiatu nie mogą naruszać zakresu działania gmin. Samorządy gminny i powiatowy dostarczają usług publicznych „pierwszego kontaktu”, o charakterze podstawowym i fundamentalnym, niezbędnych w codziennej rzeczywistości, bez zapewnienia których członkowie wspólnot samorządowych doby dwudziestego pierwszego wieku nie mogliby prawidłowo funkcjonować. Inaczej rzecz się ma w przypadku samorządu województwa. Jego znaczenie i rola, podobnie jak samorządu powiatowego, zgodnie z brzmieniem art. 164 ust. 2 konstytucji⁸ jest istotna, ale nie na tyle, by w porównaniu do samorządu gminnego zapisać to w konstytucji. Dzisiaj, po 22 latach istnienia samorządu gminnego i czternastej rocznicy powołania samorządów powiatowego i regionalnego, łatwiej wyobrazić sobie współczesną rzeczywistość społeczno-polityczną bez powiatów niż bez regionów. W początkowym okresie to samorząd województwa był najmniej docenianą instytucją samorządową, zapewne z uwagi na jego rozmiar, jak i wykonywane zadania publiczne, które były zbyt „daleko od społeczeństwa”. Dzisiaj nikt nie może wyobrazić sobie braku samorządów regionalnych. Unijne, bogate zasoby finansowe w połączeniu z rodzimymi zmieniają Polskę z dnia na dzień, czyniąc ją coraz bardziej nowoczesną i bogatszą, spełniającą oczekiwania i aspiracje jej obywateli. Do zakresu działania samorządu województwa należą wykonywanie

⁵ Uchwała TK z 27 września 1994 r. (W. 10/93), Dz.U. nr 113, poz. 550.

⁶ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), dalej u.s.g.

⁷ Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1592 z późn. zm.), dalej u.s.p.

⁸ Art. 164 ust. 2 konstytucji: „Inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego określa ustawa”.

zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, niezastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji rządowej (art. 2 ust. 2 u.s.w.) (Jędrzejewski 2011, s. 71)⁹. Wśród zadań o charakterze wojewódzkim¹⁰ można wyróżnić i takie grupy, które są w swojej konstrukcji zbliżone do zadań lokalnych (Ochendowski 2009, s. 344). Zadania z zakresu infrastruktury technicznej czy społecznej realizują zarówno samorządy lokalne, jak i regionalne. W zbliżeniu te pierwsze wykonują je na obszarze lokalnym (gminy czy powiatu), natomiast te drugie operują w znacznie większej skali (regionu). Znaczenia polskiemu regionowi dodaje jednak szczególnie inny pakiet zagadnień przekazanych mu do realizacji. Samorząd województwa w zakresie planowania rozwoju określa strategię rozwoju województwa, uwzględniającą zwłaszcza następujące cele (art. 11 ust. 1 u.s.w.), które w konsekwencji sytuują województwo jako podmiot odpowiedzialny za rozwój cywilizacyjny regionu:

- 1) pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców, a także pielęgnowanie i rozwijanie tożsamości lokalnej;
- 2) pobudzanie aktywności gospodarczej;
- 3) podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa;
- 4) zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnianiu potrzeb przyszłych pokoleń;
- 5) kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego.

Słusznie przyjmuje Bogdan Dolnicki, że zasadniczym polem działania dla władzy regionalnej jest gospodarka, rozwój ekonomiczny i cywilizacyjny, także poprzez międzynarodową współpracę gospodarczą, promocję regionu czy planowanie przestrzenne (Dolnicki 2001, s. 136). Pozostaje jeszcze do rozpatrzenia kwestia, czy samorządy terytorialne, zajmując się problematyką rozwoju społeczno-gospodarczego, powinny realizować te zadania w granicach obowiązującego prawa. Czy też realizując to pierwsze, jednak kierować się zasadą domniemania zadań publicznych, wypływającą z art. 163 konstytucji. Jeśli ustawodawca przyjął, że samorządy powiatowe (art. 4 ust. 1 pkt 17 u.s.p.) oraz województwa (art. 14 ust. 1 pkt 15 u.s.w.) realizują zadania z zakresu przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy, a nie przypisał ich samorządom gminnym, oczywiście nie licząc tego, co wynika z art. 10 Ustawy z 20 grudnia 1996 r. o gospodar-

⁹ Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1590 z późn. zm.), dalej u.s.w.

¹⁰ Por. art. 14 ust. 1 u.s.w.

ce komunalnej, to oznaczałoby, że gminy, które ponoszą największe koszty społeczne płynące z kryzysu gospodarczego, są pozbawione możliwości prawnych do działań w tej sferze. Jednakże do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów, a poprzez stwierdzenie, że w *szczególności zadania własne obejmują sprawy* (art. 7 ust. 1 u.s.g.), ustawodawca wskazuje jedynie na katalog spraw przykładowych, przesądając o jego otwarciu na wszystkie inne sprawy, pod warunkiem że są one o zasięgu lokalnym i stanowią, jak stwierdza art. 3 ust.1 EKSL *zasadniczą część spraw publicznych*. Zatem działalność samorządu gminnego nie musi się ograniczać tylko do organizacji prac publicznych i robót interwencyjnych. Może podejmować on wszelkie działania, które będą spełniały założenia nie tylko Ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹¹, lecz także te, które będą wykraczały daleko poza warunki określone wyżej. Zatem czy przepisy prawa ustrojowego są wystarczającym uzasadnieniem dla działalności administracji publicznej w przypadku braku takiego unormowania w przepisach prawa materialnego? Mariusz Bogusz słusznie twierdzi, że przepisy o zakresie działania mają charakter ramowy i nie stanowią źródła kompetencji organu administracji publicznej, w przypadku podejmowania przez ten organ działań władczych (Bogusz 2009, s. 538–540). Stanowisko doktryny prezentuje Marcin Brzeski, który uważa, że obowiązująca norma wyznaczająca konkretnemu podmiotowi zadanie publiczne nie tworzy jeszcze prawnej podstawy umożliwiającej temu podmiotowi podjęcie działań zmierzających do realizacji zadania (Brzeski 2009, s. 527). Autor dodaje, że sformułowaniu normy ustawowej wyrażającej zadanie musi towarzyszyć sformułowanie odrębnej ustawowej normy kompetencyjnej przyznającej podmiotowi prawne upoważnienie do wykonywania oznaczonego zadania. Ciekawego spostrzeżenia dokonał Józef Filipek, stwierdzając że w zakresie domniemania kompetencji na rzecz samorządu terytorialnego EKSL idzie znacznie dalej aniżeli ustawodawstwo polskie (Filipek 2003, s. 224). Karta oddała żądania – pisze autor – aby każde upoważnienie samorządu terytorialnego do działania w zakresie prawa publicznego znajdowało w ustawie szczegółową podstawę prawną.

W doktrynie prawa administracyjnego od dawna trwa ożywiona dyskusja, czy działalność administracji publicznej¹² (Jackiewicz 2008, s. 36),

¹¹ Dz.U. nr 99, poz. 1001 z późn. zm., dalej u.p.z.

¹² Mieszkaniec danej jednostki samorządowej, czy szerzej – klient oczekuje od administracji publicznej, aby była ona efektywna i skuteczna i załatwiała jego sprawy zgodnie z obowiązującym prawem. Duże znaczenie w tym procesie ma sam kontakt z klientem, który powinien polegać na wzajemnym zaufaniu, życzliwości, poszanowaniu odmiennych poglądów i opinii. Klient administracji ceni sobie profesjonalizm i wysoką kulturę osobistą urzędnika, które to cechy sprawiają, że rośnie zaufanie nie tylko do organów samorządowych i ich

w tym samorządu terytorialnego, wykraczająca poza sferę władczą (*imperium*), a obejmująca zaspokajanie potrzeb w ramach działań niewładczych (*dominium*), z wykorzystaniem majątku publicznego, musi mieć szczegółową podstawę prawną (Kulesza 2009, s. 7-22). Już Władysław Leopold Jaworski w 1924 r. twierdził, że administracja nie może być utożsamiana wyłącznie z wykonywaniem prawa, jako że administracja w swojej działalności nie ogranicza się do stosowania przepisów, ale jest także działalnością twórczą, częściowo tylko określoną przez ustawy (Jaworski 1924, s. 125). Dzisiaj nikt nie kwestionuje tego, że administracja jest związana prawem, ale z drugiej strony związanie administracji *nie może polegać na próbie eliminacji swobodnego uznania* (Niewiadomski 2010, s. 53). Eugeniusz Ochendowski słusznie przyjmuje, że uznanie administracyjne ma zastosowanie przede wszystkim przy załatwianiu spraw indywidualnych, ale nie tylko gdy chodzi o takie sprawy (Ochendowski 2009, s. 212). Adam Błaś stwierdza, że organy administracji publicznej mogą zatem podejmować działania zwane faktycznymi (czyli w istocie działania niewyczerpujące, określone normami prawa powszechnie obowiązującego), jeżeli przy podjęciu takich działań da się wskazać podstawę prawną, ich treść zaś nie przekroczy granic prawa, którymi są w ostatecznym kształcie normy, zasady i wartości zawarte w obowiązującej konstytucji (Błaś 2003, s. 230). Korporacje terytorialne, jakimi są gminy, powiaty i województwa, z woli ustawodawcy dysponują przede wszystkim samodzielnością prawną, wynikającą z aktów prawodawczych o charakterze zarówno państwowym, jak i międzynarodowym. Wspólnoty terytorialne są także wyposażone w podmiotowość cywilnoprawną (por. art. 165 ust. 1 konstytucji¹³, art. 2 ust. 2 u.s.g.¹⁴, art. 2 ust. 2 u.s.p.¹⁵ oraz art. 6 ust. 2 u.s.w.¹⁶). Zatem jednostki samorządu terytorialnego mogą w związku z art. 33 k.c.¹⁷ występować jako pełnoprawny uczestnik obrotu cywilnoprawnego (Kisiel 2004, s. 38-39). Można przyjąć, że dozwolone jest im w tym zakresie wszystko, co nie zostało wyraźnie zabronione (Szewczyk 1993, s. 35). Zatem to ramy prawa pozytywnego będą wyznaczały granice i możliwości aktywności j.s.t. w sferze innej niż sfera publiczna. Ustalenie przez ustawodawcę pewnej granicy „wolności” do działania w imię reali-

wspólnot, ale także do instytucji państwa, jako pierwotnego podmiotu administracji publicznej. Prawo do dobrej administracji jest jednym z podstawowych praw Unii Europejskiej i zapewnia standardy w kontaktach urząd - obywatel.

¹³ Art. 165 ust. 1 konstytucji: „Jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe”, ust. 2: „Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej”.

¹⁴ Art. 2 ust. 2 u.s.g. „Gmina posiada osobowość prawną”.

¹⁵ Art. 2 ust. 2 u.s.p. „Powiat ma osobowość prawną”.

¹⁶ Art. 6 ust. 2 u.s.w. „Województwo ma osobowość prawną”.

¹⁷ Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz.U. nr 16, poz. 93 z późn. zm.), dalej: k.c.

zacji interesu lokalnego bądź regionalnego ma swoje uzasadnienie. Jeśliby prawodawca nie zamierzał obdarzyć wspólnoty terytorialnej osobowością prawną wypływającą z konkretnych norm w związku z art. 33 k.c., to tym samym odrzuciłby w ogóle koncepcję działania samorządu terytorialnego w sferze prawa prywatnego, ograniczając te możliwości jedynie do sfery publicznoprawnej. Wówczas faktycznie każde działanie jednostki samorządu terytorialnego musiałoby poprzedzać uzyskanie szczegółowej podstawy prawnej. Jej brak uniemożliwiłaby podejmowanie przedsięwzięć w jakiejś sferze, a ich realizacja zawsze powodowałaby naruszenie konkretnych norm prawnych, co w efekcie skutkowałoby interwencją organów nadzoru. Zatem można przyjąć, że korporacje terytorialne w sferze prawa publicznego muszą do swojej działalności każdorazowo wykazać się szczegółową podstawą prawną, ponieważ inne takie działanie skutkować będzie naruszeniem konkretnych norm prawa publicznego. W sferze prawa prywatnego zakres samodzielności samorządu terytorialnego jest znacznie większy, ponieważ nie jest on tak związany ramami prawa, w obrębie których każde jego działanie nie musi uzyskać szczegółowej podstawy prawnej. Nie musi on bowiem każdorazowo wykazać się konkretną normą prawną będącą podstawą do jego funkcjonowania. Na ukształtowanie zakresu samodzielności jednostek samorządu terytorialnego ma wpływ zespół czynników prawnych (Wiktorowska 2002, s. 44) i pozaprawnych, przy czym jednak w doktrynie przyjmuje się, że samodzielność gminy jest samodzielnością prawną, a nie faktyczną.

2. Planowanie strategiczne rozwoju jednostek samorządu terytorialnego

W samorządach terytorialnych, podobnie jak w innego typu organizacjach (np. przedsiębiorstwach, spółdzielniach, związkach wyznaniowych, stowarzyszeniach czy fundacjach), ważnym elementem pozostaje planowanie w odległej perspektywie czasowej, wyznaczającej rozwój organizacji na przyszłość. Samorządy terytorialne większą wagę przywiązują do planów zadaniowych (budżetowych), ponieważ te zwykle są krótkoterminowe i wyznaczają zadania dające się łatwo sformułować i zrealizować przy założeniu, że sytuacja finansowa organizacji jest stabilna. Sprzyja temu krótki, bo czteroletni okres kadencji organów stanowiących i kontrolnych oraz wykonawczych. Zanim nowo wybrane organy zapoznają się z sytuacją danej jednostki, sformułują strategię albo zanegują już przyjętą, przyjmą misję, wyznaczą cele i zadania, faktycznie kadencja ma się ku końcowi. Wybory samorządowe, jako instytucja ściśle o charakterze politycznym, weryfikują wszystkie programy i plany polityczne, zatem istnieje uzasadniona potrzeba

budowania długoterminowych planów na podstawie akceptacji członków wspólnoty samorządowej, tak by następcy mogli skupić się na realizacji wspólnych zamierzeń. Trzeba pamiętać, że wspólnoty samorządowe są organizacjami szczególnego typu. Ich członkami są bez wyjątku wszyscy mieszkańcy danej wspólnoty samorządowej. Władze samorządowe, realizując zadania publiczne o różnym charakterze, wykonują je na rzecz mieszkańców i muszą liczyć się z ich opinią i wolą (Kijowski 2010, s. 9). W przeciwieństwie do udziałowców w spółce prawa handlowego, która także jest zrzeszeniem, z tą różnicą, że wspólników łączy kapitał spółki oraz oczekiwany efekt ekonomiczny - zysk, wynikający bezpośrednio ze wzrostu produkcji, usług i w konsekwencji rosnącej sprzedaży. Przewidywanie przyszłości w czasie organizacji takiej jak samorząd terytorialny wymaga planowania strategicznego. *Istota planowania strategicznego polega na zbadaniu aktualnej sytuacji* (DS Consulting Sp. z o.o. 2001, s. 20) *oraz perspektyw przedsiębiorstwa, organizacji czy społeczności, ustaleniu celów, obmyśleniu strategii zmierzającej do osiągnięcia tych celów oraz mierzeniu wyników* (Osborne, Gaebler 1992, s. 320). Na ważny element planowania strategicznego zwraca uwagę Alojzy Zalewski, zauważając, że planowanie strategiczne w organizacji publicznej wymaga porozumienia wszystkich zainteresowanych jej funkcjonowaniem (osób, grup i organizacji), dotyczącego zarówno celowości tegoż planowania, jak i jego organizacji i metodyki opracowania (Zalewski 2005, s. 40). Uzyskanie takiego poparcia - pisze autor - jest istotnym warunkiem powodzenia nie tylko samego planowania, ale i skutecznej jego realizacji.

Samorząd województwa prowadzi politykę rozwoju województwa. Przez politykę rozwoju rozumie¹⁸ się zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju oraz spójności społeczno-gospodarczej i terytorialnej, w skali krajowej, regionalnej (Szlachta 1999, s. 61) i lokalnej. Politykę rozwoju w skali kraju prowadzi Rada Ministrów, w skali regionalnej - samorząd województwa, a w skali lokalnej - samorząd powiatowy i gminny (art. 3 u.z.p.p.r.). Politykę rozwoju prowadzi się na podstawie strategii rozwoju (Dziurbejko 2001, s. 267), a realizuje się w szczególności za pomocą programów operacyjnych, służących osiągnięciu celów, określonych w ustawach i strategii, z wykorzystaniem środków publicznych. Strategia rozwoju województwa jest realizowana poprzez programy wojewódzkie (art. 11 ust. 3 u.s.w.). Samorząd województwa może w związku z realizacją strategii rozwoju województwa występować o wsparcie ze środków budżetu państwa na realizację zadań zawartych w programach wojewódzkich oraz zawierać

¹⁸ Na podstawie art. 2 Ustawy z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. nr 227, poz. 1658 z późn. zm.), dalej u.z.p.p.r.

kontrakt wojewódzki z Radą Ministrów na podstawie odrębnej ustawy (art. 11 ust. 4 pkt 1-2 u.s.w.). Wszystkie samorządy terytorialne odpowiedzialne są za rozwój swoich jednostek administracyjnych. Wizja rozwoju jest zawsze formułowana w dokumentach planistycznych. Każda działalność inwestycyjna przyczynia się nie tylko do rozwoju społeczno-gospodarczego jednostki samorządowej, ale też wzrostu poziomu życia jej mieszkańców. Państwo stojące siłą samorządów i wspomagające ich rozwój samo przez się staje się silniejsze ekonomicznie i gospodarczo. Zatem ograniczanie samodzielności wspólnot samorządowych poprzez nakładanie im „kagańców prawnych”, drobnostkowe regulowanie ich działalności, przypisywanie nowych zadań publicznych bez właściwego zabezpieczenia finansowego może negatywnie odbić się na ich efektach ekonomicznych, a co groźniejsze - spowodować odsunięcie się społeczeństwa od udziału w zarządzaniu. Mobilność inwestycyjna samorządów wpływa bezpośrednio na aktywność gospodarczą podmiotów gry rynkowej (przedsiębiorstw), które z kolei skutecznie mogą aktywizować lokalne rynki pracy i przeciwdziałać bezrobociu¹⁹. Nie przeceniam znaczenia gospodarki komunalnej²⁰ jednostek samorządu terytorialnego w całokształcie ich rozwoju. Tym niemniej będzie to zależało od sytuacji ekonomicznej gminy, jej zasobów materialnych i osobowych oraz zdolności mieszkańców i władz lokalnych do rozwiązywania lokalnych problemów. Gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego²¹ lub spółkach prawa handlowego (art. 2 o.g.k.). Poza sferą użyteczności publicznej gmina może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich, jeżeli łącznie zostaną spełnione następujące warunki (art. 10 o.g.k.):

- 1) istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym;
- 2) występujące w gminie bezrobocie w znacznym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej, a zastosowanie innych działań i wynikających z obowiązujących przepisów środków prawnych nie doprowadziło do aktywizacji

¹⁹ Do zadań o charakterze wojewódzkim ustawodawca zaliczył przeciwdziałanie bezrobociu i aktywizację lokalnego rynku pracy (art. 14 ust. 1 pkt. 15 u.s.w.). Takie samo zadanie realizuje powiat (art. 4 ust. 1 pkt. 17 u.s.p.).

²⁰ Definicję gospodarki komunalnej określa art. 1 ust. 2 Ustawy z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. 1997, nr 9, poz. 43 z późn. zm.), dalej u.g.k. „Gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych”.

²¹ Na podstawie przepisów Ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240), dalej u.f.p.

gospodarczej, a w szczególności do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia.

Rozwój gospodarki wspólnot samorządowych determinują następujące czynniki (Pretty 2000, s. 12):

- 1) zasoby naturalne: lasy, wody, klimat, bogactwo flory i fauny, rezerваты, obszary chronione, usługi turystyczne, ochrona przed skutkami burz i powodzi, a także pozyskiwanie energii z naturalnych źródeł;
- 2) kapitał społeczny: spójna społeczność, więzi międzyludzkie, klimat wzajemnego zaufania ułatwiający współpracę, wspólne zasady i normy postępowania, wzajemna pomoc i współpraca;
- 3) kapitał ludzki: sytuacja i status indywidualnych członków społeczności, w tym stan zdrowia, odżywianie się, poziom wykształcenia i kwalifikacji zawodowych, stan usług, w tym usługi szkolne, medyczne, szkolenia, kursy;
- 4) kapitał fizyczny: infrastruktura techniczna, w tym drogi i mosty, ziemia, dostawy energii, komunikacja, domy prywatne, mieszkania i inne budynki, targowiska i transport (lotniczy, kolejowy, drogowy);
- 5) zasoby finansowe: oszczędności, dostępność kredytów, renty i emerytury, darowizny, opieka społeczna, subsydia, stypendia, granty.

Dzięki właściwej polityce - pisze Jules Pretty - wdrażaniu odpowiednich planów oraz działaniom instytucjonalnym można wymienione aktywa spożytkować w taki sposób, by przynosiły wymierne korzyści w postaci nowych miejsc pracy, wzrostu dobrobytu i rozwoju gospodarczego, czystego środowiska, nierabunkowej gospodarki surowcami, ograniczenia przestępczości, poprawy szkolnictwa, opieki medycznej i temu podobnych. Nie wszystkie wymienione determinanty rozwoju wspólnot samorządowych w jednakowy sposób współprzyczyniają się do zapewnienia trwałego postępu. Związane jest to między innymi z szeroko pojętą problematyką prawa własności. Samorządy terytorialne mogą podsycać konsumpcję lokalną poprzez prowadzenie odpowiedniej, sprzyjającej temu polityce gospodarowania mieniem komunalnym, efektem której wśród społeczeństwa następował będzie wzrost zainteresowania nabyciem np. lokali mieszkalnych czy działek pod budowę domu, zakładu usługowego czy produkcyjnego. Rozwój każdej jednostki samorządowej powinien być zrównoważony²²,

²² Art. 5 konstytucji: „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo oby-

co oznacza w praktyce takie sterowanie potencjałem lokalnym, które w efekcie spowoduje utrzymanie właściwych proporcji rozwojowych w każdej dziedzinie życia publicznego. Pierwszoplanowym zadaniem zdaje się przede wszystkim rozwój gospodarczy. Przecież nie jest truizmem powiedzenie, że to bogactwo mieszkańców wpływa w sposób zasadniczy na pozycję ekonomiczną danej jednostki samorządu terytorialnego. Bogactwo gminnej kasy wynika przede wszystkim z aktywności gospodarczej jej mieszkańców, a dopiero potem władz samorządowych, które powinny animować rozwój gospodarczy. Zatem podstawowym celem rozwoju gospodarczego jest generowanie dochodów dla przedsiębiorstw, gospodarstw domowych i mieszkańców. Trwałym efektem tej polityki będzie stały wzrost produkcji, potem sprzedaży, a w konsekwencji wzrost liczby miejsc pracy (Domański 1999, s. 17). Rozwój społeczny, odbywający się poprzez stałe podnoszenie poziomu wykształcenia, ukończone kursy kwalifikacyjne mieszkańców, stwarzanie klimatu wzajemnego zaufania, pomocniczości, otwartość oraz stała współpraca między wszystkimi partnerami życia publicznego, powinien zwiększać poczucie odpowiedzialności za powodzenie „małej ojczyzny”.

3. Planowanie przestrzenne jako istotny czynnik planowania strategicznego

Czynnikiem, bez którego nie jest możliwe osiągnięcie w pełni postępu społecznego i gospodarczego, jest dbanie o planowy rozwój przestrzenny każdej struktury samorządowej. Planowanie przestrzenne określa dwie kategorie wartości, które z różną mocą powinny wpływać na rozwiązania przestrzenne realizowane na podstawie Ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²³. Tomasz Bąkowski do pierwszej z nich zalicza ład przestrzenny i zrównoważony rozwój – uznane za podstawy działań w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego (Bąkowski 2004, s. 15). Druga kategoria wartości określona w art. 1 ust. 2 u.p.z.p. wytycza kierunki planowania i zagospodarowania przestrzen-

wateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. Legalną definicję zrównoważonego rozwoju podaje art. 3 pkt. 50 Ustawy z 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz.U. nr 62, poz. 627 z późn. zm.): zrównoważony rozwój to taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.

²³ Dz.U. nr 80, poz. 717 z późn. zm., dalej u.p.z.p.

nego²⁴. Planowanie przestrzenne w gminie określają dwa dokumenty. Pierwszy z nich to studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego²⁵ będące wyrazem polityki przestrzennej gminy, zawierające część tekstową i graficzną, uwzględniające zasady określone w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, ustalenia strategii rozwoju i planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz strategii rozwoju gminy (art. 9 ust. 2 u.p.z.p.). Studium sporządza organ wykonawczy gminy i jest ono wiążące dla organów gminy przy przygotowywaniu planów miejscowych. W przeciwieństwie do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego studium nie jest aktem prawa miejscowego. Zarówno w orzecznictwie sądowym, jak i doktrynie przyjęto określać studium mianem „akt kierownictwa wewnętrznego” czy też „akt gminnej polityki planistycznej”. Ustalenie przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenie sposobów ich zagospodarowania i zabudowy następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego. Zatem miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest fundamentalnym i szczególnym dokumentem planistycznym, za pomocą którego podejmowane są decyzje warunkujące rozwój gminy, w tym przeznaczenie terenów pod inwestycje produkcyjne i usługowe. Obowiązek sporządzenia projektu miejscowego planu obciąża organ wykonawczy gminy (wójt, burmistrz, prezydent)²⁶. Plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu

²⁴ Art. 1 ust. 2 u.p.z.p. 2003: „W planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza: 1) wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury; 2) walory architektoniczne i krajobrazowe; 3) wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych; 4) wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej; 5) wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób niepełnosprawnych; 6) walory ekonomiczne przestrzeni; 7) prawo własności; 8) potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa; 9) potrzeby interesu publicznego”.

²⁵ W myśl art. 10 ust. 1 u.p.z.p.: „W studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z: 1) dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu; 2) stanu ładu przestrzennego i wymogów jego ochrony; 3) stanu środowiska, w tym stanu rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, wielkości i jakości zasobów wodnych oraz wymogów ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego; 4) stanu dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej; 5) warunków i jakości życia mieszkańców, w tym ochrony ich zdrowia; 6) zagrożenia bezpieczeństwa ludności i jej mienia; 7) potrzeb i możliwości rozwoju gminy; 8) stanu prawnego gruntów; 9) występowania obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych; 10) występowania obszarów naturalnych zagrożeń geologicznych; 11) występowania udokumentowanych złóż kopalin oraz zasobów wód podziemnych; 12) występowania terenów górniczych wyznaczonych na podstawie przepisów odrębnych; 13) stanów systemów komunikacji i infrastruktury technicznej; 14) zadań służących realizacji ponadlokalnych celów publicznych”.

²⁶ Por. art. 15 ust. 1 u.p.z.p.

oraz sposobie realizacji zapisanych w planie inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych (art. 20 ust. 1 u.p.z.p.). W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że organy gminy zostały wyposażone we władztwo planistyczne, co oznacza ich kompetencje do sporządzania i uchwalania planu. Często gminy nie posiadają miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Sytuacja ta niekorzystnie wpływa na proces pozyskiwania nowych inwestorów. Zwykle inwestor chce być pewien, czy grunty, które zamierza nabyć, mogą być przeznaczone na zamierzony cel. Uzyskanie decyzji administracyjnej o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zwykle jest przedsięwzięciem obciążonym biurokratyzmem i wymaga od przedsiębiorcy dodatkowych zabiegów, co na pewno nie sprzyja tworzeniu właściwego klimatu między inwestorem a urzędem. Zatem posiadanie przez gminę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest warunkiem *sine qua non* sprzyjającym rozwojowi gminy oraz pozyskiwania nowych inwestorów. Posiadanie takiego planu dla części terytorium, na którym może być prowadzona działalność gospodarcza na zasadach określonych ustawą²⁷, na pewno może stać się ważnym atutem podczas procesu lokalizacji inwestycji w konkretnym miejscu²⁸.

Jednym z zasadniczych celów samorządu województwa jest kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego (art. 11 ust. 1 pkt 5 u.s.w.) (Bąkowski 2004, s. 97). Przez ład przestrzenny ustawodawca rozumie takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne (art. 2 pkt 1 u.p.z.p.). Przez pojęcie „planowanie przestrzenne w województwie” należy rozumieć zespół działań podejmowanych w celu kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej o charakterze regionalnym. Służy temu plan zagospodarowania przestrzennego województ-

²⁷ Ustawa z 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (t.j. Dz.U. 2007, nr 42, poz. 274 z późn. zm.), dalej u.s.s.e.

²⁸ Art. 2 u.s.s.e. „Specjalną strefą ekonomiczną, zwaną dalej »strefą«, jest wyodrębniona zgodnie z przepisami ustawy, niezamieszkała część terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, na której terenie może być prowadzona działalność gospodarcza na zasadach określonych ustawą”. Art. 3: „Strefa może być ustanowiona w celu przyspieszenia rozwoju gospodarczego części terytorium kraju, w szczególności przez: 1) rozwój określonych dziedzin działalności gospodarczej, 2) rozwój nowych rozwiązań technicznych i technologicznych oraz ich wykorzystania w gospodarce narodowej, 3) rozwój eksportu, 4) zwiększenia konkurencyjności wytwarzanych wyrobów i świadczonych usług, 5) zagospodarowania istniejącego majątku przemysłowego i infrastruktury gospodarczej, 6) tworzenie nowych miejsc pracy, 7) zagospodarowania niewykorzystanych zasobów naturalnych i zachowania równowagi ekologicznej”.

wa uchwalany przez organ stanowiący i kontrolny województwa - sejmik województwa. Ów plan uwzględnia ustalenia strategii rozwoju województwa oraz określa inne elementy zawarte w art. 39 ust. 3 u.p.z.p., a mianowicie:

- 1) podstawowe elementy sieci osadniczej województwa i ich powiązań komunikacyjnych oraz infrastrukturalnych, w tym kierunki powiązań transgranicznych;
- 2) system obszarów chronionych, w tym obszary ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, ochrony uzdrowisk oraz dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;
- 3) rozmieszczenie inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym;
- 4) obszary problemowe wraz z zasadami ich zagospodarowania;
- 5) obszary wsparcia;
- 6) obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi;
- 7) granice terenów zamkniętych i ich stref ochronnych;
- 8) obszary występowania udokumentowanych złóż kopalin.

Wyrazem funkcji regionalnych województwa jest uwzględnianie w planie przestrzennego zagospodarowania województwa koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju²⁹ oraz programów³⁰, a także inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, które zostały ustalone w dokumentach przyjętych przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Radę Ministrów, właściwego ministra lub sejmik województwa, zgodnie z ich właściwością.

²⁹ Por. art. 47 ust. 1 pkt. 1 u.p.z.p.: „Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, uwzględniając cele zawarte w rządowych dokumentach strategicznych: 1) sporządza koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju, która uwzględnia zasady zrównoważonego rozwoju kraju w oparciu o przyrodnicze, kulturowe, społeczne i ekonomiczne uwarunkowania, o których mowa w przepisach odrębnych, a także prowadzi współpracę zagraniczną w tym zakresie”.

³⁰ Por. art. 48 ust. 1 u.p.z.p. 2003: „Ministrowie i centralne organy administracji rządowej, w zakresie swojej właściwości rzeczowej, sporządzają programy zawierające zadania rządowe, zwane dalej »programami«, służące realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym”.

4. Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego

Kontrola stanowi jeden z ważniejszych procesów zorganizowanego cyklu. Staje się procesem podsumowującym wcześniej zrealizowane zadania publiczne (Kotarbiński 1968, s. 89). Miasta i gminy coraz częściej sięgają po kredyty, by wykorzystać dotacje unijne (Kurowska 2010). Niektóre z nich balansują na granicy dopuszczalnego zadłużenia. Zatem osoby odpowiedzialne za stan finansów publicznych w jednostkach muszą na bieżąco przeprowadzać kontrole. W literaturze przedmiotu jest wiele definicji pojęcia „kontrola”. Według Waclawa Dawidowicza kontrola jest działaniem polegającym na badaniu istniejącego stanu rzeczy, zestawieniu faktów z tym, co być powinno, i wyciągnięciu stąd wniosków (Dawidowicz 1970, s. 34). Eugeniusz Ochendowski opisuje kontrolę poprzez: ustalenie istniejącego stanu rzeczy, określenie, jak być powinno, zestawienie tego, co istnieje, z tym, co być powinno, co przewidują odpowiednie wzorce czy normy postępowania, i sformułowanie na tej podstawie różnicy między tym, co istnieje, a tym, jak być powinno, a w przypadku istnienia różnicy między stanem rzeczywistym a stanem pożądanym ustalenie przyczyn tej różnicy i sformułowanie zaleceń w celu usunięcia niepożądanych zjawisk (Ochendowski 2009, s. 418). Andrzej Sylwestrzak przez kontrolę rozumie badanie określonego problemu bez ingerencji w funkcjonowanie podmiotu kontrolowanego (Sylwestrzak 1998, s. 10). Kontrola prowadzi zatem do uformowania tylko obrazu działania jednostki kontrolowanej; może wprowadzić formułować wnioski mające na celu poprawę tej działalności, lecz organ kontrolujący nie posiada żadnych uprawnień w zakresie ingerencji władczej. Z kolei Piotr Rączka dla pojęcia kontroli rezerwuje szersze znaczenie: stonunki występujące w systemie administracji publicznej zmierzające do zapewnienia prawidłowości działania administracji, których z kolei nie obejmuje pojęcie kierownictwa i nadzoru (Rączka 1999, s. 116). Jacek Jagielski uważa, że kategoria kontroli oznacza funkcję, której treść obejmuje obserwowanie i rozpoznawanie danej działalności lub stanu, czyli ustalenie ich rzeczywistego obrazu w określonym miejscu i czasie; dokonywanie oceny tej działalności lub stanu poprzez konfrontację faktycznego (rzeczywistego) ich obrazu z odnoszonymi się do nich – jako całości, jak również do ich poszczególnych fragmentów – założeniami wyjściowymi (znajdującymi wyraz w przyjętych celach, standardach, parametrach, itd.); stawianie diagnozy przyczyn ewentualnych nieprawidłowości, mającej możliwie szeroki zasięg, w tym uwzględniającej przedmiotowe i personalne aspekty przyczyn wystąpienia stwierdzonych nieprawidłowości; formułowanie wniosków co do tej działalności lub stanu w przyszłości, mających na celu przeciwdziałanie

nie powstawaniu nieprawidłowości (Jagielski 2007, s. 15). Finansowanie realizacji zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego odbywa się w obrębie publicznego planu finansowego, tj. budżetu uchwalanego na rok budżetowy przez organ stanowiący. W myśl Ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³¹ budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki (art. 211 ust. 1 u.f.p.). Na gruncie poprzedniej ustawy³² mieliśmy do czynienia tylko z nadzorem i kontrolą finansową. Ogólny nadzór nad realizacją określonych uchwałą budżetową dochodów i wydatków, przychodów i rozchodów sprawował zarząd jednostki samorządu terytorialnego (art. 187 ust. 1 u.f.p. 2005). Przewodniczący zarządu został zobowiązany do kontroli przestrzegania przez podległe i nadzorowane przez siebie jednostki sektora finansów publicznych, realizacji procesu w zakresie celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków. Kontrola obejmowała w każdym roku co najmniej pięć procent wydatków podległych jednostek organizacyjnych (art. 187 ust. 3 u.f.p. 2005). W praktyce wystarczało objęcie kontrolą jedną czy dwie szkoły podstawowe lub gimnazja, aby spełnić ustawowy wymóg. Obowiązująca ustawa wprowadza nowatorskie rozwiązania prawne, jak już wspomniałem, dotychczas nieznanne. Kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy (art. 68 ust. 1 u.f.p.). Efektywność realizacji zadań publicznych polega na tym, że powinny one dać pozytywne i wydajne wyniki w wymiarze nie tylko zgodności z prawem i ekonomicznym, ale także społecznym. Dzięki oszczędności jednostka samorządu terytorialnego chroni się przed zwykłym trwonieniem pieniędzy, rozrzutności i zapewnia właściwe wykorzystanie majątku. Zadania i usługi publiczne powinny zostać zrealizowane zgodnie z przyjętymi założeniami ustalonymi w różnego rodzaju planach (strategia rozwoju gminy, budżet gminy, plan inwestycyjny, plany branżowe czy dokumenty aplikacyjne). Kontrola zarządcza staje się jednym z instrumentów pomiaru, w jaki sposób jednostki samorządu terytorialnego jako organizacje publiczne realizują swoje obowiązki wobec interesariuszy, innymi słowy, czy powierzone zadania publiczne są wykonywane zgodnie z prawem, efektywnie, oszczędnie i terminowo. Zatem wójt, burmistrz, prezydent, starosta i marszałek, będąc zobowiązani do zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej (por. art. 69 ust. 1 pkt 2 i 3 u.f.p.), przestają być traktowani tylko jako politycy, a raczej stają się

³¹ Dz.U. nr 157, poz. 1240, dalej u.f.p.

³² Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 249, poz. 2104 z późn. zm.), dalej u.f.p. 2005.

menedżerami odpowiedzialnymi za zarządzanie środkami publicznymi. Po-
przez stwierdzenie, że kontrola zarządcza ma być adekwatna, ustawodawca
zmierza do uczynienia jej zawsze aktualną, odporną na szybko zmienia-
jącą się rzeczywistość prawną, ekonomiczną i polityczną. W tym kontekście
kontrola zarządcza ma się jawić jako uniwersalny i skuteczny mechanizm
zapewniający cele wymienione w art. 68 ust. 2 u.f.p. i wszystkie inne cele,
które mogą skutecznie przyczynić się do powodzenia całokształtu organi-
zacji, we wszystkich jej płaszczyznach. Kontrola adekwatna to kontrola
uwzględniająca aktualny stan prawny, przeprowadzona według ustalonych
procedur, stosownie do posiadanych zasobów i możliwości oraz według
potrzeb czasów, w których ma być przeprowadzona. Jak słusznie przyjmu-
je Henryk Gawroński, wprowadzony termin „kontrola zarządcza” w miejsce
wcześniejszego „kontrola finansowa” mierza do usprawnienia zarządzania
w sektorze publicznym poprzez ewolucyjne odchodzenie od zasad idealnej
biurokracji weberowskiej w kierunku modelu menedżerskiego (Gawroński
2010, s. 2006). Ten sposób kontroli ma pomóc - dywaguje dalej autor
- we wdrożeniu myślenia strategicznego, które charakteryzuje oryginalność,
kreatywność i siła wyobraźni, chęć tworzenia czegoś innego. Katalog celów
kontroli zarządczej pozostaje otwarty, ustawodawca ogranicza się do poda-
nia tylko niektórych z nich. Celem kontroli zarządczej jest zapewnienie
w szczególności (art. 68 ust. 2 u.f.p.):

- 1) zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi;
- 2) skuteczności i efektywności działania;
- 3) wiarygodności sprawozdań;
- 4) ochrony zasobów;
- 5) przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania;
- 6) efektywności i skuteczności przepływu informacji;
- 7) zarządzania ryzykiem.

Zgodność działalności z przepisami prawa oraz procedurami we-
wnętrznymi dotyczy ogółu przepisów³³ o charakterze powszechnie obowiąz-

³³ Zwraca na to uwagę art. 10 ust. 1 Ustawy z 29 grudnia 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. 2002, nr 76, poz. 694 z późn. zm.), zgodnie z którym „jednostka powinna posiadać dokumentację opisującą w języku polskim przyjęte przez nią zasady (politykę) rachunkowości, a w szczególności dotyczące: 1) określenia roku obrotowego i wchodzących w jego skład okresów sprawozdawczych, 2) metod wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego, 3) sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych, w tym co najmniej: a) zakładowego planu kont, ustalającego wykaz kont księgi głównej, przyjętej zasady klasyfikacji zdarzeń, zasady prowadzenia ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej, b) wykazu ksiąg rachunkowych, a przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu

zującym, jak i wewnątrznych, ustanowionych przez właściwe organy państwowe i samorządu terytorialnego, dotyczących realizacji zadań i usług publicznych, o charakterze powszechnym, przez jednostki samorządu terytorialnego. Kontrola skuteczna to kontrola wydajna i produktywna, oddająca faktyczny obraz zastanych problemów, a zarazem pokazująca stan postulowany, przyszłościowy oraz wywołująca oczekiwane skutki. Pojęcie „ochrona zasobów” jest pojemne, ponieważ obejmuje zarówno majątek jednostek samorządu terytorialnego, jak i zasoby ludzkie, wykształcenie pracowników samorządowych³⁴, ich otwartość na pomoc i rozwiązywanie problemów ludzkich, zarówno jednostkowych, jak i grupowych. Poprzez wprowadzenie przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania prawodawca dąży do podwójnego zabezpieczenia interesu publicznego jednostek samorządu terytorialnego (Pakuła 2000, 347). Z jednej strony służy temu system prawny, który ma zabezpieczać całość działań i przedsięwzięć w zakresie gospodarowania finansami publicznymi. Z drugiej strony system ten ma wspomagać szeroko pojętą zgodność postępowania z zasadami etyki. Etyka zawodowa to pewien rodzaj zabezpieczenia moralnego polegający na tym, że w różnych sytuacjach oprócz przepisów prawa urzędnik kieruje się akceptowalnym systemem wartości, podejmując decyzję lub inne rozwiązanie, które znajdują uznanie wszystkich lub większości. Samo działanie zgodne z literą prawa jest już działaniem etycznym. Problem pojawia się wówczas, gdy działanie zgodne z prawem narusza system przyjętych wartości. Zatem na kierownictwie urzędu ciąży bezpośrednia odpowiedzialność nie tylko w zakresie wprowadzenia odpowiedzialnej selekcji i rekrutacji na stanowiska urzędnicze czy przeprowadzanie szkoleń pracowników w tym zakresie, ale także budowania i umacniania kultury etycznej, wspólnego wypracowania kodeksu etycznego postępowania w urzędzie (Czaputowicz 2008, s. 363). Oczywiście jest, że ustanowienie

komputera - wykazu zbioru danych tworzących księgi rachunkowe na komputerowych nośnikach danych z określeniem ich struktury, wzajemnych powiązań oraz ich funkcji w organizacji całości ksiąg rachunkowych i w procesach przetwarzania danych, c) opis systemu przetwarzania danych, a przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera - opis systemu informatycznego, zawierającego wykaz programów, procedur lub funkcji, w zależności od struktury oprogramowania, wraz z opisem algorytmów i parametrów oraz programowych zasad ochrony danych, w tym w szczególności metod zabezpieczenia dostępu do danych i systemu ich przetwarzania, a ponadto określenia wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia jego eksploatacji, 4) systemu służącego ochronie danych i ich zbiorów, w tym dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych i innych dokumentów stanowiących podstawę dokonanych w nich zapisów”.

³⁴ Obowiązki i uprawnienia pracowników samorządowych określa Ustawa z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. nr 223, poz. 1458 z późn. zm.). Art. 24 ust. 1 stwierdza: „Do obowiązków pracownika samorządowego należy dbałość o wykonywanie zadań publicznych oraz o środki publiczne, z uwzględnieniem interesu publicznego oraz indywidualnych interesów obywateli”.

kodeksu samo przez się nie spowoduje postępowania zgodnie z zasadami etyki, jednakże przez ich przyjęcie powinno wzrosnąć zainteresowanie tymi wartościami. Rola przywództwa jest tu nie do przecenienia, ale zapewne może przyczynić się do wzrostu zainteresowania tą problematyką wśród podwładnych. Zatem udział samych zainteresowanych (Fenrych 2006, s. 105) (urzędników) w procesie tworzenia takiego kodeksu na pewno przyczyni się do propagowania tych wartości wśród klasy urzędniczej i stanie się gwarantem stosowania go w codziennej pracy (Dziewięcka-Bokun 2004, s. 254). Warto na kanwie tych rozważań wspomnieć o ustawodawstwie unijnym, a przede wszystkim Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej³⁵, która w art. 41 wprowadza „prawo do dobrej administracji”. Zgodnie z nim każda osoba ma prawo do tego, aby jego sprawy były załatwiane przez instytucje i organy Unii bezstronnie, rzetelnie i w rozsądnym terminie. Prawo to obejmuje (art. 41 ust. 2):

- ♦ prawo każdej osoby do osobistego przedstawienia sprawy, zanim zostanie podjęty indywidualny środek mogący negatywnie wpłynąć na jej sytuację;
- ♦ prawo każdej osoby dostępu do akt jej sprawy, z zastrzeżeniem poszanowania uprawnionych interesów poufności i tajemnicy zawodowej i handlowej;
- ♦ obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji.

Każda osoba ma prawo domagania się od Wspólnoty naprawienia, zgodnie z zasadami ogólnymi, wspólnymi dla prawa państw członkowskich, wszelkich szkód wyrządzonych przez jej instytucje lub funkcjonariuszy przy wykonywaniu ich funkcji (art. 41 ust. 3).

Nowym zadaniem, nieznanym w poprzednim stanie prawnym, jest nałożenie na kierownika jednostki sektora finansów publicznych obowiązku zarządzania ryzykiem. Ryzyko to możliwość prawdopodobieństwa (Szymczak 1992, s. 155), że coś (np. zadanie publiczne, usługa czy usługi publiczne, prowadzone procedury przetargowe, pozyskiwanie funduszy UE) się nie uda, że planowanie uzyskania jakiegoś wyniku jest niepewne i problematyczne. Skutkiem takiej sytuacji może być niezrealizowanie zamierzonego zadania lub usługi czy nieuzyskanie określonego dochodu. Zatem osoby odpowiedzialne za finanse publiczne powinny podejmować się na bieżąco analizy ryzyka. Według Mirosława Soli analiza ryzyka to proces, w którym identyfikuje się ryzyko i dokonuje jego oceny pod kątem możli-

³⁵ Prace nad kartą rozpoczęto podczas szczytu w Kolonii 3-4 czerwca 1999 r. Karta ma wzmocnić konstytucyjny charakter traktatów, rozszerzyć i skonsolidować podstawowe prawa, deklarowane już wcześniej w różnych dokumentach oraz w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości. Karta została przyjęta w Nicei w grudniu 2000 r.

wości wystąpienia (Sola 2010, s. 4). Ryzyko jest zwykle związane z jakimś obszarem, zatem może to być obszar działania urzędu gminy (miasta), realizacja jakiegoś zadania publicznego czy usługi publicznej, realizacja pewnej procedury, np. przetargowej czy budżetowej, pojedyncze zagadnienie albo problem. Zarządzanie ryzykiem, według Soli, jest systemem metod i działań zmierzających do obniżenia ryzyka do akceptowalnego poziomu, obejmuje identyfikowanie i ocenę ryzyka oraz reagowanie na nie. To ostatnie może oznaczać wycofanie się z pewnych przedsięwzięć czy problemów, przyjęcie postawy tolerowania czy aktywne przeciwdziałanie. Zarządzanie ryzykiem ma na celu zwiększenie prawdopodobieństwa osiągnięcia celów jednostki (Sola 2009, s. 56).

5. Wnioski końcowe

Podstawowym zadaniem samorządu terytorialnego jest wykonywanie administracji publicznej przez samych zainteresowanych, czyli przez członków wspólnoty samorządowej. Wykonywanie administracji publicznej to przede wszystkim realizacja zadań publicznych i różnego rodzaju usług na rzecz mieszkańców. Podział zadań i usług publicznych pomiędzy samorządy lokalne i regionalne uwzględnia zasadę subsydiarności. Samorządy lokalne wykonują te zadania i usługi publiczne, które mają charakter podstawowy i wynikają z ich bliskiego usytuowania wobec mieszkańców. Zadania regionu mają inny charakter, ponieważ polem działania samorządu regionalnego jest gospodarka, rozwój ekonomiczny i cywilizacyjny. Inwestowanie przez samorządy terytorialne przede wszystkim sprzyja rozwojowi społeczno-gospodarczemu i tym samym służy zwiększeniu strumienia publicznych środków finansowych w obrocie gospodarczym. Proces inwestowania wymaga działalności planowej. Stąd samorządy terytorialne powinny być wyposażone w dokumenty planistyczne o charakterze długofalowym (strategie rozwoju), krótkoterminowym (budżety, plany inwestycyjne) oraz plany przestrzenne (studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego). Na funkcjonowanie samorządów terytorialnych oddziałują nie tylko procesy ekonomiczne, społeczne i gospodarcze przebiegające w ich „wnętrzu”. Będąc podmiotami polityki państwa, podlegają jej i są bezpośrednimi odbiorcami różnych zjawisk z zakresu makroekonomii. Kryzys ekonomiczny zawsze najpierw dotyka sfery gospodarki i społecznej, po czym odbija się niekorzystnie na samorządach. Zatem samorządy terytorialne, jako organizacje szczególnego typu, muszą na bieżąco monitorować i kontrolować procesy na „zewnątrz,” jak i „wewnątrz” układu. Nowym zadaniem, z którym muszą zmierzyć się samorządy terytorialne, jest nauczenie się zarządzania

ryzykiem. Ryzyko to możliwość prawdopodobieństwa, że jakieś przedsięwzięcie o charakterze publicznym się nie powiedzie, że planowane uzyskanie jakiegoś wyniku staje się niepewne i problematyczne. Zarządzanie ryzykiem jest systemem metod i działań zmierzających do obniżenia ryzyka do akceptowalnego poziomu, tak by osiągnięte zostały cele jednostki. Obejmuje ono identyfikowanie i ocenę ryzyka oraz reagowanie na nie.

**REALIZATION OF PUBLIC TASKS BY LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENTS.
THE ROLE OF THEIR BODIES IN ECONOMIC CRISIS OF THE STATE
(SELECTED ISSUES)**

Key words:

local government, subsidiarity, public tasks, district, county, province, strategic planning, town development planning, audit management, capital

Summary

The key line of activity of territorial government is to manage public administration by the entities concerned, namely the members of territorial government community. Primarily, such administration consists in performing public tasks and rendering a diverse array of services for the benefit of citizens. While distributing public tasks and services among local and regional authorities of territorial government, the principle of subsidiarity should apply.

The authorities of territorial government at a local level perform tasks and render services of the most essential nature which stems from the fact that those authorities are close to the citizens. The responsibilities of territorial government at a regional level, however, are different since in this case the scope of operation involves the economy and economic and civilization progress. Investments made by territorial government authorities foster socio-economic development and at the same time contribute to the increase of public funds flow in the business trading. The investment process entails the necessity of planning. Territorial government authorities should be therefore supplied with various planning documents comprising long-term instruments (development strategies), short-terms instruments (budgets, investment plans), and spatial plans (studies of land use conditions and directions and local land management plans).

The functioning of territorial governments is not only shaped by economic, social and commercial trends within a local range. Those authorities – as subjects of the state policy – are also directly exposed to varying macroeconomic trends. Any financial crisis affecting socio-economic standing will take its adverse effects on territorial governments. Therefore, territorial government authorities, being organizations of a special kind, should monitor and control both external and internal trends within the system on an ongoing basis.

A new challenge before territorial government authorities is to adopt new techniques of risk-management. The concept of risk may be defined as managing the probability of failure should a public task undertaken by a local authority prove unsuccessful or should the attainment of an objective become uncertain or dubious. Risk management comprises a set of methods and activities aiming at reducing the risk to an acceptable level so that other objectives are attained. Such management comprises the process of identifying and assessing the risk and undertaking measures in response to it.

Bibliografia

- Banaszak B. (2009), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa.
- Bąkowski T. (2004), *Planowanie przestrzenne w województwie*, [w:] *Proces inwestycyjno-budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne*, red. W. Szwajdler, T. Bąkowski, Toruń.
- Bąkowski T. (2004), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków.
- Bąkowski T. (2007), *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa.
- Błaś A. (2008), *Działania administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna*, red. A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, Wrocław.
- Bogusz M. (2009), *Zakres działania*, [w:] *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. E. Bojanowski, K. Żukowski, Warszawa.
- Bojanowski E. (1997), *Podstawowe problemy prawa administracyjnego. Materiał pomocniczy do wykładu*, Koszalin.
- Bojanowski E. (2002), *O zadaniach jednostek samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Wybrane problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej po reformie*, red. E. Bojanowski, Gdańsk.
- Brzeski M. (2009), *Zadania publiczne*, [w:] *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. E. Bojanowski, K. Żukowski, Warszawa.
- Bukowski Z. (2011) Jędrzejewski T., Rączka P., *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń.
- Chmielnicki P. (red.) (2004), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa.
- Complak K. (1998), [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław.
- Czaputowicz J. (2008), *Standardy etyczne w administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. J. Czaputowicz, Warszawa.
- Dawidowicz W. (1970), *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa.
- Dobkowski J. (2007), *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*, Warszawa.
- Dolnicki B. (2001), *Samorząd terytorialny*, Kraków.
- Domański T. (1999), *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego gminy*, Warszawa.
- Duniewska Z. (2009), *Cel publiczny, interes publiczny i dobro wspólne*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa.

- Dziewięcka-Bokun L., Umińska-Woroniecka A. (2004), *Etyka zawodowa urzędnika administracji publicznej jako podstawa zaufania publicznego*, [w:] *Profesjonalizm w administracji publicznej*, red. A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka, Białystok.
- Dziurbejko T. (2001), *Nowy wymiar strategii rozwoju gminy - pozyskanie funduszy przedakcesyjnych Unii Europejskiej*, [w:] *Rozwój kadr administracji publicznej*, red. B. Kudrycka, Białystok.
- Fenrych P. (2006), *Etyka w działaniu urzędnika publicznego*, [w:] *Przejrzysty samorząd. Podręcznik dobrych praktyk*, red. C. Trutkowski, Warszawa.
- Filipek J. (2003), *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, Kraków.
- Gawroński H. (2010), *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Warszawa.
- Izdebski H., Kulesza M. (2004), *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa.
- Jackiewicz A.I. (2008), *Prawo do dobrej administracji jako standard europejski*, Toruń.
- Jagielski J. (2007), *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa.
- Janik M. (2012), *Policja sanitarna*, Warszawa.
- Jaworski W.L.Ł. (1924), *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa.
- Kijowski D.R. (2010), *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych*, „Samorząd Terytorialny” nr 1-2.
- Kotarbiński T. (1968), *Hasło dobrej roboty*, Warszawa.
- Kurowska A., *Polskie miasta zadłużone po uszy*, „Rzeczpospolita” 19.03.2010, nr 1267.
- Niewiadomski Z. (2010), *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] *System prawa administracyjnego. Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa.
- Niewiadomski Z. (2011), *Podział zadań publicznych pomiędzy samorząd i administrację rządową*, [w:] *System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa.
- Ochendowski E. (2009), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń.
- Osborne D., Gaebler T. (1992), *Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Poznań.
- Pakuła A. (2000), *Interes publiczny i użyteczność publiczna jako kryteria zadań samorządu terytorialnego*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały z konferencji naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Łódź.
- Pretty J. (2000), *O rozwoju gospodarki lokalnej*, Warszawa.
- Rączka P. (1999), *Nadzór nad samorządem zawodowym*, Toruń.

- Sola M. (2009), *Kontrola zarządcza w administracji samorządowej. Standardy i sposoby praktycznej realizacji*, Warszawa.
- Sola M. (2010), *Kontrola zarządcza w administracji samorządowej*, „Wspólnota” nr 12.
- Stasikowski R. (2009), *O pojęciu zadań publicznych (studium z zakresu nauki administracji i nauki prawa administracyjnego)*, „Samorząd Terytorialny” nr 7-8.
- Sylwestrzak A. (1998), *Kontrola administracji*, Koszalin.
- Szewczyk M. (1993), *Podmiotowość prawna gminy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 3.
- Wiktorowska A. (2002), *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa.
- Wiktorowska A. (2011), *Zasada subsydiarności*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa.
- Winczorek P. (2008), *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa.
- Zalewski A. (2005), *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, Warszawa.

SPECYFIKA DZIAŁAŃ
ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ
W SYTUACJI KRYZYSU EKONOMICZNEGO

Janusz Niczyporuk, Marek Stefaniuk*

Procedury kryzysowe w polskim prawie publicznym¹

SŁOWA KLUCZOWE:

kryzys, procedury kryzysowe, stany nadzwyczajne, system organów zarządzania kryzysowego, zarządzanie kryzysowe

STRESZCZENIE

W Polsce, tak jak w innych państwach demokratycznych, administracja publiczna działa nie tylko w warunkach normalnych, ale i w sytuacjach o charakterze nadzwyczajnym. Te ostatnie występują stosunkowo rzadko, określane są często mianem kryzysu i stwarzają administracji publicznej szczególne okoliczności do działania. Można powiedzieć, że administracja publiczna w kryzysie zmuszona jest do podejmowania działań, których nie podejmuje w normalnych, niekryzysowych warunkach, albo do przeprowadzania ich w inny, niestandardowy sposób. W demokratycznym państwie prawnym działania administracji publicznej ujęte są w procedury regulowane prawem. W sytuacjach kryzysowych procedury te mają cechy odmienne od metod zwykle stosowanych.

Wstęp

Prawo publiczne jest częścią systemu prawnego państwa, wyodrębnianą najczęściej ze względu na kryterium chronionego interesu. Na podstawie prawa publicznego funkcjonuje administracja publiczna, będąca pod-

* Prof. dr hab. Janusz Niczyporuk, dr hab. Marek Stefaniuk (†) - Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

¹ Stan prawny na 2010 r.

stawowym adresatem i wykonawcą norm prawnych wywodzonych z przepisów tego prawa. We współczesnych państwach demokratycznych wykonywanie prawa publicznego utożsamiane jest często z wykonywaniem administracji publicznej, a w skrajnych ujęciach nawet z samą administracją publiczną w znaczeniu przedmiotowym, rozumianą wtedy jako określony typ działania, różny od charakterystycznego dla ustawodawcy i charakterystycznego dla sądów. Prawna konstrukcja działania administracji publicznej polega na uregulowaniu przez przepisy obowiązującego prawa pozytywnego stanu faktycznego, w ramach którego zdefiniowane są zadania stawiane przed danym organem administracji publicznej, oraz na wyposażeniu tego organu w kompetencje i prawne formy działania służące do realizacji tych kompetencji. W nieco innym ujęciu organ administracji publicznej wyposażony jest zarówno w określone przez prawo funkcje, jak i w określone środki działania, służące do realizacji tych funkcji. Tak rozumiana administracja publiczna działa nie tylko w warunkach normalnych, ale i w sytuacjach o charakterze nadzwyczajnym, nazywanych często kryzysem. Sytuacja kryzysowa wytwarza szczególne warunki do działania administracji publicznej. W kryzysie organy administracji publicznej zmuszone są do podejmowania działań, które zazwyczaj nie są podejmowane. W demokratycznym państwie prawnym organy administracji publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Konsekwencją tej zasady, wynikającej z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.) – zwaną dalej Konstytucją RP, jest ujęcie działań administracji w procedury regulowane prawem. W polskim prawie dla sytuacji kryzysowych przewidziane są szczególne procedury, charakteryzujące się cechami odmiennymi od procedur stosowanych w działaniach administracji publicznej w sytuacji braku znamion kryzysu.

1. Pojęcie i rodzaje kryzysu

Słowo „kryzys” w polskim języku potocznym oznacza: „moment przełomu”, „okres załamania gospodarczego”, „przesilenie” (Skorupka, Auderska, Łempicka 1989, s. 320), a w języku angielskim: *turning point in illness, life, history, etc.; time of difficulty, danger or anxiety about the future* (Oxford Advanced 1988, s. 204). Popularny polski słownik wyrazów obcych definiuje słowo „kryzys” zgodnie z jego greckim źródłosłowem (*krisis*) jako *okres przełomu, przesilenie, decydujący zwrot, a także okres załamania gospodarczego* (Kopaliński 2007, s. 268). Z kolei sytuacja krytyczna to *układ zewnętrznych w stosunku do podmiotu działania zmian i stanów rzeczy w przeciwstawieniu do układu wewnętrznych stanów i zmian, czyli tak zwanych warunków subiektywnych (...), sytuacja przymusowa, która wymaga od człowieka*

użycia maksimum wysiłków i zasobów dla uniknięcia grożącego mu zła (Pszczółowski 1978, s. 239). W ogólniejszym ujęciu słowo „kryzys” oprócz innych cytowanych tu słownikowych znaczeń może oznaczać jakąś sytuację, która jest antonimią dla stanu normalności. Kryzys rozumiany jako odstępstwo od normalności może dotyczyć różnych zakresów życia społecznego lub gospodarczego. Może wreszcie mieć różną skalę – poczynając od kryzysu o charakterze cywilizacyjnym, a kończąc na różnego rodzaju lokalnych i przejściowych anomaliach.

Podjęcie do zagadnienia definiowania kryzysu i formułowanie definicje kryzysu w polskim systemie prawnym wyraźnie zmieniają się w czasie. Można zauważyć, że do niedawna słowo „kryzys” w ogóle nie występowało w polskim prawie pozytywnym. Jeszcze niedawno w języku prawnym nie było również legalnej definicji kryzysu. Definicje kryzysu pierwotnie tworzono najczęściej na gruncie nauk wojskowych. Kryzys definiowano wtedy jako *sytuację krajową lub międzynarodową, w której istnieje zagrożenie dla istotnych priorytetów, interesów lub celów zaangażowanych stron, ale także zestaw gwałtownych i nieuniknionych zdarzeń, które powodują wzrastający wpływ sił destabilizujących w ogólnym systemie na poziomie powyżej normy akceptowanej (standardowej) z narastającym prawdopodobieństwem wystąpienia przemocy* (Gołębiewski 2003, s. 150). W nawiązaniu do tej definicji formułowano kryteria, których występowanie umożliwi uznanie jakiejś sytuacji za kryzysową. Kryteria takie obejmują: 1) realne lub wiarygodne zagrożenie, 2) odpowiednią skalę i konieczność podejmowania szybkich decyzji, 3) nagły, zaskakujący i nieprzewidywalny charakter, 4) presję wydarzeń i deficyt czasu, 5) brak pewności co do rozwoju sytuacji oraz pewności w zakresie sposobów, metod i technik reagowania, 6) eskalację zdarzeń (Pieprzny 2008, s. 151). Można także zauważyć, że w nauce wskazane zostały ostatnio inne znaczenia pojęcia „kryzys” i inne konteksty sytuacji kryzysowej – w tym coraz bardziej skomplikowane i znacznie mniej jednoznaczne (Zdyb 2009, s. 795).

Obserwacja stanu prawnego w zakresie regulacji sytuacji kryzysowej w Polsce nasuwa wniosek, że nie wszystkie stany kryzysowe zostały przez prawodawcę potraktowane w jednakowy sposób. W szczególności należy odróżnić kryzysy nazywane przez prawodawcę stanami nadzwyczajnymi od innych kryzysów. Stany nadzwyczajne charakteryzuje regulacja prawna dokonana zarówno na poziomie Konstytucji RP, jak i ustaw zwykłych. Regulacja prawna stanów nadzwyczajnych dokonana została w rozdziale XI aktualnie obowiązującej Konstytucji RP. Tak więc art. 229 Konstytucji RP odnosi się do stanu wojennego, art. 230 Konstytucji RP do stanu wyjątkowego, zaś art. 232 Konstytucji RP do stanu klęski żywiołowej. Regulacja konstytucyjna dotycząca stanów nadzwyczajnych została następnie

rozwinęta w ustawodawstwie zwykłym. Z tych właśnie ustaw wynikają normy regulujące publicznoprawne procedury stosowane w ramach stanów nadzwyczajnych. Odpowiednio zawierają je: Ustawa z 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 156, poz. 1301 z późn. zm.) - zwana dalej ustawą o stanie wojennym, Ustawa z 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. nr 113, poz. 985 z późn. zm.) - zwana dalej ustawą o stanie wyjątkowym, i Ustawa z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. nr 62, poz. 558 z późn. zm.) - zwana dalej ustawą o stanie klęski żywiołowej.

Pozostałe kryzysy, niebędące stanami nadzwyczajnymi, nie zostały uregulowane w przepisach Konstytucji RP. Podstawę do ustalenia reguł proceduralnych stosowanych w ich trakcie stanowią powszechnie obowiązujące akty normatywne - ustawy, rozporządzenia, akty prawa miejscowego oraz akty stanowione przez organy Unii Europejskiej. Najważniejsza spośród tych regulacji prawnych jest Ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. nr 89, poz. 590 z późn. zm.) - zwana dalej ustawą o zarządzaniu kryzysowym.

2. System organów zarządzania kryzysowego

System organów zarządzania kryzysowego definiowany jest w literaturze jako *system podmiotów publicznych odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa* (Pieprzny 2008, s. 149). Podmioty te, będące organami administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym lub funkcjonalnym, są właściwe do realizacji procedur kryzysowych, przewidzianych przez prawodawcę dla poszczególnych rodzajów kryzysów. W skład tego systemu wchodzi zarówno organy właściwe do działania w przypadku stanów nadzwyczajnych, jak i organy właściwe do działania w przypadku kryzysów niebędących stanami nadzwyczajnymi.

W przypadku stanów nadzwyczajnych organami właściwymi do działania (realizacji poszczególnych procedur kryzysowych przewidzianych w ramach tych stanów) są organy wskazane w ustawach o stanach nadzwyczajnych: Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Rada Ministrów, Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych, Minister Obrony Narodowej, minister właściwy do spraw wewnętrznych, minister właściwy do spraw finansów publicznych, minister właściwy do spraw łączności, wojewodowie, organy jednostek samorządu terytorialnego oraz inne organy i instytucje - prokuratura, policja, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Straż Graniczna, Żandarmeria Wojskowa, Służba Kontrwywiadu Wojskowego.

Organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na podstawie ustawy o zarządzaniu kryzysowym jest Rada Ministrów oraz w przypadkach niecierpiących zwłoki minister właściwy do spraw wewnętrznych, zawiadamiający niezwłocznie o swoich działaniach Prezesa Rady Ministrów. Na podstawie art. 8 ustawy o zarządzaniu kryzysowym organem opiniodawczo-doradczym właściwym w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego przy Radzie Ministrów jest Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego. Organizację i tryb pracy zespołu reguluje Zarządzenie nr 86 Prezesa Rady Ministrów z 14 sierpnia 2008 r. w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (M.P. nr 61, poz. 538 z późn. zm.). Zgodnie z art. 10 ustawy o zarządzaniu kryzysowym w sprawach zarządzania kryzysowego obsługę Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, Zespołu Zarządzania Kryzysowego oraz ministra właściwego do spraw wewnętrznych sprawuje Rządowe Centrum Bezpieczeństwa. Jest ono również krajowym centrum zarządzania kryzysowego. Centrum jest państwową jednostką budżetową, podległą Prezesowi Rady Ministrów. Organizacja i tryb działania centrum określa Prezes Rady Ministrów w drodze rozporządzenia. Aktualnie obowiązuje Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 10 lipca 2008 r. w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (Dz.U. nr 128, poz. 821). Funkcje w zakresie zarządzania kryzysowego na podstawie przepisów ustawy o zarządzaniu kryzysowym na szczeblu wojewódzkim realizują ponadto wojewodowie przy pomocy wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego oraz wojewódzkiego centrum zarządzania kryzysowego. Na szczeblu powiatowym organami właściwymi w tym zakresie są starostowie działający przy pomocy powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego i powiatowego centrum zarządzania kryzysowego. Z kolei na szczeblu gminnymi organami właściwymi są wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) działający przy pomocy gminnego zespołu zarządzania kryzysowego i gminnego centrum zarządzania kryzysowego.

3. Procedury kryzysowe

W naukach o zarządzaniu tradycyjnie odróżnia się normalne działanie organizacji od działań podejmowanych w sytuacji kryzysowej. W normalnych (niekryzysowych) warunkach realizowane są typowe, rutynowe procedury działania oparte na prawie obowiązującym w danej organizacji. W sytuacji kryzysowej istnieją przesłanki dla zawieszenia stosowania działań opartych na rutynowych procedurach na rzecz rozwiązań i działań o charakterze nadzwyczajnym. Taką zmianę charakteru działania organizacji można uzasadniać na różne sposoby, w tym także poprzez sięgnięcie do

kulturowych aspektów zarządzania. Przykładem są opracowania, w których opisano, w jaki sposób zmiana rutynowego sposobu działania organizacji (*steady state*) na sytuację kryzysową (*crisis*) powoduje zmianę stosowanego w organizacji wzorca kultury organizacyjnej z kultury ról (*the role culture*) na kulturę władzy (*the power culture*). Odejście od stosowania w sytuacji kryzysowej wzorca kultury ról powoduje zawieszenie realizacji standardowych procedur działania przypisanych do tego wzorca (Handy 1993, s. 201-202). W przypadku działania administracji publicznej, podobnie jak w innych organizacjach, kryzys oznacza szczególną sytuację, w której wymagane są działania odbiegające swym charakterem od tych podejmowanych w normalnych, standardowych warunkach. Jednak odmiennie niż w innych organizacjach, w przypadku administracji publicznej stwierdzenie występowania sytuacji kryzysowej nie pociąga za sobą rezygnacji ze stosowania procedur działania uregulowanych prawem i nie oznacza przyzwolenia na realizowanie jakichś innych pozaprawnych wzorców postępowania.

W literaturze przedmiotu podkreślono, że *działalność organów władzy publicznej w warunkach kryzysu stanowi element zarządzania szerzej rozumianym bezpieczeństwem* (Pieprzny 2008, s. 151). W demokratycznym państwie prawnym przebieg procesów zarządzania w warunkach kryzysowych regulowany jest procedurami ustalonymi przez powszechnie obowiązujące przepisy prawa. Samo słowo „procedura” używamy tu w znaczeniu możliwie szerokim (*sensu largo*) jako *normowanie przepisami sposobu prowadzenia, załatwienia jakiejś sprawy* (Skorupka, Auderska, Łempicka 1989, s. 631). Przewidziane polskim prawem procedury stosowane przez organy administracji publicznej w przypadku poszczególnych kryzysów można podzielić na dwa rodzaje. Pierwszy z nich obejmuje dyrektywy postępowania przewidziane przez prawo dla wprowadzania stanu nadzwyczajnego lub identyfikacji sytuacji kryzysowej (procedury pierwszego stopnia). Drugi rodzaj procedur dotyczy dyrektyw postępowania odnoszących się do działania właściwych organów administracji publicznej w ramach stanów nadzwyczajnych lub w obliczu sytuacji kryzysowych (procedury drugiego stopnia).

4.1. Dyrektywy proceduralne pierwszego stopnia

Zgodnie z ustawą o stanie wojennym przesłankami uzasadniającymi wprowadzenie stanu wojennego na całości lub części terytorium kraju są zewnętrzne zagrożenie państwa, w tym spowodowane działaniami terrorystycznymi, zbrojna napaść na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciw agresji. Procedura wprowadzania stanu wojennego została uregulo-

wana w art. 2 ustawy o stanie wojennym. Stan wojenny wprowadza Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Rady Ministrów. We wniosku Rada Ministrów określa przyczyny i obszar, na którym ma być wprowadzony stan wojenny, a także odpowiednie do stopnia i charakteru zagrożenia w zakresie określonym niniejszą ustawą rodzaje ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej niezwłocznie rozpatruje wniosek Rady Ministrów, a następnie wydaje rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wojennego lub postanawia odmówić wydania takiego rozporządzenia. Rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wojennego Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej przedstawia Sejmowi w ciągu 48 godzin od jego podpisania. W rozporządzeniu Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej określa przyczyny wprowadzenia stanu wojennego, obszar, na którym wprowadza się stan wojenny, a także w granicach dopuszczonych przepisami ustawy rodzaje ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela.

Zgodnie z ustawą o stanie wyjątkowym przesłankami uzasadniającymi wprowadzenie stanu wyjątkowego jest sytuacja szczególnego zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, w tym spowodowanego działaniami terrorystycznymi, które nie może być usunięte przez użycie zwykłych środków konstytucyjnych. Stan wyjątkowy wprowadza Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Rady Ministrów skierowany na podstawie uchwały o skierowaniu do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o wprowadzenie stanu wyjątkowego. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej niezwłocznie rozpatruje wniosek Rady Ministrów, a następnie wydaje rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wyjątkowego na czas oznaczony, nie dłuższy niż 90 dni, lub postanawia odmówić wydania takiego rozporządzenia. Rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wyjątkowego Prezydent przedstawia Sejmowi w ciągu 48 godzin od jego podpisania. W rozporządzeniu Prezydent określa przyczyny wprowadzenia stanu wyjątkowego, obszar, na którym wprowadza się stan wyjątkowy, a także w granicach dopuszczonych przepisami ustawy rodzaje ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela.

Z kolei stan klęski żywiołowej może być wprowadzony dla zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich uniknięcia. Katastrofa naturalna to zdarzenie związane z działaniem sił natury. Awaria techniczna to gwałtowne, nieprzewidziane uszkodzenie lub zniszczenie obiektu budowlanego, urządzenia technicznego lub systemu urządzeń technicznych powodujące przerwę w ich używaniu lub utratę ich właściwości. W tym kontekście klęska żywiołowa to katastrofa naturalna lub awaria techniczna, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu

w wielkich rozmiarach albo środowisku w znacznych rozmiarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem. Zgodnie z art. 4 ustawy o stanie klęski żywiołowej ten stan może być wprowadzony na obszarze, na którym wystąpiła klęska żywiołowa, a także na obszarze, na którym wystąpiły lub mogą wystąpić skutki takiej klęski. Stan klęski żywiołowej wprowadza się na czas oznaczony, niezbędny dla zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, nie dłuższy niż trzydzieści dni. Rada Ministrów wprowadza stan klęski żywiołowej w drodze rozporządzenia. Rozporządzenie takie wydawane jest z inicjatywy Rady Ministrów lub na wniosek właściwego wojewody. W rozporządzeniu określa się przyczyny, datę wprowadzenia oraz obszar i czas trwania stanu klęski żywiołowej, a także w granicach dopuszczonych przepisami ustawy rodzaje niezbędnych ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela. Rozporządzenie ogłasza się w Dzienniku Ustaw, ponadto podaje do publicznej wiadomości w drodze obwieszczenia właściwego wojewody przez rozplakatowanie w miejscach publicznych, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym obszarze. Redaktorzy naczelni dzienników oraz wydawcy programów radiowych i telewizyjnych są obowiązani do niezwłocznego nieodpłatnego przekazania do publicznej wiadomości rozporządzenia Rady Ministrów o wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej przekazanego przez właściwego wojewodę. Stan klęski żywiołowej może być przedłużony na czas oznaczony w drodze rozporządzenia Rady Ministrów po wyrażeniu zgody przez Sejm.

Niestety ustawa o zarządzaniu kryzysowym nie normuje wprost procedury wprowadzania lub identyfikacji sytuacji kryzysowej. Zawiera jedynie definicję legalną takiej sytuacji, uzasadniającej realizację przez właściwe organy procedur zarządzania kryzysowego. Zgodnie z art. 3 pkt 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym sytuacja kryzysowa to sytuacja wpływająca negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołująca ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków.

4.2. Dyrektywy proceduralne drugiego stopnia

Ogólna zasada proceduralna działania organów administracji publicznej w stanach nadzwyczajnych polega na tym, że organy takie w sytuacji wystąpienia któregokolwiek ze stanów nadzwyczajnych działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa oraz w ramach kompetencji przysługujących im w normalnych, innych niż kryzysowe warunkach.

Szczegółowe zasady proceduralne wprowadzają ustawy regulujące poszczególne stany nadzwyczajne. Zakres procedur konkretyzowany jest każdorazowo w akcie wprowadzającym dany stan nadzwyczajny - rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w przypadku stanu wojennego lub stanu wyjątkowego oraz rozporządzeniu Rady Ministrów w przypadku stanu klęski żywiołowej. W czasie stanu wojennego Rada Ministrów zarządza uruchomienie systemu kierowania obroną państwa, zarządza przejście na wojenne zasady działania organów władzy publicznej, określa na wniosek Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych zasady działania organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych, może zawiesić funkcjonowanie organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych oraz może przekazać organom wojskowym określone kompetencje organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych. Ustawa reguluje także szczególne zasady działania i procedury realizowane w czasie stanu wojennego przez Ministra Obrony Narodowej, wojewodę oraz organy gminy, powiatu i samorządu województwa. Decyzje wydawane przez organy władzy publicznej na podstawie ustawy o stanie wojennym lub przepisów wykonawczych do niej podlegają natychmiastowemu wykonaniu. W czasie stanu wojennego szczególne reguły proceduralne mogą zostać wprowadzone w odniesieniu do przewidzianych ustawą ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela. Dotyczy to w szczególności procedur zawieszania praw człowieka i obywatela, przeszukań i zajęcia określonych przedmiotów, cenzury prewencyjnej, kontroli zawartości przesyłek, kontroli treści korespondencji oraz emisji sygnałów uniemożliwiających nadawanie lub odbiór niektórych przekazów radiowych, telewizyjnych lub dokonywanych w sieciach telekomunikacyjnych. Szczególne procedury działania mogą dotyczyć także organizowania i przeprowadzania zgromadzeń i imprez masowych, zrzeszania się, przeprowadzania zbiórek publicznych, posiadania dokumentów tożsamości, przebywania lub opuszczania oznaczonych miejsc obiektów lub obszarów, wolności działalności gospodarczej, funkcjonowania systemów łączności, posiadania broni, amunicji i materiałów wybuchowych oraz dostępu do informacji publicznej. W czasie stanu wojennego może być wprowadzony powszechny obowiązek wykonywania pracy przez osoby wskazane w ustawie. Redaktorzy naczelni dzienników oraz wydawcy programów radiowych i telewizyjnych mogą być obowiązani na żądanie organów administracji publicznej do nieodpłatnego, niezwłocznego publikowania komunikatów, decyzji i postanowień tych organów związanych z obronnością państwa i bezpieczeństwem obywateli. W czasie stanu wyjątkowego mogą być wprowadzone szczególne procedury zawieszania prawa do organizowania i przeprowadzania zgromadzeń, imprez masowych, strajków, akcji protestacyjnych, prawa do zrzeszania się oraz organizacji zbiórek publicznych. W stosunku do osób wskazanych w ustawie mogą

być przeprowadzone procedury odosobnienia i rozmowy ostrzegawczej. Podobnie jak w stanie wojennym mogą być wprowadzone procedury cenzorskie i kontrolne oraz inne wskazane w ustawie procedury związane z przewidzianymi ustawą ograniczeniami wolności i praw człowieka i obywatela. W ustawie o stanie klęski żywiołowej szczególne procedury przewidziane na czas klęski żywiołowej dotyczą kierowania działaniami prowadzonymi przez ministra, wojewodę, starostę lub wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub w celu ich usunięcia oraz wydawania w tym zakresie wiążących poleceń wskazanym w ustawie organom i służbom. Ponadto ustawa przewiduje szczególne procedury związane z ograniczaniem wolności i praw człowieka i obywatela w stanie klęski żywiołowej. Wskazane wyżej ustawy o stanach nadzwyczajnych nie są jedynymi aktami normatywnymi, z których wynikają szczególne regulacje proceduralne, przewidziane przez ustawodawcę w przypadku wprowadzenia takich stanów. Należy do nich zaliczyć również procedury wynikające z innych ustaw szczególnych, jak chociażby Ustawy z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (tj. Dz.U. 2012, nr 461) – zwłaszcza dotyczące współpracy cywilno-wojskowej w wykonywaniu w czasie pokoju takich zadań obronnych, jak: rejestracja i pobór, świadczenia osobiste i rzeczowe (Zawadzki 2009).

Na podstawie art. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym zakres zarządzania kryzysowego (realizacji procedur kryzysowych drugiego stopnia) obejmuje działalność organów administracji publicznej, będącą elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym. Działalność taka polega 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. W ramach procesu zarządzania kryzysowego wyróżnia się zatem cztery fazy, w ramach których realizowane są uregulowane prawem procedury kryzysowe. Zalicza się do nich: fazę zapobiegania, fazę przygotowania, fazę reagowania i fazę odbudowy. Faza zapobiegania obejmuje realizację procedur wyznaczających działania ukierunkowane na zmniejszenie prawdopodobieństwa wystąpienia sytuacji kryzysowych. Faza przygotowania obejmuje procedury polegające na podejmowaniu na wszystkich szczeblach administracji publicznej określonych działań planistycznych. W ramach tych procedur tworzone są na poziomie krajowym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym plany reagowania kryzysowego. W skład każdego planu reagowania kryzysowego wchodzi plan główny, procedury reagowania kryzysowego i załączniki funkcjonalne. Plan główny zawiera: charakterystykę zagrożeń oraz ocenę ryzyka ich wystąpienia, charakterystykę sił i środków oraz ocenę możliwości ich wykorzystania,

analizę funkcjonowania administracji publicznej i możliwości jej wykorzystania w sytuacjach kryzysowych, przewidywane warianty działania w sytuacjach kryzysowych oraz postanowienia dotyczące trybu aktualizacji planu. Procedury reagowania kryzysowego określają zespół przedsięwzięć podejmowanych w przypadku sytuacji kryzysowych. Procedury te dotyczą monitorowania zagrożeń, trybu uruchamiania środków niezbędnych do usuwania skutków zagrożeń oraz zasad współdziałania i sposobów ograniczania rozmiarów strat. Załączniki funkcyjne planu głównego określają standardowe procedury operacyjne, opisujące sposoby działania podmiotów realizujących zadania z zakresu zarządzania kryzysowego, procedury organizacji łączności, procedury dotyczące systemu monitorowania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania, procedury informowania ludności o zagrożeniach i sposobach postępowania na wypadek zagrożeń, procedury ewakuacji z obszarów zagrożonych, procedury opieki społecznej i medycznej i zabezpieczenia ratownictwa medycznego, procedury ochrony przed zagrożeniami radiacyjnymi, biologicznymi i chemicznymi, procedury oceniania i dokumentowania szkód. Faza reagowania obejmuje procedury ukierunkowane na podejmowanie działań w celu udzielenia pomocy poszkodowanym w wyniku zaistnienia sytuacji kryzysowej, na zahamowanie rozwoju zagrożeń związanych z taką sytuacją oraz ograniczenia strat i zniszczeń. Faza odbudowy opiera się na realizacji procedur mających na celu przywrócenie zdolności reagowania, odbudowę zapasów służb ratowniczych oraz związanych z odtwarzaniem kluczowej dla funkcjonowania danego obszaru infrastruktury krytycznej - energetycznej, paliwowej, telekomunikacyjnej transportowej, zaopatrzenia w żywność i wodę, ochrony zdrowia oraz infrastruktury zapewniającej ciągłość działania administracji publicznej.

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym przewiduje procedurę przekazania przez Ministra Obrony Narodowej do dyspozycji wojewody (na jego wniosek) pododdziałów lub oddziałów Sił Zbrojnych RP wraz ze skierowaniem ich do wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Przekazanie takie może nastąpić wówczas, gdy w sytuacji kryzysowej użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub może okazać się niewystarczające. Wskazana ustawa zawiera również szczególne uregulowania zawarte w art. 26, które dotyczą procedur finansowania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego na poziomie krajowym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym.

Zakończenie

Przegląd przewidzianych powszechnie obowiązującymi aktami prawa publicznego procedur działania organów administracji (w znaczeniu

ustrojowym i funkcjonalnym) w warunkach kryzysowych pozwala na sformułowanie kilku zasadniczych wniosków. Dotyczą one sposobu regulacji prawnej poszczególnych procedur kryzysowych zastosowanej przez polskiego prawodawcę. Przede wszystkim trzeba zauważyć, że procedury, o których tu mowa, zostały w różnym stopniu i w różny sposób uregulowane prawem. Najdokładniejsza jest regulacja dotycząca postępowania w szczególnego rodzaju kryzysach, jakimi są stany nadzwyczajne. Regulacja ta odnosząca się do stanu wojennego, stanu wyjątkowego i stanu klęski żywiołowej zawarta jest zarówno w przepisach Konstytucji RP, jak i w przepisach ustawowych. Z uwagi na szczególne znaczenie kategorii interesów publicznych chronionych w wyniku wprowadzenia stanów nadzwyczajnych uregulowane (dopuszczone) w tych aktach procedury kryzysowe charakteryzują się najdalej idącą ingerencją w sferę wolności i praw człowieka i obywatela. Regulacje ustawowe dotyczące zarządzania kryzysowego w przypadku wystąpienia kryzysów innych niż stany nadzwyczajne przewidują procedury związane przede wszystkim z ochroną bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska. Tworzenie takich procedur naturalnie nie wymaga uzasadnienia dla sytuacji spowodowanej zagrożeniem atakami terrorystycznymi.

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym nie przewiduje natomiast procedur, które mogłyby być zastosowane do działania administracji publicznej w sytuacji kryzysu ekonomicznego. Wydaje się, że aktualnie potrzeba takich szczególnych procedur może być zauważana na przykład w działaniach organów administracji publicznej odnoszących się do przedsiębiorców. W obowiązującym w Polsce prawie problematyka (kontekst) obecnego globalnego kryzysu ekonomicznego znalazła swoje częściowe uregulowanie jedynie w Ustawie z 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców (Dz.U. nr 125, poz. 1035) oraz w stosowanych w Polsce regulacjach Komisji Europejskiej normujących dopuszczalność pomocy publicznej dla przedsiębiorców. W obliczu globalnego kryzysu finansowego Komisja Europejska wydała dotychczas dwie regulacje odnoszące się bezpośrednio do procedur stosowania przez państwa członkowskie pomocy publicznej. Pierwsza z nich to Komunikat z 17 grudnia 2008 r. - *Tymczasowe wspólnotowe ramy prawne w zakresie pomocy państwa ułatwiające dostęp do finansowania w dobie kryzysu finansowego i gospodarczego* (Dz.Urz. UE C 16 z 22.01.2008 r. s. 1, zmieniony 25.02.2009, wersja skonsolidowana w Dz.Urz. UE C 83 z 07.04.2009 r.). Akt ten dotyczy zasad udzielania pomocy publicznej o charakterze horyzontalnym - wszystkim przedsiębiorcom bez względu na sektor, w którym prowadzą swoją działalność. Druga regulacja dotyczy dopuszczalności pomocy publicznej, która w obliczu kryzysu finansowego może być udzielana instytucjom

sektora finansowego. W tym zakresie Komisja Europejska w 12 października 2008 r. wydała Komunikat - *Zastosowanie zasad pomocy państwa do środków podjętych w odniesieniu do instytucji finansowych w kontekście obecnego globalnego kryzysu finansowego* (Dz.Urz. UE C 270 z 25.10.2008 r., s. 8) (Stefaniuk 2009, s. 239-252).

Regulacja prawna dotycząca procedur stosowanych przez organy administracji publicznej w sytuacjach różnego rodzaju kryzysów może także stanowić istotny argument w trakcie współczesnych dyskusji na temat istoty administracji publicznej. Regulacja taka pozwala bowiem na wyraźne odróżnienie specyfiki działania organów i urzędów administracji publicznej w państwie prawa od innych organizacji, których działanie w sytuacjach kryzysowych nie jest ujęte w formę procedur normowanych powszechnie obowiązującymi przepisami prawa.

CRISIS PROCEDURES IN POLISH PUBLIC LAW

Key words:

crisis, crisis procedures, extraordinary states, crisis management authorities, crisis management

Summary

In Poland, as in other democratic countries, public administration is carried out both in normal conditions and in situations that are extraordinary. Emergency situations are characterized by the fact that they are relatively rare and pose a public administration any exceptional circumstances to act. The exercise of administrative activities in such situations are often called crisis. The crisis creates a special context for public administration. In general, you can say that the public administration facing a crisis is forced to take action, which either does not take a normal, not emergency conditions, or indeed take in a crisis but implements them in some other non-standard way. In a democratic country the public administration operates on the basis and limits of the law. The consequence of this constitutional principle is the recognition of the administrative procedure governed by the law. In crisis situations, these procedures involve features different from the procedures used in the public administrative operations in the absence of signs of crisis.

Bibliografia

- Gołębiewski J. (2003), *Podręcznik menedżera programów kryzysowych*, Kraków.
- Handy Ch. (1993), *Understanding organizations*, London.
- Kopaliński W. (1994), *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Warszawa.
- Oxford Advanced Learners Dictionary of Current English* (1988), Warsaw.
- Pieprzny S. (2008), *System organów zarządzania kryzysowego*, [w:] *Zastosowanie nauk o zarządzaniu w organizacjach gospodarczych i administracji publicznej*, red. M. Kisała, W. Wytrątek, Radom.
- Pszczółowski T. (1978), *Mała encyklopedia prakseologii i teorii zarządzania*, Wrocław.
- Skorupka H., Auderska H., Łempicka Z. (red.) (1989), *Mały słownik języka polskiego*, Warszawa.
- Stefaniuk M. (2009), *Wspólnotowe zasady pomocy państwa dla instytucji finansowych*, [w:] *Wyzwania w systemie bankowym w XXI wieku*, red. A. Piotrowska-Piątek, P. Ruczkowski, Kielce.
- Zawadzki Z., *Wspólne działania cywilno-wojskowe na podstawie regulacji o stanach nadzwyczajnych*, www.wrota.warmia.mazury.pl/index2php?option=com-content&task 2009.
- Zdyb M. (2009), *Kryzys gospodarczy czy kryzys zaufania do państwa i prawa*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław.

Barbara Jaworska-Dębska*

Kryzys ekonomiczny a zadania administracji publicznej w sferze społecznej¹

(na przykładzie polityki administracji wobec problemów związanych z alkoholem)

SŁOWA KLUCZOWE:

alkohol, administracja publiczna, zadania administracji publicznej, polityka administracji, kryzys ekonomiczny, leczenie odwykowe, dobrowolne leczenie odwykowe

STRESZCZENIE

Kryzys najmocniej dotyka zawsze najslabszych. Wśród nich szczególną grupą są osoby uzależnione od alkoholu. Warunki kryzysu gospodarczego wraz z ogólnie słabą kondycją ekonomiczną polskiego społeczeństwa sprawiają, że problemy osób uzależnionych z niezwykłą siłą się potęgują. Trudności na rynku pracy, pogorszenie sytuacji zarobkowej, zwłaszcza u osób o słabszej konstrukcji psychicznej, może sprzyjać powstawaniu lub rozwojowi uzależnienia od alkoholu. A w dobie kryzysu ekonomicznego osoby uzależnione jako pierwsze odczuwają jego skutki i jako ostatnie odczuwają jego zakończenie. W tej sytuacji powstaje pytanie, czy administracja publiczna, w tym głównie samorząd terytorialny, dostrzeża to zagrożenie i uwzględnia je w swoim działaniu, w swojej polityce wobec alkoholu i problemów z nim związanych. Odnieść można wrażenie, że czas kryzysu (ani też czas poza nim) nie skłania administracji publicznej do refleksji w tym przedmiocie. Dlatego też nie budując postulatów w zakresie zmian legislacyj-

* Prof. dr hab. Barbara Jaworska-Dębska – kierownik Zakładu Prawa Samorządu Terytorialnego, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki, członek Rady Służby Cywilnej.

¹ Stan prawny na 2010 r.

nych, należy dążyć do redukcji działań pozornych, niedających nadziei na pozytywny rezultat, nieefektywnych za to i kosztownych. W tym celu postuluje się odejście od nakładania na osoby uzależnione obowiązku leczenia odwykowego na rzecz zwiększenia udziału dobrowolnego leczenia odwykowego. Otoczenie w kryzysie opieką najsłabszych, w tym osób uzależnionych od alkoholu, wynika nie tylko z powodów etycznych, ale też czysto ekonomicznych. Wyleczeni uzależnieni nie tylko nie będą stanowić ciężaru dla władzy publicznej (możliwa będzie redukcja wydatków na cele zdrowotne i inne związane z uzależnieniem od alkoholu), ale przeciwnie – sami będą przysparzać dochodów budżetowych.

Wprowadzenie

W stosunku do rozmiarów, jakie kryzys ekonomiczny, począwszy od 2008 r., przybiera w wielu krajach świata, jego nasilenie w Polsce uznawane jest za relatywnie słabsze. Nie znaczy to jednak, że nie jest on u nas odczuwalny. Przeciwnie, jest odczuwalny i daje o sobie znać w wielu sferach życia, zarówno publicznego, jak i prywatnego, w skali makro i w skali mikro. Pamiętać bowiem trzeba, że odczuwalność kryzysu ekonomicznego – oprócz jego „obiektywnych” rozmiarów mierzonych w liczbach bezwzględnych – determinowana jest również swoistymi czynnikami „subiektywnymi”, do których zaliczyć należy przede wszystkim „wyjściową” kondycję ekonomiczną konkretnego państwa, jego gospodarki, a także grup ludności, których kryzys dotyka. Biorąc ten „subiektywny” aspekt pod uwagę, należy stwierdzić, że kryzys ekonomiczny w Polsce daje o sobie znać dość silnie.

Kryzys ekonomiczny rzutuje – co oczywiste – nie tylko na decyzje sektora prywatnego w sferze gospodarczej, ale jest też brany pod uwagę przez sektor publiczny w tej sferze². Wymaga on ustaleń zarówno co do przewidywanych (zmniejszonych) wpływów do budżetu, jak również powinien być brany pod uwagę przy ustalaniu planowanych wielkości wydatków w różnych dziedzinach, które powinny być poddane swoistej kategoryzacji pod kątem ich podatności na redukcję. Przeprowadzenie takiej kategoryzacji pozwala na wyodrębnienie trzech podstawowych rodzajów dziedzin finansowanych ze środków publicznych. Są to: po pierwsze dziedziny, na których wydatki wskutek kryzysu nie mogą być zwiększone, po drugie

² Reakcją polskiego ustawodawcy na zjawisko kryzysu ekonomicznego w polskiej gospodarce jest Ustawa z 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców (Dz.U. nr 125, poz. 1035) konstruująca kategorię „przedsiębiorcy w przejściowych trudnościach finansowych”, dla których przewidziane są różne formy pomocy i określone są warunki jej udzielenia. Ustawa ta wprowadza też szczególne zabezpieczenia dla „pracowników zatrudnionych u przedsiębiorcy w przejściowych trudnościach finansowych” mające chronić ich sytuację ekonomiczną w postaci różnorodnych świadczeń oraz styndium.

dziedziny, na które wydatki muszą być zmniejszone, po trzecie zaś dziedziny, w których wydatków - mimo kryzysu - nie można jednak zmniejszać.

Niezależnie od tego, do jakiej grupy zostaną zakwalifikowane poszczególne dziedziny aktywności administracji publicznej, pamiętać trzeba, że generalnie środki publiczne (a także środki prywatne) przeznaczane na cele publiczne powinny być wydatkowane w sposób efektywny, jednakże wymóg ten w dobie kryzysu ekonomicznego nabiera szczególnej siły i znaczenia. Sektor publiczny, administracja publiczna, nie może sobie bowiem pozwolić (w każdym razie nie powinien) na finansowanie zadań w sposób nieefektywny czy mało efektywny, nieprzynoszący zamierzonych rezultatów. Jak pisał w 1990 r. Janusz Łętowski, efektywność działań administracji to zdolność do zapewnienia właściwych świadczeń (Łętowski 1990, s. 139). Nie chodzi więc o zapewnianie jakichkolwiek świadczeń, ale o zapewnianie świadczeń właściwych, czyli takich, które prowadzą do osiągnięcia zamierzonych celów przy możliwie małych nakładach, albo jeszcze lepiej: przy mniejszych nakładach, niż by ich wymagały ewentualne inne alternatywne działania (Łętowski 1990, s. 140). A zatem skoro głównym celem działania administracji publicznej jest solidarny rozwój społeczny realizowany poprzez zaspokajanie potrzeb zbiorowych, potrzeb określonych społeczności, a także potrzeb jednostek składających się na te społeczności, to dobór środków działania administracji (w tym jej wydatki) musi być tak skonstruowany, aby stosować środki dające najlepsze rezultaty w danej dziedzinie przy możliwie najniższych kosztach.

1. Położenie osób uzależnionych od alkoholu w dobie kryzysu ekonomicznego

Stwierdzenie, że kryzys zawsze najmocniej dotyka najsłabszych, nie jest odkrywczym. Tym niemniej warto o tym pamiętać, tym bardziej że wśród tych najsłabszych szczególną grupę stanowią osoby uzależnione od alkoholu. W dobie kryzysu ekonomicznego osoby te jako pierwsze odczuwają jego skutki i jako ostatnie odczuwają jego zakończenie. Ich powrót na rynek pracy jest ogromnie trudny, żeby nie powiedzieć, że w wielu przypadkach osoby te są bez szans na ponowne zatrudnienie. Dlatego tak ważne właśnie w dobie kryzysu są zarówno prewencyjne działania administracji mające zapobiegać powstawaniu uzależnienia od alkoholu, jak i działania pozwalające osobom uzależnionym na wyjście z tego stanu.

Wprawdzie problemy związane z alkoholem, w tym problemy osób uzależnionych od alkoholu, mają - szczególnie w europejskiej strefie kulturowej - charakter uniwersalny, występują bowiem w każdym czasie i dotyczą

praktycznie wszystkich społeczeństwach, w których spożywanie napojów alkoholowych nie jest zabronione z przyczyn religijnych, to jednocześnie podkreślić trzeba, że właśnie warunki kryzysu gospodarczego wraz z ogólnie słabą kondycją ekonomiczną polskiego społeczeństwa sprawiają, że problemy osób uzależnionych potęgują się ze wzmożoną siłą. Trudności na rynku pracy, pogorszenie sytuacji zarobkowej, zawodowej, zwłaszcza u osób o słabszej konstrukcji psychicznej, to okoliczności mogące sprzyjać zwracaniu się tych osób w kierunku alkoholu jako „leku na całe zło”, to okoliczności mogące rodzić nowe problemy alkoholowe albo potęgować już istniejące. W związku z tym powstaje pytanie, czy administracja publiczna, w tym głównie samorząd terytorialny, dostrzega to zagrożenie i czy uwzględnia je w swoim działaniu, w swojej polityce wobec alkoholu i problemów z nim związanych.

2. Determinanty objęcia przez administrację publiczną w dobie kryzysu szczególną ochroną osób uzależnionych od alkoholu

Potrzeba zwrócenia uwagi na sytuację osób uzależnionych od alkoholu w dobie kryzysu ekonomicznego, w kontekście działań administracji publicznej na ich rzecz, determinowana jest zarówno przesłankami natury humanitarnej, jak i ekonomicznej.

Przede wszystkim potrzeba ta wyrasta z zasady subsydiarności (Skrzydło-Niżnik, [w:] Skrzydło-Niżnik, Zalas 2002, s. 42n.; Śniecikowski 1999, s. 8n.; Izdebski 2001, s. 90-93; Szpor 2001, s. 3n.; Dolnicki 2006, s. 269; Bąkowski 2007, s. 33n.), która ma swe korzenie w społecznej nauce Kościoła katolickiego. Zasada ta wyrażona została przez Piusa XI w encyklice *Quadragesimo Anno* z 1931 r.³, a potem rozwinięta przez Jana XXIII w encyklice *Mater et Magistra* z 1961 r.⁴ Na gruncie normatywnym zasada subsydiarności została wyrażona w Europejskiej karcie samorządu lokalnego⁵, w Konstytucji RP⁶ (w preambule oraz w jej licznych przepisach), a także w ustawodawstwie krajowym. Zgodnie z tą zasadą człowiek jest odpowiedzialny za zaspokajanie swoich potrzeb, w czym władza publiczna nie powinna go zastępować ani mu przeszkadzać, a jedynie stwarzać warunki ułatwiające ich zaspokojenie. Jeśli jednak jednostka z różnych powodów (w tym również uzależnienia) nie może samodzielnie zadbać o siebie,

³ Encyklika *Quadragesimo Anno*, „Znak” 1982, nr 7, s. 707.

⁴ Encyklika *Mater et Magistra*, Rzym 1961, poz. 151.

⁵ Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607; sprost. Dz.U. 2006, nr 154, poz. 1107.

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483; sprost. Dz.U. 2001, nr 28, poz. 319).

z pomocą powinny pospieszyć społeczności od najmniejszej, czyli rodziny, po wyższe instytucje społeczeństwa obywatelskiego, jak choćby organizacje pozarządowe (Izdebski 2004, s. 95). W odniesieniu do osób uzależnionych od alkoholu rola społeczności czy wspólnot powinna polegać na wspomaganiu ich w zaspokajaniu swych zwykłych potrzeb, ale też - a może przede wszystkim - na pobudzaniu ich do inicjatywy wyjścia z uzależnienia, na stwarzaniu im wszelakich pozostających w dyspozycji społeczności warunków w tym przedmiocie oraz na wspieraniu ich w wytrwaniu w tym zamiarze. Jednakże właśnie w odniesieniu do tych osób rola społeczności czy wspólnot bywa niewystarczająca, ma ograniczenia. Jak już zaznaczono, społeczności te mogą jedynie pobudzać osoby uzależnione do inicjatywy wyjścia z tego stanu, nie mają jednak odpowiednich możliwości organizacyjnych i finansowych niezbędnych do stworzenia tym osobom warunków do realizacji ich postanowień. To władze publiczne (głównie samorząd terytorialny) powinny stwarzać warunki organizacyjne umożliwiające realizację zamiaru wyjścia z uzależnienia. Powinny też mieć swój udział w motywowaniu osób uzależnionych do wyjścia z tego stanu, głównie przy okazji działań gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych⁷.

Ponadto zainteresowanie administracji publicznej osobami uzależnionymi jako adresatami jej działań ma również swój wyraźny aspekt ekonomiczny. Pamiętając o swoistym uproszczeniu tkwiącym w tej tezie, można powiedzieć, że osoby te są istotnym „ciężarem” dla społeczeństwa, a więc i dla administracji publicznej. Oprócz pobierania różnorodnych świadczeń z zakresu pomocy społecznej generują też specyficzne wydatki administracji. Uzależnieni od alkoholu nie płacą bowiem często rachunków za swój pobyt w izbie wytrzeźwień, doznają urazów spowodowanych uzależnieniem, zapadają na choroby, których etiologia powiązana jest z ich uzależnieniem, są nieubezpieczeni, ich najbliżsi stanowiący kategorię osób współuzależnionych wymagają leczenia i różnorakiego wsparcia, uzyskują w tym celu nieodpłatnie świadczenia zdrowotne w zakresie terapii i rehabilitacji (oraz profilaktyki) od publicznych podmiotów leczniczych. Wszystko to istotnie obciąża budżet administracji publicznej i w tym sensie uzależnieni generują wydatki ze środków publicznych.

⁷ Jest to ustawowo ustanowiony podmiot do realizowania na terenie gminy określonych zadań z zakresu wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi. Do jego zadań należy w szczególności inicjowanie działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz integracji społecznej osób uzależnionych od alkoholu oraz podejmowanie czynności zmierzających do orzeczenia o zastosowaniu wobec osoby uzależnionej od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie lecznictwa odwykowego. Na charakter prawny gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych bliżej wskazują R. Budzisz, B. Jaworska-Dębska, K. Właźlak 2009, s. 63-66.

3. Kierunki działania administracji publicznej na rzecz obniżania skali uzależnienia od alkoholu

Jeśli ma się powyższe na względzie, wydaje się, że administracja ze wszech miar powinna podejmować działania prowadzące do redukcji skali uzależnienia od alkoholu. Powstaje jednak pytanie, czy w istocie dostrzega ona specyfikę osób uzależnionych od alkoholu w kontekście kryzysu ekonomicznego i czy podejmuje w tej sytuacji stosowne kroki.

Odpowiedź na to pytanie wymaga dokonania krótkiego przeglądu podstawowych kierunków działania administracji w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi. Z dwóch podstawowych kierunków działania administracji w tym zakresie historycznie pierwsze były działania o charakterze reglamentacyjnym, jak np. ograniczenie dostępności alkoholu, sprowadzające się w uproszczeniu do reglamentacji obrotu napojami alkoholowymi (handlu hurtowego i sprzedaży detalicznej). Ten rodzaj działań opierających się na władztwie administracyjnym rozumianym jako możliwość autorytatywnego, jednostronnego ustalania nakazów i zakazów określonego zachowania się, zabezpieczonych możliwością zastosowania przymusu państwowego w celu ich wyegzekwowania, był zawsze faworyzowany przez prawodawcę. Jako stosunkowo „łatwy”, bo polegający na stanowieniu aktów generalnych o charakterze normatywnym i na wydawaniu indywidualnych aktów administracyjnych (różnego rodzaju zezwoleń, koncesji na obrót hurtowy napojami alkoholowymi), cieszył się też zawsze zainteresowaniem tradycyjnie zorientowanej administracji publicznej.

Spośród wszystkich kolejno obowiązujących w Polsce ustaw regulujących problematykę alkoholową⁸ dopiero obecnie obowiązująca ustawa⁹ przewiduje działania o charakterze profilaktycznym, a także przeciwdziałanie negatywnym skutkom spożywania alkoholu, tak w życiu rodzinnym, jak i społecznym (zarówno w kontekście społeczności lokalnej, regionalnej, jak i w skali całego kraju). Ustawa ta czyni zadania zmierzające do zminimalizowania negatywnych skutków spożywania alkoholu (a także przeciwdziałania jego niekontrolowanemu spożywaniu) elementem polityki społecznej państwa (Auleytner, Głąbicka 2000, s. 16).

⁸ Były to kolejno ustawy: z 23 kwietnia 1920 r. o ograniczeniach w sprzedaży napojów alkoholowych, tekst jednolity Dz.U. RP z 1922 r., nr 35, poz. 299; z 21 marca 1931 r. o ograniczeniach w sprzedaży, podawaniu i spożywaniu napojów alkoholowych Dz.U. RP nr 51, poz. 423; z 27 kwietnia 1956 r. o zwalczaniu alkoholizmu, Dz.U. nr 12, poz. 62; z 10 grudnia 1959 r. o zwalczaniu alkoholizmu, Dz.U. nr 69, poz. 434 z późn. zm.

⁹ Ustawa z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tj. Dz.U. 2007, nr 70, poz. 473 z późn. zm.).

Spośród działań podejmowanych w tym zakresie przez władze publiczne szczególne znaczenie mają zadania realizowane przez samorząd terytorialny. Wraz ze zmianą ustroju administracji publicznej i pojawieniem się w nim w 1990 r. samorządu terytorialnego, a następnie w ramach reformy z 1998 r. jego kolejnych struktur (powiatu i województwa samorządowego) rosła rola samorządu terytorialnego w przedmiocie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi, stopniowo przekazywano bowiem realizację zadań państwa w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi jednostkom samorządu terytorialnego (Jaworska-Dębska 1998, s. 219n.). Mimo że ustawodawca posługuje się w ustawie alkoholowej pojęciem „jednostki samorządu terytorialnego”, to w treści ustawy zasadniczy nacisk kładzie na zadania realizowane przez gminę i województwo samorządowe, natomiast szczegółowe zadania samorządu powiatowego wymienia jedynie incydentalnie.

Gdy chodzi o gminę, to należą do niej zadania dotyczące profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz integracji społecznej osób uzależnionych od alkoholu, określane w ustawie jako zadania własne (Olejniczak-Szałowska 2000, s. 3-13). Ze względu na ich zróżnicowanie można przyjąć, że zadania gminne mieszczą się w trzech kategoriach. Po pierwsze, są to działania o charakterze profilaktycznym, nakierowane w szczególności na dzieci i młodzież. Po drugie, to działania interwencyjne zmierzające do zwalczania dostrzeżonych nieprawidłowości lub sytuacji kryzysowych dotyczących osób spożywających alkohol, ich rodzin oraz osób reklamujących czy też sprzedających alkohol. Po trzecie wreszcie, to działania skoncentrowane na usuwaniu negatywnych skutków nadużywania alkoholu - kierowane głównie do osób uzależnionych i ich rodzin. Podstawą realizacji tych zadań jest uchwalany corocznie gminny program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, który stanowi część strategii rozwiązywania problemów społecznych.

Samorząd województwa realizuje zadania z zakresu wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi w postaci wojewódzkiego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, który stanowi część strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej.

Obydwa te programy realizowane są przez samorządowe jednostki organizacyjne pomocy społecznej - w województwie przez regionalny ośrodek polityki społecznej, w gminie zaś przez gminny ośrodek pomocy społecznej. Ustawa dopuszcza także wskazanie w programie innego podmiotu zobowiązanego do jego realizacji. Organy wykonawcze w województwie i gminie mogą też powoływać pełnomocników do realizacji programu.

Jak wyżej wskazano, główny ciężar zadań co do wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi ustawodawca ulokował w gminie i w województwie. Nie oznacza to jednak, że powiat jest wyłączony z działań w tej dziedzinie. Po pierwsze, do powiatów - o czym będzie jeszcze dalej mowa - należy organizowanie różnych rodzajów podmiotów leczniczych udzielających świadczenia w zakresie leczenia odwykowego. Po drugie, powiaty mogą organizować i prowadzić izby wytrzeźwień. Po trzecie, powiat może przejmować od zarządu województwa, na podstawie porozumienia, zadania z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Ponadto rola powiatu wynika też z postanowień innych ustaw, choćby z ustawy o pomocy społecznej¹⁰, która przewiduje dla powiatu istotne zadania w zakresie opieki nad rodziną i dzieckiem, realizując je powiat uczestniczy tym samym w szeroko rozumianych działaniach w sferze alkoholowej, gdyż nie ulega wątpliwości, że najczęstszymi ofiarami uzależnienia od alkoholu, prócz samych osób uzależnionych, są też tzw. osoby współuzależnione, czyli przede wszystkim członkowie rodzin alkoholików (Woronowicz 1998, s. 113n.).

Krąg podmiotów społecznych zaangażowanych na szczeblu lokalnym w działania na rzecz wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi nie ogranicza się do jednostek samorządu terytorialnego. Jest szerszy, gdyż organy administracji publicznej są ustawowo zobowiązane do popierania tworzenia i rozwoju organizacji społecznych, których celem jest krzewienie trzeźwości i abstynencji, oddziaływanie na osoby nadużywające alkoholu oraz udzielanie pomocy ich rodzinom. Dotyczy to także współpracy z Kościołem katolickim i innymi Kościołami oraz związkami wyznaniowymi w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi.

Działania o charakterze profilaktycznym, a także przeciwdziałanie negatywnym skutkom spożywania alkoholu, tak w życiu rodzinnym, jak i społecznym, są zakrojone szeroko. Obejmują one m.in. prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych, w szczególności dla dzieci i młodzieży, w tym prowadzenie pozalekcyjnych zajęć sportowych, a także działań na rzecz dożywiania dzieci uczestniczących w pozalekcyjnych programach opiekuńczo-wychowawczych i socjoterapeutycznych. Ponadto współuzależnionym udziela się pomocy psychospołecznej i prawnej, a w szczególności ochrony przed przemocą w rodzinie. Zadania te realizują w głównej mierze podmioty lecznicze, ale także organizacje społeczne. Rola samorządu w tym zakresie sprowadza się do finansowania programów terapeutycznych, gdyż

¹⁰ Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, (tj. Dz.U. 2009, nr 175, poz. 1362 z późn. zm.).

te najczęściej nie są finansowane ze środków Narodowego Funduszu Zdrowia, oraz szkoleń specjalistycznych dla osób realizujących te programy¹¹.

Odrębnym, o szczególnym znaczeniu, kierunkiem działań na rzecz zmniejszenia szkód społecznych i zdrowotnych spowodowanych przez alkohol, a ściślej przez uzależnienie od alkoholu, jest zwiększenie dostępności do leczenia uzależnienia¹², co ma prowadzić do zagwarantowania realnej dostępności do tego leczenia. Zgodnie bowiem z zasadą subsydiarności pomoc osobom uzależnionym przede wszystkim polegać powinna na stworzeniu im warunków sprzyjających wyjściu z tego stanu.

Na gruncie polskiego prawa regułą jest dobrowolność poddania się leczeniu odwykowemu, jednakże w pewnych okolicznościach dopuszczalne są od tego wyjątki (Jaworska-Dębska 1990; Jaworska-Dębska 1995, s. 139n.). Mianowicie istnieje możliwość kierowania osoby, która w związku z nadużywaniem alkoholu powoduje rozkład życia rodzinnego, demoralizację małoletnich, uchyla się od pracy albo systematycznie zakłóca spokój lub porządek publiczny, na badanie przez biegłego w celu wydania opinii w przedmiocie uzależnienia od alkoholu i wskazania rodzaju zakładu leczniczego. Podmiotem właściwym do kierowania na badanie jest gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych właściwa według miejsca zamieszkania lub pobytu osoby, której postępowanie dotyczy. W wypadku stwierdzenia, że osoba skierowana na badanie jest uzależniona od alkoholu i nie chce poddać się leczeniu dobrowolnemu, gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych może wystąpić do sądu rejonowego właściwego ze względu na miejsce zamieszkania lub pobytu osoby, której postępowanie dotyczy, o orzeczenie obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie lecznictwa odwykowego. Na podkreślenie zasługuje, że poza uzależnieniem od alkoholu o nałożeniu przez sąd obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu przesądza istnienie którejs z ustawowo określonych przesłanek określanych jako „społeczne” w celu zaznaczenia, że odnoszą się one nie do samego uzależnionego, ale do mniejszej (rodzina uzależnionego)

¹¹ Do wiodących programów terapeutycznych należy w tym zakresie program DDA (Dorośle Dzieci Alkoholików). Por. www.parpa.pl.

¹² Chodzi o zwiększenie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych od alkoholu. Przez psychoterapię uzależnień rozumie się indywidualne i grupowe oddziaływania psychologiczne ukierunkowane na zmianę patologicznych mechanizmów uzależnień oraz uczenie umiejętności potrzebnych do utrzymywania abstynencji. Psychoterapia współuzależnień to oddziaływanie psychologiczne ukierunkowane na usunięcie lub złagodzenie zaburzeń funkcjonowania u członka rodziny, powstałych wskutek przewlekłego stresu związanego z życiem w rodzinie z osobą uzależnioną od alkoholu. Natomiast świadczenie rehabilitacyjne obejmuje oddziaływanie psychospołeczne i pomocnicze medyczne, ukierunkowane na przywrócenie zdolności funkcjonowania społecznego osobie uzależnionej.

lub większej (sąsiedzi, przechodnie na ulicach, placach i w innych miejscach publicznych) społeczności (Jaworska-Dębska 1995, s. 148). W doktrynie wyrażano trafny pogląd, że przewaga „społecznych” przesłanek tego leczenia oznacza, że przymusowemu de facto leczeniu ustawodawca przypisuje przede wszystkim funkcję izolacyjną, a nie terapeutyczną (Szumski 1994, s. 36-37). Nie ulega wątpliwości, że wartość terapeutyczna leczenia uzależnienia wbrew woli osoby leczonej jest co najmniej wątpliwa. Jest to odrębne zagadnienie, które niewątpliwie zasługuje na gruntowne przebadanie pod kątem skuteczności tej formy leczenia odwykowego osób uzależnionych od alkoholu i uwzględnienie wyników tych badań w propozycjach zmian legislacyjnych w zakresie zniesienia tej formy leczenia. Badania te powinny być podjęte możliwie szybko, ponieważ właśnie w dobie kryzysu ekonomicznego należy dążyć do redukcji działań pozornych, niedających nadziei na powodzenie, nieefektywnych, za to kosztownych.

Jedyną formą leczenia odwykowego osób uzależnionych od alkoholu, która może (choć nie musi) dawać trwałe rezultaty terapeutyczne, jest leczenie dobrowolne. To jednak, oprócz *conditio sine qua non*, jakim jest wola osoby uzależnionej, wymaga odpowiedniej bazy, odpowiedniego systemu lecznictwa odwykowego przygotowanego na udzielanie świadczeń w zakresie leczenia odwykowego. Na system ten współcześnie składają się publiczne oraz niepubliczne podmioty lecznicze. Organy administracji publicznej (minister lub centralny organ administracji rządowej, wojewoda, jednostki samorządu terytorialnego) mają istotny wpływ na sieć publicznych podmiotów leczniczych, mając prawo do ich tworzenia. Mogą to być podmioty lecznicze wykonujące działalność leczniczą w rodzaju świadczeń stacjonarnych i całodobowych oraz ambulatoryjnych. Podmioty te realizują programy psychoterapii uzależnień i współuzależnień oraz udzielają indywidualnych świadczeń zapobiegawczo-leczniczych i rehabilitacyjnych osobom uzależnionym od alkoholu i członkom ich rodzin.

Interesujące jest zwłaszcza, jak wygląda udział samorządu terytorialnego w budowaniu poszczególnych elementów systemu publicznego lecznictwa odwykowego. Otóż z mocy ustawy do samorządu województwa (a ściślej - do zarządu województwa) należy organizowanie na obszarze województwa podmiotów leczniczych wykonujących działalność leczniczą w rodzaju stacjonarnych i całodobowych świadczeń zdrowotnych w zakresie leczenia odwykowego oraz wojewódzkiego ośrodka terapii uzależnienia i współuzależnienia. Do powiatów (do starosty) należy organizowanie na obszarze powiatu innych niż wyżej wymienione podmiotów leczniczych (czyli przychodni terapii uzależnienia i współuzależnienia, poradni dla osób z problemami alkoholowymi, oddziału leczenia alkoholowych zespołów abstynencyjnych, całodobowego oddziału terapii uzależnienia od alkoholu,

dziennego oddziału terapii uzależnienia od alkoholu, ośrodka terapii uzależnień od alkoholu). Natomiast gdy chodzi o gminy, to choć do ich zadań własnych należy prowadzenie działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz integracji społecznej osób uzależnionych od alkoholu, a wśród zadań szczegółowych w tym zakresie przykładowo wymienionych w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, na pierwszym miejscu słusznie umieszczone jest zwiększanie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych od alkoholu, to nie oznacza to, że ciąży na nich ustawowy obowiązek utworzenia i prowadzenia podmiotów leczniczych w zakresie leczenia odwykowego. Stan taki uznać trzeba za w pełni uzasadniony znikomymi możliwościami finansowymi przeciętnej gminy.

Oczywiście, obraz dostępności do leczenia odwykowego budowany wyłącznie na podstawie systemu publicznych podmiotów leczniczych byłby fałszywy, ponieważ liczne niepubliczne podmioty lecznicze zawierają z Narodowym Funduszem Zdrowia kontrakty na udzielanie świadczeń zdrowotnych w zakresie leczenia uzależnienia od alkoholu. Niewątpliwie jednak dla stanu dostępności do leczenia odwykowego priorytetowe znaczenie ma wojewódzka i powiatowa polityka społeczna, w ramach której tworzy się różnego rodzaju podmioty lecznicze.

Zauważyć należy, że od połowy lat 90. obserwuje się w Polsce stały wzrost liczby zarejestrowanych pacjentów z problemami alkoholowymi, z tym że jednocześnie maleje liczba osób leczonych w poradniach, a wzrasta liczba osób hospitalizowanych w placówkach stacjonarnych.

Wprawdzie ogólne wartości kontraktów zakładów lecznictwa odwykowego z Narodowym Funduszem Zdrowia w ciągu ostatnich lat w sposób widoczny rosną (w 2005 r. - 158 mln PLN, w 2006 - 173 mln PLN, w 2007 - 175 mln PLN, w 2008 - 246 mln PLN), to jednocześnie mimo lepszego finansowania czas oczekiwania na przyjęcie do całodobowych oddziałów terapii wynosi do kilkunastu tygodni. Jest to czas zdecydowanie zbyt długi. Biorąc pod uwagę specyfikę uzależnienia, pamiętać trzeba, że nawet w znacznie krótszym czasie oczekiwania na objęcie leczeniem odwykowym postanowienie osoby uzależnionej o zamiarze poddania się leczeniu odwykowemu może być już nieaktualne, jej wola wyleczenia się może ulec załamaniu. Dlatego też należy zabiegać o udostępnienie leczenia odwykowego wszystkim osobom uzależnionym od alkoholu, które tylko wyrażą wolę podjęcia takiego leczenia.

Niewątpliwie za warunek sprzyjający wyjściu z uzależnienia uznać też trzeba przewidziane w naszym prawie ustawowe zwolnienie osób uzależnionych od alkoholu od opłat za świadczenia w zakresie leczenia odwy-

kowego udzielane przez podmioty lecznicze wykonujące działalność leczniczą w zakresie leczenia odwykowego. Jest to bardzo cenne, gdyż osoby uzależnione bardzo często znajdują się w takiej sytuacji (np. nie podlegają ubezpieczeniu zdrowotnemu), która znacznie utrudnia lub wręcz udaremnia udźwignięcie ciężaru opłat za leczenie odwykowe. To udogodnienie ma jednak granice, ponieważ Narodowy Fundusz Zdrowia wprowadza standardy w zakresie psychoterapii uzależnienia, przyjmując, że cały cykl psychoterapii trwa do dwóch lat i obejmuje do 240 godzin terapii grupowej i do pięćdziesięciu godzin terapii indywidualnej (ok. czterech godzin na miesiąc), w którym nie ma miejsca na indywidualizację. Wydaje się, że standardy te są nazbyt „sztywne” i „oszczędne” zarazem. Jest to jednak oszczędność pozorna, bo jeśli w konkretnym przypadku spodziewany efekt terapeutyczny wymagałby większej liczby godzin psychoterapii, to niemożliwość ich „dodania” nie pozwoli na osiągnięcie tego efektu i w sensie ekonomicznym będzie oznaczać stratę, bo wydatki poniesione na terapię nie zaowocują pozytywnym wynikiem terapeutycznym. Jeśli zaś, co może być rzadsze, uzyskanie w konkretnym przypadku efektu terapeutycznego będzie możliwe po zastosowaniu mniejszej liczby godzin terapii grupowej i indywidualnej, to stosowanie całego „pakietu terapeutycznego” będzie wówczas rozrzutnością. Optymalne byłoby więc, gdyby ilość udzielanych świadczeń w konkretnym przypadku dobrowolnego leczenia determinowana była jedynie spodziewanym efektem terapeutycznym, a nie jednostkowymi kosztami leczenia. Postulat ten wcale nie prowadzi do podniesienia ogólnych kosztów leczenia odwykowego i jako taki może, a nawet powinien, być zgłaszany właśnie w dobie kryzysu ekonomicznego, stwarza on bowiem warunki do efektywności leczenia odwykowego podejmowanego na zasadach dobrowolnych, a tym samym zwiększa prawdopodobieństwo trwałości efektu terapeutycznego, co w ogólnym bilansie uznać należy za zysk, a nie stratę.

4. Postulaty zmiany polityki administracji publicznej wobec osób uzależnionych od alkoholu

W tym stanie rzeczy należałoby postulować rezygnację z nakładania obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu (ze stosowania obowiązkowego leczenia odwykowego) jako działania z natury jedynie izolacyjnego, stanowiącego pewną formę pomocy dla szeroko rozumianego otoczenia osoby uzależnionej, które tym sposobem uwalnia się od uciążliwej obecności osoby uzależnionej, działania nieprzynoszącego jednak rezultatów terapeutycznych i z tego powodu - wbrew nazwie - niemającego terapeutycznego charakteru. W zamian za to należałoby większy nacisk kłaść na

pracę socjalną. Administracja podejmowałaby wówczas cały szereg niewładczych działań, których rezultatem byłyby decyzje osób uzależnionych o potrzebie poddania się leczeniu odwykowemu. Wprowadzenie w życie tej propozycji nie wymaga żadnych zmian legislacyjnych, ale wymaga jedynie zmian w zakresie polityki wobec alkoholu i problemów z nim związanych. Propozycja rozszerzenia - w miarę indywidualnych potrzeb - zakresu świadczeń terapeutycznych, a więc zwiększenia tym samym dostępności do leczenia odwykowego, nie wiąże się w żaden sposób ze zwiększeniem nakładów środków publicznych na te cele, ale jedynie ze swoistą alokacją tych środków. Środki przeznaczone dotychczas na obowiązkowe leczenie odwykowe mogłyby zostać przesunięte na finansowanie znacznie bardziej efektywnego dobrowolnego leczenia odwykowego.

W konkluzji należy też stwierdzić, że obserwacja rzeczywistości pokazuje, iż czas kryzysu (ani też czas poza nim) zbyt nie skłania administracji do szczególnej refleksji nad potrzebą zmiany polityki wobec problemów związanych z alkoholem. Być może wynika to w jakimś stopniu z tego, że nad społecznym stosunkiem do osób uzależnionych od alkoholu wciąż ciąży pewna skłonność do traktowania ich w kategoriach moralnych, wartościujących, w ramach archaicznej już dziś koncepcji alkoholika - człowieka upadłego (Kulisiewicz 1982, s. 115; Jaworska-Dębska 1995, s. 139). Wspomniany brak widocznej potrzeby zmiany polityki wobec problemów związanych z alkoholem prezentowany przez administrację publiczną może być też determinowany tym, że kryzys ekonomiczny zasadniczo nie przesądza o istotnym obniżeniu nakładów finansowych na realizację zadań z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Nakłady te utrzymują się bowiem na w miarę stałym poziomie. Jest to rezultatem tego, że ustawodawca zadbał o skonstruowanie stabilnych finansowych podstaw realizacji powyższych zadań. Przede wszystkim przewidział, że na wydatki związane z realizacją Narodowego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych przeznaczają się corocznie z budżetu państwa środki w wysokości 1% podatku akcyzowego od wyrobów alkoholowych. Środki te są przeznaczane w szczególności na różne formy pomocy dla osób uzależnionych od alkoholu i członków ich rodzin, działalność informacyjną i wychowawczą (ale także na kształcenie specjalistów i na prowadzenie badań naukowych nad problemami alkoholowymi). Do finansowych podstaw realizacji powyższych zadań należy też zaliczyć wpływy z opłat za zezwolenia na obrót hurtowy w kraju napojami alkoholowymi¹³.

¹³ Są to wpływy z opłat za wydanie zezwoleń na obrót hurtowy w kraju napojami alkoholowymi (niezależnie od tego, czy zezwolenia te wydał marszałek województwa, czy minister właściwy do spraw gospodarki), z opłat za wydanie zezwolenia na wyprzedaż posiadanych zapasów napojów alkoholowych, z opłat za wydanie decyzji wprowadzającej nowe miejsca prowadzenia działalności gospodarczej, zwiększającej liczbę tych miejsc w stosunku do

Istnieje ustawowy obowiązek ich przeznaczania na finansowanie realizacji zadań w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi określonych w wojewódzkim programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Natomiast zadania gmin w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi ujęte w gminnych programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych są finansowane z dochodów pochodzących z corocznie wnoszonych opłat za korzystanie z wydanych w gminach zezwoleń na sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych, z opłat za jednorazowe zezwolenia oraz z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych udzielanych przedsiębiorcom, których działalność polega na organizacji przyjęć. Wreszcie mocą ustawy alkoholowej utworzony został Fundusz Zajęć Sportowo-Rekreacyjnych dla Uczniów¹⁴. Środki z tego funduszu przeznaczone są wyłącznie na dofinansowanie zajęć sportowo-rekreacyjnych dla uczniów, prowadzonych przez kluby sportowe działające w formie stowarzyszenia oraz inne organizacje pozarządowe, które w ramach swojej statutowej działalności realizują zadania z zakresu upowszechniania kultury fizycznej i sportu wśród dzieci i młodzieży, a także organizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Jak już wskazano, czas kryzysu nie skłania administracji do refleksji nad potrzebą zmiany polityki wobec problemów związanych z alkoholem. Tymczasem właśnie w kryzysie trzeba szczególnie dbać o najsłabszych, w tym o uzależnionych od alkoholu, i to nie tylko z powodów etycznych, humanitarnych, ale też z powodów czysto ekonomicznych. Wyleczeni uzależnieni nie tylko nie będą stanowić ciężaru dla władzy publicznej (możliwa będzie redukcja wydatków na cele zdrowotne i inne związane z uzależnieniem od alkoholu), ale przeciwnie – włączeni do aktywnego życia (również gospodarczego) sami będą przysparzać dochodów budżetowych.

wymienionych w wydanych zezwoleniach na obrót w kraju napojami alkoholowymi, z opłat za zwiększenie limitu powyżej ustalonego ustawowo, a także z opłat za wydanie duplikatu zezwoleń na obrót w kraju napojami alkoholowymi oraz decyzji wprowadzających w zezwoleniach zmiany.

¹⁴ Przychodami tego państwowego funduszu celowego, którego dysponentem jest minister właściwy do spraw kultury fizycznej i sportu, są wpływy z tytułu opłat w wysokości 10% podstawy opodatkowania podatkiem od towarów i usług od podmiotów świadczących usługę będącą reklamą napojów alkoholowych.

THE ECONOMIC CRISIS AND THE TASKS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF SOCIAL POLICY

(The example of the policy of administration related to alcohol problems)

Key words:

alcohol, public administration, the tasks of public administration, policy of administration, economic crisis, withdrawal treatment, voluntary withdrawal treatment

Summary

The crisis always affects the weakest the most. Among those a particularly vulnerable group of people are those addicted to alcohol. The conditions of economic crisis, together with the generally poor economic condition of Polish society, make the problems of addicts particularly serious. Difficulties in the labor market, deterioration of payment conditions, particularly in cases of mentally weak individuals, may create favorable conditions for alcohol addiction to arise and develop. During economic crisis the addicts as the first and as the last feel its effects. In this situation, the question appears whether the public administration, mainly the self-government, recognizes this threat and takes it into account in its action, in its policy against alcohol and alcohol related problems. One can feel that neither the time of crisis nor the time beyond it influences public administration to reflect on this matter. Therefore, without creating postulates of legislative changes there should be demands to reduce the apparent action, which cannot give positive results and which is inefficient but expensive. For this purpose, there is a postulate to avoid imposing the obligation on the addicted to have compulsory withdrawal treatment and to increase the participation of voluntary withdrawal treatment for alcohol addiction. The care for the weakest in crisis, including those who are alcohol addicts, results not only from ethical reasons, but purely economic ones. Not only will the cured addicts constitute no burden for the public authority (it will be possible to reduce spending funds on health purposes and other alcohol related problems), but on the contrary – they will contribute to the budget income.

Bibliografia

- Auleytner J., Głębicka K. (2000), *Polityka społeczna, pomiędzy opiekuńczością a pomocniczością*, Warszawa.
- Bąkowski T. (2007), *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Kraków.
- Budzisz R., Jaworska-Dębska B., Właźlak K. (2009), *Rola samorządu terytorialnego w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” t. LXXX.
- Dolnicki B. (2006), *Samorząd terytorialny*, Kraków.
- Encyklika *Mater et Magistra* (1961), Rzym.
- Encyklika *Quadragesimo anno* (1982), „Znak” nr 7.
- Izdebski H. (2001), *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działania*, Warszawa.
- Izdebski H. (2004), *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa.
- Jaworska-Dębska B. (1990), *Moje spojrzenie na leczenie odwykowe*, „Problemy Alkoholizmu” nr 7-8.
- Jaworska-Dębska B. (1995), *Spór wokół modelu polskiej regulacji alkoholowej*, Łódź.
- Jaworska-Dębska B. (1998), *Rola samorządu terytorialnego w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi w świetle nowych regulacji prawnych*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, red. S. Dolata, Opole.
- Kulisiewicz T. (1982), *Uzależnienie alkoholowe*, Warszawa.
- Łętowski J. (1990), *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa.
- Olejniczak-Szałowska E. (2000), *Zadania własne i zlecone samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” nr 1.
- Skrzydło-Niżnik I. (2002), *Podmiotowy zakres regulacji ustawy o zwalczaniu alkoholizmu a zasada subsydiarnego wykonywania zadań. Dualizm pojęcia administracji publicznej; Pojęcie zasady subsydiarności jako kryterium podmiotowego i przedmiotowego podziału zadań z zakresu administracji publicznej*, [w:] Skrzydło-Niżnik I., Zalas G., *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz. Doktryna. Orzecznictwo*, Kraków.
- Szpor A. (2001), *Państwo a subsydiarność jako zasada prawa w UE i w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” nr 1-2.
- Szumski J. (1994), *Model leczenia osób uzależnionych w projekcie kodeksu karnego wykonawczego*, „Państwo i Prawo” nr 6.
- Śniecikowski W. (1999), *Czy pomocniczość jest receptą na powstanie społeczeństwa obywatelskiego*, „Samorząd Terytorialny” nr 1-2.
- Woronowicz B.T. (1998), *Alkoholizm jest chorobą*, Warszawa.

Dominik Kościuk*

Instytucja normatywnych instrumentów regulacji małej i średniej przedsiębiorczości jako element antykryzysowych działań administracji rządowej¹

SŁOWA KLUCZOWE:

sektor małych i średnich przedsiębiorstw, działania antykryzysowe, instrumenty normatywne, akty planowania, akty normatywne, pomoc publiczna

STRESZCZENIE

Skutki kryzysu ekonomicznego odczuwalne są głównie przez małych i średnich przedsiębiorców. W takiej sytuacji rolą władz publicznych jest łagodzenie tych skutków i stosowanie instrumentów zapobiegających pogłębianiu się kryzysu. Jednym z najważniejszych instrumentów tego rodzaju wydaje się tworzenie odpowiedniego prawa. W szczególności powinno ono dotyczyć zasad i kryteriów udzielania pomocy przedsiębiorcom. Przy czym owa pomoc nie może sprowadzać się jedynie do stosowania środków o charakterze finansowym, ale również wspierania rozwoju i konkurencyjności. Niniejsze opracowanie będzie zatem odnosiło się do zadań administracji w przedmiocie tworzenia odpowiedniego systemu normatywnego mającego za zadanie łagodzenie skutków kryzysu ekonomicznego w odniesieniu do małych i średnich przedsiębiorstw.

* Dr Dominik Kościuk - Wydział Prawa, Uniwersytet w Białymstoku.

¹ Stan prawny na 2010 r.

Wstęp

Kryzys gospodarczy na skalę krajową, a tym bardziej międzynarodową, coraz częściej determinuje określone zachowania lub czynności podmiotów, które mogą mieć wpływ na ograniczenie bądź zapobieżenie jego skutkom. Analiza problematyki przeciwdziałania kryzysowego może być zatem rozpatrywana z dwóch punktów widzenia. Po pierwsze - oceny, kto miałby realizować zadania z tym związane. Po drugie natomiast - jak i za pomocą jakich środków miałyby się to odbywać. Jednocześnie należałoby ustalić, kogo ów kryzys dotyka i kto mógłby odnieść korzyści ze złagodzenia jego skutków. Niemalże znaczenie będzie również miało określenie zbioru podmiotów, z których punktu widzenia analiza tego rodzaju będzie miała największy sens.

1. Podmioty uczestniczące w działaniu sektora małych i średnich przedsiębiorstw

Powszechnie uważa się, że kryzysy gospodarcze w pierwszej kolejności dotyczą tych uczestników rynku, którzy nie posiadają dużego zaplecza finansowego. Przy czym z pewnością największą liczbę wśród nich będą stanowili pracownicy, a zarazem konsumenci. Jednocześnie ich sytuacja jest zwykle determinowana stanem „kasy” pracodawcy tudzież przedsiębiorcy, u którego znajdują zatrudnienie. Oceniając przy tym strukturę zatrudnienia, można dojść do wniosku, że podmiotami gospodarczymi zatrudniającymi największą procentowo liczbę pracowników (w skali poszczególnych państw, w tym Polski), jednocześnie będącymi najbardziej narażonymi na skutki kryzysów, są mali i średni przedsiębiorcy (zwani dalej MŚP). Zatem to do nich powinny być skierowane działania o charakterze zapobiegawczym i pomocowym.

Jeżeli będziemy rozpatrywali aspekt zwalczania skutków kryzysu z punktu widzenia małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce, nie będzie też stanowiło większego problemu ustalenie grupy podmiotów odpowiedzialnych za wdrażanie odpowiednich, prowadzących ku temu instrumentów. Jeżeli bowiem kryzys będzie miał charakter globalny (z jakim mamy dziś do czynienia) czy też będzie odczuwalny w skali całego państwa, bezzasadne jest podejmowanie działań miejscowych, skutkujących jedynie na części terytorium danego kraju, toteż wydaje się, że należy wyłączyć z tej grupy podmiotowej organy samorządu terytorialnego. Co więcej, przyjmując, że najwięcej instrumentów regulacyjnych, które można zastosować w skali globalnej, państwowej (w tym środków władczych), posiadają z mocy prawa organy administracji rządowej, to właśnie one będą miały największe możli-

wości działania. Pamiętając zarazem o założeniu, że niezasadne jest podejmowanie działań antykryzysowych jedynie w obszarach ograniczonych terytorialnie, zasadne będzie również wyłączenie z tej grupy również administracji rządowej w terenie. Prowadzi to do wniosku, że celowe jest dokonanie oceny głównie z poziomu organów rządowej administracji centralnej, przede wszystkim wykazania możliwości, jakie przyznaje jej obowiązujące prawo, w konfrontacji z podejmowanymi w rzeczywistości czynnościami.

Zanim jednak dokonana zostanie ocena podjętych przez administrację rządową działań, należy zdefiniować cechy małych i średnich przedsiębiorców, jak również wykazać, które z instrumentów regulacji rynku niejako przynależne są z zasady temu rodzajowi administracji. Przy czym ażeby tego dokonać, należy wyjaśnić, czym są owe „instrumenty” i jak się mają do regulacji rynku jako takiej.

Pojęcie małych i średnich przedsiębiorstw zostało zdefiniowane *expressis verbis* w art. 105 i 106 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (zwana dalej u.s.d.g.)². Wskazano tam na dwie przesłanki mające cechować tego typu podmioty, tj. liczbę zatrudnionych pracowników oraz skalę obrotu finansowego. Tym samym z przedsiębiorcą średnim będziemy mieli do czynienia w sytuacji, gdy zatrudnia on nie mniej niż 50 osób, ale nie więcej niż 250. Z kolei przedsiębiorstwo małe będzie zatrudniało od 10 do 50 osób, przy czym warto zauważyć, że w art. 104 u.s.d.g. wprowadzono również definicję mikroprzedsiębiorcy, tj. zatrudniającego poniżej 10 osób. Obrót finansowy natomiast, obliczany - zgodnie z art. 107 u.s.d.g. - według średniego kursu euro, ustalanego przez NBP, dla średnich przedsiębiorstw nie powinien przekraczać 50 mln euro (w ostatnich dwóch latach) lub suma aktywów jego bilansu sporządzonego na koniec tego okresu nie może być wyższa niż 43 mln euro³. Mały przedsiębiorca - według tej samej zasady - nie powinien przekroczyć obrotu, jak i sumy aktywów w wysokości 10 mln euro⁴. Identyczną zasadę, jak również te same (ilościowo i kwotowo) przesłanki definiowania przyjęto w prawie unijnym. Podobnie doktryna - opierając się w swej analizie na tożsamych elementach - twierdzi, że kluczowe znaczenie przy ocenie MŚP mają: wielkość zatrudnienia, skala finansowa przedsiębiorstwa oraz - dodatkowo - tzw. kryterium powiązania (Kępa 2004, s. 33), uwzględniające występujące w praktyce związki pomiędzy przedsiębiorstwami, powodujące możliwość niejako „przelewania kwot wpływów” między nimi, w celu utrzymania statusu uprawnającego do pomocy publicznej.

² Ustawa z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. nr 173, poz. 1807, z późn. zm., dalej u.s.d.g.).

³ Art. 106 ust. 2 u.s.d.g.

⁴ Art. 105 ust. 2 u.s.d.g.

2. Instrumenty regulacji rynku

Pojęcie regulacji rynku wywodzi się z koncepcji odrzucenia założenia o umiejętności samoregulowania się gospodarki, tak aby zaistniały optymalne warunki do jej rozwoju, w tym dla rozwoju przedsiębiorczości. Ażeby doprowadzić do stanu rynku – w tym aspekcie – idealnego, konieczne na dziś wydają się pewnego rodzaju zachowania państwa polegające na zastosowaniu instrumentów prawnych bądź pozaprawnych, względem sytuacji niekorzystnych z punktu widzenia tego stanu. Przy czym dla celów niniejszego opracowania, tj. wykazania podejmowanych przez administrację działań względem małych i średnich przedsiębiorstw w zakresie przeciwdziałania skutkom kryzysu, zbędna wydaje się analiza całości doktryny w przedmiocie ustalenia pojęcia „regulacja rynku”, a wzorcowym wydaje się podejście do tego problemu prezentowane przez Cezarego Kosikowskiego. Ów autor uznaje bowiem, że zachowania państwa wobec gospodarki mogą opierać się na zastosowaniu środków prawnych i pozaprawnych, dokonywaniu stosownych czynności faktycznych oraz stosowaniu instrumentów ekonomicznych regulacji gospodarki (Kosikowski 2007, s. 112n.), co, wydaje się, wyczerpuje jednocześnie zakres przedmiotowy wszelkich możliwości państwa w tej dziedzinie. Tym samym, uznając regulację za rodzaj interwencjonizmu państwowego w stosunki gospodarcze, warto zwrócić uwagę na instytucję tzw. pomocy publicznej, ponieważ w zakresie ingerowania w działalność MŚP może ona mieć zasadnicze znaczenie dla ich funkcjonowania, szczególnie w sytuacji kryzysowej.

Istota pomocy publicznej opiera się na regulowaniu gospodarki poprzez stymulowanie procesów zachodzących na rynku, a bezpośrednio wiąże się z udzielaniem pomocy tym przedsiębiorcom, którzy nie radzą sobie w ramach wolnej konkurencji (Postuła, Werner 2008, s. 427n.). Zarazem już pobieżna analiza treści aktów normatywnych dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej wskazuje, że poszczególne działania regulacyjne podejmowane względem MŚP mają w tychże aktach podstawę. Dlatego też wydaje się, że tzw. regulacja normatywna będzie stanowiła podstawę do jakichkolwiek bezpośrednich działań ingerujących w działanie rynku.

Wydaje się, że klasyfikację wszystkich instrumentów regulacyjnych można oprzeć na dwóch grupach: instrumentów prawnych i quasi-prawnych. Niewykluczone jest też rozpatrywanie niektórych z nich z obu punktów widzenia. Wydaje się przy tym, że do instrumentów prawnych można zaliczyć typowe prawne formy działania administracji, tj. wydawanie aktów o charakterze generalnym, aktów administracyjnych indywidualnych czy podejmowanie kontraktów cywilnych. Natomiast do form quasi-prawnych:

wykonywanie czynności faktycznych, wydawanie aktów planowania, jak też podejmowanie działań o charakterze informacyjnym. Nieco odrębnie kształtuje się podział instrumentów regulacyjnych, gdy będziemy je rozumieli jako państwowe środki ekonomiczne, ponieważ mogą one być rozpatrywane zarówno jako działalność prawna (głównie normatywna), np. poprzez ustalanie wysokości podatków, odpowiedniej polityki celnej, kształtowanie opłat administracyjnych, jak też jako działalność quasi-prawna, realizowana na zasadzie pomocy publicznej na inwestycje, gwarantowanie kredytów tudzież udzielanie dotacji celowych.

Do instrumentów prawnych zaliczymy przede wszystkim akty normatywne o cechach generalności i abstrakcyjności. Szeroko rozumiana administracja jest bowiem uprawniona do wydawania *aktów niemających rangi ustawy, przyjmujących różne nazwy, wydawanych przez organy administracji publicznej, w oparciu o rozmaicie skonstruowane podstawy prawne, o ile tylko zawierają treści normatywne, a więc zobowiązują adresatów do określonego lub skonkretyzowanego zachowania się* (Boć 2004, s. 339). Dodatkowo administracja może zwracać się do ustawodawcy z projektami rozwiązań ustawowych. Można zatem stwierdzić, że ma bezpośredni lub pośredni wpływ na przepisy prawa każdej rangi i z każdego miejsca w hierarchii konstytucyjnych źródeł prawa. Jednocześnie w odniesieniu do regulacji sektora MŚP instrumenty normatywne administracji uwidaczniają się jako istotna część wszelkich czynności regulacyjnych. Dlatego też w niniejszym opracowaniu - w części dalszej - zajmą one ważne miejsce.

Aby jednakże nie popełnić błędu zbytnej pobieżności oceny zagadnienia naukowego, należy również zwrócić pokrótce uwagę na pozostałe instrumenty wymienione w powyższej klasyfikacji.

Doktryna określa zasadnicze cechy przesądzające o regulacyjnym - w aspekcie gospodarczym - statusie aktu administracyjnego. Twierdzi się, że winien on charakteryzować się - oprócz posiadania podstawy ustawowej, konkretnej procedury wydawania (najczęściej k.p.a.), możliwości ich sądowej i instancyjnej kontroli oraz ustanowienia konkretnego obowiązku lub uprawnienia - odniesieniem względem adresatów prowadzących działalność gospodarczą. Ponadto powinien spełniać wymogi co do składników treści i formy wskazanej prawem materialnym (np. koncesje czy licencje), konkretnego celu wydania tego aktu (w postaci zapewnienia pożądanego stanu organizacji i funkcjonowania gospodarki lub konkretyzacji praw i obowiązków podmiotu gospodarczego), jak również determinować rozwój gospodarki jako całości oraz uwzględniać interesy indywidualne uczestników procesów rynkowych (Kosikowski 2007, s. 113). Jednocześnie akt administracyjny rozumie się jako *oparte na przepisach prawa administracyjnego, władcze, jednostronne oświadczenie woli organu administra-*

cji publicznej, określające sytuację prawną konkretnie wskazanego adresata w indywidualnie oznaczonej sprawie (Werzbowski 2003, s. 270). W związku z powyższym każdy akt indywidualny, zmieniający status lub sytuację prawną podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą, o ile jest wydany przez właściwe organy administracji, będzie miał cechę regulacyjną. Odnosząc się natomiast do MŚP, nietrudno zauważyć duże możliwości ich bezpośredniego wpływu na prowadzoną przez przedsiębiorców działalność gospodarczą.

Do instrumentów regulacji procesów zachodzących na rynku (w tym sektora MŚP) powinno się również zaliczyć umowy podejmowane w ramach działań administracji. Pomimo że w literaturze zauważa się ich zastosowanie głównie w tych aspektach działalności administracji, w których *dziedziny życia gospodarczego zostały znacjonalizowane, gdzie państwo występuje jako właściciel określonych dóbr i dlatego może korzystać z form przewidzianych w prawie cywilnym* (Ochendowski 2002, s. 194), to jej zastosowanie w ramach udziału administracji w procesie gospodarczym jest o wiele szersze. Administracja bowiem może nie tylko dokonywać czynności cywilnoprawnych związanych z realizowanymi zadaniami, jak: zakup, sprzedaż, najem czy dzierżawa składników mienia, ale również takich działań, które wpływają na stosunki rynkowe, np.: zawarcie umowy spółki, zakup udziałów prywatyzowanego przedsiębiorstwa o cechach monopolisty itp. Dużą rolę w tym zakresie odbrywają również umowy wynikające z zamówień publicznych, realizowanych przez podmioty administrujące mieniem publicznym. Podmioty publicznoprawne, organizując zamówienia, dysponują bowiem zazwyczaj pokaźnymi środkami finansowymi, których użycie w relacjach rynkowych może mieć wpływ na konkurencyjność i strukturę danego sektora.

Równie pokaźną grupę instrumentów mających wpływ na regulację gospodarki - a potencjalnie sektora MŚP - stanowią te o charakterze quasi-prawnym. Zaliczyć do nich można: czynności faktyczne (w tym tworzenie i wdrażanie aktów planowania) podejmowane przez podmioty publiczne, narzędzia administrowania o charakterze informacyjnym, jak też tzw. miękkie prawo.

Według doktryny czynności faktyczne są to działania organów administracji niewywołujące bezpośrednio skutków prawnych i kształtujące stosunki prawnie nie poprzez tworzenie norm postępowania, ale poprzez konkretne czynności i działania. Przy czym ocenia się, że - zaliczając się do nich - czynności materialno-techniczne mogą być stosowane w sferze zewnętrznej działania administracji, poprzez obowiązek adresatów uczestniczenia w ich realizacji albo przynajmniej ich tolerowania, bądź też w sferze wewnętrznej, jako działania organizacyjne w ramach aparatu

administracyjnego (Suwaj 2008, s. 328). Wydaje się, że i tego rodzaju działania mogą potencjalnie wpływać na regulację. Może to nastąpić zarówno poprzez czynności rejestracyjne bądź ewidencyjne, np. w przedmiocie rejestracji bądź zmiany w ewidencji dotyczącej działalności małego przedsiębiorstwa, jak też przez dokonywanie czynności materialno-technicznych w procesie stricte administracyjnym, prowadzącym do wydania aktu administracyjnego. Bez większego problemu można również wskazać na tego rodzaju działania państwa, które – poprzez planowanie i organizowanie – mogą prowadzić do typowej regulacji. Należą do nich: przeprowadzanie analiz i ocen oraz raportowanie w przedmiocie funkcjonowania danego sektora gospodarki, tworzenie planów działania, programów oraz różnego rodzaju prognoz ekonomicznych, promocja określonych zachowań, harmonizacja i standaryzacja wskaźników wspomagających analizy rynkowe, jak też angażowanie opinii społecznej – poprzez konsultacje i badania – do wyrażania zdania w zakresie podejmowanych działań zaradczych i regulacyjnych. Gwoli przykładowi, w zakresie regulacji sektora MŚP wdrożony został na lata 2007–2013 program Innowacyjna Gospodarka, mający na celu wspieranie innowacyjności i konkurencyjności między innymi wśród MŚP oraz zwiększenie liczby tego typu przedsiębiorstw, które pozyskują środki zewnętrzne na innowacje (głównie technologiczne)⁵.

Regulacja poszczególnych sektorów rynku może być również prowadzona za pomocą narzędzi informacyjnych. Opiera się ona na założeniu, że regulator powinien dążyć do umożliwienia podmiotom słabszym ekonomicznie dostępu do takiej samej informacji, jaką mają przedsiębiorcy silniejsi (Surdej 2006, s. 116). Dodatkowo należy zauważyć, że skutecznie pozyskana informacja może prowadzić do zastosowania bardziej adekwatnego w danej sytuacji środka regulacyjnego, który faktycznie może prowadzić do pożądanej zmiany stosunków rynkowych. Uzyskiwanie tych informacji może polegać na zastosowaniu działań niewładczych poprzez różnego rodzaju badania, ankietowanie itp., ale również poprzez stworzenie odpowiednich reguł prawnych zobowiązujących adresatów do cyklicznego przekazywania bądź publikowania odpowiednich danych.

Instrumentem o charakterze niewładczym jest również tzw. miękkie prawo, którego pojęcie w doktrynie występuje coraz częściej (Izdebski, Kulesza 2004, s. 293n.). W literaturze twierdzi się, że jego zastosowanie polega na publikowaniu kodeksów zachowań, zaleceń ramowych, białych ksiąg, deklaracji, opinii czy rezolucji, jak też oddziaływaniu politycznym przymuszającym do ich akceptacji i zastosowania. Można je jednocześnie uznać za środki działania przynależne podmiotom państwowym i wspólnie-

⁵ Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka szczegółowo opisany został na stronie www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NSS/programy/krajowe/POIG/.

towym, które z zasady nie pozwalają na zastosowanie przymusu, nie są jednocześnie przepisami prawa powszechnie obowiązującego, gdy tymczasem skutki ich zastosowania są podobne, a czasem nawet identyczne jak zastosowanie norm prawa powszechnie obowiązujących.

Wydaje się jednak, że grupę instrumentów regulacyjnych kluczowych dla MŚP stanowią na dziś narzędzia normatywne. Decydującą rolę odgrywa ich liczba oraz pierwotny charakter względem pozostałych instrumentów. To bowiem na podstawie konkretnych norm realizowane są bezpośrednie działania regulacyjne, jak również tworzone akty planowania. Tym samym warto zwrócić uwagę na akty normatywne zarówno z punktu widzenia polityki wspólnotowej, jak i wewnątrz krajowej, a dodatkowo na fakt, iż regulacja tego sektora odbywa się zarówno z punktu widzenia aktów ogólnych, traktujących o regulacji gospodarki jako takiej, jak też aktów szczegółowych, adresowanych bezpośrednio do MŚP.

Podział zbiorów norm o cechach dużej ogólności, a zarazem odnoszących się bezpośrednio do MŚP, jest w głównej mierze widoczny na poziomie UE. Zarówno z punktu widzenia historycznego, jak i na dzień dzisiejszy można wyodrębnić szereg aktów odnoszących się do analizowanego sektora. Już art. 157 traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, czyniąc konkurencyjność jako jeden z filarów wolnej gospodarki, określił obowiązek państw Wspólnoty w zakresie wspierania MŚP⁶. Podobne rozwiązanie znalazło się w wielu pierwotnych aktach UE. Również w tzw. strategii lizbońskiej z roku 2000, zmienionej w 2004 r., podkreślono konieczność tworzenia sprzyjających warunków prawnych do rozwoju przedsiębiorczości, a zwłaszcza firm z branż technologicznych i innowacyjnych (głównie MŚP)⁷.

Szczególną jednak uwagę zwraca wielość aktów wspólnotowego prawa wtórnego. Niektóre z nich odnoszą się bezpośrednio do MŚP, jak np. rozporządzenie Komisji w sprawie zastosowania (uprzednio obowiązujących - przyp. aut.) art. 87 i 88 TWE do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw⁸, natomiast inne mają wpływ pośredni, poprzez odniesienie do regulacji konkretnych problemów dotyczących prowadzących tego rodzaju działalność, np. rozporządzenie Komisji w sprawie zastosowania art. 87 i 88 TWE do pomocy na cele szkoleniowe⁹. Co więcej,

⁶ Art. 156 TWE.

⁷ Second Report on Economic and Social Cohesion, Raport Komisji Europejskiej, COM (2001) 24 final, s. 109.

⁸ Rozporządzenie Komisji z 17 stycznia 2001 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 TWE do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw (Dz.Urz. 2001 L 10/33 z późn zm.).

⁹ Rozporządzenie Komisji z 12 stycznia 2001 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 TWE

instrumenty normatywne (w omawianym zakresie) stosowane są jako zbiory norm o charakterze wiążącym, jak i niewiążącym.

Do aktów normatywnych wiążących, w których treści prawodawca europejski formułuje określone zadanie, a kieruje je do państw członkowskich, bez wskazania na środki, procedury bądź narzędzia niezbędne do ich realizacji, należą dyrektywy. Ze swojej istoty nie tworzą one obowiązków czy uprawnień bezpośrednio dotyczących konkretnych podmiotów, jednakże – poprzez wdrożenie w postaci prawa krajowego – stają się istotnym elementem porządku prawnego. W sektorze MŚP mają one raczej znaczenie historyczne, ponieważ większość ich postulatów została już wdrożona do krajowych porządków prawnych, jednakże fakt skutecznego ich zastosowania w procesie regulowania rynku wskazuje na możliwość zastosowania w przyszłości. Przykładem tego rodzaju aktu, bezpośrednio zaadresowanego do MŚP, jest dyrektywa z roku 1990 zmieniająca dyrektywę w sprawie sprawozdań rocznych oraz dyrektywę w sprawie sprawozdań zbiorczych w odniesieniu do wyjątków czynionych dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz publikowania sprawozdań w ECU¹⁰. Podobnym rodzajem aktu jest też dyrektywa w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych¹¹, która odnosząc się do swobody przedsiębiorczości, tworzy system uznawania dokumentów potwierdzających posiadane kwalifikacje, a zatem umożliwia w państwach członkowskich UE posługiwanie się odpowiednim tytułem zawodowym niezbędnym niekiedy do prowadzenia działalności gospodarczej (w tym prowadzenia podmiotu z rodzaju MŚP).

Wiążący charakter mają również rozporządzenia Komisji Europejskiej. Są to akty prawne o ogólnym charakterze, zbliżonym do formy ustawy znanej w prawie polskim. Przy czym ich stosowanie w poszczególnych krajach UE jest bezpośrednie, tj. mogą być powoływane w stosunkach pomiędzy przedsiębiorcami oraz pomiędzy nimi a organami i sądami w danym państwie (Suwaj 2008, s. 68). Wydaje się zatem, że ich potencjalna skuteczność w regulacji MŚP jest niepodważalna, a cecha szerokiego – pod względem podmiotowym – zastosowania może prowadzić do ujednoczenia na obszarze całej Wspólnoty zasad dotyczących postępowania oraz praw i obowiązków podmiotów działających jako mali lub średni przedsiębiorcy.

do pomocy na cele szkoleniowe (Dz.Urz. 2001 L 10/20).

¹⁰ Dyrektywa z 8 listopada 1990 r. zmieniająca Dyrektywę nr 78/660/EEC w sprawie sprawozdań rocznych oraz Dyrektywę nr 83/349/EEC w sprawie sprawozdań zbiorczych w odniesieniu do wyjątków czynionych dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz publikowania sprawozdań w ECU, 90/604/EEC.

¹¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (Dz.Urz. 2005 L 255/22).

Komisja może również zastosować instrumenty normatywne o charakterze bezpośrednio wiążącym konkretny podmiot prowadzący działalność gospodarczą. Mianowicie decyzje wydawane przez ten organ (bądź Radę UE, a w wyjątkowych przypadkach przez Parlament) wiążą zarówno poszczególne państwa, jak i adresatów będących osobami fizycznymi lub prawnymi¹². Działania regulacyjne wspierające MŚP mogą w tego rodzaju aktach dotyczyć np. nałożenia na przedsiębiorcę posiadającego pozycję dominującą w danym sektorze rynku kary grzywny za nadużywanie tej pozycji. Przykładem takiego rozstrzygnięcia jest decyzja Komisji w sprawie pomocy państwa, którą Niemcy zamierzali przyznać na rzecz Nordbrandenburger UmsterungsWerke, a regulator europejski - kierując decyzję do państwa niemieckiego - uznał, że pomoc w postaci premii dla MŚP, która ma być przyznana wymienionemu przedsiębiorstwu, jest niezgodna z zasadami wspólnego rynku, i z tego powodu zakazał jej udzielenia¹³.

Jednocześnie wydaje się, że uzasadnione - z punktu widzenia wpływu na regulację MŚP - jest uznanie roli aktów normatywnych niemających charakteru wiążącego za instrumenty, które również mają wpływ na stan rynku (gospodarki). Należą do nich między innymi: uchwały, raporty, opinie, programy czy też zalecenia. Według doktryny dokumenty tego rodzaju mają pełnić funkcję interpretacyjną względem przepisów zawartych w dyrektywach lub rozporządzeniach, a także odgrywać rolę aktów programowych i planistycznych (Suwaj 2008, s. 69).

Przykładem opinii wydanej w przedmiocie analizowanego sektora jest opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady, zmieniającej decyzję Rady 2000/819/WE w sprawie wieloletniego programu dla przedsiębiorstw i przedsiębiorczości, w szczególności dla małych i średnich

¹² Szczególnie w ujęciu historycznym widoczne jest wielokrotne zastosowanie tego instrumentu regulacji bezpośrednio względem MŚP. Należy zwrócić uwagę na następujące przykłady: Decyzja Rady Europejskiej z 14 czerwca 1993 r. w sprawie wieloletniego programu Wspólnoty w zakresie środków stosowanych w odniesieniu do dziedzin priorytetowych i zapewnienia ciągłości oraz konsolidacji polityki promowania małych i średnich przedsiębiorstw w krajach Wspólnoty (93/379/EEC), Decyzja Rady Europejskiej z 9 grudnia 1996 r. w sprawie trzeciego wieloletniego programu dla małych i średnich przedsiębiorstw na terenie Unii Europejskiej (97/15/EC), Decyzja Komisji Europejskiej z 5 listopada 1997 r. w sprawie mechanizmu pomocy w podejmowaniu przez małe i średnie przedsiębiorstwa na obszarze Wspólnoty transnarodowych przedsięwzięć typu joint venture (97/761/EC), Decyzja Rady z 19 maja 1998 r. w sprawie instrumentów pomocy finansowej dla MŚP wprowadzających innowacje i tworzących nowe miejsca pracy - inicjatywa dotycząca rozwoju i zatrudnienia.

¹³ Decyzja Komisji z 7 czerwca 2006 r. w sprawie pomocy państwa nr C8/2005 (ex 451/2004), którą Niemcy zamierzają przyznać na rzecz Nordbrandenburger UmsterungsWerke (Dz.Urz. 2006 L 353/60).

przedsiębiorstw¹⁴. W jej treści wspomniany Komitet ocenia - między innymi - instrumenty finansowe, których celem jest polepszenie warunków funkcjonowania MŚP, oraz wsparcie realizacji Europejskiej Karty Małych Przedsiębiorstw, jak też zaleca podjęcie stosownych działań dotyczących tego rodzaju podmiotów i ich problemów. Z założenia bowiem tego typu akt służy właśnie wyrażaniu stanowiska przez konkretny organ UE w przedmiocie innego dokumentu (głównie prawa powszechnie obowiązującego) bądź konkretnego problemu.

Przedmiotem dotychczas wydanych przez Radę Europejską uchwał czyniono - w omawianym aspekcie - przede wszystkim: programy działania na rzecz rozwoju MŚP¹⁵, uproszczenie procedur administracyjnych¹⁶, postulaty zwiększenia konkurencyjności i walki z bezrobociem¹⁷, programy wspierające innowacyjność i dynamikę rozwoju MŚP¹⁸ itp.¹⁹ Podkreślić przy tym należy ich potencjalnie znikomą skuteczność regulacyjną, jako że nie posiadają mocy wiążącej względem tych adresatów, a jedynie mają z zasady zwrócić uwagę legislatora europejskiego na konkretny problem.

Analiza treści poszczególnych aktów normatywnych wydawanych przez organy unijne w odniesieniu do MŚP dla wykazania ich konkretnego wpływu na regulację opisywanego sektora rynku nie ma większego sensu, ponieważ już sama ich liczba i założenia będące podstawą ich powstania wskazują, że ich rola w tej dziedzinie jest zasadnicza. Podobnie duży zbiór

¹⁴ Opinia z 22 września 2005 r. Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej decyzję Rady 2000/819/WE w sprawie wieloletniego programu dla przedsiębiorstw i przedsiębiorczości, w szczególności dla małych i średnich przedsiębiorstw (Dz.Urz. 2005 L 123/14).

¹⁵ Uchwała Rady z 22 kwietnia 1996 r. w sprawie koordynacji działań Wspólnoty na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw oraz rzemiosła (OJ C 130 03/05/1996, s. 1).

¹⁶ Uchwała Rady z 3 grudnia 1992 r. w sprawie uproszczenia procedur administracyjnych dla przedsiębiorstw, a w szczególności dla małych i średnich przedsiębiorstw.

¹⁷ Uchwała Rady z 22 listopada 1993 r. w sprawie zwiększenia konkurencyjności przedsiębiorstw, w szczególności małych i średnich przedsiębiorstw i drobnej wytwórczości oraz w sprawie walki z bezrobociem.

¹⁸ Uchwała Rady z 10 października 1994 r. w sprawie zapewnienia wykorzystania dynamizmu i innowacyjnego potencjału małych i średnich przedsiębiorstw, w tym rzemiosła w konkurencyjnej gospodarce (OJ C 294 22/10/1994, s. 6).

¹⁹ Uchwała Rady z 21 listopada 1994 r. w sprawie wzmocnienia konkurencyjności przemysłu Wspólnoty, Uchwała Rady z 27 listopada 1995 r. w sprawie małego i średniego przedsiębiorstwa przemysłowego i innowacji technologicznych (OJ C 341 19/12/1995, s. 3), Uchwała Rady z 26 września 1989 r. w sprawie rozwoju podwykonawstwa we Wspólnocie, Uchwała Rady z 27 maja 1991 r. w sprawie programu działań na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw, w tym rzemiosła, Uchwała Rady z 17 czerwca 1992 r. w sprawie działań Wspólnoty na rzecz przedsiębiorstw, zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorstw, w tym także rzemiosła, Uchwała Rady z 9 grudnia 1996 r. w sprawie wykorzystania pełnego potencjału małych i średnich przedsiębiorstw, w tym mikroprzedsiębiorstw i rzemiosła (OJ C 018 17/01/1997, s. 1).

instrumentów normatywnych można zauważyć w prawie polskim, gdzie ich klasyfikacje wydają się z istoty identyczne jak te w prawie unijnym. Można bowiem wyraźnie wyodrębnić szereg kompetencji właściwych organów prawodawczych zarówno do wydawania aktów powszechnie obowiązujących, jak też przepisów quasi-prawnych, o cechach planów, programów czy raportów. Przy czym niektóre z nich, identycznie jak na poziomie UE, odnoszą się bezpośrednio do MŚP, natomiast inne jedynie pośrednio – choć nie mniej istotnie – mają wpływać na rozwój tegoż sektora gospodarki.

Z pewnością nie można (w sposób bezpośredni) zaliczyć ustaw do zbioru instrumentów regulacji podejmowanych przez administrację rządową, jednakże wpływ tej administracji na treść aktów – poprzez kompetencje projektodawcze – jest niewątpliwy. Dlatego też nie sposób pominąć oceny wpływu ustaw na regulację MŚP. Przykładowo aktem ustawowym, który często odnosi się do opisywanej problematyki, jest u.s.g.d., szczególnie gdy dokonamy analizy art. 103, zobowiązującego państwo do stworzenia *korzystnych warunków dla funkcjonowania i rozwoju mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorstw*, oraz przepisów klasyfikujących sfery działalności, w których przewiduje się wsparcie administracyjne. Podobne rozwiązania wspierające MŚP prawodawca zawarł w innych aktach ustawowych. Między innymi w ustawie o specjalnych strefach ekonomicznych odniesiono się do pozwoleń przyznawanych małym i średnim przedsiębiorcom na prowadzenie działalności w owych strefach²⁰. Natomiast w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych ustalono szereg uproszczeń proceduralnych skierowanych do mniejszych przedsiębiorców, np. znoszących obowiązek składania dokumentów rozliczeniowych co miesiąc, jeśli nie zaszły żadne zmiany w porównaniu do poprzednich okresów rozliczeniowych²¹.

Również prawo podatkowe, a zwłaszcza ordynacja podatkowa, oceniane jest w doktrynie jako zbiór środków wspomagających rozwój sektora MŚP. Piotr Marquardt stwierdził: *pomimo braku pełnej tożsamości MŚP z przedsiębiorstwami jednoosobowymi, w ogromnej większości wypadków te dwie grupy pokrywają się* (Marquardt 2007, s. 177). Dokonał zatem transpozycji udogodnień podatkowych związanych z przedsiębiorstwami jednoosobowymi jako przynależnych również małym lub średnim przedsiębiorstwom i zaliczył do nich między innymi: wprowadzenie możliwości kwartalnego (zamiast miesięcznego) rozliczania obowiązku podatkowego w zakresie VAT, umożliwienia tzw. kasowej metody rozliczeń w stosunku do podatników osiągających roczną wartość sprzedaży poniżej 800 tys. euro, podniesienia

²⁰ Ustawa z 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (tj. Dz.U. 2007, nr 42, poz. 274).

²¹ Ustawa z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tj. Dz.U. 2007, nr 11, poz. 74 z późn. zm.).

kwoty przychodu uprawniającej do rozliczeń ryczałtowych, zwolnienie z podatku od dochodu dotacji państwowych lub samorządowych czy też wyłączenie z przychodów nieodpłatnych świadczeń z tytułu korzystania z usług informacyjno-doradczych, świadczonych w ramach rządowego wsparcia dla MŚP (Marquardt 2007, s. 177-178).

Nie tylko akty generalne podejmują problematykę wsparcia MŚP, które ma implikować ograniczenie skutków kryzysu gospodarczego. Organy wpływające na regulację gospodarki – w tym głównie administracja rządowa – posiadają również kompetencje do wydawania aktów wykonawczych. Nie sposób, co prawda, wymienić wszystkich zbiorów norm tego rodzaju, jednakże dla przykładu warto zwrócić uwagę na Rozporządzenie RM w sprawie szczególnych warunków udzielania małym i średnim przedsiębiorstwom pomocy publicznej na restrukturyzację niektórych należności publicznoprawnych²². Ów akt reguluje sposób udzielania pomocy podmiotom w trudnej sytuacji ekonomicznej, w razie gdyby zanotowały stratę finansową, która przewyższa połowę kapitału zakładowego bądź spełnia kryterium objęcia firmy postępowaniem upadłościowym. Podobne rozwiązania proponuje rozporządzenie w sprawie udzielania pomocy publicznej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki²³, które nawiązując do definicji MŚP z rozporządzenia Komisji 70/2001, określa między innymi zasady: udzielania pomocy na substydiowanie zatrudnienia, pokrywanie kosztów szkoleń specjalistycznych przedsiębiorców i ich pracowników (pod warunkiem że pracodawca nie jest zobowiązany do zapewnienia – na podstawie odrębnych przepisów – wsparcia w postaci szkoleń oraz zatrudniony pozostanie nadal w stosunku zatrudnienia z beneficjentem pomocy), udzielania wsparcia finansowego na usługi doradcze oraz ustalenie trybu administracyjnego prowadzącego do przyznania świadczenia. Natomiast rozporządzenie w sprawie Krajowego Systemu Usług dla Małych i Średnich Przedsiębiorstw²⁴ tworzy jednostkę organizacyjno-prawną, mającą zapewnić kompleksowe usługi informacyjne dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej, usługi proinnowacyjne, szkoleniowe, fundusze pożyczkowe i poręczeniowe, które umożliwiają pozyskanie dodatkowych źródeł finansowania lub zabezpieczenia kredytów. Działania te mają z założenia prowadzić do wzmacniania potencjału tego typu przedsiębiorstw i wpływania na struk-

²² Rozporządzenie Rady Ministrów z 5 września 2006 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania małym i średnim przedsiębiorcom pomocy publicznej na restrukturyzację niektórych należności publicznoprawnych (Dz.U. nr 169, poz. 1202).

²³ Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z 6 maja 2008 r. w sprawie udzielania pomocy publicznej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (Dz.U. nr 90, poz. 557).

²⁴ Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z 27 stycznia 2005 r. w sprawie Krajowego Systemu Usług dla Małych i Średnich Przedsiębiorstw (Dz.U. nr 27, poz. 221).

ture poszczególnych sektorów rynku, a przede wszystkim determinowania większej konkurencji.

Uzupełnieniem zbioru instrumentów normatywnych wpływających na regulację gospodarki, które mogą być wykorzystywane przez administrację rządową, są akty planowania nieposiadające cech powszechnego obowiązywania. Wydawane są zazwyczaj w postaci planów, projektów, raportów, białych ksiąg itp., przy czym przykładem tego typu aktu w sektorze MŚP jest np. Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka, który ma się przyczynić do ułatwienia dostępu do finansowania innowacji technologicznej czy też wzmocnienia ich pozycji konkurencyjnej poprzez rozwój powiązań kooperacyjnych²⁵.

Podsumowanie

Wydaje się zatem, że mnogość kompetencji organów (głównie administracji rządowej do tworzenia instrumentów regulacyjnych o charakterze normatywnym może prowadzić do wniosku, że to właśnie owe instrumenty stanowią podstawę do podejmowania innych działań ingerujących w rynek. Zakładając jednocześnie konieczność wpływu państwowego na działalność podmiotów gospodarczych, mających problemy w czasach kryzysów finansowych, właśnie tego typu instrumenty wykorzystywane są najczęściej. Przy czym biorąc pod uwagę ich dotychczasową liczbę i różnorodność, można bez dużych kontrowersji stwierdzić, że stanowią one niejako platformę, na podstawie której mogą być podejmowane inne, bezpośrednie działania antykryzysowe.

²⁵ Szczegółowy opis programu zawarty został na stronie: www.mg.gov.pl/fundusze/POIG/.

LEGAL INSTRUMENTS FOR REGULATING SMALL AND MEDIUM ENTERPRISES AS A PART OF A GOVERNMENT ANTI-CRISIS MEASURES

Key words:

sector of small and medium-sized enterprises, anti-crisis measures, normative instruments, planning acts, normative acts, public aid

Summary

The effects of economic crisis are felt mainly by small and medium enterprises. In such a situation the role of public authorities is the use of preventive and mitigating its effects. One of the most important instruments of this kind of government is to create an appropriate law. In particular, it should apply the principles and criteria for providing assistance to entrepreneurs, not only of a financial nature but also the development and training. The paper will therefore refer to the tasks of administration in the creation of an appropriate system of law.

Bibliografia

- Boć J. (2004), *Prawo administracyjne*, Wrocław.
- Izdebski H., Kulesza M. (2004), *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa.
- Kępa A.M. (2004), *Małe i średnie przedsiębiorstwa w acquis communautaire*, [w:] „Glosa” nr 5.
- Kosikowski C. (2007), *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Marquardt P. (2007), *Pomoc publiczna dla małych i średnich przedsiębiorców*, Warszawa.
- Ochendowski E. (2002), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń.
- Postuła L., Werner A. (2008), *Prawo pomocy publicznej*, Warszawa.
- Surdej A. (2006), *Determinanty regulacji administracyjnoprawnych w oddziaływaniu państwa na gospodarkę*, Kraków.
- Suwaj P. (2008), *Prawo administracyjne. Podręcznik do ćwiczeń*, Warszawa.
- Wierzbowski M. et al. (2003), *Prawo administracyjne*, Warszawa.

Wspólnotowe akty prawne i quasi-prawne

- Decyzja Komisji Europejskiej z 5 listopada 1997 r. w sprawie mechanizmu pomocy w podejmowaniu przez małe i średnie przedsiębiorstwa na obszarze Wspólnoty transnarodowych przedsięwzięć typu joint venture (97/761/EC).
- Decyzja Komisji Europejskiej z 7 czerwca 2006 r. w sprawie pomocy państwa nr C8/2005 (ex 451/2004), którą Niemcy zamierzają przyznać na rzecz Nordbranderburger UmsterungsWerke (Dz.Urz. 2006 L 353/60).
- Decyzja Rady Europejskiej z 14 czerwca 1993 r. w sprawie wieloletniego programu Wspólnoty w zakresie środków stosowanych w odniesieniu do dziedzin priorytetowych i zapewnienia ciągłości oraz konsolidacji polityki promowania małych i średnich przedsiębiorstw w krajach Wspólnoty (93/379/EEC).
- Decyzja Rady Europejskiej z 9 grudnia 1996 r. w sprawie trzeciego wieloletniego programu dla małych i średnich przedsiębiorstw na terenie Unii Europejskiej (97/15/EC).
- Decyzja Rady Europejskiej z 19 maja 1998 r. w sprawie instrumentów pomocy finansowej dla MŚP wprowadzających innowacje i tworzących nowe miejsca pracy - inicjatywa dotycząca rozwoju i zatrudnienia.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (Dz.Urz. 2005 L 255/22).

Dyrektywa z 8 listopada 1990 r. zmieniająca Dyrektywę nr 78/660/EEC w sprawie sprawozdań rocznych oraz Dyrektywę nr 83/349/EEC w sprawie sprawozdań zbiorczych w odniesieniu do wyjątków czynionych dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz publikowania sprawozdań w ECU, 90/604/EEC.

Opinia z 22 września 2005 r. Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady, zmieniającej decyzję Rady 2000/819/WE w sprawie wieloletniego programu dla przedsiębiorstw i przedsiębiorczości, w szczególności dla małych i średnich przedsiębiorstw (Dz.Urz. 2005 L 123/14).

Rozporządzenie Komisji z 12 stycznia 2001 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 TWE do pomocy na cele szkoleniowe (Dz.Urz. 2001 L 10/20).

Rozporządzenie Komisji z 17 stycznia 2001 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 TWE do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw (Dz.Urz. 2001 L 10/33 z późn. zm.).

Second Report on Economic and Social Cohesion, Raport Komisji Europejskiej, COM(2001) 24 final.

Uchwała Rady z 10 października 1994 r. w sprawie zapewnienia wykorzystania dynamizmu i innowacyjnego potencjału małych i średnich przedsiębiorstw, w tym rzemiosła w konkurencyjnej gospodarce (OJ C 294 22/10/1994, s. 6).

Uchwała Rady z 22 kwietnia 1996 r. w sprawie koordynacji działań Wspólnoty na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw oraz rzemiosła (OJ C 130 03/05/1996, s. 1).

Uchwała Rady z 22 listopada 1993 r. w sprawie zwiększenia konkurencyjności przedsiębiorstw, w szczególności małych i średnich przedsiębiorstw i drobnej wytwórczości oraz w sprawie walki z bezrobociem.

Uchwała Rady z 27 listopada 1995 r. w sprawie małego i średniego przedsiębiorstwa przemysłowego i innowacji technologicznych (OJ C 341 19/12/1995, s. 3).

Uchwała Rady z 3 grudnia 1992 r. w sprawie uproszczenia procedur administracyjnych dla przedsiębiorstw, a w szczególności dla małych i średnich przedsiębiorstw.

Uchwała Rady z 9 grudnia 1996 r. w sprawie wykorzystania pełnego potencjału małych i średnich przedsiębiorstw, w tym mikroprzedsiębiorstw i rzemiosła (OJ C 018 17/01/1997).

Polskie akty prawne

Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z 27 stycznia 2005 r. w sprawie Krajowego Systemu Usług dla Małych i Średnich Przedsiębiorstw (Dz.U. nr 27, poz. 221).

Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z 6 maja 2008 r. w sprawie udzielania pomocy publicznej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (Dz.U. nr 90, poz. 557).

Rozporządzenie Rady Ministrów z 5 września 2006 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania małym i średnim przedsiębiorcom pomocy publicznej na restrukturyzację niektórych należności publicznoprawnych (Dz.U. nr 169, poz. 1202).

Ustawa z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tj. Dz.U. 2007, nr 11, poz. 74 z późn. zm.).

Ustawa z 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych, tekst jednolity (Dz.U. 2007, nr 42, poz. 274).

Ustawa z 4 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. nr 173, poz. 1807, z późn. zm.).

Strony internetowe

www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NSS/programy/krajowe/POIG/.

www.mg.gov.pl/fundusze/POIG/.

Jarosław Ruszewski*

Mechanizm 1% jako sposób finansowego wsparcia realizacji zadań publicznych w dobie kryzysu ekonomicznego¹

(Przejaw filantropii, sposób redystrybucji środków publicznych
czy wyznacznik postawy obywatelskiej?)

SŁOWA KLUCZOWE:

organizacja pozarządowa, organizacja pożytku publicznego, mechanizm odpisu jednego procentu

STRESZCZENIE

Tematem opracowania jest prezentacja funkcjonowania w Polsce mechanizmu pozyskiwania środków finansowych z pieniędzy publicznych za pośrednictwem odpisów 1%. Możliwość przekazania swej części podatku została wprowadzona do polskiego systemu podatkowego z dniem 1 stycznia 2004 r., a jej celem było wspieranie organizacji pożytku publicznego, czyli tych podmiotów, które decydując się na uzyskanie takiego statusu, zobowiązują się do zapewnienia przejrzystości swojej działalności, w zamian za pewne przywileje. Najczęstszą zachętą jest właśnie szansa na uzyskiwanie 1% jako sposobu na uzyskiwanie dodatkowych środków finansowych przeznaczanych na realizację zadań publicznych przez podmioty niepubliczne. Praktyka w trzecim sektorze wskazuje jednak, że funkcjonowanie mechanizmu 1% w praktyce może powodować wypaczenie idei odpisu jednoprocentowego, co w konsekwencji prowadzi do wspierania pożytku pry-

* Dr Jarosław Ruszewski - Zakład Samorządu Terytorialnego Wyższej Szkoły Administracji Publicznej im. Stanisława Staszica w Białymstoku, obecnie: Zakład Nauk Administracyjnych.

¹ Stan prawny na 2011 r.

watnego, a nie, jak miało być w zamierzeniu pomysłodawców i ustawodawcy, pożytku publicznego.

Wstęp

Minęło prawie dziewięć lat od wejścia w życie Ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. nr 96, poz. 873 ze zm.) oraz Ustawy z 24 kwietnia 2003 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. nr 96, poz. 874 ze zm.). Pomijając spory, czy pierwszy z wymienionych aktów prawnych jest swoistą „konstytucją trzeciego sektora”, czy też regulacją cząstkową, niewyczerpującą zagadnień z tym związanych, bez wątpienia ustawa ta jest poważnym osiągnięciem na drodze ustrojowych regulacji prawnych między administracją publiczną i organizacjami pozarządowymi. Po raz pierwszy w naszym prawodawstwie w sposób zasadniczy ustawodawca uregulował zasady współpracy organizacji pozarządowych z administracją publiczną, a także wprowadził zasadnicze zmiany w zasadach przekazywania organizacjom trzeciego sektora realizacji zadań publicznych oraz publicznych środków finansowych na ich realizację.

Na mocy ww. przepisów wprowadzono do naszego ustawodawstwa nową kategorię organizacji pozarządowych w postaci organizacji pożytku publicznego. Obowiązujące przepisy zostały skonstruowane w ten sposób, że nie zmuszają organizacji pozarządowych do ubiegania się o status organizacji pożytku publicznego. Każda organizacja samodzielnie decyduje o tym, czy chce ubiegać się o uzyskanie takiego statusu. W tym zakresie bez wątpienia wpływ na podjęcie tej decyzji ma analiza korzyści, jakie niesie ze sobą uzyskanie takiego statusu, oraz obowiązków, które w zamian za pewne przywileje wymuszają na organizacjach zapewnienie przejrzystości działania tych podmiotów. Wypowiedzi przedstawicieli trzeciego sektora oraz badania wskazują, że główną motywacją podjęcia decyzji o uzyskaniu statusu organizacji pożytku publicznego jest chęć skorzystania z najbardziej rozpowsechnionego i znanego przywileju w postaci mechanizmu 1%. Inne przywileje, takie jak zwolnienie z podatków i opłat skarbowych czy użytkowanie nieruchomości należącej do Skarbu Państwa, są zdecydowanie rzadziej wymieniane i nie przez wszystkie organizacje.

Toczące się w Polsce dyskusje oraz istniejąca w tym zakresie praktyka wskazują, że mechanizm 1% bywa traktowany przez przedstawicieli organizacji pozarządowych jako jeden z najcenniejszych instrumentów wspierających rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. Środki uzyskane z odpisu jednoprocentowego szczególnego znaczenia nabierają w chwili kryzysu ekonomicznego, który wywiera bezpośredni wpływ na

funkcjonowanie państw. Osłabienie kondycji ekonomicznej administracji publicznej spowodowało też trudności w finansowej stabilności sektora pozarządowego. Kłopoty finansowe donatorów prywatnych oraz cięcie wydatków w strukturach administracji publicznej automatycznie odbijają się na kondycji organizacji pozarządowych, wspierających działania administracji świadczącej. Sposobem na uzyskiwanie dodatkowych środków finansowych przeznaczanych na realizację zadań publicznych przez podmioty niepubliczne jest m.in. mechanizm jednoprocentowych odpisów na rzecz organizacji pożytku publicznego. Jednocześnie należy zauważyć, że od początku wprowadzenia w naszym prawie możliwości korzystania przez organizacje pożytku publicznego z 1%, mechanizm ten jest wciąż poddawany dyskusjom. Powodem tych rozważań jest nie tylko jego stosunkowo niewielka skala alokacji przy wykorzystaniu tego mechanizmu w Polsce (w porównaniu z sytuacją np. na Węgrzech), ale też praktyczna strona jego realizacji związana ze stawianymi w środowisku trzeciego sektora i społeczeństwie pytaniami - czy prawo 1% rzeczywiście przyczynia się do zwiększenia możliwości środowiska pozarządowego do rozwiązywania ważnych problemów społecznych, czy też w rzeczywistości uzyskiwane społeczne korzyści są nieadekwatne do poniesionych nakładów, a uzyskane w ten sposób pieniądze przeznaczane są na kampanie reklamowe, koszty administracyjne czy też wsparcie krewnych i znajomych?

1. Geneza

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, wprowadzając od 1 stycznia 2004 r. mechanizm 1%, umożliwia podatnikowi podatku dochodowego od osób fizycznych przekazanie, na zasadach i w trybie określonym w przepisach odrębnych, 1% podatku obliczonego zgodnie z odrębnymi przepisami na rzecz wybranej przez siebie organizacji pożytku publicznego.

Tego typu rozwiązanie nie jest naszym polskim wynalazkiem. Idea przekazywania przez obywateli 1% podatku należnego fiskusowi po raz pierwszy została wprowadzona w życie w powojennej Hiszpanii i we Włoszech, gdzie część podatku można było przekazywać na rzecz Kościołów. W Europie Środkowo-Wschodniej model ten znalazł uznanie dopiero po kilkudziesięciu latach, a jego prekursorem stały się Węgry, wprowadzając ustawą z 1996 r. możliwość przekazywania przez obywateli 1% podatku na rzecz wybranej przez nich organizacji pozarządowej oraz wybranego Kościoła. Podobne regulacje prawne zostały wprowadzone w 2000 r. na Słowacji, a także w 2002 r. na Litwie (w tym przypadku jest to nawet 2%) i w 2003 r. w Rumunii (Kopyra 2005, s. 116).

Idea ta na grunt Polski została przeniesiona z Węgier (Ustawa o wykorzystaniu określonej części podatku dochodowego od osób fizycznych, 1996, nr CXXVI), gdzie w przeciwieństwie do naszego kraju jej głównym pomysłodawcą nie było środowisko organizacji pozarządowych, lecz rząd. Motywy, które leżały u podstaw wprowadzenia tej instytucji na Węgrzech, opisała w jednym ze swych artykułów Nilda Bullain. Chcąc zilustrować działanie filantropii 1%, odwołała się do węgierskiej baśni o młodej wieśniaczce, która wychowała się w nędzy, ale była obdarzona wielką mądrością, co pozwoliło jej sprostać pozornie nierealnym wymaganiom stawianym przez króla kandydatce na żonę. Otóż przyszła żona króla musiała przynieść mu dar, niczym go nie obdarowując; dar miał być opakowany, lecz nie opakowany, a kandydatka miała go wręczyć królowi, jednocześnie go nie dając. Bohaterka pochwyciła białą gołębicę, którą włożyła do drucianej klatki. Niesienie klatki powierzyła swojej małej siostrzyczce. Gdy król otworzył klatkę, gołębicę wyfrunęła i zniknęła w przestworzach. Wywarło to na królu odpowiednie wrażenie i mądra dziewczyna została jego żoną. Morał płynący z tej baśni można rozumieć w następujący sposób: darczyńca może dawać, nic nie dając (Bullain 2004, s. 207). W tym wypadku prawo 1% miało być właśnie takim darem nie darem od rządu dla organizacji pozarządowych, gdyż w rzeczywistości obywatele dają coś w postaci 1% swego podatku, a w rzeczywistości nic „własnego” nie dają, gdyż i tak musieliby go przekazać na rzecz państwa i jego administracji.

W Polsce idea wprowadzenia odpisu 1% była dość mocno promowana przez organizacje trzeciego sektora, lecz propozycja ta nie spotykała się początkowo z pozytywnym oddźwiękiem ze strony rządu, który w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych tworzył kolejne projekty ustaw o pożytku publicznym niezawierające tego rozwiązania. 1% znalazł się jednak w projekcie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie zgłoszonym przez rząd w 2002 r. do Sejmu (projekt ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wraz z projektami aktów wykonawczych, Druk Sejmowy nr 263, Sejm IV kadencji) i w proponowanym przez rząd kształcie (zob. też autopoprawkę rządową do wspomnianego projektu ustawy, Druk Sejmowy nr 263A, Sejm IV kadencji) został przyjęty przez parlament (por. Schimanek 2004, s. 196).

2. Mechanizm działania i jego efekty

Przyjęte w Polsce rozwiązania prawne polegały początkowo na tym, że każdy podatnik, który w okresie po zakończeniu roku podatkowego do dnia, w którym składa roczne zeznanie podatkowe za rok poprzedni, dokonał wpłaty na konto wybranej przez siebie organizacji pożytku publicz-

nego, mógł odpisać sobie wpłaconą kwotę od kwoty należnego podatku, do wysokości 1% tego podatku. Tak skonstruowane rozwiązanie należało do dość skomplikowanych i opierało się na determinacji podatników zainteresowanych wsparciem organizacji pożytku publicznego swym jedno-procentowym odpisem. Podatnik bowiem musiał samodzielnie obliczyć 1% swego podatku, następnie z własnej kieszeni wpłacić pieniądze na konto wybranej organizacji, a potem składając rozliczenie podatkowe, wskazać przeprowadzoną transakcję oraz czekać na odliczenie odpowiedniej kwoty od podatku i ewentualny zwrot. Tak pracochłonna i czasochłonna z punktu widzenia podatników procedura powodowała, że tylko nieliczni chcieli z niej korzystać. Odzwierciedleniem tego była niska skala wykorzystania odpisu za rok 2003. W 2004 r., a więc w pierwszym roku funkcjonowania tego mechanizmu, skorzystało z niego zaledwie 0,35% podatników, którzy przekazali nieco ponad 10 mln złotych. Dla porównania na Węgrzech w pierwszym roku funkcjonowania mechanizmu procentowego skorzystało z niego ok. 40% podatników, przekazując blisko 7 mln euro do ponad 8,5 tys. organizacji. W 2006 r. mniej więcej taki sam odsetek obywateli przekazał 20 tys. organizacji ok. 30 mln euro. Na Słowacji - gdzie 2% podatku mogą przekazać zarówno osoby prawne, jak i fizyczne - w 2006 r. prawie wszystkie firmy skorzystały z możliwości skierowania pieniędzy do sektora pozarządowego. Dało to ponad 30-milionową kwotę do wszystkich przekazanych alokacji. Tylko jeden słowacki koncern naftowy przekazał założonej przez siebie fundacji (!) blisko 3 mln euro w formie alokacji. Ze strony osób fizycznych, których około połowy użyło mechanizmu procentowego, organizacje otrzymały w 2006 r. ponad 9,5 mln euro (za: Makowski 2008, nr 13, s. 35. Por. także: Kadlecova 2004, s. 248-277). Tak niski wynik był zaskoczeniem, zwłaszcza że niektórzy, opierając się na wynikach sondaży pokazujących, że ok. 60% podatników chciałoby skorzystać z tego mechanizmu, przewidywali, iż faktyczna skala odpisu będzie znacznie wyższa (por. Wygnański 2003). Faktem jest, że wpływ na tak słaby wynik miał nie tylko skomplikowany mechanizm odpisu 1% przez podatników, ale także różna interpretacja wprowadzonych przepisów dotycząca możliwości przekazywania 1% za rok 2003 czy dopiero za rok 2004, słaba kampania promocyjna (por. Raport z realizacji kampanii społecznej „1% na rzecz organizacji pożytku publicznego” 2006), a przede wszystkim niewielka jeszcze liczba zarejestrowanych organizacji pożytku publicznego (na dzień 19 kwietnia 2004 r. zarejestrowanych było 247 organizacji pożytku publicznego).

W 2004 r. wprowadzono dla części podatników możliwość rozliczania się na zasadzie podatku liniowego. Mogły z niej korzystać osoby samozatrudnione, jednak za cenę utraty prawa do korzystania z wszelkich ulg i odliczeń, w tym możliwości skorzystania z 1%. Uznając, że nowe prze-

pisy są niezgodne z Konstytucją RP, organizacje pozarządowe zaapelowały o pomoc do Rzecznika Praw Obywatelskich, który zgodził się z postulatami przedstawicieli organizacji pozarządowych i uznał prezentowaną przez nich argumentację, że pozbawienie grupy podatników możliwości korzystania z mechanizmu 1% różnicuje sytuację prawną podatników, a w konsekwencji jest niesprawiedliwe i narusza swobody obywatelskie. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 13 czerwca 2006 r. w sprawie K 11/05 nie podzielił prezentowanego przez RPO stanowiska, stwierdzając wyraźnie, że 1% jest po prostu rodzajem przywileju podatkowego, a o jego przyznaniu lub nieprzyznaniu decyduje państwo.

Mimo niekorzystnego dla organizacji pożytku publicznego wyroku rząd niezależnie od tego orzeczenia przywrócił możliwość dokonywania odliczeń także osobom korzystającym z liniowej stawki podatku. Od 1 stycznia 2007 r. weszły w życie znowelizowane przepisy ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, zmieniające dotychczasowe zasady przekazywania 1% podatku dochodowego od osób fizycznych na rzecz organizacji pożytku publicznego. Poszerzono grupę podatników, którzy mogą wspierać organizacje pożytku publicznego. W aktualnie obowiązującym stanie prawnym 1% swego podatku może organizacji pożytku publicznego przekazać: podatnik podatku dochodowego od osób fizycznych, podatnik opodatkowany ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych, podatnik objęty liniową, 19-procentową stawką podatku, podatnik uzyskujący dochód z odpłatnego zbycia papierów wartościowych oraz pochodnych instrumentów finansowych. Drugą zmianą, ważną z punktu zachęcenia obywateli do skorzystania z możliwości przekazywania 1% swego podatku, była zmiana trybu alokacji i przyjęcia rozwiązania zbliżonego do modelu węgierskiego. Obecnie podatnik, który chce przekazać 1% podatku dochodowego, nie musi już sam dokonywać wpłaty na rachunek wybranej organizacji pożytku publicznego. W składanym zeznaniu powinien w odpowiedniej rubryce zeznania podatkowego wpisać nazwę organizacji pożytku publicznego, jej numer KRS i kwotę, którą chce przekazać na rzecz tejże organizacji. Kwota nie może przekraczać 1% podatku należnego, wynikającego z zeznania podatkowego, po zaokrągleniu do pełnych dziesiątek groszy w dół. Ponadto podatnik może już także zamieścić dodatkowe informacje, dotyczące jego preferencji co do rozdysponowania środków z 1% przez organizację pożytku publicznego (np. konkretny cel). Począwszy od zeznań podatkowych za rok 2007 przekazania środków na rzecz organizacji pożytku publicznego dokonują naczelnicy urzędów skarbowych zgodnie z wnioskami podatników.

Tabela 1

**Dane porównawcze przekazywania 1% podatku należnego
dla organizacji pożytku publicznego za lata 2004–2011**

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Liczba podatników przekazujących 1% podatku należnego na rzecz OPP	320	680541	1156510	1604142	5134675	7324953	8623928	10134625
% do roku poprzedniego	-	70%	39%	20%	43%	118%	847%	118%
Kwota przekazana na rzecz OPP (w mln zł)	0,4	1,6	2,3	05,4	98,3	381,5*	360,9*	400,2
% do roku poprzedniego	-	400%	150%	169%	283%	127%	94%	111%

* stan na dzień 31 grudnia

Źródło: informacja dotycząca kwot 1% należnego podatku dochodowego od osób fizycznych przekazanych organizacjom pożytku publicznego z rozliczenia za 2010 r., www.mf.gov.pl, s. 5.

Tego rodzaju zmiany, jak również wymienione już rozszerzenie kręgu podatników, którzy mogą decydować o przekazaniu 1% podatku na rzecz organizacji pożytku publicznego, pozytywnie wpłynęły na zwiększenie środków pieniężnych otrzymywanych przez organizacje pożytku publicznego. Potwierdzają to również dane statystyczne. W pierwszym roku obowiązywania regulacji w zakresie przekazywania organizacjom pożytku publicznego 1% należnego podatku dochodowego od osób fizycznych zaledwie ponad 80 tys. podatników, tj. 0,3% podatników ogółem, przekazało kwotę w wysokości 10,4 mln zł, co stanowiło 0,03% podatku należnego. W kolejnym roku uczyniło to już ponad 680 tys. podatników (ok. 3% uprawnionych), a kwota przekazana wzrosła do 41,6 mln zł i stanowiła 0,14% podatku należnego. W kolejnych latach zainteresowanie instytucją 1% sukcesywnie wzrastało. Zdecydowany wzrost kwoty, jak i liczby podatników obserwujemy w 2008 r. (w rozliczeniu za 2007 r.). Związane jest to

ze zmianą mechanizmu alokacji (po raz pierwszy przekazania 1% dokonują naczelnicy urzędów skarbowych) oraz z rozszerzeniem kręgu podatników, którzy mogli skorzystać z tej formy wsparcia działalności społecznie użytecznej (tj. o podatników rozliczających się na formularzach PIT-38 i PIT-36L, a od rozliczenia za 2009 r. o podatników rozliczających się na formularzu PIT-39). (Informacja dotycząca kwot 1% należnego podatku dochodowego od osób fizycznych przekazanych organizacjom pożytku publicznego z rozliczenia za 2010 rok, www.mf.gov.pl, s. 5).

W latach 2010-2011 doszło do prawnych modyfikacji dotyczących stosowania mechanizmu odpisu 1% w Polsce. Pierwsze zmiany wprowadzono Ustawą z 22 stycznia 2010 r. o zmianie Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 28, poz. 146). Najważniejszą z nich było ograniczenie wydatkowania środków z 1% wyłącznie na działalność pożytku publicznego. To ograniczenie związane jest m.in. z pojawieniem się możliwości uzyskiwania statusu organizacji pożytku publicznego przez spółki prawa handlowego. Do ustawy wprowadzono także szczegółowe regulacje dotyczące tworzenia listy organizacji pożytku publicznego na potrzeby dystrybucji 1%.

Z kolei w 2011 r. w związku z nowelizacją ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, na podstawie Ustawy z 19 sierpnia 2011 r. o zmianie Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2011, nr 209 poz. 1244), oraz wejściem w życie z dniem 1 stycznia 2012 r. Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 23 marca 2011 r. w sprawie rocznego sprawozdania merytorycznego z działalności organizacji pożytku publicznego (Dz.U. 2011, nr 80, poz. 434), wprowadzony został art. 23 ust. 6a ustawy oraz zmieniony art. 27a ust. 2, które jasno określają, iż w przypadku gdy organizacja pożytku publicznego nie zamieści w terminie na stronie internetowej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego sprawozdania finansowego i merytorycznego z działalności, to nie zostanie uwzględniona w wykazie organizacji uprawnionych do otrzymania 1% podatku. Minister jest zobowiązany prowadzić wykaz w formie elektronicznej i nie później niż dnia 15 grudnia roku podatkowego zamieszczać go na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej. W wykazie uwzględnia się wyłącznie te organizacje pożytku publicznego, które w terminie zamieściły na stronie internetowej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego sprawozdanie merytoryczne ze swojej działalności oraz sprawozdanie finansowe w roku, za który składane jest zeznanie podatkowe, oraz w stosunku do których nie wpisano do Krajowego Rejestru Sądowego informacji o otwarciu likwidacji lub ogłoszeniu upadłości (wykaz uprawnionych organizacji pożytku publicznego umieszczany

jest na stronie Departamentu Pożytku Publicznego: www.pozytek.gov.pl). Na dzień 15 grudnia roku podatkowego wykaz w odniesieniu do każdej organizacji pożytku publicznego zawiera jej nazwę i siedzibę oraz numer wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego, a na dzień 15 marca roku następującego po roku podatkowym, za który składane jest zeznanie podatkowe, także numer rachunku bankowego właściwy do przekazania 1% podatku z tego zeznania. Organizacje do 31 grudnia mogą przedstawić ministrowi zastrzeżenia co do poprawności danych zamieszczonych w opublikowanym wykazie. Do 15 stycznia na liście zamieszcza się numery kont bankowych na podstawie informacji zebranych przez naczelników urzędów skarbowych właściwych według siedziby organizacji. Od 15 marca do 31 lipca korekty mogą być dokonywane tylko wtedy, jeżeli numer konta zmienił się z przyczyn niezależnych od organizacji.

3. Rola i znaczenie jednego procenta dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego

Wprowadzenie możliwości przekazania przez podatnika na rzecz organizacji pożytku publicznego niewielkiej części należnej państwu daniny w postaci 1% swego podatku bez wątpienia wywarło wpływ na działalność obywatelską w Polsce. Jednocześnie ciągle zmiany przepisów dotyczące sposobu jego przekazywania oraz postępująca praktyka będąca dziełem podatników i samych organizacji pożytku publicznego jako najbardziej zainteresowanych uzyskaniem takiego wsparcia ze strony obywateli nasuwają dziś pytanie, czy mechanizm podatkowy w obecnym kształcie spełnia pokładane w nim nadzieje jego pomysłodawców i twórców ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Odpowiedź na to pytanie jest trudna i wymaga wielowymiarowego spojrzenia opartego na doświadczeniach nie tylko Polski, ale też innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej, w których ten mechanizm funkcjonuje.

Instytucja 1% stała się bez wątpienia głównym stymulatorem rozwoju organizacji pożytku publicznego. Potwierdzają to przeprowadzane w kraju badania dotyczące funkcjonowania organizacji pozarządowych w Polsce. W raporcie z badań przeprowadzonych w 2008 r. przez Zakład Badań Naukowych Polskiego Towarzystwa Socjologicznego (Diagnoza problemów funkcjonowania organizacji pożytku publicznego. Raport badawczy dla Departamentu Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej 2008, s. 18-21) możemy zapoznać się z podejściem przedstawicieli organizacji pozarządowych do nabywanego statusu organizacji pożytku publicznego. Jak wynika z przeprowadzonych wywiadów, wiele organizacji podpisałoby się pod deklaracją jednego z badanych działaczy:

Z naszego punktu widzenia darowizna 1% to jakby jest największy zysk z tytułu bycia organizacją pożytku publicznego. To jest główny efekt. Dla innej organizacji, jak wielu innych, motywacją do uzyskania statusu organizacji pożytku publicznego była szansa uzyskania dodatkowego finansowania: *Przed wszystkim był to 1%, ponieważ organizacje pozarządowe mają zawsze problem z uzyskaniem środków pieniężnych i wiadomo było, że jest to jakiś sposób dofinansowania działalności statutowej organizacji.* Środki uzyskane z 1% traktowane więc są jako „niepolityczne”, czyli niezależne od stosunku administracji publicznej do organizacji i paradoksalnie bardziej pewne, stabilne. Niektórzy przedstawiciele organizacji wprost stwierdzali, że nawet nie próbowali korzystać z innych przywilejów statusu organizacji pożytku publicznego albo w ogóle ich nie znają: „Nie zastanawialiśmy się nad ustawą, jak to można wykorzystać”. To właśnie możliwość uzyskania wpływów z 1% podatku była główną motywacją do starania się o status organizacji pożytku publicznego: „W 2004 roku jak pisałam statut, to pod kątem tego 1% właśnie”, „Ja uważam, że ten 1% był naszą główną motywacją”. Odpis podatkowy okazuje się nie tylko zasadniczą motywacją do zmiany statusu organizacji (przyjęcia statusu organizacji pożytku publicznego), ale też widać, że organizacje nie zakładały innej możliwości wykorzystania zapisów ustawy (szczególnie o realizacji zadań zleconych, uczestnictwie w zespołach konsultacyjnych, udziału w tworzeniu planów współpracy itd.). Dobrze oddaje to następujący cytat uczestnika wywiadu: „Nie wiem, czy jest w ogóle jakaś inna korzyść (poza 1%)”, „Wszyscy mówią o tym 1%, bo to jest najbardziej istotne, ja nie korzystam z takich przywilejów jak na przykład zwolnienia z jakichś opłat komunalnych czy z opłat skarbowych”. Ostatecznie ubieganie się o status organizacji pożytku publicznego był więc czysto pragmatyczny, instrumentalny – „chcieliśmy pozyskać trochę pieniędzy”. W rzeczywistości powyższe wypowiedzi potwierdzają tezę, że uzyskiwanie statusu organizacji pożytku publicznego dla organizacji pozarządowych utożsamiane jest przede wszystkim z korzyścią finansową wynikającą z mechanizmu 1%, która bywa traktowana jako minimalna stabilizacja albo przynajmniej pewna niezależność finansowa części organizacji pozarządowych.

W tym miejscu warto przypomnieć, że możliwość korzystania z odpisu jednoprocentowego nie przysługuje wszystkim organizacjom pozarządowym, a jedynie tym, które uzyskają status organizacji pożytku publicznego. W Polsce liczba tych instytucji na tle kondycji całego sektora nie jest zbyt liczna. Na dzień 1 października 2010 r. w rejestrze REGON zarejestrowanych było 87 tys. stowarzyszeń (97 tys. wraz z oddziałami lokalnymi) oraz 12 tys. fundacji (blisko 14 tys. z oddziałami lokalnymi) (Herbst, Przewłocka 2011, s. 18), natomiast organizacji pozarządowych po-

siadających status organizacji pożytku publicznego uprawnionych do otrzymania 1% do 31 stycznia 2012 r. było 7025 podmiotów (Wykaz organizacji pożytku publicznego uprawnionych do otrzymania 1% podatku dochodowego od osób fizycznych za rok 2011 wraz z numerami rachunków bankowych zgłoszonymi do naczelników urzędów skarbowych do 31 stycznia 2012 r., www.pozytek.gov.pl). Oczywiście jest to liczba tych organizacji pożytku publicznego, które dopełniły obowiązków sprawozdawczych związanych z uzyskanym statusem, nabywając prawo do odpisów z 1%. Jak widać, liczba organizacji będących adresatem odpisu 1% jest na tle całego trzeciego sektora niezbyt duża.

W tym zakresie o wiele większą swobodę mają np. podatnicy węgierscy, gdzie mechanizm procentowy przypomina instytucję demokracji bezpośredniej. Decyzje obywateli są tam bardziej „rozproszone”, a jedną trzecią alokacji otrzymują węgierskie organizacje działające lokalnie, znajdujące się blisko obywatela, często niemające statusu organizacji pożytku publicznego (Makowski 2008, s. 40). Oczywiście należy pamiętać, że procedura nabycia statusu związana jest z koniecznością przyjęcia licznych zobowiązań i wypełniania restrykcyjnych warunków powodujących bardziej przejrzyste działania takich podmiotów. To powoduje, że część organizacji, zwłaszcza o charakterze lokalnym, z uwagi na liczne obowiązki związane z nabywaniem statusu, w praktyce rezygnuje z tej możliwości. Niestety także te organizacje, które zdecydowały się na uzyskanie statusu organizacji pożytku publicznego i są beneficjentami korzystającymi z alokacji procentowej, nie dopełniają obowiązku przysyłania sprawozdań ze swojej działalności do organu nadzoru i informowania, na jakie cele przeznaczane były zebrane w ten sposób środki finansowe. Dopiero nowelizacja ustawy o pożytku publicznym i woltariacie z 2010 r. wprowadziła przepisy, które zobowiązują organizacje pożytku publicznego do wydzielenia w sprawozdaniu rozliczenia odpisu 1%.

Z punktu widzenia organizacji pozarządowych środki uzyskiwane z jednoprocentowych odpisów stały się dodatkowym źródłem przychodu, z którego mogą finansować swoją działalność. Z badań ilościowych Klon/Jawor wynika, że pod względem źródeł finansowania w 2009 r. największy procent przychodów organizacji to: składki członkowskie (61%), źródła samorządowe (51%), darowizny od osób fizycznych (37%), darowizny od instytucji i firm (34%) i źródła rządowe (23%). Prawie jedna piąta badanych organizacji deklaruowała przychody pochodzące z odpisów 1% (17%). Wskazuje to na dynamiczny wzrost znaczenia mechanizmu 1%, gdyż w 2005 r. przychód z racji odpisów 1% wynosił 6%, a w 2007 r. już 13%. Tym samym obecnie środki z 1% stanowią już istotniejszy komponent budżetu sektora niż w roku 2005, zasilając budżety 17% organizacji (Herbst, Przewłocka 2011, s. 76).

Dotychczasowe dane pozwalają zauważyć, że o ile wpływ 1% na budżet całego trzeciego sektora nie jest aż tak znaczny, to bez wątpienia spowodował on wykształcenie grona organizacji pożytku publicznego, dla których jest on główną finansową podstawą prowadzonej działalności. Według stanu na 15 września 2011 r. organy podatkowe przekazały 6533 organizacjom pożytku publicznego tytułem 1% podatku należnego łączną kwotę 400 241 359,84 zł, z czego 50 organizacji otrzymało w ramach tej alokacji ponad 1 mln złotych. Pierwsza na tej liście Fundacja Dzieciom „Zdążyć z Pomocą” uzyskała kwotę 88 805 662,39 zł, druga Fundacja Pomocy Osobom Niepełnosprawnym „Słoneczko” kwotę 9 876 134,05 zł, a trzecia Fundacja Anny Dymnej „Mimo Wszystko” uzyskała kwotę 8 141 726,75 zł. Z kolei najmniejsza wpłata na organizację wyniosła 0,40 zł (por. Informacja dotycząca kwot 1% należnego podatku dochodowego od osób fizycznych przekazanych organizacjom pożytku publicznego z rozliczenia za 2010 r., s. 8-164). W konsekwencji wykształciła się elita organizacji pożytku publicznego skupiająca organizacje charytatywne, które wspierają chore dzieci, niepełnosprawnych i umierających. W tym zakresie, jak wynika z analizy beneficjentów 1%, największe szanse mają duże i znane organizacje, działające na skalę ogólnopolską. Są one bardziej rozpoznawalne i mogą prowadzić kampanie promocyjne przekonujące obywateli do przekazywania 1%. W tym zakresie mniejsze podmioty nie mają szansy na przebicie się w ramach swej promocji w porównaniu z organizacjami najbardziej znanymi.

Doświadczenia Węgier i Słowacji pokazują, że najczęściej z 1% uzyskują te organizacje, które przeprowadziły najlepszą kampanię promocyjną w czasie poprzedzającym moment złożenia zeznania podatkowego. Wydaje się, że analiza dotychczasowej praktyki wskazuje, że podobnie jest w Polsce. Jak zauważa Jakub Wygnański, jeden z orędowników wprowadzenia jedno-procentowego rozwiązania: *Nie myśleliśmy, że obywatele aż w takiej skali dadzą pieniądze na tego, kto głośniejszy, kto bardziej szarpnie ich emocjami albo na tego, czyje dane wyskoczą w okienku komputerowym programu do rozliczania PIT* (Socha 2010 s. 20). O tym, że darczyńcy działają automatycznie, przekonali się krakowscy bracia kapucyni, którzy zarejestrowali organizację pożytku publicznego Dzieło Pomocy św. Ojca Pio. Na łamach periodyku „Głos Ojca Pio” ukazał się artykuł o informatyku i filantropie, który stworzył najpopularniejszy, bo dystrybuowany za darmo, program do rozliczania PIT. W 2008 r. rozliczającym się za pomocą jego programu Dzieło Pomocy św. Ojca Pio automatycznie wskakiwało w rubryczkę do przekazania 1%. Co prawda, rozliczający mógł zmienić adresata swego datku, ale wymagało to wysiłku: sprawdzenia numeru KRS i nazwy organizacji, którą chciałby wesprzeć. I tak lokalna organizacja, która na działalność statutową

(kuchnia i łaźnia dla bezdomnych) potrzebowała nie więcej niż 270 tys. zł, zgromadziła ponad 17 mln zł (zob. Ćwieluch, Grzeszak 2009, s. 31). Bez wątpienia tego typu kampanie odwołują się do emocji, a organizacje, wiedząc o tym, tak przygotowują swoje strategie promocyjne, by w konsekwencji uzyskać jak najwięcej funduszy z odpisu z 1%. To z kolei powoduje, że istniejąca wszak już od lat konkurencja między organizacjami o pieniądze z publicznych dotacji czy darowizn staje się coraz bardziej widoczna, a w walce o pieniądze wykorzystywany jest także odpis jednoprocentowy. Różnice są co najwyżej estetyczne. Mechanizm procentowy może zaostrzać „konkurencję na nieszczęścia”, która już od dawna istnieje, ale ten typ marketingu społecznego jest wbudowany w tę instytucję (por. Makowski 2008, s. 41).

W prowadzonej w Polsce debacie nad funkcjonowaniem 1% od lat podnosi się problem prowadzenia przez organizacje pożytku publicznego tzw. subkont, które zdaniem wielu powodują wypaczenie idei odpisu jednoprocentowego, co prowadzi do wspierania pożytku prywatnego, a nie, jak miało być w zamierzeniu, pożytku publicznego.

Mechanizm funkcjonowania subkont polega na spersonalizowaniu odpisu jednoprocentowego w ten sposób, że organizacja pożytku publicznego w porozumieniu z rodzicami zbiera na konkretne osoby, np. chore dzieci. Tak zindywidualizowana relacja organizacja pożytku publicznego - podatnik może prowadzić do erozji całej koncepcji wspierania działań na rzecz pożytku publicznego. Dzieje się tak, gdy organizacje pożytku publicznego nie decydują same o sposobie dystrybucji otrzymanych środków, ale godzą się na rolę pośrednika w przekazywaniu wpłat 1% na wskazany przez podatnika cel. Bywa bowiem, że pieniądze z 1% trafiają do osób, które dokonały odpisu. A wtedy system zaczyna działać jak normalna ulga podatkowa (Ćwieluch, Grzeszak 2009, s. 30). Jak wskazuje Ewa Kulik-Bielińska z Fundacji im. Stefana Batorego: *Podatnik, przekazując 1%, może dziś nie tylko wskazać organizację niosącą pomoc chorym dzieciom, ale także z imienia i nazwiska wskazać dziecko, które z pieniędzy będzie korzystać. Zamiast wspierania dobra wspólnego, wspierane jest dobro prywatne - dziecko, którego rodzice, krewni i znajomi przekazali na jego rzecz 1% swoich podatków. To ewidentne zaprzeczenie idei pożytku publicznego, pogłębiające dodatkowo istniejące społeczne nierówności. W ten sposób premiuujemy osoby lepiej sytuowane, zaradne, mające liczny krąg znajomych, umiejące nagłośnić swój problem, a odcinamy pomoc osobom słabszym, biedniejszym, bardziej wymagającym wsparcia i opieki* (Ćwieluch, Grzeszak 2009, s. 30-31). Trudno nie zgodzić się z powyższym twierdzeniem. Zwłaszcza że w ślad za rodzicami zbierającymi w przedstawiony sposób pieniądze na leczenie swego chorego dziecka idą także rodzice dzieci zdrowych, uczęszczających do szkół czy przedszkoli. W tym przy-

padku rodzice przekazują swój procent podatku na organizację pożytku publicznego, a ta po pobraniu odpowiedniej opłaty manipulacyjnej przekazuje pozostałe środki na szkołę, w której uczy się ich dziecko. Zdarza się też, że 1% traktowany jest również jako forma ukrytej zapłaty za naukę.

Taki sposób zbierania pieniędzy może prowadzić do wielu dalszych wypaczeń, które w społecznym odbiorze rzucają negatywne światło na cały sektor pozarządowy. Co w sytuacji, gdy na zebranych subkoncie zbierze się większa kwota niż ta, która jest potrzebna na leczenie? Co w przypadku, gdy beneficjent takiego konta umrze? Co zrobić w sytuacji, gdy dochodzi do konfliktów z rodzicami uważającymi, że zebrane w taki sposób pieniądze są ich, a organizacja pożytku publicznego nie ma prawa wypowiadać się co do sposobu ich wydatkowania? Obowiązujące przepisy tego nie regulują. Część organizacji posiada opracowane regulaminy udostępniania pieniędzy z subkont i np. wymaga od beneficjentów tej zbiórki rachunków z leczenia. Jest też grupa organizacji, która bez żadnych wymagań na życzenie wypłaca zebrane środki finansowe zebrane na prowadzonym subkoncie. Należy przy tym pamiętać, że choć organizacje pożytku publicznego są zobligowane do składania jawnych sprawozdań finansowych z prowadzonej działalności, to ten obowiązek nie obejmuje wyszczególniania subkont. W konsekwencji nie ma obowiązku wskazania, jaka kwota trafia bezpośrednio do organizacji, a jaka na prowadzone przez nią subkonta. To oznacza, że nie możemy sprawdzić, ile środków pieniężnych zebrano na danego beneficjenta ani jak pieniądze te wydano.

Uważam, że praktyka przekazywania alokacji z 1% na rzecz konkretnych osób oparta jest jedynie na ukształtowanym samodzielnie zwyczaju, a nie na obowiązujących przepisach prawnych. Brak jest podstaw, by wymagać od organizacji pożytku publicznego, by się dostosowała do wskazanej w składanej deklaracji PIT sugestii, na co lub kogo ma przeznaczyć zebrane pieniądze. Zgodnie z ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie to organizacja jest adresatem przekazywanego 1%, a nie jej konkretni beneficjenci czy realizowane przez nią projekty.

Pisząc o polskim modelu mechanizmu odpisu jednoprocetowego, należy odnieść się także do odpowiedzi na pytanie, czy mechanizm odpisu 1% kwalifikuje się do miana filantropii.

W potocznym rozumieniu filantropia oznacza działalność osób bądź instytucji polegającą na bezinteresownym udzielaniu pomocy finansowej lub materialnej potrzebującym. Inni określają filantropię jako dobrowolne przekazywanie środków prywatnych na cele publiczne (por. Bullain 2004, s. 233). W przypadku mechanizmu odpisu 1% podatnik, przekazując swój odpis, nie daje własnych pieniędzy, lecz dysponuje częścią kwoty,

która jako podatek jest niejako własnością publiczną, a prawo podatnika do dysponowania nią jest ograniczone. Takie rozumienie różnicuje odpis jednoprocenowy od darowizny – wówczas dysponuje się własnymi zasobami należącymi do osoby, która może je przekazywać według własnego uznania. Kolejna różnica między 1% a darowizną polega na tym, że w przypadku alokacji to państwo określa, na jakie cele publiczne mogą być one spożytkowane. W przypadku darowizny osoba ją przekazująca ma pełną dowolność w przekazaniu tych środków, także z żądaniem przekazania ich na rzecz poprawy sytuacji konkretnych osób.

Wydaje się, że z punktu widzenia zwykłego obywatela, będącego także podatnikiem, rozważania, czy przekazywany przez niego 1% nie powinien być traktowany jako bezinteresowna pomoc, nie mają większego znaczenia. Faktem jest, że obywatel często traktuje 1% nie jako pieniądze publiczne, którymi w drodze przywileju pozwolono mu dysponować, lecz jako swoje własne prywatne pieniądze. W konsekwencji za pośrednictwem systemu alokacji podatkowej rząd pozwala ludziom niejako „zabawić się” w filantropów. To, dając sposobność niesienia pomocy innemu człowiekowi, powoduje, że wielu podatników przekazujących 1% na rzecz wybranej organizacji pożytku publicznego czuje się właśnie takim filantropem.

W tym zakresie wydaje się, że przyjęty mechanizm odpisów 1% nie jest filantropią w tradycyjnym znaczeniu tego pojęcia, jednak zawiera kilka elementów, które czynią go pokrewnym filantropii. Jak zauważa Nilda Bullain, skoro nie ma jednej uniwersalnej definicji filantropii, system 1% można nawet uznać za działalność filantropijną, a właściwie za jej specyficzną formę – „filantropię okresu transformacji” lub „filantropię krajów objętych transformacją”. Jeżeli zgodzimy się z tym stanowiskiem, możemy przyjąć, że praca wolontariacka i darowizny zostały uzupełnione w krajach Europy Środkowej i Wschodniej nową formą filantropii, umożliwiającą prawodawstwem „jednoprocenowym” (por. Bullain 2004, s. 235). W konsekwencji odpis swej części podatku jest w praktyce postrzegany i stosowany tak, jakby był filantropią.

Innym zagadnieniem nasuwającym się w ramach analizy przeprowadzanych kampanii promujących wpłaty 1% na rzecz organizacji pożytku publicznego jest kwestia wysokości środków, jakie są przeznaczane przez te organizacje na koszty administracyjne i promocyjne. Brak jest obecnie przepisów czy też standardów, które regulowałyby kwestie dotyczące proporcji, ile procent z zebranego 1% można przeznaczyć na potrzeby własne, a ile na statutowe. Ile można przeznaczać na reklamę zbierania 1% i jak wysokie mogą być wynagrodzenia pracowników organizacji korzystającej ze wsparcia w ramach alokacji? Brak jest mechanizmów porównywania nakładów poniesionych przez organizacje w stosunku do uzyskanych społecz-

nych korzyści, co w konsekwencji w dalszym ciągu rozpała emocje wokół zbieranych w ramach 1% pieniędzy.

Za pozytywną należy uznać nowelizację przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, która uniemożliwiła wykorzystywanie zebranych w ramach 1% pieniędzy do prowadzenia działalności gospodarczej. W obecnym stanie prawnym otrzymane przez organizację pożytku publicznego środki finansowe pochodzące z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych mogą być wykorzystane wyłącznie na prowadzenie działalności pożytku publicznego, a nie działalność komercyjną.

4. Wnioski i rekomendacje

Świadczenie usług przez organizacje obywatelskie sprzyja powstawaniu oszczędności. Choć sektor organizacji pozarządowych nie jest sektorem dochodowym, to istnieje w nim prawdziwa rywalizacja o darowizny, kontrakty i dotacje. A zatem organizacje pozarządowe mogą dostarczać wysokiej jakości dobra i usługi po niższych kosztach. W rezultacie państwo i prywatni darczyńcy oczekują, że organizacje pozarządowe będą zwiększały zakres świadczonych usług w ramach wykonywania zadań publicznych. Ponadto tylko część budżetu organizacji pozarządowych jest pokrywana z budżetu państwa czy samorządu terytorialnego. Operatywna organizacja wystąpi do organów administracji publicznej o pokrycie części kosztów wykonania określonego zadania, zaś pozostałych środków finansowych szukać będzie wśród innych funduszy czy sponsorów. Tą możliwością, która umożliwi pokrycie brakujących środków, mogą być także pieniądze uzyskane z jednoprocentowych odpisów.

Możliwość przekazania 1% została wprowadzona do polskiego systemu podatkowego z dniem 1 stycznia 2004 r. We wprowadzeniu mechanizmu, pozwalającego podatnikowi osobiście dysponować częścią pieniędzy, które normalnie oddawał fiskusowi, upatrywano szanse na wzmocnienie instytucji społeczeństwa obywatelskiego i zwiększenie wiedzy społeczeństwa na temat sektora pozarządowego, na „nauczenie” społeczeństwa zachowań obywatelskich czy wreszcie na większe zaangażowanie ludzi w działania na rzecz dobra wspólnego i wzięcie odpowiedzialności za ich powodzenie lub fiasko.

Początkowo podatnicy podatku dochodowego od osób fizycznych sami dokonywali wpłaty na rzecz wybranej organizacji pożytku publicznego, a następnie czekali na odliczenie odpowiedniej kwoty od podatku i ewentualny jej zwrot. Począwszy od zeznań podatkowych za rok 2007 przekazanie środków na rzecz organizacji pożytku publicznego odbywa się

za pośrednictwem urzędów skarbowych zgodnie z wnioskami podatników, co stanowi dla nich duże ułatwienie. W konsekwencji z roku na rok coraz bardziej rośnie ilość środków przekazanych w ramach 1% na rzecz organizacji pożytku publicznego.

Jak widać, polskie rozwiązania prawne w zakresie mechanizmu jednoprocentowego ulegają ciągłej ewolucji. Postępującym zmianom od samego początku wejścia 1% w życie towarzyszy dyskusja, czym w rzeczywistości jest ten mechanizm. W wyniku długoletnich zabiegów niektórych organizacji pozarządowych doprowadzono do uproszczenia procedury przekazywania jednoprocentowego odpisu, tak że dziś ów 1% przekazywany jest za pośrednictwem urzędu skarbowego. Takie rozwiązanie bez wątplenia przyczyniło się do zwiększenia ilości środków finansowych przekazywanych przez podatników. Z drugiej strony, zdaniem niektórych, polski mechanizm procentowy utracił to, co np. Węgrzy i Słowacy uważali za jego zaletę. Pierwotne rozwiązanie nie czyniło alokacji anonimowymi i przynajmniej potencjalnie zwiększało możliwości ich wykorzystania do promowania nie tylko samego 1%, ale w ogóle idei sektora pozarządowego i konkretnych organizacji (por. Makowski 2008, s. 41).

Postępująca w Polsce wśród niektórych organizacji praktyka przekazywania uzyskiwanych w ramach 1% alokacji na rzecz konkretnych osób może powodować, że organizacje pożytku publicznego sprowadzą się same do roli pośredników pobierających opłatę manipulacyjną za przekazywanie publicznych pieniędzy do prywatnych osób. To oczywiście odbiega od tego, jak wyobrażali sobie funkcjonowanie tego mechanizmu jego pomysłodawcy. Wydaje się jednak, że postrzeganie 1% zostało już w społeczeństwie w znaczny sposób ukształtowane, a jego funkcjonowanie oparte jest na tym, jak używają go w praktyce podatnicy, którzy odbierają instytucję jednego procenta w kategoriach czysto filantropijnych i w praktyce traktują go jako „zwykłą” darowiznę. To zaś, że używając go, wspierają konkretne osoby, a nie abstrakcyjnych beneficjentów, związane jest nie tylko z tym, że kierują się dobrem swoich znajomych czy krewnych, ale też jest wynikiem zaprzestania działań promujących edukację obywatelską i działalność na rzecz dobra wspólnego. Brak tego typu inicjatyw skutkuje nie tylko brakiem w społeczeństwie świadomości, że organizacje prowadzą nie tylko działalność charytatywną i w codziennej praktyce realizują wiele innych ważnych społecznie kwestii, a sam 1% jest czymś więcej niż sposobem na podarowanie komuś publicznych pieniędzy. Organizacje pożytku publicznego, decydując się na realizację działalności uzupełniającej działania podejmowane przez organy administracji publicznej, winny być bardziej aktywne i dbać o zainteresowanie podatników. W tym zakresie mimo to, że dziś jest więcej organizacji pożytku publicznego niż w roku 2004, to nadal ponad 60%

z rozliczających się Polaków nie przekazuje pieniędzy na ich działalność. Liczba podatników, którzy w zeznaniach za 2010 r. złożyli wnioski o przekazanie 1% podatku należnego na rzecz organizacji pożytku publicznego, wyniosła 10 134 625 osób, tj. ponad 38% ogółu podatników (por. Informacja dotycząca kwot 1% należnego podatku dochodowego od osób fizycznych przekazanych organizacjom pożytku publicznego z rozliczenia za 2010 rok, s. 3). Dlatego należy zgodzić się z opinią przedstawioną przez Ministerstwo Finansów, które w odpowiedzi na przekazaną mu interpelację poselską (Interpelacja posła Waldemara Andzela z 26 lutego 2010 r. w sprawie podwyższenia z 1% do 1,5% podatku dochodowego od osób fizycznych przekazywanego na rzecz organizacji pożytku publicznego, znak: SPS-023-14709/10) wskazało, że w pierwszej kolejności należy wypromować 1% i lepiej wykorzystać tkwiące w nim możliwości, a dopiero potem zastanawiać się nad mechanicznym podwyższeniem kwoty (por. Makowska 2010).

Przyczyną tego, że tylko część podatników dzieli się swym odpisem jednoprocetowym, nie są jednak obowiązujące przepisy (w tym wysokości podatku, jaki podatnik może zadeklarować na rzecz organizacji pożytku publicznego), lecz świadomość podatników i ich chęć wspierania działalności społecznie użytecznej prowadzonej przez organizacje pożytku publicznego. Nie można bowiem zapominać, że ostateczną decyzję w kwestii alokacji części podatku dochodowego podejmuje sam podatnik. W konsekwencji jeżeli nie zechce podzielić się podatkiem od swoich dochodów z organizacją pożytku publicznego, to tego nie uczyni, niezależnie od wysokości tzw. odpisu (1% czy 1,5%).

Możliwość skorzystania z odliczenia przez podatnika 1% od należnego podatku i przekazania go na rzecz wybranej organizacji pożytku publicznego nie spełniła wszystkich oczekiwań, jakie reprezentowały środowiska trzeciego sektora. Okazało się jednak dla dużej grupy organizacji skutecznym sposobem na pozyskanie środków finansowych, które dla jednych stanowią w ich budżetach tylko uzupełnienie pozyskiwanych środków finansowych, a dla niektórych główne i bardzo znaczące wsparcie prowadzonej działalności. Bez wątplenia uzyskane w ten sposób pieniądze winny być przeznaczone na rzecz pożytku publicznego, którym jest uznana przez ustawodawcę w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie działalność społecznie użyteczna, prowadzona w sferze zadań publicznych określonych w tej ustawie. Pozostaje mieć tylko nadzieję, że tak gromadzone fundusze nie staną się podstawowym celem działalności organizacji, a ich przeważająca część przeznaczana będzie nie na drogą kampanię reklamową czy koszty administracyjne, lecz na rzeczywiste i społecznie uzasadnione działania. To z kolei służyć będzie zwiększeniu poczu-

cia troski o interesy społeczności oraz sprzyjać wzrostowi efektywności finansowania niektórych zadań państwa poprzez wspieranie organizacji, których działalność jest wysoko oceniona przez samych podatników. Dlatego organizacje powinny starać się zdobywać społeczne zaufanie poprzez prezentowanie swojej działalności oraz informowanie, w jaki sposób środki z 1% zostały wykorzystane. Wszak każdy podatnik chciałby mieć poczucie, że naprawdę pomaga rozwiązać problem, na rzecz którego działa wspierana przez niego organizacja pożytku publicznego.

**THE MECHANISM OF 1% AS A WAY OF FINANCING SUPPORT
OF REALIZATION OF PUBLIC TASKS**

**(A manifestation of philanthropy, a way of redistribution of public funds
or an indicator of citizen's attitude)**

Key words:

non-governmental organization, public benefit organization, 1% tax deduction mechanism

Summary

The article presents the functioning of the mechanism of obtaining the financial funds from the public money through 1% tax deduction in Poland. The possibility of handing over the part of the tax was introduced to the Polish tax system on the 1st of January 2004 and its aim was to support public benefit organizations. In other words, the entities which decide to obtain such status shall oblige to provide transparency of its activities in return for some privileges. The most common incentive is the chance of getting 1% as a way of obtaining additional financial funds for realization of public tasks by non-public entities. However, the practice in the third sector shows that the functioning of 1% mechanism may alter the idea of 1% tax deduction. Consequently, it leads to supporting the private benefit instead of public benefit as it was initially planned by the authors.

Bibliografia

- Autopoprawka rządowa do projektu ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wraz z projektami aktów wykonawczych, Druk Sejmowy nr 263A, Sejm IV kadencji.
- Bullain N. (2004), *Rzecz o cudach i błędach percepcji: lekcje „prawa jednego procenta” na Węgrzech*, [w:] *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*, red. M. Rymśza, Warszawa.
- Ćwieluch J., Grzeszak A., *Tajemnice 1%*, „Polityka” 25.07.2009, nr 30.
- Diagnoza problemów funkcjonowania organizacji pożytku publicznego*. Raport badawczy dla Departamentu Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Zakład Badań Naukowych Polskiego Towarzystwa Socjologicznego, (2008) Warszawa.
- Herbst J., Przewłocka J., *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych*. Raport z badania 2010, (2011) Warszawa.
- Informacja dotycząca kwot 1% należnego podatku dochodowego od osób fizycznych przekazanych organizacjom pożytku publicznego z rozliczenia za 2010 rok, Ministerstwo Finansów, www.mf.gov.pl.
- Interpelacja posła Waldemara Andzela z 26 lutego 2010 r. w sprawie podwyższenia z 1% do 1,5% podatku dochodowego od osób fizycznych przekazywanego na rzecz organizacji pożytku publicznego (znak: SPS-023-14709/10).
- Kadlecova J. (2004), *Wpływ „prawa jednego procenta” na gromadzenie krajowych środków finansowych przez organizacje pozarządowe na Słowacji*, [w:] *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*, red. M. Rymśza, Warszawa.
- Kopyra J. (2005), *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa.
- Makowska M., *1 proc. musi być powszechny*, „Gazeta Prawna”, 26.04.2010, nr 80.
- Makowski G. (2008), *„Jeden procent” niejedno ma imię*, „Trzeci Sektor” nr 13.
- Projekt ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wraz z projektami aktów wykonawczych, Druk Sejmowy nr 263, Sejm IV kadencji.
- Raport z realizacji kampanii społecznej „1% na rzecz organizacji pożytku publicznego”, Akademia Rozwoju Filantropii w Polsce i Stowarzyszenie Klon/Jawor (2006), Warszawa.
- Schimanek T. (2004), *„Prawo jednego procenta” w Polsce – obawy i wyzwania*, [w:] *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*, red. M. Rymśza, Warszawa.
- Socha R., *Hurtownicy miłosierdzia*, „Polityka”, 23.01.2010, nr 4.
- Wygnański J., *Podatek od dobroczynności*, „Tygodnik Powszechny”, 25.05.2003.

Wykaz organizacji pożytku publicznego uprawnionych do otrzymania 1% podatku dochodowego od osób fizycznych za rok 2011 wraz z numerami rachunków bankowych zgłoszonymi do naczelników urzędów skarbowych do 31 stycznia 2012 r., www.pozYTEK.gov.pl.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 czerwca 2006 r., sygn. akt K 11/05.

Małgorzata Wenclik, Marcin Adamczyk*

Pomoc materialna o charakterze socjalnym w formie stypendium szkolnego¹

(Uwagi krytyczne)

SŁOWA KLUCZE:

pomoc materialna, stypendium szkolne, organy samorządu terytorialnego

STRESZCZENIE

Niniejsze opracowanie poświęcone jest kwestii udzielania stypendiów szkolnych przez jednostki samorządu terytorialnego. Pomoc materialna o charakterze socjalnym w postaci stypendiów szkolnych zasługuje, zdaniem autorów, na analizę ze względu na aktualny problem roli administracji w dobie kryzysu gospodarczego, jak też ze względu na liczne, ich zdaniem, błędy popełniane przez organy administracji samorządowej w związku z wykonywaniem niżej opisanej pomocy. Autorzy starają się również poddać analizie ustawę o systemie oświaty w kwestii regulacji związanych z pomocą materialną dla uczniów.

Wstęp

Nowelizacja ustawy o systemie oświaty oraz Ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych z 16 grudnia 2004 r. (Dz.U. 2004, nr 281,

* Dr Małgorzata Wenclik - Wyższa Szkoła Administracji Publicznej im. Stanisława Staszica w Białymstoku; dr Marcin Adamczyk - Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, radca prawny.

¹ Stan prawny na 2011 r.

poz. 2781) wprowadziła do ustawy o systemie oświaty (dalej w skrócie u.o.s.oś.) rozdział 8a *Pomoc materialna dla uczniów*. Nowelizacja ta była spowodowana wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 26 kwietnia 2004 r., sygn. TK K50/02 (OTK-A 2004/4/32), który stwierdził, że Rozporządzenie Rady Ministrów z 4 sierpnia 1993 r. w sprawie warunków, form, trybu przyznawania i wypłacania oraz wysokości pomocy materialnej dla uczniów (Dz.U. nr 74, poz. 350, z 1997 r., nr 51, poz. 326, z 1998 r. nr 98, poz. 613, oraz z 2000 r. nr 92, poz. 1016) jest niezgodne z art. 92 ust. 1 konstytucji i traci moc obowiązywania z 31 grudnia 2004 r. Art. 72 ust. 4 konstytucji wskazuje, że władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia. W tym celu tworzą i wspierają systemy indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów. Nowelizacja u.o.s.oś. miała w swych założeniach sprostać wymaganiom stawianym przez przytoczoną normę konstytucji.

W uzasadnieniu projektu ustawy czytamy: zmiana sytuacji społeczno-ekonomicznej w Polsce i związane z tym trudności materialne wielu rodzin, ograniczające dostęp do edukacji uczniom z uboższych rodzin, zwiększając zarówno zapotrzebowanie na pomoc materialną adresowaną do ucznia, jak i jej rangę. Udzielanie tych świadczeń ma na celu wyrównywanie szans edukacyjnych uczniów, słuchaczy i wychowanków, poprawę dostępności kształcenia na wyższych poziomach edukacji dla dzieci i młodzieży z uboższych środowisk oraz umożliwienie upowszechniania wykształcenia średniego.

Zgodnie z ustawą o systemie oświaty uczniowie wszystkich typów szkół, zarówno publicznych, jak i prywatnych, mają prawo do dwóch podstawowych form pomocy: socjalnej (stypendium szkolne i zasiłek szkolny) oraz motywacyjnej (stypendium za wyniki w nauce lub osiągnięcia sportowe). Stypendium socjalne i zasiłek przyznaje w drodze decyzji administracyjnej wójt, burmistrz, prezydent. Fundusze na ich wypłatę gminy otrzymują z budżetu państwa. Z kolei stypendia naukowe lub sportowe wypłacane są z budżetu gminy, a przyznaje je dyrektor szkoły.

1. Warunki uzyskania stypendium

Stypendium szkolne może otrzymać uczeń, w którego rodzinie miesięczny dochód na osobę wynosi mniej niż 351,00 zł, liczony według zasad zawartych w ustawie o pomocy społecznej. Zgodnie z nią za dochód uważa się sumę wszystkich miesięcznych przychodów z miesiąca poprzedzającego złożenie wniosku lub w przypadku utraty dochodu z miesiąca, w którym wniosek został złożony, bez względu na tytuł i źródło ich uzyskania, po odliczeniu kosztów ich uzyskania oraz składek na ubezpieczenie emerytalne, rentowe i chorobowe.

Ustawa wskazuje, że stypendium szkolne powinno być udzielane w formie:

- ♦ całkowitego lub częściowego pokrycia kosztów udziału w zajęciach edukacyjnych, w tym wyrównawczych, wykraczających poza zajęcia realizowane w szkole w ramach planu nauczania, a także udziału w zajęciach edukacyjnych realizowanych poza szkołą;
- ♦ pomocy rzeczowej o charakterze edukacyjnym, w tym w szczególności zakupu podręczników.

Oznacza to, że pomoc przyznawana przez wójta, ale finansowana z budżetu państwa, musi być przede wszystkim celowa. Przykładowo stypendium może pokrywać koszt dodatkowych lekcji angielskiego, zajęć wyrównawczych, zajęć dla dyslektyków czy dysgrafików, zakupu podręczników, słowników czy innych pomocy edukacyjnych itp. Uczniowie szkół ponadgimnazjalnych, którzy uczą się poza miejscem zamieszkania, mogą też otrzymać pieniądze na zakup biletów miesięcznych, obiadów czy opłacenie internatu, czyli na koszty związane z pobieraniem nauki.

Pomoc może być również przyznana w dwóch formach: rzeczowej i pieniężnej. Z tym że w sumie pomoc ta nie może przekroczyć wspomnianej już kwoty 128 zł we wrześniu i październiku oraz 182 zł w kolejnych miesiącach roku szkolnego.

W roku szkolnym 2009/2010 w wyniku podwyższenia wysokości zasiłku rodzinnego zwiększyła się wysokość maksymalnej pomocy dla uczniów. W ciągu roku uczeń może otrzymać maksymalnie 1820 zł pomocy o charakterze socjalnym. Natomiast wysokość stypendium za wyniki w nauce lub sporcie nie może przekroczyć 182 zł w semestrze.

Stypendium może być przyznane z urzędu albo na wniosek:

- ♦ rodziców,
- ♦ pełnoletniego ucznia,
- ♦ dyrektora szkoły.

W praktyce bardzo często zdarza się, że w imieniu osiemnastolatka wniosek składają rodzice. Tymczasem mogą to robić do momentu osiągnięcia przez ucznia pełnoletniości. Potem uczeń sam dba o swoje sprawy albo udziela pisemnego pełnomocnictwa rodzicom. Bez pełnomocnictwa wniosek złożony przez rodziców pełnoletniego ucznia jest nieważny².

² Wyrok dostępny w Leksie.

Przygotowywana w pośpiechu nowelizacja nie była wolna od wad, które już w pierwszym okresie jej obowiązywania przysporzyły wiele kłopotów organom stosującym ją w praktyce. Pierwsze badania przeprowadzone przez Katedrę Nauk Humanistycznych SGGW we współpracy ze Związkiem Gmin Wiejskich RP wskazały, że koszty administracyjne realizacji własnego zadania w postaci wypłaty stypendiów szkolnych są bardzo wysokie, a przekazane stypendystom środki nie przynoszą oczekiwanych efektów³. Powstaje także pytanie, czy administracja była (i jest) gotowa do realizacji nowego zadania. Blisko już pięć lat obowiązywania nowych regulacji pozwala na dokonanie pewnych analiz w tym zakresie. Wyniki prowadzonych badań nie są optymistyczne⁴. Administracja nie tylko samorządowa zastała zaskoczona nowym zadaniem, przy jego realizacji popełniano podstawowe błędy proceduralne. Przykład nowelizacji ustawy o systemie oświaty ewidentnie wskazuje, że inwestycja w kapitał ludzki administracji jest konieczna i niezbędna, tym bardziej w dobie kryzysu, kiedy państwo nie może pozwolić sobie na marnowanie sił i środków na błędne (nieprofesjonalne) działania aparatu administracji zarówno samorządowej, jak i państwowej.

2. Przygotowanie administracji samorządowej do udzielania pomocy w formie stypendiów

Na bazie orzecznictwa organów odwoławczych SKO można wysnuć wnioski, że administracja samorządowa nie jest przygotowana do wykonywania narzuconych odgórnie (przez ustawodawcę) zadań wynikających ze stosowania prawa bez właściwego przygotowania zawodowego i podnoszenia własnych kwalifikacji. W praktyce można zauważyć kilka rodzajów błędów związanych zarówno z brakiem znajomości i zrozumienia prawa materialnego, jak i procedury administracyjnej (od 2005 r. kiedy to weszła w życie nowelizacja ustawy o systemie oświaty wprowadzająca rozdział 8a).

W pierwszej kolejności należy wskazać na nieznaną podstawowych zasad k.p.a. - w zakresie wszczynania postępowania administracyjnego np. notoryczne jest i było nieprzyjmowanie wniosków zawierających wady - w terminie do ich składania - ustne wskazywanie tych wad i zywanie do ich usunięcia przy próbie składania wniosków, a kiedy obywatel przychodził z poprawionym wnioskiem czy też uzupełnionym o wymagane zaświadczenie, np. o dochodach, to wydawanie decyzji odmownej z uwagi

³ Dane: Wspólnota z 20.05.2006 r., nr 20/766, s. 19.

⁴ Na potrzeby niniejszego opracowania poddano analizie sprawę z zakresu stypendium szkolnego wpływającą do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie jako organu II instancji w okresie od wejścia w życie ustawy do końca 2009 r.

na przekroczenie terminu do składania wniosków (15 września danego roku).

Kolejnym wnioskiem, jaki można wysnuć na podstawie praktyki orzeczniczej SKO, jest spostrzeżenie licznych wad uzasadnień decyzji zarówno odmownych, jak i pozytywnych (dotyczących okresu i wysokości przyznanej pomocy), z których tak naprawdę nic nie wynika, często są to wzory, do których podstawia się jedynie nazwiska, np. w przypadku decyzji odmawiających przyznania świadczenia z uwagi na przekroczenie kryterium dochodowego.

Kolejnym problemem są kryteria przyznawania stypendiów określone w ustawie, które należy uznawać za kryteria zupełne. Nie należy ich zmieniać poprzez regulaminy stypendialne ustalane przez rady organów jednostek samorządowych. Należy traktować decyzje organu w przedmiocie przyznania stypendium szkolnego jako decyzję związaną. Czyli jeżeli uczeń spełnia kryteria ustawowe, należy przyznać mu stypendium, a jeśli ich nie spełnia, stypendium nie powinno być przyznane.

Potwierdzeniem nieznanomości podstawowych zasad prawnych przez organy jednostek samorządu terytorialnego w kwestii stanowienia regulaminów dotyczących zasad przyznawania pomocy socjalnej w formie stypendiów szkolnych jest wyrok II SA/Go 127/10 - wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim. Skargę na uchwałę rady gminy dotyczącą zasad przyznawania stypendiów szkolnych - w części obejmującej par. 7 ust. 3 uchwały - wniósł Prokurator Rejonowy. Prokurator zarzucił zaskarżonej uchwale rażące naruszenie prawa, tj. art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 90 f pkt 4 ustawy o systemie oświaty w zw. z art. 75 par. 1 Ustawy z 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2000, nr 98, poz. 1071 ze zm.), poprzez ustalenie w par. 7 ust. 3, że *zdarzenie losowe, będące podstawą przyznania zasiłku szkolnego, powinno być udokumentowane (np.: protokołem lub zaświadczeniem wystawionym przez odpowiednią instytucję)*, pomimo braku po stronie rady gminy upoważnienia do wydania przepisów prawa miejscowego modyfikujących w tym zakresie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego i wprowadzających zamknięty katalog środków dowodowych.

W uzasadnieniu skargi Prokurator Rejonowy wskazał, że zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym, do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwały w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów. Stosownie do art. 40 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy, radzie gminy przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy jedynie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Zgodnie

z regułami hierarchii aktów prawnych prawo miejscowo nie może zmieniać zasad stanowiących w ustawie.

Z praktyki orzeczniczej Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie wynika, że kwestią problematyczną jest również brak prawidłowego doręczenia decyzji. Chodzi przede wszystkim o niepozostawianie w aktach kopert, w których zostały składane odwołania. Skutkiem takiego działania, a raczej skutkiem takiego zaniechania czy niefrasobliwości, jest brak możliwości ustalenia daty jego wpływu.

Można też zauważyć wadliwe interpretowanie, a wręcz niezrozumienie prawa materialnego, złą interpretację przepisów - która często wiązała się z wytycznymi ministerstwa, które także były błędne, a potwierdzone to zostało licznymi wyrokami WSA i NSA, np. dotyczącymi okresu, na jaki może zostać przyznane stypendium.

Wydawać by się mogło, że niektóre organy samorządowe nie rozumieją znaczenia orzeczeń organów II instancji oraz sądów administracyjnych, np. w jednej z decyzji (w której zapadł wyrok w NSA) organ wskazał, iż po analizie zapadłych orzeczeń oraz stanowiska organu II instancji ustalono w porozumieniu z burmistrzem *wykładnię gminną spornych przepisów, która ma charakter wiążący w niniejszej sprawie*.

Kolejnym zagadnieniem problematycznym jest fakt, że organy samorządu terytorialnego skarżyły orzeczenie SKO, iż nie mogą być jednocześnie stroną i organem wydającym decyzje, i często w sądzie przedstawiciele organów mieli pretensje, że sąd ich niepotrzebnie wzywa, skoro i tak nie mogą być stroną tego postępowania.

W orzecznictwie SKO wskazuje się również na wady w postępowaniu dowodowym. Chodzi o nagminne wykonywanie czynności dowodowych w formie notatek służbowych zamiast protokołów czy oświadczeń, np. telefonicznie ustala się dochód jednego z członków rodziny.

Elementem problematycznym jest też zachowanie organów wydających decyzje, które można określić kolokwialnie obrażaniem się na petentów. Organy często traktują petenta jak swego wroga czy też natręta. Nie ma to nic wspólnego z zasadą budowania zaufania obywateli do administracji publicznej czy działaniem w służbie publicznej. Jedynym usprawiedliwieniem tego typu zachowań może być fakt, że często urzędnicy pracujący przy wydawaniu decyzji działają pod presją czasu (często jest też tak, że jedna osoba czy dwie muszą wydać np. tysiąc decyzji), co na pewno nie wpływa na komfort pracy.

Można też wskazać na pewne wady legislacyjne ustawy. Wydaje się, że ustawodawca nie zauważył, że czym innym jest rok szkolny, a czym

innym rok budżetowy. Brak spójności tych pojęć jest często nie do pokonania dla samorządów, co skutkuje działaniem tak naprawdę poza prawem i dzieleniem wniosków na dwa – jeden okres do końca danego roku kalendarzowego, drugi od stycznia do końca czerwca, skarbnicy gmin nie znają bowiem dotacji celowej na nowy rok i nie wyrażają zgody na wydawanie decyzji na cały rok szkolny, gdyż strona wówczas nabywa prawo do wystąpienia z roszczeniem o wypłatę przyznanego świadczenia, które może nie być zabezpieczone w nowym roku w budżecie gminy.

Za wadę legislacyjną można uznać również działania związane z tworzeniem aktów prawa miejscowego – ustawodawca wprowadził obowiązek stworzenia regulaminów udzielania pomocy społecznej, które mają charakter aktów prawa miejscowego. Konsekwencją tego jest fakt, iż często rady JST wychodzą poza upoważnienie ustawowe, np. tworząc dodatkowe kryteria nieznanne ustawie, m.in. dotyczące rodzin najbardziej potrzebujących – co już staraliśmy się zaakcentować na początku artykułu.

Kolejnym błędem po stronie organów uchwałodawczych jest ograniczanie w sposób nieuprawniony okresu, na jaki ustawodawca przewidział pomoc. Należy też zauważyć, że organy samorządowe, tworząc prawo miejscowe w postaci regulaminów, nagminnie zmieniają ustawowe terminy składania wniosków.

3. Wnioski

Szybko wprowadzane zmiany (np. pod presją orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego) mogą w praktyce wyrządzić więcej złego niż dobrego, a usunięcie wad legislacyjnych jest procesem długotrwałym, kiedy to straty ponoszą wszyscy, poczynając od obywateli, którzy dopiero w sądach mogą skutecznie dochodzić swych praw, a kończąc na państwie, które finansuje system sądownictwa, nie wspominając o kosztach całej administracji samorządowej, która obarczona została kolejnym zadaniem. W zakresie stypendiów szkolnych należałoby postulować zmiany legislacyjne i wykreślenie zapisów dotyczących tej formy pomocy z ustawy o systemie oświaty. Praktyka bowiem wskazuje, że jest to typowa pomoc o charakterze socjalnym, a do ustawy o systemie oświaty trafiały jedynie przez nazwę „stypendium szkolne”. Pomoc ta niczym w swej istocie (poza idealistycznymi założeniami, które przegrały konfrontację z rzeczywistością) nie różni się od świadczeń przyznawanych w ramach szeroko rozumianej pomocy społecznej. Równie dobrze zatem można stworzyć w ustawie o pomocy społecznej kolejny zasiłek, np. pod nazwą „stypendialny” (kwestia nazwy jest rzeczą wtórną, może się nawet nazywać „stypendium szkolne”), lub w ustawie o świadczeniach rodzinnych kolejny dodatek do zasiłku, np. stypendialny

czy szkolny (tym bardziej że istnieje dodatek z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego - może wystarczyłoby go w pewnym zakresie zmodyfikować, skoro ustawodawca dopuszcza przyznanie stypendium szkolnego na jeden miesiąc w kwocie, która może być niższa niż wysokość jednorazowego dodatku z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego wypłacanego na podstawie ustawy o świadczeniach rodzinnych). Nie jesteśmy krajem, który stać na tak poważne uchybienia, jak te przy wprowadzaniu pomocy w formie stypendiów szkolnych (we wspólnocie jest informacja, że z badania SGGH wynika, iż 75% pomocy nie jest wydawana zgodnie z przeznaczeniem).

Obecnie Sejm przyjął nowelizację ustawy o systemie oświaty umożliwiającą upoważnienie kierowników ośrodków pomocy społecznej przez radę gminy do prowadzenia spraw dotyczących przyznawania indywidualnych świadczeń pomocy materialnej dla uczniów, czyli stypendiów i zasiłków szkolnych. Samorządowcy czekali pięć lat na zmianę przepisów. Pozytywnie należy ocenić możliwość prowadzenia postępowań przez ośrodki pomocy społecznej, które znają sytuacje osób najbardziej potrzebujących - choć z rozmów z kierownikami czy dyrektorami tych ośrodków wynika, iż dostali zadania, a nie ludzi, i nie mają jak tego sprawnie przeprowadzić.

Krystyna Szumilas, wiceminister edukacji, uważa, że nowe regulacje przyczynią się do większej elastyczności przepisów i lepszego wykorzystywania środków. W budżecie państwa na 2010 rok na Narodowy Program Stypendialny zarezerwowano 505 mln zł, z czego ok. 400 mln zł zostanie przeznaczonych na pomoc materialną dla uczniów. Pozostaje mieć nadzieję, że administracja samorządowa będzie sobie lepiej radziła z wykonywaniem tego zadania niż do tej pory.

**OVER MATERIAL AID HAVING A SOCIAL CHARACTER,
IN THE FORM OF A SCHOLARSHIP**

Key words:

over material aid, scholarship, bodies of local self-government

Summary

This article is devoted to the problem of scholarships that are given to the children in secondary schools by units of local self-government. Taking under consideration the actual problem of economic crisis, the authors noticed some new roles of public administration. The chosen subject is also connected with many errors committed by the administration of local governments in connection with the performance of aid described below. The authors also analyze the law on the education system in terms of regulating the use of over material help for students.

Bibliografia

- Ustawa z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. nr 228, poz. 2255 z późn. zm.).
- Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. nr 64, poz. 593 ze zm.).
- Ustawa z 16 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. nr 281, poz. 2781).
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 22 lutego 2005 r. w sprawie terminów przekazywania dotacji celowej gminom na dofinansowanie świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym oraz sposobu ustalenia wysokości tej dotacji (Dz.U. nr 36, poz. 319).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 14 czerwca 2005 r. w sprawie stypendiów Prezesa Rady Ministrów, ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania oraz ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (Dz.U. nr 106, poz. 890).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 28 marca 2006 r. w sprawie szczegółowych warunków dofinansowywania regionalnych lub lokalnych programów wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży.
- Uchwała nr 40/2006 Rady Ministrów z 28 marca 2006 r. w sprawie rządowego programu wspierania powstawania i realizacji regionalnych lub lokalnych programów wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży 2006 r. „Aktywizacja i wspieranie jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych w zakresie udzielania uczniom pomocy materialnej o charakterze edukacyjnym”.

Monika Giżyńska, Agnieszka Brzostek*

Obowiązki samorządu terytorialnego wynikające z zadań pomocy państwa w zakresie dożywiania¹

SŁOWA KLUCZOWE:

gmina, dożywianie, program rządowy, zadania własne gminy, zasiłek celowy, kryterium dochodowe

STRESZCZENIE

Rządowy program „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” przyjęty został Ustawą z dnia 29 grudnia 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”. Program wspiera gminy w wypełnianiu zadań własnych o charakterze obowiązkowym w zakresie dożywiania dzieci oraz zapewniania posiłku osobom jego pozbawionym, ze szczególnym uwzględnieniem osób z terenów objętych wysokim poziomem bezrobocia i ze środowisk wiejskich. Ponadto program zakłada długofalowe działanie w zakresie poprawy stanu zdrowia dzieci i młodzieży poprzez ograniczanie zjawiska niedożywienia, upowszechnianie zdrowego stylu żywienia, poprawę poziomu życia osób i rodzin o niskich dochodach oraz rozwój w gminach bazy żywieniowej, z naciskiem na potrzeby dzieci i młodzieży. Program przewiduje otrzymanie pomocy w następujących formach: posiłek, zasiłek celowy, świadczenie rzeczowe w postaci produktów żywnościowych.

* Dr Monika Giżyńska - adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie; dr Agnieszka Brzostek - asystent w Instytucie Bezpieczeństwa Narodowego w Wyższej Szkole Administracji Publicznej im. Stanisława Staszica w Białymstoku, obecnie: adiunkt w Zakładzie Prawa Bezpieczeństwa, Instytut Prawa Administracji, Wydział Bezpieczeństwa Narodowego, Akademia Obrony Narodowej.

¹ Stan prawny na 2012 r.

Wstęp

Celem opracowania jest analiza obowiązków samorządu terytorialnego wynikających z zadań pomocy państwa w zakresie dożywiania. W artykule dokonano analizy przede wszystkim ustawowych regulacji dotyczących programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”. Zwrócono również uwagę na regulacje konstytucyjne, które uczyniły jednostki samorządu terytorialnego głównymi podmiotami pomocy społecznej odpowiedzialnymi za realizację zadań wynikających z ustawy o pomocy społecznej. Odwołano się także do praktyki funkcjonowania programu. Założenia badawcze znalazły odbicie w strukturze opracowania oraz w sposobie analizowania kolejno podnoszonych kwestii.

Pogłębiający się kryzys finansowy wpływa na sytuację ekonomiczną wszystkich, a zwłaszcza rodzin z dziećmi, które wymagają szczególnej opieki. Zmniejszone możliwości finansowe rodziców powodują ograniczenie środków na prawidłowe żywienie dzieci. Gmina, której zadaniem jest zapewnienie podstawowych potrzeb swoich mieszkańców, pomaga w realizacji tych zadań (art. 17 pkt 14 Ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. nr 64, poz. 593 z późn. zm., dalej u.o.p.s.)). Skromne możliwości budżetowe wielu gmin spowodowały, że rozpoczęły one poszukiwania środków finansowych z innych źródeł. Takim źródłem stały się dotacje z budżetu państwa. Stąd też 29 grudnia 2005 r. uchwalono Ustawę o ustanowieniu programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” (Dz.U. nr 267, poz. 2259) celem wsparcia gmin w zakresie dożywiania oraz zapewnienia posiłku osobom go pozbawionym. Obowiązki ustawy ustanowione do 31 grudnia 2009 r., ale jej działanie zostało wydłużone do końca 2013 r. Kontynuowanie tego programu do 2013 r. uzasadniano skuteczną realizacją programu, zwłaszcza w zakresie zapobiegania niedożywieniu dzieci i uczniów.

Pomoc państwa w zakresie dożywiania jest programem rządowym, realizowanym przez województwa, a w województwach przez gminy. Program koordynuje w województwie wojewoda, w gminie organ wykonawczy. Zgodnie z art. 14 ustawy o ustanowieniu programu jest on finansowany z budżetu państwa oraz ze środków budżetów gmin. Na realizację programu gmina może otrzymać dotację, jeżeli udział środków własnych gminy wynosi nie mniej niż 40% przewidywanych kosztów realizacji programu. Na pisemny wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wojewoda może wyrazić zgodę na zwiększenie dotacji, z tym że udział środków własnych gminy nie może wynosić mniej niż 20% przewidywanych kosztów realizacji programu. Wysokość dotacji jest ustalana na podstawie porozumienia między wojewodą a wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta), z uwzględ-

nieniem liczby dzieci i młodzieży oraz innych osób wymagających pomocy w zakresie dożywiania, konieczności rozwoju bazy żywieniowej i dowozu posiłków, a także sytuacji finansowej gminy. Program jest finansowany z budżetu państwa oraz ze środków budżetów gmin, a łączne nakłady na finansowanie programu w całym okresie jego realizacji wyniosą nie mniej niż 2 900 000 000 zł. Planowane środki z budżetu państwa na realizację działań przewidzianych w ramach programu nie mogą być w poszczególnych latach mniejsze niż 500 000 000 zł. Środki te są planowane w częściach budżetu państwa, których dysponentami są wojewodowie (budżety wojewodów), oraz w rezerwie celowej budżetu państwa. Sposób realizacji programu, a także sposób planowania i dokonywania podziału środków budżetu państwa przyznanych na realizację programu oraz zakres i formy monitorowania realizacji programu określiło Rozporządzenie Rady Ministrów z 7 lutego 2006 r. w sprawie realizacji programu wieloletniego „Pomoc państwa zakresie dożywiania” (Dz.U. nr 25, poz. 186, z późn. zm). Zgodnie z art. 2 ustawy o ustanowieniu programu jego celem jest, po pierwsze, wsparcie gmin w wypełnianiu zadań własnych o charakterze obowiązkowym w zakresie dożywiania dzieci oraz zapewnienia posiłku osobom jego pozbawionym, ze szczególnym uwzględnieniem osób z terenów objętych wysokim poziomem bezrobocia i ze środowisk wiejskich. Po drugie, długofalowe działanie w zakresie poprawy stanu zdrowia dzieci i młodzieży poprzez ograniczanie zjawiska niedożywienia. Po trzecie, upowszechnianie zdrowego stylu żywienia. Po czwarte, poprawa poziomu życia osób i rodzin o niskich dochodach. Po piąte, rozwój w gminach bazy żywieniowej, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb dzieci i młodzieży.

Z doświadczenia dyrektorów i nauczycieli różnych szkół wynika jednak, że w każdej szkole można spotkać głodne dzieci. Zdarza się, że są to uczniowie z rodzin spełniających kryteria dochodowe do przyznania pomocy w ramach programu, ale brakuje zgody dorosłych na przeprowadzenie wywiadu, co w konsekwencji uniemożliwia wydanie decyzji. Bardzo często są to też dzieci z rodzin przekraczających kryteria dochodowe, tym niemniej ich rodzice nie zawsze dbają o zapewnienie im posiłku w okresie przebywania w szkole. Pociąga to niestety bardzo negatywne skutki dla rozwoju psychofizycznego dzieci, a także dla ich stanu zdrowia w wieku dojrzałym.

Według art. 3 ustawy o ustanowieniu programu pomoc państwa obejmuje działania dotyczące w szczególności zapewnienia pomocy w zakresie dożywiania dzieci do lat siedmiu, uczniom do czasu ukończenia szkoły ponadgimnazjalnej oraz osobom i rodzinom znajdującym się w sytuacji, wymienionej w art. 7 u.o.p.s. (z powodu ubóstwa; sieroctwa; bezdomności; bezrobocia; niepełnosprawności; długotrwałej lub ciężkiej choroby; prze-

mocy w rodzinie; potrzeby ochrony macierzyństwa lub wielodzietności; bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych; braku umiejętności w przystosowaniu do życia młodzieży opuszczającej placówki opiekuńczo-wychowawcze; trudności w integracji osób, które otrzymały status uchodźcy; trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego; alkoholizmu lub narkomanii; zdarzenia losowego i sytuacji kryzysowej; klęski żywiołowej lub ekologicznej). Pomoc przyznawana jest w formie posiłku, świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności albo świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych. Ustawa o ustanowieniu programu wskazuje jako jedną z form świadczenie pieniężne, natomiast par. 6 Rozporządzenia Rady Ministrów z 7 lutego 2006 r. w sprawie realizacji programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” doprecyzowuje, że jedną z form jest świadczenie pieniężne w postaci zasiłku celowego. Rozporządzenie z 9 lutego 2010 r., zmieniające rozporządzenie w sprawie realizacji programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” (Dz.U. 2010, nr 25, poz. 128), zawiera już wskazanie samych zasiłków celowych bez określenia ich formy. Przy czym zasadą jest, że pomoc tę przyznaje się w formie posiłku, a dopiero w przypadku braku możliwości zapewnienia posiłku lub gdy przyznanie pomocy w takiej formie byłoby nieuzasadnione, z uwagi na sytuację osobistą lub rodzinną, pomoc ta może mieć formę świadczenia pieniężnego w postaci zasiłku celowego na zakup posiłku lub żywności, a także pomocy w formie świadczenia rzeczowego (zob. Wyrok WSA w Kielcach z 29 maja 2008 r., II SA/Ke 93/08).

W ramach programu podjęto działania mające na celu rozwój i wykorzystywanie bazy żywieniowej w gminach lub zwiększenie jej dostępności, w tym tworzenie lub doposażenie punktów przygotowywania lub wydawania posiłków oraz dowozu posiłków. Postanowiono także utworzyć system ciągłego monitorowania skuteczności działań realizowanych w ramach programu, w skali poszczególnych regionów i w skali całego kraju. Zgodnie z art. 3 i art. 5 ustawy o ustanowieniu wieloletniego programu, pomoc w zakresie dożywiania może być przyznana nieodpłatnie osobom i rodzinom, jeżeli dochód nie przekracza 150% kryterium dochodu określonego w ustawie o pomocy społecznej (zob. Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 3 kwietnia 2008 r., II SA/Go64/08). Kryterium dochodowe, określone w u.o.p.s., wynosi dla osoby samotnie gospodarującej - 477 zł, na osobę w rodzinie - 351 zł. Rada gminy może podjąć uchwałę o podwyższeniu kryterium dochodowego. Osoba samotnie gospodarująca może ubiegać się o pomoc w ramach programu, jeżeli jej dochód nie przekracza kwoty 715,50 zł, a w przypadku osoby w rodzinie lub rodziny dochód na

osobę w rodzinie nie może przekraczać kwoty 526,50 zł (Uchwała Rady Ministrów nr 157/2011 z 19 sierpnia 2011 r.).

Przyjęte w u.o.p.s. rozwiązania oparte są między innymi na konstytucyjnej zasadzie pomocniczości państwa. Zgodnie z art. 166 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 78, poz. 483) zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. Zastosowanie tej zasady w przepisach u.o.p.s. uczyniło jednostki samorządu terytorialnego głównymi podmiotami pomocy społecznej. Skutkiem jest to, że większość zadań z zakresu pomocy społecznej realizują jednostki samorządu terytorialnego w ramach zadań własnych. Zgodnie z ogólną zasadą wojewódzkie jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania pomocy społecznej określone w art. 21 u.o.p.s. Gminne i powiatowe jednostki samorządowe wykonują zadania pomocy społecznej zlecane im do realizacji przez administrację rządową. Samorząd terytorialny, będąc głównym podmiotem pomocy społecznej, określa i realizuje lokalną politykę społeczną w zakresie pomocy społecznej (Odpowiedź z 16 września 2009 r. sekretarza stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, z upoważnienia ministra, na interpelację nr 10837 w sprawie pogarszającej się sytuacji ludzi o niskich dochodach). Zgodnie z art. 6 Ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Nadrzędnym celem gminy jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Artykuł 7 ust. 1 u.s.g. stanowi, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy i obejmuje m.in. sprawy pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych. Konkretność usług związanych z realizacją praw podmiotowych w zakresie pomocy społecznej nie oznacza, że zaspokajane w ten sposób potrzeby nie mają charakteru potrzeb zbiorowych. Taką sytuację określa się jako zaspokajanie potrzeb zbiorowych na drodze świadczeń jednostkowych, do których zobowiązana jest władza samorządowa (Sierpowska 2009, s. 98; Stahl 1992, s. 50). Powoduje to, że rola jednostek samorządu terytorialnego w procesie realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej jest szczególna. Indywidualne i zbiorowe potrzeby wspólnoty mieszkańców pojawiają się i są zaspokajane przede wszystkim w środowisku lokalnym. Naturalnym zadaniem wspólnot samorządowych jest działanie powodujące zmniejszenie różnic w procesie zaspokajania podstawowych potrzeb, gdy są one wywołane czynnikami niezależnymi od jednostki czy rodzin potrzebujących (Sierpowska 2009, s. 98).

Szczególnie na szczeblu gminy pomoc społeczna kierowana jest do osób najbardziej potrzebujących. Gmina ma także możliwość zweryfikowa-

nia, jaka konkretnie pomoc jest potrzebna. Jedną z najczęściej występujących przyczyn ubiegania się o świadczenia z zakresu pomocy społecznej jest ubóstwo. Nie jest to jednak przesłanka samoistna, umożliwiająca przyznanie świadczenia pieniężnego. Ustawodawca, umieszczając to kryterium, dokonał uproszczenia polegającego na tym, że ubóstwo zrównał z wymaganym do otrzymania świadczenia kryterium dochodowym. Do takiego stwierdzenia upoważnia przyjmowane w literaturze rozumienie tego pojęcia, gdyż wskazuje się, że jest to brak dostatecznych środków materialnych do życia, bieda, niedostatek (Nitecki, 2008, s. 160 i nast.). W definicji relatywnej występuje odwoływanie się do przeciętnego poziomu życia w danym kraju i wskazywanie na nierówności jako na główny wyznacznik ubóstwa oraz definicje oparte na miarach subiektywnych odwołujących się do indywidualnego wyznaczania zakresu potrzeb (Wódz 1998, s. 60). Pojęcie to występuje także w unormowaniach Unii Europejskiej, gdzie ubóstwo dotyczy osób lub rodzin, których środki, przede wszystkim materialne, ale także kulturalne i socjalne, są ograniczone w takim stopniu, że poziom ich życia obniża się poza akceptowane minimum w kraju zamieszkania (Wódz 1998, s. 60-61).

Rozważenia wymaga także pojęcie „kryterium dochodowe”. W zakresie pomocy społecznej można dokonać jego podziału na dwa kryteria: podstawowe i kwalifikowane. Przez podstawowe kryterium dochodowe należy rozumieć takie kryterium, które stanowi główne odniesienie do sytuacji dochodowej podmiotu ubiegającego się o przyznanie świadczenia, czyli wyznacza ten poziom, który uprawnia do skutecznego ubiegania się o przyznanie świadczenia pieniężnego z pomocy społecznej. Kryterium to jest również punktem odniesienia do tych sytuacji, w których wystąpi obowiązek zwrotu przyznanego świadczenia, gdyż osoby i rodziny o dochodzie poniżej kryterium podstawowego nie będą zobowiązane do zwrotu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej – ograniczenie to nie obejmuje świadczeń nienależnie pobranych (Nitecki 2008, s. 153 i nast.). Z kolei kwalifikowane kryterium dochodowe stanowi wyraz odstępstwa od podstawowego kryterium dochodowego, przy czym to odstępstwo może powodować sytuację korzystniejszą z punktu widzenia podmiotu ubiegającego się o świadczenie lub wpływać w sposób negatywny na jego sytuację. Sytuacja korzystniejsza wystąpi wówczas, gdy kryterium dochodowe uprawniające do przyznania świadczenia będzie podwyższone w stosunku do wysokości wynikającej z kryterium podstawowego.

Zasadnicze znaczenie ma sposób obliczania i ustalania wysokości dochodu, a dokładnie, czy jest to dochód będący przychodem rodziny, czy dochód, jakim w rzeczywistości dysponuje rodzina ubiegająca się o przyznanie świadczenia. Istotne jest wskazanie, jakie dochody rodziny są uwzględ-

niane przy ustalaniu jego wysokości oraz czy są jakieś dochody rodziny, które nie powinny być uwzględniane przy ustalaniu takiego dochodu. W zasadzie możliwe są dwa rozwiązania. Pierwsze polega na odwołaniu się do klauzuli generalnej stanowiącej, że za dochód należy uznać wszelkie dochody, jakie rodzina posiada, natomiast w sposób enumeratywny zostaną wymienione rodzaje tych, których przy ustalaniu dochodu rodziny nie będzie się brało pod uwagę. Drugie rozwiązanie sprowadza się do enumeratywnego wyliczenia dochodów uwzględnianych przy ustalaniu wysokości dochodu rodziny bądź osoby ubiegającej się o świadczenie. Przyjęcie tej metody skutkuje tym, że uwzględniane są tylko te dochody, które w akcie normatywnym zostały wymienione, a te, które nie zostały wymienione, nie mogą być brane pod uwagę (Nitecki 2008, s. 155–158). Najbardziej racjonalnym rozwiązaniem jest odwołanie się do dochodu rzeczywistego osiąganego przez osobę lub rodzinę, gdyż osoby ubiegające się o świadczenia z pomocy społecznej najczęściej odwołują się do faktycznej ilości środków finansowych, jakimi dysponują, a nie do tych, jakie powinny posiadać (Wyrok WSA w Krakowie z 21 lutego 2008 r., II SA/Kr 1244). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wskazał, że zgodnie z treścią art. 8 ust. 3 u.o.p.s. za dochód uważa się sumę miesięcznych przychodów z miesiąca poprzedzającego miesiąc złożenia wniosku, bez względu na tytuł i źródło ich uzyskania, pomniejszoną m.in. o kwotę alimentów świadczonych na rzecz innych osób. Warto w tym miejscu zauważyć, że dochód ten winien być ustalany w identyczny sposób dla wszystkich świadczeń przyznawanych w ramach pomocy społecznej. W przedstawianym zakresie funkcjonowania pomocy społecznej niewątpliwie istotne jest zagadnienie weryfikacji przyjętego kryterium dochodowego (Wyrok WSA w Gliwicach z 25 września 2008 r. II SA/ Gl 1189/07).

Gmina realizuje swoje obowiązki poprzez przyznawanie zasiłków, szczególnie zasiłku celowego. Zasiłek celowy służy zaspokojeniu niezbędnej potrzeby, którą zgłosiła osoba bądź rodzina potrzebująca pomocy, z tego też powodu świadczenie to winno stanowić zadanie gminy jako tego podmiotu, który jest najbliższej danej osoby czy rodziny. Regulacje prawne w tym zakresie przewidują jednakże odmienne rozwiązania i świadczenie to częstokroć realizowane jest jako zadanie z zakresu administracji rządowej. Przyjęcie takiego rozwiązania skutkuje tym, że organy pomocy społecznej wielokrotnie nie są w stanie zabezpieczyć odpowiednich środków na ich realizację, zwłaszcza że świadczenia te często przyznawane są jedynie w sytuacjach wyjątkowych, sporadycznie występujących (Nitecki 2008, s. 158 i nast.). Art. 31 u.o.p.s. określił, że zasiłki celowe mogą być przyznane na zaspokojenie niezbędnej potrzeby życiowej, którą może być m.in. pokrycie w całości lub w części kosztów zakupów żywności, leków i leczenia,

opału, odzieży, niezbędnych przedmiotów użytku domowego, drobnych remontów i napraw w mieszkaniu, a także kosztów pogrzebu. Dodatkowo w art. 48 ust. 4 u.o.p.s. wskazano, że pomoc doraźna albo okresowa w postaci jednego gorącego posiłku dziennie przysługuje osobie, która własnym staraniem nie może go sobie zapewnić. Jednocześnie pomoc przyznana dzieciom i młodzieży w okresie nauki w szkole może być realizowana w formie zakupu posiłków. Sytuacja prawna osoby, która korzysta z tej pomocy, jest zróżnicowana, ponieważ zasiłek celowy nie posiada statusu publicznego prawa podmiotowego i przyznawany jest z zasady w ramach uznania administracyjnego, a w połączeniu z pojęciami niedookreślonymi skutkuje tym, że osoby zabiegające o to świadczenie mają słabą pozycję prawną przy ubieganiu się o jego przyznanie. Występuje zróżnicowanie, gdyż część zasiłków celowych jest zadaniem własnym gminy o charakterze obowiązkowym. Z kolei zasiłek celowy przyznawany osobie lub rodzinie, która poniosła straty w wyniku zdarzenia losowego bądź w wyniku klęski żywiołowej lub ekologicznej, jest zadaniem zleconym z zakresu administracji rządowej, a zasiłek celowy specjalny jest zadaniem własnym gminy o charakterze nieobowiązkowym (Niewiadomski 1998, s. 29).

Istotą zasiłku celowego jest zaspokojenie konkretnej potrzeby występującej u osoby czy rodziny ubiegającej się o jego przyznanie, a to skutkuje tym, że świadczenie to jest realizowane jednorazowo. Jakkolwiek nie oznacza to, aby nie występowała możliwość realizacji tego świadczenia w częściach. Podstawową formą jego realizacji są pieniądze, niemniej dopuszczalne są także formy niepieniężne polegające na przydzieleniu określonego dobra (Nitecki 2008, s. 158). Decyzja o przyznaniu zasiłku celowego ma charakter uznaniowy, podejmowana jest na podstawie uznania administracyjnego. Tym samym spełnienie kryteriów przez osobę ubiegającą się o zasiłek nie oznacza, że istnieje po jej stronie roszczenie o przyznanie świadczenia w wysokości, którą sama określa. Organ, rozpoznając wniosek o przyznanie zasiłku celowego, musi mieć na względzie nie tylko interes osoby wnioskującej, lecz także interesy innych osób będących w trudnej sytuacji materialnej. Skoro więc decyzja o przyznaniu zasiłku celowego wydawana jest w ramach uznania administracyjnego, organ przyznający zasiłek nie jest zobowiązany do spełnienia żądań strony, która musi liczyć się z tym, że organ odmówi przyznania jej tego świadczenia lub jego rozmiar będzie różny od tego, który strona określiła we wniosku. „Pomoc w zakresie dożywiania” jest rodzajem zasiłku celowego - świadczeniem przyznawanym na podstawie uznania administracyjnego. Oznacza to, że samo spełnienie kryteriów ustawowych nie przesądza o przyznaniu osobie zainteresowanej tego świadczenia, ponieważ organ może, ale nie musi świadczenie to przyznać. Uznanie administracyjne obejmuje zarówno ocenę

warunków uzasadniających przyznanie pomocy, jak również decyzje co do jej wysokości. Jeżeli zatem organ ocenił z jednej strony sytuację materialną oraz potrzeby wnioskodawcy, a z drugiej strony cele i możliwości pomocy społecznej (stosownie do art. 3 ust. 4 u.o.p.s.) i uznał, że nie istnieje możliwość przyznania wnioskodawcy zasiłku celowego, to takiej decyzji nie można zarzucić naruszenia prawa. Uznanie nie pozwala organowi na dowolność w rozstrzygnięciu sprawy, ale też nie nakazuje mu spełniania każdego żądania obywatela (Wyrok WSA w Białymstoku z 29 listopada 2007 r. II SA/Bk 601/07). *Organy administracyjne, rozważając sprawę udzielenia świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, działają w ramach tzw. uznania administracyjnego, co oznacza, że przyznanie zasiłku celowego nie jest obligatoryjne nawet wówczas, gdy zostaną spełnione wszystkie przesłanki warunkujące udzielenie tej pomocy* (Wyrok NSA z 19 kwietnia 2000 r. I SA 2129/99). Zarówno wysokość, jak i samo przyznanie świadczenia uzależnione są od możliwości finansowych organu przyznającego pomoc oraz liczby innych osób potrzebujących i zamieszkujących na terenie danej gminy. Jednakże decyzja w sprawie przyznania zasiłku celowego nie może być rozstrzygnięciem dowolnym. U.o.p.s. daje wskazówki co do zasad udzielania pomocy osobom potrzebującym, stanowiąc w art. 3 ust. 3 i art. 4, że rodzaj, forma i rozmiar świadczenia pomocy powinny być odpowiednie do okoliczności uzasadniających udzielenie wsparcia, przy czym potrzeby osób korzystających z pomocy powinny być uwzględnione, jeżeli odpowiadają celom i mieszczą się w możliwościach pomocy społecznej (Wyrok WSA w Olsztynie z 30 września 2008 r., II SA/OI 460/08).

Organy pomocy społecznej, realizując postanowienia ustawy o ustanowieniu programu, zobowiązane są w pierwszej kolejności do zapewnienia świadczenia w formie posiłku. Zastosowanie formy pieniężnej lub rzeczowej możliwe jest tylko wtedy, gdy udzielenie pomocy w formie posiłku nie jest możliwe do realizacji. Pomoc w zakresie dożywiania zgodnie z par. 6 Rozporządzenia Rady Ministrów z 7 lutego 2006 r. jako świadczenie pieniężne realizowana jest w formie zasiłku celowego, a więc mają do niej odpowiednio zastosowanie przepisy ustawy o pomocy społecznej (Wyrok WSA w Kielcach z 29 maja 2008, II SA/ Ke 93/08). Na organ wydający decyzję w zakresie pomocy społecznej jest nałożony obowiązek, aby w podejmowanym przez siebie rozstrzygnięciu uzasadnił, że nie ma możliwości przyznania świadczenia w formie posiłku. Takie postępowanie wymaga od organu ustalenia, kiedy organ administracji przyznaje zasiłek celowy na podstawie postanowienia u.o.s.p., a kiedy na podstawie wskazań programu. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w jednym ze swych wyroków wskazał, że ustawa ustanawiająca program jest *nastawiona bardziej na zapewnienie świadczeń osobom niespełniającym kryterium dochodo-*

wego do otrzymania świadczenia z pomocy społecznej (Wyrok WSA w Gliwicach z 25 września 2008 r., IV SA/GI 1189/07). Podkreślono również, że zarówno przepisy u.o.p.s., jak i ustawy o dożywianiu nie wskazują minimalnych czy maksymalnych kwot, które winny być przyznane osobie spełniającej kryterium dochodowe. Rozstrzygnięcia w tych sprawach podejmowane są w ramach uznania administracyjnego. Konstrukcja przepisu o pomocy w dożywianiu w ramach ustawy „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” jest podobna do konstrukcji zasiłku celowego i jako taka jest świadczeniem uznaniowym, tzn. takim, którego przyznanie przy spełnieniu kryterium dochodowego wynikającego z art. 8 ust. 3 u.o.p.s. nie tworzy po stronie organu pomocy społecznej obowiązku przyznania świadczenia (Wyrok WSA w Olsztynie z 30 września 2008 r., II SA/OI 460/08).

Zgodnie z postanowieniami ustawy o ustanowieniu programu, gminy nie są zwolnione z obowiązku realizacji zadań dożywiania oraz udzielenia posiłku osobom, które nie mogą go sobie własnym staraniem zapewnić. Przepisy u.o.s.p. mają także zastosowanie przy udzielaniu świadczeń w ramach programu, co oznacza, że nie przewiduje się odrębnego trybu przyznawania pomocy w ramach programu niż określony w u.o.s.p. Ponadto program zakłada długofalowe działanie w zakresie poprawy stanu zdrowia dzieci i młodzieży poprzez ograniczanie zjawiska niedożywienia, upowszechnianie zdrowego stylu żywienia, poprawę poziomu życia osób i rodzin o niskich dochodach oraz rozwój w gminach bazy żywieniowej, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb dzieci i młodzieży. W celu realizacji założeń programu Rada Ministrów co roku przygotowuje harmonogram zadań wykonywanych w danym roku kalendarzowym oraz określa kierunki realizacji programu.

Z funkcjonowania programu przedstawiane jest sprawozdanie, a zawarte w nim dane pozwalają ocenić zasięg wykonania i skalę realizacji programu. Przykładowo w 2007 r. z wnioskiem o udzielenie dotacji ze środków celowych zaplanowanych na realizację programu wystąpiło 2476 gmin, co stanowiło 99,9% wszystkich gmin, lecz 2 gminy realizowały dożywianie w ramach środków własnych, a 360 gmin podniosło kryterium dochodowe, powyżej 150%, uprawniające do bezpłatnej pomocy w formie dożywiania. Tabela 1 prezentuje udział gmin, z wykorzystaniem środków własnych w 2007 r.

W 2010 r., jak wynika z danych przekazanych przez wydziały polityki społecznej urzędów wojewódzkich, z wnioskami o udzielenie dotacji ze środków rezerwy celowej budżetu państwa zaplanowanych na realizację programu wystąpiło 2478 gmin, co stanowiło 99,9% wszystkich gmin. Jedna gmina z terenu województwa łódzkiego nie złożyła wniosku o przyznanie dotacji z budżetu państwa w ramach programu, gdyż na podstawie

podjętej uchwały przez radę gminy realizowała dożywianie ze środków własnych. 383 gminy w skali kraju podniosły kryterium dochodowe (powyżej 150%) uprawniające do bezpłatnej pomocy w formie dożywiania (Sprawozdanie 2011, s. 6).

Tabela 1

**Program wieloletni „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”,
stan na 31 grudnia 2010 r.**

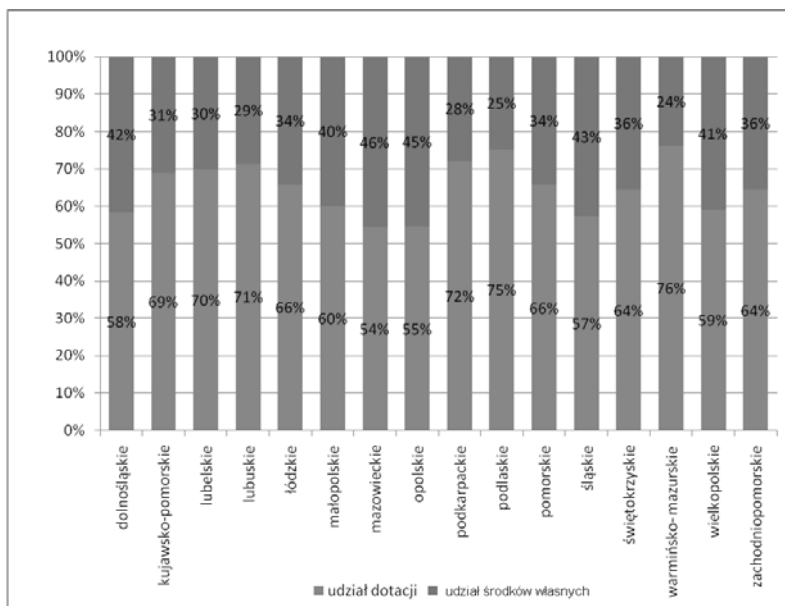
Wojew.	Liczba gmin w województwie			Liczba gmin, których udział środków własnych w ogólnej kwocie na dożywianie wynosi:				
	Ogółem	W tym liczba gmin, które uczestniczą w programie		0%	1-30%	1-40%	0%	pow. 40%
		Ogółem	W tym liczba gmin, które podn. kryter. dochod. powyżej 150%					
dolnośląskie	69	69	6		0		3	5
kujawsko-pomorskie	44	44	6	7	3	9	6	9
lubelskie	13	13	8	0	8	7	3	5
lubuskie	83	3	7	2	4	6	3	8
łódzkie	77	76	0	0	3	8	2	7
małopolskie	82	82	3	4	7	2	3	6
mazowieckie	14	13	5	6	3	0	9	6
opolskie	1	1	9	3	3	2	8	5
podkarpackie	60	60	9	7	4	8	4	7
podlaskie	18	18	6	7	5	1	0	5
pomorskie	23	23	2	2	5	6	2	8
śląskie	67	67	0	2	2	0	8	5
świętokrzyskie	2	2	0	0	4	6	1	1
warmińsko-mazurskie	16	16	2	6	5	0	3	2
wielkopolskie	26	26	5	8	9	8	9	52
zachodniopomorskie	14	14	5	4	1	7	2	0
Razem	479	476	83	424	546	235	516	757

Źródło: Sprawozdanie z realizacji programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” za rok 2010. Załącznik do Uchwały nr 157 Rady Ministrów z 19 sierpnia 2010 r. w sprawie przyjęcia rocznego; dostępny pod adresem: www.mpips.gov.pl/pomoc-spoeczna/programy/-informacja-o-realizacji-programu-8222pomoc-panstwa-w-zakresie-dozywiania8221-w-latach-2006-2009/nformacjaorealizacijprogramuomocpastwawzakresiedozywianiazarok2010 [dostęp: 30 marca 2012 r.].

W okresie styczeń-grudzień 2010 r. na realizację programu wydatkowana została kwota 830 307 974 zł, w tym na wsi 345 092 432 zł, tj. 42% ogółu środków. Z danych z czterech kwartałów 2010 r. wynika, że ze środków własnych gminy przeznaczyły ogółem kwotę 297 019 100 zł, w tym na: dożywianie (posiłek, zasiłek celowy oraz pomoc rzeczowa) 242 782 296 zł. Pozostałe koszty, w tym: koszty dowozu, utworzenia punktów wraz z doposażeniem i inne, to 54 236 804 zł. Udział środków budżetu państwa w kosztach realizacji programu wyniósł 64%, natomiast środków własnych gmin 36%. Ze środków budżetu państwa, których dysponentami są wojewodowie, wydatkowano kwotę 533 288 874 zł, z czego 231 302 789 zł na wsi, tj. 43% ogółu środków. Koszt programu wraz ze środkami finansowymi (w kwocie 7 247 729 zł) przeznaczonymi na działania wynikające z realizacji art. 6a ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego wyniósł 540 536 603 zł (Sprawozdanie 2011, s. 8).

Wykres 1

Udział środków własnych i dotacji w całkowitym koszcie programu w poszczególnych województwach w roku 2010



Źródło: Sprawozdanie z realizacji programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” za rok 2010. Załącznik do Uchwały nr 157 Rady Ministrów z 19 sierpnia 2010 r. w sprawie przyjęcia rocznego; dostępny pod adresem: www.mpips.gov.pl/pomoc-spoeczna/programy/-informacja-o-realizacji-programu-8222pomoc-panstwa-w-zakresie-dozywiania8221-w-latach-2006-2009/nformacjaorealizacijprogramuomocpastwawzakresiedoywianiazarok2010 [dostęp: 30 marca 2012 r.].

Gminy przeznaczyły ze środków własnych kwotę 297 019 100 zł, z czego 113 789 643 zł na wsi. Największy (12,4%) udział środków własnych gmin wykazano w województwie mazowieckim, zaś najmniejszy (2,76%) w województwie podlaskim.

Od stycznia do grudnia 2010 r. pomocą w ramach programu objęto 1 977 351 osób, z czego 994 984 osób pochodziło z obszarów wiejskich, a z nich 298 695 to były dzieci do siódmego roku życia (w tym 49% tej liczby, tj. 149 924, stanowiły dzieci z obszarów wiejskich). Programem objęto 790 593 uczniów do czasu ukończenia szkoły ponadgimnazjalnej (w tym 62% tej liczby, tj. 487 885, stanowili uczniowie z obszarów wiejskich), a także 937 795 osób i rodzin znajdujących się w sytuacjach wymienionych w art. 7 ustawy o pomocy społecznej (w tym 41% tej liczby, tj. 380 407, stanowiły osoby z obszarów wiejskich).

Ogółem z tej formy pomocy skorzystało 845 531 osób, z czego 57% stanowili mieszkańcy obszarów wiejskich. Znaczącą grupę osób korzystających z tej formy pomocy stanowiły dzieci i uczniowie, około 768 tys., w tym na wsi około 483 tys. dzieci i uczniów. Pozostałą grupę, otrzymującą pomoc w formie posiłku, liczącą około 92 tys. osób, stanowiły osoby i rodziny znajdujące się w sytuacjach wymienionych w art. 7 ustawy o pomocy społecznej. W ramach programu udzielono różnego rodzaju pomocy następującej liczbie osób: pomocy w formie całodziennego wyżywiania, np. w żłobkach, przedszkolach, stołówkach, w bursach szkolnych - 60 206 osobom; pomocy w formie pełnego obiadu 405 236 osobom; pomocy w formie jednego gorącego dania 342 808 osobom; pomocy w formie mleka, bułki/kanapki 80 053 osobom. Podstawową formą pomocy w ramach posiłku jest udzielenie pełnego obiadu i jednego dania gorącego. Te formy pomocy są również dominujące wśród dzieci i uczniów z obszarów wiejskich. Stosunkowo niewielka jest liczba osób objętych pomocą w formie całodziennego wyżywienia. W okresie czterech kwartałów 2010 r. ogółem wydano 115 292 014 posiłków, w tym dla dzieci do siódmego roku życia - 13 838 178, uczniom do czasu ukończenia szkoły ponadgimnazjalnej - 86 185 508, oraz dla osób i rodzin znajdujących się w sytuacjach wymienionych w art. 7 ustawy o pomocy społecznej - 15 268 328 posiłków. Ogółem z posiłków korzystało 482 189 osób, w tym 75 034 - dzieci do siódmego roku życia, 407 616 - uczniów do czasu ukończenia szkoły ponadgimnazjalnej, 7873 - osoby i rodziny znajdujące się w sytuacjach wymienionych w art. 7 ustawy o pomocy społecznej.

W roku 2010 na pomoc w formie posiłku przeznaczono ogółem kwotę 409 826 998 zł, co stanowi 49% całego kosztu programu. Z tej kwoty 155 515 136 zł pochodziło ze środków własnych gmin, natomiast 254 311 862 zł z dotacji budżetu państwa. Przy liczbie posiłków przekra-

czającej 115 mln (w tym 64 mln posiłków na wsi) średni koszt jednego posiłku wyniósł 3,55 zł, natomiast na obszarach wiejskich 2,97 zł. Na obszarach wiejskich koszt wydanych posiłków wyniósł 192 898 373 zł. Koszt jednego posiłku dla osób korzystających z pomocy w ramach programu przedstawia się następująco: dla dzieci do siódmego roku życia wyniósł 3,62 zł, w tym na wsi 3,01 zł; dla uczniów do czasu ukończenia szkoły ponadgimnazjalnej wyniósł 3,29 zł, w tym na wsi 2,93 zł; dla osób i rodzin znajdujących się w sytuacjach wymienionych w art. 7 ustawy o pomocy społecznej wyniósł 5,01 zł, w tym na wsi 4,92 zł. Poza ostatnią grupą osób zdecydowana większość posiłków została wydana dzieciom i uczniom zamieszkującym na obszarach wiejskich. W postaci jednego świadczenia zostały wydane posiłki w formie: całodziennego wyżywienia - 5 795 547 posiłków, w tym 35% na wsi; pełnego obiadu - 52 847 893 posiłki, w tym 38% na wsi; jednego dania gorącego - 46 825 024 posiłki, w tym 75% na wsi; mleka, bułki/kanapki - 9 823 550 posiłków, w tym 81% na wsi.

Korzystającym z tej formy pomocy dzieciom do siódmego roku życia przyznano: całodziennie wyżywienie - 4 421 162 posiłki, w tym 27% na wsi; pełen obiad - 4 214 095 posiłków, w tym 51% na wsi; jedno danie gorące - 4 133 713 posiłków, w tym 86% na wsi; mleko, bułka/kanapka - 1 069 208 posiłków, w tym 86% na wsi. Uczniom do czasu ukończenia szkoły ponadgimnazjalnej: całodziennie wyżywienie - 1 205 133 posiłki, w tym 61% na wsi; pełny obiad - 40 068 439 posiłków, w tym 44% na wsi; jedno danie gorące - 36 200 824 posiłki, w tym 85% na wsi; mleko, bułka/kanapka - 8 711 112 posiłków, w tym 81% na wsi. Osobom i rodzinom znajdującym się w sytuacjach wymienionych w art. 7 ustawy o pomocy społecznej: całodziennie wyżywienie - 169 252 posiłki, w tym 33% na wsi; pełny obiad - 8 565 359 posiłków, w tym 4% na wsi; jedno danie gorące - 6 490 487 posiłków, w tym 7% na wsi; mleko, bułka/kanapka - 43 230 posiłków, w tym 12% na wsi (Sprawozdanie 2011, s. 11-13).

Przepis art. 6a ust. 4 ustawy o ustanowieniu programu umożliwił udzielenie pomocy w formie posiłku liczbie dzieci i uczniów, która nie przekracza 20% liczby dzieci i uczniów dożywianych ogółem w szkołach i przedszkolach na terenie gminy w danym miesiącu na podstawie wydawanych decyzji administracyjnych. Z danych za IV kwartał 2010 r. wynika, że liczba dzieci i uczniów wyniosła 47 428, w tym na wsi 27 355. W tym okresie wydano 3 734 847 posiłków, w tym 2 269 590 na wsi. Koszt posiłków ogółem wyniósł 12 597 946 zł, na wsi zaś 6 855 757 zł. Posiłki były finansowane ze środków własnych, w wysokości 5 350 217 zł, jak i z dotacji w wysokości 7 247 729 zł. Ogółem tą formą pomocy objęto 1 335 017 osób w rodzinach, którym udzielono 2 400 868 świadczeń na łączną kwotę

354 728 491 zł. Udział osób pochodzących z obszarów wiejskich, które skorzystały z pomocy w formie zasiłków celowych, wyniósł 44%, tj. 591 300 osobom przyznano 781 975 świadczeń na kwotę 121 822 575 zł. Największą liczbę osób objętych pomocą w formie zasiłku celowego odnotowano w woj. kujawsko-pomorskim, śląskim i łódzkim. Pomoc w tej formie kierowana była głównie do osób i rodzin (839 807) znajdujących się w sytuacjach wymienionych w art. 7 ustawy o pomocy społecznej. Natomiast najmniejszą liczbę odnotowano w woj. lubelskim, podlaskim i opolskim (Sprawozdanie 2011, s. 12).

Inną formą pomocy w ramach programu były świadczenia rzeczowe w postaci produktów żywnościowych. Z pomocy w tej formie skorzystało 118 658 osób w rodzinach, w tym 51% osób stanowiły osoby z obszarów wiejskich. Łączny koszt świadczeń rzeczowych wyniósł 11 515 681 zł, w tym na wsi 5 586 057 zł, co stanowi 49% łącznych wydatków na świadczenia rzeczowe. Największą liczbę osób korzystających ze świadczenia rzeczowego stanowiły osoby i rodziny znajdujące się w sytuacjach wymienionych w art. 7 ustawy o pomocy społecznej: 65 466 osób, w tym na wsi 33 196 osób. Pozostałą grupę osób stanowili uczniowie do czasu ukończenia szkoły ponadgimnazjalnej - 36 159 osób, w tym na wsi 19 774 osoby i dzieci do siódmego roku życia - 17 857 osób, w tym na wsi 8216 osób. Największą kwotę świadczeń przyznano w województwach: dolnośląskim - 1 678 797 zł, podkarpackim - 1 444 800 zł, i mazowieckim - 1 260 349 zł. Najniższą kwotę świadczeń przyznano w województwach: podlaskim - 251 615 zł, opolskim - 195 460 zł, i małopolskim - 101 743 zł (Sprawozdanie 2011, s. 13).

Program przewiduje również możliwość dowozu posiłku lub świadczenia rzeczowego. Dowóz jest zapewniany osobom potrzebującym z tych gmin, które charakteryzują się mniejszą lub całkowitym brakiem dostępności do stołówek i punktów przygotowywania i wydawania posiłków. W 2010 r., z ogólnej liczby osób, którym udzielono pomocy w formie posiłku, do 59 034 osób zorganizowano dowóz posiłków. Większość, bo 84% osób korzystających z tej formy pomocy, stanowiły osoby z obszarów wiejskich. Jednocześnie w omawianym okresie dowieziono do 1526 osób produkty żywnościowe do przygotowania posiłków, w tym na wsi do 915 osób. Środki wydatkowane na realizację dowozu wyniosły 7 674 690 zł, z tego 43%, tj. 3 324 244 zł, na wsi.

Wnioski końcowe

Zmiany ustrojowe, jakie zaszły w Polsce przed dwudziestoma laty, spowodowały, że powstał krąg osób, którym pomoc z zakresu pomocy spo-

łecznej jest niezbędna do przeżycia. Kryzys ekonomiczny tylko poszerzył ten krąg. Ludzie ci oczekują wsparcia, zarówno ze strony samorządu, jak i państwa. Stworzenie wieloletniego programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” było odpowiedzią na liczne przypadki niedożywienia, szczególnie wśród dzieci i osób starszych. Przedłużenie programu do końca 2013 r. świadczy nie tylko o ogromnej potrzebie takich działań, ale także o sukcesie tego przedsięwzięcia. Organy gminy realizują zadania z zakresu ustawy o pomocy społecznej, a zostały także zobowiązane do udziału w realizacji ustawy „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”. Gminy nie tylko wnioskuje o przyznanie im wsparcia z budżetu centralnego, ale też same uczestniczą w finansowaniu programu. Przede wszystkim gmina, w ramach programu, realizuje własne zadania w zakresie dożywiania dzieci. Poszerzenie zakresu adresatów programu stwarza możliwości korzystania z pomocy społecznej także młodzieży szkolnej, osobom starszym, chorym i będącym w takiej sytuacji, która uniemożliwia samodzielne stworzenie warunków egzystencji. Realizacja programu odbywa się poprzez zapewnienie gorącego posiłku lub świadczenia pieniężnego na jego zakup lub zakup żywności. Reasumując, działanie programu jest bez wątpienia słuszne i potrzebne. Dane zawarte w sprawozdaniach ministerstwa wskazują, że program cieszy się dużym zainteresowaniem zarówno gmin, jak i osób, którym są wydawane posiłki i wypłacane zasiłki. Niestety, wciąż są osoby, zarówno dzieci, jak i dorośli, które takiej pomocy nie mają.

OBLIGATIONS OF SELF-GOVERNMENT UNITS OUTCOMING FROM STATE AID TASKS ON THE FIELD OF FEEDING

Key words:

community, feeding, government program, own objectives of the commune, targeted benefits, income criteria

Summary

The government program "State aid in feeding" was adopted by the Law of 29 December 2005 about establishing the long-term program "state aid in feeding". The program supports communes in performing own tasks about compulsory character in feeding of children and ensuring the meal for persons deprived of him, with particular reference to persons from areas embraced with the high level of unemployment and from country circles. Moreover, the program assumes long-term action in the improvement in the medical condition of children and teenagers by limiting phenomena of the undernourishment, popularizing the healthy style of feeding, the improvement in the standard of living of persons and families about lower incomes and the development in communes of the dietary base, with particular reference to of the needs of children and teenagers. The program includes receiving the help in the following forms: meal, designated benefit, material benefit in the form of foodstuffs.

Bibliografia

Akty prawne

- Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).
- Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. nr 64, poz. 593 z późn. zm.).
- Ustawa z 29 grudnia 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” (Dz.U. nr 267, poz. 2259).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 7 lutego 2006 r. w sprawie realizacji programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” (Dz.U. nr 25, poz. 186, z późn. zm.).

Wyroki

- Wyrok NSA z 19 kwietnia 2000 r. I SA 2129/99.
- Wyrok WSA w Białymstoku z 29 listopada 2007 r. II SA/Bk 601/07.
- Wyrok WSA w Krakowie z 21 lutego 2008 r., II Sa/Kr 1244.
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 3 kwietnia 2008 r., II SA/Go64/08.
- Wyrok WSA w Kielcach z 29 maja 2008, II SA/ Ke 93/08.
- Wyrok WSA w Gliwicach z 25 września 2008 r. II SA/ Gl 1189/07.
- Wyrok WSA w Olsztynie z 30 września 2008 r., II SA/OI 460/08.

Opracowania

- Leoński Z. (2001), *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa.
- Niewiadomski Z. (1998), *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Warszawa.
- Nitecki S. (2008), *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa.
- Sierpowska I. (2009), *Komentarz do art. 17 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U.09.175.1362)*, [w:] I. Sierpowska, *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Warszawa.
- Stahl M. (1992), *Polityka komunalna*, „Folia Iuridica” nr 52.
- Wódz K. (1998), *Szczegółowe zadania pomocy społecznej w okresie przejściowym*, [w:] *Aktualne problemy lokalnej polityki społecznej w okresie transformacji*, red. S. Szumpicha, Bielsko-Biała.

Inne

- Sprawozdanie z realizacji programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” za rok 2010. Załącznik do Uchwały nr 157 Rady Ministrów z 19 sierpnia

2010 r. w sprawie przyjęcia rocznego, www.mpips.gov.pl/pomoc-spoeczna/programy/informacja-o-realizacji-programu-8222pomoc-panstwa-w-za-kresie-dozywiania8221-w-latach-2006-2009 /nformacjaorealizacjiprogramu-pomocpastwawzakresiedoywianiazarok2010 [dostęp: 30.03.2012 r.].

www.mpips.gov.pl

www.sejm.gov.pl

SŁUŻBA PUBLICZNA
W WARUNKACH
KRYZYSU FINANSÓW PUBLICZNYCH

Tatiana Majcherkiewicz*

W poszukiwaniu kompromisu i uznania: reformy służby cywilnej i ewolucja stosunków polityczno-administracyjnych w latach 1989-2011¹

SŁOWA KLUCZOWE:

transformacja, stosunki polityczno-administracyjne, system polityczny, służba cywilna, polityka kadrowa

STRESZCZENIE

Opisując oddziaływanie polityki na rozwój służby cywilnej i ewolucję stosunków polityczno-administracyjnych, sformułowano trzy główne założenia. Po pierwsze, to sfera polityczna odegrała zasadniczą rolę w kształtowaniu się stosunków polityczno-administracyjnych – aż do osiągnięcia pewnego stanu równowagi i uznania odrębności każdej z nich. W przypadku państwa postkomunistycznego, jakim jest Polska, wyzwaniem było stopniowe wycofywanie się polityki z bezpośredniej ingerencji i kontroli nad administracją. Szczególnie trudna była rezygnacja polityków z wpływania na politykę kadrową w administracji (odrzućenie tradycji systemu nomenklatury) i stopniowe uznanie jej odrębności. Wspomniane przemiany w sferze polityki umożliwiły powstanie apolitycz-

* Tatiana Majcherkiewicz – doktor socjologii, adiunkt w Katedrze Socjologii Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie, obecnie: Instytut Filozofii i Socjologii.

¹ Artykuł ten jest rozszerzoną i uaktualnioną wersją artykułu zatytułowanego: *In search of recognition and compromise: Civil service reforms and the evolution of Polish politico-administrative relations (1989–2009)*, [w:] *Public Administration in Times of Crisis*, red. R. Kattel, W. Mikulowski, B.G. Peters, Bratysława 2011, s. 273–302.

nego i profesjonalnego korpusu służby cywilnej. Opisuując stosunki polityczno-administracyjne podczas ostatnich dwóch dekad, można wyodrębnić pięć zasadniczych faz²:

- brak reformy służby cywilnej i przepisów określających podział na stanowiska polityczne i administracyjne (1989–1993);
- wprowadzenie systemu łupów i pierwsza reforma służby cywilnej (1993–1997);
- oscylowanie pomiędzy presją na profesjonalizację a polityzacją administracji w okresie obowiązywania ustawy z 1998 r.;
- rozmycie granicy pomiędzy polityką a administracją (państwowy zasób kadrowy) – zagrożenie powrotem do systemu nomenklatury (2005–2007);
- ustawa z 2008 r. – częściowy powrót w stosunkach polityczno-administracyjnych i w służbie cywilnej do rozwiązań z lat dziewięćdziesiątych.

Po drugie, pomimo istnienia ciągle wielu problemów polityka w ciągu ostatnich dwudziestu lat stała się bardziej stabilna i skuteczna. Po upadku systemu komunistycznego sprawne działanie administracji utrudnione było brakiem stabilności w sferze politycznej. Za najpoważniejsze trudności należy uznać: 1) rozdrobnienie partii politycznych, 2) częste zmiany rządów i małą spójność polityki prowadzonej przez poszczególne rządy (istotne znaczenie miały też różnice programowe partii tworzących koalicje rządowe) i 3) stosunkowo mały profesjonalizm polityków.

Po trzecie, osiągnięcie przez system polityczny pewnej stabilności obserwowanej w bieżącej polityce powinno stwarzać szansę dalszego pozytywnego rozwoju służby cywilnej. Zarazem pomimo wielu działań antyreformatorskich uznać należy, że w ostatnim dwudziestoleciu doszło do skumulowania reform zmierzających do stworzenia korpusu służby cywilnej, co spowodowało wzrost jej stabilności i stosunkowo szerokie jej uznanie zarówno przez polityków, jak i społeczeństwo.

Wstęp

W początkowym okresie transformacji – za rządów postsolidarnościowych (1989–1993) – głównym problemem przy podejmowaniu działań zmierzających do reformy służby cywilnej było słabe zrozumienie zarówno przez polityków, jak i społeczeństwo potrzeby stworzenia profesjonalnej i apolitycznej służby cywilnej. Urzędnicy państwowi nie byli ani lubiani, ani nie cieszyli się szacunkiem. Jak wspomina Jan Rokita, szef Urzędu Rady Ministrów w rządzie Hanny Suchockiej, w badaniach prestiżu zawodów przeprowadzonych w 1993 r. urzędnik uzyskał podobną ocenę jak sprzątaczką, zajmując pozycję na samym dole hierarchii. W Polsce w okresie socjalizmu (również i w innych krajach Europy Środkowej i Wschodniej) istniał rozbudowany system biurokracji, ale nie istniała służba cywilna. Funkcjonowanie systemu nomenklatury oznaczało, że polityka kadrowa zarówno w odniesieniu do stanowisk kierowniczych w administracji, jak i innych instytucji kontrolowanych przez państwo podporządkowana była kryteriom politycznym. Równocześnie to naczelny organ partii komunistycznej – Biuro Polityczne Komitetu Centralnego PZPR – był ośrodkiem podejmowania de-

² Wcześniejsza wersja opisu stosunków polityczno-administracyjnych: Majcherkiewicz 2005.

czyż, a rola rządu była ograniczona głównie do ich wdrażania (Erlich 1991, s. 25–33).

Trzeba również zwrócić uwagę na małą spójność prowadzonej w tym okresie polityki, co związane było z faktem, że pozycja premiera lub ministra nie zależała tyle od funkcji pełnionej w ramach władzy wykonawczej, ile od jego pozycji w strukturach politycznych (bycie członkiem Komitetu Centralnego, a przede wszystkim Biura Politycznego PZPR). Równocześnie skrajna centralizacja przyczyniała się do prowadzenia wąskich polityk sektorowych, co wzmacniane było przez działania ministrów skupiających się prawie wyłącznie na swoich resortach – „Polska branżowa” (Izdebski i Kulesza 2004, s. 160).

Socjalizm pozostawił po sobie tradycję wywierania przez polityków bezpośredniego wpływu na administrację – jej działalność oraz kontrolowanie prowadzonej w tym obszarze polityki kadrowej. Dwadzieścia lat od zmiany systemu to stosunkowo krótki okres dla ukształtowania nowych postaw w stosunku do administracji, uznania potrzeby jej profesjonalizacji i neutralności politycznej. W związku z tym podstawowe znaczenie dla rozwoju służby cywilnej miała profesjonalizacja polityki. Profesor Maria Gintowt-Jankowicz, dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej (1990–2006), stwierdziła: *Z doświadczeń państw z długą tradycją demokratyczną wynika m.in., że nie można oczekiwać polepszenia jakości administracji bez poprawy jakości klasy politycznej. Jest to czynnik konieczny, choć niewystarczający* (Gintowt-Jankowicz w rozmowie z Bereś i Burnetko, „Tygodnik Powszechny” 14/2000).

1. Ewolucja systemu politycznego

Analizując polski system partyjny po 1989 r., uznać można, że na kształtowanie stosunków polityczno-administracyjnych zasadniczy wpływ miały trzy kwestie. Zarazem przyjmując należy, że problemy te w dużym stopniu pokonane zostały w ostatnich latach:

- ♦ fragmentaryzacja systemu partyjnego (odzwierciedlała się w dużej liczbie partii tworzących koalicje rządowe);
- ♦ częste zmiany rządów i niska spójność prowadzonej polityki (związane to było także z tym, że przywódcy partii tworzących koalicje nie byli członkami rządów);
- ♦ niski profesjonalizm polityków.

1.1. Fragmentaryzacja systemu partyjnego

Jedną z najpoważniejszych przeszkód, przez długi czas utrudniających stabilizację władzy wykonawczej, było silne rozdrobnienie systemu partyjnego. Porozumienie Okrągłego Stołu i wybory czerwcowe w 1989 r. doprowadziły do podziału sceny politycznej na dwa główne bloki polityczne: postkomunistyczny i postsolidarnościowy.

Rozdrobnienie polityczne dotyczyło przede wszystkim partii o rodowodzie solidarnościowym. Wiosną 1990 r. Komitety Obywatelskie zaczęły się powoli dzielić w stosunku do polityki rządu Tadeusza Mazowieckiego na jego zwolenników i przeciwników. Powoli formuła szerokiego bloku się wyczerpywała. W okresie 1989-1990 powstało kilkanaście partii politycznych. Po czasie przymusowej jedności w okresie socjalizmu³ nastąpiło skrajne rozdrobnienie, na co wskazują dane dotyczące liczby partii politycznych. Pod koniec 1990 r. zarejestrowano 154 ugrupowania (Dudek 2007, s. 87-88).

Zmiany polityczne zachodziły także na lewej stronie sceny politycznej. Na początku 1990 r. PZPR została rozwiązana, a większość jej dotychczasowych członków powołała Socjaldemokrację Rzeczypospolitej Polskiej (SdRP). W odróżnieniu od partii prawicowych lewica przez pierwszą dekadę zmian ustrojowych uniknęła poważnych podziałów politycznych. Jednak po fali skandali korupcyjnych (w tym przede wszystkim afery Rywina - upublicznionej jesienią 2002 r.) poparcie dla Sojuszu Lewicy Demokratycznej (SLD) bardzo wyraźnie spadło. Przez długi czas sondaże wskazywały, że jej przyszłość jest zagrożona, jako że partia ta nie przekraczała progu wyborczego.

Po początkowym rozbiciu systemu partyjnego w latach 1991-1993⁴, kiedy to 24 partie i komitety wyborcze obecne były w Sejmie, liczba ugrupowań politycznych w kolejnych kadencjach parlamentu nie przekraczała już nigdy sześciu⁵. Jednak to znaczące zmniejszenie liczby partii i komitetów wyborczych obecnych w parlamencie może być do pewnego stopnia

³ Opozycja mogła przetrwać tylko poprzez zachowanie jedności, a upublicznienie wewnętrznych różnic mogło być dla niej poważnym zagrożeniem.

⁴ Integracja systemu partyjnego wzmocniona została przez wyniki wyborów do Sejmu z 1993 r., kiedy prawie 35% głosów ważnych „zostało straconych”, jako że partie i koalicje wyborcze, na które oddano głosy, nie przekroczyły progu wyborczego.

⁵ W wyborach parlamentarnych 1991 r., kiedy nie obowiązywały progi wyborcze, wystartowało 111 komitetów wyborczych. W następnych wyborach do Sejmu dwa lata później liczba komitetów wyborczych zmniejszyła się do 33, a w kolejnych wyborach parlamentarnych w 1997 i 2001 r. do 15 (Raciborski 2003, s. 97-98). Stanisław Gebethner (1992, s. 51-52) podkreśla jednak, że rozczłonkowanie Sejmu RP I kadencji było odbiciem fragmentaryzacji systemu partyjnego, pomimo że często głównej przyczyny tego zjawiska poszukiwano wyłącznie w przyjętej ordynacji wyborczej.

zwodnicze. Problem ten bardzo wyraźnie odzwierciedla sytuacja po wyborach w 1997 r., kiedy to próg wyborczy przekroczyło pięć partii i ugrupowań partyjnych. Jednak główny aktor - Akcja Wyborcza Solidarność (AWS) - utworzona była przez ponad czterdzieści różnorodnych ugrupowań⁶. Jak pokazała przyszłość, rozbięcie wewnętrzne AWS miało poważne konsekwencje polityczne. Uznać należy, że był to jeden z głównych czynników, który doprowadził do rozpadu koalicji rządowej w 2000 r. i utworzenia przez Jerzego Buzka gabinetu mniejszościowego. Rozbięcie polityczne miało też wpływ na rozrost pozycji ministerialnych oraz wyższych stanowisk w administracji. Tworzono je głównie z powodów politycznych, aby również mniejsze ugrupowania miały swoją reprezentację w strukturach władzy⁷.

Fragmentaryzacja partii postsolidarnościowych przekładała się na dużą liczbę partnerów wchodzących w skład koalicji rządowych (szczegóły w tabeli 6). Problem ten był najbardziej widoczny w przypadku rządu Hanny Suchockiej (czerwiec 1992 - październik 1993), który tworzony był przez siedem, a potem osiem partii koalicyjnych (Dudek 2007, s. 220). Po wyborach parlamentarnych jesienią 1993 r. liczba partii tworzących koalicję rządową uległa znaczącemu ograniczeniu i nigdy nie przekraczała już trzech partii/ugrupowań. Nie oznaczało to jednak pełnego ograniczenia rozbięcia politycznego prawicy - fragmentaryzacja polityczna była szczególnie wyraźna w latach 1997-2000. Wewnętrzne podziały w AWS - głównego partnera koalicyjnego - powodowały małą spójność prowadzonej polityki.

W ostatniej dekadzie obserwować można wzrost spójności polityki rządu, co związane jest ze wzrostem dyscypliny partyjnej. Drugim ważnym czynnikiem jest większa stabilność partii obecnych w polskim systemie politycznym (od 2001 r. scena polityczna wydaje się mniej lub bardziej „zamrożona” - brak nowych partii politycznych). Można przypuszczać, że rozpad AWS oraz UW był ostatnim przykładem tak radykalnych zmian na scenie politycznej. W wyborach w 2001 r. partie te nie przekroczyły progu wyborczego, a cztery lata wcześniej wygrały wybory parlamentarne (AWS

⁶ Jesienią 1996 r. AWS tworzone było przez Związek Zawodowy Solidarność i 39 mniejszych organizacji. Po trzech latach działania integracyjne doprowadziły do powstania pięciu głównych organizacji (NSZZ Solidarność, Ruchu Społecznego AWS, Stronnictwa Konserwatywno-Ludowego, Zjednoczenia Chrześcijańsko-Narodowego i Porozumienia Polskich Chrześcijańskich Demokratów) (Dudek 2007, s. 339 i 376).

⁷ Jacek Raciborski (2006, s. 38) podkreśla bardzo dużą liczbę ministrów, 23, w rządzie Jerzego Buzka, o cztery stanowiska więcej niż w poprzednim rządzie Włodzimierza Cimoszewicza. Według Ryszarda Mojaka (2007, s. 131) rządy Tadeusza Mazowieckiego i Hanny Suchockiej miały największą liczbę ministrów - 25. Zarazem, jak już wspomniano, to w rządzie Hanny Suchockiej liczba partii tworzących koalicję rządową była największa. Jacek Raciborski zwraca też uwagę na rozrost pozycji politycznych - sekretarzy i podsekretarzy stanu w kancelarii premiera w rządzie Jerzego Buzka (Raciborski 2006; Majcherkiewicz 2009a, s. 96).

uzyskała wówczas 47,9%, a UW 13,4% głosów)⁸. Pomimo poważnych problemów⁹ zwiększyła się także wewnętrzna spójność partii politycznych tworzących koalicje rządowe.

1.2. Częste zmiany rządów i niska spójność polityki rządowej

W ostatnich dwóch dekadach zaobserwować można ewolucję od częstych zmian rządów do coraz większej ich stabilności i długości trwania. Na początku lat dziewięćdziesiątych (1989-1993) istniały cztery rządy. W kadencji parlamentarnej 1993-1997 ich liczba zmniejszyła się do trzech. Przez całą kadencję parlamentu przetrwała koalicja SLD i PSL. Utworzone w tym okresie rządy były bardziej spójne (tworzone przez dwie partie). Posiadały także większość parlamentarną.

Po reformie konstytucyjnej w 1997 r. i wprowadzeniu konstruktywnego wotum nieufności długość trwania kolejnych rządów zwiększyła się znacząco. Rząd Jerzego Buzka przetrwał całą kadencję parlamentarną, a kolejny gabinet Leszka Millera trzy lata. Pierwszy rząd Donalda Tuska przetrwał do końca kadencji parlamentu w 2011 r. Jednak nieprzewidywaną i niekorzystną konsekwencją wprowadzenia tej regulacji w okresie 1997-2007 stało się powoływanie rządów mniejszościowych.

Po wyborach parlamentarnych w 1993 r. wielopartyjne koalicje zastąpione zostały przez o wiele mniej liczne porozumienia dwóch lub trzech partnerów. Nie doprowadziło to jednak automatycznie do zwiększenia spójności działań prowadzonych przez kolejne rządy. Silne podziały polityczne wewnątrz kolejnych rządów związane były do niedawna z faktem, że koalicje zawierane były na podstawie kryteriów historycznych, a nie spójności programowej. Możliwe było ich powstawanie jedynie w ramach bloku partii postsolidarnościowych lub postkomunistycznych. Powodowało to, że partie tworzące rząd różniły się znacząco programami politycznymi (Rydlewski 2001, s. 19-21). Fakt ograniczonych możliwości zawierania koalicji powodował, że pozycja mniejszych partii tworzących rząd była dużo

⁸ W wyborach parlamentarnych w 2005 r. poparcie dla SLD znacząco spadło w porównaniu z wynikiem uzyskanym cztery lata wcześniej (wynosiły one odpowiednio 11,4% głosów i 41,0% - wówczas jako koalicja wyborcza SLD-UP). Natomiast w wyborach w 2007 r. prognozy wyborczego nie przekroczyły dwie mniejsze partie koalicyjne: LPR i Samoobrona (w 2005 r. Samoobrona uzyskała 11,4%, a LPR 7,9% głosów, natomiast w 2007 r. wyniki te były odpowiednio 1,5% i 1,3%). Istnieje jednak znacząca jakościowo różnica pomiędzy zejściem ze sceny głównego ugrupowania rządzącego AWS (prawie połowa ważnych głosów w 1997 r.) oraz zagrożeniem podobnym losem SLD w 2005 r. a upadkiem mniejszych partii koalicyjnych.

⁹ Rozpad rządu Leszka Millera w 2003 r. i rządy Prawa i Sprawiedliwości w okresie 2005-2007 oscylujące pomiędzy rządami mniejszościowymi a koalicjami z dwoma partiami populistycznymi Samoobroną i LPR.

większa, niż wynikałoby to z ich wyniku uzyskanego w wyborach. Można na przykład uznać, że nadmierne oczekiwania PSL były jednym z powodów rozpadu koalicji rządowej w maju 2003 r. Trendy po 2005 r. wskazują na przeciwne zjawisko - wzrost pozycji przetargowej głównych partii politycznych (PiS, a obecnie PO) w stosunku do pozostałych partii wchodzących w skład rządu¹⁰.

Niski poziom spójności polityki rządu przejawiał się również często w upublicznianych konfliktach. Na początku lat dziewięćdziesiątych dochodziło do otwartego krytykowania stanowiska rządu i premierów przez niezgadających się z ich polityką ministrów. Po uchwaleniu konstytucji w 1997 r. i wprowadzaniu konstruktywnego wotum nieufności powstające w ramach rządu konflikty doprowadziły do rozpadu rządów koalicyjnych i stworzenia gabinetów mniejszościowych: Jerzego Buzka w 2000 r. i Leszka Millera w 2003 r. Podobnie w okresie 2005-2007 główna partia rządowa PiS oscylowała pomiędzy rządem mniejszościowym a zawieraniem koalicji z LPR i Samoobroną¹¹. Ten niski poziom spójności polityki koalicyjnej (jak również częste zmiany gabinetów na początku lat dziewięćdziesiątych) bardzo poważnie osłabiały kolejne rządy i utrudniały wprowadzenie reform. Reforma służby cywilnej była znacząco opóźniona. Natomiast reforma terytorialna wprowadzona została dopiero od 1 stycznia 1999 r.

Tabela 1

Indeks agregacji w latach 1991-2011

Wybory parlamentarne	1991	1993	1997	2001	2005	2007	2011
Indeks agregacji Mayera	0,56	6,20	8,74	7,83	5,62	11,36	9,00

Źródło: opracowanie własne.

Przedstawiając zmiany systemu partyjnego i ich wpływ na tworzenie koalicji rządowych, warto odwołać się do indeksu agregacji Lawrence'a Mayera,

¹⁰ Wojtasik (2006, s. 215-236) wyodrębnia trzy okresy, biorąc pod uwagę wzorce zachowań koalicyjnych: pierwszy - faza niestabilności pierwotnej (do 1993 r.), drugi - faza stabilizacji (okres 1993-1997), oraz trzeci - faza niestabilności wtórnej (po 1997 r.). Równocześnie po 2005 r. należałoby wyodrębnić kolejną czwartą fazę, którą można by określić jako stabilizację wtórną.

¹¹ Po wyborach w 2005 r. przez sześć miesięcy funkcjonował rząd mniejszościowy, po którym to okresie PiS zdecydowało się zawrzeć koalicję z LPR i Samoobroną. Jednak po pięciu miesiącach koalicja ta rozpadła się, aby reaktywować się po miesiącu. Tym razem przetrwała ona dziewięć miesięcy. Po ostatecznym rozpadzie koalicji PiS zrezygnowało z dotrwania do końca kadencji parlamentarnej jako rząd mniejszościowy i zgłosiło wniosek o jej skrócenie.

obliczanego na podstawie stanu posiadania największej partii parlamentarnej w stosunku do liczby wszystkich ugrupowań, które przekroczyły próg wyborczy i uzyskały mandaty (Alberski 2009, s. 145).

Dane dotyczące ostatnich dwóch dekad wskazują, że od 1991 r. do 2001 r. obserwujemy wzrost wartości tego indeksu, co stwarza możliwości tworzenia coraz bardziej trwałych koalicji. Odnotować należy szczególnie duże zwiększenie się wartości indeksu pomiędzy wyborami w 1991 r. a 1993 r. W wyborach w 2007 r. wskaźnik ten osiągnął najwyższą wartość 11,36 (i znalazło to odzwierciedlenie w trwałości koalicji PO-PSL). Wartość indeksu odnosząca się do wyborów w 2011 r. jest spadkiem w porównaniu z wyborami cztery lata wcześniej, ale nadal można określić ją jako bardzo wysoką, co powinno sprzyjać utrzymaniu koalicji przez całą kadencję parlamentarną (choć tak być nie musi, jak wskazują doświadczenia koalicji AWS-UW po wyborach w 1997 r., kiedy wskaźnik ten był niewiele niższy).

Warto też zaznaczyć, że spójność polityki rządowej osłabiała usytuowanie instytucjonalne premierów. Przez pierwszą dekadę transformacji premierami zostawały osoby niebędące przywódcami partii politycznych¹². Powodowało to, że niektóre decyzje podejmowane były nie przez rząd, a uzgadniane przez kierownictwo partii koalicyjnych. Po raz pierwszy prezes partii, która wygrała wybory, został premierem dopiero w 2001 r. Oprócz Leszka Millera członkami rządu - wicepremierami - byli przywódcy pozostałych dwóch partii wchodzących w skład koalicji: Unii Pracy (UP) Marek Pol i PSL Jarosław Kalinowski. Podobnie przywódcy wszystkich partii tworzących koalicję rządową w 2006 r. byli członkami rządu: Jarosław Kaczyński (PiS), Andrzej Lepper (Samoobrona) i Roman Giertych (LPR). Również w gabinetach powstałych po wyborach w 2007 i 2011 r. przywódcy partii PO-PSL są członkami rządów (premier Donald Tusk i wicepremier Waldemar Pawlak). Spójność polityki rządowej zwiększyła się też ze wzrostem pozycji premiera (konstruktywne wotum nieufności) oraz możliwością dopasowania struktury rządu do jego indywidualnych oczekiwań (decyzje o powstaniu lub likwidacji ministerstw oraz przenoszeniu poszczególnych działów administracji pomiędzy ministerstwami)¹³.

¹² W okresie tym odnotować można dwa wyjątki. W 1991 r. po raz pierwszy przywódca partii Jan Krzysztof Bielecki - Kongres Liberalno-Demokratyczny (KLD) - został premierem. Jednak pozycja premiera była stosunkowo słaba, był to rząd prezydencki. Również KLD nie miało szerokiego zaplecza politycznego w parlamencie. Natomiast premier Waldemar Pawlak w 1993 r. był przywódcą PSL, mniejszego ugrupowania tworzącego koalicję rządową.

¹³ W polskim systemie politycznym, w którym prezydent ma silne uprawnienia - związane przede wszystkim z prawem wetowania ustaw, może to mieć poważny wpływ na wdrażanie polityki rządowej, szczególnie w okresie kohabitacji. Stwierdzić jednak można, że w przypadku reform administracji publicznej, w tym szczególnie służby cywilnej, wpływ ten był stosunkowo ograniczony. Wyjątkiem była decyzja Aleksandra Kwaśniewskiego o wysłaniu

Wprowadzenie konstruktywnego wotum nieufności miało wzmocnić pozycję premiera, w rzeczywistości jednak przepis ten okazał się tylko częściowo skuteczny w pierwszej dekadzie po jego wprowadzeniu. Zwiększyła się długość trwania rządów, lecz mała spójność partii tworzących koalicje rządowe spowodowała tendencję do powstawania rządów mniejszościowych: rząd Jerzego Buzka od czerwca 2000 r., Leszka Millera od marca 2003 r., Marka Belki, Kazimierza Marcinkiewicza w pierwszym okresie po powstaniu od października 2005 do maja 2006, Jarosława Kaczyńskiego po sierpniu 2007 r. (tabela 7). Sytuacja ta uległa radykalnej zmianie po wyborach parlamentarnych jesienią 2007 r., utworzona wówczas koalicja rządowa PO-PSL przetrwała całą kadencję parlamentarną i została odtworzona po wyborach w październiku 2011 r.

1.3. Niski poziom profesjonalizacji polityki

Stosunkowo niski poziom profesjonalizacji polskiej polityki związany jest z krótkim okresem funkcjonowania systemu demokratycznego. W ponadczterdziestoletnim okresie realnego socjalizmu polityka i instytucje publiczne postrzegane były jako sfera aktywności nomenklatury. Większość społeczeństwa pozostawała krytyczna wobec systemu politycznego i próbowała się wobec niego zdystansować. Przy opisywaniu tego zagadnienia warto podkreślić, że poziom członkostwa w partii komunistycznej (PZPR) był w Polsce dużo niższy niż w innych krajach Europy Wschodniej. W NRD 13,8% społeczeństwa należało do partii komunistycznej, a w Czechosłowacji 10,8%, Bułgarii 10,4%, natomiast w Polsce tylko 5,7% (Grabowska 2006, s. 246). Negatywny stosunek do polityki utrzymał się również po zmianie systemu w 1989 r. Polska ma najniższy w Europie poziom członkostwa w partiach politycznych wśród dwudziestu krajów (mierzony w procentach elektoratu w partiach politycznych) (Mair i Van Bienen 2001, nr 1, s. 9). Zarazem ten niski poziom członkostwa odróżnia też Polskę od innych krajów regionu, które miały podobne doświadczenie komunizmu. Negatywne postawy społeczne, powodujące brak zainteresowania polityką, poważnie utrudniają jej profesjonalizację.

Jednym z powodów niskiego poziomu profesjonalizacji polityków prawicowych był też fakt, że członkowie opozycji solidarnościowej do prze-

Ustawy o służbie cywilnej z 18 grudnia 1998 r. do Trybunału Konstytucyjnego. Spowodowało to, że weszła ona w życie dopiero od 1 lipca 1999 r. (Rydlewski 2002, s. 161). Podobnie w grudniu 2000 r. prezydent Kwaśniewski zawetował akt o urzędzie Prezesa Głównego Urzędu Administracji Publicznej. Celem tej reformy miało być oddanie kierowania działem administracji publicznej temu urzędowi, natomiast istniejące wówczas Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji mogłoby się skupić na sprawach wewnętrznych, które uznane zostały za odrębne od samego zarządzania i nadzoru nad administracją publiczną (Chorążewska 2008, s. 233).

łomu 1988 i 1989 r. zupełnie nie oczekiwali rozpoczęcia działalności politycznej – pełnienia funkcji posłów, ministrów. Dopiero stopniowo (według wspomnień posłów około 1991 r., gdy zostali ponownie wybrani) zaczęli określać siebie samych jako polityków (Pańków 1994, s. 163–183).

Poważną przeszkodą w profesjonalizacji polskiej polityki był również wysoki poziom wymiany kadr. Od rozpoczęcia przemian ustrojowych w 1989 do 2007 r. odsetek „nowych” posłów (osób, które do tej pory nie zasiadały w niższej izbie parlamentu) w kolejnych kadencjach parlamentu przekraczał 50%¹⁴. Przykładowo w 1989 r. wynosił on 90%, podczas gdy 1991 r. już tylko 51%. Także stanowiska, które powinni obejmować doświadczeni politycy – posłowie, np. szefowie komisji, obsadzone były często przez posłów po raz pierwszy zasiadających w parlamencie (Wesołowski 2004, s. 29–30, i Zubek, Stecker i Goetz 2009). Dopiero po wyborach 2007 r. odsetek „nowych” posłów przewyższał tylko minimalnie jedną trzecią, również po wyborach jesienią 2011 r. kształtował się on na podobnym poziomie. Po 1989 r. większość posłów miała wykształcenie wyższe i ponad 10% posiadało stopień naukowy doktora. Jednak w odniesieniu do typu wykształcenia, warto zauważyć małą liczbę prawników – wahającą się w poszczególnych parlamentach pomiędzy 10% a 20% (Wesołowski 2000, s. 121–122).

Również w przypadku stanowisk ministrów obserwowany jest wysoki poziom wymiany kadr, szczególnie w okresie 1989–1993 – 77 ministrów (obliczenia własne na podstawie danych Leszczyńska 2005, s. 331–339). Do końca 2003 r. stanowisko ministra zajmowało 180 osób, pomimo dłuższego okresu trwania kolejnych rządów (po uchwaleniu konstytucji w 1997 r.) zmiany na tych stanowiskach były nadal stosunkowo częste¹⁵. Do wymiany na stanowisku ministra dochodziło też często w ministerstwach kluczowych dla ekonomii kraju. W okresie 2001–2004 ministerstwem prywatyzacji (szczególnie ważnym dla państwa postkomunistycznego, jakim jest Polska) kierowało sześć osób (Wesołowski 2004, s. 31–32).

Odmienne trendy występują w przypadku ministrów spraw zagranicznych – osoby zajmujące to stanowisko należy pozytywnie wyróżnić ze względu na ich wysoki poziom profesjonalizmu. Rozpoczęcie pracy w Ministerstwie Spraw Zagranicznych często oznaczało radykalną zmianę ich

¹⁴ Wesołowski (2000: 103, za Janda et al. 1997, s. 130), porównując duży odsetek „nowych” posłów, wskazuje na o wiele wyższy poziom stabilności w innych krajach, między innymi w Stanach Zjednoczonych, w Kongresie, w okresie pomiędzy 1950 r. a 1990 r. około 90% deputowanych to osoby, które już zasiadały w poprzednich Kongresach.

¹⁵ Wraz z wydłużeniem się okresu trwania kolejnych rządów zmniejszeniu ulega także częstość zmian na stanowiskach ministerialnych. Na przykład w pierwszym rządzie Donalda Tuska na 18 stanowisk ministerialnych przez cztery lata pozycje swe zachowało aż 13 osób. W drugim rządzie Tuska stanowiska ministrów objęło ponownie 7 osób będących członkami poprzedniego rządu.

dotychczasowej kariery – większość z nich podjęła pracę w administracji po 1989 r. Uznać ich jednak należy za wysokiej klasy specjalistów. Ministrowie spraw zagranicznych przed powołaniem często posiadali rozległe doświadczenie w pracy w administracji, zajmowali wysokie stanowiska, m.in.: ambasadorów, ministrów, a w jednym przypadku nawet premiera (Włodzimierz Cimoszewicz). Zarazem ich dymisje w odróżnieniu od wymiany innych ministrów były stosunkowo rzadkie. Warto podkreślić, że profesor Krzysztof Skubiszewski był ministrem najdłużej sprawującym ten urząd w całym okresie dwudziestolecia – 49 miesięcy (09.1989 – 10.1993) (Majcherkiewicz 2012).

Niski poziom profesjonalizacji polityków ukazują też kariery zawodowe premierów, dotyczy to szczególnie początku lat dziewięćdziesiątych. W polityce polskiej promocja na to stanowisko była często poprzedzona pełnieniem funkcji posła lub senatora. Rzadko jednak mieli oni wcześniejsze doświadczenie pracy na stanowisku ministra. Z trzynastu premierów ministrami były tylko cztery osoby: Józef Oleksy, Włodzimierz Cimoszewicz, Leszek Miller i Marek Belka. Wszyscy oni reprezentowali jedną opcję polityczną – postkomunistyczną lewicę. Był tylko jeden przypadek polityka prawicowego mającego podobny typ doświadczenia. Kazimierz Marcinkiewicz był wiceministrem edukacji w rządzie Hanny Suchockiej.

Stopniowo jednak wzrasta profesjonalizm polityków. Bogusław Pytlak (2008, s. 167-172) wskazuje na stosunkowo wysokie kwalifikacje i rozległe doświadczenie pracy w administracji ministrów w rządzie Donalda Tuska powstałym po wyborach w 2007 r. Jego analiza wskazuje też na ich liczne wcześniejsze osiągnięcia zawodowe¹⁶.

2. Stosunki polityczno-administracyjne

2.1. Brak reformy służby cywilnej i przepisów określających podział na stanowiska polityczne i administracyjne (1989-1993)

Szczególną cechą rządów postsolidarnościowych na początku lat dziewięćdziesiątych (1989-1993) był brak formalnego określenia podziału na sferę polityczną i administracyjną (tabela 7). Uznać to można za cechę typową wczesnej fazy transformacji, którą można porównać do okresu gwałtownych, rewolucyjnych zmian, kiedy nowe zasady i reguły gry nie były

¹⁶ Pawlik (2008, s. 162-164) podkreśla też bogate doświadczenie zawodowe wielu ministrów reprezentujących Prawo i Sprawiedliwość. Równocześnie negatywnie ocenia kwalifikacje partnerów koalicyjnych PiS (szczegółowy w dalszej części pracy).

jeszcze dokładniej określone. Brak granicy pomiędzy polityką a administracją oddaje status doradców premiera, którzy zatrudnieni byli do 1996 r. na stanowiskach administracyjnych (Rydlewski 2002, s. 153).

Pomimo nieokreśloności i płynności stosunków polityczno-administracyjnych w tym okresie dążono jednak do ograniczenia liczby stanowisk politycznych. Między innymi rząd Hanny Suchockiej w drugiej połowie 1992 r. i w roku 1993 podjął działania zmierzające do nadania apolitycznego charakteru stanowiskom wojewodów. Sprzyjać temu miały przyjęte procedury naboru kandydatów oraz kryteria ocen osób, które objęły te stanowiska.

Były minister Jan Rokita (1998, s. 170) wskazuje, że to podejście dążące do ograniczania zmian kadrowych i równocześnie promowania profesjonalizmu powodowało zachowanie kadr komunistycznych, jako że często elity solidarnościowe nie posiadały w tym okresie odpowiednich specjalistycznych kwalifikacji i doświadczenia. W jego opinii budzi to jednak poważne wątpliwości, czy oznaczało to rzeczywiście zatrzymanie ekspertów. Tworzenie własnych kadr solidarnościowych było powolne. Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, mająca przygotować wyższe kadry urzędnicze, przyjęła pierwszych studentów w 1991 r. Fakt, że szkołę tę opuszczało tylko około sześćdziesięciu absolwentów rocznie, powodował, że jej wpływ w pierwszym okresie transformacji był minimalny.

Po upadku komunizmu zmiany kadrowe w administracji były niewielkie. Ich skalę ukazują dane statystyczne; tylko 38 osób zostało powołanych na stanowiska wiceministrów i dyrektorów generalnych. Niepewność sytuacji geopolitycznej po powstaniu pierwszego rządu niekomunistycznego w Europie Wschodniej miała niewątpliwie wpływ na ostrożność prowadzonej przez premiera Tadeusza Mazowieckiego polityki kadrowej¹⁷. Ograniczona wymiana kadr była także świadomym wyborem premiera i wynikała z jego głębokiego przekonania - wyrażonego w haśle „grubej kreski” - obrony praworządności, unikania klimatu rewanżu i odpowiedzialności zbiorowej komunistów. Często jednak działania te odbierane były jako przejaw słabości (szczególnie w przypadku Ministerstwa Obrony i Służb Specjalnych) (Dudek 2007, s. 58 i 78-80)¹⁸.

¹⁷ Przykładowo dotychczasowi przywódcy komunistyczni generałowie Czesław Kiszczak i Florian Siwicki zajmowali stanowiska ministra spraw wewnętrznych i ministra obrony przez dziewięć miesięcy (09.1989-07.1990). Generał Kiszczak w swoich wspomnieniach stwierdzał z pewną złośliwością, że kilkakrotnie namawiał premiera do powołania nowych podsekretarzy stanu w kontrolowanych przez PZPR ministerstwach (Dudek 2007, s. 78, za: Bereś, Skoczyła 1991).

¹⁸ Szczegóły w opracowaniu Majcherkiewicz (2005, s. 76-116).

Obok wspomnianej wyżej płynności ról i zasad wczesnego okresu transformacji drugim ważnym czynnikiem mającym decydujący wpływ na określenie stosunków polityczno-administracyjnych była niestabilność sfery politycznej. Na początku lat dziewięćdziesiątych występowały częste zmiany rządów (najintensywniejsze w całym dwudziestolecium). W ciągu czterech lat powołano cztery rządy (tabela 7). Towarzyszyła temu również wymiana na stanowiskach ministerialnych.

Pierwszy rząd Tadeusza Mazowieckiego można określić jako ponadpartyjny, a następny rząd Jana Krzysztofa Bieleckiego jako prezydencki. Każdy z nich cieszył się poparciem większości posłów niezależnie od ich politycznego rodowodu (Chmaj 2006, s. 57). Partie polityczne dopiero zaczynały powstawać. Poparcie opozycji umożliwiło rządowi Tadeusza Mazowieckiego wprowadzenie radykalnych reform ekonomicznych przygotowanych przez wicepremiera i ministra finansów Leszka Balcerowicza. Dwa ostatnie rządy postsolidarnościowe początku lat dziewięćdziesiątych funkcjonowały w okresie silnego rozdrobnienia prawicy. Gabinet Jana Olszewskiego działający na przełomie 1991 i 1992 r. tworzony był przez cztery partie, a następny rząd Hanny Suchockiej przez siedem. Powodowało to, że spójność prowadzonej przez nich polityki była mała. Przejawiało się to na przykład w krytyce oficjalnego programu rządów przez niektórych ministrów i wicepremierów – publiczna krytyka przez niektórych ministrów w rządzie Bieleckiego (Podolak 2007, s. 69) i wicepremiera Henryka Goryszewskiego w rządzie Hanny Suchockiej (Dudek 2007, s. 220–222). Pomimo stworzenia wielopartyjnych koalicji oba te rządy były mniejszościowe. Zarazem pozycja premiera była słaba.

Polityczna niestabilność utrudniała wprowadzanie reform i kontynuowanie działań podjętych przez poprzedników¹⁹, pomimo że po upadku komunizmu administracja publiczna wymagała całościowej zmiany instytucjonalnej. Trudności podjęcia i kontynuowania reform wynikały przede wszystkim z istniejącej wówczas niestabilności politycznej. Działania reformatorskie podejmowane były przez wszystkie kolejne rządy, jednak tylko niektóre z reform udało się wprowadzić. W 1990 r. uchwalono pakiet ustaw umożliwiający powstanie samorządu na poziomie gminnym, w kolejnym roku powstała Krajowa Szkoła Administracji Publicznej. Nieskuteczne okazały się natomiast reformy w czterech innych obszarach (Izdebski 2001,

¹⁹ Za wyjątek uznać można uchwalenie całego pakietu ustaw reformujących gospodarkę i finanse. Szybkie wprowadzenie radykalnych reform ekonomicznych możliwe było w związku tym, że minister finansów i wicepremier Leszek Balcerowicz w momencie obejmowania urzędu miał jej całościową wizję. Natomiast nie istniały odpowiadające temu projekty przebudowy instytucjonalnej administracji publicznej. Zarazem transformację ekonomiczną uznano za kluczową. Leszek Balcerowicz zachował stanowisko przez dwa lata (rządy Tadeusza Mazowieckiego i Jana Krzysztofa Bieleckiego).

s. 228–233): decentralizacji²⁰, administracji centralnej²¹, określenia stosunków polityczno-administracyjnych (próby podejmowane przez rząd Bieleckiego i Olszewskiego), służby cywilnej (projekty Bieleckiego, Olszewskiego i cały pakiet gotowych ustaw Suchockiej). W stosunku do administracji publicznej działania reformatorskie w większości okazały się nieskuteczne, co wskazuje na kluczowe znaczenie stabilności polityki jako warunku rozwoju służby cywilnej.

2.2. Wprowadzenie systemu łupów i pierwsza reforma służby cywilnej (1993–1997)

Po wyborach jesienną 1993 r. stosunki polityczno-administracyjne uległy znaczącym zmianom. Po pierwsze, ewolucja systemu politycznego spowodowała zwiększenie jego stabilności. Po drugie, wprowadzono system łupów i na wyższe stanowiska w administracji wrócili byli działacze komunistyczni. Po trzecie, ustawowo określono stosunki polityczno-administracyjne oraz wprowadzono ustawę o służbie cywilnej z 5 lipca 1996 r.

System polityczny w tym okresie wykazuje większą stabilność, chociaż zmiany rządów były częste (trzy rządy w ciągu kadencji parlamentu), to jednak przez cały ten okres utrzymała się koalicja rządowa SLD-PSL. Liczba partii w rządzie zmniejszyła się do dwóch, co przyczyniło się do wzrostu jego spójności (choć nie sprzyjał temu fakt, że o wyborze koalicjantów decydowały kryteria historyczne, a nie programowe) (Rydlewski 2000, s. 19–21). Warto podkreślić, że rządy te miały stabilną większość parlamentarną, co umożliwiło przeprowadzenie reformy centrum administracyjno-gospodarczego oraz w ramach niej ustawy o służbie cywilnej w lipcu 1996 r. Jednak koalicja SLD-PSL nie wprowadziła dalszej decentralizacji administracji, co związane było z odmiennymi stanowiskami w tej kwestii partnerów koalicyjnych. PSL zablokowało ją, obawiając się, że powstanie powiatów spowoduje spadek poparcia politycznego dla tej partii w terenie.

W tym okresie nastąpiła też radykalna zmiana polityki kadrowej – na wyższych stanowiskach w administracji wprowadzono system łupów.

²⁰ Propozycje reformy regionalnej Jana Krzysztofa Bieleckiego i powiatowej Hanny Suchockiej.

²¹ Propozycja reformy premiera Bieleckiego zmierzała do uproszczenia struktury ministerstw, które miały sprostać wyzwaniom współczesności – zwiększenie ich możliwości adaptacji (rezygnacja z powoływania lub likwidacji ministerstwa w drodze przyjęcia odpowiedniej ustawy). Projekt ustaw o utworzeniu urzędu ministra administracji publicznej, podobnie jak jego propozycja stworzenia kancelarii premiera, zostały odrzucone przez Sejm. Również rząd Suchockiej przygotowywał reformy zmierzające do wzmocnienia zaplecza rządu. Natomiast rząd Olszewskiego podjął próbę restrukturyzacji administracji centralnej i funkcjonowania terenowej administracji rządowej oraz poprawy jej współpracy z administracją samorządową (Izdebski 2001, s. 228–233).

Radykalne i szeroko zakrojone zmiany wojewodów przeprowadzono bezpośrednio po objęciu stanowiska premiera przez Waldemara Pawłaka (tabela 2).

Tabela 2

Powoływanie wojewodów i zastępców w okresie 1989–1995

Premierowe	Liczba powołanych wojewodów	Liczba powołanych wicewojewodów
Tadeusz Mazowiecki	44	powołanych 43 (zwolnionych 149)
Jan Krzysztof Bielecki	12	17
Jan Olszewski	8	6
Waldemar Pawlak	2	0
Hanna Suchocka	8	0
Waldemar Pawlak	32	34

Źródło: opracowanie własne na podstawie Frydrykiewicz i Reszka, „Rzeczpospolita” 16.06.1996.

Zmianę polityki kadrowej ukazuje także tempo jej wprowadzania. Na przykład w ciągu osiemnastu miesięcy funkcjonowania rządu Tadeusza Mazowieckiego 44 z 49 wojewodów zostało zwolnionych, ale w pierwszych ośmiu miesiącach tylko 23. Premier był nawet atakowany, że automatycznie nie zwalniał kadr nomenklaturowych. Niektórzy urzędnicy zatrudnieni w Urzędzie Rady Ministrów przed 1989 r. zachowali swoje stanowiska. Natomiast podczas pierwszych stu dni rządu premiera Waldemara Pawłaka zostało zwolnionych 19 wojewodów (Koral, „Gazeta Wyborcza” 14.02.1994).

Zarazem po wyborach parlamentarnych w 1993 r. urzędnicy i działacze z okresu PRL-u pomimo nieprzychylniej opinii publicznej ponownie obejmowali wyższe stanowiska w administracji i polityce²². W marcu 1995 r. premierem został prominentny działacz komunistyczny Józef Oleksy, były pierwszy sekretarz Komitetu Wojewódzkiego PZPR w Białej Podlaskiej i minister – członek Rady Ministrów ds. współpracy ze związkami zawodowymi w 1989 r.

Również ustawa o służbie cywilnej z 1996 r. promowała na wyższe stanowiska osoby, które pracowały w administracji przed 1989 r. (wymóg siedmioletniego doświadczenia pracy w administracji). Przepisy te oznaczały

²² Na przykład w 1993 r. ministrem pracy i polityki społecznej został były pierwszy sekretarz Komitetu Wojewódzkiego PZPR w Skierniewicach i sekretarz Komitetu Centralnego PZPR Leszek Miller.

zatem ukrytą formę dyskryminacji w stosunku do kadr solidarnościowych, które nie spełniały tego wymogu.

Wprowadzenie w 1993 r. systemu łupów stało się przyczyną konfliktów wewnątrz samej koalicji. Po objęciu stanowiska premiera Waldemar Pawlak starał się poszerzyć sferę wpływów nieproporcjonalnie do wyniku wyborczego swojej partii - nie dotrzymywał porozumień koalicyjnych²³. Powołano 19 wojewodów, którzy byli członkami tej partii lub jej sympatykami, a tylko 2 stanowiska oddano SLD. Michał Strąk, szef URM, po raz pierwszy oficjalnie zadeklarował, że stanowiska wojewodów powinny być uznane za polityczne (Dudek 2007, s. 279). Konflikt dotyczący obsady tych stanowisk spowodował, że SLD groziło wyjściem z koalicji.

Po objęciu stanowiska premiera przez Józefa Oleksego, reprezentanta SLD, wiosną 1995 r. ponownie miały miejsce znaczące zmiany kadrowe na stanowiskach wiceministrów, dyrektorów generalnych (145 pozycji) (Dudek 2007, s. 300). Trzecia fala wymiany kadr miała miejsce w 1997 r., poprzedziła wybory parlamentarne i dotyczyła pozycji dyrektorów generalnych, które zgodnie z przepisami mającej wejść w życie ustawy o służbie cywilnej zostały określone jako najwyższe stanowiska urzędnicze. Umożliwiało to zachowanie na tych stanowiskach swoich przedstawicieli, nawet gdyby, jak się spodziewano, wybory zostały przegrane. Najbardziej radykalna wymiana kadrowa - dyrektorów generalnych - miała miejsce w urzędach wojewódzkich i dotyczyła 48 z 49 stanowisk. Powołano na nie osoby będące do tej pory aktywnymi politykami²⁴, które z dnia na dzień stały się urzędnikami.

Trzecią ważną kwestią w tym okresie było zdefiniowanie stosunków polityczno-administracyjnych i uchwalenie ustawy o służbie cywilnej. W 1996 r. rozpoczęto reformę centrum administracyjno-gospodarczego, która miała poprawić jego funkcjonowanie. Zmniejszono liczbę ministerstw. Powstało Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Jednakże reforma ta była połowiczna, nie towarzyszyły jej zmiany całego ładu instytucjonalnego (stworzenie wyższych szczebli samorządu i decentralizacja kompetencji).

Skuteczność działania rządu miała zwiększyć także reforma jego zaplecza. Utworzono Kancelarię Prezesa Rady Ministrów (zlikwidowano Urząd Rady Ministrów). W ministerstwach i w kancelarii premiera powstały

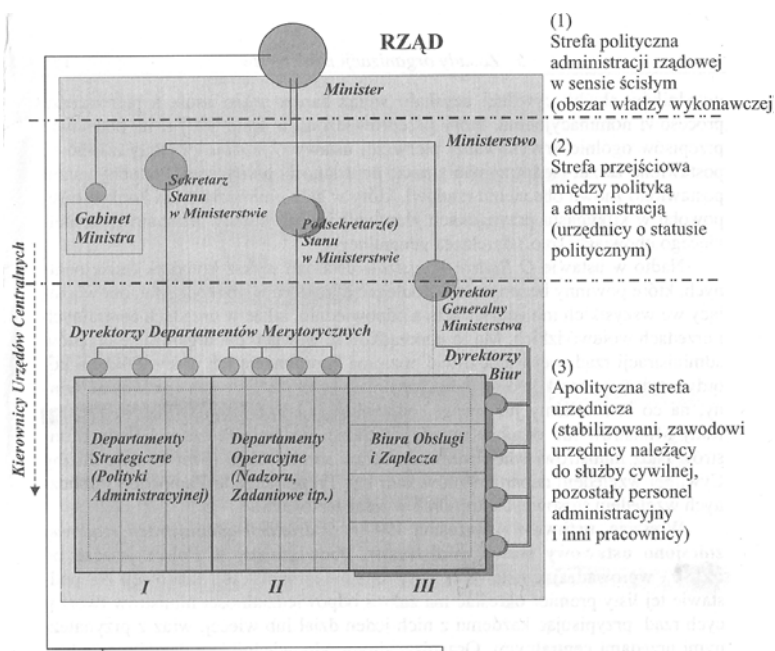
²³ SLD uzyskało 20% głosów i 37% miejsc w Sejmie, a PSL odpowiednio 15% głosów i 28% mandatów.

²⁴ Oficjalnie członkowie partii, którzy przed swoimi nominacjami zrezygnowali z członkostwa, byli nieliczni: 11 należało do PSL, a 4 do SdRP. Jednak, co warto podkreślić, większość z nich była prominentnymi członkami nomenklatury (Subotić, „Rzeczpospolita”, 22.02.1997).

gabinety polityczne (szczegóły: Kulesza i Barbasiewicz 1999, Majcherkiewicz 2009, s. 269–292). Wyodrębniono pozycje polityczne – sekretarzy i podsekretarzy stanu (ministerstwa, Kancelaria Prezesów Rady Ministrów) (rysunek 1). Przyjęto stosunkowo szeroki sposób definiowania tej sfery. Spowodowało to, że każdej zmianie rządu towarzyszyła wymiana na około dwustu pozycjach określonych jako polityczne²⁵.

Rysunek 1

Stosunki polityczno-administracyjne w ministerstwie



Źródło: na podstawie Izdebski i Kulesza 2004, s. 184.

2 kwietnia uchwalono konstytucję. Artykuł 153 ust. 1 zagwarantował profesjonalizm i apolityczność służby cywilnej: *W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej.* Konstytucja określiła też stosunki polityczno-administracyjne, zakazując łączenia funkcji posła i senatora z pracą w administracji z wyjątkiem pozycji ministra i wiceministra (sekretarza i podsekretarza stanu) (art. 103).

²⁵ Ustawa z 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów.

Reforma administracji centralnej uregulowała także kwestię służby cywilnej. Ustawa ta została bardzo dobrze oceniona przez zagranicznych ekspertów – przedstawiciele Banku Światowego Barbarę Nunberg i Luca Barbone (1998, s. 44). Ustawę chwalono za wyraźne oddzielenie sfery politycznej od służby cywilnej mającej być politycznie neutralną. Najwyższymi stanowiskami administracyjnymi stali się dyrektorzy generalni urzędów. Jednak samo wdrażanie ustawy było wyraźnie upolitycznione i przyspieszone przed wyborami parlamentarnymi. Komisja Kwalifikacyjna powołana została 9 maja 1996 r. (dopiero po ponad ośmiu miesiącach od wejścia ustawy w życie). Miesiąc przed wyborami parlamentarnymi 21 września 1997 r. nastąpiło przyspieszenie jej wdrażania – rozpoczęto egzaminy. Pierwsze postępowanie przeprowadzono 8-10 września, a od 15 września do 29 października odbyło się sześć sesji²⁶, w wyniku czego ponad sto osób uzyskało mianowanie. Po powstaniu rządu Jerzego Buzka w listopadzie 1997 r. wstrzymano dalsze postępowania kwalifikacyjne i rozpoczęto pracę nad nową ustawą.

2.3. Oscylowanie pomiędzy presją na profesjonalizację a polityzacją administracji w okresie obowiązywania ustawy z 1998 r.

W tym silnie zróżnicowanym okresie funkcjonowały trzy rządy: Jerzego Buzka, Leszka Millera i Marka Belki. W związku z wprowadzeniem konstruktywnego wotum nieufności ugrupowania, które wygrały wybory w 1997 r. (AWS) i 2001 r. (SLD), rządziły przez całą kadencję parlamentu²⁷. Oba te ugrupowania po wyborach stworzyły większościowe rządy koalicyjne: AWS-UW (1997-2000) i SLD-PSL (2001-2003), jednak pod koniec kadencji utrzymały władzę, tworząc rządy mniejszościowe. Jerzy Buzek rządził przez całą kadencję, a premier Leszek Miller sprawował urząd przez trzy lata. Niezależnie od różnic politycznych pomiędzy rządami istniejącymi w tym okresie (tworzonych przez partie prawicowe i lewicowe) oraz ich stosunku do budowy i rozwoju służby cywilnej funkcjonowały one w czasie obowiązywania ustawy o służbie cywilnej z 18 grudnia 1998 r. (wdrażanej dopiero od 1 lipca 1999 r. w związku z wetem prezydenta).

Po negatywnej ocenie przez ekspertów zapisów ustawy z 1996 r. i sposobu jej wdrażania zdecydowano się na rozpoczęcie budowy służby cywilnej na podstawie nowych zasad (co miało oznaczać zerwanie z dotych-

²⁶ Raport z przeprowadzonej analizy i oceny tworzenia służby cywilnej, „Biuletyn Służby Cywilnej” 1998, nr 4.

²⁷ W sierpniu 2005 r. (w miesiąc przed wyborami) premier Marek Belka w związku z kandydowaniem do Sejmu z list Partii Demokratycznej stracił poparcie SLD.

czasowymi nieprawidłowościami)²⁸. Niemniej jednak ustawa o służbie cywilnej z 1998 r. zachowała pewne podobieństwa do wcześniejszej ustawy - utrzymany został sposób definiowania stosunków polityczno-administracyjnych. Dyrektor generalny urzędu pozostał najwyższym stanowiskiem administracyjnym. Wdrażanie obu aktów prawnych rozpoczęło się również od wyższych stanowisk administracyjnych, których obsadzenie miało być poprzedzone uzyskaniem mianowania²⁹. Ustawa z 1996 r. dzieliła urzędników na cztery kategorie³⁰. Natomiast zgodnie z ustawą z 1998 r. mianowanie skierowane było głównie do tych, którzy chcieli objąć wyższe stanowiska (wybory parlamentarne w 2001 r. przerwały pracę nad wprowadzeniem dodatkowej niższej kategorii urzędników).

Ustawa z 1998 r. zakładała, że o mianowanie może ubiegać się osoba, która musi spełnić następujące kryteria (art. 28): 1) jest pracownikiem służby cywilnej, 2) odbyła dwumiesięczną służbę przygotowawczą, 3) posiada co najmniej dwuletni staż pracy, 4) posiada tytuł magistra lub równorzędny, 5) zna co najmniej jeden język obcy, 6) jest żołnierzem rezerwy lub nie podlega powszechnemu obowiązkowi obrony. Ustawa z 1998 r. różniła się od swej poprzedniczki stosunkiem do uczestniczenia w postępowaniu kwalifikacyjnym absolwentów KSAP. Uznawała ona ich wysokie kwalifikacje i w związku z tym zwolnieni byli oni z tego postępowania i aby uzyskać mianowanie, musieli tylko złożyć do Szefa Służby Cywilnej odpowiedni wniosek³¹. Zarazem profesjonalizacji wyższych stanowisk w administracji miało służyć wprowadzenie procedur konkursowych, które, jak zakładano, umożliwią wybór najlepszych kandydatów. W rzeczy-

²⁸ Raport z przeprowadzonej analizy i oceny tworzenia służby cywilnej, „Biuletyn Służby Cywilnej” 1998, nr 4, s. 12.

²⁹ Wprowadzanie ustawy z 1996 r. rozpoczęto od przeprowadzania postępowań kwalifikacyjnych do dwóch najwyższych kategorii; w ramach kategorii A mianowano 115 osób, kategorii B - 24 (Rydlewski 2001, s. 34).

³⁰ Zgodnie z ustawą z 1996 r. postępowanie kwalifikacyjne zróżnicowane było zależnie od kategorii, jakiej dotyczyło, określono też odrębnie wymagane kwalifikacje i umiejętności. Kategoria A - przeznaczona była dla osób mających zajmować stanowiska kierownicze, podkreślono umiejętność kierowania zespołem ludzkim, kreatywność. Wymagane było wykształcenie wyższe, znajomość co najmniej jednego języka obcego i co najmniej siedmioletni staż pracy, w tym czteroletni staż na stanowiskach samodzielnych lub kierowniczych. Kategoria B dotyczyła niższych stanowisk kierowniczych, osoby te musiały posiadać co najmniej pięcioletni staż pracy i wyższe wykształcenie. Kategoria S obejmowała stanowiska specjalistów, w związku z czym wymagane było wykształcenie wyższe. Kategorię C - tworzyć mieli urzędnicy wykonujący prace pomocnicze, posiadający wykształcenie średnie i co najmniej siedmioletni staż pracy lub wykształcenie wyższe i co najmniej dwuletni staż.

³¹ Zarazem ustawa z 1996 i 1998 r. różniły się w podejściu do określenia kształtu i wielkości korpusu służby cywilnej. Ustawa z 1998 r. przyjęła, że korpus służby cywilnej będzie obejmować wszystkich pracowników służby administracji rządowej, a nie tylko urzędników mianowanych, tak jak było to uregulowane we wcześniejszej ustawie.

wistości jednak często dochodziło do polityzacji tych procedur i wyboru kandydatów już pracujących w urzędzie (niekoniecznie najlepszych). W okresie rządów Leszka Millera powszechna było procedura powoływania dyrektorów jako osoby pełniące obowiązki (i unikania w ten sposób konkursów). Dopiero w ostatnim okresie funkcjonowania tej ustawy poprawił się nadzór i uległa ograniczeniu liczba nieprawidłowości (Paradowska, „Polityka” 24.03.2007).

Ambitne plany profesjonalizacji służby cywilnej rządu Jerzego Buzka, przede wszystkim stworzenia liczącej 15 000 grupy urzędników mianowanych w ramach 116 000 korpusu służby cywilnej, okazały się nie do zrealizowania już w początkowym okresie wdrażania ustawy. Zakładano, że kategoria urzędników mianowanych będzie liczyć kilka tysięcy osób; miało to zagwarantować odpowiednio dużą liczbę potencjalnych kandydatów na każde wyższe stanowisko - około dziesięciu na jedno stanowisko (1700 wyższych pozycji) (Burnetko 2002, s. 35).

Tabela 3

Postępowanie kwalifikacyjne i mianowania w służbie cywilnej w latach 2000–2011

Lata	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Kandydaci przystępujący do postępowania kwalifikacyjnego	458	324	374	633	1406	4176	3456	718	897	1059	2494	1348
Limity mianowań	2800	500	400	450	600	1500	3000	3000	1000	1000	1000	1000
Osoby uzyskujące mianowanie po zdaniu egzaminu kwalifikacyjnego	04	18	29	95	52	1,440	1,784	59	597	530	951	32
Absolwenci KSAP	261 ³²	58	62	52	48	58	61	60	56	59	45	8

Źródło: opracowanie własne.

Bardzo wolne tempo mianowań związane było z małą liczbą kandydatów chcących wziąć udział w procedurach kwalifikacyjnych. Jednym z głównym ograniczeń była tu znajomość języka obcego (w Sprawozdaniu Szefa Służby Cywilnej z 1999 r. 5% pracowników urzędów administracji rządowej stwierdziło, że ma odpowiednie zaświadczenia potwierdzające

³² W związku z faktem, że zgodnie z przepisami ustawy z 1998 r. absolwenci KSAP byli zwolnieni z postępowania kwalifikacyjnego, w 2000 r. mianowanie uzyskało 261 absolwentów, w tym 208 osób, które ukończyły szkołę w poprzednich latach.

znajomość języka obcego, a tylko kolejne 5% zadeklarowało możliwość jego uzyskania). Poza absolwentami KSAP w pierwszych trzech latach (2000, 2001 i 2002) liczba kandydatów, którzy przystąpili do postępowania kwalifikacyjnego i uzyskali mianowanie, kształtowała się lekko powyżej 200 (tabela 3). Liczba mianowań znacząco odbiegała od planów rządu zakładających średnio 2500 mianowań przez kolejne trzy lata³³.

Stopniowo zainteresowanie udziałem w postępowaniu kwalifikacyjnym zwiększyło się, choć wystąpiło także okresowo mniejsze zainteresowanie tymi procedurami za rządów Leszka Millera i Prawa i Sprawiedliwości w latach 2005-2007. Natomiast w okresie rządów Marka Belki i Donalda Tuska, po 2009 r., wystąpiło zjawisko odwrotne - liczba kandydatów przystępujących do postępowania kwalifikacyjnego przekraczała limity mianowań (szczegóły: tabela 3).

Ustawa z 1998 r. funkcjonowała przez siedem lat - była to najdłuższej obowiązująca ustawa o służbie cywilnej. Stopniowo zaczęła wzrastać liczba urzędników mianowanych - zwiększało się poczucie stabilności w administracji. Po pięciu latach okresu przejściowego od drugiej połowy 2004 r. wyższe stanowiska w administracji miały być zarezerwowane wyłącznie dla urzędników. Przyczynić się to miało znacząco do ograniczenia ich polityzacji.

Równocześnie trzeba zauważyć, że rozwój służby cywilnej w tym okresie ulegał spowolnieniu lub przyspieszeniu w zależności od poparcia lub jego braku udzielanego przez trzech kolejnych premierów. W momencie kiedy odchodził Jerzy Buzek, liczba mianowanych urzędników wynosiła 825 (pierwsze postępowanie kwalifikacyjne przeprowadzono w 2000 r.). Liczba konkursów na wyższe stanowiska była również niewielka; w 1999 r. ogłoszono ich tylko 8, a w następnym roku już 123. W 1999 r. nie zakończono żadnej procedury konkursowej, a w kolejnym tylko 21 wyższych stanowisk na 1700 obsadzono w drodze konkursu (Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej za rok 2005, załącznik 14 Konkursy na wyższe stanowiska w służbie cywilnej 2006, s. 12). Równocześnie rząd Jerzego Buzka może być krytykowany za nominacje dwóch osób na stanowiska kierownicze z pominięciem procedur konkursowych - dyrektora generalnego w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej (Grażyna Kacprowicz) i w Komitecie Badań Naukowych (Zdzisław Stachura) (Potkaj, „Tygodnik Powszechny”, 6.01.2002; Burnetko 2002, s. 34-35). Stwierdzić jednak można, że pomimo stosunkowo małych osiągnięć w rozwoju służby cywilnej (co związane było ściśle z faktem, że był to początkowy okres jej wdrażania) działania tego rządu

³³ W roku 2000 mianowanie miało uzyskać 2800 osób, w roku 2001 - 2200, a w roku 2002 - 2500.

były ambitne i szeroko zakrojone. Zmierzały do stworzenia profesjonalnej i apolitycznej służby cywilnej.

Tabela 4

**Liczba procedur konkursowych na wyższe stanowiska administracji
w latach 1999–2005**

	Rok						
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Liczba konkursów zarejestrowanych	83	15	46	16	71	38	283
Liczba konkursów ogłoszonych w BSC	8	23	91	43	26	28	367
Liczba konkursów zakończonych	-	64	53	01	85	08	282
Liczba obsadzonych stanowisk	-	21	21	4	75	54	114

Źródło: Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej za rok 2005, załącznik 14 Konkursy na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, 2006, s. 12.

Natomiast pod rządami jego następcy Leszka Millera stosunek do służby cywilnej zmienił się na zdecydowanie negatywny. Oficjalnie premier deklarował konieczność tworzenia korpusu służby cywilnej. Nie zdestabilizował sytuacji poprzez wprowadzenie nowej ustawy jak jego poprzednik (i podobnie jak jego następcy premierzy Kazimierz Marcinkiewicz i Donald Tusk). Jednak w grudniu 2001 r. wprowadzono poprawkę - artykuł 144a, która spowodowała polityzację wyższych stanowisk w administracji. Umożliwiła ona omijanie procedur konkursowych i polityczne nominacje dyrektorów w charakterze osób pełniących obowiązki³⁴. Pod koniec 2003 r. pozostało 15 z 30 dyrektorów generalnych urzędów centralnych, a w ministerstwach 5 z 15 dyrektorów, którzy objęli stanowiska w okresie rządów Jerzego Buzka³⁵. Zmiany na tych stanowiskach przyczyniały się do kolejnych zmian kadrowych na niższych szczeblach.

Skalę tego zjawiska odzwierciedlają dane: w tym okresie około 50% dyrektorów to były osoby pełniące obowiązki. (Przykładowo w grudniu 2001 r., dwa miesiące po objęciu stanowiska premiera, dyrektorów p.o. było 500, a w drugiej połowie 2002 r. liczba wzrosła już do 660 na 1400

³⁴ Art. 144a stwierdzał: „W okresie do dnia 31 grudnia 2002 r., jeżeli jest to uzasadnione potrzebami urzędu, Szef Służby Cywilnej na wniosek dyrektora generalnego urzędu może w każdym czasie obsadzić wolne stanowiska, o których mowa w art. 41 ust. 1 pkt 2, przez osoby nie będące członkami korpusu służby cywilnej”.

³⁵ Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o służbie cywilnej i realizacji zadań za rok 2003 - część główna, 2004, s. 4.

stanowisk (Burnetko 2002, s. 56; Majcherkiewicz 2009, s. 78-100)). Najwyższa Izba Kontroli po zbadaniu organizacji i funkcjonowania służby cywilnej (w okresie od 1 stycznia 2000 r. do 30 czerwca 2004 r.) oficjalnie określiła, że za rządów Leszka Millera stała się ona systemem łupów³⁶. W dniu 13 grudnia 2002 r., po roku obowiązywania art. 144a, Trybunał Konstytucyjny uznał go za niezgodny z konstytucją. W wyroku podkreślono, że wyższe stanowiska powinny być obsadzane w drodze konkursu, co zagwarantuje ich profesjonalność, bezstronność i neutralność polityczną.

Służba cywilna została osłabiona także przez wprowadzone w tym czasie zmiany organizacyjne; związane były one ze zmianami liczby departamentów lub wydziałów, którym towarzyszyły zmiany kadrowe na wyższych stanowiskach administracyjnych. Równocześnie niektóre jednostki przekształcono w „państwowe jednostki budżetowe”, co umożliwiło zatrudnienie nie na podstawie ustawy o służbie cywilnej, tylko umowy o pracę. Zmiany te dotyczyły przede wszystkim utworzonego w 2002 r. Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Środków Biobójczych oraz Rządowego Centrum Legislacji. Na koniec warto zaznaczyć, że w 2002 r. absolwenci KSAP mieli trudności w znalezieniu pracy odpowiedniej do ich kwalifikacji (sytuacja poprawiła się w kolejnym roku).

Pozytywnym okresem dla rozwoju służby cywilnej były rządy premiera Marka Belki. W swoim exposé premier zadeklarował, że służba cywilna będzie priorytetem działań jego rządu. W sferze politycznej Marek Belka starał się ograniczyć system łupów, powołując także osoby związane z opozycją. Symboliczny był wybór Andrzeja Ananicza na szefa Agencji Wywiadu. W okresie tym znacząco też wzrosła liczba kandydatów przystępujących do egzaminu kwalifikacyjnego (tabela 3). Zwiększyła się też liczba konkursów na wyższe stanowiska, choć nadal występowały nieprawidłowości. Między innymi dotyczyły one przygotowywanych w ramach procedur konkursowych opisów kwalifikacji wymaganych na określonych stanowiskach, które często faworyzowały konkretnych kandydatów (Henzler, „Polityka”, 22.01.2005; Majcherkiewicz 2008, s. 148-152). W maju 2005 r. poprawka do ustawy o służbie cywilnej zwiększyła liczbę stanowisk, na których miały obowiązywać procedury konkursowe; dotyczyć miały one także ponad trzydziestu szefów agencji centralnych. Przygotowywano również bardziej radykalne projekty, ale nowa ustawa o służbie cywilnej utknęła w konsultacjach ministerialnych. Zamierzano w niej m.in. wzmocnić pozycję dyrektorów generalnych (Paradowska, „Polityka”, 24.03. 2007).

³⁶ Czesława Rudzka-Lorentz, dyrektor Departamentu Administracji Publicznej NIK, stwierdziła: „Nabór na niższe stanowiska, a także obsadzanie stanowisk kierowniczych w drodze konkursu odbywa się na zasadzie systemu łupów” (Raport NIK: Służba cywilna do poprawki, „Gazeta Wyborcza”, 14.04.2005).

2.4. Rozmycie granicy pomiędzy polityką i administracją (państwowy zasób kadrowy) i zagrożenie powrotem do systemu nomenklatury (2005–2007)

W okresie rządów Prawa i Sprawiedliwości (2005–2007) zasadniczej zmianie uległy stosunki polityczno-administracyjne. Dotychczasowe wyższe stanowiska w administracji włączone zostały do państwowego zasobu kadrowego i stały się systemem łupów. Równocześnie korpus służby cywilnej ograniczony został do niższych stanowisk w administracji rządowej (Ustawa o służbie cywilnej z 24 sierpnia 2006 r. i uchwalona tego samego dnia Ustawa o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych). Opisując zmiany wprowadzone w tym czasie, trzeba rozpocząć od podkreślenia braku stabilności w sferze politycznej. Prawo i Sprawiedliwość rządziło tylko przez dwa lata, kadencja parlamentu została skrócona, w związku z brakiem możliwości stworzenia rządu większościowego. W okresie tych dwóch lat doszło też do zmiany na stanowisku premiera, rząd Kazimierza Marcinkiewicza istniał tylko przez osiem miesięcy (a Jarosława Kaczyńskiego pozostałe szesnaście miesięcy). Równocześnie w okresie tym dwukrotnie utworzono krótkotrwałe koalicje większościowe.

Decyzja stworzenia koalicji z LPR i Samoobroną miała poważny wpływ na stan kadr rządowych (stanowiska ministrów i wiceministrów). Symboliczne było mianowanie Andrzeja Leppera wicepremierem i ministrem rolnictwa. Podobnie jak prezes partii ministrowie reprezentujący Samoobronę mieli tylko wykształcenie średnie i nie pracowali wcześniej w administracji. Ich kwalifikacje można skonstrastować z tymi, jakie wymagano na wyższych stanowiskach w administracji (uzyskanie mianowania przez urzędnika poprzedzone było między innymi wymogiem posiadania wyższego wykształcenia i znajomości języka obcego). Powoływaniu polityków z Samoobrony towarzyszyły rozległe zmiany kadrowe w administracji, przykładowo w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej kierowanym przez Annę Kalatę. Intensywność tych zmian oddaje fakt, że w okresie tym pięć osób kolejno pełniło funkcję dyrektora generalnego (Winnicka, „Polityka”, 28.07.2007). Często tworzone też dodatkowe pozycje kierownicze, głównie zastępców, aby rozszerzyć system łupów, między innymi pozycje wicedyrektorów w terenowych oddziałach Kas Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS) (Kącki, „Gazeta Wyborcza”, 19.04.2007).

W przypadku partnerów koalicyjnych PiS: Samoobrony i LPR, przy powoływaniu reprezentujących ich ministrów decydowały kryteria polityczne. Zaplecze kadrowe tych partii było ubogie. Wśród wiceministrów z LPR dominowali ludzie dwudziestoletni. Dwudziestoośmioletni Rafał Wiechecki, minister gospodarki morskiej, został najmłodszym ministrem w powojennej

historii Polski (Korzycki, „Polityka”, 9.12.2006). Żaden z ministrów będących przedstawicielem tej partii nie miał we wcześniejszej pracy zawodowej do czynienia z problematyką ministerstwa, którym kierował. Natomiast w przypadku ministrów z Samoobrony Bogusław Pytlik (2008, s. 162–163) nie znajduje innego uzasadnienia powierzenia im tych stanowisk jak polityczne. Odróżniało to partnerów koalicyjnych od ministrów z PiS, wśród których znaleźli się profesjonaliści – twórcy ekspertyz na potrzeby m.in. Sejmu, Rady Ministrów, jak również Komisji Europejskiej i Banku Światowego.

Jednak najbardziej charakterystyczną cechą kształtującą stosunki polityczno-administracyjne tego okresu była nieufność do służby cywilnej wśród przywódców Prawa i Sprawiedliwości. Znalazło to odzwierciedlenie we wprowadzonych przez nich reformach. Na przykład w trakcie debaty parlamentarnej przedstawiciel tej partii Marek Kuchciński stwierdził oficjalnie: *Państwu nie potrzebna jest służba cywilna, potrzebna jest polityczna nomenklatura* (Paradowska, „Polityka”, 24.06.2006). Natomiast wicepremier i minister spraw wewnętrznych i administracji Ludwik Dorn na zjeździe warszawskiego PiS negatywnie ocenił profesjonalizm służby cywilnej, odwołując się do awansów z okresu rządów Leszka Millera i twierdził: *Jej symbolem może być zomowiec prowadzący bardzo rozległe życie towarzyskie* (Dziobkowska, Stec, „Gazeta Wyborcza”, 13.03.2006).

Zmiany kadrowe, jakie miały wówczas miejsce, uznać można za najbardziej radykalne w całym okresie po 1989 r. Podkreślić należy, że rozciągnęły się one także na gospodarkę, media i firmy państwowe. Do tej pory system łupów nie dotyczył pewnych stanowisk, gdzie dominowały kryteria merytoryczne, jak między innymi prezesa NBP, ale w okresie rządów PiS uległo to zmianie. Jednak priorytetem tych rządów „rewolucjonistów” były aparat sprawiedliwości i służby specjalne (Paradowska, „Polityka”, 24.03.2007; Pytlakowski, „Polityka”, 12.11.2005).

Na kształt służby cywilnej w okresie rządów PiS wpływ miały dwie ustawy – w dniu 24 sierpnia 2006 r. przyjęto Ustawę o służbie cywilnej oraz Ustawę o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych. Przyjęcie tych ustaw oznaczało zerwanie z dotychczasowym podejściem do roli i zakresu stanowisk, jakie obejmował korpus służby cywilnej. Mirosław Stec, przewodniczący Rady Służby Cywilnej, nazwał tę reformę i stworzenie państwowego zasobu kadrowego *całkowitą likwidacją służby cywilnej w naszym państwie, a nie tylko jej modelu przewidzianego w aktualnej ustawie* (Stec, „Tygodnik Powszechny”, 9.05.2006), gdyż projekt ten kierowany był czystym interesem politycznym, *powrotem do PRL-owskiego mianowania politycznego i zaprzeczeniem idei służby cywilnej* (Kowalewska, „Gazeta Wyborcza”, 2.01.2006).

Państwowy zasób kadrowy (PZK) objął między innymi dyrektorów generalnych urzędów; dyrektorów departamentów w ministerstwach i urzędach centralnych, urzędach wojewódzkich, państwowych jednostkach organizacyjnych, ale także kierowników centralnych urzędów administracji rządowej i ich zastępców; prezesów agencji państwowych i ich zastępców - według dyrektora generalnego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Jakuba Skiby obejmował około 3000 stanowisk (Góra, „Gazeta Prawna”, 20.09.2006). Według założeń reformy premier i ministrowie obsadzali stanowiska z listy kandydatów znajdujących się w państwowym zasobie kadrowym.

Tabela 5

Statystyka egzaminów do państwowego zasobu kadrowego (2007-2009)

Lp.	Data egzaminu	Liczba osób, które zostały dopuszczone do egzaminu	Liczba osób, które przystąpiły do egzaminu	Liczba osób, które zdały egzamin	Zdawalność (%)
1.	26.03.2007	89	89	54	60,67
2.	14.05.2007	100	89	47	52,81
3.	13.10.2007	86	84	56	66,67
4.	3.12.2007	29	25	11	44,00
5.	4.02.2008	63	61	31	50,82
6.	10.03.2008	60	55	36	65,45
7.	12.05.2008	32	29	20	68,97
8.	28.07.2008	23	21	9	42,86
9.	13.10.2008	17	16	10	62,50
10.	1.12.2008	17	16	14	87,50
11.	26.01.2009	8	7	5	71,43
12.	23.02.2009	14	12	6	50,00
Ogółem		538	504	299	59,33

Źródło: dane Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Do egzaminu do państwowego zasobu kadrowego organizowanego przez KSAP przystąpić mogły osoby, które: 1) miały tytuł zawodowy magistra lub równorzędny; 2) były żołnierzami rezerwy lub nie podlegały powszechnemu obowiązkowi obrony; 3) miały polskie obywatelstwo; 4) posiadały co najmniej pięcioletni staż pracy (w maju 2007 wymóg ten zmniejszono do trzech lat); 5) znały co najmniej jeden język obcy spośród języków roboczych Unii Europejskiej oraz 6) cieszyły się nieposzlakową opinią; nie były karane. Początkowo egzamin miał być ważny przez pięć lat, po niecałym roku rozszerzono go do dziesięciu lat.

Ta radykalna zmiana podejścia do budowania służby cywilnej w momencie jej wdrażania okazała się mieć o wiele bardziej ograniczony

zakres. Zasób własnych kadr był o wiele mniejszy, niż zakładano w momencie wprowadzania reformy – brakowało kandydatów chętnych do zdawania egzaminu do PZK (tabela 5). Wprowadzenie kilku terminów w ciągu roku nie przyczyniło się do zwiększenia liczby kandydatów³⁷. Po dwóch latach tylko 504 osoby przystąpiły do egzaminu, a zdało niecałe 300.

Państwowy zasób kadrowy oprócz osób, które zdały egzamin do PZK, tworzyli też 1) urzędnicy służby cywilnej (w pierwotnej wersji wymagany był co najmniej pięcioletni staż pracy), 2) osoby, które wygrały konkurs na wysokie stanowisko państwowe oraz 3) osoby mianowane przez prezydenta pełnomocnymi przedstawicielami Rzeczypospolitej Polskiej w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych. W związku z trudnościami pozyskiwania kandydatów po roku funkcjonowania PZK poszerzono go o osoby posiadające stopień naukowy doktora (około 120 000 osób). Poszerzenie PZK o tę piątą kategorię, niezależnie od tego, jakiej dziedziny naukowej dotyczył stopień naukowy doktora, był krytykowany przez ekspertów (m.in. prof. Józefina Hryniewicz, dyrektor KSAP, [w:] Góra, „Gazeta Prawna”, 2.06.2007).

Zmiany wprowadzone w tym okresie miały wpływ na zmniejszenie liczby chętnych do uczestniczenia w postępowaniu kwalifikacyjnym w służbie cywilnej. W 2005 r. liczba kandydatów przekroczyła 4000, jednak w 2007 r. zmniejszyła się do 700 (tabela 3). Zarazem zaostrzono wymagania stawiane kandydatom biorącym udział w postępowaniu kwalifikacyjnym w służbie cywilnej, co spowodowało, że egzamin do państwowego zasobu kadrowego był łatwiejszy niż ten egzamin, mimo że służba cywilna w tym okresie obejmowała tylko niższe stanowiska w administracji (Góra, „Gazeta Prawna”, 3.08.2007)³⁸.

³⁷ W tym kontekście warto przypomnieć, że terminy dla pracowników administracji starających się o mianowanie były o wiele mniej dogodne – postępowanie kwalifikacyjne przeprowadzono tylko raz w roku.

³⁸ Ustawa z 2006 r. zaostrzyła też wymagania dotyczące postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej, aby zdać egzamin, nie wystarczyło zdobyć łącznie 120 na 200 punktów. Konieczne było uzyskanie co najmniej 60% punktów z każdej z trzech części: sprawdzianu wiedzy, umiejętności oraz predyspozycji kierowniczych. Spowodowało to, że tylko 159 osób zdało egzamin w 2007 r. – 22%, podczas gdy rok wcześniej ta proporcja wyniosła 76%. Natomiast aby zdać egzamin do państwowego zasobu kadrowego, wystarczyło uzyskać co najmniej 33% punktów z każdego z trzech testów: predyspozycji kierowniczych, języka obcego oraz umiejętności, a także zdobyć co najmniej 60% punktów łącznie z wszystkich trzech części (Góra, „Gazeta Prawna”, 2.06.2007).

Tabela 6

Statystyki dotyczące państwowego zasobu kadrowego

	W ujęciu liczbowym	W ujęciu procentowym
Liczba osób należących do PZK	129452	100,000
w tym:		
urzędnicy służby cywilnej (art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o PZK)	6158	4,757
w tym absolwenci KSAP	661	0,511
osoby, które złożyły z wynikiem pozytywnym egzamin do PZK (art. 6 ust. 1 pkt 2)	299	0,231
osoby, które wygrały konkurs na wysokie stanowisko państwowe (art. 6 ust. 1 pkt 3), jedna z osób, które zostały wyłonione w drodze konkursu na prezesa PKN, już wcześniej była w PZK (weszła do PZK na podstawie przepisów przejściowych)	1	0,001
osoby mianowane przez Prezydenta RP pełnomocnymi przedstawicielami RP w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych (art. 6 ust. 1 pkt 4)	36	0,028
osoby posiadające stopień naukowy doktora (art. 6 ust. 1 pkt 5) - wielkość przybliżona; na podstawie serwisu internetowego Nauka Polska	121000	93,471
osoby wymienione w art. 15a Ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej, których ostatnim stanowiskiem służbowym zajmowanym w czasie pełnienia zawodowej służby wojskowej było stanowisko związane z kierowaniem departamentem lub komórką równorzędną w MON, a także ich zastępcy (art. 6 ust. 1 pkt 5)	b.d.	b.d.
osoby, które w dniu wejścia w życie ustawy zajmowały wysokie stanowiska państwowe, oraz osoby, którym powierzono pełnienie obowiązków na tych stanowiskach, a także osoby, które pozostawały w tym dniu na urlopie bezpłatnym udzielonym w służbie cywilnej lub służbie zagranicznej i zajmowały kierownicze stanowiska państwowe (art. 80 ust. 1 i 2) z wyłączeniem urzędników służby cywilnej	1946	1,503
osoby zajmujące w dniu wejścia w życie ustawy wysokie stanowisko państwowe w Centrum Doradztwa Rolniczego, posiadające co najmniej pięcioletni staż pracy, a także osoby, którym powierzono pełnienie obowiązków na tym stanowisku	1	0,001
osoby zajmujące w dniu 31 grudnia 2008 r. stanowisko Głównego Inspektora Inspekcji Handlowej, jego zastępcy oraz dyrektora biura, jego zastępcy i kierownika laboratorium kontrolno-analitycznego w GIiH	11	0,008
Liczba osób wpisanych do ewidencji osób należących do PZK	7839	100,00
w tym:		
osoby, które weszły do PZK na podst. art. 80 ust. 1 i 2	5096	65,01
w tym urzędnicy służby cywilnej:	3149	40,17
osoby, które weszły do PZK z tytułu bycia urzędnikiem służby cywilnej (art. 6 ust.1 pkt 1)	1698	21,66
osoby, które złożyły z wynikiem pozytywnym egzamin do PZK (art. 6 ust. 1 pkt 2)	191	2,44
w tym urzędnicy służby cywilnej:	1	0,01
osoby, które wygrały konkurs na wysokie stanowisko państwowe (art. 6 ust. 1 pkt 3)	0	0,00

	W ujęciu liczbowym	W ujęciu procentowym
osoby mianowane przez Prezydenta RP pełnomocnymi przedstawicielami RP w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych (art. 6 ust. 1 pkt 4)	2	0,03
osoby, które weszły do PZK jako posiadające stopień naukowy doktora (art. 6 ust. 1 pkt 5)	837	10,68
osoby wymienione w art. 15a Ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej, których ostatnim stanowiskiem służbowym zajmowanym w czasie pełnienia zawodowej służby wojskowej było stanowisko związane z kierowaniem departamentem lub komórką równorzędną w MON, a także ich zastępcy (art. 6 ust. 1 pkt 5)	3	0,04
osoby, które w dniu wejścia w życie ustawy zajmowały wysokie stanowiska państwowe, oraz osoby, którym powierzono pełnienie obowiązków na tych stanowiskach, a także osoby, które pozostawały w tym dniu na urlopie bezpłatnym udzielonym w służbie cywilnej lub służbie zagranicznej i zajmowały kierownicze stanowiska państwowe (art. 80) z wyłączeniem urzędników służby cywilnej i osób, które weszły do PZK ze względu na posiadany stopień naukowy doktora	1946	24,82
osoby zajmujące w dniu wejścia w życie ustawy wysokie stanowisko państwowe w Centrum Doradztwa Rolniczego, posiadające co najmniej pięcioletni staż pracy, a także osoby, którym powierzono pełnienie obowiązków na tym stanowisku (art. 5 Ustawy z dnia 11 maja 2007 r. o zmianie Ustawy o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw)	1	0,01
osoby zajmujące w dniu 31 grudnia 2008 r. stanowisko Głównego Inspektora Inspekcji Handlowej, jego zastępcy oraz dyrektora biura, jego zastępcy i kierownika laboratorium kontrolno-analitycznego w GIiH	11	0,14

Źródło: dane Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Stan na 20 marca 2009 r.

Podsumowując, prawdopodobnie gdyby ten „eksperyment” trwał dłużej, mógłby mieć bardzo negatywne skutki. Jednak przedterminowe wybory parlamentarne spowodowane narastającą niestabilnością polityczną przerwały jego wdrażanie. Innym ważnym czynnikiem, który trzeba zauważyć, była mała popularność zaproponowanej przez polityków PiS „propozycji”. Przynależność do PZK nie była atrakcyjna dla potencjalnych kandydatów - mała liczba przystępujących do egzaminu i wpisanych do ewidencji mimo spełniania kryteriów. Spowodowało to, że najważniejszą kategorią wśród członków PZK byli urzędnicy służby cywilnej.

2.5. Ustawa z 2008 r. - częściowy powrót w stosunkach polityczno-administracyjnych i służbie cywilnej do rozwiązań z lat dziewięćdziesiątych

Rządy Donalda Tuska - pierwszy, który powstał w połowie listopada 2007 r., jak i drugi zaprzysiężony cztery lata później - funkcjonują w warunkach odmiennych od tych, jakie były na początku transformacji. Od swoich poprzedników rządy te odróżniają się nie tylko stabilnością, ale i przewidywalną trwałością. Pierwszy z nich utrzymał się jako gabinet więk-

szościowy przez całą czteroletnią kadencję Sejmu. Okres ten przetrwała też koalicja rządowa PO-PSL (pierwszy taki przypadek po 1989 r.). Koalicja ta została odtworzona po wyborach parlamentarnych jesienią 2011 r. Do pierwszego poważnego konfliktu koalicyjnego doszło po pięciu latach, w marcu 2012 r., spór dotyczył odmiennych wizji reformy systemu emerytalnego. Choć zaistniała groźba rozpadu koalicji, wydaje się, że przetrwa ona jednak całą kolejną kadencję. Pozycja premiera jest również silna³⁹, Donald Tusk jest drugim szefem rządu rządzącym przez całe cztery lata i pierwszym premierem wybranym ponownie po kolejnych wyborach parlamentarnych. Do wzrostu spójności polityki rządowej przyczynia się również fakt, że obydwaj liderzy koalicji PO-PSL od 2007 r. są członkami rządu.

21 listopada 2008 r. uchwalono nową ustawę, w zasadniczych zrebach powrócono w niej do podziału na sferę polityczną i administracyjną, jaka została ukształtowana w połowie lat dziewięćdziesiątych. Przywrócono stanowiska dyrektora generalnego w takich instytucjach, jak: ministerstwa, urzędy centralne oraz urzędy wojewódzkie⁴⁰. Zlikwidowany został państwowy zasób kadrowy.

Istotna zmiana polityki kadrowej dotyczy stosunku do wyższych stanowisk w administracji. Zgodnie z ustawą z 1998 r. miały one być zarezerwowane dla urzędników, czyli osób, które wcześniej przeszły postępowanie kwalifikacyjne i uzyskały mianowanie⁴¹. W obecnej ustawie natomiast ich obejmowanie poszerzone zostało o wszystkich pracowników sektora finansów publicznych. Jednak, jak wskazują przedstawione poniżej dane dotyczące małej liczby osób zajmujących wyższe stanowiska wyłonionych na skutek procedur naboru, możliwość ta jest stosunkowo rzadko wykorzystywana. Konkursowa procedura obejmowania wyższych stanowisk została zmodyfikowana i określana jest obecnie jako nabór. Zgodnie z nią wyłanianych jest dwóch najlepszych kandydatów przedstawionych do wyboru przełożonemu⁴². Wyższe stanowiska mogą obejmować osoby spełnia-

³⁹ Pozycja polityczna premiera pozostaje stosunkowo silna, choć na jej osłabienie może mieć wpływ duży spadek notowań sondażowych rządu od początku 2012 r. W lutym zwolennicy premiera i jego rządu stanowili odpowiednio 37% i 32% badanych (Roguska, CBOS 2012). Interpretując te dane, trzeba jednak pamiętać o tendencji do silnego spadku notowań poparcia również dla wcześniejszych rządów, które nasilały się wraz z dłuższym okresem ich trwania.

⁴⁰ Szczegółowo reformy służby cywilnej przedstawione są w artykule Majcherkiewicz (2010, s. 49-73).

⁴¹ W Sprawozdaniu Szefa Służby za rok 2010 rok w punkcie 2.5. *Nabór i obsada wyższych stanowisk w służbie cywilnej* brak jest danych dotyczących tego, jaki odsetek wśród nich stanowią urzędnicy mianowani, co wskazuje, że ustawę z 2008 r. można uznać tylko za częściową sanację rozwiązań zawartych w ustawie z 1998 r.

⁴² W przypadku naboru na stanowisko dyrektora generalnego urzędu odpowiednio Szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, właściwemu ministrowi, przewodniczącemu komite-

jące takie wymagania, jak: 1) posiadają tytuł zawodowy magistra; 2) posiadają kompetencje kierownicze; 3) posiadają co najmniej sześcioletni 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; 4) posiadają 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 kierującego departamentem lub komórką równorzędną oraz 5) nie byli karani zakazem zajmowania stanowisk kierowniczych.

Wymiana kadr po wprowadzeniu nowej ustawy była stosunkowo wolna, 31 grudnia 2010 r. prawie 50% wyższych stanowisk w służbie cywilnej (767 z 1682) obsadzone było w drodze przeniesienia osób zajmujących wcześniej wysokie stanowiska państwowe w tym samym urzędzie. Drugim ze względu na częstotliwość (prawie 20%) sposobem obsady wyższych stanowisk był awans wewnętrzny (ten sposób obsady stanowisk zgodnie z ustawą możliwy jest tylko w przypadku zastępców kierujących komórkami - ok. 35% tych stanowisk). Udział przeprowadzonych procedur naboru był stosunkowo niewielki i dotyczył 272 stanowisk (17%). Czwartym, najrzadszym sposobem objęcia wyższych stanowisk, było ponowne objęcie go poprzez potwierdzenie kwalifikacji w procedurze naboru (6%). Na koniec warto zaznaczyć, że wakaty dotyczyły 113 stanowisk oraz że średni czas trwania wakatu wynosił ponad cztery miesiące (Sprawozdanie Szefa Służby 2011, s. 19-21).

W 2010 r. minęło dwadzieścia lat od utworzenia Krajowej Szkoły Administracji Publicznej i można byłoby przypuszczać, że jest to wystarczająco długi okres, aby sprzyjać uznaniu jej roli w przygotowaniu profesjonalnych kadr wyższych urzędników państwowych. Od 2011 r. nabór do KSAP został jednak ograniczony do 30-35 osób. Liczba studentów została zmniejszona o połowę w porównaniu z dotychczasową, która kształtowała się od początku lat dziewięćdziesiątych na poziomie 50-60 osób.

Choć uzasadnione oszczędnościami budżetowymi⁴³, rozwojowi służby cywilnej nie sprzyja również zmniejszanie limitu mianowań. W roku

tu wchodzącego w skład Rady Ministrów, kierownikowi urzędu centralnego organu administracji rządowej albo wojewodzie. Natomiast w przypadku osoby kierującej departamentem lub komórką równorzędną dyrektorowi generalnemu urzędowi.

⁴³ Nie kwestionując potrzeby istnienia gabinetów politycznych, wydaje się jednak, że w przypadku sfery politycznej zakładano o wiele mniejsze oszczędności budżetowe. W lutym 2012 r. prasa szeroko rozpisywała się o rozbudowanych gabinetach politycznych, wskazując zarazem na młody wiek zatrudnionych tam doradców (co sugeruje ich małe doświadczenie zawodowe) oraz ich wysokie zarobki (np. Grochal i Szacki, „Gazeta Wyborcza”, 13.02.2012).

2010 limit ten utrzymano na poziomie 1000 osób, jednak w 2011 r. zmniejszono go o połowę (500 osób), pomimo że już w 2010 r. nie wszyscy, którzy zdali egzamin, uzyskali mianowanie (nie otrzymało go prawie 1500 osób). Wśród 123 651 pracowników służby cywilnej 31 grudnia 2010 r. liczba urzędników mianowanych wynosiła 6919 (5,6% korpusu) (Sprawozdanie Szefa Służby 2011, s. 5-7).

Opisując stosunek rządu Donalda Tuska do administracji, trzeba też wspomnieć o uchwalonej w grudniu 2010 r. ustawie o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych, która zakładała jego redukcję o 10%, nie wyłączając ze zwolnień urzędników mianowanych. Sama ustawa była niekonsekwentna, zawierała wiele wyjątków, wyłączających spod jej przepisów pewne instytucje i grupy pracowników⁴⁴.

Analizując ustawę z 2008 r., trzeba docenić sanację stosunków polityczno-administracyjnych ukształtowanych w latach dziewięćdziesiątych, jednak w przypadku budowy profesjonalnej służby cywilnej jej osiągnięcia są raczej ograniczone. Stabilność polityczna powinna sprzyjać rozwojowi służby cywilnej, ale jej nie gwarantuje. Równie ważne jest zaufanie i uznanie przez polityków urzędników jako współpracowników posiadających określoną wiedzę ekspercką. Premier Donald Tusk, wymieniając dokonania swojego rządu, równocześnie *przyznał, że największą jego porażką jest walka z biurokracją. Miała się zmniejszyć, a rośnie, i to niezależnie od intencji rządu, od podejmowania prób jej ograniczenia* (Paradowska, „Polityka”, 6.04.2011).

Również poniższy cytat z oficjalnego czasopisma służby cywilnej, „Przeglądu Służby Cywilnej”, wskazuje na problemy w komunikowaniu jako przyczynę utrzymywania się braku zaufania polityków do administracji: *Obecne działania polityków sprawiają wrażenie, że traktują oni administrację jako jedną z podstawowych sił utrudniających realizację ich planów politycznych. Brak zrozumienia przez polityków roli, jaką odgrywa administracja we współczesnym świecie, jest wynikiem problemów w komunikowaniu się zarówno wewnątrz administracji, jak i w komunikacji administracji z politykami, a także z zastołymi użytkownikami usług świadczonych przez administrację* (Marchlewski (2009), „Przegląd Służby Cywilnej” nr 2, s. 33).

⁴⁴ 7 stycznia 2011 r. prezydent Bronisław Komorowski odesłał ustawę do Trybunału Konstytucyjnego. 14 czerwca 2011 r. Trybunał (sygn. Kp.1/11) uznał ustawę za niekonstytucyjną w odniesieniu do urzędników mianowanych. Uznał zarazem, że zapis ten jest związany nierozdzielnie z całą ustawą, w związku z czym stwierdzono, że nie może ona wejść w życie.

Tabela 7

Kadencje parlamentu, rządu, stosunki polityczno-administracyjne 1989–2010

Kadencje parlamentarne	Rządy	Liczba ministrow	Status rządu	Liczba partii koalicyjnych	Partie koalicyjne	Stosunki polityczno-administracyjne	Ustawa o służbie cywilnej
1989–1991	Czesław Kiszczak (2.08 – 17.08.1989)	1	misja powołania rządu zakończona niepowodzeniem	-	-		
	Tadeusz Mazowiecki (OKP) (12.09. 1989 – 14.12.1990)	15	ponadpartijny	-	-	brak reformy służby cywilnej i przepisów określających podział na stanowiska polityczne i administracyjne	brak
1991–1993	Jan Krzysztof Bielecki (KLD) (12.01.1991 – 5.12.1991)	11	ponadpartijny	5	-		
	Jan Olszewski (PC) (23.12.1991 – 5.06.1992)	5	mniejszościowy	4	PC, ZChN, PChD, PL		
	Waldemar Pawlak (PSL) (5.06.1992 – 1.07.1992)	1	misja powołania rządu zakończona niepowodzeniem	-	-		
	Hanna Suchocka (UD) (11.07.1992 – 28.05.1993) Administracja tymczasowa (caretaker) (28.05.1993 – 15.10.1993)	15	mniejszościowy	7	UD, ZChN, PL, KLD, PChD, SLCh, PPG		
1993–1995	Waldemar Pawlak (PSL) (26.10.1993 – 1.03.1995)	16	większościowy	2	PSL, SLD		Ustawa o służbie cywilnej 5.06. 1996
	Józef Oleksy (SLD) (4.03.1995 – 26.01.1996)	11	większościowy	2	SLD, PSL	wprowadzenie systemu tępów i pierwsza reforma służby cywilnej	Wyznaczenie Szefa Służby Cywilnej 24.12.1996
	Włodzimierz Cimoszewicz (SLD) (2.02.1996 – 31.10.1997)	21	większościowy	2	SLD, PSL		pierwsze postępowanie kwalifikacyjne 10.10.1997

1997- -2001	Jerzy Buzek (AWS) (31.10.1997 - 6.06.2000) Jerzy Buzek (AWS) (7.06.2000 - 19.10.2001)	31	większościowy	2	AWS, UW		Ustawa o służbie cywilnej 18.12.1998 weszła w życie 1.07.1999
2001- -2005	Leszek Miller (SLD) (19.10.2001 - 3.03.2003)	16	większościowy	3	SLD, UP, PSL	osycyrowanie pomiedzy presją na profesjonalizację a polityczną administracji	Artykuł 144a (18.12.2001- 12.12.2002)
	Leszek Miller (SLD) (4.03.2003 - 4.05.2004) Marek Belka (SLD) (5.05.2004 - 14.05.2004)	14	mniejszościowy	2	SLD, UP,		
2005- -2011	Marek Belka (SLD) (24.06.2004 - 31.10.2005)	1	nie uzyskał w Sejmie wotum zaufania	-	-		
	Marek Belka (SLD) (24.06.2004 - 31.10.2005)	16	mniejszościowy	2	SLD, UP,		
2005- -2007	Kazimierz Marcinkiewicz (PiS) (31.10.2005 - 5.05.2006)	6	mniejszościowy	1	PiS		Ustawa o służbie cywilnej] 24.08.2006
	Kazimierz Marcinkiewicz (PiS) (5.05.2006 - 10.07.2006)	2	większościowy	3	PiS, Samo- obrona, LPR	rozmycie granicy pomiedzy polityką i administracją	Ustawa o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych 24.08.2006
	Jarosław Kaczyński (PiS) (14.07.2006 - 5.08.2007)	13	większościowy	3	PiS, Samo- obrona, LPR		
	Jarosław Kaczyński (PiS) (5.08.2007 - 16.11.2007)	4	mniejszościowy	1	PiS		
2007- -2011	Donald Tusk (PO) (16.11.2007 - 18.11.2011)	48 ¹	większościowy	2	PO, PSL	nowy rozdział i prze- definiowanie stosun- ków poln.-adminn.	Ustawa o służbie cywilnej] 23.12.2008 weszła w życie 24.03.2009
2011 - ...	Donald Tusk (PO) (18.11.2011 - ...)						

Źródło: Jednaka, 2004, s. 271 i 296; Mięgiński, Wojasik, Mazur, 2006, s. 215-216; Zubeł, 2005, s. 86; Szczerbiak, 2001.

Wykaz skrótów: AWS: Akcja Wyborcza Solidarność; KLD: Kongres Liberalno-Demokratyczny; LPR: Liga Polskich Rodzin; OKP: Obywatelski Klub Parlamentarny; PC: Porozumienie Centrum; PL: „Porozumienie Ludowe”; PiS: Prawo i Sprawiedliwość; PChD: Partia Chrześcijańskich Demokratów; PO: Platforma Obywatelska; PPG: Polski Program Gospodarczy; PSL: Polskie Stronnictwo Ludowe; SD: Stronnictwo Demokratyczne; SLD: Sojusz Lewicy Demokratycznej; SLCh: Stronnictwo Ludowo-Chrześcijańskie; UD: Unia Demokratyczna; UP: Unia Pracy; UW: Unia Wolności; ZChN: Zjednoczenie Chrześcijańsko-Narodowe; ZSL: Zjednoczone Stronnictwo Ludowe.

¹ Stan na koniec 2011 r.

Zakończenie

Po upadku socjalizmu realnego tworzenie profesjonalnej służby cywilnej rozpoczęło się stosunkowo późno - kwestia ta nie była postrzegana jako priorytet. Zarazem uznać można, że w miarę dynamiczny i stabilny rozwój służby cywilnej wymaga osiągnięcia kompromisu pomiędzy sferą polityczną a administracyjną, pokonania występującej szczególnie na początku transformacji tendencji do naruszania przez polityków jej autonomii.

Wyodrębnić można pięć głównych faz w stosunkach polityczno-administracyjnych. W początkowych latach transformacji, 1989-1993, podział na sferę polityczną i administracyjną nie był jeszcze wyraźnie zarysowany. Próby stworzenia służby cywilnej okazały się nieskuteczne w związku brakiem wystarczającego poparcia parlamentarnego oraz brakiem stabilności władzy wykonawczej (dotyczyło to przede wszystkim krótkiego okresu trwania poszczególnych rządów).

Drugi okres, 1993-1997: wprowadzono wtedy system łupów - rozległe zmiany kadrowe towarzyszyły każdej zmianie rządów. Funkcjonowały wówczas rządy większościowe, co umożliwiło wprowadzenie w 1996 r. ustawy o służbie cywilnej. Jednak reforma ta okazała się krótkotrwała, odrzucono ją po kolejnych wyborach parlamentarnych.

Trzecia faza, 1997-2005: najważniejszym wydarzeniem, które miało wówczas miejsce, było wprowadzenie nowej ustawy o służbie cywilnej w grudniu 1998 r. Ustawa ta miała największy wpływ na tworzenie służby cywilnej. Obowiązując przez ponad siedem lat, stworzyła względnie trwałe ramy jej rozwoju pomimo takich niekorzystnych czynników, jak: bardzo wolne tempo jej wdrażania w pierwszych latach i szeroka skala polityzacji administracji (dyrektorzy pełniący obowiązki) w okresie rządu Leszka Millera. Całościowa ocena funkcjonowania tej ustawy jest dość pozytywna, stopniowo zwiększyła się liczba kandydatów przystępujących do postępowania kwalifikacyjnego. Zakładała też, że po pięcioletnim okresie przejściowym wyższe stanowiska w administracji będą mogli obejmować tylko urzędnicy, co miało sprzyjać dalszej jej profesjonalizacji.

Lata 2005-2007 powinny być wyodrębnione ze względu na radykalizm wprowadzonych zmian, wzorowanych na systemie socjalistycznej nomenklatury. Służba cywilna obejmować miała tylko niższe stanowiska w administracji. Powyżej nich rozciągał się państwowy zasób kadrowy, co oznaczało rozmycie granicy pomiędzy sferą polityczną i administracyjną.

Ostatni etap rozpoczął się po utworzeniu rządu Donalda Tuska i wprowadzeniu ustawy o służbie cywilnej w 2008 r. Przyjęte uregulowania prawne w znaczącym stopniu nawiązują do stosunków polityczno-adminis-

tracyjnych z połowy lat dziewięćdziesiątych. Jednakże osłabiona została pozycja urzędników mianowanych, zarazem stworzono możliwości obejmowania stanowisk kierowniczych w administracji osobom pracującym do tej pory w sektorze finansów publicznych.

Można uznać, że w Polsce (ale i w innych krajach postkomunistycznych) postęp w reformowaniu służby cywilnej poprzedzony został reformami politycznymi. Przez dwadzieścia lat pokonano trzy główne przeszkody dla sprawnego funkcjonowania systemu politycznego; fragmentaryzację partii politycznych, częste zmiany rządów i stosunkowo małą spójność polityki rządowej oraz ograniczony profesjonalizm polityków. Na początku 2012 r., kiedy powstawał ten tekst, stwierdzić można, że obecnie polski system partyjny jest względnie stabilny i efektywny. Zmiany te powinny mieć pozytywny wpływ na rozwój służby cywilnej. Możliwości stworzone przez reformę polskiego systemu partyjnego wykorzystane zostały jednak tylko częściowo, co wydaje się też w dużym stopniu związane z brakiem docenienia wartości profesjonalnej i apolitycznej służby cywilnej. Prawdopodobnie jej rozwój w najbliższych latach będzie miał charakter ewolucyjny, często nadal spowalniany świadomymi działaniami polityków. W związku z tym zbudowanie w pełni wykwalifikowanego, skutecznego i apolitycznego korpusu służby cywilnej będzie wymagało co najmniej kilku kolejnych lat. Równie ważna będzie stabilność systemu prawnego, co powinno przyczynić się do zwiększenia stabilności służby cywilnej i uczynić ją bardziej odporną na próby jej polityzacji w przyszłości.

**IN SEARCH OF RECOGNITION AND COMPROMISE: CIVIL SERVICE REFORMS
AND THE EVOLUTION OF POLISH POLITICO-ADMINISTRATIVE RELATIONS
(1989–2011)**

Key words:

transformation, politico-administrative relations, political system, civil service, personnel policy

Summary

The paper investigates the evolution of politico-administrative relations in the last two decades and their impact on civil service development. Three main arguments are raised. First, it is assumed that post-communist politics has played a critical role in reaching compromise in the area of politico-administrative relations, with politicians gradually resigning from direct control over administration, overcoming the communist legacy of the *nomenklatura* system. In this process of defining politico-administrative relations five main phases are recognised: 1. The absence of civil service reform and regulations in the division between political and administrative positions (1989–1993); 2. The introduction of a spoils system and the initial reform of the civil service (1993–1997); 3. Tensions between professionalisation and politicisation of administration, including the critical impact of the civil service reform of 1998 (1997–2005); 4. The blurring of politico-administrative divisions (State Personnel Reserve) (2005–2007); 5. The Civil Service Act of 2008 – continuation of civil service search of recognition. Second, despite serious drawbacks, the evolution of Polish politics in the last two decades has resulted in a gradual increase in its effectiveness and stability. During the period under investigation, the negative impact on administration had instability in the political sphere, the three main challenges being: fragmentation of the party system, frequent changes and low cohesiveness of Cabinets, and the limited professionalism of politicians. Third, it can be argued that the maturation of the political system should have a positive effect regarding the prospects of further development of the civil service corps.

Bibliografia

- Alberski R. (2009), *Wpływ systemu wyborczego na proces zmiany systemu partyjnego w Polsce w latach 1991-2007*, [w:] *Transformacja systemowa w Polsce 1989-2009: próba bilansu*, red. R. Glajcar, W. Wojtasik, Sosnowiec-Katowice.
- Bereś W., Skoczylas J. (1991), *Generał Kiszczak... mówi prawie wszystko*, Warszawa.
- Burnetko K. (2002), *Służba Cywilna w III RP: punkty krytyczne*. Raport sfinansowany ze środków Fundacji im. Stefana Batorego, www.batory.org.pl/ftp/program/przeciw-korupcji/publikacje/sluzba_cywilna.pdf [dostęp: 31.05.2010].
- Chmaj M. (2006), *Rząd Tadeusza Mazowieckiego*, [w:] *Rządy koalicyjne w III RP*, red. M. Chmaj, M. Żmigrodzki, Lublin.
- Chorażewska A. (2008), *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa.
- Czaputowicz J. (2004/2005), *Służba cywilna w Polsce - między polityzacją a profesjonalizacją*, „Służba Cywilna” nr 9.
- Dudek A. (2007), *Historia polityczna Polski 1989-2005*, Kraków.
- Dziobkowska D., Stec M., *Wicepremier Ludwik Dorn wytacza wojnę urzędnikom*, „Gazeta Wyborcza”, 13.03.2006.
- Erlich S. (1991), *Nomenklatura - przykład Polski (Próba analizy normatywno-porównawczej)*, „Państwo i Prawo” nr 12.
- Frydrykiewicz F., Reszka P., *Wojewoda zawód niepewny*, „Rzeczpospolita”, 16.07.1996.
- Gebethner S. (1993), *Sejm rozczłonkowany: wytwór ordynacji wyborczej czy polaryzacji na polskiej scenie politycznej*, [w:] *Polska scena polityczna a wybory*, red. S. Gebethner, J. Raciborski, Warszawa.
- Ginwont-Jankowicz Maria, *Urzędnik jak trawa*, rozm. przepr. W. Bereś, K. Burnetko, „Tygodnik Powszechny” 4.04.2000, nr 14.
- Góra J., *Tylko 159 osób zdało egzamin na urzędnika mianowanego*, „Gazeta Prawna”, 3.08.2007.
- Góra J., *Tytuł naukowy przepustką do naukowej kariery*, „Gazeta Prawna” 2.06.2007.
- Góra J., *Urzędnicy w służbie państwa czy partii politycznych*, „Gazeta Prawna”, 20.09.2006.
- Góra-Ojczyk J., *Etat w urzędzie tylko z politycznym poparciem*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 24.03.2010, www.gazetaprawna.pl/ [dostęp: 31.05.2010 r.].
- Góra-Ojczyk J., *Urzędnicy omijają przepisy o wolnym naborze*, „Dziennik „Gazeta Prawna”, 26.01.2010.
- Grabowska M. (2006), *Partie polityczne w Polsce po 1989 roku*, [w:] *Współczesne społeczeństwo polskie: dynamika zmian*, red. J. Wasilewski, Warszawa.
- Graochal R., Szacki W., *Przytulisko polityczne*, „Gazeta Wyborcza”, 13.02.2012.

- Henzler M., *Družba cywilna*, „Polityka” 22.01.2005, <http://archiwum.polityka.pl/art/druzba-cywilna,397573.html> [dostęp: 31.05. 2010 r.].
- Izdebski H. (2001), *Historia administracji*, Warszawa.
- Izdebski H., Kulesza M. (2004), *Administracja publiczna, zagadnienia ogólne*, Warszawa.
- Janda K., Barry T., Ginsberg B. (1997), *The Challenge of Democracy*, Boston.
- Jednaka W. (2004), *Gabinety kolacyjne w III RP*, Wrocław.
- Kącki M., Kamiński S., *Samoobrona mnoży dyrektorów*, „Gazeta Wyborcza”, 19.04.2007.
- Koral J., *Śnieżna kula wojewódzka*, „Gazeta Wyborcza”, 14.02.1994.
- Korzycki R., *Mieć ministra w CV*, „Polityka” 9.12.2006, <http://archiwum.polityka-pl/art/miec-ministra-wcv,362963.html> [dostęp: 31.05. 2010 r.].
- Kowalewska J., *PiS majstruje przy ustawie o służbie cywilnej*, „Gazeta Wyborcza”, 2.01.2006.
- Kulesza M., Barbasiewicz A. (1999), *Administracja na rzecz rządzenia. Funkcje i organizacja gabinetów politycznych w Polsce i niektórych krajów Europy*, Warszawa.
- Leszczyńska K. (2005), *Rządy Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1989–2001. Skład, organizacja i tryb funkcjonowania*, Toruń.
- Mair P., Biezen van I. (2001), *Party membership in twenty European democracies, 1980–2000*, „Party Politics” nr 1.
- Majcherkiewicz T. (2005), *Politico-Administrative Relations in Poland under Coalition Governments in the Period 1989–2002*, [w:] *Coalitions of the Unwilling? Politicians and Civil Servants in Coalition Governments*, red. G. Peters, T. Verheijen, L. Vass, Bratislava.
- Majcherkiewicz T. (2008), *Continuity and Discontinuity Polish Civil Service Reforms and the Post-communist Legacy*, [w:] *Handbook of Administrative Reform: An International Perspective*, red. J. Killian, N. Eklund, Taylor and Francis.
- Majcherkiewicz T. (2009), *Between the Pool of Spoils and shallow Professionalism: Recruitment, Composition and Functioning of the Political Cabinets of Prime Ministers and Ministers in Poland 1997–2006*, [w:] *Politico-Administrative Relations at the Center. Actors Structures and Processes supporting the Core Executive*, red. B. Connaughton, G. Sootla, G. Peters, Bratislava.
- Majcherkiewicz T. (2009), *Evolution of politico-administrative roles of Prime Ministerial support structure in Poland (1989–2007)*, [w:] *Politico-Administrative Relations at the Center. Actors Structures and Processes supporting the Core Executive*, red. B. Connaughton, G. Sootla, G. Peters, Bratislava.
- Majcherkiewicz T. (2009), *Nomenklatura czy służba cywilna. Stosunki polityczno-administracyjne w okresie rządów Leszka Millera*, [w:] *Krakowskie spotkania socjologiczne*, red. G. Bryda, W. Pawnik, Kraków.

- Majcherkiewicz T. (2010), *Continuity and Discontinuity Polish Civil Service Reforms and the Post-communist Legacy*, [w:] *State and Administration in a Changing World, selected Papers from the 17th NISPAcee Annual Conference*, red. J. Nemec, B.G. Peters, Bratislava.
- Majcherkiewicz T. (2012), *Kim jesteśmy? Kim są polscy ministrowie? Analiza politologiczno-socjologiczna na przykładzie nominacji i karier ministrów spraw zagranicznych w latach 1989–2010*, [w:] *Kim jestem? Kim jesteśmy? Antropologiczne i socjologiczne konteksty współczesnej tożsamości*, red. M. Boruta, D. Czakon, Kraków.
- Marchlewski W. (2009), *Strategia Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej. Obszary interwencji strategicznej*, „Przegląd Służby Cywilnej” nr 2.
- Migalski M., Wojtasik W., Mazur M. (2006), *Polski system partyjny*, Warszawa.
- Mojak R. (2007), *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin.
- Nunberg B., Barbone L. (1998), *Breaking Administrative Deadlock in Poland: Internal Obstacles and External Incentives*, [w:] *The state after Communism, Administrative Transition in Central and Eastern Europe*, *The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank*, red. B. Nunberg, Washington.
- Pańków I. (1994), *Dysonans poznawczy polityków okresu transformacji*, [w:] *Konsolidacja elit politycznych 1991–1993*, red. J. Wasilewski, Warszawa.
- Paradowska J., *Prawo Skrzyпка*, „Polityka”, 24.03.2007, <http://archiwum.polityka.pl/art/prawo-skrzyпка,361576.html> [dostęp: 31.05. 2010 r.].
- Paradowska J., *Urzędnik, urzędas, zakata*, „Polityka”, 6.04.2011.
- Paradowska J., *Zagłada niechcianego korpusu*, „Polityka”, 24.06.2006, <http://archiwum.polityka.pl/art/zagłada-niechcianego-korpusu,371617.html> [dostęp: 31.05. 2010 r.].
- Podolak M. (1998), *Rząd Jana Krzysztofa Bieleckiego*, [w:] *Gabinety koalicyjne w Polsce w latach 1989–1996*, red. M. Chmaj, M. Żmigrodzki, Lublin.
- Potkaj T., *Polityczni i cywile*, „Tygodnik Powszechny”, 6.01.2002.
- Pytlakowski P., *Prawo miotły*, „Polityka”, 12.11.2005, <http://archiwum.polityka.pl/art/prawo-miotły,381861.html> [dostęp: 31.05. 2010 r.].
- Pytlik B. (2008), *Polityczne kryteria doboru urzędników w rządowej administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*, red. J. Osiński, Warszawa.
- Raciborski J. (2003), *Polityka polska. Szkice*, Warszawa.
- Raport NIK: Służba cywilna do poprawki*, „Gazeta Wyborcza”, 14.04.2005.
- Raport z przeprowadzonej analizy i oceny tworzenia służby cywilnej*, „Biuletyn Służby Cywilnej” 1998, nr 4.
- Roguska B., *Dalszy spadek notowań rządu*, CBOS, BS/25/2012, www.cbos.pl/spis-kom.pol/2012/k_025_12.pdf.

- Rokita J. (1998), *Batalia o rząd*, [w:] *O naprawę III Rzeczypospolitej*, red. A. Felicki, Kraków.
- Rydlewski G. (2000), *Rządzenie koalicyjne w Polsce (Bilans doświadczeń lat dziewięćdziesiątych)*, Warszawa.
- Rydlewski G. (2001), *Służba cywilna w Polsce*, Warszawa.
- Rydlewski G. (2002), *Rządowy system decyzyjny w Polsce. Studium politologiczne okresu transformacji*, Warszawa.
- Rząd przyjął plan mianowań urzędników w służbie cywilnej, „Gazeta Prawna”, 5.05.2011, http://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/510944,rzad_przyjal_plan_mianowan_urzednikow_w_sluzbie_cywilnej.html [dostęp: 10.05.2011 r.].
- Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o służbie cywilnej i realizacji zadań za rok 1999 - część główna, 2000.
- Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o służbie cywilnej i realizacji zadań za rok 2003 - część główna, 2004.
- Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2010 r., 2011.
- Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej za rok 2005, http://usc.gov.pl/usc/index.jsp?place=Menu06&news_cat_id=224&layout=1 [dostęp: 2.01.2006 r.].
- Stec M., *Kaleki korpus*, „Tygodnik Powszechny”, 9.05.2006.
- Subotić M., *Zamieszanie w służbie cywilnej*, „Rzeczpospolita”, 22.02.1997.
- Szczerbiak A. (2001), *Poles Together? The Emergence and Development of Political Parties in Post-Communist Poland*, Budapeszt.
- Wesołowski W. (2000), *Partie: Nieustanne kłopoty*, Warszawa.
- Wesołowski W. (2004), *Warstwa polityków: Ewolucja bez postępu*, „Studia Socjologiczne” nr 3.
- Winnicka E., *Ministerstwo Pani Ani*, „Polityka”, 28.07.2007, <http://archiwum.polityka.pl/art/ministerstwo-pani-ani,360125.html> [dostęp: 31.05. 2010 r.].
- Wojtasik W. (2006), *Gabinety koalicyjne w Polsce w latach 1989–2005*, [w:] M. Migalski, W. Wojtasik, M. Mazur, *Polski system partyjny*, Warszawa.
- Zubek R. (2005), *Complying with Transposition Commitments in Poland: Collective Dilemmas, Core Executive and Legislative Outcomes*, „West European Politics” nr 28 (3).
- Zubek R., Stecker Ch., Goetz K. (2009), *Efficient Parliaments: How Parties and Rules Shape Legislative Predictability* Warsaw: *Sprawne państwo*, Program Ernst and Young Martin Lodge, [http://webapp01.ey.com.pl/EYP/WEB/eycom-download.nsf/resources/Efficient_parliament.pdf/\\$FILE/Efficient_Parliaments.pdf](http://webapp01.ey.com.pl/EYP/WEB/eycom-download.nsf/resources/Efficient_parliament.pdf/$FILE/Efficient_Parliaments.pdf) [dostęp: 11.02. 2011 r.].

Akty prawne

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

Ustawa z 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej (Dz.U. 1997, nr 89, poz. 402).

Ustawa z 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów (Dz.U. nr 82, poz. 929).

Ustawa z 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U. 1999, nr 49, poz. 483; zm.: nr 70, poz. 778, i nr 100, poz. 1255).

Ustawa z 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz.U. nr 170, poz. 1218).

Ustawa z 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych (Dz.U. nr 170, poz. 1217).

Ustawa z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. nr 227, poz. 1505).

Ustawa z 6 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych. (tj. Dz.U. 2001, nr 86, poz. 953).

Andrzej Pakuła*

Wymogi kwalifikacyjne i rozwój w służbie cywilnej. Stan prawny w świetle wskazań wiedzy o zarządzaniu zasobami ludzkimi¹

SŁOWA KLUCZOWE:

służba cywilna, kompetencje, opis stanowiska pracy, profil cech osobowych, rozwój w służbie cywilnej

STRESZCZENIE

Jednym z istotniejszych obszarów kadrowych administracji publicznej jest niewątpliwie korpus służby cywilnej. Nie budzi, jak sądzę, dyskusji, że jakością zasobu ludzkiego tego korpusu to znaczący czynnik determinujący prakseologicznie rozumianą sprawność funkcjonowania administracji rządowej. Warto, a wręcz, jak sądzę, należy postawić pytanie, na ile obowiązujące regulacje prawne, w szczególności odnoszące się do wymagań kwalifikacyjnych oraz rozwoju w służbie cywilnej, uwzględniają postulaty wiedzy o zarządzaniu zasobami ludzkimi (choćby w takich kwestiach, jak: pojęcie i rodzaje kwalifikacji, ocenianie, doskonalenie zawodowe), na ile gwarantują właściwą jakość zasobu ludzkiego, a w konsekwencji właściwą jakość funkcjonowania administracji rządowej.

* Dr Andrzej Pakuła - Uniwersytet Wrocławski, Instytut Nauk Administracyjnych - Zakład Nauki Administracji.

¹ Stan prawny na 2010 r.

Wstęp

W myśl art. 153 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.², w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej, którego zwierzchnikiem jest Prezes Rady Ministrów. Ta norma konstytucyjna znajduje swoje rozwinięcie w przepisach Ustawy z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej³ (dalej ustawa).

Ustawa, w art. 2 ust. 1, określa, że korpus służby cywilnej tworzą pracownicy zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych w następujących urzędach:

- ♦ Kancelarii Prezesa Rady Ministrów;
- ♦ urzędach ministrów (tj. ministerstwach) i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów oraz urzędach centralnych organów administracji rządowej;
- ♦ urzędach wojewódzkich oraz innych urzędach stanowiących aparat pomocniczy terenowych organów administracji rządowej podległych ministrom lub centralnym organom administracji rządowej;
- ♦ komendach, inspektoratach i innych jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespołowych służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej;
- ♦ Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych;
- ♦ Biurze Nasiennictwa Leśnego.

Status członków korpusu służby cywilnej posiadają także powiatowi i graniczni lekarze weterynarii oraz ich zastępcy (art. 2 ustawy), odrębne natomiast przepisy regulują prawa i obowiązki członków korpusu służby zagranicznej oraz zasady organizacji i funkcjonowania tej służby (art. 2 ust. 4 ustawy). Ponadto ustawa stwarza możliwość zajmowania stanowisk urzędniczych w wyżej wskazanych urzędach również osobom oddelegowanym na podstawie odrębnych przepisów do wykonywania zadań poza jednostką organizacyjną, w której są zatrudnione (art. 2 ust. 3 ustawy), co, jak sądzę, nie oznacza, że osoby te stają się niejako automatycznie członkami korpusu służby cywilnej.

² Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm. i ze sprost.

³ Dz.U. nr 227, poz. 1505 z późn. zm.

Stosownie do treści art. 3 ustawy w skład korpusu służby cywilnej wchodzi dwie grupy zatrudnionych, mianowicie:

- 1) pracownicy służby cywilnej, zatrudnieni na podstawie umowy o pracę zgodnie z zasadami określonymi w ustawie;
- 2) urzędnicy służby cywilnej, zatrudnieni na podstawie mianowania zgodnie z zasadami określonymi w ustawie.

Bez wątplenia kwestię zasadniczą z punktu widzenia konstytucyjnie określonej roli i celu służby cywilnej stanowią wymogi stawiane kandydatom. Ustawa, w art. 4, stanowi, że w służbie tej może być zatrudniona osoba, która:

- ♦ jest obywatelem polskim;
- ♦ korzysta z pełni praw publicznych;
- ♦ nie była skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe;
- ♦ posiada kwalifikacje wymagane na dane stanowisko pracy;
- ♦ cieszy się nieposzlakowaną opinią.

Wypada wszakże zaznaczyć, że wymóg posiadania obywatelstwa polskiego nie jest bezwzględny. W myśl bowiem regulacji zawartej w art. 5 ustawy, dyrektor generalny urzędu, upowszechniając informacje o wolnych stanowiskach pracy, wskazuje, za zgodą Szefa Służby Cywilnej, stanowiska, o które, poza obywatelami polskimi, mogą ubiegać się obywatele Unii Europejskiej oraz obywatele innych państw, którym na podstawie umów międzynarodowych lub przepisów prawa wspólnotowego przysługuje prawo podjęcia zatrudnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Osoba nieposiadająca obywatelstwa polskiego może jednakże zostać zatrudniona na stanowisku, na którym praca nie polega na bezpośrednim lub pośrednim udziale w wykonywaniu władzy publicznej i funkcji mających na celu ochronę generalnych interesów państwa, jeżeli posiada przy tym znajomość języka polskiego potwierdzoną dokumentem określonym w stosownym rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów.

Rozwinięcie tych ustawowych wymogów, które bez wątplenia można określić jako uniwersalistyczne, zawiera Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 9 grudnia 2009 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej⁴. W załączniku nr 1 do rozporządzenia

⁴ Dz.U. nr 211, poz. 1630 z późn. zm. (dalej: rozporządzenie).

wskazane zostały poszczególne stanowiska urzędnicze z uwzględnieniem ich charakteru (podział na zwykłe i wyższe) oraz usytuowania organizacyjnego, tak w aspekcie terytorialnym, jak i podległości służbowej. Stanowiskom tym przyporządkowane zostały pożądane kwalifikacje zawodowe, przy czym daje się zauważyć zróżnicowany sposób określenia owych kwalifikacji, a mianowicie:

- ◆ odesłanie do odrębnych przepisów;
- ◆ wskazanie wyłącznie poziomu wymaganego wykształcenia;
- ◆ wskazanie poziomu i kierunku wykształcenia;
- ◆ wskazanie poziomu i kierunku wykształcenia oraz dodatkowych specjalistycznych kwalifikacji lub stosownego okresu praktyki w danym obszarze merytorycznym.

Nie jest trudno skonstatować, że rozporządzenie formułuje wymagania odnoszące się do jednego tylko rodzaju kwalifikacji, czy też kompetencji wyróżnianych we współczesnej wiedzy z zarządzania zasobami ludzkimi, mianowicie kompetencji twardych.

W literaturze z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi wskazuje się, że *kompetencje twarde to te, które są bezpośrednio związane z danym zawodem; są to pewnego rodzaju techniczne umiejętności i wiedza zawodowa (...). Kompetencje twarde można sprowadzić do trzech kategorii:*

- 1) *wiedza,*
- 2) *umiejętności techniczne i*
- 3) *doświadczenie* (Polczyk 2007, s. 10).

Od tego typu kompetencji odróżniane są kompetencje miękkie, które *można traktować jako związane z umiejętnościami radzenia sobie z innymi ludźmi, z przeciwnościami losu oraz własnymi słabościami. (...) Kompetencje miękkie są znacznie trudniejsze do zdefiniowania. Obejmują one wszystkie te właściwości pracownika, które dotyczą, najogólniej mówiąc, jego stosunków z innymi ludźmi, umiejętności radzenia sobie z własnymi emocjami, motywacji do pracy, odpowiedzialności, kreatywności i innych tego typu właściwości. Nie zastąpią one w żaden sposób kompetencji twardych, ale stanowią ich niezbędne we współczesnym świecie pracy uzupełnienie* (Polczyk 2007, s. 10). Przykładowymi kompetencjami miękkimi są: asertywność, przedsiębiorczość, radzenie sobie ze stresem, zdolność współpracy, kierowanie zespołem (Polczyk 2007, s. 12).

Można, jak się wydaje, jako swoiste résumé dotyczące kompetencji i kwalifikacji przyjąć stanowisko Aleksego Poczowskiego - kompetencje należy rozumieć jako *pojęcie szersze od kwalifikacji, obejmujące swoim zakresem*

ogół trwałych właściwości człowieka, tworzących związek przyczynowo-skutkowy z osiąganymi przez niego wysokimi i/lub ponadprzeciętnymi efektami pracy, które mają swój mierzalny wymiar (Pocztowski 2007, s. 117). Opierając się na poglądach L.M. Spencera Jr. i S.M. Spencera, wyróżnia pięć rodzajów (poziomów) owych właściwości człowieka, składających się na kompetencje, a mianowicie:

- 1) motyw,
- 2) cechy,
- 3) postawy i wartości,
- 4) wiedzę,
- 5) umiejętności.

Kompetencje można ponadto podzielić m.in. na *trzy dość typowe grupy*:

- ♦ *kompetencje związane z procesem myślenia (rozumowania), np. analizowanie, uczenie się;*
- ♦ *kompetencje związane z procesem odczuwania, np. wywieranie wpływu, umiejętności interpersonalne;*
- ♦ *kompetencje związane z procesem działania, np. planowanie, organizowanie, dążenie do osiągnięć (Pocztowski 2007, s. 119).*

Nie jest trudno skonstatować, że te ustalenia wiedzy z zakresu zarządzania zasobami nie znalazły właściwego odzwierciedlenia w stosownych przepisach tej samej ustawy, jak i rozporządzenia, aczkolwiek pewne symptomy nawiązania do tychże ustaleń można jednak zauważyć.

Stosownie do treści art. 28 ust. 1 i 2 ustawy, dyrektor generalny urzędu, bądź we wskazanych w ustawie przypadkach osoba sprawująca jego funkcje, ma obowiązek upowszechniać informacje o wolnych stanowiskach pracy przez umieszczenie ogłoszenia o naborze w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie urzędu, w Biuletynie Informacji Publicznej urzędu oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Ogłoszenie to powinno zawierać:

- ♦ nazwę i adres urzędu;
- ♦ określenie stanowiska pracy;
- ♦ wymagania związane ze stanowiskiem pracy zgodnie z opisem danego stanowiska, ze wskazaniem, które z nich są niezbędne, a które dodatkowe;
- ♦ zakres zadań wykonywanych na stanowisku pracy;

- ♦ wskazanie wymaganych dokumentów;
- ♦ termin i miejsce składania dokumentów.

Zwraca uwagę zastosowanie określenia „wymagania związane ze stanowiskiem”. Powstaje pytanie, czy jest to synonim kwalifikacji zawodowych, czy też kompetencji twardych, a być może kompetencji w ogóle, tj. zarówno twardych, jak i miękkich? Sądzę, że należy to określenie ujmować zgodnie z rozumieniem kompetencji w ogóle, w znaczeniu zaproponowanym przez wspomnianego wyżej Aleksego Pocztowskiego. Ustawa nie wskazuje przy tym także wprost podmiotu uprawnionego do ustalania owych wymagań. Należy jednakże przyjąć, że podmiotem tym jest dyrektor generalny urzędu bądź osoba sprawująca jego funkcje. W myśl art. 25 ust. 4 ustawy, dyrektor generalny urzędu m.in. dokonuje czynności z zakresu prawa pracy wobec osób zatrudnionych w urzędzie oraz realizuje politykę personalną, w szczególności przez:

- ♦ przygotowanie programu zarządzania zasobami ludzkimi w urzędzie;
- ♦ dokonywanie czynności wynikających z nawiązania i trwania stosunku pracy z członkami korpusu służby cywilnej oraz czynności związanych z ustaniem stosunku pracy;
- ♦ organizowanie naboru na wolne stanowiska urzędnicze, w tym na wyższe stanowiska w służbie cywilnej;
- ♦ dysponowanie funduszem nagród, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej;
- ♦ administrowanie środkami zakładowego funduszu świadczeń socjalnych w urzędzie.

Nie ulega wątpliwości, że w ramach organizowania naboru mieści się określanie wymagań związanych ze stanowiskiem i sporządzanie opisów stanowisk pracy. Nie rozstrzyga to jednak kwestii treści owych wymagań. Należy przy tym przyjąć, biorąc pod uwagę, że administracja rządowa zbudowana jest według zasad ustrojowych i organizacyjnych centralistycznego modelu administracji publicznej, że swoboda poszczególnych dyrektorów generalnych w ustalaniu wymagań i treści opisów stanowisk pracy jest ograniczona. Istotna rola przypada w tym względzie Prezesowi Rady Ministrów i Szefowi Służby Cywilnej.

Pierwszy z wymienionych organów został zobowiązany, treścią art. 84 ust. 2 ustawy, do określenia, w drodze zarządzenia, zasad dokonywania opisów i wartościowania stanowisk pracy w służbie cywilnej. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że *opis stanowiska jest nieodzowną czynność-*

cią w procesie pozyskiwania pracowników. Poprzedza uruchomienie procesu rekrutacji (Ścibiorek 2010, s. 73). Przyjmuje się, że najważniejszymi elementami treściowymi tego opisu są:

- ♦ określenie stanowiska pracy,
- ♦ ogólna charakterystyka wykonywanej pracy (cel wykonywanej pracy),
- ♦ zależności służbowe,
- ♦ zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności,
- ♦ warunki pracy,
- ♦ relacja do innych stanowisk pracy,
- ♦ uwagi dodatkowe (Pocztowski 2007, s. 114; Sajkiewicz 1999, s. 118-119; Ścibiorek 2010, s. 73-74).

Wskazane postulaty wiedzy o zarządzaniu zasobami ludzkimi znalazły w zasadzie odzwierciedlenie we wzorze opisu stanowiska pracy stanowiącym załącznik nr 1 do Zarządzenia nr 81 Prezesa Rady Ministrów z 1 sierpnia 2007 r. w sprawie zasad dokonywania opisów i wartościowania stanowisk pracy w służbie cywilnej⁵. Opis jest sporządzany dla każdego stanowiska urzędniczego w służbie cywilnej i zawiera dane identyfikujące stanowisko pracy, jego usytuowanie organizacyjne, cel istnienia, główne zadania, dodatkowe upoważnienia (wszystkie formalne uprawnienia, jakie są związane z pracą wykonywaną na danym stanowisku), stopień złożoności pracy i wymaganej kreatywności, kontakty zewnętrzne, stopień samodzielności i inicjatywy, warunki pracy, wymagane kompetencje oraz wymagane doświadczenie zawodowe. Projekt opisu jest przedkładany przez osobę bezpośrednio nadzorującą dane stanowisko pracy do zatwierdzenia osobie wykonującej w urzędzie czynności z zakresu prawa pracy lub osobie przez nią upoważnionej. Bez wątplenia opis stanowiska pracy powinien być powiązany z wartościowaniem stanowiska pracy (stosowne wzory zawierają załączniki nr 2 i 3 wspomnianego zarządzenia Prezesa Rady Ministrów), aczkolwiek treść przywołanego zarządzenia zdaje się sugerować, że elementy te mogą być traktowane niezależnie. Byłoby to jednak nielogiczne, szczególnie w odniesieniu do wymaganych kompetencji. W opisie stanowiska pracy, w części 11 zatytułowanej „Wymagane kompetencje”, należy wskazać z podziałem na niezbędne i dodatkowe: wykształcenie, przeszkolenie, szczególne uprawnienia, poziom znajomości języków obcych oraz inne kompetencje, wiedzę lub umiejętności. Wartościowanie stanowiska pracy, jeśli chodzi o kompetencje, ujmuje natomiast jako kryteria szczegółowe wy-

⁵ M.P. nr 48, poz. 566 z późn. zm.

kształcenie (z dodatkowym odnośnie do znajomości języków obcych), doświadczenie zawodowe i umiejętności interpersonalne. Te ostatnie niewątpliwie mieszczą się w kategorii inne w opisie stanowiska pracy. Ponadto wartościowanie stanowiska pracy obejmuje takie kwestie, jak: charakter stanowiska pracy (w tym rolę stanowiska pracy w organizacji, złożoność zadań i kreatywność, horyzont czasowy planowania, warunki pracy) oraz odpowiedzialność (w tym za realizację zadań przez współpracowników lub podległy personel i wpływ stanowiska pracy na decyzje), a zatem pokrywa się treściowo z zakresem opisu stanowiska pracy. Za istotniejszy, jak się wydaje, mankament uznać wypada nieuwzględnienie w omawianej regulacji prawnej innego z instrumentów współczesnego zarządzania zasobami ludzkimi, jakim jest profil cech osobowych. Nie jest trudno skonstatować, że opis stanowiska pracy, jak i wartościowanie stanowiska pracy wyraźnie preferują, w związku z wymogami, tradycyjnie rozumiane kwalifikacje, ujmowane współcześnie jako kompetencje twarde. Jedynie w wartościowaniu stanowiska pracy wskazuje się na uwzględnienie jednej z kompetencji miękkich, mianowicie umiejętności interpersonalnych. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że *pierwszym warunkiem efektywnego doboru kadr jest sporządzenie szczegółowej charakterystyki zawodowej i osobowościowej poszukiwanego pracownika* (Sajkiewicz 1999, s. 148). Najbardziej operacyjnym narzędziem służącym temu celowi jest właśnie profil cech osobowych, tworzony na podstawie opisu stanowiska pracy, obejmujący swoim zakresem wszystkie pożądane w kontekście treści i warunków pracy danego stanowiska cechy z obu grup kompetencyjnych, tj. twardych i miękkich, w tym jakże istotnych osobowościowych (zdolności analityczne, twórcze i interpersonalne, odwaga decyzyjna, procesy myślowe, tolerancja, sumienność, rzetelność, wywieranie wpływu, odporność na stres, stabilność emocjonalna, asertywność). Nie bez znaczenia pozostaje także komunikatywność czy siła przekonywania. W literaturze podkreśla się przy tym, że dla uwzględnionych w profilu cech *określa się poziom wymagań niezbędnych i pożądanych z punktu widzenia wykonywania danej pracy. Ponadto do każdej z nich można ułożyć wiele pytań kontrolnych, pozwalających na krytyczne zastanowienie się nad pożądanym stopniem napięcia poszczególnych cech z punktu widzenia osiągania obecnych i antycypowanych celów pracy* (Pocztowski 2007, s. 117. Patrz także: Sajkiewicz 1999, s. 148-150, Ścibiorek 2010, s. 74). Nie sądzę, aby zawarte w załącznikach do wspomnianego zarządzenia Prezesa Rady Ministrów wskazówki metodologiczne były właściwe i wystarczające do aplikacji ustaleń wiedzy o zarządzaniu zasobami ludzkimi, aczkolwiek na pozytywną ocenę zasługują instrukcje odnoszące się do określania poziomów umiejętności interpersonalnych oraz kreatywności. Niemniej właściwsze byłoby wprowadzenie obowiązku sporządzania odrębnego, syntetyzującego opis i wartościowanie stanowiska pracy dokumentu o nazwie profil

cech osobowych, w formie bądź to słownej charakterystyki poszczególnych składników profili, bądź modeli graficznych, wykresów natężenia cech osobowych czy kaskady kompetencji (szerzej na ten temat: L. Kozioł, A. Piechnik-Kurdziel, J. Kopeć, *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Teoria i praktyka*, Warszawa 2000).

Szef Służby Cywilnej natomiast, zgodnie z treścią art. 15 ust. 1, 2 i 9 ustawy, m.in. kieruje procesem zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, przygotowuje i przedstawia Radzie Ministrów projekt strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, która zawiera diagnozę służby cywilnej, określenie celów strategicznych, systemu realizacji oraz ram finansowych, a także określa, w drodze zarządzenia, standardy zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej. Otwarta pozostaje jednakże kwestia określenia rodzaju strategii i metodologii jej opracowania, w tym samego modelu polityki kadrowej, który może przyjmować trzy postacie, tj. sita, kapitału ludzkiego bądź mieszaną (Ścibiorek 2010, s. 56–59).

Szczególną grupę w korpusie służby cywilnej stanowią wyższe stanowiska. Stosownie do treści art. 52 ustawy należą do nich 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.

Ustawa wymaga, w art. 53, od kandydatów na te stanowiska:

- ◆ posiadania tytułu zawodowego magistra lub równorzędnego;
- ◆ niekaralności zakazem zajmowania stanowisk kierowniczych w urzędach organów władzy publicznej lub pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi;
- ◆ posiadania kompetencji kierowniczych;
- ◆ posiadania stosownego stażu pracy, odpowiednio dla ubiegania się o stanowisko dyrektora generalnego bądź pozostałe;

- ♦ spełniania wymagań określonych w opisie stanowiska pracy oraz w przepisach odrębnych.

W porównaniu do zwykłych stanowisk urzędniczych ustawa wprowadza dwa nowe wymogi, tj. pełne wykształcenie wyższe (w przypadku zwykłych stanowisk urzędniczych, gdy wymagane jest wykształcenie wyższe, wystarczy bowiem pierwszy, licencjacki, poziom tych studiów) oraz kompetencje kierownicze. O ile w pierwszej sytuacji stwierdzenie spełniania tego wymogu nie stanowi żadnego problemu, to w przypadku drugim pojawia się pytanie o sposób jego ustalenia. Ustawa nie wskazuje żadnej konkretnej formy, poprzestając jedynie na stwierdzeniu, w art. 56 ust. 4, że 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. Brak jest jakichkolwiek wskazówek co do dopuszczalności zastosowania stosownych instrumentów sprawdzających, chociażby takich, jak gry kierownicze, testy kompetencyjne, ośrodki oceny. Nie sądzę, aby wystarczająca była analiza stosownych dokumentów aplikacyjnych, referencji, certyfikatów, dyplomów i rozmowa kwalifikacyjna, nawet stresująca. Należy sądzić, że dopiero ustalenia Szefa Służby Cywilnej wprowadzą w tym obszarze stosowne standardy, aczkolwiek bez wątpienia właściwszym byłoby określenie podstawowych narzędzi metodologicznych w samej ustawie.

1. Ocena okresowa w służbie cywilnej

Istotną kwestią jest bez wątpienia ocenianie i rozwój w służbie cywilnej. Zgodnie z art. 81 ustawy, urzędnik służby cywilnej oraz pracownik służby cywilnej, zatrudniony na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony, podlega ocenie okresowej dokonywanej przez wskazane w ustawie podmioty, w zależności od rodzaju stanowiska zajmowanego przez ocenianego. Ocenę taką sporządza się co 24 miesiące na piśmie i niezwłocznie zapoznaje się z nią ocenionego. Dotyczy ona wykonywania przez członka korpusu służby cywilnej obowiązków wynikających z opisu zajmowanego przez niego stanowiska pracy i zawiera wnioski dotyczące indywidualnego programu rozwoju zawodowego. Szczegóły regulują dwa rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów, mianowicie:

- ♦ z 8 maja 2009 r. w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania ocen okresowych członków korpusu służby cywilnej⁶;

⁶ Dz.U. nr 74, poz. 633.

- ♦ z 15 czerwca 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu dokonywania pierwszej oceny w służbie cywilnej⁷.

Oba powołane akty prawne wykorzystują arkusze ocen, które uznawane są w literaturze przedmiotu jako rodzaj kompleksowego systemu oceniania (Pocztowski 2007, s. 237n., Ścibiorek 2010, s. 180-188). Operują przy tym stosownymi kryteriami oraz ich interpretacją.

W przypadku pierwszej oceny ujmuje się podejmowanie decyzji i odpowiedzialność, organizację pracy i osiągnięcie rezultatów, komunikację i budowanie stosunków przez współpracę, doskonalenie zawodowe, postępy w pracy i terminowość wykonywania zadań. Integralną częścią tej oceny jest sprawozdanie ocenianego.

W przypadku kolejnych ocen okresowych ulega zmianie metodologia, ponieważ oceniający, w odniesieniu do zwykłych stanowisk urzędniczych, stosuje kryteria obowiązkowe oraz wybiera nie mniej niż 3 i nie więcej niż 5 kryteriów z listy 13 kryteriów do wyboru. Kryteriami obowiązkowymi są:

- ♦ rzetelność i terminowość,
- ♦ wiedza specjalistyczna i umiejętność jej wykorzystania,
- ♦ zorientowanie na osiągnięcie celów,
- ♦ doskonalenie zawodowe.

Kryteria do wyboru to:

- ♦ umiejętność obsługi urządzeń technicznych lub narzędzi informatycznych,
- ♦ znajomość języka obcego,
- ♦ skuteczna komunikacja,
- ♦ umiejętność współpracy,
- ♦ pozytywne podejście do klienta,
- ♦ umiejętność negocjowania,
- ♦ zarządzanie zasobami,
- ♦ zarządzanie personelem,
- ♦ podejmowanie decyzji i odpowiedzialność,
- ♦ radzenie sobie w sytuacjach kryzysowych,
- ♦ samodzielność i inicjatywa,
- ♦ kreatywność,

⁷ Dz.U. nr 94, poz. 772.

- ♦ umiejętności analityczne.

W przypadku wyższych stanowisk w służbie cywilnej oraz będących stanowiskami pracy w służbie cywilnej stanowisk kierowników urzędów do kryteriów obowiązkowych zaliczone zostały:

- ♦ zarządzanie zasobami,
- ♦ zarządzanie personelem,
- ♦ podejmowanie decyzji i odpowiedzialność,
- ♦ skuteczna komunikacja,
- ♦ zorientowanie na osiągnięcie celów.

W grupie kryteriów do wyboru, których jednak w przypadku tych stanowisk można nie stosować (jeżeli będą wybrane, to maksymalnie 2), uwzględniono następujące:

- ♦ rzetelność i terminowość,
- ♦ planowanie i myślenie strategiczne,
- ♦ radzenie sobie w sytuacjach kryzysowych,
- ♦ umiejętność negocjowania,
- ♦ umiejętność obsługi urządzeń technicznych lub narzędzi informatycznych,
- ♦ znajomość języka obcego,
- ♦ umiejętność współpracy,
- ♦ kreatywność,
- ♦ umiejętności analityczne,
- ♦ doskonalenie zawodowe,
- ♦ wiedza specjalistyczna i umiejętność jej wykorzystania.

Zwraca niewątpliwie uwagę położenie wyraźnego nacisku na ocenę kompetencji miękkich, co niejako pośrednio wskazuje na potrzebę ich odpowiedniego formułowania na etapie opracowywania treści ogłoszeń o naborze. Wydaje się zatem w pełni uzasadnione stwierdzenie, że właściwsze byłoby bardziej precyzyjne określenie charakteru wymagań stanowisk pracy, rzecz jasna w sposób kierunkowy, w samej ustawie, w części dotyczącej naboru.

2. Rozwój w służbie cywilnej

Kolejnym zagadnieniem wymagającym niewątpliwie chociażby sygnalizacyjnego poruszenia jest rozwój w służbie cywilnej. Dają się wyróżnić dwa jego aspekty, tj. przejście do grupy urzędników służby cywilnej oraz szkolenia.

W pierwszym aspekcie pracownik służby cywilnej, jeśli spełnia wymagania określone w art. 40 ustawy, może ubiegać się o uzyskanie mianowania w służbie cywilnej bądź też, jeśli jest ponadto absolwentem Krajowej Szkoły Administracji Publicznej (KSAP), przedłożyć Szefowi Służby Cywilnej wnioski o mianowanie w tej służbie. W przypadku ubiegania się o mianowanie pracownik służby cywilnej (niebędący absolwentem KSAP) kieruje do Szefa Służby Cywilnej zgłoszenie do postępowania kwalifikacyjnego. Postępowanie kwalifikacyjne odbywa się w trybie i na zasadach określonych Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie sposobu przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej⁸. Zasadniczą częścią tego postępowania jest sprawdzian pisemny, składający się z testu wyboru sprawdzającego wiedzę z zakresu tematycznego określonego w załączniku nr 1 do tego rozporządzenia oraz testu psychologicznego (lub zadań) sprawdzającego umiejętności, przy czym rozporządzenie nie precyzuje, o jakie umiejętności chodzi.

W aspekcie drugim, jeśli chodzi o rozwój, ustawa nakłada, w art. 106, na członków korpusu służby cywilnej obowiązek uczestniczenia w szkoleniach:

- ♦ centralnych, planowanych, organizowanych i nadzorowanych przez Szefa Służby Cywilnej;
- ♦ powszechnych, planowanych, organizowanych i nadzorowanych przez dyrektora generalnego urzędu w porozumieniu z zatrudnionym w danym urzędzie członkiem korpusu służby cywilnej;
- ♦ specjalistycznych, planowanych, organizowanych i nadzorowanych przez dyrektora generalnego urzędu, obejmujących tematykę związaną z zadaniami urzędu.

Ponadto, stosownie do treści art. 108 ustawy, 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, uwzględniając w szczególności:

⁸ Dz.U. nr 218, poz. 1695.

- ♦ wnioski zawarte w ocenie okresowej,
- ♦ planowaną ścieżkę awansu stanowiskowego i finansowego,
- ♦ plany i możliwości rozwoju zawodowego,
- ♦ potrzeby i możliwości urzędu w zakresie zatrudnienia.

Istotnym rozwinięciem ustawowej regulacji jest Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 25 kwietnia 2007 r. w sprawie szkoleń w służbie cywilnej⁹, ustalające kryteria, jakie muszą spełniać podmioty, którym powierza się prowadzenie szkoleń, oraz sposób i warunki ocen prowadzonych szkoleń.

Wydaje się, że regulacja problematyki szkoleniowej najbardziej chyba nawiązuje do dorobku wiedzy z obszaru zarządzania zasobami ludzkimi, aczkolwiek można by niewątpliwie uwzględnić także, chociażby przez zasygnalizowanie możliwości, takie formy, jak *guided experience method*, *mentoring*, *coaching* (szerzej A. Pocztowski 2007, s. 295-296).

Zakończenie

Ogólnie można uznać, że ustawa o służbie cywilnej oraz stosowne do niej akty wykonawcze zbyt ogólnie nawiązują do dorobku wiedzy o zarządzaniu zasobami ludzkimi, w szczególności do ustaleń co do pojmowania i treści kompetencji, a jeśli już nawiązują, to nie wprost, ale pośrednio, co utrudnia właściwą interpretację, a co za tym idzie - właściwe stosowanie i samych przepisów, i stosownej wiedzy.

⁹ Dz.U. nr 76, poz. 507.

QUALIFICATION REQUIREMENTS AND CARRIER DEVELOPMENT IN THE CIVIL SERVICE

**(State of the law view from the perspective
of human resource management knowledge)**

Key words:

civil service, competences, job description, personal profile, carrier development

Summary

Nobody can question the importance of the civil service for the functioning of the public administration. The quality of people belonging to this corps is an important factor determining the efficacy of governmental administration. Hence it is worthwhile to ask a question to what extent binding legal regulations, especially those concerning qualification requirements and training in the civil service, take into account the scientific accomplishments in human resource management notion and kinds of qualifications, assessment and professional training and so on, to what extent these regulation guarantee the proper quality of the functioning of the public administration.

Bibliografia

- Kozioł L., Piechnik-Kurdziel A., Kopeć J. (2000), *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Teoria i praktyka*, Warszawa.
- Pocztowski A. (2007), *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Strategie - procesy - metody*, Warszawa.
- Polczyk M. (2007), *Jak i gdzie skutecznie szukać pacy?*, Warszawa.
- Sajkiewicz A. (red.) (1999), *Zasoby ludzkie w firmie. Organizacja - kierowanie - ekonomika*, Warszawa.
- Ścibiorek Z. (2010), *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Warszawa.

Artur Modrzejewski, Paula Borowska*

Służba przygotowawcza pracowników administracji samorządowej w dobie kryzysu ekonomicznego (Studium przypadku)

SŁOWA KLUCZOWE:

urzędnik, pracownik samorządowy, służba przygotowawcza

STRESZCZENIE

Ustawa, wprowadzając konieczność przeprowadzania służby przygotowawczej, nałożyła na jednostki samorządu terytorialnego pewne obciążenia wiążące się nie tylko z działaniami organizacyjnymi, jak np. sama organizacja szkolenia, przeprowadzenie egzaminu, wyznaczenie osób szkolących i egzaminujących, ale również obciążenia finansowe (np. możliwość zlecenia przeprowadzania szkolenia zewnętrznemu podmiotowi szkolącemu). W referacie postanowiono poddać analizie wybrane przypadki przeprowadzenia służby przygotowawczej w jednostkach samorządu terytorialnego i egzamin, mając głównie na względzie aspekt finansowy wykonywania obowiązku nałożonego przez ustawę.

* Dr Artur Modrzejewski - Katedra Prawa Administracyjnego, Wydział Prawa, Uniwersytet w Białymstoku; mgr Paula A. Borowska - Wyższa Szkoła Administracji Publicznej im. Stanisława Staszica w Białymstoku.

Wstęp

Zgodnie z nową ustawą o pracownikach samorządowych¹ w przypadku osób podejmujących po raz pierwszy pracę na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, umowę o pracę zawiera się na czas określony, nie dłuższy niż sześć miesięcy. Pracownikowi podejmującemu po raz pierwszy pracę na stanowisku urzędniczym, w tym również kierowniczym stanowisku urzędniczym², w czasie trwania zawartej z nim umowy o pracę na czas określony organizuje się służbę przygotowawczą. Decyzję w sprawie skierowania do służby przygotowawczej i jej zakresu podejmuje kierownik jednostki, w której pracownik jest zatrudniony, biorąc pod uwagę poziom przygotowania pracownika do wykonywania obowiązków wynikających z opisu stanowiska oraz na podstawie opinii osoby kierującej komórką organizacyjną, w której pracownik jest zatrudniony. Służba przygotowawcza ma na celu teoretyczne i praktyczne przygotowanie pracownika do należytego wykonywania obowiązków służbowych, powinna trwać nie dłużej niż trzy miesiące i kończyć się egzaminem. Na umotywowany wniosek osoby kierującej komórką organizacyjną, w której pracownik jest zatrudniony, kierownik jednostki może zwolnić z obowiązku odbywania służby przygotowawczej pracownika, którego wiedza lub umiejętności umożliwiają należyte wykonywanie obowiązków służbowych, jednakże ów pracownik nie jest zwolniony z egzaminu kończącego służbę przygotowawczą. Pozytywny wynik egzaminu jest warunkiem dalszego zatrudnienia pracownika. Wówczas, przed zawarciem nowej umowy o pracę, pracownik składa ślubowanie.

W ten właśnie sposób problematykę służby przygotowawczej reguluje ustawa o pracownikach samorządowych. Szczegółowe zasady przeprowadzenia służby przygotowawczej i organizowania egzaminu kończącego tę służbę każdorazowo w drodze zarządzenia określa kierownik jednostki organizacyjnej.

Asumptem do podjęcia badań na temat służby przygotowawczej w administracji samorządowej był m.in. tekst, jaki ukazał się na łamach „Gazety Prawnej”.

W artykule tym postawiona została teza, że tylko część samorządów kieruje nowych pracowników na szkolenia ze służby przygotowawczej. Egzamin końcowy jest natomiast formalnością, bo zdają go wszyscy urzęd-

¹ Ustawa z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, Dz.U. nr 223, poz. 1458.

² Przez osobę podejmującą po raz pierwszy pracę rozumie się osobę, która nie była wcześniej zatrudniona w jednostkach, o których mowa w art. 2, na czas nieokreślony albo na czas określony, dłuższy niż sześć miesięcy, i nie odbyła służby przygotowawczej zakończonej zdaniem egzaminu z wynikiem pozytywnym.

nicy. Na dowód tego przytoczone zostały rozmowy z sekretarzami dwóch urzędów miast, w Zielonej Górze i Kiecach. Obaj solidarnie twierdzili, że służba przygotowawcza jest niepotrzebna i zmusza gminy do dodatkowych kosztów, a egzamin końcowy jest zwykłą formalnością. Najczęściej stosowaną praktyką jest informowanie pracowników o tym, jaki zakres materiału mają samodzielnie opanować, i wysyłanie pracowników na krótkoterminowe praktyki. W Urzędzie Miasta w Kielcach pracownicy delegowani są na dwudniowe szkolenie, w sytuacji kiedy sam sekretarz przyznaje, że powinno ono trwać nawet trzy miesiące. Przy tym koszty szkolenia jednego pracownika w zależności od miejsca to od 400 zł do nawet 1000 zł (Radwan, „Gazeta Prawna”, 2009).

W związku z powyższym poddaliśmy analizie zarządzenia prezydentów obu miast określające zasady przeprowadzenia służby przygotowawczej. Zarządzenie prezydenta Kielc wskazuje na obowiązek odbycia służby przygotowawczej przez nowo zatrudnionych pracowników, którzy podejmują po raz pierwszy zatrudnienie na stanowisku urzędniczym. Decyzję w sprawie skierowania do odbycia służby przygotowawczej podejmuje kierownik jednostki, nie później niż przed upływem trzech miesięcy od daty zatrudnienia na stanowisku urzędniczym. W praktyce więc zarządzenie dopuszcza możliwość wykonywania pracy przez nieprzeszkolonego pracownika nawet przez trzy miesiące. W takiej konstrukcji w wątpliwość można podać sens przeprowadzania służby przygotowawczej, kiedy pracownik do momentu skierowania go na przeszkolenie już samodzielnie może wykonywać obowiązki służbowe.

Wniosek o skierowanie do służby przygotowawczej powinien określać termin jej rozpoczęcia oraz szczegółowy plan jej przebiegu. Przy tym, co ciekawe, okres odbywania służby przygotowawczej uzależniony jest od wiedzy i kwalifikacji pracownika, oraz *zdolności nabywania umiejętności niezbędnych na zajmowanym stanowisku urzędniczym*. Służba przygotowawcza trwa nie dłużej niż trzy miesiące³. Taka regulacja sprzyja obchodzeniu obowiązku przeprowadzania służby przygotowawczej. W razie braku środków finansowych czy też możliwości organizacyjnych przeprowadzenia służby wystarczy stwierdzenie kierownika, że pracownik jest na tyle wybitną jednostką, że szkolenie ograniczyć można do wskazania potrzebnych mu w pracy aktów prawnych. Z drugiej strony regulamin, określając maksymalny czas odbywania szkolenia, nie przewiduje jego minimalnej długości, w sytuacji kiedy stwierdzone zostanie, że pracownik powinien taką służbę odbyć. Przepis ten z kolei zezwala na ograniczenie służby do kilkunastu godzin-

³ Zarządzenie nr 226/2009 Prezydenta Miasta Kielce z 23 czerwca 2009 r. w sprawie szczegółowego sposobu przeprowadzania służby przygotowawczej i organizowania egzaminu kończącego tę służbę w Urzędzie Miasta Kielce.

nego szkolenia, jest to procedura zdecydowanie mniej uciążliwa dla budżetu urzędu.

Regulamin zakłada, że nadzór merytoryczny nad pracownikiem sprawuje opiekun, wyznaczony każdorazowo przez dyrektora wydziału, przy tym opiekun może sprawować nadzór jednocześnie w danym okresie maksymalnie nad trzema pracownikami odbywającymi służbę przygotowawczą. Zwrócić należy uwagę, że z punktu widzenia ekonomicznych aspektów organizacji służby przygotowawczej obciążenie doświadczonego pracownika opieką nad kilkoma osobami wpływać może na obniżenie jego efektywności w realizacji zadań⁴. Opiekun po zakończeniu służby przygotowawczej sporządza opinię o pracowniku, pozytywna jest warunkiem ukończenia służby przygotowawczej i dopuszczenia do egzaminu.

Regulamin przewiduje możliwość zwolnienia pracownika z obowiązku odbywania służby przygotowawczej. Wymagany jest tutaj umotywowany wniosek dyrektora wydziału bądź równorzędnej komórki organizacyjnej. Zwolnienie z odbywania służby przygotowawczej nie zwalnia z konieczności złożenia egzaminu⁵.

Regulamin określa również w sposób szczegółowy zasady przeprowadzania egzaminu kończącego służbę przygotowawczą. W skład komisji egzaminacyjnej każdorazowo wchodzi: przewodniczący komisji, dyrektor wydziału (lub zastępca), w którym pracownik jest zatrudniony, pracownik Biura ds. Pracowniczych⁶. Taki skład komisji wydaje się prawidłowo ustalony z punktu widzenia ekonomicznego. Trzech pracowników nie stanowi zbyt dużego obciążenia dla budżetu urzędu. Regulamin przewiduje również możliwość wyboru formy egzaminu, może on być zarówno w formie pisemnej, jak i ustnej. Jak wynika z przedstawionych powyżej wywiadów, zdawalność egzaminów jest stuprocentowa. Takiej wysokiej zdawalności sprzyja zdecydowanie ustna forma egzaminu, w takim przypadku utrudniona jest weryfikacja przebiegu egzaminu na wypadek jakiegokolwiek kontroli.

Podobne regulacje w przedmiocie organizacji służby przygotowawczej znajdziemy w zarządzeniu Prezydenta Miasta Zielona Góra w sprawie szczegółowego sposobu przeprowadzania służby przygotowawczej i organizowania egzaminu kończącego tę służbę. Tam również przewiduje się możliwość dowolnego określania okresu służby przygotowawczej ze względu na stopień merytorycznego przygotowania pracownika. Zwolnienie z obowiązku odbywania służby przygotowawczej nie zwalnia z egzaminu

⁴ Tamże, par. 5 ust. 4.

⁵ Przepis ten mógłby być rozpatrywany w sensie pozytywnym, jeżeli chodziłoby o przeszkolonych, doświadczonych i wykwalifikowanych byłych pracowników pierwszego, drugiego, a nawet trzeciego sektora.

⁶ Tamże, par. 7.

kończącego służbę – rozwiązanie jak najbardziej zgodne z regulacjami ustawowymi⁷.

Na aprobatę zasługują przepisy odnoszące się zarówno do terminów związanych z przebiegiem służby, jak i okresu, po jakim pracownik musi zostać skierowany do odbycia służby. W przeciwieństwie do zarządzenia Prezydenta Kielc w Zielonej Górze przewiduje się termin, po jakim pracownik może zostać skierowany do odbycia służby przygotowawczej (miesiąc od chwili zatrudnienia). Okres ten zezwala kierownikowi jednostki na rzeczywiste zapoznanie się z merytorycznym poziomem wiedzy i umiejętności pracownika. Decyzja o skierowaniu do służby zapada najpóźniej dwa miesiące od chwili zatrudnienia. Wprowadzony został również minimalny okres odbywania szkolenia. Z punktu widzenia ekonomicznego trafny wydaje się przepis o fakultatywnym wyznaczeniu opiekuna dla pracownika odbywającego służbę. Z drugiej strony powołanie opiekuna podnosi poziom kształcenia i rzeczywistego przekazywania praktycznych umiejętności. Egzamin również odbywa się przed trzyosobową komisją, jednak w tym przypadku nie przewiduje się egzaminu w formie pisemnej. Wydaje się, że egzamin ustny traktowany jest jako mniej sformalizowany, szybszy w przeprowadzeniu, a co za tym idzie – mniej kosztowny⁸.

Analizowane powyżej zarządzenie Prezydenta Zielonej Góry zawiera załącznik określający ramowy program służby przygotowawczej⁹. Wskazuje się tam na zakres materiału wchodzącego w zakres służby przygotowawczej. Wśród przedmiotów, z jakimi powinien zapoznać się pracownik, znajdziemy m.in.: konstytucyjne podstawy ustroju RP, system źródeł prawa, procedury w administracji, podstawowe akty prawne w działalności samorządu i inne. Tak szeroki zakres materiału wskazuje, że służba przygotowawcza powinna być bardzo intensywnym i merytorycznym szkoleniem pracownika. Ramowy program szkolenia nie przewiduje liczby godzin przyporządkowanych do omówienia poszczególnych zagadnień. To z kolei daje możliwość maksymalnego skrócenia czasu jej odbywania, co jak wskazuje przytoczony wywiad, ma zresztą często miejsce.

Aby analiza zarządzeń kierowników jednostek organizacyjnych była wyczerpująca, na potrzeby niniejszego opracowania pozwoliliśmy sobie na

⁷ Egzamin kończący służbę przygotowawczą. Wyjaśnienia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (nr BMK-0660-534-e:1023/2009/MP), www.finansepubliczne.pl/aktualnosc.html/aktualnosc.html?News=egzamin-konczacy-sluzbe-przygotowawcza&Part=2 [dostęp: 05.07.2009 r.].

⁸ Zarządzenie NR 234/09 Prezydenta Miasta Zielona Góra z 9 marca 2009 r. w sprawie szczegółowego sposobu przeprowadzania służby przygotowawczej i organizowania egzaminu kończącego tę służbę.

⁹ Załącznik do Zarządzenia 234/09 Prezydenta Miasta Zielona Góra z 9 marca 2008 r. Ramowy Program Służby Preparacyjnej.

zbadanie ośmiu aktów wewnętrznych w ośmiu regionach Polski. W związku z tym oprócz zarządzenia Prezydenta Miasta Zielona Góra (Śląsk) oraz zarządzenia Prezydenta Miasta Kielce (Małopolska) dodatkowo przeanalizowane zostaną zarządzenia prezydentów z następujących regionów i miast: Pomorze Zachodnie - zarządzenie¹⁰ Prezydenta Miasta Szczecin, Pomorze Gdańskie - zarządzenie¹¹ Prezydenta Miasta Sopot, Mazury - zarządzenie¹² Prezydenta Miasta Olsztyn, Podlasie - zarządzenie¹³ Prezydenta Miasta Łomża, Mazowsze - zarządzenie¹⁴ Prezydenta Miasta Płock, Wielkopolska - zarządzenie¹⁵ Prezydenta Miasta Kalisz.

Zarządzenie Prezydenta Miasta Szczecin jako jedno z nielicznych zawiera wymóg przedłożenia przez kierownika jednostki organizacyjnej urzędu, w której zatrudniony jest pracownik, dyrektorowi Wydziału Organizacyjnego opinii o pracowniku. Termin przedłożenia takiej opinii jest nieprzekraczalny i wynosi czternaście dni roboczych od dnia rozpoczęcia pracy przez pracownika. Opinia taka, oprócz poziomu przygotowania pracownika do wykonywania obowiązków wynikających z opisu stanowiska, ma wpływ na określenie zakresu służby przygotowawczej. Również i w tym zarządzeniu została określona jedynie górna granica czasu trwania służby przygotowawczej i wynosi ona trzy miesiące.

Dalej czytamy w Regulaminie¹⁶, który jest załącznikiem do zarządzenia, że warunkiem do podejścia do egzaminu jest odbycie co najmniej 71% zajęć teoretycznych, natomiast osoba prowadząca zajęcia teoretyczne potwierdza uczestnictwo pracownika w zajęciach podpisem na karcie służby przygotowawczej, a pracownik potwierdza swoją obecność na zajęciach

¹⁰ Zarządzenie nr 154/09 Prezydenta Miasta Szczecin z 16 kwietnia 2009 r. w sprawie szczegółowego sposobu przeprowadzania służby przygotowawczej i organizowania egzaminu kończącego tę służbę w Urzędzie Miasta Szczecin.

¹¹ Zarządzenie nr 667/2009 Prezydenta Miasta Sopotu z 16 marca 2009 r. w sprawie określenia sposobu przeprowadzania służby przygotowawczej i organizowania egzaminu kończącego tę służbę w Urzędzie Miasta Sopot.

¹² Zarządzenie nr 174 Prezydenta Miasta Olsztyn z 30 czerwca 2009 r. w sprawie szczegółowego sposobu przeprowadzania służby przygotowawczej i organizowania egzaminu kończącego tę służbę w Urzędzie Miasta Olsztyn.

¹³ Zarządzenie nr 107/09 z 25.06.2009 r. w sprawie: szczegółowego sposobu przeprowadzenia służby przygotowawczej i organizowania egzaminu kończącego tę służbę w Urzędzie Miejskim w Łomży.

¹⁴ Zarządzenie nr 3197/09 Prezydenta Miasta Płock z 17 kwietnia 2009 r. w sprawie sposobu przeprowadzenia służby przygotowawczej i organizowania egzaminu kończącego tę służbę w Urzędzie Miasta Płocka.

¹⁵ Zarządzenie nr 294/09 Prezydenta Miasta Kalisza z 30 czerwca 2009 r. w sprawie sposobu przeprowadzenia służby przygotowawczej i organizowania egzaminu kończącego tę służbę w Urzędzie Miejskim w Kaliszu.

¹⁶ Załącznik nr 1 do Zarządzenia nr 154/09 Prezydenta Miasta Szczecin z 16 kwietnia 2009 r. Regulamin służby przygotowawczej w Urzędzie Miasta Szczecin.

podpisem na liście obecności. Również i tu mamy do czynienia z egzaminem ustnym, niemogącym podlegać późniejszej weryfikacji. Egzamin taki przeprowadza komisja egzaminacyjna w czteroosobowym składzie.

Kolejnym godnym uwagi jest zarządzenie Prezydenta Miasta Łomża, w którym to uwzględniona została nie tylko dolna granica czasu trwania służby przygotowawczej (tak jak w zarządzeniu z Zielonej Góry), bo trwa od jednego do trzech miesięcy, ale również kierownik urzędu kieruje pracownika do odbycia służby przygotowawczej nie wcześniej niż po upływie miesiąca od zatrudnienia i nie później niż przed upływem drugiego miesiąca od zatrudnienia. Zwrócić tu należy również uwagę na formę egzaminu kończącego służbę - zarządzenie wyróżnia formę ustną i pisemną.

W Sopocie natomiast pracownika kieruje się do odbycia służby przygotowawczej nie wcześniej niż po upływie dwóch tygodni od zatrudnienia i nie później niż przed upływem miesiąca od zatrudnienia. Służba taka trwa od jednego do trzech miesięcy. Dodatkowo w zarządzeniu został wskazany czas odbywania służby przygotowawczej. Zgodnie z tym przepisem pracownik przez 3/5 tygodniowego czasu pracy wykonuje czynności na swoim stanowisku pracy w komórce organizacyjnej, w której jest zatrudniony, a w pozostałym czasie odbywa praktyki w innych komórkach organizacyjnych urzędu lub uczestniczy w szkoleniach. Egzamin kończący służbę przyjmuje formę testu.

W Płocku pracownikowi odbywającemu służbę przygotowawczą przydzielany jest opiekun wydziałowy, który jest wyznaczony przez kierownika komórki organizacyjnej spośród pracowników. Jego zadaniem jest zapoznanie nowo zatrudnionego pracownika z przepisami prawa dotyczącymi spraw załatwianych na stanowisku pracy oraz z funkcjonowaniem stanowiska, a także ułatwienie nawiązania kontaktów z nowym środowiskiem. W tym przypadku służba przygotowawcza kończy się ustnym i pisemnym egzaminem.

Lakoniczne wydaje się zarządzenie Prezydenta Miasta Kalisz, w którym to nie tylko została określona górna granica czasu trwania służby przygotowawczej - do trzech miesięcy, ale i w dodatku nie ma określonej formy egzaminu, a wynik egzaminu jest pozytywny w razie osiągnięcia przez egzaminowanego pracownika ponad 50% maksymalnej liczby punktów.

Szczegółowym zarządzeniem może pochwalić się miasto Olsztyn, w którym uwzględniono czas trwania służby przygotowawczej - aplikanta kieruje się do odbycia służby przygotowawczej nie wcześniej niż po upływie miesiąca od zatrudnienia i nie później niż przed upływem drugiego miesiąca od zatrudnienia, a służba przygotowawcza trwa od jednego do trzech miesięcy i kończy się egzaminem. Egzamin ten ma formę pisemną,

a dodatkowo w zarządzeniu wymienione zostały dwa składy komisji egzaminacyjnej. W przypadku aplikanta na kierownicze stanowisko urzędnicze komisja egzaminacyjna składa się z: prezydenta miasta lub zastępcy prezydenta miasta, lub skarbnika miasta, lub sekretarza miasta – jako przewodniczącego komisji, wskazanego przez przewodniczącego komisji pracownika komórki organizacyjnej, w której aplikant odbywa służbę przygotowawczą – jako członka, oraz dyrektora Wydziału Organizacji i Kadr również jako członka. Natomiast jeżeli egzamin dotyczy aplikanta na stanowisko urzędnicze, komisja egzaminacyjna składa się z: sekretarza miasta – przewodniczącego komisji, dyrektora komórki organizacyjnej, w której aplikant odbywa służbę przygotowawczą, lub zastępcy dyrektora, lub opiekuna zawodowego – członka oraz pracownika Wydziału Organizacji i Kadr. Każdemu pracownikowi odbywającemu służbę przygotowawczą przydzielany jest opiekun.

Zasadne wydaje się więc zadanie pytania, czy służba przygotowawcza, zwłaszcza w dobie kryzysu ekonomicznego, jest istotną częścią kariery pracownika samorządowego. Zarówno w doktrynie, jak i w literaturze podkreślany jest często fakt, że służba przygotowawcza ma na celu praktyczne i teoretyczne przygotowanie pracownika do pełnienia funkcji na stanowisku urzędniczym. Natomiast z powyższej części opracowania wynika, że w przepisach dotyczących służby przygotowawczej oraz egzaminu ją kończącego pracodawcy jednostek samorządu terytorialnego doszukują się luk i możliwości takiego obejścia, aby służba przygotowawcza nie była kosztownym wydatkiem.

W kwestii odbywania służby przygotowawczej szczególnie problematyczne jest egzekwowanie faktycznego odbycia tej służby. W przepisach zawartych w ustawie o pracownikach samorządowych znaleźć można luki, które chętnie wykorzystywane są przez pracodawców jako furtyki do ucieczki przed ponoszeniem zbędnych kosztów. Zastanawiając się nad pytaniem, kto ma obowiązek odbycia służby przygotowawczej w myśl ustawy o pracownikach samorządowych, można odnaleźć pierwsze wykorzystywane sposoby odejścia od ponoszonych kosztów.

Otóż taki obowiązek przysługuje osobom podejmującym pracę na stanowisku urzędniczym po raz pierwszy. W myśl art. 16 ust. 3 przez osobę podejmującą po raz pierwszy pracę rozumie się osobę, która nie była wcześniej zatrudniona w jednostkach, o których mowa w art. 2, na czas nieokreślony albo na czas określony, dłuższy niż sześć miesięcy, i nie odbyła służby przygotowawczej zakończonej zdaniem egzaminu z wynikiem pozytywnym. Zwrócić należy szczególną uwagę na istotę spójnika „i” w tym przepisie. Służbę przygotowawczą organizuje się wyłącznie osobie podejmującej pracę po raz pierwszy, co oznacza, że obie przesłanki negatywne

zawarte w tym przepisie muszą zachodzić łącznie. Wynika z tego również fakt, iż brak jednej z tych negatywnych przesłanek pozbawia „statusu” osoby podejmującej po raz pierwszy pracę na stanowisku urzędniczym¹⁷. Wnioskować należy, że pracownik podejmujący pracę na stanowisku urzędniczym, a który nie odbył służby przygotowawczej ani nie zdał egzaminu u innego pracodawcy samorządowego, będzie również osobą podejmującą pracę po raz pierwszy. Zgodnie z wykładnią normy zawartej w przepisie art. 16 ust. 3, takie sformułowanie zwalnia prawie wszystkich obecnie zatrudnionych urzędników samorządowych z odbycia służby przygotowawczej w przypadku zmiany miejsca pracy¹⁸. W piśmiennictwie niektórzy idą jeszcze dalej i zastanawiają się, co zrobić w przypadku, kiedy pracownik zostanie zatrudniony dwukrotnie, ale też dwukrotnie nie zda egzaminu i po raz trzeci będzie starał się o zatrudnienie w samorządzie. Łączny okres zatrudnienia takiego pracownika w jednostkach samorządowych wynosić będzie nawet i rok (dwa razy po sześć miesięcy), ponieważ przepis zawarty w art. 16 ust. 3 traktuje o osobach, które nie były wcześniej zatrudnione w jednostkach samorządowych, a nie w jednostce. Wnioskować należy, że zatrudnienie dłuższe niż sześć miesięcy może być również wynikiem połączenia okresów zatrudnienia u kilku pracodawców. Tylko pozostaje pytanie: kto zatrudni pracownika, który dwukrotnie odbył służbę i dwukrotnie nie zdał egzaminu?

Ustawa nie określa czasu trwania służby przygotowawczej, przyjęto jedynie, że ma ona trwać nie dłużej niż trzy miesiące. Pomimo faktu, że w uzasadnieniu do projektu ustawy podniesiono, iż czas trwania służby przygotowawczej powinien mieć charakter indywidualny oraz że ma być uzależniony od umiejętności i predyspozycji danej osoby, a w konsekwencji od potrzebnego do realizacji programu szkoleń (Rzetecka-Gil 2009), to w rezultacie ponownie dyspozycja normy zawartej w art. 19 ust. 4 daje furtkę pracodawcy. Poprzez tak sformułowany przepis oraz istniejący brak wymogu określania minimalnego czasu trwania służby przygotowawczej można skrócić ją do niezbędnego minimum, a nawet do wspomnianych kilku godzin.

¹⁷ R. Skwarło, *Służba przygotowawcza pracowników samorządowych. Nowa instytucja - nowe wątpliwości*, <http://lex.pl/samorzad/artukul/20&przedzial=7days>.

¹⁸ Tamże.

**PREPARATORY SERVICE OF LOCAL GOVERNMENT EMPLOYEES
IN THE TIMES OF ECONOMIC CRISIS**

(Case study)

Key words:

the official, self-government employee, preparatory service

Summary

The Act introduced the need to conduct the preparatory service imposed on local governments certain charges involving not only the organizational activities, such as organization of training courses, conduct examinations, appoint examiners and trainers, but also financial costs (for example, commissioned an external body conduct a training). In this paper it was decided to analyze the selected cases to carry out the preparatory service in local government units and the exam, view principally to the financial aspect of performing the duty imposed by law.

Bibliografia

- Radwan A. (2009), *Gminy oszczędzają na szkoleniach pracowników*, „Gazeta Prawna” 6.11.2009, http://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/368099,gminy_oscze-dzaja_na_szkoleniach_pracownikow.html.
- Rzetecka-Gil A. (2009), *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa.
- Skwarło R., *Służba przygotowawcza pracowników samorządowych. Nowa instytucja - nowe wątpliwości*, <http://lex.pl/samorzad/artukul/20&przedzial=7days>.

Akty prawne

- Egzamin kończący służbę przygotowawczą. Wyjaśnienia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (05.07.2009) (nr BMK-0660-534-e:1023/2009/MP), www.finansepubliczne.pl/aktualnosci.html/aktualnosc.html?News=egzamin-konczacy-sluzbe-przygotowawcza&Part=2.
- Ustawa z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, Dz.U. nr 223, poz. 1458.
- Załącznik do Zarządzenia 234/09 Prezydenta Miasta Zielona Góra z 9 marca 2009 r. Ramowy Program Służby Przygotowawczej.
- Załącznik nr 1 do Zarządzenia nr 154/09 Prezydenta Miasta Szczecin z 16 kwietnia 2009 r. Regulamin służby przygotowawczej w Urzędzie Miasta Szczecin.
- Zarządzenie nr 107/09 z 25 czerwca 2009 r. w sprawie szczegółowego sposobu przeprowadzenia służby przygotowawczej i organizowania egzaminu kończącego tę służbę w Urzędzie Miejskim w Łomży.
- Zarządzenie nr 154/09 Prezydenta Miasta Szczecin z 16 kwietnia 2009 r. w sprawie szczegółowego sposobu przeprowadzania służby przygotowawczej i organizowania egzaminu kończącego tę służbę w Urzędzie Miasta Szczecin.
- Zarządzenie nr 174 Prezydenta Miasta Olsztyn z 30 czerwca 2009 r. w sprawie szczegółowego sposobu przeprowadzania służby przygotowawczej i organizowania egzaminu kończącego tę służbę w Urzędzie Miasta Olsztyn.
- Zarządzenie nr 226/2009 Prezydenta Miasta Kielce z 23 czerwca 2009 r. w sprawie szczegółowego sposobu przeprowadzania służby przygotowawczej i organizowania egzaminu kończącego tę służbę w Urzędzie Miasta Kielce.
- Zarządzenie nr 234/09 Prezydenta Miasta Zielona Góra z 9 marca 2009 r. w sprawie szczegółowego sposobu przeprowadzania służby przygotowawczej i organizowania egzaminu kończącego tę służbę.
- Zarządzenie nr 294/09 Prezydenta Miasta Kalisza z 30 czerwca 2009 r. w sprawie sposobu przeprowadzenia służby przygotowawczej i organizowania egzaminu kończącego tę służbę w Urzędzie Miejskim w Kaliszu.

Zarządzenie nr 3197/09 Prezydenta Miasta Płocka z 17 kwietnia 2009 r. w sprawie sposobu przeprowadzenia służby przygotowawczej i organizowania egzaminu kończącego tę służbę w Urzędzie Miasta Płocka.

Zarządzenie nr 667/2009 Prezydenta Miasta Sopotu z 16 marca 2009 r. w sprawie określenia sposobu przeprowadzania służby przygotowawczej i organizowania egzaminu kończącego tę służbę w Urzędzie Miasta Sopotu.

Alina Miruć*

Profesjonalizacja w zawodzie pracownika socjalnego a potrzeby współczesnej administracji pomocy społecznej¹

(Przykład polski)

SŁOWA KLUCZOWE:

pracownik socjalny, praca socjalna, profesjonalizacja, administracja pomocy społecznej, służby społeczne

STRESZCZENIE

W świetle obowiązującego prawa w Polsce możliwe i konieczne jest podnoszenie kwalifikacji zawodowych poprzez udział w szkoleniach, studiach podyplomowych i samokształcenie. Istnieje również możliwość zdobycia i podnoszenia kwalifikacji w zawodzie pracownika socjalnego w kolegiach pracowników służb społecznych. Wzorem innych krajów idziemy w kierunku kształcenia wysoko kwalifikowanych służb społecznych. Obecnie jednak istnieje potrzeba wprowadzenia odrębnej ustawy o pracownikach socjalnych, która m.in. zaostrzy i doprecyzuje wymagania dotyczące kwalifikacji i obowiązkowych szkoleń dla pracowników socjalnych oraz wprowadzi takie mechanizmy prawne, które dałyby możliwość wykonywania zawodu w sposób nowoczesny.

Celem opracowania jest analiza i ocena polskich rozwiązań prawnych w zakresie profesjonalizacji w zawodzie pracownika socjalnego na potrzeby współczesnej administracji pomocy społecznej, zwłaszcza w dobie transformacji ustrojowej i kryzysu, kiedy to

* Dr Alina Miruć - Uniwersytet w Białymstoku, Wydział Prawa, Katedra Prawa Administracyjnego.

¹ Stan prawny na 2011 r.

boryka się ona z różnorodnymi problemami (biurokratyzacja, korupcja, nepotyzm, brak pieniędzy na szkolenia), oraz wskazanie na potrzeby zmiany regulacji prawnych w tej dziedzinie, jak również zbadanie form i programów kształcenia tych pracowników i ich adekwatności do potrzeb współczesnej administracji pomocy społecznej.

Wstęp

Status prawny i społeczny wizerunek pracownika socjalnego jako profesjonalisty od pomagania ulega stopniowym zmianom wraz z rosnącą rolą instytucji pomocy społecznej. Transformacja ustrojowa i konieczność łagodzenia jej społecznych skutków spowodowała wzrost liczby osób ubiegających się o świadczenia z pomocy społecznej, kryzys gospodarczy zaś tę sytuację pogłębił. Niezbędna więc stała się profesjonalna i dobrze wykształcona kadra pracowników socjalnych jako bezpośrednich realizatorów zadań w sferze pomocy społecznej, od których wymaga się profesjonalizmu, etyczności i skuteczności (Żukiewicz 2002, s. 94-153; Ćwiertniak, Koczur 2000, s. 8n.; Ratyński 2003, s. 574n.; Sierpowska 2007, s. 180n.; Miruć 2007, s. 84-105). Ustawodawca, a także społeczeństwo wymagają, aby pracownik socjalny przestrzegał przepisów prawa i postępował zgodnie z zasadami etyki zawodowej. Powinny go też cechować odpowiednie umiejętności metodologiczne, społeczne, związane ze stosowaniem wiedzy z zakresu prawa, wskazywania kompetentnych instytucji pomocowych, menedżerskie, podejmowania decyzji i szybkiej interwencji socjalnej, stosowania w praktyce wiedzy naukowej. Polskie prawo określa zadania, uprawnienia i wymagania dotyczące wykształcenia. Ustawodawca czyni to w Ustawie z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tj. Dz.U. 2009. nr 175, poz. 1362. z późn. zm., dalej u.p.s.). Katalog zadań jest obszerny i zróżnicowany, wskazuje na wiele ról, jakie musi współcześnie spełniać pracownik socjalny. Winien więc być organizatorem środowiska lokalnego, koordynatorem, społecznikiem, animatorem, pedagogiem i wychowawcą.

Służby społeczne są niezbędnym elementem aparatu polityki społecznej państwa. Uformowanie pełnowartościowego pracownika socjalnego to sprawa kilkunastu lat. Przy tym okazuje się, że mimo inwestycji w edukację spory odsetek osób wykwalifikowanych odchodzi do innych zawodów. Obecnie istnieje zapotrzebowanie na pracownika socjalnego aktywnego, umiejącego przekonać środowisko lokalne o własnej użyteczności, inicjować programy społeczne czy zdobywać fundusze. Służby społeczne w ujęciu współczesnym powołane są nie tylko dla potrzebujących pomocy materialnej, inny wymiar ma obecnie praca socjalna jako działalność zawodowa pracowników socjalnych - i to przemawia za kształceniem wysoko wykwalifikowanych kadr, które sprostałyby nowym wymaganiom społeczeństwa i prawa.

W świetle obowiązującego prawa w Polsce istnieje możliwość zdobywania kwalifikacji w zawodzie pracownika socjalnego w kolegiach pracowników służb społecznych i studiach wyższych, jak również możliwe i konieczne jest podnoszenie kwalifikacji zawodowych poprzez udział w szkoleniach, studiach podyplomowych i samokształcenie. Wzorem innych krajów idziemy w kierunku kształcenia wysoko kwalifikowanych służb społecznych. Obowiązujące regulacje prawne wymagają zmian, a przede wszystkim istnieje pilna potrzeba uchwalenia ustawy o pracownikach socjalnych, która w kwestii profesjonalizacji m.in. zaostrezy i doprecyzuje wymagania dotyczące kwalifikacji i obowiązkowych szkoleń dla pracowników socjalnych oraz umożliwi wykonywanie profesji pracownika socjalnego w sposób nowoczesny.

Celem opracowania jest analiza i ocena polskich rozwiązań prawnych w zakresie profesjonalizacji w zawodzie pracownika socjalnego na potrzeby współczesnej administracji pomocy społecznej, zwłaszcza w dobie transformacji ustrojowej i kryzysu, kiedy to boryka się ona z różnorodnymi problemami, oraz wskazanie na potrzeby zmiany regulacji prawnych w tym obszarze, samej istoty oraz atrybutów profesjonalizacji i profesji społecznych, jak również zbadanie form i programów kształcenia pracowników socjalnych i ich adekwatności do potrzeb współczesnej administracji pomocy społecznej.

1. Wyzwania i problemy współczesnego pracownika socjalnego

Tradycja zawodu pracownika socjalnego w Polsce sięga przełomu XIX i XX w. Do nomenklatury zawodów został wprowadzony Zarządzeniem Ministerstwa Oświaty z 4 listopada 1966 r. (Dz.Urz. Min. Oświaty nr 16, poz. 193). Potrzeba prawidłowego rozwiązywania problemów socjalnych różnych grup i osób wymagających pomocy spowodowała ukształtowanie się profesji pracownika socjalnego. W dzisiejszej rzeczywistości pracownik socjalny musi odznaczać się profesjonalną postawą w pracy zawodowej, zatem musi posiadać odpowiednie przygotowanie teoretyczne. Konieczne jest również zdobycie doświadczenia i praktyki oraz posiadanie specyficznych predyspozycji osobowościowych. Pracownik socjalny winien posiadać wiedzę przede wszystkim w dziedzinie: psychologii, prawa, psychiatrii, pedagogiki i polityki społecznej. Nowoczesna praca środowiskowa wymaga pełnego zaangażowania się pracownika socjalnego w działalność społeczną, inspirowania i angażowania współpracy pomiędzy instytucjami rządowymi, samorządowymi i samopomocami. Od pracownika socjalnego

wymaga się zatem rozległej wiedzy i umiejętności umożliwiających mu porozumienie się oraz aktywne wpływanie na zjawiska społeczne.

W pracy ze świadczeniobiorcami pracownik socjalny zmuszony jest wchodzić w różnego rodzaju role: terapeuty, wychowawcy, pośrednika, osoby udzielającej wsparcia, autorytetu, zastępcy rodzica, mediatora, pojednawcy i arbitra. Nieobce są mu również role: mobilizatora, przewodnika, nauczyciela, rzecznika, negocjatora, animatora, badacza i osoby przyczyniającej się do rozwoju środowiska.

Nowe wyzwania i nowe problemy stanowią argument przemawiający za kształceniem wysoko wykwalifikowanych kadr, które sprostałyby nowym wymaganiom społeczeństwa i prawa. W skomplikowanym mechanizmie organizacji i dystrybucji świadczeń ze sfery pomocy społecznej pracownicy socjalni, jako bezpośredni realizatorzy zadań, odgrywają wiodącą rolę. Bez wątplenia poprawność diagnozy i trafność wykładni wszelkich przejawów dysfunkcji społecznych oraz sprawiedliwe i skuteczne rozdzielanie społecznych środków finansowych oraz form pomocy należy do gestii pracownika socjalnego, który powinien być profesjonalny, etyczny i skuteczny. To on ocenia, wspiera, pomaga, kieruje potrzebujących do odpowiednich instytucji i czuwa nad trudnym procesem przywrócenia jednostek i rodzin do społeczeństwa. Pracownicy socjalni dysponujący zasobami służącymi do realizacji celów pomocowych są zobowiązani do racjonalnego wykorzystywania powierzonych im środków finansowych. Stanowi to zarówno zobowiązanie wobec instytucji pomocy społecznej, jak również, a może przede wszystkim, wobec społeczeństwa. Osoby korzystające z pomocy społecznej oczekują pomocy profesjonalnej i dobrze zorganizowanej oraz partnerskich relacji z pracownikami socjalnymi.

Zatem dla sprawnego funkcjonowania pomocy społecznej istotne wydają się jej zasoby ludzkie, czyli kadry. Marek Rymsza podkreślał, że profesjonalizacja kadr następowała w wyniku rozstrzygnięć zaproponowanych i wdrażanych w czasach transformacji oraz w trakcie budowy instytucji pomocy społecznej, kiedy można było mówić o umacnianiu się tożsamości zawodowej pracowników instytucji pomocy społecznej (Rymsza 2002, s. 99-100). Jednakże Lipke (Lipke 2002, s. 62) uważa, że kwalifikacje pracowników publicznego systemu pomocy społecznej stanowią problem, gdyż po wprowadzeniu reformy administracyjnej w 1999 r. radykalnie pogorszyły się możliwości podnoszenia kwalifikacji (szkolenia kadr przekazano samorządom powiatowym i wojewódzkim, a tym brakuje pieniędzy, a także zrozumienia dla znaczenia rozwoju zawodowego pracowników socjalnych).

Procesowi profesjonalizacji służb społecznych nie sprzyja także biurokratyzaacja, która z jednej strony powoduje, że kadry w systemie pomocy społecznej podwyższają kompetencje, ale z drugiej strony stoją w obliczu rutynizacji swoich działań. Pomimo wzrostu formalnej profesjonalizacji w sensie edukacyjnym brakuje profesjonalizacji warsztatowej, wynika to także z pozamerytorycznych motywów wyboru i wykonywania zawodu, co skutkowało wypaleniem i zmniejszało satysfakcję zawodową, wywołując chęć odejścia, oraz pogarszało jakość obsługi klientów. W ośrodkach pomocy często brakuje systemów rekrutacji i selekcji personelu oraz programów adaptacji zawodowej dla zatrudnionych, które pozwalałyby na lepszą kontrolę napływu nowych pracowników oraz ich łatwiejsze przystosowanie do wymogów organizacji pracy. Innym problemem administracji pomocy społecznej jest brak wykwalifikowanej kadry pracowników pomocy społecznej, zwłaszcza z przygotowaniem psychologicznym i pedagogicznym. Kadry pomocy społecznej dotykają takie patologie funkcjonowania administracji, jak korupcja i nepotyzm, choć etyka zawodowa zakłada apolityczność i działanie na rzecz interesu publicznego (Miruć 2006, s. 394-400; Miruć 2007, s. 87-96). Okazuje się także, że warunki pracy zarówno stacjonarnej, jak i środowiskowej można określić jako złe (m.in. warunki lokalowe, zbyt duża liczba podopiecznych, a nawet niski poziom komputeryzacji jednostek organizacyjnych pomocy społecznej).

Doskonale wiemy, że pracownicy socjalni są na co dzień obciążeni zadaniami w zakresie przyznawania i wypłacania świadczeń i nie wystarcza im czasu na właściwą pracę socjalną. Posługiwanie się jej metodami (metodą indywidualnego przypadku, metodą pracy z grupą, metodą organizacji środowiska) zostaje więc często zredukowane do minimum. Toteż ustalenie trwałego i jednolitego katalogu zadań pracownika socjalnego jest niemożliwe. Zadania te ulegają zmianom stosownie do zmian zachodzących w administracji publicznej. Dyferencjacji podlegają świadczenia z pomocy społecznej, z czym nieodłącznie wiążą się nowe obowiązki pracowników socjalnych. Przykładem mogą tu być różne programy indywidualne: dla bezdomnych, uchodźców, osób poddanych zatrudnieniu socjalnemu, oraz kontrakty socjalne, których opracowaniem i realizacją zajmują się obecnie pracownicy socjalni. Nowe wyzwania przynoszą również nowelizacje prawa. Można tu wspomnieć o reformie systemu świadczeń rodzinnych, która ustanowiła dla samorządów terytorialnych zadania w zakresie przyznawania i wypłaty świadczeń. Wiele nowych zadań dla pracowników socjalnych przewiduje również ustawa o zatrudnieniu socjalnym z 2003 r., zwłaszcza poprzez powołanie centrów integracji społecznej, które mają zatrudniać przedstawicieli omawianej grupy zawodowej.

2. Profesje społeczne, profesjonalizacja a proces kształcenia

Podstawą do wykonywania profesji bez wątpienia jest odpowiednie przygotowanie, czyli uzyskany poziom wykształcenia, który wskazuje potencjalnemu pracodawcy zakres kompetencji (Urbaniak-Zajac 1999, s. 260-261). Do najczęściej wymienianych cech profesji zalicza się: specjalistyczne wykształcenie oparte na wiedzy naukowej; podejmowanie i prowadzenie działań, które służą dobru wspólnemu; dysponowanie przez członków profesji autonomią w prowadzeniu działalności (zarówno wobec adresatów świadczeń, jak i zinstytucjonalizowanych struktur społecznych); podporządkowanie przedstawicieli profesji normom etycznym i wewnętrznym regułom postępowania (kodeksy etyczne); istnienie samorządu zawodowego (Urbaniak-Zajac 1999, s. 262).

Pojęcie „profesje społeczne” obejmuje szeroką gamę zawodów społecznych wykonywanych przez osoby przygotowane do podejmowania działania społecznego wobec osób: zagrożonych wyłączeniem, wyłączonych i już wyłączonych z życia społecznego. Przedstawiciele profesji kierują swoje działania m.in. na pomoc i opiekę, wychowanie i animację. Ich aktywność łączy wspólny cel, jakim jest ułatwienie nawiązania relacji społecznych. Elementem wiążącym różne zawody społeczne są podobne zadania szczegółowe, podobny system wartości, a wśród nich m.in. sprawiedliwość, wolność, solidarność, równość (Nitecki 2008, s. 111-115), podkreśla się wspólną misję, swego rodzaju powołanie wszystkich tych, którzy działają na rzecz innych i z innymi. Praca socjalna jako działalność zawodowa pracowników socjalnych jest nasycona wartościami. Za najstarszą i najbardziej podstawową wartość uznawana jest godność osoby ludzkiej, będąca atrybutem człowieczeństwa. Z niej wynikają inne wartości pomocy społecznej i pracy socjalnej, takie jak: wolność, samostanowienie, samorealizacja. Wśród wartości wymienia się także: sprawiedliwość, równość wobec prawa, prawa człowieka czy też rodzinę. Do profesji społecznych zaliczamy zawody m.in. ukierunkowane na opiekę i pomoc, np. pracownicy socjalni, asystenci służb społecznych, kuratorzy sądowi, doradcy rodzinni, pomoce i opiekunki rodzinne (Kantowicz 2001, s. 58).

Możliwe jest także wyodrębnienie atrybutów cechujących członków profesji społecznych: wiedza i umiejętności zdobyte w toku kształcenia, kwalifikacje osobiste obejmujące charakter, postawy oraz wiedzę i umiejętności, normy postępowania oparte na życzliwości, empatii, honorze i etyce zawodowej, uznanie statusu zawodowego jako podstawę dobrej reputacji (Murynowicz-Hetka, Wagner, Piekarski 2001, s. 399).

Charakterystyczne dla określania nowoczesnej pracy socjalnej jako działalności zawodowej pracowników socjalnych jest silne akcentowanie

profesjonalizmu. Praca socjalna ma być działalnością w pełni profesjonalną. Profesja jest właściwie synonimem zawodu. Jak jednak zauważa znawca zagadnienia Eliot Freidson, nie każda praca jest wykonywana przez ludzi, których nazwalibyśmy profesjonalistami (Freidson 1994, s. 200). Praca profesjonalna wymaga bowiem teoretycznej wiedzy, zręczności i umiejętności twórczego i krytycznego myślenia. Wiedza teoretyczna winna cechować się znacznym poziomem specjalizacji. Profesjonalizm będzie zatem wymagał nie tylko bardzo dobrego przygotowania, ale również wysokiej jakości działania.

Profesjonalizm zakłada przy tym pewną relację między profesjonalistą a jego klientem, opartą na zaufaniu. Dla profesjonalisty zaś celem głównym jest sprostanie wymaganiu klienta, zaspokojenie jego oczekiwań. Od profesjonalisty wymaga się także postępowania etycznie godziwego, zgodnego z normami obowiązującymi powszechnie oraz charakterystycznymi dla reprezentowanego przezeń zawodu. Ludzie korzystający z pracy profesjonalistów mają prawo oczekiwać, że będzie ona wykonywana zgodnie z ustalonymi standardami i że w przypadku ich naruszenia możliwe jest wyciągnięcie odpowiednich konsekwencji. Dlatego też za wyraz dążenia do profesjonalizacji jakiegoś zawodu uznaje się również tworzenie właściwego mu kodeksu etyki zawodowej, a przynajmniej określanie obowiązujących standardów etycznych.

Wiedza stanowi istotny fundament danego zawodu. Profesjonalną wiedzę zdobywa się w ramach przygotowania do zawodu, jak i podczas kursów i szkoleń już w czasie jego wykonywania, staje się podstawą praktyki pracy socjalnej. To informacje o sposobach zachowania człowieka w środowisku społecznym, a także teorie dotyczące konkretnych metod działań pomocowych. Praca socjalna ma wiele wspólnego z obszarami zainteresowań wielu innych dziedzin wiedzy i praktyki zawodowej. Wynika to głównie z faktu, że zasadniczym przedmiotem zainteresowania pracy socjalnej i różnych innych dyscyplin jest człowiek, jego relacje z innymi, funkcjonowanie w środowisku i konkretne zachowania. W związku z tym należy mówić o dwóch źródłach wiedzy w pracy socjalnej. Jednym są takie nauki, jak: pedagogika, psychologia, psychiatria, medycyna, antropologia, etyka, socjologia, prawo czy nawet teologia. Jest to więc źródło zewnętrzne wobec samej pracy socjalnej. Drugim zaś źródłem, niezbędnym do prawidłowego rozwoju pracy socjalnej, jest sama jej praktyka. Pracownicy socjalni korzystają przede wszystkim z tej wiedzy, która powstała wewnątrz ich własnej dziedziny. Na wiedzę tę składają się wyniki badań prowadzonych przez pracowników socjalnych oraz zgromadzone przez nich doświadczenia, które poddawane są ocenie. W praktyce pracy socjalnej przydatne okazuje się zatem posługiwanie się dwoma rodzajami wiedzy: teore-

tyczną i proceduralną. Teoria zawiera informacje na przykład o możliwych przyczynach występowania pewnych zachowań czy też wyjaśniających ich znaczenie. Wiedza proceduralna natomiast jest swego rodzaju mądrością praktyczną.

Pracownicy socjalni czerpią wiedzę przede wszystkim z nauk humanistycznych. Na podstawie koncepcji teoretycznych tychże nauk powstała metodyka pracy socjalnej. W kształceniu pracowników socjalnych chodzi o możliwość dostosowania wiedzy z zakresu nauk społecznych i nauk o wychowaniu do rozwiązania konkretnych problemów w miejscu praktyki zawodowej. Z zagadnieniem wiedzy w pracy socjalnej łączy się też kwestia umiejętności, jakie posiadać powinna osoba wykonująca ten zawód. Skuteczny i profesjonalny pracownik socjalny powinien opanować trzy podstawowe zespoły umiejętności: rozwiązywania problemów, porozumiewania się i rozwiązywania konfliktów.

W tym miejscu należałoby podkreślić, że problemy związane z kształceniem do profesji socjalnych nabierają coraz większego znaczenia w kontekście europejskim i narodowej polityki socjalnej. W obliczu trudnych i złożonych zadań, przed którymi staje współczesny pracownik socjalny, kształcenie wymaga podwyższenia poziomu edukacji, a więc nadawania jej akademickiego wymiaru. Aktualnie w Europie obok szkół na poziomie średnim, które przygotowują podstawowy personel pracowników socjalnych i opiekunów, kształcą się pracownicy i kandydatów w wyższych szkołach zawodowych i uniwersyteckich. Mimo że czas trwania studiów, ich specyfika i nadawane kwalifikacje są zróżnicowane, to świadczą one o tendencji profesjonalizacji opartej na rzetelnych metodologicznych przesłankach.

Według Jacka Piekarskiego kształcenie profesjonalistów zależnie od kształtujących się oczekiwań rynkowych staje się coraz poważniejszym zadaniem przede wszystkim wyższych uczelni i kolegiów służb społecznych (Piekarski 1999, s. 240). W dobie przemian społecznych poszerza się skala potrzeb w sferze usług społecznych, a tym samym wzrasta zapotrzebowanie na wysoko wykwalifikowane kadry pracowników socjalnych, a co za tym idzie - musi się zmieniać oferta edukacyjna. Oferta ta powinna uwzględniać nie tylko zaangażowanie poznawcze i badawcze nauk mających swoje odniesienie w pracy socjalnej, ale i potrzebę kształcenia umiejętności zawodowych oraz pobudzenie ludzi do aktywnej działalności. Niewątpliwie jednak wykorzystanie nauki akademickiej w pracy socjalnej jest nieodzownym elementem rozwiązywania problemów społecznych. Jerzy Mikulski trafnie zakłada ścisłą zależność między wiadomościami zdobytymi w procesie kształcenia a umiejętnościami pracownika socjalnego (Mikulski 1978, s. 11).

Analizując różne koncepcje edukacji, można wyróżnić dwa modele kształcenia: model adaptacyjny, tradycyjny, uwzględniający przedmioty, które uczą, w jaki sposób „podtrzymać” istniejącą rzeczywistość, utrwaląc przyjęte wzory społecznego funkcjonowania i działania tak na płaszczyźnie pomocy, jak i edukacji społecznej, oraz model rozwojowy – kiedy zdobywa się wiedzę, umiejętności i doskonali zdolności przewidywania działań i odpowiedniego kształcenia. W obliczu różnorodnych wyzwań związanych z unifikacją, globalizacją w wielu krajach Europy i nowymi zadaniami w obszarze pracy socjalnej idealny model kształcenia winien zawierać elementy obu. W wielu europejskich systemach kształcenia pracowników socjalnych krystalizuje się tendencja do eksponowania wykształcenia ogólnego, dostrzega się też istotną rolę specjalizacji na poziomie studiów wyższych czy podyplomowych.

3. Pracownik socjalny w polskich regulacjach prawnych - kształcenie i podnoszenie kwalifikacji

3.1. Droga do zawodu

Należy podkreślić, że na gruncie prawa polskiego brak jest jednoznacznego zdefiniowania pojęcia zawód. Prawo określa jednak sposób wykonywania zawodów oraz ich klasyfikację. W powyższej kwestii podstawę prawną stanowi Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z 8 grudnia 2004 r. w sprawie klasyfikacji zawodów i specjalności dla potrzeb rynku pracy oraz zakresu jej stosowania (Dz.U. nr 265, poz. 2644).

W tej klasyfikacji widnieje zawód pracownika socjalnego, który określany jest także profesją czy zawodem szczególnym, jakby wyższej rangi, spełniającym ważne funkcje dla jednostek i społeczeństwa. Według Kazimierzy Wódcz działalność zawodowa jest profesją, jeżeli opiera się na specjalistycznej wiedzy teoretycznej, doskonalonej przez praktykę zawodową, etyce zawodowej, cieszy się uznaniem i autorytetem społecznym, a osoby wykonujące dany zawód posiadają istotny zakres autonomii. Tak możemy powiedzieć o zawodzie pracownika socjalnego. Ustawodawca wymaga, aby pracownik socjalny przestrzegał przepisów prawa i postępował zgodnie z zasadami etyki zawodowej (Borkowski, Krajewski, Szymański 2006, s. 226). To zasady etyki wyznaczają naczelną reguły postępowania, którymi kierują się pracownicy socjalni przy wykonywaniu obowiązków służbowych. Jak stanowi preambuła Kodeksu Etycznego Polskiego Towarzystwa Pracowników Socjalnych, za potrzebą jego stworzenia przemawia świadomość pracy socjalnej jako istotnej siły zmian społecznych.

Spółeczeństwo oraz przepisy prawa wymagają, aby pracownicy socjalni byli w pełni profesjonalistami. Jednak w chwili obecnej brakuje regulacji prawnej rangi ustawowej, które mogą dać podstawy do niezależności i samoistności zawodu. Nadal pojęcie „pracownik socjalny” nie zostało ustawowo zdefiniowane. Obowiązująca u.p.s. określa zadania, uprawnienia i wymagania dotyczące wykształcenia (Sierpowska 2008, s. 440n.). Katalog zadań jest obszerny i zróżnicowany, wskazuje na wiele ról, jakie musi współcześnie spełniać pracownik socjalny. Ustawodawca wymienia przykładowe zadania pracowników socjalnych, a wśród nich: pracę socjalną jako działalność zawodową, a zarazem istotne zadanie administracji publicznej w dziedzinie pomocy społecznej; udzielanie informacji, wskazówek i pomocy w zakresie rozwiązywania spraw życiowych osobom, które dzięki tej pomocy staną się zdolne do samodzielnego rozwiązywania problemów będących przyczyną trudnej sytuacji życiowej; pomoc w uzyskaniu dla osób będących w trudnej sytuacji życiowej poradnictwa dotyczącego możliwości rozwiązywania problemów i udzielania pomocy przez właściwe instytucje państwowe, samorządowe oraz pozarządowe, a także wspieranie w uzyskiwaniu pomocy; udzielanie pomocy zgodnie z zasadami etyki zawodowej (art. 119 ust. 1 u.p.s.). Natomiast zakres uprawnień pracowników socjalnych jest niewielki w porównaniu do zadań. Można je podzielić na uprawnienia umożliwiające lub ułatwiające wykonywanie obowiązków oraz związane z prestiżem zawodowym.

Dyferencjacja pozycji prawnej pracowników socjalnych jest uzależniona przede wszystkim od miejsca ich pracy. Regulacje prawne w tym zakresie są mało czytelne i niespójne. Mimo że u.p.s. wyodrębnia zawód pracownika socjalnego, to jego pozycja prawna jest zróżnicowana. Jednolite pozostają wymagania dotyczące kwalifikacji, praw i obowiązków. Pracownicy socjalni zatrudniani są przez różne podmioty wykonujące zadania z zakresu pomocy społecznej, a więc przede wszystkim przez jednostki samorządu terytorialnego, organy administracji rządowej, inne publiczne i prywatne instytucje.

Ustawodawca w u.p.s. reguluje wymagania kwalifikacyjne. Pracownikiem socjalnym może być osoba, która spełnia co najmniej jeden z niżej wymienionych warunków: posiada dyplom ukończenia kolegium pracowników służb społecznych; ukończyła studia wyższe na kierunku praca socjalna do 31 grudnia 2013 r.; ukończyła studia wyższe o specjalności przygotowującej do zawodu pracownika socjalnego na jednym z kierunków: pedagogika, pedagogika specjalna, politologia, polityka społeczna, psychologia, socjologia, nauki o rodzinie. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 25 stycznia 2008 r. w sprawie specjalności przygotowującej do zawodu pracownika socjalnego realizowanej w szkołach wyższych (Dz.U.

nr 27, poz. 158) określa: wymagane umiejętności, wykaz przedmiotów, minimalny wymiar zajęć dydaktycznych oraz zakres i wymiar praktyk zawodowych dla specjalności przygotowującej do zawodu pracownika socjalnego, realizowanej w szkołach wyższych.

Zatem ukończenie studiów na ww. kierunkach uprawnia do wykonywania zawodu, pod warunkiem wyboru odpowiedniej specjalności. Wymóg ten nie dotyczy jedynie kierunku praca socjalna, ponieważ z założenia te właśnie studia mają kształcić pracowników służb społecznych.

Ukończenie studiów wyższych na kierunku innym niż praca socjalna, od którego zależy nabycie odpowiednich uprawnień, może nastąpić jedynie w okresie przejściowym trwającym do 31 grudnia 2013 r. Wynika z tego, że prawodawca zmierza do powiązania omawianego zawodu jedynie z ukończeniem kolegium pracowników służb społecznych lub studiów na kierunku praca socjalna. Poza tym u.p.s. przewiduje szereg wyjątków od powyższych zasad, które generalnie dotyczą zachowania wcześniej nabytych uprawnień do wykonywania zawodu pracownika socjalnego. I tak uprawnienia takie zachowują osoby, które przed 1 stycznia 2007 r. otrzymały dyplom wyższej szkoły zawodowej o specjalności praca socjalna, oraz osoby, które do 1 stycznia 2008 r. otrzymały dyplom nadający tytuł zawodowy pracownika socjalnego. Chodzi tu o osoby kończące szkoły policealne kształcące w powyższym zakresie. Otrzymanie tych uprawnień jest związane z zakańczaniem kształcenia pracowników socjalnych na tym poziomie. Ponadto zawód pracownika socjalnego mogą wykonywać osoby, które do 31 grudnia 2007 r. ukończyły lub kontynuowały studia o specjalności praca socjalna na kierunkach: pedagogika, politologia, polityka społeczna, psychologia, socjologia lub nauki o rodzinie.

Zasadą jest wymóg ukończenia szkoły wyższej o profilu, który uwzględnia zakres obowiązków pracowników socjalnych. Także równoważne jest ukończenie kolegiów służb społecznych, zakładane i prowadzone przez samorządy na szczeblu wojewódzkim. Słuchaczem takiego kolegium może być osoba, która posiada świadectwo dojrzałości. Nauka w systemie dziennym jest nieodpłatna. Kwestie ustroju kolegiów pracowników służb społecznych określa Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z 24 marca 2005 r. w sprawie kolegiów pracowników służb społecznych (Dz.U. nr 61, poz. 544), zaś standardy kształcenia w tychże kolegiach zostały określone w Rozporządzeniu Ministra Polityki Społecznej z 7 kwietnia 2005 r. w sprawie standardów kształcenia w kolegiach pracowników służb społecznych (Dz.U. nr 62, poz. 555).

Programy nauczania w kolegiach pracowników służb społecznych opracowane zostały na podstawie wytycznych z Rozporządzenia Ministra

Polityki Społecznej z 7 kwietnia 2005 r. w sprawie standardów kształcenia w kolegiach pracowników służb społecznych. W opracowaniu posługuję się programem nauczania Kolegium Pracowników Służb Społecznych w Biłgoraju. Programy obejmują przedmioty kształcenia ogólnego, przedmioty podstawowe, przedmioty kierunkowe i przedmioty specjalnościowe i specjalizacyjne. W ramach programu prowadzone są zajęcia z przedmiotów występujących na kierunku praca socjalna oraz pedagogika. Liczba godzin przeznaczonych na te zajęcia w Kolegium Pracowników Służb Społecznych w Biłgoraju jest zbieżna z liczbą godzin realizowaną na Uniwersytecie Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie na kierunkach praca socjalna oraz pedagogika. Dzięki takiemu rozwiązaniu absolwenci kolegium wraz z tytułem zawodowym pracownika socjalnego otrzymują dyplom zawodowy licencjata na kierunku praca socjalna oraz mogą kontynuować kształcenie na studiach magisterskich na kierunku pedagogika na Uniwersytecie Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie lub innej uczelni w kraju.

Celem kolegiów jest przede wszystkim: przekazywanie niezbędnej wiedzy teoretycznej, przekazywanie podstaw wiedzy specjalistycznej oraz kształcenie umiejętności praktycznych. W trakcie kształcenia słuchacz kolegium nabywa wiedzy i umiejętności zawodowych niezbędnych do wykonywania zawodu pracownika socjalnego, umożliwiających przede wszystkim: prawidłowe rozpoznawanie sytuacji osób i rodzin korzystających z pomocy społecznej, określanie celów pomocy; zaplanowanie form pomocy oraz stosowanie skutecznych w danym przypadku metod i technik w pracy socjalnej; doskonalenie organizacji pracy; popularyzowanie celów pomocy i pracy socjalnej; przeciwdziałanie wypaleniu zawodowemu.

W toku kształcenia rozwijane są u słuchacza umiejętności: metodyczne, interpersonalne, kooperacji, menedżerskie, a także z zakresu *public relations*. W kolegiach pracowników służb społecznych przedmioty realizowane są w pięciu blokach tematycznych. Przedmioty kształcenia ogólnego: podstawy filozofii, logika, informatyka, język angielski, wychowanie fizyczne z elementami samoobrony, a także gerontologia. Do przedmiotów podstawowych zalicza się: wprowadzenie do psychologii, psychologię rozwojową i osobowości, podstawy medycyny społecznej, ekonomię. Realizowane też są przedmioty kierunkowe: pedagogika społeczna, psychologia społeczna, podstawy komunikacji interpersonalnej, patologie społeczne. Przedmioty specjalnościowe stanowią również istotny element programu nauczania: polityka społeczna, statystyka społeczna z elementami demografii, system prawny pomocy społecznej, pedagogika specjalna, socjologia rozwoju i strategia rozwoju lokalnego, socjologia i psychologia rodziny, metodologia i metodyka pracy socjalnej, elementy psychoterapii, organizacja i zarządzanie, problemy i kwestie społeczne, podstawy psychopatologii, aksjologia

pracy socjalnej, prawo rodzinne i opiekuńcze, seminarium dyplomowe, a także przedmioty specjalizacyjne: wprowadzenie do pracy socjalnej, projekt socjalny, struktura i organizacja pomocy społecznej, przedmiot specjalizacyjny do wyboru, rehabilitacja osób niepełnosprawnych, rynek pracy i bezrobocie, organizowanie społeczności lokalnej, poradnictwo rodzinne, supervizja oraz warsztaty terapii zajęciowej.

Kolegium zapewnia praktyki w instytucjach realizujących pracę socjalną w zakresie rozwiązywania problemów i kwestii społecznych. Praktyki są obowiązkowe. Zaliczenie praktyk warunkuje dopuszczenie słuchacza do egzaminu dyplomowego i zarazem ukończenie kształcenia. Podczas praktyk studenci mają możliwość zdobycia umiejętności stanowiących uzupełnienie ich wiedzy teoretycznej. Ich zakres obejmuje przede wszystkim: zapoznanie się ze specyfikacją funkcjonowania placówki: struktura organizacyjna placówki, rodzaj świadczonych usług; nawiązywanie kontaktów z osobami i rodzinami korzystającymi z pomocy społecznej; współdziałanie w rozpoznawaniu i zaspokajaniu potrzeb.

Podczas praktyk zawodowych słuchacz nabywa wiele istotnych umiejętności, np.: posługiwanie się w praktyce wiedzą dotyczącą procedury postępowania oraz pracy i zadań organizacji i instytucji działających w obszarze pomocy społecznej; samodzielnego prowadzenia pracy socjalnej za pomocą poznanych metod z uwzględnieniem wszystkich jej aspektów. Słuchacz powinien dostosować się do zasad etyki zawodowej pracownika socjalnego. Do nich należą: udzielanie pomocy wszystkim osobom znajdującym się w trudnej sytuacji i zwracającym się o pomoc społeczną; respektowanie praw tych osób do poszanowania ich godności osobistej; działanie jako rzecznik interesów osób zwracających się o pomoc społeczną; wzmacnianie samodzielności osób korzystających z pomocy socjalnej i przeciwdziałanie uzależnieniu się od niej.

Projekt Ustawy z 10 maja 2007 r. o zawodzie pracownika socjalnego zmienia całą filozofię zawodu pracownika socjalnego, począwszy od koncepcji pracy socjalnej – aktualnie ma ona polegać m.in. na: inicjowaniu i organizowaniu działań mających na celu profilaktykę ubóstwa i wykluczenia społecznego; inspirowaniu i podejmowaniu działań w celu zapewnienia wsparcia osobom, rodzinom i grupom społecznym; wspieraniu osób, rodzin i grup społecznych zagrożonych wykluczeniem społecznym; prowadzeniu poradnictwa socjalnego dla osób, rodzin i grup społecznych będących w trudnej sytuacji życiowej; opracowaniu kontraktów socjalnych; opracowywaniu, wspólnie z osobami wymagającymi wsparcia, indywidualnych programów zatrudnienia socjalnego, programów integracji społecznej i wychodzenia z bezdomności.

Zakłada, że prawo do świadczenia usług z zakresu pracy socjalnej będzie przyznawane osobom spełniającym łącznie takie warunki, jak: ukończone studia wyższe na kierunkach praca socjalna lub specjalizacje w ramach kierunków pedagogicznych, politologicznych, socjologicznych, psychologicznych albo dyplom ukończenia kolegium pracowników służb społecznych, lub dyplom uzyskania tytułu zawodowego pracownika socjalnego; decyzję ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego uznającą kwalifikacje w zawodzie regulowanym pracownika socjalnego na podstawie przepisów Ustawy z 26 kwietnia 2001 r. o zasadach uznawania nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej kwalifikacji do wykonywania zawodów; co najmniej trzymiesięczny staż (licząc od chwili wejścia w życie ustawy) na stanowisku stażysty pracy socjalnej; pełną zdolność do czynności prawnych; zdolność do władania językiem polskim w mowie i piśmie. Według art. 8 projektu ustawy z 10 maja 2007 r. ustala się następujące stopnie awansu zawodowego w zawodzie pracownika socjalnego: pracownik socjalny - stażysta; pracownik socjalny; starszy pracownik socjalny; specjalista pracy socjalnej; starszy specjalista pracy socjalnej; główny specjalista pracy socjalnej, oraz stopnie specjalizacji zawodowej w zawodzie pracownika socjalnego.

3.2. Podnoszenie kwalifikacji

Możliwe i konieczne jest podnoszenie kwalifikacji zawodowych poprzez udział w szkoleniach i samokształcenie. Stopnie specjalizacji i sposób ich uzupełnienia określa Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z 17 kwietnia 2012 r. w sprawie specjalizacji w zawodzie pracownika socjalnego (Dz.U. poz. 486).

Ustawodawca w u.p.s. określa ścieżkę awansu zawodowego w strukturze specjalizacji zawodowej pracownika socjalnego. Ustala się następujące stopnie specjalizacji zawodowej w zawodzie pracownika socjalnego: I stopień specjalizacji zawodowej z zakresu pracy socjalnej, mający na celu uzupełnienie wiedzy i doskonalenie umiejętności zawodowych pracowników socjalnych; II stopień specjalizacji zawodowej z zakresu pracy socjalnej, mający na celu pogłębienie wiedzy i doskonalenie umiejętności pracy z wybranymi grupami osób korzystających z pomocy społecznej - art. 116 ust. 2. u.p.s. Zasady odbywania stażu i przeprowadzenia testu umiejętności określono w Rozporządzeniu Ministra Polityki Społecznej z 21 lipca 2005 r. w sprawie stażu adaptacyjnego i testu umiejętności w toku postępowania o uznanie kwalifikacji do wykonywania zawodu pracownika socjalnego (Dz.U. nr 145, poz. 1217).

Do uzyskania I stopnia specjalizacji pracownik socjalny musi posiadać co najmniej trzyletni staż pracy w jednostkach organizacyjnych pomocy

społecznej lub innych podmiotach wykonujących zadania z zakresu tej pomocy oraz odbyć odpowiednie szkolenie i zdać egzamin. II stopień specjalizacji mogą uzyskać pracownicy socjalni, którzy posiadają I stopień specjalizacji albo ukończone studia magisterskie na kierunkach pedagogika, psychologia, politologia, socjologia lub nauki o rodzinie. Ponadto osoby te muszą posiadać co najmniej pięcioletni staż pracy w pomocy społecznej oraz ukończone szkolenie i zdany egzamin. Pracownik socjalny ubiegający się o II stopień specjalizacji po zakończeniu szkolenia ma obowiązek przygotować pracę dyplomową. Powinna ona przedstawiać projekt rozwiązania problemu socjalnego, połączony z oceną jego wdrożenia.

Szkolenie w zakresie specjalizacji w zawodzie pracownika socjalnego mogą realizować jednostki prowadzące kształcenie i doskonalenie zawodowe po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego. Jednostki prowadzące kształcenie i doskonalenie zawodowe w tym zawodzie kontrolowane są co najmniej raz w ciągu jednego cyklu szkoleniowego przez Centralną Komisję Egzaminacyjną do spraw stopni specjalizacji zawodowej pracowników socjalnych. Przy ministrze właściwym do spraw zabezpieczenia społecznego działa Centralna Komisja Egzaminacyjna do spraw stopni specjalizacji zawodowej pracowników socjalnych. Do jej zadań należy w szczególności: przeprowadzanie postępowania w zakresie nadawania stopni specjalizacji zawodowej oraz egzaminu dla pracowników socjalnych ubiegających się o II stopień specjalizacji zawodowej w marcu i w październiku każdego roku; nadawanie II stopnia specjalizacji zawodowej; prowadzenie rejestru wydanych dyplomów; kontrolowanie pracy regionalnych komisji egzaminacyjnych i podmiotów prowadzących szkolenia. Jeśli chodzi o podmioty prowadzące szkolenia w zakresie specjalizacji, to w świetle obowiązującego prawa z 17 kwietnia 2012 r., czyli od 23 maja 2012 r., podmioty posiadające zgodę uzyskaną przez wejściem w życie nowego rozporządzenia zachowują ważność przez okres nie dłuższy niż trzy miesiące, podmioty zaś, które rozpoczęły szkolenie, posiadają ją do czasu jego ukończenia.

Zasady organizacji szkoleń do 23 maja 2012 r. unormowano w Rozporządzeniu Ministra Polityki Społecznej z 2 sierpnia 2005 r. w sprawie specjalizacji w zawodzie pracownika socjalnego (Dz.U. nr 154, poz. 1289). Obecnie, od 23 maja 2012 r., obowiązuje Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 17 kwietnia 2012 r. w sprawie specjalizacji w zawodzie pracownika socjalnego określające m.in. minimum programowe dla I i II stopnia specjalizacji w zawodzie pracownika socjalnego, specjalności obowiązujące dla II stopnia specjalizacji, warunki uzyskiwania przez pracowników socjalnych stopni specjalizacji, wymagania dotyczące kadry dydaktycznej szkoleń w zakresie obu stopni specjalizacji oraz konsultantów

prac dyplomowych w zakresie II stopnia specjalizacji, warunki, jakie powinny spełniać podmioty prowadzące szkolenia w zakresie specjalizacji zawodowej, dla zapewnienia odpowiedniego poziomu kształcenia, organizację i sposób przeprowadzania egzaminu na oba stopnie specjalizacji, tryb powoływania i odwoływania członków Centralnej Komisji Egzaminacyjnej do spraw stopni specjalizacji, regionalnych komisji egzaminacyjnych oraz organizację pracy ww. Komisji.

Zmiany w wyniku uchwalenia nowego prawa mają charakter istotny. Wprowadzono w nim nowy wykaz modułów specjalizacji I i II stopnia. Ujednocicone zostały wymagania dotyczące kwalifikacji kadry dydaktycznej szkoleń specjalizacyjnych oraz sprecyzowane zostały kwalifikacje pracowników socjalnych niezbędne do udziału w szkoleniu specjalizacyjnym i przystąpienia do egzaminu na I lub II stopień specjalizacji. Zmniejszono także liczbę godzin przewidzianych na realizację szkolenia z zakresu I stopnia specjalizacji. Natomiast szkolenie z zakresu II stopnia specjalizacji dotyczy nabywania wiedzy i umiejętności z zakresu pracy socjalnej z konkretną grupą osób korzystających z pomocy społecznej i powinny mieć charakter *stricte* specjalistyczny. Zmianie ulega również zakres i wymiar godzinowy między częścią bloku ogólnego i specjalistycznego.

Na mocy Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 17 kwietnia 2012 r. pracownicy socjalni, którzy ukończyli szkolenie w zakresie obu stopni specjalizacji w zawodzie pracownika socjalnego przed dniem jego wejścia w życie, mogą przystąpić do egzaminu na warunkach określonych w Rozporządzeniu z 2 sierpnia 2005 r., nie później jednak niż dwanaście miesięcy od wejścia w życie nowego rozporządzenia. Ci zaś, którzy kontynuują szkolenie w dniu wejścia w życie nowego rozporządzenia, także w terminie dwunastu miesięcy mogą przystąpić do egzaminu na starych zasadach. Należy także dodać, że pracownicy socjalni, którzy uzyskali stopnie specjalizacji w zawodzie pracownika socjalnego przed dniem wejścia w życie rozporządzenia z 2012 r., zachowują je.

Szkolenie dla I stopnia specjalizacji powinno obejmować następujące zajęcia: umiejętności interpersonalne w pracy socjalnej, wybrane zagadnienia z zakresu prawa (pracy, rodzinnego, karnego, administracyjnego, ubezpieczeń społecznych, pomocy społecznej), doskonalenie metod i technik pracy socjalnej, metody oraz techniki tworzenia i oceny projektów socjalnych oraz metody i techniki oceny w pracy socjalnej. Można zauważyć, że szkolenia dla I stopnia specjalizacji w dużej mierze nawiązują do programu studiów przygotowujących pracowników socjalnych, zwłaszcza kształcących pedagogów. Dlatego też absolwenci niektórych kierunków studiów magisterskich zostali zwolnieni z obowiązku uzyskania I stopnia specjalizacji. Minimum programowe dla II stopnia specjalizacji zostało po-

dzielone na część ogólną i specjalistyczną. Część ogólna obejmuje między innymi następujące zajęcia: systemy prawne pomocy społecznej w krajach Unii Europejskiej, praca w zespole, projekt socjalny, interwencja kryzysowa, „wypalenie zawodowe”, superwizja w pomocy społecznej oraz organizacje pozarządowe w pomocy społecznej. Przygotowanie specjalistyczne dostosowane jest do kierunku pracy socjalnej i może dotyczyć np. pracy z dziećmi, osobami starszymi, bezrobotnymi, niepełnosprawnymi, chorymi psychicznie, bezdomnymi, ofiarami przemocy.

W służbach socjalnych w Polsce mogą pracować także osoby, które zdobyły kwalifikacje w krajach UE na podstawie Ustawy z 20 kwietnia 2001 r. o zasadach uznawania nabytych w państwach członkowskich UE kwalifikacji do wykonywania zawodów regulowanych (Dz.U. nr 87, poz. 954 z późn. zm.). Jeżeli pracownik socjalny zdobył uprawnienia w kraju, w którym program kształcenia i szkolenia różni się od polskich programów, może odbywać staż adaptacyjny lub przystąpić do testu umiejętności.

Zakończenie

Wszędzie tam, gdzie są ludzie bezradni, dotknięci niepełnosprawnością, bezrobociem, powinni działać pracownicy socjalni – osoby wykształcone, świadome odpowiedzialności i wpływające na sprawność i jakość działań administracji pomocy społecznej. Nowe wyzwania, nowe zadania administracji pomocy społecznej i nowe problemy powinny stać się podstawowym argumentem przemawiającym za kształceniem wysoko wykwalifikowanych kadr, które sprostałyby nowym wymaganiom w zakresie pomocy społecznej. Aktualne wymagania stawiane pracownikom socjalnym są coraz wyższe i wymagają specjalistycznej wiedzy, umiejętności i predyspozycji personalnych.

W wielu europejskich systemach kształcenia pracowników socjalnych, także w Polsce, krystalizuje się tendencja do eksponowania wykształcenia ogólnego i wzrostu roli specjalizacji na poziomie kolegiów, studiów wyższych oraz podyplomowych (Miruć 2010, s. 104-127). Obecnie w Polsce zachodzi potrzeba wprowadzenia odrębnej ustawy o pracownikach socjalnych, która m.in. zaostry i doprecyzuje wymagania dotyczące kwalifikacji i obowiązkowych szkoleń dla pracowników socjalnych oraz wprowadzi takie mechanizmy prawne, które dałyby możliwość wykonywania zawodu w sposób nowoczesny.

**PROFESSIONALIZATION OF THE SOCIAL WORKERS' OCCUPATION
AND THE NEEDS OF MODERN SOCIAL AID ADMINISTRATION**

(The Polish case)

Key words:

social worker, social work, professionalization, social aid administration, social services

Summary

In the light of the Polish law it is possible and necessary to raise professional qualifications through participation in trainings, post-graduate studies and self-education. There is also an opportunity to gain and raise qualifications in the profession social worker at colleges for social servants. Following other countries, we are going towards educating highly qualified social services. Currently, however, there is an objective need for a separate statute on social workers, which will, inter al., sharpen and specify the requirements concerning qualifications and obligatory trainings for social workers and introduce such legal mechanisms which would provide a possibility to perform the job in a modern way.

The objective of this paper is to analyze and evaluate Polish legal solutions for the professionalization in the job of social worker for the needs of the modern administration of social aid, especially in the era of system transformation and crisis, when it faces several various problems (bureaucratization, corruption, nepotism, lack of money for trainings), to point at the needs for changing legal regulations in this domain, as well as to examine the forms and syllabi of these workers' education and their adequacy for the needs of the modern social aid administration.

Bibliografia

- Borkowski Ł., Krajewski R., Szymański S. (2006), *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Kutno.
- Ćwiertniak B.M., Koczur W. (2000), *Status zawodowy pracowników socjalnych w przepisach ustawy o pomocy społecznej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” nr 6.
- Freidson E. (1994), *Professionalism Reborn. Theory, Prophecy and Policy*, Cambridge.
- Kantowicz E. (2001), *Elementy teorii i praktyki pracy socjalnej*, Olsztyn.
- Lipke H. (2002), *Współczesne problemy pomocy społecznej*, [w:] *System pomocy społecznej u progu XXI wieku*, red. D. Piekut-Brodzka, Warszawa.
- Mikulski J. (1978), *Zawód – pracownik socjalny*, „Człowiek w Pracy i Osiedlu. Biuletyn TWWP” nr 6/76/XVIII.
- Miruć A. (2006), *Sprawność działań administracji publicznej na przykładzie administracji pomocy społecznej*, [w:] *Sprawność działań administracji samorządowej*, red. E. Ura, Rzeszów.
- Miruć A. (2007), *Pracownik socjalny – zawód zaufania publicznego?*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka” nr 2 (7).
- Miruć A. (2010), *Kształcenie w zawodzie „pracownik socjalny” w wymiarze europejskim*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka” nr 3.
- Murynowicz-Hetka E., Wagner A., Piekarski J. (2001), *Profesje społeczne w Europie. Z problemów kształcenia i działania*, Katowice.
- Nitecki S. (2008), *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa.
- Piekarski J. (1999), *Problemy wiedzy profesjonalnej w pracy socjalnej*, Katowice.
- Ratyński W. (2003), *Problemy i dylematy pomocy społecznej w Polsce*, Warszawa.
- Rymsza M. (2002), *Praca socjalna i pracownicy socjalni po reformie samorządowej z 1999 roku*, [w:] *Wielowymiarowość pracy socjalnej*, red. K. Frysztacki, K. Piątek, Toruń.
- Sierpowska I. (2007), *Prawo pomocy społecznej*, Warszawa.
- Sierpowska I. (2008), *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Warszawa.
- Urbaniak-Zajac D. (1999), *O niektórych aspektach profesjonalizacji pracy socjalnej*, Katowice.
- Żukiewicz A. (2002), *Praca socjalna ośrodków pomocy społecznej*, Wrocław.

Agnieszka Jezierska*

Projektowanie ideału – od analizy obecnego stanu służby cywilnej w Polsce do prognozy na temat przyszłości tej organizacji¹

SŁOWA KLUCZOWE:

projektowanie ideału, służba cywilna

STRESZCZENIE

Sposób działania administracji zawiera coraz więcej mechanizmów i instrumentów zarządzania zapożyczonych lub podobnych do tych stosowanych w korporacjach. Mechanizmy i narzędzia o prorynkowej orientacji mają podnieść jakość i obniżyć koszty działania. Obecnie dąży się, aby administracja publiczna działała jako organizacja inteligentna. A administracja to ludzie, którzy ją tworzą i realizują. Urzędnik to coraz bardziej menedżer spraw publicznych, od którego oczekuje się umiejętności wymaganych w biznesie (Jaxa-Dębicka 2008). Częścią zachodzących zmian jest nowe postrzeżenie roli zasobów ludzkich i metod zarządzania nimi w administracji publicznej. Polska służba cywilna jest liderem zmian w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej. Rozwiązania zapożyczono z nauk o zarządzaniu i z najlepszych wzorców biznesowych, ale ich wdrażanie nie jest bezkrytyczne – w każdym przypadku następuje dostosowanie rozwiązań do specyfiki i celów działania administracji rządowej (Zieliński 2011, s. 99). Brak konkurencji powoduje, że wdrażanie usprawnień zależy

* Agnieszka Jezierska – Wyższa Szkoła Gospodarki w Bydgoszczy oraz Krajowa Szkoła Administracji Publicznej.

¹ Artykuł jest zaktualizowaną i poszerzoną wersją wystąpienia na XX Konferencji NISPAcee w maju 2012 r. w Ohrydzie: *Designing the Ideal: from the analysis of the present condition of the civil service in Poland to the prognosis of its future*, tłumaczenie wystąpienia na język angielski dr Marcin Górski, Uniwersytet Łódzki.

przede wszystkim od dobrej woli kierowników urzędów, skuteczności organów nadzorujących, a nie jest wymuszone poprzez działanie rynku. Kolejnym czynnikiem, o którym należy wspomnieć, jest sposób finansowania urzędów. Urzędy administracji rządowej są jednostkami budżetowymi, co oznacza, że wszystkie swoje przychody odprowadzają do budżetu państwa, a środki potrzebne na funkcjonowanie otrzymują także z budżetu państwa w wysokości wynikającej z ustawy budżetowej. Taka sytuacja nie stanowi zachęty do zwiększenia efektywności, ponieważ części przychodów nie można przeznaczyć na cele rozwojowe urzędu. Funkcjonowanie urzędów w formie jednostek budżetowych powoduje, że nie mogą one zbankrutować, ponieważ zaciągnięte zobowiązania są zobowiązaniami Skarbu Państwa. Zagrożenie bankrutem jest potężnym środkiem stymulującym korporacje biznesowe do ciągłego doskonalenia się, którego brakuje w administracji publicznej (Zieliński 2011, s. 100). Polska, tak jak większość postkomunistycznych krajów, nadal poszukuje odpowiedniego modelu służby cywilnej i właściwego statusu jej członków. Model ten musi być dostosowany do wymogów nowoczesnego państwa liberalnej demokracji, chronić skutecznie praw jej członków, a jednocześnie godzić ich prawa i wolności indywidualne z interesem ogólnospołecznym. Musi on jednocześnie zabezpieczać sprawność rządu i zarządzenia w sferze formułowania i wdrażania polityk rozwoju w trudnych warunkach zapóźnienia ekonomicznego rozwoju kraju, rozszerzającej się globalizacji gospodarki i integracji europejskiej (Mikuliński 2011, s. 27). Polski model służby cywilnej jest oceniany jako mieszany z pewną przewagą uregulowań właściwych dla modelu kariery. Za elementy modelu kariery występujące w polskiej służbie cywilnej uznaje się przykładowo brak regulacji kwestii płacowych w drodze negocjacji z partnerami społecznymi. O występowaniu modelu otwartego świadczy natomiast otwarty i konkurencyjny nabór, w tym na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Wadą modelu kariery jest brak motywacji do poprawy jakości pracy w wyniku sztywnego systemu wynagrodzeń i braku konkurencji, słabe powiązanie urzędnika z instytucją, w której pracuje, oraz duża podatność na czynniki zewnętrzne, nie zawsze związane z interesem państwa (Drobny, Mazuryk, Zuzankiewicz 2010a). Istotne z punktu widzenia organizacji są również odpowiednia identyfikacja i wizerunek służby cywilnej w Polsce. Niezbędne w tym kierunku jest uświadomianie społeczeństwu, czym jest służba cywilna, jaki jest stosunek służby cywilnej do działań politycznych, ukazywanie zakresu zadań, możliwości i realnej odpowiedzialności członków korpusu służby cywilnej, a także procedur, od których uzależnione jest podejmowanie wszelkich działań, merytoryczne reagowanie na zarzuty mediów. Strategia rozwoju służby cywilnej powinna określać docelowy model prawno-ustrojowy. Wspomniana strategia musi być oparta na diagnozie obecnego stanu służby cywilnej i prognozie dotyczącej dynamiki jej dalszego rozwoju, wynikającej z obecnych trendów rozwojowych oraz zmieniających się uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych.

Każda organizacja ma do czynienia ze zbiorem wzajemnie oddziałujących na siebie zagrożeń i okazji. Wstępnie w streszczeniu została dokonana częściowa analiza systemu funkcjonowania służby cywilnej i częściowo analiza przeszkód, które utrudniają osiągnięcie postępu tej organizacji. To pierwszy, niezbędny etap, zanim będzie można przystąpić do projektowania ideału. Kolejnym krokiem było dokonanie prognozy na temat przyszłości organizacji. Obecny stan służby cywilnej został uwzględniony w scenariuszu przyszłości tej organizacji. Następnym krokiem jest tzw. jądro projektowania ideału – czyli przedstawienie celów. Ostatni element, jaki pozostał autorce jako planistce do omówienia, to realizacja, a więc planowanie środków i zasobów, projektowanie wdrożenia oraz instrumentów kontrolnych. Tytułowe projektowanie ideału autorka oparła częściowo na badaniach nt. funkcjonowania służby cywilnej w Polsce, które zostały zaprezen-

wane na XIX Konferencji NiSPAcce w Warnie w 2011 r.², a stanowią swoistą auto-diagnozę służby cywilnej (dalej s.c.). Następnie zostało ono pogłębione o wywiady z członkami korpusu służby cywilnej.

Wstęp

Projektowanie ideału opiera się na wizji organizacji jako systemu, czyli takiej całości, która funkcjonuje lepiej lub gorzej w swoim otoczeniu w zależności od tego, jak układają się związki współpracy i działania pomiędzy elementami, z których całość się składa. Istota projektowania polega na określeniu tych związków i ukształtowaniu ich w harmonijną całość, służącą do realizacji zamierzonych celów i funkcji. Metodologia, którą proponuje Russel L. Ackoff, polega na wyznaczeniu idealnego, z punktu widzenia projektantów, modelu systemu, na zdiagnozowaniu jego stanu aktualnego i na określeniu ścieżki dojścia od stanu obecnego do stanu idealnego, tak blisko, jak to możliwe. Mając pełną świadomość, że służba cywilna w danym kraju jest kształtowana na podstawie jego tradycji i potrzeb, oraz koncepcji reform – projektowanie ideału zostało zmodyfikowane na potrzeby polskiej s.c. Autorka przyjęła następujące elementy ideału: zagrożenia, okazje oraz diagnozę. Kolejny krok dotyczył dokonania prognozy na temat przyszłości organizacji. Ostatni element to tzw. twórczy zamęt – czyli autorskie rozwiązania, aby przybliżyć, na ile to możliwe, s.c. do stanu idealnego. Tytułowe projektowanie ideału, tzn. diagnozę i prognozę, autorka oparła na tzw. dyspozycjach do wywiadu, które przeprowadziła w 2012 r. na grupie siedemnastu członków korpusu służby cywilnej. Projektowanie ideału jest kontynuacją badań nt. funkcjonowania służby cywilnej w Polsce, które zostały zaprezentowane na XIX Konferencji NiSPAcce w Warnie w 2011 r. – *Służba cywilna we własnym obiektywie – badania nad funkcjonowaniem służby cywilnej w Polsce*. Zmodyfikowane elementy projektowania, tzn. zagrożenia i okazje, diagnozę i prognozę oraz twórczy zamęt, można z powodzeniem zastosować ogólnie do organizacji, jaką jest służba cywilna. Każdy jednak z tych elementów musi być projektowany na podstawie tradycji, potrzeb oraz koncepcji reform s.c. w danym kraju.

1. Zagrożenia i okazje

Każda organizacja ma do czynienia ze zbiorem wzajemnie oddziałujących na siebie zagrożeń i okazji. Poniżej została dokonana częściowa analiza systemu funkcjonowania służby cywilnej i częściowa analiza prze-

² Współautorem badań jest dr Marcin Górski.

szkód, które utrudniają tej organizacji osiągnięcie postępu. To pierwszy, niezbędny etap, zanim będzie można przystąpić do projektowania ideału.

Polska służba, podobnie jak polska administracja w ogóle, nie miała szczęścia kształtować się i rozwijać bez większych zakłóceń. Przeciwnie, wraz państwem przeżywała okresy dramatyczne, złe i trudne, które nie pozwalały na w miarę normalny rozwój wielu instytucji państwowych i prawnych. To właśnie przekształcenia związane z historią państwa, gwałtowne, nie zawsze przemyślane zmiany koncepcji, w poważnym stopniu przyczyniły się do obecnego, niezadowolającego stanu tej ważnej dziedziny życia publicznego, bez której ani państwo, ani społeczeństwo, ani nikt z nas nie może dobrze funkcjonować. Trzeba więc najpierw zrozumieć, że s.c. nie tworzy się, aby służyć polityce, lecz państwu i społeczeństwu. Jednakże zawsze jest ona bliska wielkiej polityki, to prawda, ale chodzi o wymiar bliskości i skalę tych związków. Z polskiego doświadczenia wynika, że władze mające wpływ na związki ze służbą cywilną nie oceniły właściwie tej relacji. Uważały, że s.c. jest w ich dyspozycji (Górzyńska 2005).

Służba cywilna jest jedną z największych struktur w Polsce, ale wciąż młodą w stosunku do innych państw europejskich, z uwagi na brak jej istnienia w PRL. Jej powstanie było możliwe dopiero w momencie stabilizowania się demokratycznych instytucji i zwiększania elastyczności systemu prawa urzędniczego. Proces jej powstawania jest oceniany bardzo krytycznie i sceptycznie. I jak słusznie zauważa Michał Kulesza: *Kolejne ekipy nie ufały urzędnikom z nadania poprzedników. To grzech pierworodny, który skaził zarządzanie publiczne w Polsce.* Ustawy o służbie cywilnej (z 1996 r., 1998 r. i 2006 r.) były wynikiem politycznych decyzji, a to oznaczało podporządkowanie służby cywilnej niestety władzy politycznej i nie pozwalało działać zgodnie z jej wizją i wartościami, a więc profesjonalnie, rzetelnie i neutralnie oraz twórczo. Powyższe akty prawne oparte były na tezie, że rząd musi mieć większą kontrolę nad działaniem i doбором wyższych urzędników, co miało zapewnić wprowadzanie w życie politycznych decyzji. W rezultacie służba cywilna nie mogła stworzyć koncepcji własnego funkcjonowania, choćby i tych „na teraz” (Jaxa-Dębicka 2008). Powyższa sytuacja wynikała częściowo również z niewystarczającej liczby profesjonalnych i apolitycznych urzędników. KSAP ze względu na krótki okres funkcjonowania wykształciła dopiero około tysiąca absolwentów. To też ma wpływ na fakt, że to raczej polityczne sfery rządzące nadają ton i narzucają młodym elitom urzędniczym swoją politycznie uwarunkowaną i krótko terminową perspektywę celów i metod zmian oraz styl działania. I w ten sposób ta elita nie może zapewnić ciągłości działania i pamięci organizacyjnej absolutnie niezbędnej dla skuteczności reform w administracji (Mikułowski 2009, s. 14).

Sposób działania administracji zawiera coraz więcej mechanizmów i instrumentów zarządzania zapożyczonych lub podobnych do tych stosowanych w korporacjach. Mechanizmy i narzędzia o prorynkowej orientacji mają podnieść jakość i obniżyć koszty działania administracji. Niektórzy badacze twierdzą, że zjawisko zapożyczania przez sektor publiczny idei oraz instrumentów ukształtowanych w sektorze komercyjnym występuje tylko w odniesieniu do działań poszczególnych organizacji publicznych, podczas gdy sektor publiczny jako całość nie powinien przejmować sposobów osiągnięcia celów od sektora przedsiębiorstw. Inni z kolei zajmują diametralnie odmienne stanowisko, twierdząc, że metody i techniki zarządzania przedsiębiorstwami oraz kultura biznesu mogą stanowić rozwiązanie wielu problemów i patologii powstałych przy wykorzystaniu tradycyjnych form zarządzania sprawami publicznymi. Tymczasem właściwe drogi znajdują się pomiędzy skrajnymi podejściami. Niezbędne jest adaptowanie niektórych instrumentów sprawdzonych w zarządzaniu przedsiębiorstwami do potrzeb zarządzania organizacjami publicznymi. Obecnie dąży się, aby administracja publiczna działała jako organizacja inteligentna. A administracja to ludzie, którzy ją tworzą i realizują. Urzędnik to coraz bardziej menedżer spraw publicznych, od którego oczekuje się umiejętności wymaganych w biznesie. Jego zadaniem jest realizacja wyznaczonych celów strategicznych, wdrażanie interwencji publicznych w ramach zadań swojej organizacji, relatywnie duża swoboda w doborze środków i technik zarządzania operacyjnego, silne wzorce biznesowe (inicjatywa, zarządzanie zespołem, kreatywność), podnoszenie kompetencji, profesjonalizm, wprowadzenie konkurencji między pracownikami, otwarte, nieliniowe ścieżki kariery, system motywacji oparty na narzędziach z sektora prywatnego (premie zależne od efektów pracy, staże szkolenia). Częścią zachodzących zmian jest nowe postrzeganie roli zasobów ludzkich i metod zarządzania nimi w administracji publicznej (*Diagnoza zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej* 2011).

Polska służba cywilna jest liderem zmian w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej. Rozwiązania zapożyczono z nauk o zarządzaniu i z najlepszych wzorców biznesowych, ale ich wdrażanie nie jest bezkrytyczne - w każdym przypadku następuje dostosowanie rozwiązań do specyfiki i celów działania administracji rządowej. Za mocne strony można uznać m.in.: ustrojowy charakter systemu służby cywilnej, neutralny politycznie korpus służby cywilnej, wyższe w stosunku do ogółu zatrudnionych w gospodarce wykształcenie członków korpusu służby cywilnej, istnienie zasad, instrumentów umożliwiających przeprowadzenie naboru do służby cywilnej w rzetelny sposób, konkurencyjny w stosunku do sektora biznesowego poziom wynagrodzeń na stanowiskach najniższych

w szczeblach kariery, różnorodność obszarów, w których funkcjonuje służba cywilna (duża liczba ekspertów w różnych dziedzinach), czy świadomość istnienia norm i etosu zawodowego. Z kolei słabe strony to: wielość podmiotów odpowiedzialnych za zarządzanie zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, niedostateczne powiązanie poziomu wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej z efektami pracy, mała atrakcyjność pracy w służbie cywilnej, w szczególności pod względem poziomu wynagrodzeń dla wysokiej klasy specjalistów i menedżerów, nadmiernie rozbudowany system szkoleń w służbie cywilnej i sprawozdawczości na jej temat, brak narzędzi do badania potrzeb szkoleniowych, oceny efektywności szkoleń, niedostateczne zarządzanie wiedzą w urzędach czy erozja etosu pracy i poczucia misji służby publicznej. Za szanse rozwojowe w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi można uznać rosnące zainteresowanie pracą w służbie cywilnej wśród wysokiej klasy specjalistów, wykorzystanie środków europejskich do realizowania projektów wzmacniających potencjał polskiej administracji czy uczestniczenie w pracach różnych instytucji i struktur międzynarodowych, w tym Sieci Unii Europejskiej ds. Administracji Publicznej, Komitetu Zarządzania Publicznego OECD, umożliwiające korzystanie z dobrych praktyk w zakresie zarządzania i podnoszenia standardów pracy. Z kolei za zagrożenia w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi należy uznać: zmiany demograficzne (starzejące się społeczeństwo) skutkujące zwiększoną naturalną fluktuacją kadr i brakiem dostatecznej liczby specjalistów w określonych dziedzinach, wzrost zadań do wykonania przy jednoczesnym ograniczaniu zasobów (ludzkich, finansowych) czy negatywny obraz medialny administracji, w tym służby cywilnej (*Diagnoza zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej* 2011).

Istotne z punktu widzenia organizacji są również odpowiednia identyfikacja i wizerunek służby cywilnej w Polsce. Niezbędne jest uświadamianie społeczeństwu, czym jest służba cywilna, jaki jest stosunek służby cywilnej do działań politycznych, ukazywanie zakresu zadań, możliwości i realnej odpowiedzialności członków korpusu służby cywilnej, a także procedur, od których uzależnione jest podejmowanie wszelkich działań, merytoryczne reagowanie na zarzuty mediów. Publiczny wizerunek organizacji ma bowiem kluczowe znaczenie dla jej sukcesu. Zasada ta jest doskonale znana w prywatnych przedsiębiorstwach i współgra z inną społeczno-psychologiczną prawdą, że jeżeli ludzie postrzegają rzeczy jako prawdziwe, to w konsekwencji stają się one prawdziwe. Urzędy administracji skarbowej są dobrze rozpoznawalną częścią polskiej administracji, uwzględniana w badaniach opinii publicznej. Ich sposób działania ma duży wpływ na kształtowanie się społecznego wizerunku, a tym samym zaufania obywateli do służby cywilnej i całej administracji.

Publiczna percepcja zazwyczaj jednak odnosi się do ogólnego (częstokroć stereotypowego) wizerunku administracji publicznej i niestety nadal występuje niskie zaufanie do pozostałej części administracji publicznej, w tym służby publicznej. Spowodowane jest to brakiem zintegrowanego i strategicznego podejścia do poprawy sposobu postrzegania funkcjonowania administracji publicznej przez społeczeństwo.

Administracja publiczna, aby osiągnąć rzeczywisty profesjonalizm, musi być organizacją wirtualną, samouczącą się. Organizacja ucząca się to taka, która podnosi swoją skuteczność, wyciągając wnioski zarówno ze swoich sukcesów, jak i porażek. Stąd też zwiększenie skuteczności członków korpusu służby cywilnej jest uzależnione od tego, w jaki sposób w urzędach zarządza się wiedzą, czyli pokazuje, gromadzi, rozpowszechnia i wykorzystuje się wiedzę, jaką posiadają pracownicy. Brak systemu zarządzania wiedzą w organizacji wynika z tego, że nie wykorzystuje się doświadczeń w bieżącej i planowanej działalności instytucji, przez co nie wzrasta poziom wiedzy organizacyjnej. Przy niskim poziomie wiedzy organizacyjnej lub braku umiejętności jej wykorzystania instytucja „wyważa otwarte drzwi”, co ogranicza nie tylko jej rozwój, ale także innowacyjność.

Nie wystarczy najlepsza wiedza wyniesiona ze studiów. Stale zmieniające się warunki, nowelizowane prawo, nowe projekty wymagają nie tylko kursów i studiów podyplomowych, ale też sprawnie funkcjonujących szkoleń *on-line*. Pracownicy współczesnej administracji muszą umieć korzystać z internetu, selekcionować informacje, posługiwać się profesjonalnymi programami elektronicznymi. Ważną rolę do odegrania ma w tym względzie Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, której zadania powinny być rozszerzone w kwestii stałego dokształcania pracowników administracji publicznej w zinstytucjonalizowanych formach.

W świetle ustawy o służbie cywilnej z 2008 r. znacząco wzrosła również rola indywidualnego programu rozwoju zawodowego, który ma być ustalany dla każdego członka korpusu służby cywilnej z wyjątkiem dyrektora generalnego. Program ten stanowi podstawę do kierowania członka korpusu służby cywilnej na szkolenia. Właściwie przygotowane i funkcjonujące w praktyce programy mają szansę stać się podstawą rozwoju zawodowego pracowników i odegrać ważną rolę w ich motywowaniu oraz utrzymaniu w pracy. Wskazuje się jednak, że ustalenie tych programów będzie wyzwaniem dla urzędów, między innymi ze względu na brak narzędzi do badania potrzeb szkoleniowych, problemy z oceną efektywności szkoleń. Dlatego uzasadnione jest wsparcie urzędów w ustalaniu i realizacji indywidualnych programów rozwoju zawodowego członków korpusu służby cywilnej, w tym poprzez określenie i upowszechnienie zasad tworzenia tych programów oraz zbadanie możliwości wykorzystania

w służbie cywilnej modelu kompetencyjnego. W każdym urzędzie pewni pracownicy uważani są za bardzo kompetentnych i sprawnych, a u innych dostrzega się znaczne braki. Czasami jednak trudno określić, na czym ta sprawność lub kompetencja polega. Dlatego wymyślono model kompetencyjny, czyli zestaw najważniejszych z punktu widzenia organizacji, opisanych i sklasyfikowanych kompetencji. Kompetencje w modelu są pogrupowane i przypisane do poszczególnych stanowisk, a ich definicje wskazują, jakimi zachowaniami i postawami powinien charakteryzować się pracownik, aby osiągać najlepsze wyniki na danym stanowisku, efekty pracy. Tak skonstruowany model to wszechstronne i dynamiczne narzędzie, które może być wykorzystywane we wszystkich istotnych obszarach zarządzania zasobami ludzkimi. Pozwala na precyzyjne zdiagnozowanie potrzeb w zakresie rozwoju kompetencji pracowniczych, a także dostarcza informacji niezbędnych do projektowania kierunków polityki zarządzania zasobami ludzkimi (*Diagnoza zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej* 2011).

Brak konkurencji powoduje, że wdrażanie usprawnień zależy przede wszystkim od dobrej woli kierowników urzędów, skuteczności organów nadzorujących, a nie jest wymuszone poprzez działanie rynku. Kolejnym czynnikiem, o którym należy wspomnieć, jest sposób finansowania urzędów. Urzędy administracji rządowej są jednostkami budżetowymi, co oznacza, że wszystkie swoje przychody odprowadzają do budżetu państwa, a środki potrzebne na funkcjonowanie otrzymują także z budżetu państwa w wysokości wynikającej z ustawy budżetowej. Taka sytuacja nie stanowi zachęty do zwiększenia efektywności, ponieważ części przychodów nie można przeznaczyć na cele rozwojowe urzędu. Funkcjonowanie urzędów w formie jednostek budżetowych powoduje, że nie mogą one zbankrutować, ponieważ zaciągnięte zobowiązania są zobowiązaniami Skarbu Państwa. Zagrożenie bankructwem jest potężnym środkiem stymulującym korporacje biznesowe do ciągłego doskonalenia się, którego brakuje w administracji publicznej (Zieliński 2011, s. 100).

Polska, tak jak większość postkomunistycznych krajów, nadal poszukuje odpowiedniego modelu służby cywilnej i właściwego statusu jej członków. Model ten musi być dostosowany do wymogów nowoczesnego państwa liberalnej demokracji, chronić skutecznie prawa jej członków, a jednocześnie godzić ich prawa i wolności indywidualne z interesem ogólnospołecznym. Musi on jednocześnie zabezpieczać sprawność rządzenia i zarządzania w sferze formułowania i wdrażania polityk rozwoju w trudnych warunkach zapóźnienia ekonomicznego rozwoju kraju, rozszerzającej się globalizacji gospodarki i integracji europejskiej (Mikułowski 2011, s. 27).

Polski model służby cywilnej jest oceniany jako mieszany z pewną przewagą uregulowań właściwych dla modelu kariery. Za elementy modelu kariery występujące w polskiej służbie cywilnej uznaje się przykładowo brak regulacji kwestii płacowych w drodze negocjacji z partnerami społecznymi. O występowaniu modelu otwartego świadczy natomiast otwarty i konkurencyjny nabór, w tym na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Wadą modelu kariery jest brak motywacji do poprawy jakości pracy w wyniku sztywnego systemu wynagrodzeń i braku konkurencji, słabe powiązanie urzędnika z instytucją, w której pracuje, oraz dużą podatność na czynniki zewnętrzne, nie zawsze związane z interesem państwa (Drobny, Mazuryk, Zuzankiewicz 2010a).

Strategia rozwoju służby cywilnej powinna określać docelowy model prawno-ustrojowy. Wspomniana strategia musi być oparta na diagnozie obecnego stanu służby cywilnej i prognozie dotyczącej dynamiki jej dalszego rozwoju, wynikającej z obecnych trendów rozwojowych oraz zmieniających się uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych.

2. Diagnoza

Kolejnym elementem tytułowego projektowania ideału jest diagnoza przedstawiona przez samych członków korpusu służby cywilnej. Respondenci w następujący sposób przedstawili autodiagnozę polskiej s.c.:

- ♦ służba cywilna w Polsce coraz częściej ma za zadanie radzić sobie w sytuacjach o dużej dynamice. Do skutecznego działania są potrzebne narzędzia i kompetencje, które pozwolą s.c. na szybką reakcję. Wydaje się, że obecne narzędzia są niewystarczające. Ponadto poważnym zagrożeniem dla s.c. i dla administracji publicznej w ogóle jest „nomadyzm instytucjonalny” uprawiany przez klasę polityczną w Polsce;
- ♦ niedofinansowana, zła alokacja środków, duże, niczym nieuzasadnione różnice w poziomie wynagrodzeń pomiędzy urzędami, brak jasnej ścieżki kariery, duża uznaniowość, awanse oparte w dużej mierze na pozamerytorycznych przesłankach;
- ♦ służba cywilna w Polsce charakteryzuje się efektywnością niewspółmiernie niską w stosunku do nakładu środków i pracy. Wpływ czynnika politycznego jest nadal zbyt duży, a ponadto służba cywilna nie posiada jasnego planu i skonkretyzowanego zestawienia mierzalnych celów. Jej potencjał pozostaje w dużym stopniu niewykorzystany;

- ♦ służba cywilna znajduje się w sytuacji kryzysowej. Reguły awansu pionowego i poziomego są nieprzejrzyste, wykwalifikowani urzędnicy są za słabo opłacani, aby ich utrzymać w pracy lub pozyskać z rynku. Poprawa atrakcyjności pracy urzędnika jest tymczasowa i wynika z bieżącej koniunktury, nie zaś ze skuteczności działań podejmowanych przez establishment. Na stanowiskach specjalistycznych i kierowniczych średniego szczebla występują braki kadrowe i nie ma perspektyw na ich przełamanie;
- ♦ w wielu urzędach lub w poszczególnych departamentach dominuje przestarzałe podejście do etosu pracy, charakterystyczne dla okresu PRL, co znacznie obniża efektywność. Urzędnicy przejawiający inicjatywę i nowe podejście są często traktowani jak zagrożenie, a nie jak szansa. Politycy natomiast nie przejawiają zainteresowania podniesieniem sprawności służby cywilnej;
- ♦ brakuje wizji i strategii, działania są prowadzone *ad hoc*, w sposób chaotyczny (metodologia „gaszenia pożarów”);
- ♦ urzędnicy znajdują się w stanie niepewności, system wydaje się ich nie dostrzegać. Jest automatyczny, reaktywny. Coraz trudniej znaleźć powód dla pozostania w korpusie – nawet finansowy;
- ♦ służba cywilna jest w stanie przedzawałowym;
- ♦ służba cywilna jest niedoinwestowana, przez co najlepsi pracownicy wybierają często karierę w sektorze prywatnym (problem ten dotyczy przede wszystkim informatyków). Ponadto w dalszym ciągu problemem jest nadmierna biurokratyzacja (zbyt wiele przepisów, procedur itp.), która negatywnie wpływa na efektywność i jakość usług. Inna sprawa to stale obniżający się prestiż społeczny urzędnika państwowego;
- ♦ służba cywilna w jej obecnym stanie odbiega daleko od tego, co tkwiło u podstaw jej tworzenia, jest daleka od osiągnięcia celu, którym uzasadniano jej utworzenie. Jedne elementy systemu s.c. funkcjonują lepiej, inne gorzej. W miarę dobrze, jak można sądzić ze sprawozdań Szefa Służby Cywilnej, funkcjonuje system egzaminów urzędniczych;
- ♦ główna choroba s.c. w Polsce polega na tym, że kierownictwa resortów (i rząd jako całość) nie są specjalnie zainteresowane rozbudowywaniem s.c., bo postrzegają ją jako utrudnienie, a nie ułatwienie w zarządzaniu systemem administracji rządowej;

wej. s.c. jest niechcianym dzieckiem ze wszystkimi tego konsekwencjami, np. objawiającymi się w ciągłym odwlekaniu procedur oceniających i wynikających z nich awansów urzędników;

- ♦ jednym ze źródeł obecnej sytuacji jest trwająca dominacja czynnika politycznego nad profesjonalną s.c. wewnątrz ministerstw. W Polsce nie został w pełni wdrożony model ministerstw wynikający z systemu westminsterskiego. Kierownictwo ministerstwa winno się składać z trzech osób - ministra, sekretarza stanu (politycznego, w klasycznym systemie, tzw. parlamentarnego) i stałego sekretarza stanu (najwyższego urzędnika s.c., który kieruje ministerstwem od wewnątrz i jest głównym doradcą ministra w kwestiach wdrażania polityki). Tymczasem w Polsce kontynuuje się odziedziczoną jeszcze z PRL tradycję nominowania armii podsekretarzy stanu, politycznych zarządców poszczególnych obszarów kompetencyjnych ministerstw, którzy sprawują bezpośrednie kierownictwo nad dyrektorami departamentów (często zresztą - a wręcz można uznać, częściej niż rządziej - ingerując w obsadę tych stanowisk). Ten szczebel zarządzania politycznego w normalnych systemach służby cywilnej został dawno wyeliminowany i zastąpiony przez tzw. Senior Civil Service, dyrektorów generalnych (w niektórych krajach zachowano nazwę podsekretarz stanu, a nawet zastępca podsekretarza stanu, ale są to w istocie stanowiska odpowiadające zakresem zadań stanowiskom dyrektorów generalnych) i dyrektorów departamentów - osoby odpowiadające za horyzontalną koordynację polityki państwa w pewnych obszarach, które są głównymi profesjonalnymi doradcami ministrów w tym zakresie, ale zarazem są neutralnymi politycznie urzędnikami zapewniającymi ciągłość instytucjonalną działań administracji publicznej. To oczywiście jest konsekwentnie uzupełnione przez w pełni dojrzałą strukturę politycznego przywództwa w ministerstwie - gabinet polityczny, grupę doradców politycznych z prawdziwego zdarzenia, która zajmuje się realizacją programu politycznego ministra i współpracuje z wyższą służbą cywilną, ale jej nie zastępuje ani nią nie kieruje bezpośrednio. Utrzymywanie patologicznego mechanizmu rozbudowanego szczebla kierowania politycznego w ministerstwach jest głównym źródłem słabości s.c. w obecnym stanie rzeczy;
- ♦ stanowisko dyrektora generalnego (DG) jest wyłącznie karykaturą stanowiska najwyższego rangą urzędnika s.c. w krajach o ustalonej tradycji i pozycji s.c. Polski DG to kierownik admi-

nistracyjny z formalnymi regaliai rządu ministerstwa. Zakres jego kompetencji i decyzji podejmowanych w niewielkim tylko stopniu czyni go faktycznie osobą kształtującą profesjonalny profil ministerstwa;

- ♦ w zasadzie służba cywilna rozwija się powoli, ewoluując w pozytywnym kierunku. Potrzeba na pewno wprowadzić kilka koniecznych elementów, aby wzmocnić służbę cywilną w zakresie jej niezależności. Nie może być przenikania warstwy politycznej urzędu do warstwy urzędniczej. Chodzi o kłopoty z definicją kierownika jednostki (dysponent środków budżetowych czy dyrektor generalny?), kwestię faktycznego nadzorowania audytu wewnętrznego czy też najważniejsze – kwestię kadencyjności dyrektorów generalnych (jako jeden z elementów stabilności i niezależności);
- ♦ brak koordynacji działań i spójności różnych dziedzin i szczebli administracji;
- ♦ stan s.c. w Polsce jest dobry, ale naturalnie wymaga wprowadzania innowacyjnych rozwiązań w celu jej unowocześniania i usprawniania;
- ♦ służba cywilna wciąż jest w fazie *in statu nascendi*, tj. na etapie rozwoju. Wpływ ma na to przede wszystkim ogólna kultura pracy w administracji rządowej, gdzie wciąż ma miejsce zderzenie starych, konserwatywnych nawyków z oczekiwaniami i umiejętnościami nabywanymi przez młodych absolwentów szkół wyższych, wstępujących w szeregi korpusu.

Na to nakłada się również wciąż nadmierne (polityczne) oddziaływanie na pracę aparatu urzędniczego, czego dowodem jest chociażby relacja na linii niedoświadczone i mało eksperckie gabinety polityczne a odpowiednio przygotowany korpus służby cywilnej.

Z drugiej jednak strony służba cywilna nadal jest atrakcyjna jako miejsce pracy i rozwoju zawodowego, do czego bardziej przyczyniły się chyba wydarzenia o charakterze zewnętrznym (np. akcesja do UE, polska prezydencja etc.), a nie wewnętrzne zarządzanie procesami rozwojowymi w służbie cywilnej. Nie zmienia to jednak faktu, że nadal jest to miejsce pracy postrzegane jako atrakcyjne, mimo wymienionych wyżej ograniczeń.

3. Prognoza

Respondenci zaprojektowali kolejny element ideału, tj. prognozę. Przedstawia się ona w następujący sposób:

- ♦ powolny, ale stały rozwój, przy założeniu, że rozwiązania ze świata biznesowego będą nadal stopniowo przenikać do administracji oraz nadal będzie miało miejsce stopniowe profesjonalizowanie się klasy politycznej;
- ♦ przy założeniu, że s.c. będzie poddawana procesowi unowocześniania i usprawniania procesów zarządzania, prognoza jej dalszego funkcjonowania jest jak najbardziej optymistyczna;
- ♦ nic się nie zmieni, dopóki nie nastąpi wymarcie obecnej generacji polityków sprawujących rządy, którzy nie są w stanie pojąć i pogodzić się z tym, że rządzenie nie polega na wtrącaniu się w każdy szczegół i osobistym zajmowaniu się decydowaniem o każdej sprawie;
- ♦ służba cywilna w Polsce pomimo różnych przeszkód powinna się coraz bardziej profesjonalizować, na co wpłyną takie czynniki, jak:
 - przejmowanie dobrych wzorców z zagranicy, głównie dzięki zacieśnianiu współpracy w ramach UE;
 - coraz lepsze przygotowanie urzędników do wypełniania powierzonych im obowiązków (poprzez np. kształcenie ustawiczne) oraz wymiana pokoleniowa urzędników - nowo przyjęci powinni być lepiej przygotowani do wyzwań stojących przed nowoczesną administracją;
 - korzystanie ze środków unijnych;
- ♦ stabilny stan utrzyma się przez najbliższe dziesięciolecie;
- ♦ poprawa w krótkim terminie jest niemożliwa. Lepiej będzie w dłuższej perspektywie (kilkanaście lat);
- ♦ dojdzie do degeneracji służby cywilnej i pozbawienia jej wpływu na jakość państwa;
- ♦ liczne zaniechania w kluczowych kwestiach, np. zarządzania zasobami ludzkimi, spowodują w ciągu kilku lat hamowanie skuteczności polityk publicznych realizowanych przez administrację rządową i marnotrawstwo środków. Politycy nie są zainteresowani poprawą sytuacji w służbie cywilnej - jest ona

na dalekim miejscu w hierarchii priorytetów, natomiast wyłącznie sama służba cywilna nie przełamie uciążliwych ograniczeń;

- ♦ państwa polskiego, które aspiruje do wizerunku państwa nowoczesnego, skutecznego i suwerennego, nie stać na nieefektywną służbę cywilną. W ciągu najbliższej dekady niezbędny jest przełom, który pozwoli przełamać inercję i marazm w administracji publicznej w ogóle, a w służbie cywilnej w szczególności. W przeciwnym razie aspiracje państwa polskiego pozostaną w sferze pobożnych życzeń;
- ♦ kroki zmierzające do obniżenia rangi służby cywilnej to m.in. degradacja znaczenia urzędnika służby cywilnej (urzędnika mianowanego);
- ♦ istnieje poważny konflikt pomiędzy klasą polityczną a urzędnikami co do faktycznych celów wykorzystywania s.c.

4. Twórczy zamęt

Autorka ma pełną świadomość, że innowacja w działaniach publicznych często oznacza znalezienie się na marginesie legalności, a innowator to buntownik walczący z absurdem. W większości przypadków wymaga to myślenia poza schematami (*thinking out of the box*).

Ostatni element tytułowego projektowania ideału to tzw. twórczy zamęt, który powstał na podstawie wcześniejszych elementów, takich jak: zagrożenia i okazje sformułowane dla polskiej s.c., diagnoza, prognoza, ale nie tylko. To swoisty projekt reform, który może przybliżyć polską s.c. do tytułowego ideału.

W elementach zagrożenia wspomniano o tym, że KSAP ze względu na krótki okres funkcjonowania wykształciła dopiero około tysiąca absolwentów. To ma wpływ na fakt, że to raczej polityczne sfery rządzące nadają ton i narzucają młodym elitom urzędniczym swoją politycznie uwarunkowaną i krótkoterminową perspektywę celów i metod zmian oraz styl działania. System kształcenia profesjonalnych elit administracji oraz budowania kapitału ludzkiego i etosu urzędniczego jest niezbędny do sprawnego tworzenia i wdrażania reform. To właśnie szeroka elita doświadczonych i wysoce kompetentnych urzędników powinna nadawać ton procesom sterowania reformami administracji, utrzymywać w ryzach racjonalności i profesjonalizmu sferę polityczną. To one są w stanie zapewnić ciągłość działania i pamięć organizacyjną niezbędną dla skuteczności reform (Mikulowski 2009). W służbie publicznej dobre wykształcenie jest bardzo potrzebne. Dlatego w kompetencjach Szefa Służby Cywilnej powinny znaleźć

się wszystkie szkoły wyższe, zarówno publiczne i prywatne, których domeną jest kształcenie w zakresie administracji publicznej. Dyrektorzy generalni powinni dla Szefa Służby Cywilnej określać model kompetencyjny, czyli zestaw najważniejszych z punktu widzenia organizacji, opisanych i sklasyfikowanych kompetencji, które powinien posiadać absolwent takiej szkoły ubiegający się o pracę w s.c. Na podstawie modelu kompetencyjnego powinny być tworzone programy studiów. Powinna zostać stworzona również możliwość zwiększenia liczby słuchaczy stacjonarnych w ramach kształcenia aplikacyjnego w Krajowej Szkole Administracji Publicznej. Chodzi o odbywanie takiego kształcenia w formie wieczorowej przez pracowników s.c., którzy pracują w ciągu dnia. Ponadto zasadne jest zniesienie cenzusu wiekowego dla osób ubiegających się o miejsce w KSAP (kandydat do ostatniego dnia postępowania rekrutacyjnego nie może mieć ukończonych 32 lat).

Kolejną kwestią, która została wcześniej omówiona w ramach zagrożeń, był problem niedostatecznej koordynacji badań, zarządzania wiedzą. Dlatego powinno budować się potencjał analityczny w s.c. Oczywiście s.c. nie powinna być organizacją hermetyczną i samowystarczalną i właściwe jest korzystanie z zewnętrznego wsparcia eksperckiego. Autorka stoi jednak na stanowisku, że administracja często nie komunikuje swoich oczekiwań i potrzeb, a eksperci zewnętrzni nie zawsze chcą lub umieją poznać i zrozumieć potrzeby administracji, by dostosować do nich swoją ofertę. Źródłem problemu jest odmienna logika funkcjonowania administracji publicznej oraz instytucji analityczno-doradczych. Ponadto administracja ma problemy z komunikowaniem swoich potrzeb, gdyż wpływa na to problem braku zaufania do zewnętrznych instytucji, które miałyby w ich imieniu dokonywać reform. Dlatego zasadne jest budowanie takiej infrastruktury wiedzy zaplecza ekspercko-analitycznego w samej s.c. – w każdym urzędzie czy ministerstwie spośród swoich pracowników. Tutaj rolę do odegrania ma KSAP, która przez odpowiedni system szkoleń pomogłaby w kształceniu przyszłych zespołów analityczno-doradczych. W przyszłości rola KSAP mogłaby ewoluować też w kierunku prężnego ośrodka badawczego o międzynarodowej renomie z aktywnym środowiskiem specjalistów, wydającym czasopisma o zasięgu krajowym, wyspecjalizowanym w dziedzinie s.c., a nawet administracji publicznej.

Służba cywilna powinna być organizacją wirtualną i szkolenia dla niej powinny odbywać się w systemie on-line. Dlatego za uzasadnione uważa autorka stosowanie gier komputerowych (strategicznych) w systemie szkolenia urzędników. W myśl słów Leonida Kantorowicza doświadczenie, które w zwykłych warunkach zdobywa się latami, za pomocą gier osiąga się w ciągu tygodni. Stałe doskonalenie umiejętności dla jednostek jest życzeniem, dla krajów – potrzebą, a dla organizacji po prostu koniecznością. Dzięki

grom można „uczyć, bawiąc, i bawić, ucząc”. KSAP od 2011 r. we współpracy z Ministerstwem Spraw Zagranicznych organizuje specjalistyczne szkolenie *Strategic Economic Needs and Security Exercise* (SENSE). SENSE jest symulacją zjawisk politycznych, społecznych, ekonomicznych oraz aspektów związanych z bezpieczeństwem narodowym. Gra stworzona jest dla krajów niestabilnych, stojących u progu przemian ustrojowych, gospodarczych i społecznych. KSAP przeszkoliła w zakresie tej gry m.in. urzędników z obszarów Partnerstwa Wschodniego.

Jednym z postulatów, jakie wysuwa autorka, jest ujednoczenie s.c. Pierwszym krokiem w osiągnięciu tego celu powinno być powrót do Urzędu Służby Cywilnej, który został zlikwidowany ustawą o s.c. z 2006 r., a sprawy z zakresu s.c. zostały przeniesione do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Po pierwsze, tego typu działanie mogłoby wzmocnić pozycję Szefa Służby Cywilnej, która jest relatywnie słaba. Zgodnie ze wspomnianą powyżej kwestią używania wzorców biznesowych w administracji – respondenci podkreślili zasadność używania tego typu rozwiązań. Dlatego na wzór korporacyjny Szef Służby Cywilnej z przyszłym Urzędem s.c. mógłby tworzyć spółkę matkę, a pozostałe ustawowe podmioty byłyby spółkami córkami. Takie rozwiązanie mogłoby przyczynić się do lepszej wymiany doświadczeń i poprawy komunikacji w s.c. i sprzyjałoby integracji. To z kolei przełożyłoby się na udział samej s.c. w jej reformowaniu. Nawigatorem zmian i reform w s.c. powinny być przede wszystkim osoby, które je tworzą. Badania na podstawie autodiagnozy s.c. są potwierdzeniem, że ten segment administracji dobrze zna swoje potrzeby i umie je komunikować, ale potrzebuje w tym zakresie integracji. Stworzenie takiego korporacyjnego kształtu mogłoby w przyszłości rozwiązać sprawę likwidacji struktur w ramach s.c., które powodują, że s.c. jest organizacją niejednolitą. Ponadto warto zająć się problemem pojęć „służba cywilna” i „służba publiczna”. Nie są to pojęcia tożsame, oba zamiennie występują w ustawie zasadniczej i w praktyce są zamiennie stosowane, co powoduje pewien nieporządek i wpływa na fakt, że społeczeństwo nie rozróżnia tych dwóch struktur. A za wzorem korporacyjnym – dana marka powinna być dobrze rozpoznawalna, co przełożyłoby się na poprawę kwestii wizerunkowych w samej s.c.

Respondenci często podkreślali fakt, że to politycy nadają ton i narzucają s.c. swoją politycznie uwarunkowaną i krótkoterminową perspektywę celów i metod oraz styl działania. To przekłada się na problem ciągłości działania i pamięć organizacyjną niezbędną dla skuteczności reform. Z jednej strony urzędnicy wiedzą, że mają władzę, ale nie mogą jej opisać, gdyż naruszyliby tabu, które funkcjonuje w naszych demokracjach, że władza jest przywilejem sfery politycznej. Z drugiej strony w przypadku osób, które poświęciły ogrom czasu i wysiłku na kandydowanie w wyborach,

osiągając stanowisko polityczne, jest jak najbardziej zrozumiałe, że chcą sprawować władzę i nie zawsze entuzjastycznie odnoszą się do przekazywania jej urzędnikom. Tę niechęć dodatkowo zwiększa obawa przed popełnieniem błędów i podjęciem nieprawidłowych decyzji, za które będzie obwiniany rząd. To służba cywilna powinna być wyczulona na interes publiczny i urzędnik powinien uwzględnić go przy udzielaniu konsultacji ministrowi. W ostatecznym rozrachunku to jednak ci, którzy objęli stanowiska w wyniku demokratycznego procesu wyborczego muszą określić, gdzie leży interes publiczny - muszą być gotowi wziąć odpowiedzialność za swoje decyzje wobec ustawodawców, a ostatecznie wobec społeczeństwa. Mając powyższe na uwadze, zasadne jest wprowadzenie tzw. kontraktu między każdą nową elitą polityczną a urzędnikami. Umowa byłaby sposobem na dyscyplinowanie obu stron i pozwoliłaby na przejrzyste rozgraniczenie ról każdej z nich.

W korpusie służby cywilnej urzędnicy, analogicznie jak żołnierze w korpusie wojskowym, otrzymują stopnie służbowe. Do każdego stopnia służbowego są przyporządkowane stawki dodatku służby cywilnej. Polska s.c. ma ich dziewięć; w praktyce urzędnicy otrzymują jedynie drugi stopień, w pojedynczych przypadkach urzędnicy otrzymali trzeci i czwarty stopień na podstawie wcześniejszych uregulowań. Z dniem mianowania dotychczasowy pracownik s.c., tj. po pozytywnie zdanym egzaminie, uzyskuje status urzędnika służby cywilnej. Charakter prawny aktu mianowania implikuje m.in. zwiększoną ochronę jego pracy, tzw. dożywotnia praca (*job for life*). Dlatego autorka postuluje obniżenie liczby stopni do czterech. Akt mianowania powinien być pierwszym stopniem do tzw. kariery urzędniczej, który nie przesądza o uzyskaniu tzw. dożywotniej pracy. Z osiągnięciem ostatniego stopnia charakter pracy powinien zamienić się na dożywotni. Oprócz systemu ocen, które są przepustką do uzyskania kolejnego stopnia, dobrze byłoby dodać tzw. system projektowy. Otóż większość pracy w urzędach oparta jest na prowadzeniu konkretnych projektów. Doprowadzenie projektu, tzn. przypisanej części, do zakończenia z pozytywnym wynikiem powinno być dodatkowym elementem w uzyskaniu stopnia. Taki system będzie z jednej strony czynnikiem motywującym, z drugiej dyscyplinującym w bardziej efektywnym i terminowym wykonaniu pracy. Większe efekty może przynieść tzw. *psychological contract* - rodzaj niepisanej umowy, która opiera się na tym, że organizacja oczekuje od pracownika lojalności i poświęcenia, w zamian za co pracownik spodziewa się od organizacji uznania i wsparcia. Taka koncepcja zakłada tworzenie specyficznej kultury organizacyjnej rozwijającej się na bazie ciągłości, stabilności, zbudowanej na zasługach kariery w służbie cywilnej. Są one konfrontowane z bardziej elastycznym naborem, mniejszą trwałością zatrudnienia i opartymi na

racjonalnym gospodarowaniu koncepcjami charakteryzującymi nowoczesne zarządzanie zasobami ludzkimi (Mikułowski 2011, s. 28).

Ponadto za dr. Witoldem Mikułowskim autorka postuluje również uregulowanie form partycypacji przedstawicieli urzędników i ich związków w zarządzaniu służbą cywilną. Brak tego elementu stanowi na arenie międzynarodowej niechlubny wyjątek, który jest sprzeczny ze standardami dobrej administracji i demokratycznego rządu. Zgodnie bowiem z obowiązującymi przepisami urzędnicy nie mają nawet prawa zasiadać w organach związków zawodowych.

Zakończenie

Autorka jest przekonana, że zaprezentowane elementy twórczego zamętu będą wymagać dalszego projektowania i analizy. Ponadto monitorowania wymaga funkcjonowanie wszystkich nowych rozwiązań w praktyce i w razie potrzeby podejmowanie działań doskonalących. Każda, nawet najlepiej funkcjonująca organizacja potrzebuje systemowej oceny swoich działań, żeby ciągle się rozwijać. Często jednak: *W życiu najtrudniej jest zobaczyć własne okulary, ponieważ przez nie patrzymy na świat* (Martin Heidegger).

Jeśli w przyszłości uda się choć w części sprawdzić techniczną realność właściwości zaprojektowanego ideału służby cywilnej – wówczas podjęte przez autorkę działania spełni swoje zadanie.

DESIGNING THE IDEAL: FROM THE ANALYSIS OF THE PRESENT CONDITION OF THE CIVIL SERVICE IN POLAND TO THE PROGNOSIS OF ITS FUTURE

Key words:

designing the ideal, civil service

Summary

The modus vivendi of administration included still more mechanisms and instruments of management derived from or similar to those applied by private corporations. Market-oriented mechanisms are supposed to improve the quality and reduce costs of functioning of administration. The present tendency is to achieve public administration being an intelligent organisation. Part of this process is the new perception of the role of human resources and methods of managing them in public administration.

Polish civil service is the leader of innovations in the area of human resources management in public administration. The methods introduced therein are rooted in the management expertise and the best business methods, but the implementation of such methods is characterised by critical approach – in each case they are adapted to the specificity and aims of government administration.

Lack of competition makes the implementation of improvements dependent solely upon the good will of heads of administration units and effectiveness of their supervisory units, whereas it does not depend on the market operations. Another issue which is noteworthy is the question of financing the administration. They are public budget units. This paradigm does not enhance them to increase effectiveness.

Poland, as majority of other post-communist states, is still searching for the adequate model of civil service and the status of its members. This model must fit the requirements of the modern liberal democracy, protect the members of the CS and balance their rights and freedoms with the general interests of the community.

Adequate identification and image of the CS is also an important issue for an organisation. In this respect it is crucial to inform the society of the CS and its attitude towards political trends, presenting the CS area of activity, its competence and real responsibility for public matters, as well as procedures relevant for actions undertaken by the CS. The CS must react to the criticism of the public opinion and media.

The strategy of development of CS ought to define the legal and systemic finalité. Such strategy must be based on the definition of the status quo and the forecast of the dynamics of further development, influenced by both internal and external variables.

Any organisation is faced with interrelated risks and opportunities. This abstract shows an initial attempt of definition of these factors. This step must have been taken indispensably before the “Ideal” is defined. The present state of CS will be presented in the context of the scenario of possible future developments. The next step will be the so-called “nucleon of designing the Ideal” – presenting the tasks of CS. Finally, the implementation shall be dealt with, i.e., planning the resources and measures, implementation and control instruments.

The topical “designing the Ideal” shall be based on the research on the functioning of the CS in Poland presented in 2011 in Varna. It shall be followed by the in-death interviews with members of the CS. Taking the research presented 2011 year (being a form of self-diagnosis) I would like to design the perfect model of CS.

Bibliografia

- Czaputowicz J. (2012), *Zarządzanie zmianą w administracji publicznej*, Warszawa.
- Diagnoza zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej (Załącznik nr 2 do strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej na lata 2011-2020) (2011), Warszawa.
- Drobny W., Mazuryk M., Zuzankiewicz P. (2010a), *ABC służby cywilnej*, Warszawa.
- Drobny W., Mazuryk M., Zuzankiewicz P. (2010b), *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa.
- Górzyńska T. (2005), *Od koncepcji do stworzenia podstaw prawnych funkcjonowania służby cywilnej*, Warszawa.
- Jaxa-Dębicka A. (2008), *Sprawne państwo*, Warszawa.
- Mikułowski W., Jezierska A. (red.) (2009), *Główne kierunki modernizacji państwa - budżet zadaniowy i decentralizacja*, Warszawa.
- Mikułowski W., Jezierska A. (red.) (2011), *Wyzwania rozwoju zasobów ludzkich administracji publicznej w dobie kryzysu ekonomicznego - jak działać lepiej, mając mniej?*, Warszawa.
- Russel L.A., Jason M., Herbert J.A. (2007), *Projektowanie ideału*, Warszawa.
- Służba cywilna a etyka w życiu publicznym* (materiały z Konferencji zorganizowanej z okazji 6-lecia Krajowej Szkoły Administracji Publicznej w dniach 14-15 marca 1996 r.) (1996), Warszawa.
- Zieliński Z. (2011), *Modernizacja zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej*, [w:] *Wyzwania rozwoju zasobów ludzkich administracji publicznej w dobie kryzysu ekonomicznego - jak działać lepiej, mając mniej?*, red. W. Mikułowski, A. Jezierska, Warszawa.

ADEKWATNOŚĆ PROGRAMÓW
I METOD KSZTAŁCENIA URZĘDNIKÓW
DO AKTUALNYCH POTRZEB
ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

David Walker*

Potrzeby szkoleniowe urzędników służby cywilnej w okresie zwiększonych wyzwań ekonomicznych i społecznych (Opinia z perspektywy instytucji europejskich)

SŁOWA KLUCZOWE:

potrzeby szkoleniowe, służba cywilna, instytucje europejskie

STRESZCZENIE

Tekst stanowi wypowiedź Davida Walkera podczas XVIII Konferencji NISPAcee, która została spisana i zredagowana. Autor analizuje kwestię kompetencji potrzebnych urzędnikom instytucji europejskich w okresie kryzysu ekonomicznego.

1. Kontekst

Powiniennem chyba rozpocząć od wyjaśnienia, że niniejsza prezentacja jest w dużym stopniu zbiorem moich własnych refleksji jako osoby od dawna zaangażowanej w sprawy związane ze szkoleniami i rozwojem w instytucjach europejskich, a nie jako teoretyka administracji publicznej. W takim razie to, co chcę przekazać, będzie raczej wynikiem obserwacji empirycznej i praktycznego zastosowania niektórych rozwiązań niż prze-

* David Walker - dyrektor Europejskiej Szkoły Administracji (European School of Administration) w Brukseli.

prowadzonych badań naukowych, i tak też powinno się moją wypowiedź oceniać.

Mam również nadzieję, że nie pomyślą państwo, że niektóre moje wnioski są wzięte z księżycy i – jak dla nich – zbyt oddalone od rzeczywistości. Zdziwienie może wynikać z faktu, że relacja między europejską służbą cywilną a obywatelem ma inny charakter niż ta sama relacja z udziałem administracji krajowej. Istnieje w tym względzie wiele uzasadnień, ale najważniejszym z czynników jest fakt, że administracje krajowe i ich europejskie odpowiedniki wykonują zupełnie inne zadania. Poza tym europejska służba cywilna z definicji nie ma w swojej codziennej pracy do czynienia z obywatelem, tak jak ma to miejsce w przypadku administracji krajowych lub regionalnych w krajach członkowskich.

Wreszcie, słowem wstępu, chciałbym uciec się do sztuczki, którą każdy z nas bez wątpienia posługiwał się kiedyś jeszcze w czasach studenckich, a mianowicie do nieznacznego przeformułowania pytania w taki sposób, aby móc powiedzieć to, co mamy na myśli, a nie to, z czego chce nas przepytac egzaminator! Tak więc pozwoliłem sobie zmienić temat swego wystąpienia następująco: „Czy w czasach wzmożonej liczby wyzwań ekonomicznych i społecznych urzędnikom potrzebne są inne kompetencje?“, gdzie pierwsza część tytułu jest oczywiście eufemistycznym określeniem kryzysów ekonomicznych.

2. Czy temat jest aktualny?

Temat ten jest oczywiście bardzo aktualny. Nie jest to przypadek, że kolejne spotkanie Dyrektorów Szkół Administracji Publicznej (DISPA) w Madrycie pod koniec tego miesiąca w dużej mierze poświęcone będzie właśnie temu. Jednak tutaj także, jak w przypadku wszelkich modnych tematów, musimy być ostrożni, aby nie próbować odkrywać Ameryki na nowo.

Jakieś pięć lub sześć lat temu Duńska Szkoła Administracji Publicznej (ROI) przeprowadziła w wielu krajach członkowskich oraz w instytucjach europejskich badanie mające na celu osiągnięcie konsensusu co do kompetencji potrzebnych urzędnikom zajmującym się sprawami europejskimi na stanowiskach kierowniczych. Oczywiście część z tych badań dotyczyła wiedzy na temat konkretnych polityk unijnych, jak i procesu decyzyjnego czy też legislacji w Unii Europejskiej. Jednak wiele z nich koncentrowało się na kompetencjach lub sposobach zachowania i odnosiło się do umiejętności, które ja osobiście uważam za klasyczne czy też ponadczasowe. Chodziło o zdolności negocjacyjne, komunikacyjne, analityczne, rozwiązywania problemów, zorientowanie na wyniki, nastawienie na klienta, zdol-

ność motywowania pracowników itd. Ich wspólną podstawą była potrzeba etycznego i spójnego zachowania oraz wrażliwości i dostosowania do konkretnych potrzeb funkcjonowania w wielokulturowym i wielojęzycznym środowisku.

Praca ta posłuży nam za punkt wyjściowy dyskusji w Madrycie i mam pewne przeczucie, że uczestnicy konferencji zgodzą się ze mną, iż jej wyniki mają nadal duże znaczenie.

3. Inne źródła

Przedstawiona powyżej lista urzędniczych kompetencji jest nadal aktualna, gdyż jej zasadność potwierdziły nowsze badania prowadzone przez instytucje europejskie. Mniej więcej rok temu Europejski Urząd Doboru Kadr (EPSO) przeprowadził ankietę wśród osób na stanowiskach urzędniczych wszystkich instytucji, pytając o cechy i umiejętności, jakich wymagały one od swoich pracowników. Wynik tego badania do złudzenia przypominał listę kompetencji, którą przed chwilą państwu zacytowałem.

Fakt ten potwierdził z kolei zasadność naszego bardziej empirycznego podejścia, które zastosowaliśmy w Europejskiej Szkole Administracji, projektując obowiązkowy program szkoleniowy dla pracowników, wybranych jako potencjalni kandydaci do awansu ze stanowiska asystenckiego na administracyjne („procedura certyfikacyjna”). Zastanawiające jest to, że wybrane tematy szkoleniowe, z których potem przeegzaminowano pracowników, uzyskały jednogłośnie aprobatę wszystkich instytucji podczas zeszłorocznej rewizji, mimo iż stosuje się je już od czterech lat.

Mogą mnie państwo teraz zapytać, czy to już wszystko, co chciałem przekazać... A jeśli tak, to i zadać sobie pytanie, dlaczego w ogóle mnie tu zaproszono, skoro tylko tyle mam do powiedzenia! Cóż, mam na ten temat o wiele więcej do przekazania, ale czas pozostały do końca prezentacji poświęcę dwóm różnym aspektom, które pomogą nam udzielić bardziej szczegółowej odpowiedzi na pytanie zawarte w temacie mojego przemówienia.

4. Rób, jak mówię, a nie, jak sam robie

Wszystkie organizacje podpisują się oficjalnie pod podstawowymi zasadami etyki. Wszystkie organizacje uważają też, że lista czy też ramy kompetencyjne, które opisałem przed chwilą, są nadal aktualne. Ale skoro wszyscy się zgadzają, dlaczego nic nie działa lepiej?

Chciałbym tutaj przytoczyć pewną anegdotę. Kiedy kończyliśmy tworzenie listy umiejętności potrzebnych do przejścia procedury certyfika-

cyjnej, pewien dość cyniczny członek zespołu powiedział: „OK, zgoda, mogę przystać na tę listę i inni również, ale wszyscy wiemy, że w życiu radzą sobie tak naprawdę ci, którzy nie idą na kompromisy, posiadane informacje zatrzymują dla siebie, są w stanie wbić ci nóż w plecy, obchodzą ich tylko oni sami, a w relacjach z kolegami nie kierują się altruistycznymi ideałami itd.”. Mimo że nie szedłbym w swojej ocenie aż tak daleko, sądzę, że miał on trochę racji. Istnieje bowiem duża różnica między tym, co głoszą, a jak *de facto* działają organizacje, przy czym zasada ta dotyczy się zarówno sektora prywatnego, jak i publicznego.

Oto inna historia. W 1999 r., zanim Komisja Europejska została zmuszona do rezygnacji, miała ona zastanowić się i podjąć kilka decyzji dotyczących umiejętności, zachowania oraz wartości wymaganych od jej pracowników. Mimo to nie udało się powstrzymać jej wewnętrznego kryzysu, który ostatecznie doprowadził jednak do jej upadku. Tak więc można powiedzieć, że zgoda co do zakresu kompetencji czy też zachowań znów niewiele pomogła. Faktyczne zachowanie i działanie jest o wiele ważniejsze niż jakiegokolwiek zakresy kompetencji, które wydają się dobre z teoretycznego punktu widzenia, ale zdadzą one egzamin jedynie wtedy, gdy znajdą swe zastosowanie w praktyce.

Wszystkie te kwestie wydają mi się szczególnie ważne w czasach kryzysu. Rządy wymagają coraz większego poświęcenia od swoich obywateli. Władze państwowe, czy to ustawodawcze, czy wykonawcze - a których przeciętny obywatel i tak nie rozróżnia - muszą jeszcze bardziej niż kiedykolwiek przedtem dawać przykład nieskazitelnego zachowania. W przeciwnym wypadku utracą one wszelką wiarygodność, a poczucie solidarności między różnymi grupami społecznymi zostanie nadwerężone.

5. Zmiana akcentu i konieczność przystosowania się

Drugą rzeczą, jaką chciałem powiedzieć na temat listy klasycznych umiejętności, jest to, że na niektóre kompetencje będziemy musieli położyć większy nacisk niż na inne i być może będziemy musieli zrobić to w sposób, jaki urzędnikom wydawał się będzie sprzeczny z ich zawodową intuicją.

Podam pierwszy przykład dotyczący umiejętności przewidywania. Jeszcze nie tak dawno temu, gdy tempo wprowadzanych zmian było wolne, zarówno ludzie, jak i organizacje mieli więcej czasu na przystosowanie się do nowej sytuacji. Umiejętność patrzenia w przyszłość nie miała takiego znaczenia. Poza tym biurokracja jest trochę jak transatlantyk: zmiana jej kursu wymaga wiele czasu! Dziś sytuacja jest zupełnie inna, choć niektórzy współcześni guru posuwają się zbyt daleko, wychwalając różne sposoby

radzenia sobie z czymś, co można ująć jako teoria permanentnego chaosu organizacyjnego.

Drugi przykład, pochodny wobec pierwszego: wiedza dotycząca nowych dziedzin. Nie twierdzę, że wszyscy urzędnicy mają się nagle stać ekspertami od technologii informacyjnych czy też zasad funkcjonowania rynków finansowych, jednak umiejętność skutecznego przewidywania wymaga posiadania szerokiej wiedzy. Wreszcie tego rodzaju kompetencje wymagają też lepszej umiejętności śledzenia różnych nowych tendencji czy też pojawiania się sygnałów ostrzegawczych. I choć nie są one zupełnie nowe, nie są też one czymś zupełnie oczywistym i spotykanym na co dzień u wszystkich urzędników.

Przykład trzeci: podejmowanie ryzyka. Jeśli biurokracje - jak i biurokraci - nie lubią zmian, to tym bardziej nie lubią podejmowania ryzyka. Wracając do mojego przykładu dotyczącego Komisji Europejskiej, wiele ze środków zawartych w jej pakiecie „reform administracyjnych” odzwierciedlało, jak dla mnie, chęć utworzenia środowiska tak bardzo wolnego od ryzyka, jak to tylko możliwe. Tak więc nadmiar środków zastosowanych w celu rozłożenia odpowiedzialności na poszczególne osoby na różnych szczeblach procesów administracyjnych, a w szczególności finansowych, mógł tak naprawdę wywołać odwrotny skutek, jakim jest rozmycie poczucia odpowiedzialności. Wspominam tu zawsze słowa pewnego mądrego pracownika europejskiej służby cywilnej, którego spotkałem jeszcze jako młody urzędnik. Powiedział mi, że poczucie czyjejs odpowiedzialności za dany dokument jest odwrotnie proporcjonalne do liczby osób, które mają go zatwierdzić na różnych etapach pracy. I miał rację.

Być może w przeszłości mieliśmy prawo myśleć, że sektor publiczny jest w swojej naturze mniej obciążony ryzykiem niż sektor prywatny, choć mam co do tego pewne wątpliwości. Moim zdaniem sedno tkwi w tym, w jaki sposób wyraża się i postrzega ryzyko. Jednak niezależnie od tego, jak myśleliśmy w przeszłości, z pewnością nie możemy stać na stanowisku, że ten sposób myślenia jest nadal aktualny. Środowisko obciążone ryzykiem może natomiast wymagać podejmowania ryzykownych rozwiązań. Mieliśmy wczoraj na konferencji adekwatny przykład podany przez ministra finansów: jest nim decyzja polskiej pani minister zdrowia o tym, aby nie kupować szczepionki przeciw ptasiej grypie, decyzja inna niż w pozostałych państwach unijnych, której słuszność została potem potwierdzona. Jest to przykład skrajny i, jak powiedział sam prelegent, jedynie polityk mógł ją podjąć. Kolejnym przykładem jest ryzyko dotacji dla Grecji podjęte przez unijnych liderów. Są to faktycznie ryzyka podejmowane publicznie, istnieje jednak wiele sytuacji na niższych szczeblach administracji publicznej, gdzie

podejmowanie większego ryzyka może stać się najbardziej efektywnym sposobem działania.

Podana przeze mnie lista kompetencji z pewnością nie jest wyczerpująca, sądzę jednak, że te przykłady dobrze ilustrują to, co chcę powiedzieć na temat zmian, jakie zaszły w hierarchii ważności dotyczącej kompetencji urzędniczych.

6. Wnioski

Wracając do przeformułowanego pytania, które zadałem sobie na początku, odpowiedziałbym na nie: „Tak, ale...”. Dodałbym też, co mam nadzieję jasno wyraziłem w swojej prezentacji, że szkolenia i rozwój nie są jednym, ani może nawet głównym, rozwiązaniem kwestii zapewnienia urzędnikom kompetencji, potrzebnych im w nowych czasach. Szkolenia i rozwój odgrywają tutaj pewną rolę, nie są one jednak najważniejsze. Mam nadzieję, że nie zabrzmiałoby zbyt negatywnie, jeśli powiem, że w czasach obecnego kryzysu, który będzie zapewne długotrwały i dokona fundamentalnych zmian w relacji między obywatelem a państwem, urzędnicy będą potrzebowali nie tylko szkoleń i rozwoju, ale też umiejętności lepszego przewidywania, szybszych reakcji, większej wiedzy oraz częstszego podejmowania ryzyka. No i oczywiście bardzo dużo szczęścia!

**TRAINING NEDS OF CIVIL SERVANTS DURING PERIOD
OF INCREASED ECONOMIC AND SOCIAL CHALLENGES**

(An opinion from European institution's perspective)

Key words:

training needs, civil service, European institutions

Summary

The article is a lecture of David Walker during 18th NISPAcee Conference that was written down and edited. The author is analyzing the subject of competencies vital for civil servants in European institutions while economic crisis period.

Witold Mikułowski*

Studia administracyjne w Polsce w świetle międzynarodowych standardów kształcenia oraz aktualnych wyzwań polskiej administracji

SŁOWA KLUCZOWE:

administracja publiczna, zarządzanie publiczne, standardy kształcenia (międzynarodowe i krajowe), studia administracyjne, kryzys gospodarczy, kryzys finansów publicznych, Krajowe Ramy Kwalifikacji, programy i metody kształcenia, treści programowe, akredytacja środowiskowa programów

STRESZCZENIE

Opracowanie zawiera krytyczną analizę i propozycje modernizacji studiów administracyjnych w Polsce w świetle wyzwań, jakie stawia przed polską administracją pogłębiający się kryzys gospodarczy i jego konsekwencje dla finansów publicznych. Stąd wynika konieczność ograniczenia wydatków na personel administracji, przy jednoczesnym podniesieniu jego kompetencji i wydajności. Punktem odniesienia analizy są międzynarodowe standardy kształcenia w tej dziedzinie opierające się na interdyscyplinarnym i autonomicznym charakterze tej dyscypliny. Takie podejście promuje od wielu lat Stowarzyszenie Edukacji Administracji Publicznej (SEAP), które od roku 2001 podejmuje działania mające na celu modernizację programów i metod kształcenia na polskich studiach administracyjnych. Zaproponowane w roku 2002 przez SEAP standardy napotkały zdecydowany opór ze strony środowiska wydziałów prawa i administracji, które

* Dr Witold Mikułowski - Vice-Prezes Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej, Kierownik Katedry Administracji i Zarządzania Publicznego w Społecznej Akademii Nauk w Łodzi (Wydział w Warszawie).

sformułowało w roku 2003 własne, oparte na tradycyjnej koncepcji tych studiów o dominującym profilu prawniczym. Przyjęte przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego w 2007 r. standardy odzwierciedlały w dużej mierze właśnie ten ostatni projekt. W roku 2008 nowe władze ministerstwa podjęły działania w celu modernizacji tych standardów, powołując do tego zespół wybitnych specjalistów, teoretyków i praktyków administracji. Zmodernizowany projekt został przedstawiony w roku 2009 na konferencji zorganizowanej przez SEAP i KSAP z inicjatywy nowej minister prof. Barbary Kudryckiej. Jednakże nowelizacja ustawy o szkolnictwie wyższym z roku 2011 przyznała większą autonomię w ustalaniu programów studiów poszczególnym uczelniom wyższym, czyniąc w ten sposób bezprzedmiotowy projekt wspólnych obowiązkowych standardów kształcenia. Wprowadzone w zamian na podstawie znówelizowanej ustawy Krajowe Ramy Kwalifikacji (dalej KRK) określają efekty kształcenia nie dla poszczególnych kierunków studiów, lecz dla poszczególnych obszarów wiedzy i dziedzin nauki. Opracowanie to zawiera analizę aktualnie wdrażanych KRK i ich konsekwencji dla modernizacji programów studiów administracyjnych. Modernizację tę utrudnia oficjalna klasyfikacja obszarów i dziedzin nauki ustanowiona w rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 2007 r., która umieszcza nauki o administracji jako dyscyplinę z dziedziny nauk prawnych. We wnioskach końcowych zawarte są propozycje działań zmierzających do promocji i modernizacji studiów administracyjnych. Chodzi o uznanie autonomii nauki administracji oraz wprowadzenie środowiskowego systemu akredytacji obejmującego nie tylko tradycyjne studia na kierunku administracja, lecz także szerszą gamę programów studiów administracyjnych. Opracowanie kończy propozycja założeń takich standardów.

Wstęp

Współczesne państwa stoją wobec wyzwań, jakie wynikają z globalizacji, dynamicznie ewoluujących problemów politycznych, ekonomicznych i społecznych, z integracji regionalnej systemów rządzenia, a także z coraz szybszego postępu nauki i techniki, który może pomagać stawić czoło tym wyzwaniom. Wyzwania te są szczególnie istotne w przypadku trudnej sytuacji gospodarczej kraju oraz nieuniknionych konsekwencji społecznych i problemów finansów publicznych. W tej sytuacji istota tych wyzwań polega na szukaniu odpowiedzi na pytanie, jak działać lepiej, wydając mniej (Crozier 1987), czyli, inaczej mówiąc, jak państwo może działać skuteczniej, korzystniej i ekonomiczniej, dysponując bardziej ograniczonymi zasobami finansowymi, ludzkimi i materialnymi.

Wyzwania te stoją przede wszystkim przed administracją publiczną, która w takiej sytuacji musi ograniczać wydatki, a jednocześnie potrzebuje nowych, dobrze i wszechstronnie wykształconych specjalistów z dziedziny administracji i zarządzania publicznego. Specjaliści ci powinni być zdolni do tworzenia koncepcji, programowania i wdrażania koniecznych zmian dotyczących roli, organizacji, metod i procesów działania administracji oraz efektywnych sposobów zarządzania jej zasobami. Należy mieć też na uwadze, że skuteczność i efektywność działania administracji zależy

również od wiedzy dotyczącej roli, mechanizmów działania i skutecznych metod zarządzania w otoczeniu, na które ma ona oddziaływać i z którym powinna współpracować.

Zapewnienie administracji publicznej, a także jej interesariuszom w społeczeństwie obywatelskim, odpowiednio wykształconych specjalistów w dziedzinie administracji i zarządzania publicznego wymaga szerokiej gamy nowoczesnych, interdyscyplinarnych studiów administracyjnych. Instytucje kształcące takich specjalistów powinny być zdolne do szybkiego dostosowywania programów studiów do stale zmieniających się potrzeb. Programy te powinny być także zgodne z ogólnymi europejskimi i międzynarodowymi standardami kształcenia w dziedzinie administracji publicznej.

Modernizację programów studiów administracyjnych mogą ułatwić niedawno wprowadzone ogólne Krajowe Ramy Kwalifikacji (dalej KRK), na których powinny się teraz opierać programy studiów wyższych. Niestety ich obecny kształt budzi szereg zastrzeżeń związanych, między innymi, z oficjalną klasyfikacją obszarów wiedzy, dziedzin nauki i dyscyplin naukowych (Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 8 sierpnia 2011 r.), w ramach której nauki o administracji pozostają nadal przyporządkowane dziedzinie nauk prawnych, naszym zdaniem niefortunnie i niezgodnie z międzynarodową praktyką.

Przedmiotem tego opracowania jest krytyczna analiza adekwatności obecnego systemu kształcenia na kierunku administracja do potrzeb i wyzwań, jakie stawiają przed naszą administracją publiczną rosnące zagrożenia wynikające z rozwijającego się obecnie kryzysu gospodarczego i jego konsekwencji dla finansów publicznych. Na tej podstawie są sformułowane propozycje dotyczące modernizacji i promocji studiów w tej ważnej dla naszego rozwoju dziedzinie edukacji.

Punktem wyjścia tych rozważań jest określenie specyfiki studiów administracyjnych wynikającej ze złożonej natury zjawiska administracji publicznej. Zjawisko to powinno być analizowane wielostronnie, z punktu widzenia różnych dyscyplin nauki, które się nim zajmują. Na takim założeniu oparte są przedstawione syntetycznie założenia międzynarodowych standardów kształcenia w tej dziedzinie, które stanowią ważny punkt odniesienia krytycznej analizy naszych programów. Przypominamy następnie starania, jakie prowadziło i prowadzi nadal Stowarzyszenie Edukacji Administracji Publicznej (SEAP), w celu ustanowienia polskich standardów, odpowiadających międzynarodowym standardom w tej dziedzinie. Stowarzyszenie to od początku swego istnienia (1999) starało się wpływać na unowocześnienie zawartości programów i metod kształcenia na studiach admi-

nistracyjnych poprzez konferencje i publikacje¹. Chociaż starania te, jak dotychczas, nie były w pełni skuteczne, to jednak wpływały pozytywnie na programy studiów na kierunku administracja na wielu uczelniach (głównie tych, gdzie ten kierunek nie był instytucjonalnie związany ze studiami prawniczymi), na tyle, na ile pozwalały na to formalne ograniczenia wynikające z dotychczasowych oficjalnych standardów kształcenia na tym kierunku.

Przyjęty przez SEAP w roku 2001 projekt minimów programowych dla studiów administracyjnych (Mikułowski 2001, s. 13-39) napotkał od początku opór ze strony środowiska wydziałów prawa i administracji, które broniąc swych interesów, sformułowały w 2003 r. własny projekt, oparty na tradycyjnej (u nas) koncepcji tych studiów o dominującym profilu prawniczym. Standardy kształcenia, przyjęte ostatecznie przez MNiSW w 2007 r., odzwierciedlały bardziej projekt dziekanów wydziałów prawa i administracji niż propozycje SEAP.

Jednakże po wyborach parlamentarnych z roku 2008 i zmianie rządu nowe władze MNiSW² podjęły działania w celu modernizacji tych standardów, powołując zespół zadaniowy złożony z wybitnych specjalistów - teoretyków i praktyków administracji³. Zespół ten przygotował nowy projekt, który został przedstawiony publicznie na konferencji zorganizowanej w roku 2009 pod patronatem minister Kudryckiej przez SEAP i KSAP. Wzięli w niej udział przedstawiciele zainteresowanych środowisk, zarówno ze świata nauki, jak i pracodawców, których głosy w dyskusji pozwoliły na dalsze udoskonalenie tego projektu. Niestety, ze względu na generalną zmianę polityki rządu, dotyczącą nadzoru nad jakością kształcenia na studiach wyższych, projekt ten nie został jednak oficjalnie zatwierdzony.

Zmiana ta polega na odejściu w nowelizacji ustawy o szkolnictwie wyższym (Dz.U. 2011, nr 84/455) od ustalania oficjalnych standardów dla większości kierunków studiów⁴, przyznaniu większej autonomii w tej dzie-

¹ Temu tematowi została poświęcona całkowicie VI doroczna konferencja SEAP zorganizowana w Warszawie w 2005 r. pod tytułem *Urzędnik a menedżer publiczny. Profil absolwentów studiów administracyjnych a potrzeby polskiej służby publicznej* (Mikułowski 2006).

² Nowym ministrem została wówczas prof. Barbara Kudrycka, prezes SEAP, a jej najbliższą współpracowniczką prof. Grażyna Praweńska-Skrzypek z Katedry Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego, również członek władz SEAP.

³ W pracach tego zespołu uczestniczyli, oprócz niżej podpisanego, sędzia Jerzy Stępień jako przewodniczący, profesorowie Michał Kulesza (UW), Andrzej Kamiński (Łazarski), Antoni Kamiński (ISP PAN), Irena Lipowicz (UKSW), Jerzy Regulski, Sławomir Fundowicz (KUL), Jacek Czapotowicz (KSAP), Patrycja Suwaj (UB), doktorzy Sławomir Peszkowski, Maria Pryshlak (Łazarski), Piotr Sitniewski (WSAP - Białystok).

⁴ Zostały utrzymane jedynie standardy dla wybranych kierunków studiów, dla których ujednoczenie programów uznano za konieczne. Chodzi tu o studia medyczne (art. 9b ust. 1, kierunki: lekarski, lekarsko-dentystyczny, farmacji, pielęgniarstwa i położnictwa), weterynaryjne i architektoniczne, co do których wymogi określają przepisy Unii Europejskiej (art. 9b

dzinie uczelniom wyższym oraz zastąpieniu tradycyjnych standardów przez Krajowe Ramy Kwalifikacji dla szkolnictwa wyższego (dalej KRK). KRK określają efekty kształcenia dla ośmiu ogólnych obszarów kształcenia, które obejmują w zasadzie wszystkie dziedziny i kierunki studiów (Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 2 listopada 2011 r., Dz.U. nr 253/1520).

We wnioskach końcowych zawarte są propozycje pilnych działań w celu promocji i waloryzacji nowoczesnych, interdyscyplinarnych i w pełni autonomicznych programów studiów administracyjnych. Studia te powinny zapewnić administracji publicznej i jej instytucjonalnemu otoczeniu specjalistów zdolnych do skutecznego mierzenia się z wyzwaniami, jakie stawia przed administracją publiczną kryzys zagrażający polskiej gospodarce i finansom publicznym.

Postulujemy także wprowadzenie nowego, opierającego się na przykładach międzynarodowych i europejskich, środowiskowego systemu akredytacji dla szerszej gamy programów studiów administracyjnych niż tylko tradycyjne studia na kierunku administracja. System ten opierałby się na uaktualnionych standardach opracowanych przez wyżej wspomniany zespół zadaniowy przy MNiSW. Akredytacja, podobnie jak akredytacja EAPAA, obejmowałaby także programy studiów na innych kierunkach studiów, których głównym przedmiotem jest organizacja i funkcjonowanie administracji publicznej, w ogólności lub w poszczególnych sferach i aspektach jej działania, niezależnie od ich oficjalnej klasyfikacji w poszczególnych dziedzinach nauki.

1. Potrzeba wszechstronnego kształcenia specjalistów administracji publicznej i zarządzania publicznego oraz waloryzacji i promocji studiów w tej dziedzinie

1.1. Specyfika studiów administracyjnych

Jak już pisałem wcześniej: *Nowoczesne państwa potrzebują wszechstronnie wykształconych generalistów i specjalistów z różnych dziedzin administracji i zarządzania publicznego*⁵ zarówno średniego, jak i wyższego szczebla.

ust. 2), oraz studia przygotowujące do wykonywania zawodu nauczyciela (art. 9c).

⁵ Uważam, że pojęcia „administracja publiczna” i „zarządzanie publiczne” w ujęciu funkcjonalnym stanowią w istocie rzeczy tautologię i w potocznym języku, i praktyce były, i czasami nadal są, stosowane wymiennie. Jednakże w naszym języku „naukowym” i praktyce nauczania przyjęło się je traktować jako odrębne przedmioty badań i kształcenia. Wynika to między innymi z tego, że terminowi „administracja publiczna” nadaje się głównie charakter podmiotowy (świadczy o tym ostatnio przyjęty termin „nauka o administracji”), a pojęciu

Wymaga to posiadania szerokiej gamy interdyscyplinarnych studiów administracyjnych o dużej elastyczności, zdolnych do szybkiego dostosowywania się do ciągle zmieniających się potrzeb (Mikułowski 2008, s. 20).

Specyfika przedmiotu studiów administracyjnych wynika z niezwykle szerokiej gamy zjawisk społecznych, ekonomicznych i politycznych, których mogą one dotyczyć. Bardziej niż w wielu innych dziedzinach (w tym dotyczących studiów prawniczych) występuje tu potrzeba mniej lub bardziej posuniętej specjalizacji i wynikającej z niej elastyczności w tworzeniu dostosowanych do niej programów kształcenia. Na takim właśnie podejściu do programów studiów administracyjnych oparte są międzynarodowe standardy kształcenia oraz systemy akredytacji programów studiów w tej dziedzinie, które uznają jako studia administracyjne różne programy studiów i występujące pod różnymi szyldami, pod warunkiem że ich cele i treści programowe koncentrują się na interdyscyplinarnej analizie zadań, struktur, działań i relacji z otoczeniem organizacji pełniących funkcje administracji publicznej.

1.2. Międzynarodowe standardy kształcenia w dziedzinie administracji publicznej

Standardy takie powstały najpierw w Ameryce w latach siedemdziesiątych (NASPAA - 1970), a prawie dwadzieścia lat później także w Europie, gdzie w roku 1999 powstało Europejskie Stowarzyszenie Akredytacji Programów Administracji Publicznej (EAPAA - European Association for Public Administration Accreditation). Stowarzyszenie to powstało z inicjatywy organizacji pozarządowych, które stworzyły system dobrowolnej akredytacji programów na podstawie przyjętych kryteriów i procedury samooceny oraz ewaluacji przez międzynarodowych ekspertów (Peer Review), pochodzących z krajów i instytucji należących do tej organizacji. (Nemec 2004, 2006). EAPAA zajmuje się dobrowolną akredytacją wszystkich typów programów wyższych studiów z szeroko rozumianej dziedziny administra-

„zarządzanie publiczne” wyłącznie funkcjonalny (nie spotkałem się nigdy z użyciem tego terminu w ujęciu podmiotowym). Rozróżnienie między tymi pojęciami oparte na podejściu funkcjonalnym byłoby możliwe pod warunkiem, że się te dwie funkcje zdefiniuje w sposób określający wyraźnie na ich odmienny zakres pojęciowy. Takiej próby dokonałem osobiście, nazywając „funkcją administracyjną” funkcję oddziaływania (regulacji) organu administracji na jego otoczenie. Natomiast funkcja zarządzania publicznego dotyczyłaby regulacji w ramach systemu administracji (Mikułowski 2006, s. 57). W praktyce istnieje tendencja, by traktować pojęcie „administracja” coraz wężej, a pojęcie „zarządzanie publiczne” coraz szerzej. Do tego dochodzi nowy termin „rządzenie” (*governance*), który coraz częściej wypiera i zastępuje oba poprzednie terminy. Można zauważyć, że prawnicy i tradycyjni administratywiści preferują termin „administracja”, ekonomiści i specjaliści od zarządzania - „zarządzanie publiczne”, a politolodzy termin „rządzenie”. Warto by było, żeby specjaliści tych różnych dziedzin uzgodnili wspólnie zakres pojęciowy każdego z tych terminów.

cji publicznej. Członkami tej organizacji są najbardziej renomowane uczelnie europejskie, takie jak: ENA we Francji, Uniwersytet Katolicki w Leuven w Holandii, Uniwersytet w Lozannie (IDHEAP), Uniwersytet Erazma w Holandii, Uniwersytet w Helsinkach, uniwersytety z Oslo i z Konstancy w Niemczech, Uniwersytet Mateja Bela z Bańskiej Bystrzycy na Słowacji i wiele innych. Do EAPAA należą także międzynarodowe organizacje, takie jak: Europejska Sieć Administracji Publicznej (EPAN) oraz Sieć Szkół i Instytutów Administracji Publicznej Centralnej i Wschodniej Europy (NISPACEE), do których należą także polskie Stowarzyszenie Edukacji Administracji Publicznej (SEAP) oraz niektóre polskie uczelnie z Krajową Szkołą Administracji Publicznej (KSAP) na czele (Mikułowski 2008, s. 20; Nemeč 2004).

Do podstawowych standardów jakości studiów w dziedzinie administracji publicznej sformułowanych przez EAPPA należą:

- ♦ wielodyscyplinarność: programy studiów w tej dziedzinie powinny zawierać podstawowe koncepcje i teorie z dziedziny nauki administracji, ekonomii, prawa, nauk politycznych, socjologii i zarządzania, z jednoczesnym naciskiem położonym na wzajemne związki tych dyscyplin naukowych;
- ♦ związek z praktyką: programy studiów powinny uwzględniać kształcenie praktycznych zachowań i umiejętności niezbędnych kadrom administracji publicznej oraz staże praktyczne pod nadzorem uczelni. Powiązanie studiów z praktyką powinno być, w miarę możliwości, związane z realizacją projektów badawczych mających na celu uzyskanie dyplomu;
- ♦ wspólne podstawowe założenia dotyczące zawartości programów tych studiów, do których się zalicza:
 - szeroki przegląd podstawowych koncepcji teorii i historii administracji publicznej w ramach specjalnych wykładów poświęconych administracji publicznej oraz w kontekście innych podstawowych dyscyplin (ekonomii, prawa, nauk politycznych, socjologii);
 - wiedzę i umiejętności w dziedzinie finansów publicznych, informatyki zarządzania i zarządzania publicznego;
 - cel, jakim jest kształcenie profesjonalistów zdolnych do inteligentnej, twórczej analizy, komunikacji i działania w sektorze publicznym;
 - nabycie umiejętności wykazania się przez studentów zdolnością do samodzielnego badania i rozwiązywania konkretnych problemów dotyczących sektora publicznego poprzez

realizację projektów badawczych, esejów i prac dyplomowych;

- podstawowe, obowiązkowe elementy programu, które powinny rozwijać w studentach wartości, wiedzę i umiejętności potrzebne do skutecznego i etycznego działania.

Istotne wskazówki, co do tego, jaki powinien być profil zawodowy kształcenia kadr administracji średniego i wyższego szczebla, zawiera również dokument opublikowany w 2001 r. przez OECD, zatytułowany *Przywództwo w sektorze publicznym na 21. wiek*. Zgodnie z tym dokumentem średnie i wyższe kadry nowoczesnej administracji powinny się legitymować kompetencjami behawioralnymi (*executive core qualifications*), do których są zaliczane w tym dokumencie:

- ♦ umiejętności potrzebne do zarządzania zmianą,
- ♦ umiejętności potrzebne do kierowania ludźmi,
- ♦ nastawienie na skuteczność i rezultaty działania,
- ♦ orientacja biznesowa i kompetencje zarządcze,
- ♦ zdolność organizowania współdziałania i komunikacji.

Należy wymienić tutaj także stosunkowo niedawno opublikowany raport (maj 2008) międzynarodowej wspólnej Grupy Zadaniowej dla Standardów Doskonałości Edukacji i Szkolenia dla Administracji Publicznej (Task Force on Standards of Excellence for Public Administration Education and Training) utworzonej wspólnie przez Departament Spraw Ekonomicznych i Socjalnych Narodów Zjednoczonych (UNDESA) i Międzynarodowe Stowarzyszenie Szkół i Instytutów Administracji (IASIA)⁶.

Dokument ten opisuje szczegółowo kryteria oceny dotyczące jakości ram instytucjonalnych programów oraz kryteria jakości dotyczące oceny organizacji, zawartości, zarządzania realizacją oraz rezultatami programów kształcenia i szkolenia. Zawarte w nim kryteria oceny programów kształcenia i szkolenia w dziedzinie administracji publicznej zostały sformułowane na podstawie aktualnych standardów najważniejszych, działających w tej dziedzinie organizacji: amerykańskiej (NASPAA – Krajowe Stowarzyszenie Szkół Spraw Publicznych i Administracji), wspomnianej wyżej EAPAA oraz Europejskiego Stowarzyszenia dla Kształcenia, Planowania i Ewaluacji w Dziedzinie Zarządzania (EFMD/EPAS). Zgodnie z tym dokumentem, żeby programy studiów na tym kierunku mogły rozwinać *kompetencje, wartości*,

⁶ Członkiem tej grupy zadaniowej i współautorem raportu była m.in. prof. Barbara Kudrycka, obecna minister nauki i szkolnictwa wyższego.

wiedzę i umiejętności studentów do działania etycznie, sprawiedliwie, efektywnie i korzystnie, to powinny zawierać treści programowe w zakresie:

- ♦ administracji publicznej i zarządzania organizacjami sektora publicznego,
- ♦ usprawniania działania administracji publicznej,
- ♦ przywództwa w administracji publicznej,
- ♦ zastosowania technik analizy ilościowej i jakościowej,
- ♦ rozumienia polityk publicznych i otoczenia organizacji,
- ♦ uznawania i godzenia różnorodności kulturowej (Mikułowski 2008, s. 20-22).

Z powołanych wyżej dokumentów wynika wyraźnie wielodyscyplinarny, a nie głównie prawno-administracyjny charakter studiów administracyjnych oraz duży nacisk na kształcenie umiejętności, postaw i zachowań, co wymaga aktywnego udziału studentów w zajęciach dydaktycznych (indywidualnie i w zespołach). Zakłada to ich samodzielną pracę w celu przygotowania się i brania czynnego udziału w tego typu zajęciach.

1.3. Wpływ międzynarodowych standardów kształcenia w dziedzinie administracji na programy studiów administracyjnych w Polsce

Ze skrótkowo przedstawionej treści powyższych dokumentów można i należy wyciągnąć wnioski, jakie treści programowe i jakie umiejętności (efekty kształcenia) powinny być zawarte w nowoczesnych programach studiów administracyjnych. Nie ulega też wątpliwości, że polskie programy kształcenia w tej dziedzinie powinny być z tymi standardami zgodne. Niestety, wiele z tych założeń nie znajdowało odzwierciedlenia w formalnie obowiązujących standardach dla kierunku administracja, a jeszcze mniej ma zastosowanie w dotychczasowej praktyce większości uczelni prowadzących ten kierunek. Dotyczy to zarówno standardów odnoszących się do metod kształcenia, jak i do zawartości programów studiów na tym kierunku.

Stosowanie formalnie dotychczas obowiązujących standardów programowych co najmniej utrudniało, jeśli wręcz nie uniemożliwiało naszym uczelniom drogę do uzyskania akredytacji EAPAA, o czym się przekonały nieliczne polskie placówki, które starały się ją uzyskać. Udało się to, jak dotąd, jedynie WSAP w Białymstoku, ale nastąpiło to jeszcze przed wejściem w życie dotychczas formalnie obowiązujących standardów. Sytuacja ta wynika zarówno z historycznych uwarunkowań dotyczących się samych studiów administracyjnych, jak i z anachronizmów dotyczących ogólnie jakościowo

mało wydajnego systemu szkolnictwa wyższego w Polsce (Mikułowski 2003, s. 50).

2. Studia administracyjne i standardy kształcenia w Polsce

2.1. Historia polskich standardów kształcenia na kierunku administracja

Stowarzyszenie Edukacji Administracji Publicznej podjęło debatę na temat standardów nauczania i minimów programowych na kierunku administracja już w 2001 r. (Mikułowski 2001). Projekt tych standardów, zatwierdzony przez Radę Naukową Stowarzyszenia, został przekazany w roku 2003 do Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego (Mikułowski 2006, s. 12). Był on oparty na nowoczesnym, wielodyscyplinarnym podejściu, powszechnie przyjętym w krajach Unii Europejskiej, a także w Ameryce Północnej i innych krajach wysoko rozwiniętych.

Projekt ten stanowił próbę unowocześnienia ówczesnie (i niestety nadal) powszechnie praktykowanych programów o zdecydowanym nachyleniu prawniczym, wywodzących się w prostej linii z modelu zawodowych studiów administracyjnych utworzonych na początku lat sześćdziesiątych na potrzeby kształcenia w trybie zaocznym średnich i wyższych kadr administracji, aparatu partyjnego, policji i służby bezpieczeństwa PRL (Mikułowski 2006, s. 20)⁷.

Propozycje zawarte w tym projekcie wywarły niewątpliwie wpływ na koncepcję programów studiów administracyjnych na niektórych uczelniach aktywnie uczestniczących w pracach SEAP (głównie tam, gdzie kierunek ten nie jest instytucjonalnie związany ze studiami prawniczymi). Napotkały one jednak silny opór ze strony tradycyjnych wydziałów prawa i administracji i nie zostały oficjalnie przyjęte przez ówczesne władze ministerstwa. To ostatnie środowisko opracowało własny projekt, przyjęty w roku 2003 przez Konferencję Dziekanów tych wydziałów. Mimo że projekt ten nie został formalnie zatwierdzony przez ministerstwo, to jednak był on głównym punktem odniesienia dla zespołów oceniających Państwowej Komisji Akredytacyjnej, do czasu przyjęcia w lipcu 2007 r. oficjalnych standardów kształcenia na kierunku administracja (Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 12 lipca 2007 r.).

⁷ Utworzone w latach sześćdziesiątych programy trzyletnich zawodowych studiów administracyjnych, a potem, w latach siedemdziesiątych, uzupełniające administracyjne studia magisterskie, działały przy niektórych wydziałach prawa. Wydziały te z czasem uruchomiły stacjonarne studia administracyjne i przyjęły nazwę wydziałów prawa i administracji.

Zawarte w dotychczas obowiązujących standardach treści programowe ukierunkowywały programy nauczania przede wszystkim na przekazanie słuchaczom szerokiego zakresu wiedzy, głównie prawniczej, pomijając kwestię umiejętności jej stosowania, oraz kształcenie postaw i zachowań, które powinny cechować urzędników administracji publicznej. Nie precyzowały też logicznego schematu standardów kształcenia oraz znaczenia używanych pojęć. Odbijało się to zarówno na treści samych standardów kształcenia dla poszczególnych kierunków studiów, jak i na ich interpretacji w praktyce procedur akredytacji i ewaluacji programów. W rezultacie uległy rozmyciu innowacyjne i modernizujące intencje autorów zawarte w uzasadnieniu rozporządzenia, które miało w założeniu:

- ♦ uwzględniać tendencje i charakter zmian zachodzących w edukacji na poziomie wyższym w Europie znanych pod nazwą procesu bolońskiego, a także zmiany zachodzące w sferze społecznej, gospodarczej i na rynku pracy;
- ♦ pozostawiać uczelniom swobodę i znaczną autonomię w kształtowaniu programów nauczania.

Mimo tych słusznych intencji oraz obiecujących zapowiedzi koniecznych zmian w treści i formie obowiązujących standardów kształcenia, przyjęte w rozporządzeniu i na jego podstawie modyfikacje zapisów i formy standardów szczegółowych, dotyczących poszczególnych kierunków studiów, miały charakter kosmetyczny i dotyczyły głównie używanej terminologii.

Standardy kształcenia i minima programowe dla studiów administracyjnych, przyjęte oficjalnie w 2007 r., stanowiły pewien postęp w tej materii i kompromis pomiędzy tymi dwoma propozycjami. Niestety, kompromis ten, szczególnie w przypadku programów studiów licencjackich, był daleko niezadowolający. Nie odpowiadał on ani aktualnym potrzebom naszej administracji publicznej, ani powszechnie przyjętym w Europie standardom kształcenia na tym kierunku. Jak już wyżej wspominaliśmy, respektowanie tych standardów dla administracyjnych studiów licencjackich niesłychanie utrudniało, a właściwie wręcz uniemożliwiało, uzyskanie akredytacji Europejskiego Stowarzyszenia Akredytacji Programów Administracji Publicznej (EAPAA)⁸.

Jest rzeczą charakterystyczną, że kierunek administracja był jednym z ostatnich, dla którego były formalnie ustalone standardy kształcenia i minima programowe. Stanowi to dowód, że w obliczu dość radykalnie

⁸ Przekonała się o tym Akademia Świętokrzyska, która podjęła starania o uzyskanie tej akredytacji dla swojego programu i w trakcie samooceny uznała za konieczne zrezygnować, uświadamiając sobie, że przy obecnych uwarunkowaniach wynikających z oficjalnych standardów wymagane kryteria nie mogą być spełnione.

różniących się stanowisk przedstawicieli tradycyjnej koncepcji programów o profilu prawno-administracyjnym z jednej strony oraz zwolenników unowocześnienia tych programów i nadania im charakteru bardziej wielodyscyplinarnego z drugiej strony, ustanowienie wspólnych standardów programowych dla tego kierunku nie było i zapewne nadal nie będzie łatwe.

Świadome tych trudności oraz niedoskonałości przyjętych oficjalnie w roku 2007 standardów były także nowe władze MNiSW, a w szczególności sama minister prof. dr hab. Barbara Kudrycka, wybitna specjalistka i międzynarodowy ekspert w dziedzinie administracji publicznej⁹. Jako dyrektor generalny, a następnie prezes SEAP była ona wcześniej aktywnie zaangażowana w promocję projektu standardów opracowanych przez SEAP. Z jej też inicjatywy nowe władze ministerstwa podjęły w roku 2008 działania w celu modernizacji tych standardów, powołując w tym celu zespół zadaniowy złożony z wybitnych specjalistów – teoretyków i praktyków administracji, który przygotował nowy projekt standardów programowych dla tego kierunku. Projekt ten uaktualniał standardy proponowane przez SEAP w roku 2001, biorąc pod uwagę wyżej prezentowane międzynarodowe dokumenty. Został on poddany szerszej konsultacji zainteresowanych środowisk, a następnie przedstawiony publicznie na konferencji zorganizowanej w tym celu wspólnie przez SEAP i KSAP pod protektorem minister Kudryckiej w roku 2009.

Projekt ten nie został jednak formalnie przyjęty i nie zastąpił dotychczas obowiązujących standardów z roku 2007, które do dziś figurują na stronie internetowej ministerstwa. Sytuacja ta wynikała z nowelizacji w roku 2011 ustawy o szkolnictwie wyższym z 2005 r. (Ustawa z 18 marca 2011 r. o zmianie Ustawy - prawo o szkolnictwie wyższym, Ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki - Dz.U. nr 84/455). Nowelizacja ta wprowadziła nową politykę nadzoru nad jakością kształcenia na studiach wyższych. Zmiana polegała tu na odejściu, w zasadzie, od ustalania oficjalnych standardów dla większości kierunków studiów, przyznaniu większej autonomii w tej dziedzinie uczelniom wyższym oraz zastąpieniu tradycyjnych standardów przez Krajowe Ramy Kwalifikacji (dalej KRK) obejmujące szersze spektrum programów studiów, które określa efekty kształcenia dla poszczególnych obszarów wiedzy i dziedzin nauki.

⁹ Prof. Kudrycka pełniła także funkcję wiceprezesa NISPAcee (Sieci Szkół i Instytutów Administracji Publicznej Centralnej i Wschodniej Europy).

2.2. Programy i standardy kształcenia dla studiów administracyjnych w świetle znowelizowanej Ustawy o szkolnictwie wyższym oraz Krajowych Ram Kwalifikacji dla studiów wyższych

Zgodnie ze zmodyfikowanym ostatnio art. 9 ustawy o szkolnictwie wyższym z 2005 r., Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego w zasadzie nie określa już (z kilkoma wyjątkami), jak to było dotychczas, nazw kierunków studiów i standardów kształcenia dla poszczególnych kierunków i poziomów studiów. W słowniczku zawartym w art. 2 ust. 1 pkt. 14 znowelizowanej ustawy termin „kierunek studiów” jest zdefiniowany jako *wyodrębniona część jednego lub kilku obszarów kształcenia realizowana w uczelni w sposób określony przez program kształcenia*. KRK wprowadzone Rozporządzeniem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 2 listopada 2011 r. (Dz.U. 253/1520) mają zastosowanie do ośmiu obszarów studiów lub nauki, które odpowiadają wykazowi obszarów wiedzy oraz dziedzin nauki i sztuki określonych w Rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 8 sierpnia 2011 r. (Dz.U. nr 179 poz.1065). Rozporządzenie to zawiera także listę dyscyplin naukowych zakwalifikowanych do poszczególnych obszarów wiedzy i dziedzin nauki.

Znowelizowana ustawa o szkolnictwie wyższym wprowadza ponadto pojęcie „profil studiów”, rozróżniając profil ogólnoakademicki i profil praktyczny. Definicja profilu kształcenia zawarta w słowniczku ustawy określa profil praktyczny jako *obejmujący moduł zajęć służących zdobywaniu przez studenta umiejętności praktycznych*, a profil ogólnoakademicki jako *obejmujący moduł zajęć służących zdobywaniu przez studenta pogłębionych umiejętności teoretycznych*. Definicja ta nie jest zbyt jasna, a sens tego rozróżnienia wydaje się co najmniej wątpliwy, szczególnie jeśli chodzi o studia magisterskie w obszarze nauk społecznych. Oznaczałoby to bowiem, że studia o profilu ogólnoakademickim gorzej przygotowują absolwentów do pracy zawodowej niż studia o profilu praktycznym, z wyjątkiem tych nielicznych, którzy chcą się poświęcić karierze naukowej i zamierzają podjąć studia doktoranckie. Niestety, uzasadnienie do ustawy nie wyjaśnia sensu tego rozróżnienia i perspektywy rozwoju dla studiów administracyjnych o profilu ogólnoakademickim wydają się mało obiecujące. Nie powinno to mieć większego znaczenia, gdyż porównując efekty kształcenia przewidziane w KRK dla obu profili w obszarze nauk społecznych, do którego zalicza się m.in. studia administracyjne, trudno znaleźć istotne różnice między tymi dwoma profilami.

W dotychczas obowiązujących przepisach, jak również w znowelizowanej ostatnio ustawie brak jest jasnych kryteriów tworzenia i uznawa-

nia nowych kierunków studiów i ich przydzielania do oceny określonych zespołów Państwowej Komisji Akredytacyjnej. Aktualna lista kierunków studiów zawiera tzw. autonomiczne kierunki studiów, które w rzeczywistości stanowią raczej specjalizację kierunków głównych, znajdujących się na tej liście, czy podstawowych, wymienionych w oficjalnej klasyfikacji dziedzin i dyscyplin naukowych. Zakwalifikowanie ich w praktyce do takiej, a nie innej dziedziny nauki wydaje się koniunkturalne, przypadkowe i jest w wielu przypadkach co najmniej dyskusyjne. Dotyczy to na przykład takich kierunków, jak: zarządzanie służbą zdrowia, bezpieczeństwo publiczne, polityka społeczna czy europeistyka. Każdy z tych kierunków mógłby być zaliczony jako dyscyplina należąca do kilku różnych dziedzin nauki. Wydaje się, że ich zakwalifikowanie do tej, a nie innej dziedziny nauki zależy głównie od instytucji inicjujących ich tworzenie oraz profilu kadry naukowej i dydaktycznej, którymi one dysponują.

Problem ten nie został do końca rozwiązany także w nowych KRK i zdaje się jeszcze bardziej skomplikowany ze względu na ogólnikowy charakter tego dokumentu opisującego niezbyt szczegółowo efekty kształcenia jedynie dla ośmiu obszarów kształcenia, w których w zasadzie powinny się zmieścić wszystkie kierunki studiów. Dodatkową trudność stanowi tutaj konieczność w miarę klarownego rozróżnienia efektów kształcenia dla poszczególnych poziomów (studia licencjackie, magisterskie i doktoranckie) i profili kształcenia (profil naukowy i zawodowy). Poza słowami kluczami używanymi dla rozróżnienia efektów kształcenia na tych dwóch poziomach są „rozszerzona” lub „pogłębiona” wiedza na studiach magisterskich w stosunku do quasi-identycznych efektów na studiach licencjackich. Wydaje się, że taki opis różnic między dwoma poziomami studiów nie ma większego sensu, gdyż sugeruje, że na obu poziomach studiów studiuje się w gruncie rzeczy to samo. W dotychczas obowiązujących przepisach także było brak wyraźnej koncepcji i wskazówek dotyczących logiki podziału na studia pierwszego i drugiego stopnia. W założeniu studia na obu poziomach powinny posiadać własne cele, jeśli chodzi o profil kompetencji ich absolwentów przygotowywanych do pełnienia odmiennych dla każdego poziomu funkcji. Jednocześnie studia te powinny zachować logikę sekwencji treści kształcenia polegającą na stopniowej inicjacji w coraz bardziej złożone tajniki zdobywanej wiedzy teoretycznej i fachowej w danej dziedzinie. Oczywiście, problem ten nie ma istotnego znaczenia w przypadku programów jednolitych studiów magisterskich.

Oczywiście, logika samoistnych studiów licencjackich i magisterskich jest inna niż logika jednolitych studiów magisterskich, które zakładają, że wszyscy studenci powinni osiągnąć taki sam poziom kwalifikacji. Pozwala to kształtować program jednolitych studiów magisterskich na od-

miennych zasadach. Możliwe jest tu usytuowanie bardziej pogłębionych i rozbudowanych podstaw teoretycznych już w pierwszej fazie cyklu kształcenia i umieszczenie przedmiotów specjalizacyjnych oraz zajęć aplikacyjnych pod koniec studiów. W przypadku samoistnych, posiadających odrębne cele studiów licencjackich i uzupełniających studiów magisterskich taka koncepcja programu nie ma sensu. W praktyce odmienność tych dwóch różnych logik trudno sprecyzować. W konsekwencji obecnie istniejące programy studiów licencjackich są przeważnie przeciążone i zawierają zbyt dużo teorii i zbyt mało praktyki. W rzeczywistości dotychczas obowiązujące standardy utrwały niezgodne ze strategią bolońską, głęboko zakorzenione przekonanie, tak w środowiskach uczelni wyższych, jak i pracobiorców, że studia licencjackie, a w szczególności studia na kierunku administracja, to „niepełne studia wyższe”.

Poza tym aktualny statut Państwowej Komisji Akredytacyjnej (Uchwała Państwowej Komisji Akredytacyjnej nr 1/2011 z 10 listopada 2011 r.) nadal utrwała tradycyjne bariery kompetencyjne pomiędzy dyscyplinami nauki i hamuje rozwój kierunków studiów o charakterze interdyscyplinarnym poprzez podział na zespoły działające w ramach obszarów kształcenia w zakresie dziedzin nauk określonych w par. 3 tego statutu. Wśród tych dziedzin wymienione są wspólnie nauki „społeczne i prawne”, a osobną dziedzinę stanowią „nauki ekonomiczne”. Należy tu zauważyć, że klasyfikacja obszarów nauki przyjęta w statucie PKA jest niezupełnie zgodna z klasyfikacją przyjętą w załączniku do wyżej cytowanego Rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 8 sierpnia 2011 r. w sprawie obszarów wiedzy, dziedzin nauki i sztuki oraz dyscyplin naukowych i artystycznych. W załączniku tym przyjęto za obszar nauki - nauki społeczne, który tu obejmuje dziedziny nauk społecznych, nauk ekonomicznych i nauk prawnych. Do tej ostatniej kategorii zaliczone zostały, jako pokrewne dyscypliny, prawo, prawo kanoniczne i nauki o administracji. Tym niemniej tak w jednym, jak i drugim przypadku nauki ekonomiczne, do których zaliczone są m.in. nauki o zarządzaniu, stanowią odrębną dziedzinę nauk. Ponadto nauki o zarządzaniu występują w tej klasyfikacji w dwóch różnych obszarach wiedzy jednocześnie, gdyż pojawiają się także w obszarze nauk humanistycznych. Nie jest to wyjaśnione w uzasadnieniu tego rozporządzenia, mimo że wydaje się klócić z podstawowymi zasadami logiki¹⁰.

W konsekwencji zespoły PKA oceniające kierunek administracja mogły dotychczas mieć teoretycznie w swoim składzie specjalistów od prawa cywilnego, karnego lub międzynarodowego, których kompetencje

¹⁰ Da się to może wytłumaczyć przez fakt, że kierunek zarządzanie istnieje od dawna na Wydziale Humanistycznym i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego, gdzie pracuje prof. Grażyna Praweńska-Skrzypek, była podsekretarz stanu w MNiSW.

mają znaczenie marginalne w stosunku do głównego przedmiotu tych studiów. Natomiast zgodnie z tym podziałem w zespołach tych nie mogli w zasadzie występować specjaliści podstawowych dla tego kierunku dyscyplin, takich jak: ekonomia sektora publicznego, zarządzanie publiczne czy polityki publiczne (zresztą jeśli chodzi o te dwie ostatnie dyscypliny, takich specjalistów jest niestety w Polsce bardzo niewiele).

Na szczęście nowe podejście do koncepcji i oceny programów studiów wyższych, wprowadzone przez niedawno ustanowione Krajowe Ramy Kwalifikacji, stwarza formalnie możliwość tworzenia programów łączących elementy różnych dyscyplin naukowych, dziedzin nauki i obszarów wiedzy. Możliwość taka co prawda nie znajduje pełnego odzwierciedlenia w nowym statucie PKA (Uchwała Państwowej Komisji Akredytacyjnej nr 1/2011 z 10 listopada 2011 r.), który przewiduje tworzenie zespołów oceniających w ramach jednego z ośmiu obszarów kształcenia. Oznacza to, że nadal nie są brane pod uwagę studia interdyscyplinarne obejmujące równorzędnego znaczenia dyscypliny należące do więcej niż jednego z tych obszarów, tak jak to powinno być w przypadku nowoczesnych studiów administracyjnych. Optymizmem napawa jednak fakt, że nowy statut PKA przewiduje w par. 1 pkt. 3, że *Komisja współpracuje z krajowymi i międzynarodowymi instytucjami i organizacjami, działającymi w obszarze szkolnictwa wyższego, w szczególności z tymi, których przedmiotem działania jest ocena jakości kształcenia lub akredytacja*. Można mieć nadzieję, że dotyczy to także SEAP i EAPAA.

3. Perspektywy modernizacji studiów administracyjnych w Polsce

3.1. Potrzeba zmiany koncepcji i uznania specyfiki i autonomii interdyscyplinarnych studiów administracyjnych

Mimo wyżej sygnalizowanych wad aktualnie wdrażane KRK wydają się otwierać nowe możliwości dla unowocześnienia programów i metod kształcenia w dziedzinie administracji publicznej na podstawie międzynarodowych standardów. Jednakże żeby ich wpływ mógł być rzeczywiście pozytywny i istotny, konieczne jest dokonanie zmian także w dotychczas obowiązującej klasyfikacji obszarów wiedzy, dziedzin nauki i dyscyplin naukowych. Klasyfikacja ta umieszcza, jak widzieliśmy wyżej, nauki o administracji w dziedzinie nauk prawnych, obok prawa i prawa kanonicznego, co jest oczywistym anachronizmem uniemożliwiającym właściwie konieczną i pilną modernizację programów studiów na tym kierunku.

Wydaje się, że najistotniejszą rolę w procesie koniecznego unowocześnienia programów studiów administracyjnych, a w szczególności studiów na kierunku administracja, odegra nie tyle skądinąd słuszna likwidacja dotychczas formalnie obowiązujących, oficjalnych standardów programowych, ile zrozumienie i uznanie specyfiki i roli tego kierunku. Chodzi tu przede wszystkim o uznanie równej rangi, rzeczywistej autonomii i specyfiki interdyscyplinarnej nauki administracji i zarządzania publicznego w stosunku do monodyscyplinarnej nauki prawa i do opartych głównie na tej dyscyplinie monodyscyplinarnych studiów prawniczych¹¹.

Współczesna nauka administracji (lub nauki o administracji)¹² obejmuje zjawiska, którymi zajmują się współcześni badacze działania administracji publicznej zarówno pod szyldem administracji publicznej, jak i innymi szyldami z zarządzaniem publicznym na czele. Pojęcia „administracja” i „zarządzanie” od dawna były w języku potocznym równoznaczne. Mówiło się w Polsce o administratorach majątków lub zarządcach dóbr, we Francji rady nadzorcze nazywają się radami administracji (*Conseil d'Administration*). W Międzynarodowym Instytucie Nauk Administracji mamy w języku francuskim i w języku angielskim Radę Administracyjną (*Conseil d'Administration, Council of Administration*). Terminu „zarządzanie publiczne” używają głównie ekonomiści i specjaliści od zarządzania, natomiast prawnicy administratywiści zajmujący się szerzej pojmowanymi zjawiskami administracji używają tradycyjnie terminu „nauka administracji”, „nauki administracji” lub ostatnio lansowane „nauki o administracji”. We współczesnym świecie, poza Francją, teorią administracji faktycznie mało kto się obecnie zajmuje (Timsit 1986), dominuje anglosaksońskie podejście praktyczne, czy, jak byśmy w Polsce powiedzieli, prakseologiczne, nastawione na poszukiwanie

¹¹ Monodyscyplinarność tych studiów polega na tym, że wszystkie nieprawnicze przedmioty mają charakter przedmiotów pomocniczych, a specjalizacja może dotyczyć jedynie jednej z dyscyplin nauki prawa. Wysoką rangę, jeśli nie wyższość prawa w stosunku do innych nauk, miał zaznaczyć fakt, że w tej dziedzinie, podobnie jak w dziedzinie medycyny, nie przewiduje się studiów licencjackich, a jedynie jednolite studia magisterskie. Nie jest to rozwiązanie zgodne z praktyką większości krajów rozwiniętych i nie bierze pod uwagę potrzeb i kosztów kształcenia na tym kierunku. W rezultacie wiele pomocniczych funkcji prawniczych, które są w innych krajach obsadzane przez absolwentów prawniczych studiów licencjackich, u nas są zarezerwowane dla absolwentów pięcioletnich studiów magisterskich. Pewne *novum* w tej dziedzinie stanowi pojawienie się ostatnio uzupełniających, magisterskich studiów prawniczych.

¹² Autor tego opracowania, uczeń znakomitego administratywisty prof. Jerzego Stefana Langroda, jest jak on zwolennikiem nauki administracji jako dyscypliny samoistnej, choć o charakterze interdyscyplinarnym. Jej autonomia opiera się, jego zdaniem, na specyficznym przedmiocie badań, jakim jest szeroko pojęta funkcja administracji, rozumiana jako wykonywana w różnych formach funkcja regulacji instytucji rządzenia oraz regulacji przez te ostatnie zorganizowanych w sposób formalny (za pomocą prawa) systemów społecznych w celu zapewnienia im trwałego i zrównoważonego rozwoju.

metod i organizacji sprawnego działania i sprawnego zarządzania administracją. Ostatnią modą w tym zakresie jest operowanie szerszym terminem angielskim *governance*, co powinno się tłumaczyć na „rządzenie”. W Polsce panuje kompletna konfuzja terminologiczna i używa się w sferze administracji publicznej zamiennie terminów „administracja”, „zarządzanie publiczne”, „management” i „governance” i nie ma komu tego bałaganu pojęciowego uporządkować.

Warto tu zauważyć, że w przypadku studiów prawniczych inne niż prawnicze dyscypliny stanowią przedmioty pomocnicze, potrzebne do poznania i zrozumienia istoty i roli prawa we współczesnym społeczeństwie. Dlatego też w czasach, kiedy nie istniały odrębne studia administracyjne, duża część wiedzy o teorii, ustroju i funkcjonowaniu administracji publicznej była i często nadal bywa przekazywana w ramach treści programowych prawa administracyjnego.

W przypadku studiów na kierunku administracja przedmiotem nauczania powinno być zjawisko administracji publicznej we wszystkich jego aspektach. We współczesnym świecie zjawisko to stanowi samoistny przedmiot zainteresowań badawczych i aplikacyjnych różnych równorzędnych dyscyplin naukowych (prawo administracji, polityki publiczne, ekonomia sektora publicznego, socjologia i psychosocjologia administracji oraz zarządzanie publiczne). Nowoczesne teorie administracji integrują (lub przynajmniej powinny integrować) elementy wiedzy tych dyscyplin, wyodrębniając w ten sposób zakres poszukiwań badawczych dla autonomicznej nauki administracji. Naukę tę charakteryzuje podejście systemowe i prakseologiczne i powinna ona integrować także zjawiska, które są obecnie najczęściej badane pod takimi szyldami, jak: zarządzanie publiczne (*public management*), polityki publiczne (*public policy*) czy rządzenie (*public governance*).

Specyfika studiów administracyjnych wynika przede wszystkim z niezwykle szerokiej gamy zjawisk społecznych, ekonomicznych i politycznych, których mogą one dotyczyć. Bardziej niż w wielu innych dziedzinach (w tym prawa) potrzeba tu mniej lub bardziej posuniętej specjalizacji i wynikającej z niej elastyczności w tworzeniu dostosowanych do niej programów kształcenia. Z tego względu, w zależności od jasno zdefiniowanej specyficznej misji i sfer specjalizacji, programy studiów administracyjnych powinny posiadać różne profile specjalizacyjne uwzględniające w szerszym zakresie niektóre z dyscyplin, zaliczane do nauk o administracji stanowiących wspólne podstawy tego kierunku.

Przy takim założeniu w dziedzinie studiów administracyjnych obok nowoczesnych interdyscyplinarnych programów ogólnoadministracyjnych (kierunek administracja publiczna) mogą i powinny istnieć także programy

o specyficznym profilu prawno-administracyjnym¹³ oraz inne programy skoncentrowane bardziej na problematyce zarządzania publicznego, ekonomii sektora publicznego lub polityk publicznych. Jednak wszystkie te programy powinny zawierać podstawowe elementy wiedzy zawarte w pozostałych dyscyplinach nauk zajmujących się zjawiskiem administracji publicznej (nauk o administracji). Na takim właśnie podejściu do programów studiów administracyjnych oparte są kryteria akredytacyjne Europejskiego Stowarzyszenia Programów Administracji Publicznej (EAPAA).

Taka koncepcja studiów administracyjnych pozwala na unowocześnienie programów o różnym profilu przy zachowaniu ich wspólnej specyfiki. Oczywiście, oficjalne uznanie tej specyfiki poprzez zmianę pozycji nauk o administracji w formalnie obowiązującej klasyfikacji z obszarów wiedzy, dziedzin nauki i dyscyplin naukowych bardzo by ułatwiło ten proces. Chodzi tu o Rozporządzenie w sprawie obszarów wiedzy, dziedzin nauki i sztuki oraz dyscyplin naukowych i artystycznych, którego ostatnia wersja pochodzi z 8 sierpnia 2011 r. (Dz.U. 2011, nr 14 poz. 149). Rozporządzenie to, kilkakrotnie zmieniane, nadal sankcjonuje Uchwałę Centralnej Komisji do spraw Stopni Naukowych i Tytułów z 24 października 2005 r. w sprawie określenia dziedzin nauki i dziedzin sztuki oraz dyscyplin naukowych i dydaktycznych. Zgodnie z tą uchwałą dyscyplina pod nazwą „nauki administracyjne” jest zakwalifikowana razem z prawem i prawem kanonicznym¹⁴ do dziedziny nauk prawnych w ramach obszaru nauk społecznych. Wydaje się oczywiste, że tak długo, jak nauki administracyjne będą wciśnięte w ciasny gorset dziedziny nauk prawnych, tak długo ich wielodyscyplinarny charakter nie będzie uznany. Będzie to hamować rozwój tej dyscypliny i nie pozwoli na uzyskanie przez nią statusu autonomicznej dziedziny nauk społecznych, równorzędnej i równej, a nie podporządkowanej naukom prawnym.

¹³ Profil prawno-administracyjny w rozumieniu autora nie powinien oznaczać w tym przypadku nauczania wybranych przedmiotów w ten sam sposób, tylko w nieco okrojonym zakresie w stosunku do studiów prawniczych. Powinien to być program dostosowany do specyficznego celu tych studiów, zgodnie z którym akcent powinien być położony na te elementy prawa, które są stosowane przez administrację jako jeden z instrumentów jej działania, zarówno w celu ochrony praw obywatelskich i interesu publicznego, jak i sprawnego wdrażania polityk publicznych.

¹⁴ Dziwi tu określenie w ramach nauk prawnych dyscypliny „prawo” w liczbie pojedynczej i „nauki administracyjne” w liczbie mnogiej. Nie wydaje się to zbyt logiczne, ale może świadczyć o tym, że jednak nauki administracyjne wykraczają poza dziedzinę nauk prawnych.

3.2. Wpływ instytucjonalnego usytuowania studiów administracyjnych na rozwój nauki administracji

Aktualny model studiów na kierunku administracja oraz ich organiczny związek ze studiami prawniczymi i ich zapleczem naukowym i badawczym stanowi także jedną z głównych przyczyn słabości i hamulec rozwoju nauki administracji (czy jak to ostatnio oficjalnie się u nas nazywa, „nauk o administracji”) w Polsce. Studia doktoranckie w tej specjalności prowadzi aktualnie jedynie pięć wyższych uczelni¹⁵. Seminarium doktoranckie w tej dziedzinie prowadzą także katedry lub zakłady prawa i administracji. Jednakże przypadki, kiedy prowadzą je specjaliści z nauki administracji, którzy nie są prawnikami i nie habilitowali się w dziedzinie prawa, są nadzwyczaj rzadkie. Nic więc dziwnego, że w tej sytuacji autonomiczny rozwój tej dyscypliny i uznanie jej charakteru interdyscyplinarnego jest niesłychanie trudny. Mamy tu do czynienia z negatywnym sprzężeniem zwrotnym. Z jednej strony modernizacja programów nauczania na kierunku administracja i nadanie im takiego charakteru jest bardzo trudne przy ich obecnym zapleczu naukowym złożonym w zdecydowanej większości z prawników. Z drugiej strony brak standardów programowych opartych na podejściu interdyscyplinarnym do nauczania na tym kierunku nie wymusza, a nawet nie wspiera rozwoju badań naukowych i co za tym idzie - rozwoju kadry naukowej specjalizującej się w innych niż prawo administracyjne dziedzinach nauk o administracji, takich jak: nauka administracji, zarządzanie publiczne, ekonomia sektora publicznego, finanse publiczne i polityki publiczne.

Podstawowym zadaniem SEAP powinno być więc działanie zmierzające do przekonania do interdyscyplinarnej koncepcji studiów administracyjnych najpierw własnego środowiska, także zdominowanego w dużym stopniu przez prawniczy punkt widzenia, a następnie ministerstwo, Radę Główną Szkolnictwa Wyższego i Państwową Komisję Akredytacyjną. Rezultatem tego działania powinno być uznanie autonomicznej pozycji nauk administracji w obszarze nauk społecznych jako osobnej dziedziny, w ramach której można by umieścić obok nauki administracji (tym razem w liczbie pojedynczej) zarządzanie publiczne i polityki publiczne. Jednakże niezależnie od tego, czy to się uda, czy nie, ze względu na skuteczny opór wpływowego środowiska tradycyjnych wydziałów prawa i administracji, należy wykorzystać fakt, że nowo uchwalone KRR dopuszczają możliwość prowadzenia kierunków studiów, które nie mieszczą się w istniejącej obecnie klasyfikacji obszarów, dziedzin i dyscyplin naukowych, i promować two-

¹⁵ Są to uniwersytety im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Łódzki, Szczeciński i Warszawski oraz Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego.

zenie nowoczesnych, wielodyscyplinarnych programów studiów administracyjnych. W tym celu, opierając się na nowym otwarciu w kierunku bardziej elastycznego podejścia do programów kształcenia, SEAP powinien stworzyć własny, środowiskowy system akredytacji programów studiów administracyjnych oparty na prezentowanych wyżej międzynarodowych standardach w tej dziedzinie.

3.3. Założenia do projektu środowiskowej akredytacji studiów administracyjnych

Założenia te opierają się w dużej mierze na projekcie standardów dla studiów na kierunku administracja opracowanych przez wyżej wspomniany zespół ekspertów utworzony w tym celu przy Ministrze Nauki i Szkolnictwa Wyższego w roku 2008. Projekt ten jest oparty na koncepcji studiów wielodyscyplinarnych, obejmującej wszystkie podstawowe dyscypliny nauki, które badają zjawiska związane z organizacją i funkcjonowaniem administracji publicznej. Koncepcja ta zakłada wspólne podstawy teoretyczne dla różnych programów studiów w tej dziedzinie, określające ich specyfikę i stanowiące podstawy autonomii tego kierunku. Dlatego też te podstawowe założenia teoretyczne powinny być wspólne i obowiązkowe dla wszystkich programów oraz traktowane równoważnie.

Zakłada się przy tym możliwość dostosowania programów kształcenia na tym kierunku do specyfiki uczelni, która go prowadzi, oraz konieczność ich dostosowania do potrzeb rynku pracy mogącego zatrudnić jego absolwentów. Oznacza to, że każdy program studiów na tym kierunku ma mieć jasno i konkretnie określoną misję oraz wynikający z niej profil naukowy i profesjonalny programu i jego absolwentów. Misja ta powinna określać ogólną specyfikę programu, wynikającą z rodzaju administracji, na której się koncentruje, dziedziny jej działania bądź profilu kompetencyjnego absolwentów lub kombinacji tych elementów. Uwzględniając podstawowe elementy wspólnych założeń teoretycznych wynikających z ich charakteru interdyscyplinarnego, poszczególne programy mogą posiadać profil uprzywilejowany jedną z tych dyscyplin, ze względu na specyfikę swojej misji, oraz zawierać elementy związanej z tym szczególnej specjalizacji.

Przy takiej koncepcji programów studiów administracyjnych wydziały prawa i administracji mogą budować programy o specyfice prawnoadministracyjnej, a inne uczelnie czy wydziały programy odpowiadające bardziej ich ogólnemu profilowi, bliższemu ich obecnym ram instytucjonalnym i profilowi zaplecza naukowego i dydaktycznego, którymi dysponują. Mamy bowiem obecnie w Polsce około 140 programów studiów na kierunku administracja, w tym około 30 na poziomie magisterskim prowa-

dzonych przez uczelnie o bardzo różnym profilu, jedynie niewielka część tych programów jest prowadzona przez 16 uniwersyteckich wydziałów prawa i administracji. Do tego należy dodać inne wyspecjalizowane kierunki i programy studiów, które potencjalnie mogłyby być zakwalifikowane do szeroko pojętych studiów administracyjnych.

3.4. Logika podziału treści kształcenia między programami studiów licencjackich i magisterskich

Jak już wyżej sygnalizowaliśmy, ani wyżej wymienione dokumenty EAPAA i OCDE, ani obecnie obowiązujące u nas KRK nie dają wyraźnych wskazówek, jak i na podstawie jakich kryteriów należy dzielić treści i formy kształcenia pomiędzy programami studiów licencjackich i magisterskich. Sformułowanie ogólnych zasad podziału treści kształcenia pomiędzy te dwa poziomy wydaje się konieczne. Powinny się one opierać na trzech podstawowych kryteriach:

- 1) powinny one wynikać z profilu zawodowego absolwentów danego kierunku i poziomu studiów, z logiki stopniowego rozwoju nabywanych w toku studiów kwalifikacji zawodowych oraz wymaganych zdolności do krytycznego przyswajania wiedzy teoretycznej w danej dziedzinie nauki i do jej kreatywnego zastosowania w praktyce zawodowej i/lub działalności naukowo-badawczej;
- 2) studia licencjackie powinny dać podstawy wiedzy potrzebne do poznania i rozumienia zjawisk stanowiących przedmiot kształcenia oraz umiejętności jej stosowania w praktyce odpowiadającej profilowi zawodowemu absolwentów kierunku i poziomowi odpowiedzialności funkcji, do jakich studia na tym poziomie przygotowują, tj. funkcji wykonawczych, kontrolnych i kierowniczych niższego szczebla;
- 3) studia magisterskie powinny uzupełniać i pogłębiać wiedzę teoretyczną w danej dziedzinie, wykształcić umiejętność krytycznej analizy poznawanych zjawisk i kreatywnego myślenia oraz umiejętności potrzebne do kontynuowania kariery naukowej i/lub do sprawnego wykonywania zawodowych funkcji koncepcyjnych wyższego szczebla (kierowniczych, eksperckich, nadzorczych i kontrolnych).

Najtrudniejszym problemem do rozwiązania jest tu dopuszczona, zgodnie z zasadami bolońskimi, możliwość podejmowania studiów magisterskich w danej dyscyplinie przez absolwentów studiów licencjackich z jakiejś innej dziedziny. Żadne dotychczasowe przepisy nie regulują tej

kwestii, a dotychczasowe polskie doświadczenia dotyczące tej praktyki są dosyć skromne. Z obserwacji praktyki w innych krajach można zauważyć, że najczęściej występuje sytuacja, kiedy studia magisterskie na danym kierunku nie stanowią kolejnego etapu studiów licencjackich na tym samym kierunku, a jeżeli już - to po kilkuletniej przerwie i zdobyciu pewnego doświadczenia zawodowego (tzw. Executive Master Program). Najtrudniej jest skonstruować logicznie program studiów magisterskich, w których mogliby uczestniczyć razem licencjaci tego samego kierunku z absolwentami studiów licencjackich innych kierunków, szczególnie kiedy nie są to kierunki pokrewne. Teoretycznie istnieje też możliwość, że absolwent studiów magisterskich zechce dodatkowo uzyskać licencjat innego kierunku, co oczywiście nie stanowi większego problemu.

W Polsce mamy raczej do czynienia, i to na coraz szerszą skalę, ze studiowaniem równoległe na więcej niż jednym kierunku studiów. W przypadku najbardziej uzdolnionych i pracowitych osób może to być racjonalne. Jednak w większości przypadków świadczy to raczej o niskich wymaganiach stawianych studentom na co najmniej jednym z tych kierunków. Oczywiście równoległe studiowanie na dwóch pokrewnych kierunkach studiów (należących do tego samego obszaru wiedzy i dziedziny nauki) jest łatwiejsze, gdyż występuje w tym przypadku więcej wspólnych treści programowych. Jednak w każdym przypadku wymagałoby to innego podejścia do organizacji toku i programów studiów, w szczególności istotnej redukcji liczby godzin zajęć zbiorowego kontaktu i wykładów połączonej ze zwiększeniem wymagań indywidualnego nakładu pracy studentów, liczby godzin zajęć interaktywnych i indywidualnych (bezpośrednich i/lub internetowych) kontaktów studentów z kadrą naukową.

4. Jak zapewnić synergię pozytywną modernizacji studiów administracyjnych i rozwoju nauk o administracji?

Zarówno rozwój badań naukowych w dziedzinie nauk o administracji, jak i modernizacja programów studiów administracyjnych wymagają ściślejszej współpracy i integracji środowiska specjalistów różnych dyscyplin naukowych wchodzących w zakres tej dziedziny nauk. Wydaje się, że można by rozwinąć w tym celu działania w kilku kierunkach:

- 1) starania o oficjalne uznanie przez Radę Główną Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Polską Komisję Akredytacyjną i MNiSW nauk o administracji jako autonomicznej dziedziny nauk w ramach obszaru nauk społecznych obejmującej dyscypliny:

- naukę administracji (opartą na koncepcji regulacyjnej funkcji administracyjnej), polityki publicznej i zarządzanie publiczne;
- 2) utworzenie pod patronatem SEAP i we współpracy z EAPAA środowiskowego i autonomicznego systemu akredytacji wszelkiego rodzaju programów studiów administracyjnych (licencjackich, magisterskich, podyplomowych i doktorskich) dostosowanego do specyficznych warunków i potrzeb polskiej administracji publicznej oraz do powszechnie uznanych standardów kształcenia na tym kierunku, zarówno w skali europejskiej, jak i w szerszym międzynarodowym zakresie (EAPAA, OCDE, ONZ-UNDESA-IASIA);
 - 3) promocja koncepcji i roli interdyscyplinarnych studiów i badań naukowych w dziedzinie nauk o administracji w środowiskach i instytucjach opiniotwórczych oraz w środowisku potencjalnych pracodawców w administracji publicznej (centralnej, samorządowej, parlamentarnej) i jej interesariuszy instytucjonalnych;
 - 4) promocja i organizowanie interdyscyplinarnych programów badań, zarówno teoretycznych, jak i aplikacyjnych w dziedzinie nauk o administracji, w których realizacji powinni uczestniczyć także w miarę swoich możliwości studenci przygotowujący prace licencjackie, magisterskie i doktorskie w różnych dyscyplinach należących do tej dziedziny nauk;
 - 5) ściślejsza i bardziej dynamiczna współpraca międzynarodowa środowiska nauk o administracji, w ramach międzynarodowych instytucji specjalizujących się w tej dziedzinie (NISPACEE, EGPA, IIAS), z zagranicznymi ośrodkami naukowymi, a także bardziej aktywny udział w instytucjach oferujących usługi doradcze (krajowych i zagranicznych). SEAP mógłby inicjować i współorganizować szkolenia konsultantów - ekspertów w dziedzinie reform i modernizacji administracji publicznej;
 - 6) utworzenie ogólnopolskiego środowiskowego czasopisma naukowego dla teoretyków i praktyków administracji publicznej, promującego koncepcję i rozwój interdyscyplinarnego podejścia nauk o administracji i integrującego środowiska poszczególnych dyscyplin naukowych należących do dziedziny nauk o administracji, promocję interdyscyplinarnych badań naukowych oraz współpracę międzynarodową w tej dziedzinie;
 - 7) ustanowienie dorocznej nagrody środowiskowej im. Jerzego Stefana Langroda za wybitne osiągnięcia w dziedzinie nauk

o administracji w trzech kategoriach: najlepsze prace licencjackie, magisterskie i doktorskie, najlepszy projekt badań aplikacyjnych, oraz za wybitne zasługi dla rozwoju nauk o administracji i ich interdyscyplinarnego charakteru. W jury tej nagrody zasiadaliby wybitni przedstawiciele dyscyplin naukowych wchodzących w zakres dziedziny nauk administracji, a także praktycy o dużym doświadczeniu reform administracji.

Szczególnie istotne dla rozwoju i modernizacji studiów administracyjnych wydaje się utworzenie środowiskowej akredytacji programów tych studiów, ponieważ w swoich kryteriach oceny mogłyby być brane pod uwagę i promowane także pozostałe wyżej wymienione kierunki i cele działań. Akredytacja przez SEAP szerokiej gamy programów studiów administracyjnych mogłaby się łączyć z promocją najlepszych programów studiów i/lub wyróżniających się działań w sferze wszystkich pozostałych wyżej wymienionych kierunków.

**ADMINISTRATIVE STUDIES IN POLAND
IN THE LIGHT OF INTERNATIONAL STANDARDS
AND PRESENT CHALLENGES OF POLISH ADMINISTRATION**

Key words:

public administration, public management, educational standards (international and national), administrative studies, economic crisis, crisis of public finance, National Qualification Framework, educational curricula and methods, training programs contents

Summary

The essay aims to present a critical analysis of Polish higher education on public administration view from the perspective of international and European standards in this field. After the presentation of these standards, it describes the longstanding attempts of Polish Association of Public Administration Education (SEAP) to promote a necessary modernization of existing official compulsory standards determining programs contents, teaching methods and educational process of their implementation, required by the Ministry of Science and Higher Education and controlled the National Accreditation Commission. The following development contains the analyses of possible consequences for existing public administration programs and teaching methods, presently being implemented by the Ministry the new National Framework of Qualifications for higher education. In its conclusions, the author propose the new actions to undertake by the SEAP to promote the necessary modernization of public administration studies in view to train highly qualified specialists able to effectively defy the challenges and manage difficulties and threats of economic and financial crises.

Bibliografia

- Berg van den F. (2006), *Does it makes sense to train public administration students in management skills needed by civil servants?*, [w:] *Urzędnik a menedżer publiczny. Profil absolwenta studiów administracji a potrzeby polskiej służby publicznej*, red. W. Mikułowski, Białystok, s. 43-45.
- Buchner-Jeziorska A. (2001), *W pułapce rynku: rynek usług edukacyjnych a jakość kształcenia w szkołach wyższych w Polsce lat 90*. Referat przedstawiony na konferencji SEAP, Łódź 5-6.04 2001.
- Chmielecka E. (red.) (2010), *Autonomia programowa uczelni. Ramy kwalifikacji dla szkolnictwa wyższego*, Warszawa.
- Connaughton B., Verheijen T. (2000), *Developing Public Administration education in Central and Eastern Europe: the significance of the European dimension in academic programmes?*, [w:] *Building higher education programmes in Public Administration in CEE countries*, Bratislava, s. 328-345.
- Crozier M. (1987), *Etat modeste - Etat moderne*, Paris, s. 316.
- Herrington J.B. (2006), *New Vision of Public Administration within the context of the Polish Civil Service and curriculum standardization*, [w:] *Urzędnik a menedżer publiczny. Profil absolwenta studiów administracji a potrzeby polskiej służby publicznej*, red. W. Mikułowski, Białystok, s. 158-162.
- Jaxa-Dębicka A. (2008), *Sprawne państwo*, Warszawa.
- Kieżun W. (2005), *Idea i pragmatyka studiów administracyjnych w demokracji epoki elektronicznej*, [w:] „Współczesne Zarządzanie” nr 3.
- Kieżun W. (2007), *Effective studying of Management Science, paper prepared for the conference „Present situation and future of Polish Management Science”*, Cracow 25-27 April 2007.
- Krogt van der T. (2004), *Europejska akredytacja programów akademickich MPA: jej wady i zalety*, [w:] *Profesjonalizm w administracji publicznej*, red. A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka, Białystok, s. 393-400.
- Mikułowski W. (2001), *Projekt minimów programowych studiów na kierunku administracja (studia licencjackie i magisterskie)*, Białystok, s. 40.
- Mikułowski W. (2004), *Proponowane standardy treści programowych studiów licencjackich i magisterskich na kierunku administracja*, [w:] *Profesjonalizm w administracji publicznej*, red. A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka, Białystok, Aneks I, s. 407-439.
- Mikułowski W. (2004), *Quality assurance of public administration programmes in Poland*, [w:] *Quality of East and West European public services*, red. E. Löffler, M. Vintar, Bratislava, s. 143-157.
- Mikułowski W. (2005), *O potrzebie wspólnych ogólnych zasad i standardów cywilnej służby publicznej w Polsce*, [w:] B. Kudrycka, P.J. Suwaj, *Standardy administracji publicznej w Unii Europejskiej*, Białystok, s. 89-116.

- Mikułowski W. (2006), *Administratywista – profesjonalny urzędnik i menadżer sektora publicznego (o potrzebie nowego modelu kształcenia i zatrudniania specjalistów w dziedzinie administracji i zarządzania publicznego)*, [w:] *Urzędnik a menedżer publiczny. Profil absolwenta studiów administracji a potrzeby polskiej służby publicznej*, red. W. Mikułowski, Białystok, s. 9–21.
- Mikułowski W. (2007), *Challenges and Paradoxes in Strategic Management of Human Resources and Social Capital in Polish Administration*, [w:] *Management in Poland after accession to the EU. Selected aspects*, red. A. Nowak, B. Glinka, P. Hensel, Warsaw, 45–70.
- Mikułowski W. (2008), *Between tradition and modernity: Teaching standards of public administration programs in Poland*. Paper presented during EGPA Conference in Rotterdam, 3–5 September 2008.
- Mikułowski W. (2008), *Standardy kształcenia i minima programowe dla kierunku administracja (Analiza sytuacji obecnej i propozycje zmian)*, „Administracja Publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe” nr 2 (12), s. 7–28.
- Mikułowski W., Plaza K. (2000), *Wstępny projekt standardów programu nauczania na kierunku administracja (maszynopis powielony)*, Białystok.
- Nemec J. (2004), *Procedura akredytacji Europejskiego Stowarzyszenia Akredytacji Administracji Publicznej (EAPAA)*, [w:] *Profesjonalizm w administracji publicznej*, red. A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka, Białystok, s. 401–405.
- Nemec J. (2006), *Traditional versus quality based accreditation*, [w:] *Urzędnik a menedżer publiczny. Profil absolwenta studiów administracji a potrzeby polskiej służby publicznej*, red. W. Mikułowski, Białystok, s. 46–65.
- Prandota-Prandecka E., Cybulska R. (2006), *Profesjonalny urzędnik jako „produkt” studiów administracyjnych*, [w:] *Urzędnik a menedżer publiczny. Profil absolwenta studiów administracji a potrzeby polskiej służby publicznej*, red. W. Mikułowski, Białystok, s. 60–67.
- Prawelska-Skrzypek G. (2004), *Jakość administracji a edukacja i szkolenia administracji publicznej w perspektywie integracji europejskiej. Słowo wstępne*, [w:] *Profesjonalizm w administracji publicznej*, red. A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka, Białystok, s. 333–338.
- Prawelska-Skrzypek G. (2005), *Przemiany w kształceniu administracji publicznej w Polsce na tle tendencji zagranicznych*, „Współczesne Zarządzanie. Kwartalnik środowisk naukowych i liderów biznesu” nr 3, s. 49–60.
- Prawelska-Skrzypek G. (2006), *Pożądanane a dostępne na polskim rynku edukacyjnym kwalifikacje pracowników sektora publicznego*, [w:] *Urzędnik a menedżer publiczny. Profil absolwenta studiów administracji a potrzeby polskiej służby publicznej*, red. W. Mikułowski, Białystok, s. 22–36.
- Rosenbaum A. (2004), *Dążenie do doskonałości w kształceniu w dziedzinie administracji publicznej – kilka refleksji na temat amerykańskich doświadczeń i spostrzeżeń adekwatnych do sytuacji w Polsce*, [w:] *Profesjonalizm w administra-*

- cji publicznej*, red. A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka, Białystok, s. 388-392.
- Równy K. (2008), *Konieczność poprawy jakości szkolnictwa wyższego prywatnego w Polsce*, „Nauka” nr 4, s. 101-120.
- Stelmasiuk J., Stefaniuk M. (2006), *Prawne kryteria zatrudnienia w administracji publicznej w Polsce a program nauczania na studiach administracyjnych*, [w:] *Urzędnik a menedżer publiczny. Profil absolwenta studiów administracji a potrzeby polskiej służby publicznej*, red. W. Mikułowski, Białystok, s. 86-97.
- Taras W. (2006), *Krytyka studiów administracyjnych*, [w:] *Biurokracja*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów, s. 693.
- Verheijen T., Nemeč J. (eds.) (2000), *Building higher education programmes in Public Administration in CEE countries*, Bratislava.

Jan Caban*

Racjonalne przesłanki korygowania kształcenia administracji państwa środką Europy w otoczeniu pokryzysowym

*Kryzys w Polsce rozpoczął się
za czasów wojen kozackich
i ma prawo potrwać jeszcze trochę.*

Norman Davies¹

SŁOWA KLUCZOWE:

globalny kryzys ekonomiczno-finansowy, trzypiętrowość ojczyzn, europejskie korzenie polskiej administracji publicznej, metodologia badań, polityka administracyjna, rola prawników i administratywistów, harmonizacja porządków prawnych, zadania polityki administracyjnej, standardy prawa urzędniczego

STRESZCZENIE

W przedstawionym opracowaniu autor wskazał na wstępie, że kryzysy w Polsce są powtarzającą się normalnością, dlatego należy skoncentrować się na rozumowym korygowaniu kształcenia administracji publicznej Europy (w tym i polskiej). Zwrócono uwagę na fakt, jak ważna jest dyscyplina naukowa zwana polityką administracyjną. Przyjmując za dowód wprost, że *nihil novi sub sole*, posłużono się dla oceny obecnych problemów kształcenia kadr administracji publicznej materiałem historycznym – wykładem prof. dr. Wacława Komarnickiego na inauguracji (Polskiego) Studium Prawno-Administracyjnego na Uniwersytecie St. Andrews 23.03.1942 r. Problemy w omawianej sferze były, są i będą tak długo, jak funkcjonować będzie administracja.

* Dr Jan Caban – Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi.

¹ Norman Davies, *Boże igrzysko* (cytat z pamięci – J.C.).

Autor wskazał niewyczerpująco na kilkanaście istotnych, jego zdaniem, zagadnień badawczych, których realizacja mogłaby się przyczynić do korygowania i ulepszenia kształcenia aparatu urzędniczego administracji różnego typu i rodzaju. W końcowym fragmencie opracowania przypomniano o ważnym historycznym standardzie polskiego prawa urzędniczego, aktualnym co do literatury i ducha prawa art. 22 pragmatyki urzędniczej z 1922 r.

Wstęp

Stosowny jest w tym miejscu również cytat z historycznej wypowiedzi profesora Uniwersytetu Jagiellońskiego Romana Dybowskiego, który jeszcze w latach trzydziestych ubiegłego wieku stwierdzał: *Nadzieję wolno nam pokładać w powolnym wzroście poczucia wspólnoty europejskiej przeciw niebezpieczeństwu hegemonii obcej nad Europą (...), w daleko wyższym jeszcze stopniu czerpać możemy ufność z tej wewnętrznej siły duchowej, którą naród polski i w świetnych, i w nieszczęsnych latach umiał przejawiać, i przez którą wciąż na nowo w ciągu wieków na różny sposób wykazywał niezbędną Polskę jako składnika systemu cywilizacyjnego Europy* (Dybowski 1931, s. 11)².

Z wypowiedzi obydwu uczonych – Polaka oraz Walijczyka, przedstawionych w odstępnie czterdziestu lat ubiegłego wieku – wynika, że kryzysy w Polsce są powtarzającą się normalnością i z nie takich tarapatów oraz niedoli my, Polacy, umieliśmy się (chyba dzięki opatrności?) wykaraskać.

Kryzys systemu finansowania działalności gospodarczej zafundowały w skali globalnej inne nacje: Australijczycy oraz Amerykanie – reszta to już pochodna zdarzeń i faktów.

Obywatele polscy po odzyskaniu przez ich państwo pełni suwerenności na przełomie XX i XXI w. dbają skromniej o swoje dobra, wartości i interesy, ponosząc przy tym relatywnie mniejsze straty ekonomiczno-finansowe. Oczywiście jest to pochodną przynależności Polski do Unii Europejskiej.

Dysponujemy wypracowanymi historycznie wartościami europejskiego kręgu kulturowego (tzw. Zachodu), do którego i my, Polacy, w przeważającej części należymy. Wśród wielu innych wartości w Europie traktujemy z należytyym szacunkiem:

- ♦ człowieka jako najwyższe dobro i najważniejszy cel polityki;
- ♦ stosunek do świata oparty na doświadczeniu, a nie ideologii;
- ♦ pluralizm polityczny, ekonomiczny, narodowy, religijny etc.³

² Dr Roman Dybowski, prof. Uniwersytetu Jagiellońskiego.

³ Fragment wystąpienia autora w Collegium Novum Uniwersytetu Jagiellońskiego na Międzynarodowej Konferencji Naukowej zatytułowanej: „Społeczeństwo informacyjne – wiedza,

Gdy w ujęciu heglowskim, redukując, mówimy, że sensem życia człowieka jest żyć dla społeczeństwa, że istniejemy dla społeczeństwa, to nie oddajemy rzeczywistości. Pełna rzeczywistość to jednostka - człowiek jest zawsze celem, a społeczeństwo czymś wtórnym względem niego, ponieważ tworzą je ludzie. Nawet Kościół w pierwszej kolejności to społeczność wiernych - zbiór ludzi go tworzących, a dopiero później możemy mówić o strukturze i „aparacie urzędniczym” Kościoła.

Zadając sobie pytanie, co jest bardziej realne: społeczeństwo czy człowiek? - opowiedzieć się musimy za człowiekiem, ponieważ człowiek jest rzeczą, a społeczeństwo nie jest rzeczą. Społeczeństwo jest zespołem rzeczy (ludzi) powiązanych relacjami realnymi (por. pojęcie „stosunki społeczne”).

Społeczeństwo jawi się zatem jako coś więcej niż zwykła suma ludzi - może ono mieć poprzez procesy formalizacji, legislacji w państwie, uchwałodawczości poprzez samorząd własne prawo.

Celem polityki w demokratycznym państwie jest dobro jednostki, ale jednostka - człowiek - istnieje i działa tylko w ramach społeczeństwa (Bocheński 1955, s. 232).

Kreatorzy globalnego kryzysu ekonomiczno-finansowego nie uwzględniali w swoich destrukcyjnych działaniach dóbr, wartości oraz interesów pojedynczych ludzi, społeczności, państw, wspólnot ponadnarodowych. Obce im było pojęcie „ojczyzna”. Ważny był dla nich interes prywatny związany z grabieniem i poszkodowaniem wszystkich innych.

Zgodnie z polską teorią ojczyzna jest przedmiotem ontologicznie złożonym, choć etycznie prostym. Nie jest więc ojczyzną ani sam kraj (etymologia zdaje się to sugerować), ani sama grupa ludzka (np. grupa Polaków współczesnych), ani tym bardziej samo państwo polskie, ani inne podobne przedmioty, ale to wszystko razem. Ojczyzna to zatem rzeczywiście coś podobnego do ojca czy matki i nie myli się tradycja wielu ludów, gdy ją „matką” (motherland) nazywa (Bocheński, wydanie drugie po okresie sowieckiej okupacji, s. 10).

Spory doktrynalne co do statusu formalnoprawnego Unii Europejskiej obejmującej obecnie swoim zasięgiem organizacyjnym 27 państw europejskich - czy jest organizacją międzynarodową, względnie luźnym związkiem państw, strukturą quasi-państwową - rozstrzygnąć trzeba z racjonalną wizją perspektywiczną, dostrzegając w niej jedno wspólne państwo europejskie.

I co ważniejsze, już dzisiaj dostrzec można w strukturach Unii Europejskiej trzypiętrowość ojczyzn:

- ♦ ojcowizna (*vaterland*) - mała ojczyzna,
- ♦ kraina narodzin (*motherland*) - państwo,
- ♦ struktura ponadpaństwowa - Europa ojczyzn.

Dopełniająco w największym uproszczeniu da się wymieniść też nową konstrukcję formalnoprawną administracji publicznej w Polsce oraz struktur europejskich:

- ♦ administracja samorządowa: gmina, powiat, województwo (samorządowe);
- ♦ administracja rządowa w województwie;
- ♦ administracja rządowa (centrum rządu);
- ♦ administracja ponadpaństwowa (struktur Europy - Bruksela i in.).

Jawi się zatem nowy kształt administracji publicznej, m.in. w Polsce, obejmujący sieć powiązań przekształcających ją w administrację europejską, i to w logicznym ciągu działań aparatu urzędniczego (kadr administracji europejskiej) na poszczególnych szczeblach struktury organizacyjnej z uwzględnieniem obowiązywania zasady pomocniczości (subsydiarności) oraz zasady opiekuńczości wywiedzionej z koncepcji solidaryzmu społecznego.

Uwzględniając powyższe, zauważyć należy, że współczesna administracja samorządowa, rządowa oraz ponadpaństwowa (europejska) działa i funkcjonuje w szrankach prawa także ponadpaństwowego (europejskiego, powszechnego), wykorzystując stosunki - relacje władcze: „pan każe, sługa musi” (nadrzędność - podległość), mieszane (krzyżowania się w kształcie litery X) oraz ugodowości („*do ut des - dam, jeśli dasz*”) - relacja pozioma.

Warto zwrócić uwagę na fakt, że obecnie w Europie jednoczącej 27 państw, a więc 27 różnorodnych struktur administracji, zaczyna maleć rola i pozycja prawa międzynarodowego publicznego. Chodzi w tym przypadku o dostosowanie wewnętrznej organizacji służb publicznych (krajowych) do coraz częściej zawieranych porozumień międzynarodowych relacji Unia Europejska a państwo pozaeuropejskie. Potwierdza to rozpoczęty proces organizowania administracji europejskich służb dyplomatycznych⁴.

⁴ Fragment opracowania autora przesłanego na Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, zorganizowanego przez Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Kazimierz Dolny nad Wisłą, 19-22 września 2010 r. Temat referatu: *Współczesne uwarunkowania badań nad administracją publiczną w szrankach prawa krajowego oraz ponadpaństwowego*.

Antycypując zdarzenia, polska administracja publiczna będzie działać na podstawie i w opisie powszechnego europejskiego prawa kontynentalnego, wywodzącego swoje tradycje w zakresie norm i standardów rodem ze starożytnego Rzymu. Oczywiście w konstruowaniu nowoczesnej formuły administracji publicznej w Polsce XXI w. będą miały zastosowanie co światlejsze poglądy teoretyków i praktyków XXI w. w Polsce, czyli w Europie. Nieuniknioność omawianych zdarzeń w przyszłości jest wręcz oczywista, ponieważ ma zbyt silną podbudowę ekonomiczną, finansową, fiskalną, prawną, a co za tym idzie - organizacyjną.

Przedmiotem naszych rozważań, moim zdaniem, nie powinno być analizowanie aktualnego stanu polskiej administracji publicznej oraz instytucji kształcenia kadr administracji w dobie kryzysu, który nie zanika, a po wyborach w Polsce dopiero się spotęguje. Koń, jaki jest, każdy widzi. Niewydolność ekonomiczna, zapaść finansów publicznych i wynikające stąd konsekwencje społeczne zubażające przeciętnego obywatela - to są problemy do rozwiązywania na przyszłość. Dlatego optuję za podjęciem analiz racjonalnych przesłanek korygowania kształcenia administracji w otoczeniu pokryzysowym.

Z treści przedstawionych powyżej wynika, że zajmujemy się użyteczną nauką w sferze problematyki administracyjnej. Mamy zatem do czynienia z metodologią naukową. Jak to sformułował profesor Józef Maria Bocheński: *Metodologia nauk jest próbą stosowania logiki do tego, co robią naukowcy* (Bocheński, s. 73). W zabiegach tych musimy posługiwać się *ratio* - rozumem, wykorzystując racjonalne przesłanki analiz oraz syntez.

Racjonalizm w potocznym sensie to tyle, że świat nie jest chaosem, że przyjmujemy zdania ze względu na jakieś uzasadnienie (Bocheński, s. 72). A zatem przy wykorzystaniu racjonalnych przesłanek staramy się wniknąć w jakże użytecznieściowo potrzebną dziedzinę wiedzy o współczesnej polityce administracyjnej naszego państwa - Rzeczypospolitej Polskiej, oraz naszej struktury ponadpaństwowej - Unii Europejskiej. I to z dopełniającym warunkiem - w ujęciu systemowym! Polityka administracyjna, moim zdaniem, dotyczy i innych typów administracji. Jednakże w sposób szczególnie ukierunkowana jest na systemowe zagadnienia i problemy badawcze administracji publicznej.

Polityka administracyjna jest dyscypliną naukową w sferze nauk administracyjnych z wyraźnie wyodrębnionymi cechami pomocniczości wobec nauki prawa administracyjnego oraz nauki o administracji. Długoletnie dystansowanie się nauki o administracji i oddzielenie się od prawa administracyjnego w efekcie stało się przyczynkiem do uznania polityki administracyjnej za względnie samodzielna, choć pomocniczą i uzupełnia-

jącą naukę administracyjną. Sięgając historycznie jeszcze głębiej, to wszystkie te trzy dyscypliny naukowe mają swoje korzenie we wprowadzonym przez przedstawicieli nauki niemieckiej, a wywiedzionym śladem nauk przyrodniczych – „nadpojęciu”: *Verwaltungswissenschaft* („umiejętność administracyjna”, „wiedza o administracji”), obejmującym zarówno naukę prawa administracyjnego, jak i naukę administracji (Langrod 1948, s. 132).

Wyodrębnienie polityki administracyjnej jako programowe wskazania, jak kształtować administrację i jej działanie dla realizacji założonych z góry celów, ma w krajach Europy Zachodniej odległą i bogatą tradycję, ściśle związaną z pojawieniem się oraz umacnianiem doktryny liberalnego państwa konstytucyjnego.

Warto zatem zapoznać się ze znaczącym dorobkiem przedstawicieli tej względnie samodzielnej, a także użytecznej dyscypliny naukowej, wspomagającej poprawność działania administracji różnego typu i rodzajów (Jeżewski, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Boć, 2002, s. 292).

Problematyka administracyjna, dookreślona tematem badawczym, obejmuje trzy główne dyscypliny naukowe w następującej kolejności: politykę administracyjną, naukę o administracji, prawo administracyjne.

Jednakże jak wskazują dane historyczne, kolejność powstania dyscyplin naukowych związanych bezpośrednio z działalnością administracji była odwrotna. Najpierw powstało prawo policyjne, przekształcające się w prawo administracyjne, później kształtowała się nauka o administracji, a na końcu polityka administracyjna, która ma na przyszłość wiele zagadnień badawczo-rozwojowych do realizacji.

Ponieważ uprzednio w ciągu wielu dziesiątków lat kształcenie administratywistów odbywało się w głównej mierze na wydziałach prawnych, to pragnę przedstawić fragmenty historycznego opracowania, które powstało na terytorium Wielkiej Brytanii w 1942 r., a związane było z inauguracją (Polskiego) Studium Prawno-Administracyjnego na Uniwersytecie St. Andrews.

Pomimo że tekst historyczny zawęziłem z dziesięciu do dwóch stron, to moim zdaniem cechuje go znacząca wartość poznawcza w zakresie wymogów i problemów kształcenia na wydziałach prawnych – tam gdzie wiedzę uzyskiwali zarówno prawnicy, jak i administratywiści – łącznie. Dlatego gdy w tekście mówi się o prawnikach, to należy rozumieć rozszerzająco „oraz administratywiści”, bowiem, o ile pamiętam, to samodzielne studia magisterskie na kierunku administracja powstały w Polsce dopiero około 1967 r.

„W Polsce porozbiorowej stosunki były dalekie od stabilizacji. Trzeba było odrobić półtorawiekowe zapóźnienia w rozwoju społecznym i gospodarczym, zawinione przez okupantów ziem polskich. Po odzyskaniu niepodległości reformy wprowadzane były szybko, nieraz raptownie. W tej przebudowie życia następowało często łamanie życia, a także istniejącego porządku prawnego. Moment celowości wysunął się na czoło, wziął górę nad momentem prawnym. Przy tym szybkim tempie przemian prawo było często uważane za zaporę, hamulec rozwoju. Stanowisku prawnemu, które się uważa za sztywne, formalistyczne lub biurokratyczne, przeciwstawiło się stanowisko życiowe, nieliczące się względami prawnymi, proceduralnymi, zakazami, zawartymi w obowiązujących normach.

Do tych momentów natury psychologicznej oraz względów reformistycznych po roku 1926 dołączyły się czynniki czysto polityczne. Zaczęło się przystosowanie porządku państwowego do nowego régime'u nie w drodze zmiany formalnie obowiązującego prawa, lecz w drodze naginania go przez sztuczną interpretację. Działała u nas, obca naszemu narodowi, doktryna wszechpotęgi państwa, a raczej grupy rządzącej, bo państwo to zespół, zróżniczkowany na rządzących i rządzonych, jak słusznie mówi prof. Duguit. Ta niekonstytucyjna praktyka interesuje nas tutaj nie z jakichkolwiek względów politycznych, nie wdajemy się w intencje polityczne grupy rządzącej, nie podchodzimy do niej z politycznego stanowiska, lecz jedynie z punktu widzenia powagi prawa. Ta praktyka mogła dawać grupie rządzącej doraźne i pokaźne zyski polityczne, ale działało się to kosztem osłabienia poczucia prawnego i u władz, i u społeczeństwa, a przecież w Polsce to poczucie trzeba było wzmacniać i pieczołowicie pielęgnować!

Dzięki tej retrospektywnej analizie stwierdziliśmy, z czym przychodzimy do pracy w przyszłej Polsce. Poznaliśmy nasze plusy i minusy, potrzeby, trudności i niebezpieczeństwa. Z tego zbudować musimy nasz pogląd i naszą wolę do wykonania w wyzwolonej Polsce obowiązków prawnika wobec państwa i narodu.

Naszym plusem będzie to, że choć szeregi prawnicze zostały silnie przetrzebione przez wojnę i okupację, to jednak nasz stan posiadania okazuje się lepszy niż w 1918 r. Rozporządzamy generacjami wykształconymi w okresie poprzednim na polskich uniwersytetach. Wśród nich znajdują się także i rolę swoją spełnią słuchacze dzisiejszego odczytu – słuchacze naszego Studium Prawno-Administracyjnego. Do plusów trzeba zaliczyć to, że niesłychane przejścia i przeżycia ludności w czasie okupacji nauczyły wszystkich oceniać należycie państwowość polską, której siła niewątpliwie wzrosła. Wzrost uczucia patriotycznego mas jest niewątpliwym.

Wreszcie niebezpieczeństwa kryje w sobie sam moment likwidacji okupacji i stąd możliwość przejściowej anarchii, zanim nie zostaną zorganizowane władze polskie i nie opną sytuacji⁵.

Jaka będzie rola prawnika w tej epoce przejściowej? Oczywiście opanowanie sytuacji i uchronienie Polski od niepożądanych wstrząsów będzie musiało odbyć się w drodze współdziałania sił społecznych i polskich organów państwowych.

Zdolność do samorzutnej organizacji w chwilach niebezpieczeństwa jest właściwa naszemu narodowi. Nie wątpię, że i tym razem da on jej chlubny dowód.

Zadaniem organów państwowych polskich, które się w tym momencie na terytorium Polski znajdują, będzie te naturalne siły sprzymierzeńcze wykorzystać i zorganizować.

W tym niesłychanie ważnym dla przyszłości naszego narodu i państwa momencie przypadnie prawnikowi bardzo ważna rola. Niewątpliwie społeczeństwo polskie wykaże wysoki stopień dojrzałości i zdyscyplinowania, nie chcę wchodzić tutaj w rozważania pozaprawne, polityczne. Ze stanowiska prawnego chodzić będzie o zapewnienie ciągłości prawnej w tym przejściowym okresie.

Studia prawnicze młodzież obierała w Polsce bardzo chętnie i licznie. W roku akademickim 1937/1938 na ogólną liczbę 48 018 studiujących w wyższych szkołach państwowych i prywatnych, na wydziałach prawnych studiowało 13 222, tj. 27,5%. Kończyło studia prawne zaledwie 10-12% liczby zapisanych na pierwszy rok. Egzaminy przesiewały więc znacznie kandydatów do zawodów prawniczych, bo też obierali oni tę drogę ze względów często ubocznych, choć dla tych jednostek istotnych, jak konieczność godzenia studiów z pracą zarobkową, a nie prawdziwego powołania w tym kierunku.

Stąd wynika czynna rola prawników w życiu społecznym i politycznym. Prawnicy powinni mieć ambicję, by w tym życiu przodować, ale jedyną legitymacją tych ambicji może być tylko solidne przygotowanie do tej roli. Prawnik w wyzwolonej Polsce musi być czynnym obywatelem, musi więc wyrobić w sobie w szczególności wysokim stopniu cnoty obywatelskie: wiarę w swój naród i umiłowanie go, inicjatywę społeczną i zdyscyplino-

⁵ W świetle faktów historycznych, analizując czas miniony z uwzględnieniem kategorii prawdy w dniu dzisiejszym, należy mieć tutaj na uwadze okupację niemiecką (1939-1945), a także okupację radziecką, która przybrała do 1990 r. swoistą postać „ograniczonej suwerenności państwa polskiego”.

wanie społeczne, a przede wszystkim wysokie pojmowanie roli prawa w życiu narodu i państwa”⁶.

Pozostaje sprawą otwartą dla czytelników, które to fragmenty powyższego tekstu historycznego z 1942 r. mogą być aktualne dla modyfikacji jakościowej działania polskiej administracji publicznej oraz instytucji kształcenia kadr administracji państwa Europy Środkowej w otoczeniu pokryzysowym.

Nie podlega dyskusji, że potrzebne jest ustawiczne korygowanie kształcenia administracji publicznej i należy to wykonywać zgodnie z wymogami sztuki.

Administracją publiczną europejską są w Polsce również określone typy administracji bezpośrednio realizujące interesy państwa polskiego („administracja państwowa”), czyli:

- ◆ administracja prezydencka (Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej);
- ◆ administracja organów ochrony praw obywatela (Rzecznik Praw Obywatelskich);
- ◆ administracja organów kontroli państwowej (Najwyższa Izba Kontroli);
- ◆ administracja organów finansów publicznych (Narodowy Bank Polski, Rada Polityki Pieniężnej);
- ◆ administracja organów i służb zagranicznych (ambasadorowie, konsulowie);
- ◆ administracja Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz inne;
- ◆ administracja publiczna Kościoła katolickiego, a także innych wyznań;
- ◆ polska administracja publiczna w Iraku, jak również obecnie i w Afganistanie.

Poprawne działanie aparatu urzędniczego podanych w tekście opracowania rodzajów administracji wymaga w przyszłości doregulowania oraz harmonizacji trzech porządków prawnych, tak istotnych dla realizacji celów, funkcji i zadań każdej z nich, a mianowicie: porządku administracyjnego, porządku konstytucyjnego oraz porządku wspólnotowego (Caban 2004, s. 70-71).

⁶ Wybrane fragmenty z opracowania: „Rola prawnika w wyzwolonej Polsce”. Wykład wygłoszony przez prof. dr. Wacława Komarnickiego na uroczystej inauguracji Studium Prawno-Administracyjnego na Uniwersytecie St. Andrews 23 marca 1942 r. (maszynopis - oryginał, stron 10).

Kolejne pytanie otwarte to: kto i z jakim skutkiem dokonał oceny jakości kształcenia podanych powyżej typów administracji bezpośrednio realizujących interesy państw polskiego?

Prace analityczno-badawcze odnośnie do działania administracji publicznej powinny być prowadzone z uwzględnieniem racjonalnych przesłanek kształcenia administracji publicznej. Byłby to element wspomagający procesy i procedury wydobywania się z kryzysu ekonomiczno-finansowego.

Oprócz prawa administracyjnego, a także nauki o administracji należałoby posłużyć się dla dookreślenia zagadnień kluczowych analizami w zakresie polityki administracyjnej. Użyteczność tej najmłodszej z administracyjno-prawnych dyscyplin naukowych umożliwiłaby dokładniejszy wgląd w zakres przedmiotowy korygowania kształcenia administracji publicznej.

Wnioski końcowe

Uwspółcześniając zagadnienie celów, funkcji oraz zadań, będących przedmiotem zainteresowań badawczych przedstawicieli dzisiejszej polityki administracyjnej, wyróżnić można następujące problemy:

- ◆ wartościowanie działalności systemu organów administracji krajowej i ponadpaństwowej w Unii Europejskiej;
- ◆ wartościowanie sprawności wykonywania zadań przez aparat administracyjny wykonawczo-zarządzający;
- ◆ wartościowanie wykonywania pracy przez pomioty administrujące wszelkiego typu i rodzaju, uwzględniając przyznany im przez prawo sposób realizacji kompetencji w zakresie działań władczych;
- ◆ ocena społecznych skutków przebiegu realizacji i nieukończenia reform ustrojowych administracji;
- ◆ wyznaczanie dla poszczególnych segmentów struktur administracyjnych celów strategicznych, taktycznych i organizacyjnych administracji: publicznej, niepublicznej (pozarządowej) i prywatnej;
- ◆ okresowe aktualizowanie wyboru metod, środków i sposobów pobudzania aktywności profesjonalnej członków aparatu urzędniczego i zawodowego, spełniających funkcje administrowania;

- ♦ doskonalenie w ujęciu funkcjonalno-sprawnościowym procesów zaspokajania przez administrację publiczną aktualnych potrzeb społecznych: lokalnych, subregionalnych, krajowych oraz wspólnotowych (Unii Europejskiej).

Wymogiem chwili obecnej jest też sporządzenie zakresów badań postulowanych w ramach określonej administracji danego, a zmieniającego się okresowo - kadencyjnie - ministra (resort, branża), jak również skoordynowania użytecznych badań w ramach struktur ponadpaństwowych (wspólnotowych).

Prawo do rozkazywania i nakazywania posłuszeństwa wobec administracji ma także i dzisiaj zarówno organ administracji, jak i urzędnik, z tym że autorytet urzędowy wymienionych przedstawicieli władzy administracyjnej musi być stosownie skorelowany z cechami należnymi autorytetowi osobistemu, które zgodnie z wymogami prawa do dobrej administracji poszanują prawa oraz wolności obywatela - jednostki. Mają tutaj w pełni zastosowanie uregulowania historycznego polskiego standardu prawa urzędniczego - art. 22 pragmatyki urzędniczej z 1922 r. (Caban 2005, s. 51-57).

To jest bardzo ważne zagadnienie - należałoby o tym uczyć kadry administracji publicznej, europejskiej również.

RATIONALE REASONS FOR CORRECTING EDUCATION OF ADMINISTRATION IN CENTRAL EUROPEAN COUNTRY IN POST-CRISIS CONDITIONS

Key words:

global economic-financial crisis, standards clerical law, administrative policies

Summary

In the paper, at the beginning, the author stated that the crises in Poland are recurring standards, so we should do the rational correction of education in the field of public administration in Europe (including Poland). The author underlined the importance of a scientific discipline known as administrative policies. Assuming that nihil novi sub sole, the historical material (lecture by Prof. Dr. Wacł Komarnicki at the inauguration of (Polish) Legal and Administrative Studies at the University of St. Andrews, 03/23/1942) was presented as a tool to evaluate current issues of public administration staff training. The problems in this sphere have a long history and are inseparably linked to public administration.

The author emphasized several important research agendas which, implemented, could improve education administrative apparatus. At the end, the fragment of an important historical standard of clerical Polish law, Article 22 of the officials pragmatics from 1922, was reminded. Its principles are still valid.

Bibliografia

- Bocheński J.M. (1955), *Między Logiką a Wiarą*, Warszawa.
- Bocheński J.M. (b.d.), *Patriotyzm Męstwo Prawość żołnierska*, Komorów.
- Caban J. (2004), *De revolutionibus Orbium administrativum*, [w:] *Wybrane problemy prawa publicznego i administracji*, Olsztyn.
- Caban J. (2005), *O historycznym standardzie polskiego prawa urzędniczego i jego wpływie na autorytet przełożonego oraz podwładnego w administracji publicznej* A.D. 2004, „Journal of Modern Science” nr 1.
- Dyboski R. (1931), *Przedmowa*, [w:] *Wielka Ilustrowana Encyklopedia Powszechna*, t. XIII, Kraków.
- Jeżewski J. (2002), *Polityka administracyjna*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Wrocław.
- Langrod J.S. (1948), *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, t. I, Kraków.

Krzysztof Chochowski*

Adekwatność rodzimych programów i metod kształcenia do potrzeb kompetencyjnych nowoczesnej administracji publicznej

SŁOWA KLUCZOWE:

administracja publiczna, kadry administracji publicznej, nowoczesna administracja, metody i programy kształcenia kadr administracji publicznej

STRESZCZENIE

Sprawne i ekonomiczne działanie administracji publicznej to kwestia ważna dla każdego państwa. Istotną rolę w tym procesie odgrywają kadry administracji publicznej, a co za tym idzie – programy i metody jej kształcenia.

Niniejsze opracowanie prezentuje zagadnienia związane z adekwatnością istniejących w Polsce programów i metod kształcenia na kierunku studiów administracja do potrzeb nowoczesnej administracji publicznej. Składa się z czterech części, w których kolejno podejmowane są rozważania dotyczące: pojęcia „nowoczesna administracja”, kadr nowoczesnej administracji, metod i programów kształcenia na kierunku studiów administracja oraz postulatów, których realizacja może przyczynić się do poprawienia jakości kształcenia przyszłych kadr administracji publicznej w Polsce.

Podstawowym celem (opracowania) jest ustalenie, w jakim stopniu proces kształcenia studentów na kierunku administracja odpowiada potrzebom administracji publicznej i co należy uczynić, aby absolwenci uczelni kształcących na tym kierunku studiów byli jak najlepiej przygotowani do wyzwań stojących dziś przed administracją publiczną.

* Dr Krzysztof Chochowski - Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. prof. Stanisława Tarnowskiego w Tarnobrzegu.

Wstęp

Administracja publiczna w każdym współczesnym państwie odgrywa istotną rolę. Od sprawnie działającej administracji publicznej zależy w dużym stopniu rozwój cywilizacyjny danego społeczeństwa. Nowoczesna administracja jawi się w świadomości obywateli jako struktura, która jest im przyjazna, natomiast działania przez nią podejmowane są szybkie i prawidłowe. Ponadto o nowoczesnej administracji mówi się w kontekście wykorzystywania przez nią technik i technologii teleinformatycznych, co przyczynia się do zwiększenia efektywności jej funkcjonowania.

Z działaniem administracji publicznej nieuchronnie wiąże się kwestia jej finansowania. Jest ona szczególnie istotna w warunkach kryzysu gospodarczego. Z jednej strony bowiem muszą być przez nią realizowane te same zadania co dotychczas (oraz inne związane z przewyższaniem kryzysu), z drugiej zaś administracja publiczna dysponuje skromniejszymi niż zwykle zasobami, dzięki którym możliwe jest ich wykonywanie. W tej perspektywie należy więc rozważać adekwatność metod i programów kształcenia kadr administracji publicznej.

Celem opracowania będzie udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy metody i standardy nauczania na kierunku studiów administracja w Polsce (tak studia I stopnia, jak i II stopnia) odpowiadają potrzebom nowoczesnej administracji publicznej. Ponadto sformułowane zostaną postulaty, których realizacja może przyczynić się do zwiększenia fachowości kadr administracji publicznej. Na potrzebę istnienia fachowych kadr administracji publicznej zwracał uwagę m.in. Max Weber w swym modelu biurokracji (Weber 1980, s. 128). Dziś pomimo krytyki tego modelu wymóg fachowości kadr administracji publicznej nie budzi żadnych wątpliwości.

Publikacja składać się będzie z czterech części. Pierwsza: „Jak należy rozumieć pojęcie »nowoczesna administracja«”, druga: „Kadry nowoczesnej administracji”, trzecia: „Metody i programy kształcenia na kierunku administracja”, czwarta: „Postulaty”. W pierwszej części podjęta zostanie próba zdefiniowania pojęcia nowoczesnej administracji i odpowiedzi na pytanie, jakie przesłanki muszą być spełnione, abyśmy mieli z nią do czynienia. W drugiej części zostanie wykazana fundamentalna rola kadr administracji publicznej dla przezwyciężenia kryzysu gospodarczego, każdy bowiem system jest ostatecznie tak dobry, jak ludzie, którzy w nim się znajdują. Trzecia poświęcona będzie aktualnym metodom i programom kształcenia na kierunku administracja i ich adekwatności do wymogów nowoczesnej administracji. Wydaje się bowiem, że istnieją w tej materii pewne braki. W ostatniej części zostaną sformułowane postulaty dotyczące optymalizacji działania kadr administracji publicznej.

1. Jak należy rozumieć pojęcie nowoczesna administracja?

Właściwe rozumienie pojęcia „nowoczesna administracja” jest kluczowe dla prezentowanych tutaj wywodów. Najpierw bowiem trzeba ustalić, kiedy mamy do czynienia z administracją, którą możemy nazwać nowoczesną, a dopiero potem możliwe stanie się wskazanie roli tzw. czynnika ludzkiego w administracji oraz określenie metod i programów kształcenia na kierunku administracja i poddanie ocenie, czy odpowiadają one potrzebom administracji publicznej.

Źródeł administracji należy szukać już w starożytności, wtedy bowiem wraz z pojawieniem się państwa jako struktury powstała potrzeba stworzenia aparatu, który realizowałby wolę panującego. Despotie wschodnie, Egipt za panowania faraonów, greckie polis, starożytny Rzym, Chiny, państwa Majów czy Azteków pewnie nigdy by nie osiągnęły takiej potęgi, gdyby nie sprawne działanie ówczesnej administracji. Czasy nowożytne to okres głębokich przemian w naturze państwa, nie jest ono już własnością monarchy, to nie on jest suwerenem – staje się nim naród, a co za tym idzie – obywatele. W tej odmiennej wizji państwa metamorfozie ulega rola i znaczenie administracji, ponieważ służy ona już nie tylko władcy, ale przede wszystkim obywatelom i jej służebna rola w tym wymiarze znajdować winna w pełni swoje odzwierciedlenie. Oczywiście nie można zapominać, że administracja funkcjonuje w ramach państwa, a nie ponad nim. Z tego też względu istotne jest to, jakie cele dane państwo sobie obiera.

Jak trafnie stwierdza ks. Henryk Skorowski, fundamentalnym celem państwa winno być dobro wspólne (Skorowski 2005, s. 19). Za dobro wspólne uznaję, za ks. Antonim Kością, *wartość zbiorową, wynikającą z natury człowieka i obejmującą doskonałość wielu osób, które osiągają w życiu wspólnym i wzajemnym współdziałaniu przez korzystanie z instytucji społecznych* (Kość 2001, s. 240). Dobro wspólne jest więc kategorią ponadjednostkową (ma na celu dobro całego społeczeństwa), lecz nie pomija jednostki (Kowalczyk 1994, s. 234; Krucina 1972, s. 166-169; Chochowski 2008a, s. 45-48). Dobro wspólne nie jest jedynym celem państwa, tym niemniej winno być ono priorytetowo traktowane. Wyznaczenie sprzecznych z nim kierunków działania państwa prowadziło niekiedy do pojawienia się zbrodniczych totalitaryzmów (fasyzm, komunizm) i nieludzkich działań państwa oraz administracji.

Oczywiście, można zadać pytanie, czy administracja w państwach totalitarnych była sprawna¹. Wydaje się, że w pewnych aspektach tak, ale brak aksjologicznych podstaw, które byłyby powszechnie przez naród po-

¹ Na przykład czy NKWD, Gułag bądź gestapo były nowoczesne i sprawne?

dzielane, wynaturzył sens jej istnienia (a jest nim przecież służenie narodowi) i przyczynił się do ich upadku. Należy więc stwierdzić, że administracja odzwierciedla założenia ustrojowe danego państwa i to w niej, jak w swego rodzaju soczewce, widać cele i kondycję państwa oraz jego obywateli.

Podjmując próbę zdefiniowania nowoczesnej administracji, należy przedstawić koncepcję biurokracji jako idealnego typu administracji Maxa Webera, jej krytykę oraz ideę nowego zarządzania publicznego (NPM)².

Zdaniem Webera biurokracja to stały i sprawny aparat administracyjny władzy legalnej. Charakteryzuje się on następującymi cechami: jest organizacją opartą na przepisach prawa; kompetencje są czytelnie podzielone; dobór urzędników odbywa się na podstawie kwalifikacji, a nie pochodzenia czy pokrewieństwa; struktura oparta jest na hierarchii i odpowiedzialności niższych urzędników wobec wyższych; praca administracyjna ma zawodowy charakter, urzędnicy zaś za wykonywaną pracę otrzymują wynagrodzenie; praca urzędnika jest bezosobowa; działalność urzędniczą dokumentuje się pisemnie (Weber 1980, s. 128).

Cechami charakterystycznymi biurokracji są więc: własne kompetencje, hierarchia urzędowa, oddzielenie urzędników od własności środków administracji i środków utrzymania, oddzielenie stanowisk służbowych od interesów osobistych, bezosobowość pracy urzędnika, obowiązek posiadania przez urzędników odpowiednich kwalifikacji i wykształcenia (Szreniawski 2003, s. 19). Tak zorganizowana administracja (biurokracja) według Webera jest systemem skutecznym, racjonalnym i scentralizowanym (Weber 2002, s. 693n.).

Stworzony przez Webera model biurokracji upowszechnił się i na stałe zakorzenił w ówczesnie nowoczesnych państwach, a jego podstawowe elementy do dziś stanowią trwałe fundament narodowych systemów administracji publicznej. Wykazał się on dużą stabilnością i początkowo skutecznością, lecz wkrótce został poddany daleko idącej krytyce. Jej podstawą była trudna adaptowalność biurokracji do zmieniającego się otoczenia i swego rodzaju petryfikacja struktur i procedur działania, co w obliczu cywilizacyjnych zmian spowodowało pogłębiającą się niewydolność administracji i konieczność jej zmian.

Z krytyką biurokracji w ujęciu Webera wystąpił m.in. Michel Crozier, który stwierdził, że *organizacja biurokratyczna to taka organizacja, która niezdolna jest do ulepszenia swej działalności na podstawie popełnionych błędów*

² Termin „biurokracja” wywodzi się z francuskiego słowa *bureau* – biuro, i greckiego słowa *krátos* – władza. Jego twórcą był Vincent de Gournay, lecz to Max Weber uznawany jest za pierwszego badacza biurokracji. Wspomnieć należy, że przed nim rozważania w przedmiocie biurokracji podejmowali także Alexis de Tocqueville oraz Karol Marks.

(Crozier 1967, s. 287). Odmawiał jej jakże istotnego przymiotu - organizacji uczącej się, która dostosowując się do zmieniającej się rzeczywistości, doskonalili swoje struktury i metody działania. Negatywnie o biurokracji wypowiadał się również Robert King Merton, stwierdzając, że biurokracja cechuje się: wyuczoną nieudolnością; skrzywieniem zawodowym i psychozą zawodową; konformizmem; rytualizmem i formalizmem działania (Merton 2002, s. 257-261). W podobnym duchu wypowiadają się np. David H. Rosenbloom i Robert Sacha Kravchuk (Rosenbloom, Kravchuk 2002, s. 154), jak również György Gayduschek (Gayduschek 2003, s. 721).

Pomimo daleko idącej krytyki biurokracji nie sposób wyobrazić sobie dziś takiej organizacji państwa, która całkowicie zerwałaby z tym sposobem jego zarządzania. Dla przykładu Dwight Waldo twierdzi, że żaden naród, któremu brakuje dużego aparatu biurokratycznego i silnego rządu, nie ma możliwości zapewnienia sobie ani wolności działania, ani dobrobytu (Waldo 1948, s. 69). Zbieżne stanowisko zajmuje B. Guy Peters, który stawia tezę, że żadne państwo nie może istnieć bez biurokratycznego aparatu administracji publicznej, która jest narzędziem sprawowania władzy wykonawczej i przekształca ogólne przepisy w konkretne decyzje dotyczące indywidualnych spraw (Peters 1989). Pojawiające się koncepcje reform administracji nie negują w stu procentach modelu Webera, postulują natomiast taką jego transformację, aby uczynić go sprawniejszym. Manfred Reh binder wprost stwierdza, że celem reformy administracji publicznej powinna być nie deregulacja, ale swoista deregulacja (Reh binder 1996-1997, s. 42; podają za M. Stefaniuk, *Paradygmaty organizacyjne a problem biurokracji w administracji publicznej*, [w:] *Biurokracja*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2006, s. 574).

Na fali krytyki biurokracji i kryzysu modelu państwa opiekuńczego pojawiła się koncepcja nowego zarządzania publicznego (NPM), która zakłada, że administracja publiczna winna oprzeć swoje działanie na mechanizmach rynkowych, usługi publiczne winny zaś być skomercjalizowane (o ile tylko jest to możliwe) (Osborne, Gaebler 1992; Jaxa-Dębicka 2008).

Nowe zarządzanie publiczne - jak trafnie twierdzi Jacek Czaputowicz - kładzie nacisk na właściwe wyznaczanie celów i monitorowanie wyników, zarządzanie finansami (efektywność), wyznaczanie standardów usług, korzystanie z rozwiązań „benchmarkingowych” (możliwości dokonania porównań na próbie sprawdzonych, dobrych rozwiązań) oraz nowoczesnego zarządzania zasobami ludzkimi (Czaputowicz 2008, s. 147-148). To rachunek ekonomiczny jawi się jako główne kryterium oceny działania administracji publicznej, co niesie w sobie pewne niebezpieczeństwa.

Nie wdając się już w szczegółowe rozważania na temat koncepcji nowego zarządzania publicznego, należy stwierdzić, że zakłada ona „urynkowanie administracji publicznej” i przyjęcie rachunku ekonomicznego jako jednego z głównych kryteriów oceny jej działań. Skutkuje to ograniczeniem roli państwa w życiu publicznym, decentralizacją systemu administracji publicznej i prywatyzacją zadań publicznych, co winno prowadzić do podniesienia jakości „usług” administracji publicznej, mniejszych wydatków przeznaczanych na jej funkcjonowanie i generalnego podniesienia efektywności i sprawności. Wydaje się, że zmiana koncepcji funkcjonowania administracji publicznej jest cywilizacyjną koniecznością, tym niemniej nie można bezkrytycznie jej przyjmować i ze ślełą wiarą zakładać, że będzie ona cudownym lekarstwem na wszystkie problemy, z którymi się boryka. W tym miejscu pojawia się fundamentalne pytanie, kiedy administracja jest nowoczesna.

Z administracją nowoczesną mamy do czynienia wtedy, gdy odpowiada ona istniejącemu poziomowi rozwoju cywilizacyjnego i potrzebom społeczeństwa. Nowoczesna jest więc administracja, która cechuje się tym, że jest: efektywna, szybka, racjonalna, skuteczna, kompetentna, odpowiedzialna, transparentna, zdolna do uczenia się i adaptacji do zmieniającej się rzeczywistości, ukierunkowana na realizację dobra wspólnego, służąca tak państwu, jak i jego obywatelom. Generalizując, można stwierdzić, że nowoczesna administracja jest skuteczna w sensie prakseologicznym, działając w interesie publicznym, kreuje szeroko pojmowany ład publiczny.

2. Kadry nowoczesnej administracji

Kadry w administracji publicznej mają kluczowe znaczenie, albowiem każda organizacja opiera działanie na pracy swojego personelu - na aktywności ludzi. Jeśli są oni kompetentni i zdolni do twórczego podchodzenia do zaistniałych sytuacji, będzie ona w stanie realizować swoje cele. Właściwy dobór kadr jest jednym z determinantów nowoczesnej administracji. Od wiedzy, umiejętności i etyki zawodowej urzędników zależy jej sprawne funkcjonowanie.

Zachodzący proces postępu cywilizacyjnego i integracji (w różnych wymiarach) na naszym kontynencie stawia przed administracją publiczną każdego z państw europejskich nowe, dotychczas niemające miejsca (bądź nie w tak dużej skali) wyzwania. Sprostanie im wymaga zastosowania nowych narzędzi działania, a te, które już istnieją, należy doskonalić. Wprowadzanie na coraz szerszą skalę nowych technologii do administracji publicznej (e-administracja) nie rozwiąże jednak wszystkich problemów nowoczesnej administracji. Ślepa wiara w zdolności programów kompute-

rowych i systemów teleinformatycznych wiedzie nas na manowce. Doceniając je i nie negując ich roli, należy zadać jednak pytanie o człowieka w administracji publicznej. Za każdym jej działaniem stoi bowiem człowiek, ona sama zaś powołana jest po to, aby mu służyć. Rację ma więc Władysław Baliński, twierdząc, że *człowiek jest nie tylko nieodzownym elementem każdej działalności* [działalności administracji - K.Ch.], *lecz jest jej elementem najważniejszym, gdyż stanowi nie tylko przedmiot, ale i podmiot działania* (Baliński 1939, s. 15). Postrzeganie administracji publicznej w innej perspektywie doprowadzi do tego, że stanie się ona obcą obywatelom strukturą i będzie traktowana jako chora część organizmu społecznego.

Niezwykle istotna jest więc kwestia fachowości kadr administracji publicznej i przyjętego w niej modelu służby. Trafnie zatem twierdzi, pomimo upływu lat, Jerzy Stefan Langrod, że od tego, czy administrujący jest fachowcem, czy też kiepskim amatorem, zależy jakość realizacji zadań administracji publicznej (Langrod, 2003, s. 229). W podobnym duchu wypowiada się m.in. Edward Ura, uznając, że *od tego, jaki jest czynnik ludzki, zależy sprawność i legalność działania administracji* (Ura 2004, s. 37). To właśnie czynnik ludzki przesądza ostatecznie o powodzeniu danego przedsięwzięcia i sukcesie określonej organizacji (a za taką należy uznać przecież administrację publiczną). Dobra organizacja aparatu administracyjnego i fachowe kadry administracyjne wpływają więc bezpośrednio na sprawność działania państwa i jakość życia obywateli.

Różne lokalne uwarunkowania nie pozwalają bowiem mówić o jednym uniwersalnym jej modelu. Generalnie wyróżniamy trzy modele, a mianowicie model: kariery służbowej (awansowy), zatrudnienia służbowego (zwany również modelem stanowisk lub modelem pozycyjnym), mieszany (pośredni). Model kariery służbowej przewiduje ustanowienie szczególnej więzi prawnej pomiędzy urzędnikiem a państwem. Zakłada on ewolucyjne przechodzenie na wyższe stanowiska w drodze awansu, nastawiony jest więc na karierę urzędniczą. Model ten charakteryzuje się podporządkowaniem hierarchicznym urzędnika wobec przełożonego oraz gwarancją stałości zatrudnienia. Służbę urzędnik wykonuje zawodowo, aż do uzyskania uprawnień emerytalnych czy rentowych. Model pozycyjny natomiast przewiduje rekrutację na konkretne stanowiska, nie jest więc nastawiony na rozwój urzędnika, tylko na zaspokajanie aktualnych potrzeb personalnych administracji. Nie istnieje zatem żadna szczególna więź pomiędzy urzędnikiem a państwem, a co za tym idzie - nie istnieje gwarancja jego zatrudnienia. Model mieszany, jak sama nazwa wskazuje, zawiera w sobie elementy obu uprzednio zarysowanych modeli (Ura 2004, s. 15; Rydlewski 2001, s. 16n.; Mróz 2000, s. 1n.).

Wydaje się, że w rodzimej administracji publicznej należy zwiększyć jej otwartość na fachowców z sektora prywatnego i ograniczyć ich odpływ do organizacji gospodarczych. Ostatnimi czasy daje się bowiem zaobserwować zjawisko odchodzenia specjalistów z administracji publicznej, do czego przyczyniają się ich stosunkowo niskie (względem sektora prywatnego) zarobki, co dotyczy także absolwentów KSAP. Swego rodzaju drenaż najbardziej fachowej kadry może doprowadzić do obniżenia jakości działania administracji publicznej.

Prawidłowe funkcjonowanie państwa i kształtowanie jego autorytetu zależy w dużym stopniu od postawy funkcjonariuszy publicznych. Swoją pracę winni oni postrzegać jako lojalną służbę na rzecz państwa i obywateli (Zdyb 2003). Kwestia ta jest o tyle istotna, że w demokratycznym państwie prawa źródłem autorytetu władzy publicznej jest zaufanie obywateli do tych osób, które pełniąc służbę w administracji publicznej, władzę tę wykonują.

Administrację publiczną w aspekcie osobowym tworzy tzw. korpus służby publicznej, składający się z pracowników i urzędników (funkcjonariuszy) zatrudnionych w organach poszczególnych władz oraz w organach samorządu terytorialnego, a także tych instytucji, którym w drodze porozumienia zostały przekazane do wykonywania zadania publiczne wraz z władztwem administracyjnym w tym zakresie. W tym miejscu należy dostrzec fakt, że doktryna na oznaczenie korpusu służby publicznej często posługuje się mianem kadr administracji publicznej. Kadry te stanowią mają gwarancję prawidłowego, sprawnego, fachowego oraz bezstronnego wykonywania zadań państwa. Oczywiście państwo istnieje dla obywateli, nigdy odwrotnie, a więc zadania państwa winny mieć na celu dobro obywateli. Ważnym zatem zagadnieniem jest przestrzeganie przez kadry administracji określonych zasad etycznych, które przyczyniają się do identyfikacji obywatela z państwem. Dlatego opracowano i wprowadzono pod postacią kodeksów etycznych katalog zasad, których funkcjonariusze służby publicznej winni przestrzegać (Chochowski 2008b, s. 34).

Etyczna administracja to struktura, która jest m.in. bardziej odporna na korupcję. Wprowadzenie czytelnych i transparentnych standardów postępowania, opartych na normach powszechnie w społeczeństwie akceptowanych, buduje właściwy wizerunek państwa i jego organów. W ten sposób pogłębia się zaufanie obywateli oraz tworzy pożądane wzorce relacji społecznych, przyczyniając się tym samym do tworzenia ładu publicznego w państwie.

Jacek Jagielski, odnosząc się do kwestii, jakie cechy winny charakteryzować urzędnika „nowoczesnej” administracji, stwierdza: *Do podstawowych*

właściwości i oczekiwań odnoszących się do urzędników dzisiejszej administracji należą w szczególności: kompetentność, sprawność w działaniu, rzetelność, obiektywizm (w tym apolityczność), uczciwość, a także przyjazność wobec interesanta i uprzejmość przy załatwianiu spraw (Jagielski 2006, s. 211). Z kolei ekspert Klubu Rzymskiego, Yehezkel Dror, w swym dziele *Zdolność do rządzenia*, kreując model rządzenia wysokiej jakości, wyraźnie stwierdza: *Rządzenie powinny cechować: moralność, dogłębna wiedza, poświęcenie dla przyszłości, oparcie na konsensusie, energiczność przy zachowaniu selektywności, głęboka rozważa, holistyczność, uczenie się, pluralizm i stanowczość* (Dror 2006, s. 90). Cechy te winny być prezentowane przez członków administracji publicznej, ponieważ to oni dla zwykłego obywatela są jej obliczem.

Administracja publiczna to jeden z filarów prawidłowo funkcjonującego państwa. Od jej efektywności i sprawności zależy w dużym stopniu poziom i jakość życia jego obywateli, jak również stan państwa. Raz jeszcze należy zaznaczyć, że nie ma administracji bez ludzi i z tego względu wykwalifikowani, kompetentni, profesjonalni, uczciwi, w miarę możliwości apolityczni, odznaczający się wysokim poziomem kultury osobistej i uczący się pracownicy stanowią o jej sukcesie (Jagielski 2006, s. 211n.). Takie właśnie winny być kadry nowoczesnej administracji.

3. Metody i programy kształcenia na kierunku administracja

Jakość administracji publicznej zależy w dużym stopniu od jej kadr, z tego też względu jako ważna jawi się kwestia ich kształcenia. Zagadnienie metod i programów kształcenia urzędników i pracowników administracji jest podnoszone przez przedstawicieli doktryny, którzy postulują reformę obowiązujących standardów, niestety ich głos nie został jak do tej pory uwzględniony.

W obowiązującym modelu kształcenia na kierunku administracja wyróżniamy dwa szczeble nauczania, a mianowicie studia I stopnia (licencjackie) oraz studia II stopnia (magisterskie). Standardy nauczania określone przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w Rozporządzeniu z 12 lipca 2007 r., w załączniku nr 1, określają, jaką wiedzą i umiejętnościami winien dysponować absolwent tego kierunku studiów. Zgodnie z nimi absolwent winien posiadać umiejętności posługiwania się ogólną wiedzą z zakresu nauk społecznych, zwłaszcza nauk o prawie i o administracji, oraz podstawową wiedzę ekonomiczną. Ponadto ma on wykształcić w sobie umiejętność wykorzystania wiedzy w pracy zawodowej z zachowaniem zasad etycznych i być przygotowanym do pracy urzędniczej w różnych rodzajach administracji publicznej – tak rządowej, jak i samorządowej – oraz do stosowania prawa w instytucjach niepublicznych. Standardy

stanowią również, że absolwent powinien być przygotowany do samodzielnego doskonalenia i uzupełniania nabytej wiedzy i umiejętności w warunkach postępu procesów integracyjnych w Europie oraz rozwiązywać problemy zawodowe, posiadać umiejętności komunikowania się z otoczeniem w miejscu pracy, sprawnego posługiwania się dostępnymi środkami informacji i techniki biurowej, aktywnego uczestniczenia w pracy grupowej oraz organizowania i kierowania niewielkimi zespołami. Absolwent powinien także umieć samodzielnie podjąć i prowadzić działalność gospodarczą, wykazując się znajomością prawa i umiejętnością jego stosowania w praktyce, jak również znać język obcy na poziomie biegłości B2 Europejskiego Systemu Opisu Kształcenia Językowego Rady Europy oraz posługiwać się językiem specjalistycznym z zakresu administracji, prawa i ekonomii, w stopniu koniecznym do wykonywania zawodu.

Dla studiów I stopnia standardy przewidują cykl kształcenia co najmniej sześć semestrów. Liczba godzin zajęć nie powinna być mniejsza niż 1800. Liczba punktów ECTS (European Credit Transfer System) nie powinna być mniejsza niż 180. Standardy określają ramowe treści kształcenia, wskazując dwie grupy treści kształcenia (grupa treści podstawowych oraz grupa treści kierunkowych), minimalną liczbę godzin zajęć zorganizowanych (555) oraz minimalną liczbę punktów ECTS (76 pkt).

Grupa treści podstawowych zawiera treści kształcenia w zakresie: podstaw prawoznawstwa; historii administracji; nauki o administracji; konstytucyjnego systemu organów państwowych; prawa administracyjnego; postępowania administracyjnego; organizacji i zarządzania w administracji publicznej; makro- i mikroekonomii; publicznego prawa gospodarczego. Natomiast grupa treści kierunkowych obejmuje treści kształcenia w zakresie: prawa cywilnego z umowami w administracji; prawa pracy i prawa urzędniczego; finansów publicznych i prawa finansowego; socjologii i metod badań socjologicznych; zamówień publicznych; prawa karnego i prawa wykroczeń; instytucji i źródeł prawa Unii Europejskiej; statystyki z demografią; legislacji administracyjnej; postępowania egzekucyjnego w administracji; technik negocjacji i mediacji w administracji; ustroju samorządu terytorialnego.

Do innych wymagań określonych przez standardy nauczania należy zaliczyć m.in. obowiązek uwzględnienia w programach nauczania zajęć z języków obcych w wymiarze co najmniej 120 godzin, technologii informatycznych w wymiarze co najmniej trzydziestu godzin czy odbycia przez studenta praktyki, która powinna trwać nie krócej niż trzy tygodnie.

Studia II stopnia na kierunku administracja, zgodnie ze standardami, trwają nie krócej niż cztery semestry. Liczba godzin zajęć nie powinna być mniejsza niż osiemset, liczba punktów ECTS nie powinna zaś być

mniejsza niż 120. Odnośnie do umiejętności, które absolwent winien posiadać po ukończeniu studiów, zgodnie ze standardami są następujące: posługiwanie się zaawansowaną wiedzą z zakresu prawa administracyjnego, budżetowania, zarządzania oraz funkcjonowania instytucji w Polsce i Unii Europejskiej (EU). Absolwent studiów II stopnia na kierunku administracja powinien być przygotowany do pełnienia kierowniczych funkcji w służbie cywilnej oraz samodzielnego wykonywania pracy w administracji rządowej, w strukturach samorządowych, służbach administracyjnych podmiotów gospodarczych, instytucjach pozarządowych, administracji specjalnej, administracji prywatnej, placówkach kulturalnych, organach partii politycznych, instytucjach krajowych, a także przedsiębiorstwach współpracujących z krajami członkowskimi UE i ich organami. Standardy nauczania wymagają ponadto, by absolwent posiadał wiedzę umożliwiającą samodzielne rozwiązywanie problemów, organizowanie zespołów pracowniczych i kierowanie nimi, podejmowanie decyzji przy zachowaniu praw człowieka oraz zasad etycznych i prawnych, wykazywał inicjatywę twórczą, a także był zdolny do opracowywania i wdrażania programów. Nie mniej istotne jest to, że absolwent powinien wykształcić w sobie nawyki systematycznego uczenia się i rozwoju zawodowego.

Ramowe treści kształcenia obejmują grupę treści podstawowych oraz grupę treści kierunkowych. Pierwsza z nich obejmuje treści kształcenia w zakresie: zasad ustroju politycznego państwa; postępowania sądowno-administracyjnego; funduszy strukturalnych i systemu finansowania projektów Unii Europejskiej; historii myśli ustrojowo-administracyjnej i socjologiczno-ekonomicznej. Druga natomiast treści kształcenia w zakresie: systemu ochrony prawnej w Unii Europejskiej; zarządzania zasobami ludzkimi; polityki społecznej i systemu ubezpieczeń społecznych; publicznego prawa konkurencji; prawa karnego skarbowego; socjologii organizacji; przygotowywania projektów do Unii Europejskiej.

W aktualnie obowiązujących standardach nauczania na kierunku administracja, w zależności od tego, czy mamy do czynienia ze studiami I stopnia (licencjackimi), czy też II stopnia (magisterskimi), pozostawiono dużą swobodę w kreowaniu programu studiów oraz tworzeniu w ramach kierunku studiów specjalności. Rozwiązanie to ma docelowo zwiększyć ich adekwatność do potrzeb rynku pracy.

Odnosząc się do metod kształcenia, dominują metody podające (wykład informacyjny) oraz metody problemowe (konwersatorium, studium przypadku, burza mózgów), choć coraz częściej stosowane są metody eksponujące (film) oraz metody programowe (z użyciem komputera). Systematycznemu zwiększeniu ulega tzw. e-learning jako metoda kształcenia, choć nie powinna ona wyprzeć klasycznego wykładu.

W świetle poczynionych uwag wydaje się, że w Polsce programy i metody kształcenia zmagają się z adekwatnością w odniesieniu do potrzeb nowoczesnej administracji. Nie oznacza to jednak, że nie wymagają one dalszych zmian. Kwestia ta była przedmiotem konferencji zorganizowanej przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej oraz Stowarzyszenie Edukacji Administracji Publicznej pod patronatem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego „Projekt nowych standardów kształcenia na kierunku administracja”, która zgromadziła wybitnych uczonych nie tylko z kraju, ale i z USA czy Kanady.

Barbara Kudrycka, minister nauki i szkolnictwa wyższego, krytycznie oceniła obowiązujące programy i metody nauczania na kierunku administracja. Uznała, że programy i metody nauczania są przestarzałe, czego konsekwencją jest asekuracyjna i pasywna postawa urzędników, jak również niedostateczny stopień kreatywnego myślenia i woli współpracy. Takie nauczanie sprawia także, że niewielu Polaków udaje się podjąć służbę w instytucjach europejskich. Wielu naszych kandydatów potrafi, zdaniem Barbary Kudryckiej, zdać test merytoryczny, ale odpada na etapie rozmów kwalifikacyjnych, gdzie bada się, czy kandydat potrafi elastycznie się przystosować do nowych wyzwań. Stwierdziła następnie, że administracja publiczna potrzebuje takich urzędników, którzy są kreatywni i umieją reagować w sposób profesjonalny na zmiany zachodzące w dzisiejszym świecie. Z tego też względu kształcenie na kierunku administracja musi mieć charakter interdyscyplinarny. W dalszej części wystąpienia postawiła tezę, że administracja musi być mobilna i reagować z profesjonalizmem rozumianym interdyscyplinarnie. Nowoczesny urzędnik winien być stymulatorem przemian³.

W podobnym duchu wypowiadał się Witold Mikułowski, który zwrócił uwagę na potrzebę uznania interdyscyplinarnego nauczania kadr administracji publicznej oraz specjalizacji w poszczególnych dziedzinach administracji. Stwierdził następnie, że poważną wadą polskiego systemu jest jego oderwanie od praktyk administracyjnych i błędne założenie, że wszystkiego można nauczyć w toku wykładu akademickiego. Podsumowując swoje wystąpienie, Witold Mikułowski uznał, że standardy obowiązujące w Polsce nie spełniają międzynarodowych kryteriów, w związku z czym nauczanie administracji na uczelniach nie odpowiada wymaganiom polskiej [nowoczesnej - K.Ch.] administracji, co należy zmienić⁴.

Na problem kreatywności i samodzielności zwrócił uwagę również Andrzej S. Kamiński, który stwierdził, że rozwój twórczości i kreatywności

³ Notatki z konferencji „Projekt nowych standardów kształcenia na kierunku administracja”.

⁴ Tamże.

studentów to jedno z podstawowych zadań uczelni w Stanach Zjednoczonych. Podobne zdanie zaprezentował Marek Dębicki, przedstawiając model kształcenia kadr administracji publicznej w Kanadzie⁵.

Założenia ogólne projektu nowych standardów kształcenia na kierunku administracja i główne kierunki zmian zaprezentował Jerzy Stępień, który podkreślił, że studia administracyjne są przeładowane przedmiotami stricte prawniczymi, pomijają zaś dorobek nauk o zarządzaniu. Co więcej, studentów nie uczy się sztuki identyfikowania i rozwiązywania problemów, co powinno cechować dobrego urzędnika. Jerzy Stępień zwrócił uwagę również na fakt, iż system studiów oparty jest na wykładach i pracy w dużych grupach, co rodzi problem sprawdzenia w praktyce efektów nauki⁶.

W wypowiedziach pozostałych prelegentów te podstawowe uwagi, a mianowicie potrzeba interdyscyplinarnego kształcenia, specjalizacji, budowania postaw kreatywnych i aktywnych wśród studentów, kompetencyjności oraz umiejętności identyfikowania i rozwiązywania problemów, powtarzały się. W ten nurt wypowiedzi wpisuje się również Jan Szreniawski, który stwierdza: *Przyszły pracownik administracji już w czasie studiów powinien być przygotowany do działania w często trudnych i zmieniających się warunkach. Absolwent powinien posiadać spory zasób wiedzy prawniczej i menedżerskiej, ale jednocześnie zdawać sobie sprawę z aktualnej sytuacji w państwie, w którym często mają miejsce swary i kłótnie, a poszukiwanie wrogów i walka z nimi jest ważniejsza niż normalna praca. Powinien mieć świadomość obywatelską i odwagę cywilną przeciwstawienia się anarchii, nieuczciwości, różnego rodzaju naciskom politycznym, religijnym, towarzyskim czy rodzinnym, zdawać sobie sprawę, co jest interesem ogółu, jakie poczynania służą demokracji, powinien potrafić twórczo i skutecznie oddziaływać na otoczenie* (Szreniawski 2008, s. 196).

Daleko idącą krytykę studiów administracyjnych w ich obecnych kształcie przedstawił Wojciech Taras, który uważa, że kształcenie studentów na tym kierunku studiów nie odpowiada potrzebom nowoczesnej administracji. Twierdzi, że *ograniczone zapotrzebowanie na absolwentów studiów administracyjnych w ich obecnym kształcie organizacyjnym i programowym pociąga za sobą potrzebę zastanowienia się nad ich dalszym bytem. W wariantach maksymalistycznym powinny zostać niezwłocznie zlikwidowane (wygaszone), w wariantach złagodzonych należy rozważyć albo likwidację wszystkich ich form poza studiami stacjonarnymi, albo doprowadzić do zrównania ilości i jakości zajęć dydaktycznych prowadzonych, w obecnych trybach, co wymagałoby wydłużenia czasu trwania studiów zaocznych* (Taras 2006, s. 693).

⁵ Tamże.

⁶ Tamże.

Potrzeba zmian metod i programów nauczania na kierunku administracja została dostrzeżona blisko 10 lat temu, kiedy to czołowi eksperci zajmujący się problematyką funkcjonowania administracji publicznej zrzeszenia w ramach SEAP opracowali projekt standardów nauczania dla kierunku administracja. Treści w nim zawarte zostały następnie rozwinięte w projekcie nowych standardów kształcenia dla kierunku administracja opracowanym przez zespół ekspertów przy minister Grażynie Praweńskiej-Skrzypek w roku 2009, który formułując ogólną charakterystykę studiów administracyjnych, eksponuje ich interdyscyplinarny charakter. Projekt ten przewiduje, że uczelnie na podstawie swojego potencjału naukowego i analizy potrzeb rynku pracy samodzielnie tworzą programy studiów administracyjnych o ogólnym lub bardziej wyspecjalizowanym profilu naukowym i zawodowym. Ponadto formułuje on wytyczną, aby programy te służyły także kształtowaniu postaw i zachowań potrzebnych do wykonywania funkcji, do których studia na tym kierunku mają przygotowywać.

Warto zwrócić uwagę, że projekt ten odnośnie do form prowadzenia zajęć dydaktycznych postuluje, by na szerszą skalę wprowadzić zajęcia interaktywne, a mianowicie: konwersatoria, warsztaty czy gry symulacyjne, a w przypadku e-learningu, aby istniała możliwość indywidualnych bądź grupowych konsultacji z prowadzącym zajęcia. Postulowane w tym projekcie zmiany wychodzą naprzeciw potrzebom nowoczesnej administracji i z pewnością winny być wdrożone.

Dążenia do zreformowania rodzimego systemu szkolnictwa wyższego znalazły swój wyraz w uchwaleniu Ustawy z 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. 2011, nr 84, poz. 455). Na mocy jej przepisów wdrażane zostają w życie Krajowe Ramy Kwalifikacji, które są opisem kwalifikacji zdobywanych w polskim systemie szkolnictwa wyższego poprzez określenie efektów kształcenia.

Znowelizowana ustawa prawa o szkolnictwie wyższym, jak również wydane na jej podstawie Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 2 listopada 2011 r. w sprawie Krajowych Ram Kwalifikacji dla Szkolnictwa Wyższego (Dz.U. 2011, nr 253, poz. 1520) ma doprowadzić do zwiększenia jakości kształcenia w ramach szkolnictwa wyższego w Polsce. Przyznaje się bowiem znaczącą autonomię programową uczelniom, w zamian zwiększając oczekiwania pod względem przygotowań absolwentów do potrzeb rynku pracy.

Analizując zagadnienie adekwatności programów i metod nauczania na kierunku administracja do potrzeb nowoczesnej administracji publicz-

nej, rzeczywiście dostrzec można pewne mankamenty i niedostatki. W pełni zgadzając się z powyższymi uwagami poczynionymi przez czołowych ekspertów z tej dziedziny, należy, w moim przekonaniu, zwrócić większą uwagę na naukę prakseologii oraz polityki administracyjnej.

Planowanie działań przez administrację publiczną, wyznaczanie celów i sposobów ich sprawnego (w sensie prakseologicznym) osiągnięcia to umiejętność, którą powinien posiadać każdy urzędnik administracji publicznej. W dobie kryzysu gospodarczego działania administracji publicznej, w sposób szczególny, winny być nie tylko legalne, ale i ekonomiczne. W wypracowaniu narzędzi ekonomicznego działania administracji publicznej pomocny może okazać się dorobek prakseologii jako nauki sprawnego działania i dlatego treści kształcenia obejmujące te zagadnienia winny znaleźć się w programie studiów na kierunku administracja.

Urzędnik administracji publicznej niekiedy działa w sytuacjach silnego stresu, dotyczy to zwłaszcza występowania stanów nadzwyczajnych, dlatego warto wprowadzić przedmiot, którego treści dotyczyłyby radzenia sobie ze stresem, zajęcia zaś winny przybrać formę warsztatową (nie wykładu) w grupach maksymalnie piętnastoosobowych. Warsztaty te pozytywnie mogą wpłynąć na podniesienie odporności na stres przyszłego urzędnika administracji publicznej, a przez to przyczynić się do podniesienia jakości i trafności podejmowanych przez niego działań.

Podsumowując tę część rozważań, należy stwierdzić, że proces transformacji rodzinnej administracji publicznej się nie zakończył. O ile zreformowano (mniej lub bardziej udolnie) struktury administracji publicznej, mechanizmy oceny skuteczności jej działania, procesy naboru kadr, to jednak dalszych zmian wymaga obowiązujący model kształcenia studentów na kierunku administracja. To absolwenci tego kierunku powinni stanowić personalny szkielet administracji publicznej i z tego względu istotna jest kwestia metod i programów ich nauczania. Od tego bowiem, w jaki sposób będą kształceni przyszli urzędnicy, zależy, czy polska administracja publiczna będzie nowoczesna i sprosta wyzwaniom XXI w.

4. Postulaty

Obowiązujące programy i metody nauczania na kierunku administracja nie są w pełni adekwatne do potrzeb nowoczesnej administracji. Wymagają one szeregu zmian, aby je udoskonalić i sprawić, że absolwenci tego kierunku studiów sprostają wymogom nowoczesnej administracji. Niewątpliwie należy poszerzyć zakres treści obejmujących triadę nauk prawno-administracyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem polityki administracyj-

nej, która jak do tej pory jest marginalizowana w programach studiów, a od znajomości której zależy w dużym stopniu jakość pracy kadr administracji publicznej.

Warto zwiększyć również zakres treści kształcenia w zakresie nauk o zarządzaniu, prakseologii, socjologii, wykorzystania technik i technologii teleinformatycznych czy psychologii, ponieważ dokonujący się postęp cywilizacyjny sprawia, że dzisiejszy urzędnik staje przed wyzwaniem, z którymi jego poprzednicy się nie spotykali, a którym sprostanie wymaga od niego wiedzy i umiejętności natury interdyscyplinarnej. Zdecydowanie należy zintensyfikować wykorzystanie metody warsztatowej prowadzenia zajęć ze studentami, gdyż daje ona dużo lepsze efekty niż wykład w nabywaniu praktycznych umiejętności, np. pracy w zespole, ustalania celów i tworzenia programów działania zmierzających do ich osiągnięcia, zapobiegania kryzysom i przeciwdziałania ich skutkom. Nowoczesne kadry administracji publicznej muszą być bowiem otwarte, kreatywne i chętne do rozwiązywania problemów oraz kompetentne.

Sporo uwagi należy poświęcić także kształtowaniu postaw etycznych przyszłych członków kadr administracji publicznej. Kwestia ta jest często bagatelizowana, a rola etyki urzędnika marginalizowana, co należy jak najszybciej zmienić. Zwięźle, lecz jakże trafnie zagadnienie to prezentuje Magdalena Środa, twierdząc, że *etyka zawodowa ułatwia wykonywanie zawodu, wpływa na jego prestiż, pomaga w rozwiązywaniu konfliktów, przyspiesza podejmowanie decyzji, daje wskazówki obyczajowe i dotyczące perfekcjonizmu zawodowego, zakreśla i uzasadnia granice odstępstwa od norm powszechnych, nakazuje w pewnych wypadkach traktować obowiązki ogólnie uznane za nadzwyczajne jako podstawowe* (Środa 1995, s. 11). Właściwe postawy etyczne absolwentów – przyszłych urzędników – mogą w znaczący sposób ograniczyć podatność administracji publicznej na korupcję, którą słusznie uznaje się za patologię, a która dotyka każdego systemu narodowego administracji publicznej, choć oczywiście w różnym stopniu.

Wśród postulatów, które zmierzają do poprawy adekwatności metod i programów kształcenia na kierunku administracja do potrzeb nowoczesnej administracji, należy wyróżnić związane ze zwiększeniem roli KSAP oraz stowarzyszeń i fundacji, np. Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej, których statutowym celem jest edukacja kadr administracji publicznej i poprzez to podniesienie jakości jej funkcjonowania, w tworzeniu i doskonaleniu programów oraz metod nauczania. W instytucjach tych drzemie ogromny potencjał intelektualny, jako że zrzeszają wybitnych specjalistów, który może być wykorzystany w celu optymalizacji procesu kształcenia kadr dla nowoczesnej administracji publicznej.

Zakończenie

Administracja publiczna nieustannie ewoluje, co jest spowodowane koniecznością nadążania za zmianami cywilizacyjnymi. Istotną rolę w tym procesie odgrywają kadry administracji, które również muszą dostosowywać się do zmieniającej się rzeczywistości. Od tego, czy urzędnicy będą w stanie sprostać społecznym oczekiwaniom, zależy m.in. sprawność i właściwa jakość działania administracji publicznej, czy szerzej państwa. W tej perspektywie trzeba widzieć więc proces kształcenia kadr administracji publicznej. Ich kuźnią w sposób naturalny są uczelnie prowadzące kierunek studiów administracja i z tego względu przedmiotem szczególnej troski stosownych władz powinny być metody i programy nauczania studentów. Obecnie obowiązujące na tym kierunku studiów nie w pełni odpowiadają potrzebom nowoczesnej administracji, należy więc w dalszym ciągu nad nimi pracować w celu ich udoskonalenia, do czego niniejsza publikacja może znacząco się przyczynić.

ADEQUACY OF INDEGENOUS PROGRAMS AND TRAINING METHODS TO THE NEEDS OF MODERN PUBLIC ADMINISTRATION COMPETENCES

Key words:

public administration, public administration staff, modern administration, methods and training programs of public administration staff

Summary

In this paper the author discusses the adequacy of education programs and methods in the field of public administration, taking into account current needs of modern administration. It is described when we deal with modern public administration and what is the importance of administration HR. Furthermore, current standards of administration studying and teaching are analyzed, and postulates how to improve it are formulated.

Bibliografia

- Baliński W. (1939), *Administracja a personel*, Warszawa.
- Chochowski K. (2008a), *Dobro wspólne jako standard wykonywania władzy publicznej*, [w:] *Standardy wykonywania władzy publicznej*, red. K. Miaskowska-Daszkiewicz, R.M. Pal, Lublin-Stalowa Wola.
- Chochowski K. (2008b), *Kilka tez o potrzebie wprowadzenia kodeksów etycznych do administracji publicznej i organizacji gospodarczych*, [w:] *Zastosowanie nauk o zarządzaniu w organizacjach gospodarczych i administracji publicznej*, red. M. Kisała, W. Wytrązek, Radom.
- Crozier M. (1967), *Biurokracja. Anatomia zjawiska*, Warszawa.
- Czaputowicz J. (2008), *Zarządzanie w administracji publicznej w dobie globalizacji*, [w:] *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. J. Czaputowicz, Warszawa.
- Dror Y. (2006), *Zdolność do rządzenia. Raport dla Klubu Rzymskiego*, Białystok.
- Gayduschek G. (2003), *Bureaucracy: is it efficient? Is it not? Is that the question?*, „Administration and Society” nr 6.
- Jagielski J. (2006), *Kilka refleksji w kwestii kadr administracji publicznej*, [w:] *Biurokracja*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów.
- Jaxa-Dębicka A. (2008), *Sprawne państwo*, Warszawa.
- Kość A. (2001), *Podstawy filozofii prawa*, Lublin.
- Kowalczyk S. (1994), *Człowiek a społeczność. Zarys filozofii społecznej*, Lublin.
- Krucina J. (1972), *Dobro wspólne. Teoria i jej zastosowanie*, Wrocław.
- Langrod J.S. (2003), *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, reprint, Kraków.
- Merton R.K. (2002), *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*, Warszawa.
- Mróz M. (2000), *Służba cywilna w państwach Unii Europejskiej (system awansowy i pozycyjny w badaniach europejskiego Instytutu Administracji Publicznej)*, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu.
- Osborne D., Gaebler T. (1992), *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przemienia i przekształca administrację publiczną*, Poznań.
- Peters B.G. (1989), *The Politics of Bureaucracy*, New York-London.
- Rehbinder M. (1996-1997), *New Public Management Reformbewegung im schweizerischen Verwaltungsrecht*, „Archivum Iuridicum Cracoviense” vol. XXIX-XXX.
- Rosenbloom D.H., Kravchuk R.S. (2002), *Public Administration, Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*, Boston.
- Rydlewski G. (2001), *Służba cywilna w Polsce*, Warszawa.
- Skorowski H. (2005), *Służebny charakter państwa*, [w:] *Jakie państwo?*, red. A. Cypryś, A. Garbarz, B. Szluz, Rzeszów.

- Stefaniuk M. (2006), *Paradygmaty organizacyjne a problem biurokracji w administracji publicznej*, [w:] *Biurokracja*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów.
- Szreniawski J. (2008), *Rola wiedzy o organizacji i zarządzaniu w kształceniu przyszłych pracowników administracji publicznej*, [w:] *Zastosowanie nauk o zarządzaniu w organizacjach gospodarczych i administracji publicznej*, red. M. Kisała, W. Wytrązek, Radom.
- Szreniawski J. (2003), *Wstęp do nauki administracji*, Lublin.
- Środa M. (1995), *Etyka zawodowa*, „Wiedza i Życie” nr 12.
- Taras W. (2006), *Krytyka studiów administracyjnych*, [w:] *Biurokracja*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów.
- Ura E. (2004), *Prawo urzędnicze*, Warszawa.
- Waldo D. (1948), *The Administrative State*, New York.
- Weber M. (1980), *Wirtschaft und Gesellschaft, Grundriss der verstehenden Soziologie*, 5. Auflage, Tübingen.
- Weber M. (2002), *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, Warszawa.
- Zdyb M. (2003), *Służba publiczna*, [w:] *Prawość i Godność. Księga pamiątkowa w 70. rocznicę urodzin Profesora Wojciecha Łączkowskiego*, red. S. Fundowicz, F. Rymarz, A. Gomułowicz, Lublin.

Mikołaj A. Cholewicz*

Krajowa Szkoła Administracji Publicznej w procesie kształtowania nowoczesnej służby cywilnej w Polsce¹

SŁOWA KLUCZOWE:

administracja publiczna, KSAP, służba cywilna, urzędnik mianowany, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej

STRESZCZENIE

W niniejszym opracowaniu autor starał się przedstawić pozycję Krajowej Szkoły Administracji Publicznej w systemie polskiej administracji państwowej od czasu jej założenia, poprzez dwudziestoletnią historię, aż do czasów dzisiejszych. Głównym motywem jest ukazanie, w jakim stopniu edukacyjna, organizacyjna i certyfikująca działalność Szkoły może wpływać na funkcjonowanie służby cywilnej w Polsce, a co ważniejsze – podnieść jej efektywność i kompetencję poprzez szkolenie urzędników państwowych. Niezależnie od dwóch głównych filarów działalności KSAP (kształcenia stacjonarnego i ustawicznego) pozostaje otwartą kwestią, czy istnieje szansa rozwinięcia możliwości Szkoły w celu stworzenia z jej zasobów ciała doradczego przy premierze odpowiedzialnego za sprawy administracyjne (w formie think tanku). W trzeciej części autor zaproponował kilka zaleceń, by zwiększyć potencjał KSAP i podjętych działań zmierzających do wypełniania z największą efektywnością jej statutowych obowiązków.

* Mikołaj A. Cholewicz – słuchacz Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, obecnie absolwent KSAP, Ministerstwo Spraw Zagranicznych.

¹ Stan prawny na 2010 r.

Wstęp

Polska administracja znajduje się w przededniu zmian. Po wstąpieniu do struktur Unii Europejskiej oraz szczęśliwym przejściu testu na zarządzanie „europejską rodziną” w trakcie polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej w drugiej połowie 2011 r., wiodący cel to usprawnienie administracji w procesie cyfryzacji, do przeprowadzenia którego powołano nowe Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji. Nowoczesna administracja to jednak nie tylko infrastruktura, technologia i procesy, ale szczególnie zasoby kadrowe.

Autor chciałby przedstawić pozycję Krajowej Szkoły Administracji Publicznej na tle polskiej administracji publicznej. W maju 2010 r. obchodzono XX-lecie Szkoły, co już świadczy o jej dużym znaczeniu w procesie transformacji ustrojowej w Polsce. Przez wiele lat KSAP była awangardą, jeśli chodzi o nauczanie zaawansowanych metod zarządzania państwem; od początku swego istnienia wypełniała rolę centralnego ośrodka przygotowującego kadry do pełnienia służby publicznej. Wśród jej absolwentów można znaleźć ministrów, dyrektorów generalnych urzędów, ambasadorów oraz szereg specjalistów nierozpoznawanych z nazwiska. O wadze KSAP nie stanowi wyłącznie profesjonalne kształcenie w systemie stacjonarnym i ustawicznym oraz opracowywanie i opiniowanie polityk publicznych; Szkoła jest gospodarzem wielu spotkań specjalistycznych z udziałem polskich i zagranicznych ekspertów, a także prowadzi rozwiniętą współpracę z podobnymi jej instytucjami na świecie. Ponadto KSAP, której mury opuściło już ponad tysiąc absolwentów, jako pierwsza instytucja tego typu w bloku wschodnim ma zdolność wskazywania niezbędnych reform administracji innym państwom rozwijającym się.

Autor reprezentuje dwa podejścia do wskazanego tematu: z perspektywy edukacyjnej, jako aktywny słuchacz i absolwent KSAP oraz magister politologii; a także z zawodowej, jako były pracownik administracji rządowej szczebla wojewódzkiego oraz mianowany urzędnik służby cywilnej szczebla centralnego. Kombinacja tych dwu spojrzeń pozwoliła lepiej zrozumieć i przedstawić złożoność, potencjał i znaczenie KSAP na tle restrukturyzacji i modernizacji polskiej administracji publicznej.

1. Polska administracja - główne cechy

Ażeby lepiej wyjaśnić umiejscowienie KSAP w systemie polskiej administracji, należy przytoczyć kilka podstawowych informacji. Warto tu wskazać, że absolwenci KSAP zasilają wyłącznie administrację rządową, w celu wykonywania pracy w administracji samorządowej potrzebują uzys-

kania zgody Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Polska administracja publiczna może być podzielona na²:

- ♦ samorządową (trzy stopnie: wojewódzki, powiatowy i gminny);
- ♦ rządową (centralną i terenową);
- ♦ państwową (np. Kancelaria Prezydenta, Najwyższa Izba Kontroli, Narodowy Bank Polski, Kancelarie Sejmu i Senatu).

Korpus służby cywilnej natomiast tworzy zespół urzędników administracji rządowej podległych Prezesowi Rady Ministrów. Do jego składu zaliczają się urzędnicy administracji centralnej oraz niezespólonej i zespólonej administracji terenowej.

Polska służba cywilna jest systemem mieszanym tak zwanego systemu kariery (zamkniętego)³ i systemu stanowisk (otwartego)⁴ z przewagą na korzyść tego pierwszego. Jest to odzwierciedlone przez: służbę przygotowawczą, stabilność zatrudnienia mianowanych urzędników, automatyczną indeksację płac oraz korelację pomiędzy długością zatrudnienia a wysokością pensji. Powyższe zasady dotyczą głównie mianowanych urzędników, a nie pracowników służby cywilnej. Do systemu kariery należą: otwarta i konkurencyjna selekcja kandydatów, premie za kompetencje przy konkretnych konkursach oraz rekrutacja na wyższe stanowiska.

Najnowsza ustawa o służbie cywilnej w celu realizacji zadań państwa ustanawia profesjonalną, odpowiedzialną, rzetelną i politycznie neutralną służbę cywilną. Rolą aktu jest zapewnienie efektywnego wykonywania obowiązków przez państwową administrację, niezależnie od politycznej sytuacji i zmian rządów. Taka skuteczność może być zagwarantowana przez odpowiednie kadry - kompetentnych urzędników i ekspertów; tu KSAP odgrywa dużą rolę poprzez przygotowanie absolwentów do pracy w administracji, a także przeprowadzanie procedury kwalifikacyjnej w służbie cywilnej. Budowanie nowoczesnego państwa, zwiększanie efektywności jego organów, a ponadto satysfakcja społeczeństwa są głównymi celami, które członkowie korpusu służby cywilnej powinni osiągać.

² Ich status jest regulowany przez trzy akty prawne: z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej oraz z 16 września 1982 r. o urzędnikach urzędów państwowych.

³ Reprezentowana głównie we Francji, a także w: Austrii, Belgii, Bułgarii, Grecji, Hiszpanii, Irlandii, Luksemburgu, Niemczech, Portugalii, Rumunii, Słowacji i Słowenii.

⁴ Reprezentowana głównie w Wielkiej Brytanii, a także w: Danii, Estonii, Finlandii, Holandii, Szwecji, we Włoszech oraz w Kanadzie i Nowej Zelandii.

2. Krajowa Szkoła Administracji Publicznej - rola i perspektywy

Kwestia efektywnej, profesjonalnej i obiektywnej służby cywilnej powinna być jednym z kluczowych obszarów zainteresowań szefa rządu, który musi być świadomy konieczności dobrego zarządzania i administrowania krajem.

Jednym z przykładów dobrze prosperującej instytucji w Polsce jest KSAP – odpowiedzialna za szkolenie i intensywną edukację – jedyny organ rządowej administracji, który przygotowuje absolwentów studiów wyższych na stanowiska średniego szczebla zarządzania w administracji centralnej w trakcie bardzo intensywnego półtorarocznego kursu. KSAP przeprowadza także postępowanie kwalifikacyjne dla pracowników służby cywilnej, którzy chcą stać się urzędnikami mianowanymi, a także organizuje wiele seminariów, konferencji i spotkań. Dzięki pełnowymiarowemu systemowi nauczania, interdyscyplinarnej edukacji oraz udziałowi w warsztatach, konferencjach oraz stażach w instytucjach krajowych i zagranicznych absolwenci KSAP są dobrze wyposażeni w wiedzę i umiejętności umożliwiające podołanie wysiłkom pracy w administracji publicznej. Szkoła jest postrzegana jako solidne narzędzie wspierające proces zarządzania państwem.

Autor chciałby zaprezentować nie tylko subiektywną ocenę oddziaływania KSAP w ciągu ostatnich trzech lat na administrację publiczną, ale też prognozę możliwych kierunków jej rozwoju. Rodzi się mianowicie pytanie, czy Szkoła ma jedynie wypuszczać dobrze edukowanych funkcjonariuszy państwowych, czy może stać się rzeczywistym ośrodkiem asystującym rządowi w sprawach strategicznych – stać się prawdziwym *think tankiem*. Istnieje przekonanie, że KSAP ma zdolność wsparcia kancelarii premiera w kształtowaniu nowej, odpowiedzialnej administracji publicznej – gotowej do działania w rzeczywistości pokryzysowej.

3. Historia i status prawny

3.1. Status prawny

Głównym celem KSAP, zobligowanym przez stosowne akty prawne, jest szkolenie i przygotowywanie członków korpusu służby cywilnej oraz wyższych urzędników państwowych do pracy i wypełniania obowiązków w duchu odpowiedzialności, profesjonalizmu i neutralności politycznej. Jest to realizowane poprzez intensywne osiemnastomiesięczne kształcenie

stacjonarne, kształcenie ustawiczne dla osób już zatrudnionych w polskiej administracji oraz tworzenie różnych programów i analiz badawczych.

KSAP jest rządową szkołą, której misją jest nauczanie i przygotowywanie kompleksowo do pracy w służbie cywilnej. Jej zamierzenia są realizowane przez pełnowymiarową edukację, kształcenie ustawiczne oraz przeprowadzanie egzaminów językowych. KSAP funkcjonuje przy Prezesie Rady Ministrów, poza systemem uniwersyteckim. Premier stoi na straży zgodności jej działań z ustawami i statutem. Nadzór nie oznacza zarazem możliwości bezpośredniego kształtowania programu edukacyjnego. Niemniej kancelaria premiera może wpływać na generalne funkcjonowanie oraz proces dydaktyczny poprzez Radę Szkoły i sporadyczne kontrole.

KSAP była pierwszą instytucją o tak zorientowanym administracyjnie profilu wśród uczelni państw bloku socjalistycznego. Decyzja ustanowienia Szkoły została powzięta przez pierwszy demokratycznie wybrany rząd po przemianach, w maju 1990 r., a funkcjonowanie placówka zaczęła 2 września 1990 r. Należy wspomnieć, że KSAP zaistniała jako wnosząca istotne zmiany – główną ideą twórców było ustanowienie całkowicie nowej instytucji, która mogłaby, poprzez ambitny plan szkolenia dobrze wykształconych, zmotywowanych oraz patriotycznie nastawionych słuchaczy, pozbyć się pozostałości poprzedniego systemu oraz poprowadzić polską administrację w kierunku nowych wymiarów, wyzwolonych od socjalistycznego obciążenia.

KSAP została stworzona na podstawie Uchwały Rady Ministrów z 30 czerwca 1990 r.⁵ jako jednostka badawczo-rozwojowa, a następnie przekształcona w państwową jednostkę organizacyjną z nadaną osobowością prawną. Szkoła działa na podstawie własnej ustawy przyjętej przez Sejm 14 czerwca 1991 r.⁶ oraz statutu nadanego Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z 7 października 1999 r.⁷ Dodatkowe Rozporządzenie z 29 października 1999 r. reguluje sprawy finansowe i stypendialne⁸.

Głównymi organami KSAP są: dyrektor i Rada Szkoły. Dyrektor, nominowany przez premiera, reprezentuje i zarządza Szkołą (przy wykorzystaniu wewnętrznej administracji). Rada pełni funkcję doradczą i składa się z trzech rodzajów członków, w składzie nie większym niż 25 osób:

- ♦ wchodzących w skład z mocy ustawy: minister właściwy do spraw administracji publicznej, minister właściwy do spraw

⁵ Uchwała nr 74 Rady Ministrów z 30 czerwca 1990 roku M.P. nr 21, poz. 167, M.P. nr 21.

⁶ Dz.U. 1991 r., nr 63, poz. 266, i nr 104, poz. 450, z 1996 r., nr 106, poz. 496, z 1997 r., nr 28, poz. 153, z 1999 r., nr 49, poz. 483, z 2000 r., nr 120, poz. 1268.

⁷ Dz.U. 1999 r., nr 82, poz. 920.

⁸ Dz.U. 1999 r., nr 90, poz. 1004 z późn. zm.

finansów publicznych, minister właściwy do spraw zagranicznych, minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Szef Służby Cywilnej;

- ♦ zapraszanych przez Prezesa Rady Ministrów: Szef Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Prezes Najwyższej Izby Kontroli oraz Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego. Obecność tych osób w Radzie jest fakultatywna;
- ♦ powoływanych przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek dyrektora KSAP: kierowników urzędów administracji publicznej i dyrektorów generalnych urzędów, wybitnych przedstawicieli nauki i środowisk opiniotwórczych.

Wewnętrzna struktura KSAP składa się z dwu poziomów, trzech działów oraz stałych komisji. Do pierwszego poziomu należą: dyrektor, zastępca dyrektora oraz Rada Szkoły, do drugiego: wszystkie pozostałe biura i pracownicy. Pierwszy dział – edukacji – składa się z: Biura Administracji i Zarządzania Publicznego, Bloku Ekonomii i Finansów Publicznych, Biura Unii Europejskiej i Polskiej Polityki Zagranicznej, Centrum Języków, Biura Kształcenia Stacjonarnego, Ośrodka Kształcenia Ustawicznego. Do działu organizacyjno-administracyjnego przynależą: Biuro Inwestycji, Administracja i Zamówień Publicznych, hotel, biblioteka, Biuro Informatyki. Trzeci, zarządczo-doradczy dział składa się z: Biura Wymiany Zagranicznej i Promocji, Biura Ekonomicznego, Biura Osobowego i Rekrutacji oraz doradcy prawnego. Stałe komisje – bardzo ważne ciała, ściśle związane z celami KSAP – są następujące: Komisja Programowo-Dydaktyczna, Komisja Sprawdzająco-Lingwistyczna oraz Komisja Rekrutacyjna.

Zasięg obecnej działalności Szkoły różni się od pierwotnej idei. Początkowo jej misją było zbieranie doświadczeń z różnych instytucji edukacyjnych w celu szkolenia wysokich urzędników i rozwijania nowych mechanizmów i narzędzi do wprowadzenia w zreformowanej, postsocjalistycznej administracji. Po modyfikacji cele KSAP zostały, zgodnie ze statutem, rozszerzone o: służyć państwu w przygotowywaniu kadr dla usług publicznych, edukowanie kandydatów do pracy na wyższych stanowiskach, nakreślenia programów i organizowanie szkoleń dla administracji publicznej oraz kooperację z innymi instytucjami w kraju i za granicą. Parlament zrezygnował ze stricte naukowego profilu KSAP i ograniczył jej rolę wyłącznie do szkolenia obecnych i przyszłych kadr służby cywilnej. Użycie Szkoły do rozwinięcia formuły *think tanku* wymagałoby nowelizacji ustawy, ponieważ obecne ramy prawne nie pozwalają na taką szeroką interpretację jej roli i zadań. Kwestia rozszerzenia zdolności KSAP w kierunku stworzenia

z niej prawdziwego ośrodka doradczego zostanie przeanalizowane w kolejnym rozdziale.

Statut podkreśla apolityczność i neutralność KSAP, która nie może stać się narzędziem partykularnych (politycznych) interesów. Słuchacze, absolwenci, a w dalszej perspektywie mianowani urzędnicy nie mogą zachowywać się w sposób faworyzujący partię lub jakieś grupy interesu. Zaleca się, by tak ważne stwierdzenie było umieszczone w ustawie, ponieważ mogłoby lepiej gwarantować trwałość zapisu, w odróżnieniu od rozporządzenia, które może być dużo łatwiej zamienione.

Słuchacze KSAP są wybierani w konkurencyjnym, wieloetapowym⁹ i otwartym postępowaniu konkursowym z uwzględnieniem kryteriów: limit wieku (32 lata), posiadanie stopnia magistra lub równorzędnego, znajomość jednego zachodniego języka obcego na poziomie B2, obywatelstwo polskie oraz prawa obywatelskie. Edukacja trwa osiemnaście miesięcy. Absolwenci KSAP są zobligowani podjąć pracę na przedstawionych im do dyspozycji przez premiera stanowiskach i przepracować w administracji minimum pięć lat; zazwyczaj rozpoczynają od poziomu starszego lub głównego specjalisty.

Podczas edukacji słuchacze otrzymują stypendium, które ustalone jest w rozporządzeniu na stałym poziomie w wysokości 2400 zł brutto miesięcznie. Jest to nieszczęśliwy zapis, ponieważ kwota jest sztywno określona od 2006 r., bez możliwości rewaloryzacji, nawet w stosunku do stopy inflacji. Przez dziesięć lat, do 2004 r., funkcjonował system bezpośredniego powiązania stypendium z aktualną sytuacją ekonomiczną z możliwością corocznego podnoszenia stypendium¹⁰. Obecne konkretne wyliczenie kwoty stypendium bez mechanizmu aktualizacji ogólnych warunków powinno być jak najszybciej zmienione. System jest teraz nie tylko niesprawiedliwy w odniesieniu do sytuacji słuchaczy KSAP wcześniejszych promocji, ale również w porównaniu z systemem płac w całym sektorze publicznym. Zmiana powinna pokrywać także ubezpieczenie zdrowotne słuchaczy - obecnie każdy problem zdrowotny powoduje zmniejszanie stypendium.

3.2. Historia - trzy okresy

Działalność KSAP daje się podzielić na trzy okresy - każdy reprezentowany przez innego dyrektora. Poniżej znajduje się skrótowa charak-

⁹ I etap: test wiedzy ogólnej oraz praca pisemna z języka obcego (angielski, niemiecki lub francuski), II etap: zadanie pisemne oraz test kompetencji, III etap: rozmowy kwalifikacyjne.

¹⁰ Pierwsze rozporządzenie ustanawiało stypendium w wysokości trzykrotności płacy minimalnej w Polsce, późniejsze nowelizacje usztywniły wysokość stypendium.

terystyka każdego etapu, przedstawiająca główne dokonania w czasie kierowania KSAP poszczególnych włodarzy.

- ♦ Prof. dr hab. Maria Gintowt-Jankowicz¹¹ (1990–2006) – należy do założycieli Szkoły. Była jej pierwszym dyrektorem, prowadząc KSAP przez piętnaście lat. Obecnie jest członkiem Trybunału Konstytucyjnego. W 1995 r. otrzymała międzynarodową nagrodę Alexis de Tocqueville przyznaną za szczególny wkład w rozwój administracji publicznej w Europie. Prof. Gintowt-Jankowicz otrzymała ją za utworzenie KSAP i wysiłki na rzecz budowania służby cywilnej w Polsce. Była to pierwsza nagroda dla przedstawiciela Europy Środkowo-Wschodniej.
- ♦ Prof. dr hab. Józefina Hrynkiewicz¹² (2006–2008) – jej głównym sukcesem było przeprowadzenie konsultacji w sprawie dwu kluczowych aktów prawnych: o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach w administracji publicznej. Udało jej się także zorganizować personel oraz przeprowadzić procedurę selekcji do PZK w bardzo krótkim czasie.
- ♦ Prof. dr hab. Jacek Czaputowicz¹³ (od 24.08.2008) – wprowadził szereg zmian, m.in. inny schemat naboru. Do 2008 r. rekrutacja do Szkoły była przeprowadzana raz do roku, a edukacja rozpoczynała się na jesieni. Rozpoczynając od XIX Promocji (rocznik 2009), rekrutacja prowadzona była dwukrotnie – w zimie i w lecie. W tym samym czasie poszczególne promocje były w połowie tak liczne jak poprzednie¹⁴. Został wprowadzony także obowiązek noszenia formalnego stroju, czyli tzw. „dress code”. Ostatnie dwa lata charakteryzują się również zwiększeniem poziomu współpracy międzynarodowej oraz programów wsparcia administracji z krajów Europy Wschodniej oraz Azji. Na szczególną uwagę zasługuje także współpraca z Ministerstwem Spraw Zagranicznych wyrażająca się np. we wspólnym organizowaniu debat i konferencji.

¹¹ www.trybunal.gov.pl/Trybunal/Sklad/maria_gintowt_jankowicz.htm.

¹² http://pl.wikipedia.org/wiki/J%C3%B3zefina_Hrynkiewicz.

¹³ www.ksap.gov.pl/ksap/content/view/75/37/, http://pl.wikipedia.org/wiki/Jacek_Czaputowicz.

¹⁴ Np. XIX Promocja „Królowa Jadwiga” liczy wyłącznie 29 słuchaczy, podczas gdy w poprzednich latach promocje liczyły 50–60 studentów.

4. Trzy wymiary

Ażeby w pełni zrozumieć pozycję i możliwości KSAP, należy przedstawić trzy poziomy obecnej i możliwej działalności. Pierwsze dwie warstwy są oczywiste – Szkoła rzeczywiście prowadzi intensywne osiemnastomiesięczne nauczanie dla kandydatów do pracy w służbie cywilnej i serie szkoleń dla już zatrudnionych pracowników administracji. Otwartą kwestią pozostaje, czy KSAP ma zdolność jednoczesnego działania (bez ewentualnej straty w ramach pozostałej działalności) w trzech wymiarach: pełnowymiarowej edukacji – ambitnej i dostosowanej do potrzeb nowoczesnego państwa; programu kompetentnej, profesjonalnej edukacji dla urzędników państwowych różnych stopni służbowych z wielu instytucji, a także posiadania statusu ciała doradczego rządu w sprawach zarządzania i sterowania państwem w celu wzmocnienia geopolitycznego potencjału Polski – wypełniania roli *think tanku*.

4.1. Kształcenie stacjonarne

Jak stwierdzono powyżej, kształcenie stacjonarne jest podstawą funkcjonowania KSAP. Wszystkie elementy i środki mają na celu kreowanie generalistów – urzędników (pro-) państwowych, którzy mają wiedzę, zdolności i są świadomi wyzwań administracji, jak również obecnej sytuacji polityczno-cywilizacyjnej.

Edukacja w KSAP zorganizowana jest w sposób nieprzerwany, bez podziału na semestry i nie może być łączona z jakąkolwiek pracą. Program dydaktyczny ma interdyscyplinarny, aplikacyjny i otwarty charakter – z systematycznymi modyfikacjami w odpowiedzi na zmieniające się otoczenie prawne lub nowe zadania i potrzeby administracji publicznej. Obecnie zajęcia są podzielone na trzy bloki tematyczne: administracja i zarządzanie publiczne¹⁵, ekonomia i finanse publiczne¹⁶ oraz Unia Europejska i polska polityka zagraniczna¹⁷. Największy nacisk położony jest na wielofunkcyjny charakter edukacji, która jest zorientowana na uzyskanie praktycznych umiejętności przez słuchaczy. Ponadto uczą się obowiązkowo dwóch języków obcych, informatyki oraz obliguje się do udziału w zajęciach warsztatowych. Program edukacyjny obejmuje zestaw przedmiotów obowią-

¹⁵ Np.: polityki publiczne, wprowadzenie do administracji publicznej, komunikacja społeczna, system służby cywilnej w Polsce, zamówienia publiczne, prawo cywilne, procedury administracyjne, zarządzanie jakością, legislacja i inne.

¹⁶ Np.: finanse publiczne, mikroekonomia, inwestycje publiczne, ekonomia sektora publicznego, makroekonomia.

¹⁷ Historia i instytucje UE, prawo UE, geopolityka, protokół i korespondencja dyplomatyczna, Polska i UE, polska polityka zagraniczna, prawo międzynarodowe.

kowych dla wszystkich słuchaczy, jak również przedmioty specjalistyczne do wyboru. Istnieje również możliwość uczestniczenia w szerokim zakresie konferencji, seminariów i innych spotkań poświęconych politykom publicznym z udziałem prominentnych gości (ministrowie, dyplomaci, urzędnicy wysokiego szczebla, badacze i specjaliści). Każdy słuchacz zobowiązany jest uczestniczyć w zajęciach WF zorganizowanych przez Szkołę (lub samodzielnego wyboru odpowiednich ćwiczeń w tej samej liczbie godzin). Po roku edukacji słuchacze odbywają staże krajowe i zagraniczne, które pozwalają zapoznać się z funkcjonowaniem administracji publicznej w Polsce i Europie Zachodniej, a nawet w polskich placówkach zagranicznych w Stanach Zjednoczonych.

4.2. Kształcenie ustawiczne

Zgodnie z regulacjami nowej ustawy o służbie cywilnej, bezpośrednio przełożeni określają indywidualny program rozwoju zawodowego każdego członka korpusu służby cywilnej (z wyłączeniem dyrektorów generalnych), co jest podstawą do kierowania ich na różne szkolenia. Program musi uwzględniać wnioski załączone do okresowej oceny pracownika oraz ścieżkę rozwoju finansowego i stanowiskowego.

Podnoszenie kwalifikacji zawodowych i rozwijanie umiejętności jest gwarancją lepszej pracy, zwiększonej efektywności i jakości administracji publicznej. Skuteczna administracja i kompetentni urzędnicy umożliwiają funkcjonowanie całego państwa w bardziej profesjonalny sposób i wzmocnienie jej pozytywnego postrzegania przez obywateli i obcokrajowców. Drugi ważny, statutowy filar działalności KSAP to rozszerzanie kwalifikacji osób zatrudnionych w administracji. Po wielu latach działalności Szkoła posiada ogromne doświadczenie, nieporównywalne z żadną inną prywatną lub publiczną instytucją zajmującą się problematyką administracji.

Biorąc pod uwagę fakt wyłączności KSAP w przeprowadzaniu procedury kwalifikacyjnej do służby cywilnej (obowiązkowy krok do uzyskania mianowania), kształcenie ustawiczne dla osób aspirujących na wyższe stanowiska w administracji jest doskonałą okazją do usystematyzowania ich wiedzy oraz zdobycia nowych kwalifikacji.

Szkolenia przeprowadzane są głównie przez krajowych praktyków, ekspertów i profesjonalistów, ale udział zagranicznych doradców jest również możliwy. Oferta KSAP składa się z tematów: prawo administracyjne i publiczne, sprawy międzynarodowe i europejskie, fundusze strukturalne UE, zarządzanie, finanse publiczne, komunikacja i sprawy społeczne, informatyka i języki obce. Szkoła organizuje mnóstwo warsztatów i kursów. Cała propozycja edukacyjna jest adresowana do wyraźnie określonych

grup docelowych pracujących np. w obszarze zasobów ludzkich, audytu wewnętrznego lub funduszy unijnych. W obecnej ofercie szkoleń (luty 2011 - czerwiec 2012) KSAP przygotowała 156 różnych propozycji szkoleń, w tym czterdzieści kursów w pięciu językach obcych¹⁸. Do 2012 r. około 40 tys. urzędników zostało już przeszkolonych.

Kurs językowy jako osobna część kształcenia ustawicznego cieszy się sporą estymą wśród kursantów. Jest to związane z bardzo dobrym poziomem przygotowania lektorów, często native speakerów, z doświadczeniem w nauczaniu za granicą. Zajęcia polegają na dostarczeniu wiedzy w atrakcyjny i innowacyjny sposób; przy okazji podejmują wyzwanie w celu promocji kultury i języka danego państwa - czego dobrym przykładem jest Klub Frankofoński. Zajęcia językowe skupiają się na tematyce polityczno-administracyjnej z naciskiem na prawo, kwestie ekonomiczne oraz stosunki międzynarodowe, włączając w to „eurożargon” - wszystko z odpowiednio dobraną leksyką. Najbardziej popularne kursy językowe - nauczane na wszystkich poziomach - to: angielski, francuski, niemiecki; KSAP prowadzi także kursy rosyjskiego i hiszpańskiego.

4.3. Idea *think tanku*

Koncepcja rozszerzenia prerogatyw KSAP w celu stworzenia z niej również rządowego, doradczego ośrodka zarządzania państwem - w formie *think tanku* - pojawiła się kilka lat temu, ale nigdy nie została sfinalizowana¹⁹. Już statut Szkoły umożliwia taką działalność; jakkolwiek nie podaje żadnych szczegółów, zezwalając jedynie na współpracę z różnymi instytucjami i organizacjami. Niemniej decydenci zazwyczaj postrzegają KSAP raczej jako instytucję edukacyjno-certyfikującą niż badawczo-doradczą. Najważniejszym krokiem w zmianie charakteru Szkoły jest stworzenie zasobów składających się z naukowej kadry (która mogłaby identyfikować się z KSAP) oraz analiz problemów społeczno-ekonomicznych państwa rozwiązywanych przez słuchaczy. Połączenie pełnego profesjonalizmu oraz nowatorskiego podejścia mogłoby stać się podwaliną *think tanku*.

Jeśli KSAP chce ewoluować ponad swoją dotychczasową edukacyjno-szkoleniową działalność, powinna rozważyć podjęcie poniższych zaleceń²⁰:

¹⁸ www.ksap.gov.pl/ksap/file/pdf/oferta_szkolen/oferta_szkolen_2012_I.pdf.

¹⁹ Byłoby to pierwsze i jedyne narodowe centrum odpowiedzialne za szeroko pojętą analizę problematyki administracji i zarządzania publicznego.

²⁰ Za: Michał Koprowski, [w:] *Strategiczne perspektywy rozwoju dla Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. Analiza uwarunkowań systemowych, stanu obecnego, wyzwań oraz potencjału sporządzona przez słuchaczy XIX promocji*, red. M.A. Cholewicz, praca zaliczeniowa na zajęcia specjalistyczne zarządzanie zasobami w służbie cywilnej.

- ♦ Istnieje wielka potrzeba, by organizować regularne (np. copółroczne) albo doraźne (w przypadku zmian okoliczności lub prawa) spotkania lub konferencje dyrektorów generalnych i zarządzających zasobami ludzkimi z poszczególnych ministerstw i urzędów w celu dyskusowania nad aktualnymi problemami i wymiany dobrych praktyk. KSAP bierze udział w przygotowywaniu różnych konferencji, konserwatoriów i paneli poświęconych polityce państwa, reformom, stanowiskom konkretnych ministerstw w danych sprawach, ale nigdy nie skupia się nad kwestią generalnego zarządzania urzędami publicznymi *sensu stricto*. Ministerstwa, urzędy centralne i organy oraz także urzędy wojewódzkie są zarządzane przez ponad sześćdziesięciu dyrektorów generalnych, więc takie spotkania byłyby bardzo pożądane. Ci najważniejsi urzędnicy i ich podwładni odpowiedzialni za efektywne zarządzanie instytucjami od strony zasobów ludzkich i finansów nie mają do dyspozycji żadnej platformy wymiany myśli i doświadczeń. Ich spotkania są możliwe przy okazji powyżej wspomnianych służbowych (resortowych) konferencji organizowanych przez KSAP, ale w większości przypadków są to spotkania *ad hoc*, bez poruszania tematu współpracy.
- ♦ KSAP mogłaby rozpocząć publikowanie również periodyku związanego ze służbą cywilną i zarządzaniem publicznym. Dobrym przykładem jest tu wydawany przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów „Przegląd Służby Cywilnej” lub „Kontrola Państwowa” wydawana przez Najwyższą Izbę Kontroli. Wspólne wysiłki mogłyby zostać połączone pod auspicjami KSAP - centralnego, wyspecjalizowanego organu do takich zadań. Artykuły mogłyby, jak zazwyczaj są, być pisane przez urzędników średniego szczebla oraz specjalistów, ale również przez grupy słuchaczy - na bazie analizy przypadków.
- ♦ Innym rozszerzeniem możliwości KSAP byłoby organizowanie warsztatów poświęconych projektom aktów prawnych konkretnych resortów. Słuchacze mogliby je analizować, a później wyrażać opinie w ramach konsultacji społecznych. Szkoła działałaby jako pośrednik i „kolekcjoner” najlepszych pomysłów i rozwiązań. Te propozycje mogłyby być także przekazywane przez poszczególne resorty do KSAP, gdzie słuchacze na zajęciach warsztatowych z legislacji by je oceniali. Wynik prac w Szkole mógłby zostać wykorzystany przez odpowiednie instytucje w procesie tworzenia nowego prawa.

- ◆ Następna propozycja wiąże się z krytyką i oceną administracji publicznej. KSAP mogłaby naszkicować ranking efektywności urzędów bazujący na syntetycznych wskaźnikach, takich jak: poziom zarządzanych funduszy, wielkość zatrudnienia, koszty działalności, ilość zużytego papieru i innych materiałów, liczba szkoleń w przeliczeniu na jednego pracownika, specjalne wydatki, przyjazność środowisku. Efektywność mogłaby być także badana na podstawie np. wybudowanych dróg i poważnych instalacji. KSAP powinna być zdolna do analizowania takich danych, porównywania do benchmarków (ustalonych np. przez kancelarię premiera) oraz wyciągania wniosków i dawania rekomendacji.

Część z wykazanych powyżej propozycji i rozwiązań może być wprowadzona bezkosztowo, ale część wymaga poważnych zmian w przepisach prawnych. Decydenci, jak również kierownictwo KSAP muszą przemyśleć, czy istnieje potrzeba rozszerzenia prerogatyw Szkoły o nową formę, nowe obowiązki. Autor opracowania nie ma wątpliwości.

5. Propozycje, wyzwania i osiągnięcia

Poniżej autor pragnie zaprezentować swoje przemyślenia na temat zwiększenia potencjału KSAP w trzech obszarach. Zamieszczono również krótki opis osiągnięć każdego z filarów działalności Szkoły w powiązaniu z problemami i wyzwaniami.

5.1. Kształcenie stacjonarne

Wydaje się zasadne wprowadzenie przy rekrutacji do KSAP wymogu minimum dwu lat ogólnego doświadczenia z obowiązkowym rokiem doświadczenia w pracy administracji publicznej na dowolnym szczeblu i w dowolnej instytucji. Taka klauzula pozwoliłaby przyjąć osoby, które już zetknęły się z problemami państwa z punktu widzenia organizacyjnego, politycznego bądź społeczno-ekonomicznego. Doceniana powinna być praktyczna wiedza na temat finansów publicznych lub wybranych elementów zarządzania.

W procesie edukacyjnym większy nacisk powinien być położony na aplikacyjne podejście do zajęć. W bardziej praktyczny sposób słuchacze powinni być uświadamiani o mechanizmach skutecznego zarządzania, należy zwiększyć udział zadań grupowych w celu uzyskania różnych rezultatów i propozycji. Powinno istnieć także bezpośrednie połączenie i odniesienie większości wykładów do codziennej praktyki administracyjnej.

Dobrym pomysłem byłoby również zaproszenie do kooperacji kilku zagranicznych specjalistów i urzędników – chociaż KSAP naucza polskiego spojrzenia, to doświadczenia innych krajów byłyby bardzo wartościowe (przynajmniej w kwestiach europejskich). Istnieje też potrzeba organizowania ogólnorozwojowych kursów (z autoprezentacji, efektywnej komunikacji, negocjacji i marketingu publicznego; na styku polityki i administracji, kulturoznawstwa; zarządzania kryzysowego i bezpieczeństwa; organizacji pracy i motywacji; budżetu zadaniowego; rozwoju regionalnego i planowania przestrzennego, transpozycji prawa unijnego), które pozwoliłyby zdobyć dodatkowe umiejętności i wiedzę niezbędną na poszczególnych stanowiskach wymagających kontaktu z mediami i/lub przedstawicielami innych państw lub organizacji, politycznych relacji z przełożonymi, ale również dla lepszej orientacji przekraczającej oficjalne ramy służbowe.

Kierownictwo KSAP powinno wziąć także pod uwagę kulturalną sferę rozwoju przyszłych urzędników państwowych. Kwestia nie w tym, by kształtować koneserów w zakresie sztuk pięknych, muzyki, teatru, ale by podnieść wrażliwość na coś ponad zarządzanie administracyjne i uczestniczenie w rozwiązywaniu problemów społeczno-ekonomicznych. W tym celu KSAP mogłaby np. zapewniać bilety na interesujące przedstawienia w Teatrze Wielkim, jak i innych ośrodkach kultury.

Powinna odbyć się poważna debata, jak skorelować potrzeby specyficznych urzędów i agencji rządowych z profilem absolwentów poszczególnych promocji KSAP. Oznacza to również takie kierowanie i zarządzanie osiemnastomiesięcznym procesem edukacyjnym, aby w najlepszy sposób wypełniać luki (potrzeby kadrowe) zgłaszane przez różne instytucje. Na tej samej zasadzie staże krajowe w większym stopniu powinny gwarantować pracę słuchaczom (po spełnieniu warunków formalnych). Statystycznie jedynie około dziesięciu procent stażystów uzyskuje wymarzoną pracę w miejscu stażu. Powinno się to znacząco poprawić, by absolwenci mogli uniknąć stresu w staraniach o pierwsze zatrudnienie, a Szkoła mogła oszczędzić zasoby.

Bardzo ważne dla Kancelarii Premiera oraz KSAP powinno być kształcenie propaństwowych postaw, co nie odgrywa obecnie wiodącej roli. Myślenie o kraju ojczystym powinno stać się priorytetem dla wszystkich osób powiązanych ze Szkołą: słuchaczy, beneficjentów kursów, zespołu administracyjnego oraz wykładowców. Etyka państwowa powinna stać na solidnym firmamencie, zgodnie z założeniami Komisji Nolana: polski urzędnik nie może dbać wyłącznie o swoją osobistą godność, ale również miejsca, w którym jest zatrudniony. Patriotyczna postawa może być wyrażana nie tylko poprzez celebrowanie świąt narodowych, ale także w codziennej, dobrze wykonywanej pracy. Właśnie na ten aspekt należałoby

położyć nacisk podczas półtorarocznego szkolenia słuchaczy KSAP. Pewną lukę wypełnia tu Stowarzyszenie Absolwentów KSAP (SAKSAP), niemniej dobrze by było, by rola ideowa Szkoły w tym zakresie znacząco wzrosła.

Edukacja w KSAP oferuje doskonałą możliwość rozwoju osobistego i kariery zawodowej w administracji publicznej. Jako urzędnicy mianowani słuchacze otrzymują stabilne zatrudnienie i dobrą pozycję zawodową. Absolwenci zaczynają pracę z poziomu starszego lub głównego specjalisty. W drodze awansów część z nich dochodzi do pozycji dyrektora departamentu lub nawet dyrektora generalnego w ministerstwach; część osób służyło nawet jako podsekretarze i sekretarze stanu lub ministrowie. Absolwenci są obecnie zatrudniani w administracji w kraju i za granicą - w centralnej i samorządowej administracji, w dyplomacji oraz organizacjach międzynarodowych. Zazwyczaj ponad dziewięćdziesiąt procent z nich rozpoczyna lub kontynuuje swoją przygodę ze służbą cywilną w stolicy, a wśród najbardziej popularnych resortów są: Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Edukacji oraz Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

W gronie znanych absolwentów KSAP można znaleźć: Elżbietę Bieńkowską - ministra rozwoju regionalnego; tragicznie zmarłego podczas katastrofy pod Smoleńskiem Władysława Stasiaka - szefa Kancelarii Prezydenta, byłego szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego; Mariusza Błaszczaka - posła na sejm VI i VII kadencji; Jana Pastwę - byłego szefa Urzędu Służby Cywilnej, ambasadora RP w Czechach; dr. Roberta Kupieckiego - ambasadora RP w Stanach Zjednoczonych Ameryki; Waldemara Dubaniewskiego - ambasadora RP w Singapurze; Agnieszkę Kaźmierczak - dyrektora w Dyrektoriacie Głównym-Audyt Wewnętrzny Komisji Europejskiej, oraz wielu dyrektorów generalnych.

Po ukończeniu osiemnastomiesięcznego szkolenia większość absolwentów pozostaje w kontakcie ze Szkołą, uczestnicząc w jej różnych przedsięwzięciach. Bardzo ważna jest rola Stowarzyszenia Absolwentów, które pomaga nie tylko organizować się absolwentom w nowych warunkach, ale prowadzi forum wymiany opinii. Zdarza się, że absolwenci powracają do Szkoły nauczać nowe roczniki... Więzi powstałe w środowisku KSAP są bardzo cenne w zawodowych relacjach, ułatwiają znajdowanie rozwiązań wielu problemów wymagających kooperacji. Cenną inicjatywą jest także publikacja almanachu absolwentów KSAP. Władze Szkoły powinny rozważyć organizowanie większej liczby aktywności integracyjnych w ramach tego środowiska - w formie np. stałej dyskusji dotyczącej służby cywilnej, nieformalnych spotkań, wspólnych seminariów.

5.2. Kształcenie ustawiczne

Z powodów uwarunkowań prawnych KSAP nie może konkurować w obszarze szkoleniowym we wszystkich aspektach z firmami prywatnymi. Byłoby pożądaną, gdyby Szkoła mogła uczynić swoją ofertę bardziej elastyczną, co stanowiłoby dodatkowy argument za wyborem tej instytucji edukacyjnej. KSAP powinna powziąć bardziej zdecydowane inicjatywy w celu dotarcia do potencjalnych klientów; działać bliżej administracji – istnieje wielka potrzeba w uświadamianiu nt. KSAP poprzez m.in. docieranie do osób bezpośrednio związanych z rozwojem pracowników w konkretnych urzędach. Szkoła mogłaby być promowana poprzez wysyłanie informacji lub ankiet oraz publikowanie danych o niej samej lub o administracji publicznej w ogóle.

KSAP mogłaby odgrywać również rolę wewnętrznego trenera administracji. To znaczy mogłaby pomagać w przygotowaniach nowych pracowników do ich obowiązków w urzędach dzięki własnemu doświadczeniu i bazie dydaktycznej. Każdy urząd jest zobowiązany do przeprowadzenia służby przygotowawczej dla podejmujących pracę w administracji po raz pierwszy (z pewnymi ustawowymi wyłączeniami), a od tempa procesu adaptacyjnego zależy efektywność jego pracy. Każdy dyrektor powinien być zainteresowany maksymalnym ograniczeniem tych dostosowań. KSAP mogłaby asystować wybranym instytucjom w przekazywaniu teoretycznej i praktycznej wiedzy nowo zatrudnionym. Oferowanie takiej usługi pozwoliłoby zwolnić w pewnym stopniu z delegowania własnych urzędników do pomocy pracownikom w zaadaptowaniu się do nowych warunków.

W kwestii rynkowego współzawodnictwa wielkim znaczeniem dla KSAP może stać się specjalizacja w tych obszarach, które są bezsprzecznie jej najsilniejszymi atutami. Na przykład sprawy ogólne administracji: funkcjonowanie administracji publicznej, tworzenie polityk publicznych, publiczne zarządzanie, audyt wewnętrzny, kodeks postępowania administracyjnego, finanse publiczne, budżet i wiele innych. W obrębie tych dziedzin KSAP ma dużą przewagę nad zewnętrznymi firmami szkolącymi dzięki swojemu dossier, umiejscowieniu blisko najwyższych organów państwa, wykwalifikowanej kadrze naukowo-dydaktycznej – gwarantującej lepsze zrozumienie wspomnianej problematyki. Rola Szkoły jest także wzmocniona przez ofertę przeprowadzania lingwistycznego postępowania sprawdzającego w pięciu językach obcych – ważnego dla każdego członka służby cywilnej chcącego udowodnić swoje kompetencje. Certyfikat znajomości języka obcego wydany przez KSAP jest akceptowany w postępowaniu kwalifikacyjnym w służbie cywilnej oraz w służbie zagranicznej.

Rokrocznie wiele tysięcy pracowników administracji publicznej bierze udział w kursach oferowanych przez KSAP. Największym wyzwaniem dla Szkoły do tej pory było uczestnictwo w organizowaniu rozbudowanego szkolenia dla korpusu polskiej prezydencji dla ok. 1200 urzędników z wybranych urzędów. Ostatnio zyskał popularność kurs organizowany przy współpracy z Narodowym Bankiem Polskim – Studium Edukacji Ekonomicznej dla wyższej kadry zarządzającej nieposiadającej wykształcenia ekonomicznego.

5.3. Ogólne/*think tank*

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów mogłaby finansowo i organizacyjnie wesprzeć KSAP w dążeniach do rozszerzenia jej działalności o funkcję *think tanku*. Premier powinien zlecać analizy, opinie, ewaluacje projektów prawnych lub zarysów polityk publicznych Szkole, a nie zewnętrznym prywatnym firmom. Żeby osiągnąć ten cel, KSAP powinna udowodnić, że jest zdolna, szczególnie z naukowo-merytorycznego punktu widzenia, podołać temu zadaniu. Polska znajduje się na takim etapie rozwoju, w którym ustanowienie takiego wyspecjalizowanego ośrodka byłoby bardzo korzystne. Istnieje obecnie wielka potrzeba intensywnych badań nad problematyką administracji i wykorzystaniem tej wiedzy w celach praktycznych. Rolą *think tanku* byłoby nie tylko analizowanie najlepszych możliwych scenariuszy, doradzanie prezesowi Rady Ministrów, ale również proponowanie specyficznych narzędzi oraz wspieranie ich implementacji. Tylko przez takie działania KSAP może stać się w pełni rozwiniętym organem doradczym, który mógłby służyć od strony teoretycznej, jak i praktycznej.

Bardzo ważnym elementem aktywności KSAP jest międzynarodowa współpraca z wieloma instytucjami, urzędami oraz organizacjami. Szkoła aktywnie i regularnie uczestniczy w pracach Międzynarodowego Stowarzyszenia Szkół i Instytucji Administracji (International Association of Schools and Institutions of Administration, IASIA), Sieci Instytucji i Szkół Administracji Publicznej w Środkowej i Wschodniej Europie (Network of Institutions and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe, NISPAcee) oraz szczególnie francuskiej Szkoły Narodowej Administracji (École Nationale d'Administration, ENA), z którą łączą ją zażyłe więzi. KSAP angażuje się w proces reform administracyjnych państw naszego regionu, co znajduje odbicie w Programie Edukacyjnym dla Studentów Środkowej i Wschodniej Europy, którego głównym zadaniem jest przygotowanie urzędników do pracy na wysokich stanowiskach państwowych. Organizowane są również wyjazdy studyjne i warsztaty dla przedstawicieli tych państw. KSAP przyjmuje także mnóstwo delegacji z odległych krajów, jak Chiny, Gruzja czy Egipt. W 1998 r. we współpracy z ENA zostało założone Studium

Integracji Europejskiej, którego celem jest zaznajamianie z problematyką europejską.

W 2009 r. dyrektor Czapotowicz był goszczony w siedzibie Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku - w związku z przyznaniem KSAP nagrody ONZ za „Rozwijanie potencjału do zarządzania wiedzą w instytucjach państwowych”. Należy podkreślić, że obecnie Szkoła nie ma dużej konkurencji. A to dlatego, że KSAP działa ponad systemem uniwersyteckim na podstawie odrębnego aktu. Po drugie, na rynku nie ma drugiej instytucji, która miałaby podobny program. Rzeczywiście, edukuje się specjalistów w wielu wąskich obszarach, ale nie w tak kompleksowy sposób jak w KSAP. Nawet w Europejskim Instytucie Administracji Publicznej (European Institute of Public Administration, EIPA), który szkoli urzędników z całej Europy w zakresie finansów publicznych oraz wykonuje analizy i badania zlecone przez unijne instytucje.

6. Wnioski końcowe

Krajowa Szkoła Administracji Publicznej w ciągu dwudziestu lat istnienia udowodniła, że jest w stanie wykształcić zdolnych, perspektywicznych, rzetelnych, nastawionych pro państwowo ludzi, myślących o karierach zawodowych w kontekście interesu ogółu. W większości przypadków absolwenci KSAP są postrzegani jako urzędnicy pracownicy, dobrze przygotowani i dążący do stałego podnoszenia własnych kwalifikacji. Stanowią cenny nabytek w instytucjach publicznych.

KSAP powinna rozważyć zwiększenie technik promocji i zabiegów reklamowych, dbać bardziej o swój *image*, poprawić sektor *public relations* oraz powrócić do poprzedniej, sprawdzonej praktyki utrzymywania dobrych relacji z mediami. Oznaczałoby to zapraszanie dziennikarzy oraz udzielanie wywiadów w stacjach radiowych i telewizyjnych. Szkoła musi odnowić kontakty z różnymi kręgami informacyjnymi, by uczynić inne instytucje oraz potencjalnych kandydatów świadomymi swoich zalet i działalności. Informacje o debatach i konferencjach, choć z udziałem nawet znanych nazwisk, ale nieregularnych, są zbyt słabo rozpowszechniane.

Celem tego opracowania było zaprezentowanie prawdziwego potencjału KSAP: osiągnięcia intelektualne, doświadczenie tysiąca słuchaczy, techniczne infrastruktura, a także rozpoznawalna marka. Przy właściwym zarządzaniu Szkoła może odgrywać szczególną rolę w nowoczesnym systemie przygotowania do pracy i służby w administracji publicznej. Utworzenie z KSAP instytucji doradczej jest poważnym wyzwaniem, ale przy dobrej woli politycznej może być z powodzeniem osiągnięte. Postulat

wzmocnienia roli KSAP jako centralnego ośrodka edukacji polskiej administracji i popularyzowania wiedzy w społeczeństwie o jej zamierzeniach i osiągnięciach nadal pozostaje do rozstrzygnięcia.

W wyniku decyzji Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, wywołanej prawdopodobnie sytuacją gospodarczą kraju, od 2011 r. przeprowadzane jest jedno postępowanie rekrutacyjne do KSAP w celu wyłonienia 30-35 słuchaczy rocznie. W zeszłym roku doszło także do niepokojących sygnałów dotyczących możliwości zlikwidowania naboru do KSAP, a tym samym pozbawienia jej zasadniczego filaru swojej działalności. Istnieją również przymiarki, aby zadania wykonywane przez Szkołę mogły być wypełniane także przez inne, w tym niepubliczne instytucje. Są to bardzo niebezpieczne plany mogące osłabić pozycję KSAP. Pytanie tylko, jakim kręgom mogłoby na tym zależeć. Na pewno nie byłyby to działania korzystne dla polskiej administracji.

Autor jest przekonany, że powinna trwać stała debata (na różnych szczeblach) poświęcona zwiększeniu efektywności i wiarygodności państwa oraz najskuteczniejszym sposobom realizowania usług publicznych. Należałoby skierować apel do decydentów, tak by mogli rozważyć KSAP jako podmiot instytucjonalno-merytoryczny, który mógłby tworzyć wartość dodaną dla Polski. Kryzys finansowy nie powinien w żaden sposób ograniczać dalszego rozwoju państwa. Jedyne ograniczenia powinny dotyczyć wydatków i zakupów. Nie ma uzasadnienia, by dokonywać cięć w administracji, ponieważ nawet w trudnych czasach jej cele pozostają te same. Koszt zwolnień w czasach kryzysu może być w dłuższej perspektywie znacznie wyższy niż poprzednio zakładany z powodu potrzeby ponownego zatrudnienia pracowników, kiedy kryzys się kończy. Najgorszym działaniem w czasach ekonomicznej niestabilności jest redukcja personelu - taki krok może skutkować w przeciążeniu pozostałych pracowników obowiązkami tych zwolnionych. Nie znaczy to jednakże bezkrytycznego utrzymywania wysokiego stanu osobowego w komórkach, gdzie istnieje przerost zatrudnienia. Nie można jednak ustalać sztucznych i ujednoliconych wartości w wysokości dziesięciu procent, jakie starał się wprowadzić rząd w imię politycznych deklaracji. Na szczęście wyrok Trybunału Konstytucyjnego z czerwca 2011 r. uchylił rządową ustawę o racjonalizacji zatrudnienia w administracji. Co tym bardziej dziwi, to fakt, że nie tylko urzędnicy mianowani podlegaliby ewentualnej redukcji, co jest zaprzeczeniem idei służby cywilnej, ale także absolwenci KSAP! Przy koszcie kształcenia jednego słuchacza KSAP oscylującym wokół 170 tys. złotych przygotowywanych właśnie do służby dla państwa pozbawianie ich pewności zatrudnienia jest wyjątkowo nierozsądnym posunięciem.

Każda redukcja poczyniona dzisiaj może spowolnić proces ulepszania możliwości administracji w przyszłości. Dlatego tak ważne jest, by unikać jakichkolwiek zakłóceń w działalności Szkoły, tak by mogła wypełniać swoje określone prawem obowiązki; jak było to czynione przez ostatnie dwadzieścia lat. Inwestowanie w KSAP jest jednocześnie inwestycją w przyszłość Polski, w efektywną i doświadczoną administrację, a co za tym idzie - w stały rozwój międzynarodowej pozycji kraju oraz jego wewnętrznej stabilności poprzez efektywne zarządzanie przy pomocy kompetentnego korpusu służby cywilnej.

NATIONAL SCHOOL OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE PROCESS OF CREATING MODERN CIVIL SERVICE IN THE REPUBLIC OF POLAND

Key words:

public administration, civil service, nominated official, National School of Public Administration

Summary

In this short article the author tried to present the position of National School of Public Administration (NSPA) in system of Polish public administration from its foundation, through 20-year history up today. The main motive was how educational, organizational and certification ability of School can influence public service in Poland, and what is more important to raise its effectiveness and competence by educating state officials. Apart from two main pillars of NSPA's activity (full-time and continuing training), there is an open question whether there is possibility to expand School's capabilities to create, from its resources, advisory body to the prime minister – responsible for administration matters (think tank). In third part, author gives some advices to increase the significance of NSPA's potential and actions taken to fulfill statutory obligations at maximum efficiency.

Ryszard Paczuski*

Sprawa wyboru adekwatnego modelu kształcenia na kierunku administracja publiczna w szkołach wyższych

SŁOWA KLUCZOWE:

konieczność poprawy jakości nauczania na kierunku administracja, nauczanie administracji, wybór adekwatnego modelu kształcenia

STRESZCZENIE

Autor jako osoba z długoletnim (bo ponad pięćdziesięcioletnim) stażem pracy dydaktycznej i naukowo-badawczej w szkolnictwie wyższym dzieli się refleksjami na temat doświadczeń i praktyki, odnoszącymi się do kierunku kształcenia administracja publiczna. W opracowaniu przedstawiona została m.in. krytyczna analiza nauczania na tym kierunku oraz problem doskonalenia administracji w świetle zaleceń ONZ.

1. Uwagi wstępne

Inspiracją do napisania referatu stał się artykuł prof. dr. hab. Kazimierza Równego pt. *Konieczność poprawy jakości szkolnictwa wyższego prywatnego w Polsce*, opublikowany w numerze 4/2008 kwartalnika PAN - „Nauka”. Nie neguję w tym opracowaniu trafności wielu spostrzeżeń

* Prof. zw. dr. hab. Ryszard Paczuski - kierownik Katedry Prawa Administracyjnego i Prawa Ochrony Środowiska Wydziału Administracji i Nauk Społecznych Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, obecnie: prorektor ds. nauki w Kujawsko-Pomorskiej Szkole Wyższej w Bydgoszczy.

(uwag krytycznych) autora artykułu oraz wynikających z nich wniosków dotyczących pewnych patologii w organizacji i funkcjonowaniu szkolnictwa wyższego prywatnego. Mając jednak, podobnie jak autor artykułu, długoletni (bo ponad pięćdziesięcioletni) staż pracy dydaktycznej i naukowo-badawczej w szkolnictwie wyższym, pragnę, by nie symplifikować zagadnienia, podzielić się - tytułem uzupełnienia - także refleksjami z doświadczeń praktyki, odnoszących się przede wszystkim do bardzo dziś modnego kierunku - administracja publiczna; jednakże nie tylko z zakresu organizacji i funkcjonowania szkolnictwa prywatnego.

Prof. Równy rozpoczął swoje wywody od bardzo trafnego stwierdzenia: *Tocząca się w środkach informacji publicznej dyskusja o reformie szkolnictwa wyższego bardzo słabo dotyka kwestii jego jakości* (Równy, s. 101). I, jak dalej podkreślił autor, doprowadziło to do sytuacji: *Z różnych przyczyn nasze szkolnictwo nabyło wiele rażących swoistości (nazywanych dalej - „elementarnymi anomaliami”), którymi nadziwić się nie mogą pedagodzy z krajów zachodnich, a także co bardziej wrażliwi Polacy. Stały się one tak powszechne i tak „weszyły w krew” (nienależycie poddane samokontroli...), że uchodzą już w Polsce za właściwe normy postępowania.*

Otóż jednym z symptomów tego rodzaju „elementarnych anomalii” w organizacji i funkcjonowaniu szkolnictwa wyższego, graniczących, odnośnie do przypadku, do którego się odnosi mój artykuł, z „patologią”, jest ferowanie pod szyldem kierunku kształcenia „administracja” modelu nazywanego popularnie gorszym rodzajem studiów prawniczych, pełnym fikcji i działań pozorowanych, gdy chodzi o ten kierunek studiów - nauki administracji, w dzisiejszym nowoczesnym tego słowa znaczeniu, lecz niestety nienadążającego za wymogami czasu. I chociaż nie są to odosobnione przypadki bezkrytycznego powielania wadliwego modelu nauki administracji, o którym można by mówić, posługując się określeniem tytułu publikacji sprzed 38 lat autorstwa prof. Wacława Dawidowicza *O nieporozumieniu zwanym nauką administracji* (Dawidowicz 1972, nr 1, s. 11-22), nie stał się on przedmiotem należytych zainteresowań ze strony wspomnianych środków informacji, i zapanowała wokół niego niczym niezakłócona, ale też i niczym nieuzasadniona cisza, trwająca do dziś.

2. Doskonalenie administracji w świetle zaleceń dokumentów ONZ i wynikające z nich zadania edukacyjne z zakresu nauki administracji

Dla przypomnienia warto tu zwrócić uwagę, gdy chodzi o wzmiankę o artykule prof. Dawidowicza, że w tym samym mniej więcej okresie problem

nadania należytej rangi sprawnemu funkcjonowaniu administracji publicznej i związanej z nią konieczności poprawy efektywności kształcenia i doskonalenia stał się przedmiotem zainteresowania ONZ. Znalazło to wyraz w Raporcie Sekretarza Generalnego Narodów Zjednoczonych, zawierającym Program ONZ w dziedzinie doskonalenia administracji publicznej, przyjęty na Drugim Spotkaniu Ekspertów Narodów Zjednoczonych (NZ) w dniach 16-26 stycznia 1971 r. Poddano tam analizie warunki sprzyjające osiągnięciu celów gospodarczego i społecznego rozwoju w drugiej dekadzie rozwoju NZ¹.

Raport ten po rozpatrzeniu i przyjęciu go na 26. sesji Zgromadzenia NZ w 1971 r. zyskał wagę dokumentu o randze światowej. Jego zalecenia, mimo upływu czasu, w wielu kwestiach do dziś nie straciły na aktualności. Zwracał on uwagę na zwiększenie efektywności funkcjonowania administracji publicznej na wszystkich szczeblach zarządzania i we wszystkich dziedzinach służących rozwojowi społeczno-gospodarczemu. Wprawdzie zalecenia te adresowane były przede wszystkim do krajów rozwijających się, jednakże ich treść (zwłaszcza w częściach pierwszej i drugiej raportu, formujących ważniejsze cele programów udoskonalających administrację publiczną w Drugiej Dekadzie Rozwoju) ma charakter uniwersalistyczny. Jak stwierdził we wstępie raportu Sekretarz Generalny NZ, *pomimo znaczącego postępu* [jakim są m.in. uderzające postępy nauki i techniki oraz narastające oczekiwania ludzi na korzystniejsze przemiany związane z organizacją i funkcjonowaniem administracji na całym świecie - przyp. R.P.] *administracja publiczna nie stała się poważną dźwignią rozwoju gospodarczego i społecznego. (...) Szybkość i wielkość przemian - jak podkreślono - uznaje się powszechnie, ale zainteresowanie ich wpływem na systemy władzy rodzi się powoli*².

Charakterystyczną cechą raportu jest, że użytemu pojęciu „administracja publiczna” nadano na pierwszym posiedzeniu ekspertów na temat programu jej doskonalenia znacznie szerszy zakres przedmiotowy, niż się powszechnie przyjmuje w krajach członkowskich NZ, rozumiejąc przez to pojęcie „całokształt procesów administracyjnych władz państwowych”. Dlatego przy określaniu wyzwań, przed którymi stanie administracja publiczna, zarówno w krajach rozwiniętych, jak i rozwijających się, przy realizacji celów i zadań programu wskazano, że konieczne jest *zwiększenie efektywności administracji publicznej na wszystkich szczeblach zarządzania i we wszystkich dziedzinach o podstawowym znaczeniu dla rozwoju społeczno-gospodarczego*

¹ Tytuł tego dokumentu, w oryginalnej anglojęzycznej wersji: *Public administration in the second united nations development decade. Report of the Second Meeting of Experts 16-26 January, United Nations, New York 1971.*

² Bliżej: Program ONZ, op. cit., s. 7, 16-17.

- a ponadto - aby stać się skutecznym instrumentem pożądaných przemian społeczno-gospodarczych, administracja publiczna musi sama dostosować się do zmieniających się warunków swego otoczenia³. Do takiego ujęcia semantycznego tego podstawowego pojęcia - administracja publiczna - zaliczono także administrację wymiaru sprawiedliwości oraz administracyjne świadczenia legislatury⁴. Gdy chodzi o administrację wymiaru sprawiedliwości, wskazano, że dla zwykłego obywatela czy też dla rozrastającej się klasy średniej potrzeba niekosztownego i szybkiego wymiaru sprawiedliwości nabrała nowego znaczenia. Postępowanie sądowe charakteryzuje się często powtarzającymi się odroczeniami, wymyślnymi procedurami przy rewizjach i apelacjach, wysokimi kosztami sporu, a nawet nadużyciami, zwłaszcza na niższych szczeblach. (...) Mechanizm wymiaru sprawiedliwości staje się coraz bardziej skomplikowany⁵. Potrzebne są reformy. Do walki z korupcją w służbie publicznej, a zwłaszcza w służbie cywilnej, zalecono ustalenie i egzekwowanie odpowiednich kodeksów etycznych. Chodziło tu o osiągnięcie wysokich norm etycznych oraz wytypowanie nadużyć w służbie publicznej. Wskazano, że założeniem wszelkiego szkolenia (a w tym także kształcenia i doksztalcania) w służbie cywilnej musi być wpajanie wysokich norm etycznych oraz wysokiego zaangażowania pożądaných celów rozwojowych (...), gdyż urząd publiczny oznacza publiczne zaufanie, a urzędnicy są w pewnym sensie powiernikami dobrobytu ludzi, nie tylko obecnego, ale i przyszłego pokolenia. Aby się wykazać godnym tego zaufania (...), muszą być nie tylko uczciwi, sprawiedliwi i rzetelni w swojej urzędowej działalności, ale muszą też prowadzić takie życie prywatne, aby nie stawiać się w sytuacji, w której wystąpiłaby sprzeczność ich obowiązków i osobistych interesów tak, że można by posądzić ich o nieuczciwość i nierzetelność. Muszą ponadto skrupulatnie unikać faworyzowania lub dyskryminacji ze względów osobistych⁶.

W obszernym katalogu celów i zadań programu NZ dotyczącego doskonalenia administracji zalecono także m.in. rozwiązanie problemów:

- ♦ włączenia udziału społeczeństwa w procesach podejmowania decyzji w sprawach rozwoju, z uwzględnieniem odpowiedniego rozszerzenia zakresów kompetencji i usprawnienia działań administracji samorządowej i lokalnej. Zadania związane z rozwojem społeczno-gospodarczym nie mogą być zrealizowane przez samą administrację publiczną. Wymagają one powszechnego współ-

³ Tamże, s. 11-12.

⁴ Z kontekstu treści zaleceń Programu NZ wynika, że chodziło tu o zagadnienia legislacji administracyjnej obejmującej zwłaszcza zagadnienia techniki legislacyjnej oraz problemy porządkowania i doskonalenia ustawodawstwa administracyjnego (bliżej na ten temat: Zbigniew Janowicz (1978), *Zagadnienia legislacji administracyjnej*, Poznań).

⁵ Tamże, s. 87.

⁶ Tamże, s. 59-60.

działania. (...) Ludzie liczą na swój udział w owocach procesu rozwojowego, toteż chcą uczestniczyć w podejmowaniu decyzji, które wpływają na ich życie. (...) Udział obywateli ułatwia i przyspiesza procesy przemian⁷;

- ♦ zwiększenia efektywności organizacji i techniki pracy biurowej administracji przez wyposażenie jej w odpowiednie maszyny i urządzenia biurowe, związane zwłaszcza z wykorzystaniem techniki komputerowej;
- ♦ zwiększenia operatywności i skuteczności działań kadry kierowniczej na wszystkich szczeblach zarządzania. Chodzi o wiedzę i umiejętności przyszłości w sztuce zarządzania. Zmiany w systemach zarządzania, jak wskazywano na początku lat siedemdziesiątych w literaturze z zakresu naukowej organizacji pracy i kierownictwa między rokiem 1970 a 2000, będą większe niż w ciągu ostatnich 470 lat. *Kierownicy, zwłaszcza wyższych szczebli, będą stawali przed problemami, które nie będą typowe i w których rozwiązaniu rutyna nie zawsze będzie pomocna.*

W strategii międzynarodowych działań uznano szereg dziedzin działalności za priorytetowe, jak: sprawy żywności i rolnictwa, ochrony zdrowia oraz zarządzanie bogactwami naturalnymi i ochronę środowiska. Gdy chodzi o tę ostatnią grupę, to charakterystyczne jest zwrócenie uwagi, że: *administrację tymi sprawami można sprawować resortowo albo na bazie międzyresortowej, nastawionej na większe problemy⁸.*

Dokument ten, jak wspomniałem, nie był w PRL rozpowszechniony. Dyskusja nad konceptualizacją wdrożenia pewnych rozwiązań prawnoustrojowych administracji publicznej, o których była wzmianka wyżej, charakterystycznych dla demokratycznego państwa prawa, jak reaktywowanie służby cywilnej albo administracji samorządowej, stała się możliwa dopiero po przemianach prawnoustrojowych w 1989 r. Wprowadzenie natomiast niezbędnych reform napotykało jednak od samego początku duże opory⁹. Przykładem tego był chociażby utrzymywany od 1950 r. jeszcze w 1991 r., jak podnosił prof. Małecki, *jednolity model gospodarki budżetowej państwa i gminy, właściwy scentralizowanemu modelowi prawa radzieckiego (...), sprzeczny z istotą samorządności lokalnej i polskimi tradycjami w tym względzie, który*

⁷ Tamże, s. 23.

⁸ Tamże, s. 25-26.

⁹ Droga prowadząca do zasadniczych reform dotyczących ukształtowania na nowych zasadach administracji publicznej była bardzo długa i wyboista, zwłaszcza gdy chodzi o rozwój reform samorządowych. (Bliżej: Michał Kulesza (2008), *Budowanie samorządu*, Warszawa).

zamazuje istotne różnice pomiędzy państwem a samorządem terytorialnym (Małecki 1991, s. 37-46).

3. Charakterystyka ogólna kryzysu na wyższych studiach administracyjnych, który doprowadził do likwidacji tego kierunku w wielu ośrodkach uniwersyteckich

Odnosnie do wspomnianego artykułu prof. Dawidowicza, warto zwrócić uwagę, że użyty przez autora tytuł tej publikacji: *O nieporozumieniu zwanym nauką administracji*, trafnie i zarazem bardzo dobitnie wskazywał na istotę symptomu pewnych patologii przyjmowanej bezkrytycznie w postaci wadliwej koncepcji „nauki administracji”, jako pewnego rodzaju gorszych studiów prawniczych, które nie miały nic wspólnego z nauką administracji jako dyscypliną naukową. Tworzono fikcje i działania pozorowane. Charakterystyczną cechą takiego uproszczonego podejścia była w programach nauczania dominanta przedmiotów z zakresu nauk prawnych, przy marginesowym traktowaniu przedmiotów z innych dyscyplin naukowych, tworzących podstawy wiedzy z zakresu nauki organizacji pracy i kierownictwa w administracji, jak: prakseologia, ekonomia, teoria systemów i metody analizy systemowej, socjologia, lub wspomagających jej rozwój, jak np.: podstawy psychologii, ergonomii, organizacji techniki i pracy biurowej, technik decyzyjnych oraz organizatorskich i in. I chociaż publikacja ta nie stała się przedmiotem specjalnych zainteresowań, które stanowiłyby inspirację do poszukiwania nowych, bardziej postępowych rozwiązań dotyczących nauczania administracji, sam problem zaczął dawać znać o sobie, gdy na początku lat osiemdziesiątych stał się przedmiotem zainteresowania ze strony samej młodzieży i dorosłych, studiujących na kierunku administracja uniwersyteckich wydziałów prawa i administracji.

Krytycznie zaczęto oceniać ten model studiowania administracji na wielu uczelniach. Na początku lat osiemdziesiątych doszło nawet do zamknięcia na ogólnopolskim forum organizacji studenckich niezadowolona z istniejącego stanu rzeczy. Zażądano likwidacji tego kierunku jako gorszego rodzaju studiów prawniczych z „ozdobnikiem” w postaci jednosemestralnego przedmiotu nazywanego „nauka administracji”. Wskazywano na rażące dysproporcje między wysiłkiem studiowania na kierunku administracja, który wcale nie jest łatwiejszy niż prawo, a nie dość jasną perspektywą należytego przygotowywania do konkretnego zawodu urzędnika administracji publicznej lub nawet gospodarczej, i niestety wyjątkowo niekorzystną sytuację na rynku pracy, gdy chodzi o znalezienie zgodnego z kierunkiem studiów miejsca pracy. Po studiach prawniczych – tych lepszych – absolwenci prawa mają otwartą drogę do wielu zawodów praw-

nicznych (nie wyłączając możliwości uzyskiwania na uniwersytetach także stopni naukowych) i na ogół chętniej są przyjmowani na różne stanowiska pracy, także w organach administracji. Natomiast po ukończeniu studiów na administracji mają całkowicie zamkniętą drogę do jakiegokolwiek zawodu prawniczego i nie są – jak stwierdzano – wcale preferowani do pracy w administracji. Ponadto, jak się uzalano, w przypadku ofert na stanowiska związane z organizacją pracy w administracji gospodarczej przedsiębiorstw przyjmowano chętniej absolwentów studiów ekonomicznych, mających lepsze przygotowanie z zakresu nauki organizacji i kierownictwa niż absolwenci administracji. Ta krytyka podjęta przez studentów spotkała się w zasadzie ze zrozumieniem i aprobatą w ośrodkach uniwersyteckich. Jak podkreślają niektórzy autorzy podręczników uniwersyteckich, w większości wydziałów prawa i administracji (Leoński 2010, s. 119) znalazło to swój wyraz w zlikwidowaniu kierunku administracja, jak m.in. na Wydziale Prawa i Administracji UMK w Toruniu.

Natomiast władze Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Bydgoszczy po tym wydarzeniu przystąpiły do utworzenia kierunku administracja, rozpoczynając od specjalizacji administracja publiczna, a następnie powołując kierunek administracja, pierwszego stopnia, funkcjonujący jako studia licencjackie (obecnie Uniwersytet Kazimierza Wielkiego, dalej UKW) przez okres ponad dwudziestu lat, tj. do końca roku akademickiego 2008/2009. Koncepcji tej nie oparto jednak na jakichkolwiek starannie przemyślanych i należycie przygotowanych założeniach programowych i strukturalno-organizacyjnych, wolnych od błędów tzw. nauki administracji jako gorszego rodzaju studiów prawniczych, lecz przyjęto bezkrytycznie za podstawę metodę naśladowczą lub adaptacyjną, powielając wadliwe rozwiązania, uzupełniając dodatkowo własnymi nieudolnymi rozwiązaniami, doprowadzając nawet do pewnej patologii licencjackich quasi-prawniczych studiów na kierunku administracja, niespotykanej w żadnym innym ośrodku uniwersyteckim, uwzględniając praktykę organizacji i funkcjonowania wydziałów prawa i administracji, nawet najmłodszych uniwersytetów Polski północnej, jak Uniwersytet Gdański, Szczeciński, olsztyński lub gdy chodzi o kierunek prawo – Uniwersytet w Białymstoku. Nie skorzystano też z doświadczeń zasługujących na uwagę – np. Prywatnej Wyższej Szkoły Businessu i Administracji w Warszawie, która w stosunkowo krótkim okresie zdołała, w oparciu o starannie rozwinięte podstawy strukturalno-organizacyjne wielokierunkowych wydziałów administracji oraz zatrudnioną stosunkowo liczną wysoko wykwalifikowaną kadrę nauczycieli akademickich ze stopniami naukowymi lub tytułami naukowymi, uruchomić m.in. studia magisterskie, zarówno prawnicze, jak i administracyjne, z możliwością wszczynania od 2002 r. nawet przewodów doktorskich. Ponadto zdolnej

i ambitnej młodzieży, która ukończyła licencjackie studia administracyjne, stworzono po ukończeniu studiów uzupełniających możliwości ukończenia dodatkowo magisterskich studiów prawniczych. Nie sposób pominąć także bardzo okazałego zaplecza naukowo-dydaktycznego. Uczelnia posiada bowiem nowoczesny kampus, porównywalny z renomowanymi z tego typu obiektami zagranicznymi, o powierzchni 64 tys. m², z możliwościami prowadzenia zajęć w ponad czterdziestu salach wykładowych, liczne dobrze wyposażone laboratoria językowe, siedem pracowni komputerowych z kilkuset stanowiskami, bibliotekę naukową, duży kompleks sportowy z pełnowymiarową salą sportową i in.¹⁰

Wspomniana patologia kierunku administracja, w tym konkretnym przedstawionym wyżej przypadku, wystąpiła z ewidentną wyrazistością na wszystkich podstawowych płaszczyznach, a mianowicie w kwestiach strukturalno-organizacyjnych, doboru kadrowego pracowników dydaktyczno-naukowych, programu kształcenia i troski o rozwój młodej kadry naukowej. Gdy chodzi o rozwiązania strukturalno-organizacyjne, to nie powołano samodzielnego wydziału administracji, lecz potraktowano jako segment (najpierw w postaci katedry, a później instytutu) struktury organizacyjnej Wydziału Humanistycznego, co oznaczało, że sprawy adekwatnego do potrzeb rozwoju kierunku administracja na tej uczelni znalazły się w próżni programowo-kadrowo-instytucjonalnej, gdyż profil działalności dydaktycznej lub naukowo-badawczej tego wydziału nie miał nic wspólnego nie tylko z kompleksem nauk o administracji, ale w ogóle nawet nauk prawnych. Brak adekwatnych do potrzeb i obowiązujących standardów założeń programowych, wskazujących wizję rozwojową tego kierunku na uczelni, oraz brak wynikającej z niej polityki kadrowej, gdy chodzi o odpowiednio wykwalifikowane kadry, doprowadził do niespotykanej w szkolnictwie wyższym, nawet w praktyce ferowania modelu gorszych studiów prawniczych – anomalii. Trzon obsady kadrowej instytutu stanowiło bowiem, łącznie z kierownictwem instytutu, sześciu pracowników tylko jednej specjalności z zakresu nauk prawnych: prawa karnego (po dwóch z tej specjalności: ze stopniem dr. nauk prawnych; ze stopniem dr. hab. nauk prawnych oraz z tytułami profesora nauk prawnych). Inne specjalności z tytułami profesora lub stopniem dr. hab., jak np. prawo cywilne, to pojedyncze osoby, za-

¹⁰ Uwzględniłem tu tylko stan z 2002 r., z którym miałem możliwość się zapoznać dzięki uprzejmości władz uczelni, podczas uczestnictwa w międzynarodowym seminarium na tej uczelni nt. *Zasada zrównoważonego rozwoju w prawie i praktyce ochrony środowiska* 22-23.04. 2002 r., jako członek Rady Redakcyjnej, recenzent wydania materiałów z seminarium oraz jeden z referentów. (Bliżej: *Zasada zrównoważonego rozwoju w prawie i praktyce ochrony środowiska*, Warszawa 2002). Nie miałem natomiast sposobności zapoznania się ze stanem realizacji zaplanowanych wówczas obiektów, jak m.in. kryty basen, korty tenisowe i lodowisko.

trudnione na uczelni przeważnie jako na drugim miejscu pracy. Nie zatrudniono natomiast ani jednej osoby z tytułem naukowym lub stopniem naukowym z zakresu nauk ekonomicznych o specjalności ekonomia lub nauka o zarządzaniu, albo nawet z zakresu nauk prawnych o specjalności naukowej prawo administracyjne. Wprawdzie na początku lat osiemdziesiątych dzięki zabiegom pierwszego kierownika instytutu prof. Jana Głuchowskiego udało się zwerbować na pierwszy etat do uczelni dwóch profesorów dr. hab. UMK w Toruniu o specjalności prawo administracyjne; najpierw prof. dr. hab. Eugeniusza Ochendowskiego, a później piszącego te słowa. Jednakże ciągłość zatrudnienia obu profesorów nie została zachowana. Rozwiązanie stosunku pracy ze strony prof. Ochendowskiego nastąpiło po bardzo krótkim okresie z powodu niedotrzymania przez pracodawcę wynegocjowanych warunków pracy, a nieco później z podobnych powodów i kilku innych incydentów także z mojej strony (odejście z uczelni jako pierwszego miejsca pracy). Nastąpiło to w moim przypadku wkrótce po akredytacji tego kierunku na uczelni przez PKA.

Okres akredytacji, uwzględniając w tym również etap przygotowywania dokumentacji na potrzeby procedury akredytacyjnej, to także pewne kuriozum zasługujące na uwagę. Osobliwością tego kuriozalnego zjawiska było to, że wprawdzie osoby zatrudnione w dziale ds. pracowniczych uczelni, obeznane z rutynowymi wymaganiami minimum kadrowego dla utrzymania danego kierunku, zawsze pilnowały, bym składał sukcesywnie w sekretariacie instytutu oświadczenie z własnoręcznym podpisem, że wyrażam zgodę, by moje zatrudnienie traktowano jako pierwsze miejsce pracy, zaliczane do minimum kadrowego, to jednak z niezrozumiałych przyczyn tego oświadczenia nie dołączono do dokumentacji akredytacyjnej, a na liście osób zakwalifikowanych do minimum kadrowego kierunku administracja zostało moje nazwisko przez władze uczelni całkowicie usunięte, dostarczając komisji argumentu, że z powodu minimum kadrowego brak podstaw prawnych do utrzymania tego kierunku studiów licencjackich na uczelni¹¹. Dopiero po wytknięciu tej nieprawidłowości władzom uniwersyteckim przez przewodniczącego Zespołu Państwowej Komisji Akredytacyjnej prof. dr. hab. Jerzego Stelmasiaka usunięto te braki (z prośbą o ponowne wypisywanie przeze mnie oświadczenia o wyrażeniu zgody na zaliczenie mojej osoby do minimum kadrowego) i kierunek został utrzymany.

Jednakże wkrótce po moim odejściu i dodatkowo jeszcze trzech innych samodzielnych pracowników naukowych (jednego ze stopniem

¹¹ Nie wzięto pod uwagę, że po odejściu z uczelni prof. Eugeniusza Ochendowskiego byłem – nie tylko w instytucie, ale i w ogóle na tej uczelni – jedynym właściwie nauczycielem akademickim z tytułem naukowym profesor nauk prawnych o specjalnościach naukowych – prawo administracyjne i prawo ochrony środowiska.

naukowym dr. hab. i dwóch z tytułami naukowymi prof. dr. hab.) sytuacja kadrowa pogorszyła się do tego stopnia, że nie rokowała nie tylko rozwoju kierunku administracja np. przez uruchomienie studiów magisterskich, ale nawet utrzymania studiów licencjackich. Doprowadzono do bardzo poważnego impasu, z którego wyjście w ramach istniejącej struktury organizacyjnej wydawało się wręcz niemożliwe, gdyż jak uczy nauka organizacji i kierownictwa, w oparciu o uogólnione doświadczenia praktyki, sama organizacja instytucji w pewnych sytuacjach kryzysowych nie potrafi się usprawnić bez ingerencji zewnętrznej. Sprawa znalazła się w centrum zainteresowania nowo ukonstytuowanych, po wyborach, władz uczelni, a zwłaszcza rektora (prof. dr. hab. Józefa Kubika) i prorektorów tej uczelni, którzy podeszli do tego problemu z dużą rozważą i zaangażowaniem, o czym niżej.

4. Podjęta próba wyjścia z impasu i pierwsze efekty

Po dokonaniu krytycznej analizy zarysowała się ze strony władz rektorskich UKW zgodność co do tezy podstawowej, że takiego stanu studiów wyższych na kierunku administracja, jaki był dotychczas, które bez przesady można nazwać (posługując się określeniem prof. Dawidowicza) *nieporozumieniem zwanym nauką administracji*, nie można dłużej na uczelni tolerować. Podjęto energiczne działania na wielu płaszczyznach, a zwłaszcza strukturalno-organizacyjnej, programowo-dydaktycznej i kadrowej.

Gdy chodzi o pierwszą płaszczyznę, przeprowadzono radykalne zmiany, wyłączono wszystkie sprawy tego kierunku z gestii Wydziału Humanistycznego i powołano całkowicie nową jednostkę organizacyjną: Wydział Administracji i Nauk Społecznych, obejmujący swym zakresem dwa bardzo rozległe, lecz - przy przyjęciu określonych założeń metodycznych - ściśle ze sobą powiązane i wzajemnie uzupełniające się obszary działalności dydaktycznej i naukowo-badawczej.

Odnosnie natomiast do konceptualizacji dotyczącej promowania i rozwoju wiedzy nauk administracji jako kierunku kształcenia na UKW oraz wynikających z niej ustaleń potrzeb kadrowych, obejmujących nauczycieli akademickich (uwzględniając w tym kryteria minimum kadrowego ustalone przez Państwową Komisję Akredytacyjną), to znalazła ona swój wyraz w przyjętym przez rektora UKW szczegółowym opracowaniu pt. *Główne założenia programowe dotyczące promowania kształcenia i rozwoju wiedzy na kierunku administracja, w systemie organizacyjnym Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy*, Bydgoszcz, 4.09.2009 r.

Charakterystyka tych założeń wykracza poza ramy niniejszego opracowania. Ograniczę się zatem tylko do informacji sygnalnej na temat niektórych podstawowych ustaleń tej konceptualizacji. Przede wszystkim, gdy chodzi o charakter studiów dziennych i zaocznych na kierunku administracja, ograniczających się dotychczas na uczelni tylko do studiów licencjackich, stanowiących duże utrudnienie dla ambitnej młodzieży, chcącej uzyskać stopień magistra nauki administracji, zmuszonej szukać tych możliwości poza uczelnią, postanowiono i poczynając od nowego roku akademickiego 2009/2010, zaczęto już realizować, uruchomienie magisterskich studiów nauki administracji. Natomiast w najbliższej perspektywie zakłada się podjęcie wysiłków w celu uruchomienia studiów trzeciego stopnia, tzn. umożliwiających wszczynanie przewodu doktorskiego dla uzyskania stopnia naukowego o specjalności naukowej nauki administracji. Zadanie trudne, ale też przy odpowiednim zaangażowaniu władz uczelnianych i w pełni realne. Ten ostatni problem jest niezwykle ważny, zważywszy, że trudno dziś znaleźć uniwersytet Polski północnej (i nie tylko, jak mi się wydaje, północnej), w którym by istniejący od kilkudziesięciu lat Wydział Prawa i Administracji zdołał wypromować na kierunku administracja chociaż jednego doktoranta ze stopniem naukowym o specjalności naukowej nauka administracji. Co gorsza, można nawet spotkać się na jednym z uniwersytetów z takim przypadkiem podjętej uchwały, która nie dopuszczała możliwości wszczynania przewodu doktorskiego na wydziale prawa i administracji, jeśli kandydatem ubiegającym się o uzyskanie stopnia naukowego będzie osoba posiadająca stopień magistra administracji, a nie prawa.

Gdy chodzi o założenia programowe, bardzo istotny stał się katalog zagadnień z zakresu nauki administracji jako dziedziny interdyscyplinarnej nauk społecznych, ekonomicznych i prawnych z wykazem dziedzin i dyscyplin naukowych według ustalonej klasyfikacji Komitetu Badań Naukowych (KBN) oraz Centralnej Komisji do spraw Tytułu Naukowego i Stopni Naukowych. Przyjęto go jako podstawę przy opracowywaniu szczegółowego programu kształcenia, zawierającego wykaz przedmiotów, ich sekwencje, liczbę godzin i punktów ECTS, odnoszących się do studiów wyższych na kierunku administracja, zarówno odnośnie do konceptualizacji nowo utworzonych studiów drugiego stopnia (tzn. magisterskich), jak i do korekty treści kształcenia dotychczas realizowanego programu kształcenia na studiach pierwszego stopnia (tzn. studiów licencjackich). Ponadto ustalono, że jednym z podstawowych założeń przy opracowywaniu programów nauczania dla każdego roku studiów, zarówno pierwszego, jak i drugiego stopnia, winna być (zgodnie zresztą ze standardami wymogów kwalifikacyjnych absolwenta dla tego kierunku studiów wyższych) sylwetka absolwenta, co wiąże się z przywiązywaniem większej niż dotychczas wagi do

odpowiednich założeń metodologicznych w organizacji procesu dydaktycznego (dotyczących zwłaszcza stosowania aktywnych form edukacji).

Uznano także za stosowne skorzystać z doświadczeń wyróżniających się postępowymi rozwiązaniami ośrodków uniwersyteckich, a zwłaszcza Instytutu Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie - z tzw. modelu lubelskiego, oraz Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego - modelu wrocławskiego.

Gdy chodzi o osiągnięcia ośrodka lubelskiego, to stwierdzono, że osobliwą cechą jest, moim zdaniem w pełni zasadnie, zwracanie uwagi na ścisłe związki nauki organizacji z nauką prawa. Dość przypomnieć stwierdzenie, sprzed prawie czterdziestu lat, prof. Emanuela Iserzona: *Nie masz dwóch nauk bliższych do siebie bardziej niż nauka organizacji i nauka prawa* (Iserzon 1971, nr 8, s. 336), łącznie z krytyką, po kilku latach, że niestety *Teza ta (...) nie znalazła echa w literaturze prawa i organizacji* (Iserzon 1972, nr 2, s. 84). Podobne stanowisko zajmuje i dziś prof. Jan Szreniawski, lecz w nieco innym kontekście, odnoszącym się bezpośrednio do dydaktyki, wskazując: *Wiedza o administracji, przekazywana aktualnie w ramach prawa administracyjnego i kilku innych przedmiotów, nie jest już dziś wystarczająca* (Szreniawski 2002, s. 11). Jego książkę, z której pochodzi cytat, nagrodzoną przez ministra edukacji narodowej, uznano w założeniach programowych UKW za bardzo wartościowy podręcznik, ceniony zarówno przez studentów, jak przez i wykładowców, do przedmiotu obowiązkowego, pod tą samą nazwą, wstęp do nauki administracji na pierwszym roku studiów na kierunku administracja, kończącego się egzaminem. Uznano ten przedmiot za bardzo ważny, bowiem stanowi wprowadzenie do całości kształtu zespołu nauk administracyjnych¹². Innym przedmiotem wprowadzającym stało się między innymi, także na pierwszym roku studiów, prawo administracyjne - część ogólna, na podstawie książki prof. Eugeniusza Ochendowskiego pod tym samym tytułem (*Prawo administracyjne część ogólna*).

Podobne poglądy do lubelskiego ośrodka uniwersyteckiego - co do ścisłych związków nauki organizacji z nauką prawa - właściwe są także ośrodkowi wrocławskiemu. Dość przypomnieć artykuł, niestracący do dziś

¹² Jak trafnie wyjaśnił autor książki *Wstęp do nauki administracji*: „Nauka administracji jest istotną częścią składową teorii administracji obejmującej szeroki zespół nauk administracyjnych. Daje informację o rzeczywistym stanie administracji, o wpływie na jej praktyczną działalność czynników pozaprawnych, struktur oraz metod pracy. Stanowiąc wiedzę łączącą w sobie nauki teoretyczne i praktyczne, jest ściśle powiązana z teorią organizacji, socjologią, psychologią, a zajmując się wielką ilością zróżnicowanych zjawisk, wdraża różne techniki i metody badawcze stosowane przez nauki z nią związane (np. obserwacja, ankieta, analiza materiałów urzędowych i sprawozdań oraz konkretnych przypadków, eksperyment, porównywanie, wnioskowanie)”, s. 10.

na swej aktualności, który napisał przed 44 laty prof. Franciszek Longchamps de Bérier, *Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego na łamach „Państwa i Prawa”* (1966, s. 893): *Samo pojęcie organizacji, trzon i nerw administracji, jest właściwie przez nas nie badane. (...) powstają osobne zagadnienia metodologiczne co do badania rzeczywistej organizacji, jej realnego stanu i udziału w nim materiału normatywnego. Zarazem widać w sposób oczywisty, że bez odwołania się do pojęcia normy niepodobna określić żadnej rzeczywistej organizacji.*

Ponadto, jak słusznie zwrócono uwagę, w założeniach programowych UKW ten „model wrocławski”, związany z organizacją i funkcjonowaniem Instytutu Nauki Administracji Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, to model pewnych dawnych i zarazem trwałych polskich tradycji uniwersyteckich odnoszących się do nauki administracji, sięgających korzeniami czasów dwudziestolecia międzywojennego. Stwierdzenie to odnosi się przede wszystkim do postaw badawczych dwóch wybitnych polskich uczonych, zarazem profesorów wspomnianego Instytutu Nauki Administracji – Tadeusza Bigi i Franciszka Longchamps de Bérier, których poglądy wyrastały poza czas swego powstania, a ukształtowane postawy badawcze sięgały korzeniami do dorobku zarówno w sferze pracy naukowej, jak i kształcenia profesora Pazdry z czasów dwudziestolecia międzywojennego, kiedy to kierował przez dziewiętnaście lat (do 1939 r.) Katedrą Administracji i Prawa Administracyjnego Uniwersytetu im. Jana Kazimierza we Lwowie. Jak podkreślił na wstępie swej pracy na temat dorobku naukowego obu uczonych prof. Jan Jeżewski: *Postawy badawcze Profesorów Tadeusza Bigo i Franciszka Longchamps de Bérier kształtowały się w środowisku naukowym Uniwersytetu im. Jana Kazimierza we Lwowie. Środowisko to wywarło wpływ, w najlepszym słowa znaczeniu, na ich sposób pojmowania roli Uniwersytetu i nauki, powołanie uczonego, sens i rangę pracy dydaktycznej. (...) Prace Z. Pazdro i jego uczniów [dotyczące Tadeusza Bigi i Franciszka Longchamps de Bérier – R.P.] z czasem najwybitniejszych profesorów prawa, osadzone mocno w kulturze prawnej Europy Zachodniej, odznaczające się, jak trafnie zauważa S. Fundowicz, nieprzemijającą wartością teoretyczną, a ponadto precyzją terminologiczną i pięknym językiem polskim, przeniosły, w ponure dla uniwersytetów lata stalinizmu po zakończeniu II wojny światowej, refleksy wolności myśli i wzór postępowania uczonego* (2007, s. 15n.). W obydwu pracach poświęcono dużo uwagi zagadnieniom dotyczącym pojęcia, zakresu i metod badawczych nauki administracji. Na szczególną uwagę zasługuje dobrze znana polskim prawnikom administratywistom monografia Franciszka Longchamps de Bérier z 1949 r. pt. *Założenia nauki administracji. Dzieło to – jak stwierdza Jan Jeżewski – jest fenomenem z racji wyjątkowego w literaturze europejskiej fundamentu poznawczego* (tamże, s. 21).

Prócz tych osiągnięć, sięgających korzeniami do niezwykle postępowej polskiej szkoły nauki administracji Uniwersytetu im. Jana Kazimierza we Lwowie, na uwagę zasługuje także dorobek profesorów najmłodszego pokolenia z Instytutu Nauki Administracji Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. Chodzi tu o najnowsze badania nad administracją publiczną, prowadzone na tym uniwersytecie, a zwłaszcza główne nurty badawcze z okresu po przemianach prawnoustrojowych dokonanych w Polsce w 1989 r., które mogą i, moim zdaniem, powinny być zgodnie z przyjętymi założeniami dla władz młodej uczelni inspiracją do wielu przemyśleń przy konceptualizacji nowych rozwiązań dotyczących podstaw rozwoju naukowego i dydaktyczno-wychowawczego na kierunku administracja na Uniwersytecie Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy. Otóż zasadniczym impulsem dla badań administracji stała się doktryna demokratycznego państwa prawnego oraz uwarunkowania, jakie administracji w Polsce przyniosła gospodarka rynkowa.

Wyniki tych badań dowiodły, że administracja została poddana konstytucyjnej zasadzie demokratycznego państwa prawa, a z drugiej strony silny wpływ gospodarki rynkowej zapoczątkował bardzo złożone procesy modelowania administracji według reguł ekonomii i polityki. Profesjonalizm nauczania nauki organizacji i zarządzania przez wysoko wykwalifikowanych wykładowców przedmiotów z zakresu nauk organizacji i zarządzania wspomnianego Instytutu dał o sobie znać wydaniem nowego podręcznika współautorstwa Agnieszki Christu-Budnik, Jerzego Korczaka, Andrzeja Pakuły i Jerzego Supernata *Nauka organizacji i zarządzania* (Wrocław 2005), przeznaczonego dla studentów nie tylko administracji, ale także ekonomii. Jest on uwieńczeniem kilku wcześniej podejmowanych prób napisania podobnego podręcznika w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych ubiegłego wieku. Poprzedziły go cztery autorskie podręczniki profesora Jerzego Supernata: *Decydowanie w zarządzaniu. Pojęcia, metody, techniki*, Wrocław 1997; *Zarządzanie strategiczne. Pojęcia i koncepcje*, Wrocław 1998; *Techniki decyzyjne i organizatorskie*, Wrocław 2000; *Management. Tezaurus kierownictwa*, Wrocław 2000 .

5. Ustalenia końcowe i wnioski

1. Nawiązując do pytań sformułowanych w opracowaniu wprowadzającym dla polskiej grupy roboczej na temat *Polska administracja publiczna i instytucje kształcenia kadr administracji: Czy obecnie istniejący system kształcenia i doskonalenia kadr naszej administracji jest w stanie dostarczyć administracji potrzebnych jej kompetencji?* i *Czy i na ile nasze programy i metody kształcenia odpowiadają potrzebom nowoczesnej administracji i problemom, z którymi*

się ona boryka w sytuacji kryzysowej? – w świetle dokonanych ustaleń oraz przedstawionych wyżej faktów brak podstaw do twierdzącej odpowiedzi na te pytania.

2. Pouczający jest tutaj wyżej podany przykład podchodzenia przez organizatorów procesu dydaktycznego dla kierunku administracja z należytą starannością, gdy chodzi o wybór koncepcji programowej i strukturalno-organizacyjnej, opartej na odpowiednich, ugruntowanych poznawczo założeniach metodologicznych. Ważne są one nie tylko jako droga wyjścia z impasu na przykładzie UKW w Bydgoszczy, lecz także w każdym przypadku podejmowania próby uruchomienia i prowadzenia studiów na kierunku administracja na poziomie uniwersyteckim. Jest to nie tylko najprostsza, ale i zarazem najskuteczniejsza droga osiągnięcia pożądanego celu dydaktycznego w myśl przysłowia, że kulawy idący prostą drogą szybciej dojdzie do celu niżli zdrowy, który z niej zboczy.

3. Bez tego rodzaju starannie przygotowanej konceptualizacji elementarnych składników wiedzy nauk administracyjnych tworzącej spójną całość (albo innymi słowy – wiedzy i umiejętności, które powinien wynosić absolwent studiów wyższych tego kierunku studiów) i wynikających z niej adekwatnych do potrzeb rozwiązań strukturalno-organizacyjnych z wykazem stanowisk przewidzianych do obsadzenia przez odpowiednio wykwalifikowaną kadrę nauczycieli akademickich, nie sposób utworzyć i utrzymać zespół nauczycieli akademickich spełniający nadszające za potrzebami wymagania.

Obowiązuje standard, niestety, poza wyjątkami, nierespektowany w praktyce, że *zespół nauczycieli akademickich zgłoszony jako minimum kadrowe łącznie będzie reprezentować szerokie spektrum komplementarnych specjalności możliwie najpełniej obejmujących zakres tematyczny danego kierunku studiów, zgodnie z opisem, zawartym w załączniku* (por. par. 3 ust. 2 Uchwały Prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej z 27 listopada 2008 r. w sprawie kryteriów oceny spełnienia wymagań w zakresie minimum kadrowego, która obowiązuje od 1.1.2009 r.).

4. Istnienie ogólnej koncepcji systemu nauczania jest bardzo ważne dla praktyki organizatorów procesu dydaktycznego w każdym przypadku nowo kreowanego kierunku administracja. Stanowi ona bowiem niezbędny warunek właściwego doboru zespołu nauczycieli akademickich, którzy jako minimum kadrowe powinni reprezentować wspomniane wyżej szerokie spektrum komplementarnych specjalności możliwie najpełniej obejmujących zakres tematyczny tego kierunku. Ta ogólna koncepcja systemu nauczania (którą w uproszczeniu można by nazwać modelem kształcenia) staje się – zarówno dla organizatora procesu dydaktycznego (tzn. kierow-

nictwa danej jednostki organizacyjnej, np. wydziału), jak i dla poszczególnych członków zespołu nauczycieli akademickich, tworzącego minimum kadrowe - pewnego rodzaju wzorcem sposobu zorganizowania danego systemu. Jeśli wzorzec taki istnieje, a wiedza o nim jest rozpowszechniana, to można oczekiwać, że każdy członek zespołu nauczycieli akademickich będzie rozumiał specyfikę swojej funkcji w systemie kształcenia danej jednostki organizacyjnej. Natomiast jego brak sprzyja - w organizacji procesu nauczania i gdy chodzi o jakość nauczania - tworzeniu fikcji i działań pozorowanych. Niestety, w praktyce tworzenia podstaw organizacji procesu dydaktycznego sekwencja postępowania następuje, wbrew logice, w odwrotnej kolejności. Przy uruchamianiu nowego kierunku studiów (nie tylko administracyjnych) najpierw tworzy się zespół nauczycieli akademickich danej jednostki organizacyjnej, a później szukając kompromisu między tym, co chciałoby się osiągnąć, a tym, na co pozwala rzeczywistość istniejącego już zespołu, dostosowuje się programy nauczania do życzeń lub upodobań „specjalnościowych” poszczególnych członków tego zespołu.

THE QUESTION OF CHOICE OF A MODEL OF PUBLIC ADMINISTRATION STUDIES ADEQUATE TO THE CIVIL SERVANTS NEEDS

Key words:

necessity of improving the quality of the teaching, teaching of administrative sciences, to make one's model of the education, improvement of the public administration

Summary

The author, who has been involved in higher education teaching for more than 50 years, concentrated his attention on necessity of improving the quality of the teaching "administration sciences" in the Polish higher schools. The article contains five parts. The first part as short introduction indicates, among others, that teaching of a administrative sciences was a controversial question in the beginning of seventies years of twenty century, with reference here f.e. to view of professor Waclaw Dawidowicz in the article "*About misunderstanding so-called the science of administration*" (Dawidowicz 1972, no. 1, pp. 11–22). The second part deals with the essence of the problem connected with improvement of public administration in the view of UN documents and ensuing from this documents – educational tasks within domain of administration sciences. The third part describes the results of studying the crisis situation in the beginning of the eighties of twentieth century, which caused the liquidation of the teaching "administration sciences" in many Polish universities. In fourth part the author presented the undertaking of the task to extract from impasse and the first stadium of achievement considerable effects, which is leaned on generalized experience of practice. The article is finished with final settlements and proposals.

Bibliografia

- Dawidowicz W. (1972), *O nieporozumieniu zwanym nauką administracji*, „Organizacja - Metody - Technika” nr 1.
- Iserzon E. (1971), *Aspekt prawny organizacji i kierownictwa*, „Przegląd Organizacji” nr 8, s. 336.
- Iserzon E. (1975), *Zagadnienia prawne w nauce organizacji*, „Przegląd Organizacji” nr 2, s. 84.
- Jeżewski J. (2007), *Nauka Administracji w pracach Tadeusza Bigo i Franciszka Longchamps de Bérier*, [w:] *35-lecie Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, red. J. Boć, Wrocław.
- Leoński Z. (2010), *Nauka administracji*, Warszawa.
- Longchamps de Berier F. (1966), *Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” nr 6, s. 893.
- Małecki J. (1991), *Finanse gminy samorządowej de lege lata i de lege ferenda*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” z. 2.
- Szreniawski J. (2002), *Wstęp do nauki administracji*, Lublin.

Joanna Radwanowicz-Wanczewska,
Marta Janina Skrodzka*

Nauczanie kliniczne prawa a nowoczesna administracja¹

SŁOWA KLUCZOWE:

kliniczne nauczanie prawa, nowoczesna administracja

STRESZCZENIE

Celem niniejszego opracowania jest ogólne zaprezentowanie idei klinicznego nauczania prawa w Polsce oraz nowoczesnych form i metod uczenia stosowanych w studenckich poradniach prawnych. Ponadto jego założeniem jest ukazanie wpływu takiego kształcenia na rozwój umiejętności zdobywanych w trakcie pracy w poradniach prawnych przez studentów, które w istotny sposób rzutują na ich przygotowanie do przyszłej pracy zawodowej, w tym także do pracy w administracji. Końcowe uwagi dotyczą doświadczeń płynących z kilkunastoletniej praktyki związanej z funkcjonowaniem poradni prawnych, a także oczekiwań i planów związanych z przyszłością klinicznego nauczania prawa. Autorki pozostawiają tę kwestię otwartą, zachęcając do prowadzenia badań w przedmiotowym obszarze oraz dalszej dyskusji na ten temat.

Wprowadzenie

Kliniczne nauczanie prawa zapewnia stosunkowo szybkie i wszechstronne opanowanie umiejętności prawniczych przez studentów. Nauka

* Dr Joanna Radwanowicz-Wanczewska, dr Marta Janina Skrodzka - Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku.

¹ Artykuł ukazał się drukiem w czasopiśmie „Klinika” 2011, nr 10(14), s. 15-18.

polega tu na przyspieszonym zdobywaniu wiedzy na podstawie własnego doświadczenia, zbieranego w związku z opracowywaną sprawą, w połączeniu ze stałym kontaktem z nadzorującym pracownikiem naukowym, który ma stymulować studenta w poszukiwaniu najwłaściwszych dróg, jednakże nie powinien zastępować go w podejmowaniu odpowiednich decyzji (Zoll 1999, s. 36-37). W ramach takiego kształcenia, po zaliczeniu wymaganych programem przedmiotów, studenci podejmują próbę praktycznego zastosowania zdobytej wiedzy. Chodzi tu o umożliwienie zweryfikowania wyuczonej wiedzy teoretycznej poprzez zdobyte doświadczenia praktyczne. Opracowując konkretne sprawy, studenci udzielają porad prawnych osobom zgłaszającym się do studenckiej poradni ze swoimi problemami, biorąc odpowiedzialność za żywotne interesy konkretnego klienta (Szewczyk 1999, s. 14-15). Niezwykle ważny jest tu aspekt wychowawczy związany z tym, że student pomaga osobom ubogim, poznając przy tym specyfikę funkcjonowania instytucji państwowych. Pomocy prawnej udziela się bezpłatnie. Działalność taka nabiera istotnego znaczenia w odniesieniu do problemów, z jakimi boryka się administracja publiczna w przypadku wystąpienia w kraju skutków kryzysu ekonomicznego i finansowego. W kontekście niesienia w tych trudnych warunkach pomocy najuboższym szczególnie ważne jest funkcjonowanie studenckich poradni prawnych. Warto bowiem zauważyć, że programy kliniczne są często przedstawiane jako odmiany *prawniczych biur pomocy społecznej* (Zoll, Namysłowska-Gabrysiak 2008, s. 1). Dzieje się tak, ponieważ idea świadczenia pomocy prawnej osobom ubogim, które nie są w stanie zapewnić sobie odpłatnie pomocy prawnej, jest bardzo silnie zakorzeniona w idei powstania i ukształtowania się ruchu klinicznego (tamże; zob. także Barry, Dubin, Joy 2000, s. 12-16; Zoll 2004, s. 76).

Celem niniejszego opracowania jest ogólne zaprezentowanie idei klinicznego nauczania prawa w Polsce oraz nowoczesnych form i metod uczenia stosowanych w studenckich poradniach prawnych. Ponadto jego założeniem jest ukazanie wpływu takiego kształcenia na rozwój umiejętności zdobywanych w trakcie pracy w poradniach prawnych przez studentów, które w istotny sposób rzutują na ich przygotowanie do przyszłej pracy zawodowej, w tym także do pracy w administracji. Końcowe uwagi dotyczą doświadczeń płynących z kilkunastoletniej praktyki związanej z funkcjonowaniem poradni prawnych, a także oczekiwań i planów związanych z przyszłością klinicznego nauczania prawa. Autorki pozostawiają tę kwestię otwartą, zachęcając do prowadzenia badań w przedmiotowym obszarze oraz dalszej dyskusji na ten temat.

1. Historia klinicznego nauczania prawa

Co do początków klinicznego nauczania prawa (z ang. *clinical legal education*) należy zauważyć, że w 1901 r. rosyjski uczoney Alexander Lyublinsky opublikował założenia klinicznego nauczania prawa, które nie przyjęły się jednak na szerszą skalę w krajach europejskich (Rekosh 2005, s. 27-37). W 1917 r. inny naukowiec – William Rowe – postulował wprowadzenie klinik prawa w ramach nauki prawa na uniwersytetach. Idea ta oparta została na modelu klinik działających w ramach uniwersytetów medycznych, gdzie studenci medycyny, aby sprawdzić swoją wiedzę teoretyczną w praktyce, prowadzili nieodpłatne konsultacje medyczne.

Nowy model praktycznego nauczania prawa przyjął się w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej, a pierwsze poradnie prawne tworzone były na tamtejszych uniwersytetach już w pierwszej połowie XX w. (Zoll 1999, s. 31). Jednak tak naprawdę kliniczne nauczanie prawa stało się popularne w Stanach Zjednoczonych w latach 60., m.in. w związku ze sprzeciwem wobec prowadzenia wojny w Wietnamie oraz politycznym programem zakładającym walkę z ubóstwem (Rekosh 2005, s. 27-37).

Ruch kliniczny w Polsce zapoczątkowany został podczas konferencji zorganizowanej przez Europejskie Stowarzyszenie Studentów Prawa (ELSA) na Uniwersytecie Jagiellońskim w 1996 r. (Czernicki 2005, s. 237). Rok później Uniwersytet Jagielloński oraz Uniwersytet w Białymstoku otworzyły na swoich wydziałach prawa pierwsze studenckie poradnie prawne, w 1998 r. dołączył zaś do tego grona Uniwersytet Warszawski (tamże). Przez następne trzynaście lat idea ta rozpowszechniła się i została zaakceptowana przez pracowników naukowych i studentów wydziałów prawa na tyle, że obecnie funkcjonuje w Polsce 25 klinik prawa². Oznacza to, że nie tylko każdy uniwersytecki wydział prawa posiada studencką poradnię prawną, ale także coraz więcej szkół niepublicznych tworzy kliniki prawa³.

Ponadto w 2002 r. powołana została do życia Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych, której głównym celem jest rozwój i wprowadza-

² Dane pochodzą z rocznego sprawozdania Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych za rok 2008/2009, dostępnego na stronie internetowej Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych: www.fupp.org.pl.

³ Szkołami niepublicznymi, które otworzyły kliniki prawa, są m.in.: Wyższa Szkoła Administracji Publicznej im. Stanisława Staszica w Białymstoku, Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego w Warszawie, Uczelnia Łazarskiego w Warszawie. Przykładem mogą być studenci, którzy uczestniczyli w zajęciach studenckiej Poradni Prawnej Centrum Informacji Administracyjnej (CIA) w Wyższej Szkole Administracji Publicznej im. Stanisława Staszica w Białymstoku, a później stawali się członkami Studenckiej Poradni Prawnej na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku.

nie jednolitych standardów klinicznego nauczania prawa (Czernicki 2005, s. 237).

Polskie studenckie poradnie prawne, pod egidą Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych, przyjęły, podobnie jak amerykańskie kliniki prawa, dwa zasadnicze cele: niesienie pomocy prawnej w postaci bezpłatnych porad prawnych osobom niezamożnym oraz edukację studentów. Tym samym spośród kilku istniejących modeli klinicznego nauczania prawa wybrały model bazujący na bezpośrednim kontakcie z klientem, polegający na udzielaniu porad poprzez opracowanie opinii klientowi, który zgłosił się z problemem prawnym do poradni. Kontakt z klientem, często biednym, chorym, bezradnym, pokrzywdzonym, a z uwagi na to czasem nieobiektywnym w swych ocenach pozwala studentowi lepiej poznać samego siebie, ocenić swoje predyspozycje, umiejętności, a nawet stopień odporności psychicznej, co jest istotne przy podejmowaniu decyzji o wyborze drogi zawodowej (na temat modelu kliniki „żywego klienta” (tzw. *life client clinic*): Szewczyk 1999, s. 15n.).

2. Nowoczesne formy i metody nauczania

Jak już wcześniej zaznaczono, obecnie w Polsce nie tylko każdy uniwersytecki wydział prawa posiada studencką poradnię prawną, ale także coraz więcej szkół niepublicznych tworzy kliniki prawa i w ramach oferowanych w nich zajęć przygotowuje studentów do przyszłej pracy (także tej urzędniczej). Warto podkreślić, że szczególną sytuację mogą mieć na przykład studenci, którzy podczas studiów licencjackich odbywanych na uczelni niepublicznej pracowali już w funkcjonującej tam poradni prawnej, później zaś mieli możliwość doskonalenia swoich umiejętności w uniwersyteckiej studenckiej poradni prawnej podczas studiów magisterskich⁴.

Poradnie prawne stale wypełniają misję edukacyjną i pomagają studentom w zdobywaniu wiedzy prawniczej oraz sprawdzaniu jej w praktyce, stosując przy tym różne pod względem formy zajęcia, a także aktywne metody nauczania.

W trakcie roku akademickiego w większości klinik prowadzone są następujące zajęcia: 1) seminaria ogólnokliniczne, 2) seminaria sekcyjne, 3) indywidualne konsultacje ze studentem, 4) dyżury studentów (spotkania

⁴ Z edukacyjnego punktu widzenia dobrym pomysłem jest wyposażanie na wzór sal sądowych wyznaczonych do tego pomieszczeń uniwersyteckich, służących później do przeprowadzania symulacji rozpraw sądowych. Taka „sala rozpraw” istnieje na przykład w budynku Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku.

z klientami), 5) szkolenia psychologiczne, 6) szkolenia specjalistyczne (Kraśnicka, Namysłowska-Gabrysiak 2009, s. 1n.).

Ramy tego opracowania nie pozwalają na szczegółową prezentację wyżej wymienionych rodzajów zajęć, jednak na zwrócenie uwagi (także z punktu widzenia przydatności w pracy urzędniczej) na liczne szkolenia oferowane studentom. Szkolenia psychologiczne służą doskonaleniu komunikacji interpersonalnej oraz innych umiejętności potrzebnych w przyszłej pracy, do których zaliczyć należy: umiejętność przeprowadzenia efektywnego wywiadu z klientem, umiejętność udzielenia zrozumiałej porady prawnej, umiejętność ochrony własnej osoby, zdrowia i integralności psychicznej (Zoll, Namysłowska-Gabrysiak 2008, s. 8). Bardzo istotne są też przeprowadzane w klinikach szkolenia specjalistyczne dotyczące takich dziedzin, jak mediacja czy prowadzenie negocjacji.

Obok różnorodnych form nauki w poradniach prawnych kliniki prawa wykorzystują odmienną od typowo akademickiej metodologię, opartą głównie na interaktywnych metodach nauczania. Metody te polegają na zaangażowaniu uczestników w zajęcia tak, aby z biernych słuchaczy lub obserwatorów stali się oni aktywnymi uczestnikami (Bojarski 2009, s. 14). Jak dowiedziono naukowo, wykorzystanie interakcji w trakcie zajęć zwiększa ich efektywność o kilkadziesiąt procent i powoduje, że studenci po bezpośrednim wyjściu z nich pamiętają dużo więcej niż po ukończeniu zajęć prowadzonych tradycyjną metodą – za pomocą wykładu (tamże, s. 18).

Istnieje wiele interaktywnych metod pozwalających na pełne zaangażowanie uczestników w prowadzone zajęcia. W tym miejscu warto chociażby wspomnieć o tzw. burzy mózgów, „każdy uczy każdego” czy symulacji rozprawy.

Burza mózgów polega na zebraniu od uczestników zajęć informacji, skojarzeń, pomysłów na zadany temat, które bez poddawania ich ocenie zapisywane są w jednym widocznym miejscu. Po stworzeniu listy pomysłów, której celem jest np. znalezienie rozwiązania na zadane pytanie, analizuje się przedstawione rozwiązania, wybierając te, które są najlepsze (tamże, s. 19–20).

Metoda „każdy uczy każdego” oparta jest na zasadzie nauki uczenia siebie nawzajem przez uczestników zajęć. W ogólnym zarysie polega ona na tym, że uczestnicy podzieleni są na grupy, zaś każda z osób w grupie otrzymuje zagadnienie, którego treść musi przedstawić pozostałym członkom (tamże, s. 22–23). W ten sposób przekazywany jest cały przygotowany materiał. Sprawdzeniu stopnia przyswojenia przekazanej wiedzy służyć może np. prośba o wyjaśnienie danego zagadnienia przez osobę, której dane zagadnienie było tłumaczone.

Z kolei symulacja rozprawy sądowej polega na odegraniu przeprowadzenia, na podstawie opracowanego stanu faktycznego i po przydzieleniu ról procesowych, fikcyjnej rozprawy sądowej na zadany temat. W zależności od założeń, celów oraz ilości przeznaczonego czasu symulacje rozpraw sądowych mogą przybrać różny kształt (Bojarski, Namysłowska-Gabrysiak 2008, s. 1n.).

Dzięki zastosowaniu nowoczesnych form i metod nauczania edukacja kliniczna pozwala na wprowadzenie studenta w świat praktyki i dobre przygotowanie go do wykonywania zawodu.

3. Podstawowe umiejętności prawnicze

Obok form i metod klinicznego nauczania prawa określone zostały również umiejętności prawnicze, które studenci prawa powinni wykształcić w trakcie pracy w klinikach prawa (Namysłowska-Gabrysiak, Zoll 2005, s. 211-236). Lista podstawowych umiejętności prawniczych i wartości prawniczych nabywanych w trakcie edukacji w poradni, podobnie jak w systemie amerykańskiego klinicznego nauczania prawa, oparta została na Raporcie MacCrate'a, który wyznaczył standardy nauczania prawa oraz określił miejsce poradni prawnych w strukturze uniwersyteckiej w Stanach Zjednoczonych (tamże, s. 211-236). Stało się to również wskazówką do tworzenia programów klinicznego nauczania prawa na całym świecie, także w Polsce.

Według wskazanego Raportu podstawowymi umiejętnościami prawniczymi są:

- ♦ rozwiązywanie problemów;
- ♦ analiza prawna i rozumowanie;
- ♦ ustalanie stanu prawnego;
- ♦ ustalanie stanu faktycznego;
- ♦ komunikacja (umiejętność porozumiewania się);
- ♦ doradzanie;
- ♦ prowadzenie negocjacji;
- ♦ prowadzenie postępowania sądowego oraz procedur alternatywnych, służących do rozwiązania sporu;
- ♦ organizacja i zarządzanie pracą prawniczą;
- ♦ rozpoznawanie oraz rozwiązywanie problemów etycznych;

natomiast podstawowe wartości zawodów prawniczych to:

- ♦ wymóg kompetentnej reprezentacji;
- ♦ wspieranie i propagowanie sprawiedliwości, rzetelności oraz moralności w codziennej praktyce prawniczej;
- ♦ dążenie do poprawy profesji;
- ♦ wymóg ciągłego samodoskonalenia się.

W literaturze wskazuje się, że podaną listę umiejętności (na tym stopniu generalizacji) oraz powyższy katalog wartości cechuje uniwersalność. Są one bowiem niezależne od systemu prawa, mimo iż każdy partykularny porządek prawny nadaje tym umiejętnościom nowy wymiar, a także w różny sposób wypowiada się co do ich doniosłości (Zoll, Namysłowska-Gabrysiak 2008, s. 2n.). W odniesieniu do wyżej wymienionych umiejętności należy też zauważyć, że edukacja kliniczna w pełni umożliwia studentowi ich poznanie i przyswojenie.

I tak w przypadku nabywania umiejętności rozwiązywania problemów duże znaczenie ma to, że student otrzymuje realny problem do rozwiązania. Musi on ustalić, jakie są rzeczywiste interesy klienta, sformułować sposób rozwiązania problemu i jego alternatywy, a także wdrożyć przygotowany wcześniej plan działania.

Nauczanie kliniczne zapewnia także skuteczne przyswajanie przez studentów umiejętności analizy prawnej i prawniczego rozumowania. Pracując na konkretnym przykładzie, prowadzony przez gotowego do wyjaśnień i udzielania wskazówek nauczyciela, student ma możliwość nauki właściwej analizy prawnej, związanej z rozważeniem wszystkich przesłanek w sytuacji, gdy każda decyzja ma swoje praktyczne konsekwencje ściśle związane z interesem klienta.

Z kolei w odniesieniu do umiejętności ustalania stanu prawnego należy zauważyć, że w przypadku nauczania klinicznego student dostrzega praktyczne konsekwencje zastosowania danej normy prawnej w sprawie, z którą identyfikuje się emocjonalnie, co ma ten skutek, iż znakomicie pomaga mu w zrozumieniu i zapamiętaniu treści i sensu określonej konstrukcji prawnej.

Klinika jest także doskonałym miejscem do opanowania przez studenta umiejętności porozumiewania się zarówno z klientami, jak i innymi osobami. To tutaj poznaje on właściwą terminologię, uczy się precyzji wypowiedzi, ale i dowiadyuje się, jak wyjaśniać zawilości prawa osobom, którym są one obce. Dokonuje w tym celu oceny perspektywy odbiorcy przekazu i sięga po efektywne metody komunikacji.

Jednym z podstawowych sposobów udzielania pomocy klientowi studenckiej poradni prawnej jest doradzanie. Umiejętność odpowiedniego doradzania jest niezwykle ważna w praktyce zawodowej. Wiąże się ona z umiejętnościami szczegółowymi dotyczącymi wypracowania prawidłowej relacji z klientem, zbierania informacji istotnych z punktu widzenia podejmowanej przez klienta decyzji, dokonaniem prawidłowej analizy konsekwencji tej decyzji, a wreszcie - z wdrożeniem w życie podjętej przez klienta decyzji (tamże, s. 18n.).

Z uwagi na to, że umiejętność prowadzenia negocjacji nie stanowi umiejętności naturalnej, tzn. niewymagającej szczegółowego przygotowania, również ona ćwiczona jest w ramach zajęć w klinice prawa. Edukacja kliniczna ukazuje wielość dróg służących rozwiązaniu określonego problemu prawnego i wyposaża studenta w znajomość technik negocjacyjnych (tamże, s. 21).

Studenci w klinice mają też okazję do zapoznania się z przebiegiem postępowań sądowych. Mogą opracowywać na potrzeby klientów projekty pism procesowych i uzyskiwać dzięki temu pewien wpływ na wynik postępowania. W ramach zajęć w poradni organizowane są także symulacje rozpraw sądowych, dzięki którym studenci poznają techniki odpowiedniego prowadzenia postępowania czy też sposoby zadawania pytań świadkom. Poza wspomnianą tu umiejętnością prowadzenia postępowania sądowego bardzo istotna jest także umiejętność prowadzenia alternatywnych sposobów rozwiązywania sporów. W ramach pracy w poradni studenci mają okazję zrozumieć, na czym polega rola mediatora, poznać zasady etyczne i charakter relacji występujących pomiędzy uczestnikami mediacji.

Mimo że studenci udzielają porad nieodpłatnie, poradnia stanowi idealne miejsce do nauki efektywnego prowadzenia „przedsiębiorstwa klinicznego”. Studenci uczą się tu organizacji i zarządzania pracą prawniczą. To „przedsiębiorstwo” powinno być przecież tak zarządzane, aby jak najmniejszym „kosztem” świadczyć pomoc o jak najwyższej jakości (Zoll, Namysłowska-Gabrysiak 2008, s. 23).

Istotne znaczenie ma także uzyskiwanie przez studentów umiejętności rozpoznawania oraz rozwiązywania problemów etycznych. W literaturze podkreśla się, że powinni oni poznawać zasady etyki zawodowej z perspektywy akademickiej (Wortham 2000, s. 187-194; Zoll 2004, s. 121). Studenci muszą też pamiętać o tym, aby w odniesieniu do każdej rozwiązywanej sprawy dokonać analizy dotyczącej tego, jakie problemy etyczne pojawiają się lub mogą wystąpić w danym przypadku (Zoll, Namysłowska-Gabrysiak 2008, s. 24).

4. Aspekt wychowawczy programu klinicznego

Niezwykle istotną kwestią jest pełnienie przez klinikę funkcji wychowawczej. Doświadczenia uzyskiwane w toku pracy w poradni pozwalają zaangażowanym w swoją pracę młodym ludziom oswoić się z sytuacjami często bardzo trudnymi i bolesnymi. Wzmacnia to ich społeczną wrażliwość i zachęca do działalności charytatywnej, poświęcania swojego czasu potrzebującym. Jak zauważa Fryderyk Zoll: *Pomoc ta wykracza niekiedy poza ścisłe pojętą pomoc prawniczą (np. próby znalezienia odpowiednich noclegowni dla eksmitowanych). To kształtuje postawy. Uniwersytet realizuje więc w ten sposób swoją misję kształtowania godnych postaw u osób, które będą wykonywać zawody szczególnie istotne dla jakości funkcjonowania państwa i dla kształtowania stosunku obywateli do państwa. Jest to jedno z najważniejszych zadań uniwersyteckich poradni prawnych* (Zoll 1999, s. 35).

5. Podsumowanie

Programy kliniczne, spełniając stawiane przed nimi cele, podnoszą wrażliwość społeczną studentów i przygotowują ich do pracy z klientem przy uwzględnieniu zasad etyki zawodowej. Do istoty edukacji klinicznej należy umożliwienie studentowi, aby z biernego słuchacza przekazywanej mu na studiach wiedzy stał się podmiotem czynnym, zdolnym do samodzielnego podejmowania działań. W ramach klinik prawa kształceni są między innymi studenci, którzy wiążą swoją zawodową przyszłość z zatrudnieniem w administracji publicznej. Nabywają różne umiejętności, które okazują się bardzo przydatne w ich przyszłej pracy, także urzędniczej. Dobrze przygotowanie zawodowe kadr administracji publicznej ma zaś istotne znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania nowoczesnej administracji, która musi podołać stojącym przed nią wyzwaniom.

Kilkunastoletnia praktyka funkcjonowania polskich klinik prawa dowodzi, że bardzo często to właśnie praca w poradni zachęca studenta do odwiedzenia urzędu po raz pierwszy w życiu. Woła niesienia skutecznej pomocy klientowi skłania studenta do dogłębnej analizy przepisów prawa i szukania optymalnych rozwiązań. Nie wszystko jednak można wyczytać z podręcznika. Często student szuka kontaktu z urzędnikiem, aby poznać praktykę. Okazywana studentom życzliwość, wzmocniona rodzącą się w tych okolicznościach ciekawością, zachęcają młodych ludzi do poznania blasków i cieni pracy urzędniczej. Mimo że początkowo studenci, myśląc o swojej drodze zawodowej, widzą się na przykład w rolach sędziego, adwokata czy prokuratora, później decydują się m.in. na pracę w urzędach. Edukacja kliniczna jest efektywna (Barry, Dubin, Joy 2000, s. 16-18; Zoll

2004, s. 77), ale kosztowna. W warunkach polskich obejmuje ona jedynie część studentów, ale są to osoby, które pomyślnie przeszły proces rekrutacji, a rozwijanie ich predyspozycji daje bardzo dobre rezultaty. Dużo satysfakcji przynosi wsparta dowodami świadomość, że byli studenci poradni są w stanie podolać często bardzo trudnym zadaniom związanym z wykonywaną przez nich pracą w administracji publicznej.

Kliniki, po pomyślnym przejściu przez fazę organizacyjną, funkcjonują, koncentrując się na efektywnej edukacji i wychowaniu studentów. Obecnie bardzo istotne jest przygotowywanie i opracowywanie pełnych programów nauczania klinicznego służących jak najlepiej edukacji, zarówno w sensie nauki prawa, jak i nauki etyki, moralności i odpowiedzialności. Doskonale proces kształcenia to, jak zauważyła Maria Szewczyk, *ogromne zadanie, którego nie można zrealizować bez współpracy i życzliwości wszystkich osób wciągniętych w proces edukacji prawniczej, a więc nauczycieli akademickich, władz uczelni, przedstawicieli wszystkich zawodów prawniczych oraz innych osób i instytucji, którzy potrzebę tego typu działalności rozumieją i popierają* (Szewczyk 1999, s. 18).

CLINICAL LEGAL EDUCATION AND MODERN ADMINISTRATION

Key words:

clinical legal education, modern administration

Summary

The aim of this paper is to present a general idea of the Polish clinical legal education and the modern forms and the teaching methods used in the clinics. Moreover, its aim is to show the influence of such training to develop in students skills acquired while working in legal clinics which have a significant influence on their preparation for future work, including work in the administration. Comments on the experience of several years of practice related to the operation of legal clinics and the expectations and plans for the future of the clinical teaching of law conclude the article. We leave the question open, encouraging research in this area and further discussion on this topic.

Bibliografia

- Barry M.M., Dubin J.C., Joy P.A. (2000), *Clinical Education for this Millenium*, „7 Clinical Law Review” nr 1.
- Bojarski Ł. (2009), *Interaktywne metody nauczania klinicznego*, [w:] *Studencka Poradnia Prawna. Podręcznik dla opiekunów*, red. B. Namysłowska-Gabrysiak, Ł. Bojarski, Warszawa.
- Bojarski Ł. (2008), Namysłowska-Gabrysiak B., *Symulacja rozpraw sądowych jako metoda edukacyjna. Materiały do przygotowania i przeprowadzenia symulacji*, Warszawa.
- Czernicki F. (2005), *Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych – powstanie, cele i zadania*, [w:] *Studencka Poradnia Prawna. Idea. Organizacja. Metodologia*, Warszawa.
- Kraśnicka I., Namysłowska-Gabrysiak B. (2009), *Organizacja studenckiej poradni prawnej oraz formy kształcenia klinicznego*, [w:] *Studencka Poradnia Prawna. Podręcznik dla opiekunów*, red. B. Namysłowska-Gabrysiak, Ł. Bojarski, Warszawa.
- Namysłowska-Gabrysiak B., Zoll F. (2005), *Metodologia klinicznego nauczania prawa*, [w:] *Studencka Poradnia Prawna. Idea. Organizacja. Metodologia*, Warszawa.
- Rekosh E. (2005), *Rozwój prawniczej edukacji klinicznej: perspektywa globalna – doświadczenia zagraniczne, historia uniwersyteckich poradni prawnych*, [w:] *Studencka Poradnia Prawna. Idea. Organizacja. Metodologia*, Warszawa.
- Szewczyk M. (1999), *Idea uniwersyteckich poradni prawnych*, „Klinika” nr 1.
- Wortham L. (2000), *Nauczanie odpowiedzialności zawodowej w studenckich poradniach prawnych w świecie*, „Klinika” nr 1.
- Zoll F. (1999), *O „klinicznej” metodzie nauczania prawa*, „Klinika” nr 1.
- Zoll F. (2004), *Jaka szkoła prawa*, Warszawa.
- Zoll F., Namysłowska-Gabrysiak B. (2008), *Metodologia klinicznego nauczania prawa*, [w:] *Biblioteka Studenckich Poradni Prawnych. 4. Prawo administracyjne*, Warszawa.

Dorota Konopka, Julita Sitniewska*

Profil kształcenia a praktyka zawodu - opinie absolwentów kierunku administracja publiczna

SŁOWA KLUCZOWE:

administracja publiczna, profil kształcenia, student

STRESZCZENIE

Opracowanie prezentuje raport z badań opinii absolwentów kierunku administracja publiczna WSAP w Białymstoku (studia I stopnia) na temat programu nauczania (przed wprowadzeniem standardów w 2007 r.). Badania przeprowadzono wśród pracowników samorządowych magistratu Białegostoku i Starostwa Powiatowego w Białymstoku w 2008 r. Absolwenci tylko w 35% uważają, że program studiów zawodowych przygotował ich do pracy w administracji publicznej. Duża część ankietowanych w trakcie swoich studiów pracowała już w urzędzie. Zatem z perspektywy praktyka studia stanowiły dla nich jedynie formalność. Absolwenci natomiast, stykając się z rzeczywistością pracy w urzędzie, podkreślają fakt, że wiedza merytoryczna powinna być podparta przede wszystkim praktyką i kształceniem umiejętności w trakcie studiów.

* Dr Dorota Konopka - adiunkt w Zakładzie Nauk Administracyjnych Wyższej Szkoły Administracji Publicznej im. Stanisława Staszica w Białymstoku; dr Julita Sitniewska - adiunkt w Zakładzie Socjologii i Komunikacji Społecznej Wyższej Szkoły Administracji Publicznej im. Stanisława Staszica w Białymstoku, obecnie: Zakład Nauk Administracyjnych.

Wstęp

Od kilku już lat mamy do czynienia z narastającym wokół Polski kryzysem na światowych rynkach finansowych i jego negatywnymi konsekwencjami dla wielu ważnych dziedzin życia społecznego - w tym sektora publicznego. Kryzys ten tym bardziej skłania do przyspieszenia reform administracji publicznej, by wzrosła efektywność jej funkcjonowania. Podczas VI Kongresu Obywatelskiego w Warszawie (2011) trafnie stwierdził Jan Szonburg: *Kluczem do podniesienia efektywności naszych instytucji i przedsięwzięć jest zmiana wzorców myślenia i zachowań. Zdobywanie nowych kompetencji osobowych (interpersonalnych), społecznych (interpersonalnych) i cywilizacyjnych. Stawką jest nie tylko lepsza gospodarka, ale także lepsze państwo i przede wszystkim lepsze społeczeństwo* [www.rp.pl/artykul/809031.html?print=tak&tp=0 (24.02.2012)].

Z uwagi na rosnącą złożoność życia, pogłębiający się brak przejrzystości oraz coraz liczniejsze obszary niepewności i nowe rodzaje ryzyka (Beck 2002; Sztompka 1999; Seligman 1997; Giddens 1990; Luhmann 1979) miejsce bezrefleksyjnej akceptacji *status quo* powinno zająć krytyczne myślenie, refleksyjność, aktywność obywatelska, empatia, współpraca. Musi nastąpić zmiana całego paradygmatu edukacyjnego od szkoły podstawowej do programów studiów wyższych.

W 2007 r. Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego wprowadziło dla kierunku administracja publiczna standardy, ujednocijające naukę na wszystkich uczelniach wyższych w Polsce [www.bip.nauka.gov.pl/_gALLERY/21/99/2199/1_administracja.pdf. (21.08.2008)]. Do czasu aplikacji owych zmian posługiwano się jedynie Uchwałą Ogólnopolskiej Konferencji Dziekanów Wydziałów Prawa i Administracji Uniwersytetów Polskich (przyjmującą założenia studiów administracyjnych) z Torunia z 2003 r. dotyczącą programu nauczania na kierunku administracja. Zatem istniała zgoda niemająca charakteru ustawy, wskazująca na pewne minima nauczania. Pozwalała ona na podejście do zagadnień administracji publicznej w różnych ujęciach - od koncepcji tradycyjnej, weberowskiej o profilu prawniczym po kształcenie w kierunku tak zwanego nowego publicznego zarządzania¹.

Problem wyboru treści nauczania na kierunku administracja publiczna wpisuje się w ogólną dyskusję w Polsce na temat roli współczesnej administracji, która powinna nadążać w swojej transformacji za zmianami, jakie mają miejsce w jej otoczeniu. Stąd postulaty unowocześnienia powszechnie praktykowanych programów kształcenia o zdecydowanym nast-

¹ W skrócie NPM - koncepcja nowego zarządzania w administracji publicznej poprzez wprowadzenie logiki rynkowej do funkcjonowania administracji publicznej.

wieniu prawniczym na tyle, ile to możliwe, i wprowadzenia do nich tych treści, które pozwoliłyby odnaleźć się swobodnie w tak zwanej rzeczywistości pracy urzędniczej (Mikułowski 2006).

Nowe standardy nauczania uporządkowały w pewnym zakresie kwestię treści programowych, ale nie przereagowały ich w takim stopniu, w jakim zakłada nowoczesne podejście do problematyki administracyjnej [www.bip.nauka.gov.pl/bipmein/index.jsp?place=Lead07&news_cat_id=1-17&news_id=982&layout=1&page=text]. (25.08.2008). Oczywiście uczelnie miały możliwość w ramach godzin dodatkowych przedstawić studentowi ofertę nauczania, która dałaby mu szansę edukacji w kierunku nowoczesnej administracji. Jednak znaczna liczba godzin, które wynikały z obowiązujących standardów, czyniła takie zabiegi raczej mało realnymi. Rzeczywistość pokazała, że absolutna większość uczelni konstruowała programy studiów na kierunku administracja wyłącznie na podstawie obowiązujących wtedy standardów.

Rok 2011 przyniósł zapowiadaną reformę szkolnictwa wyższego, która w swym założeniu dokonała znacznego rozluźnienia wszelkich wytycznych odnoszących się do kształcenia na danych kierunkach. Z jednej strony zniesiono obowiązujące standardy na kierunku administracja, wprowadzając jednak wymóg dostosowania do 1 października 2012 r. obowiązujących planów studiów do Krajowych Ram Kwalifikacji. Cała istota reformy opiera się na przyjęciu założeń procesu bolońskiego – zagwarantowaniu mobilności zarówno kadry, jak i studentów w ramach UE, a co za tym idzie – standaryzacji w procedurach nadawania dyplomów ukończenia studiów wyższych. Wszystkie te zabiegi mają na celu umożliwienie polskiemu absolwentowi posiadania dyplomu, który byłby porównywalny z dyplomami innych krajów, które również system boloński implementowały. Obowiązujące nowe regulacje wprowadziły daleko idącą swobodę w konstruowaniu nazw kierunków. Istnieje więc obecnie możliwość tworzenia kierunków typu: administracja samorządowa, prawo budowlane itp. Co ważne, kierunek prawo może być prowadzony w formule studiów dwustopniowych, co obecnie jest standardem w krajach UE.

Po wprowadzeniu w życie wszystkich elementów reformy szkolnictwa wyższego należy oczekiwać pogłębionej dyskusji na temat nauczania administracji publicznej w Polsce. Dokonały się także zmiany w koncepcji myślenia o studiach wyższych jako o miejscu, gdzie zachodzi proces przekazywania określonej wiedzy, kształtowania postaw i wdrażania umiejętności, na różnym stopniu zaawansowania w zależności od poziomu studiów czy modułu nauczania. Przeformułowaniu powinny więc zostać poddane również metody nauczania. Tradycyjne są oczywiście nieodzowne, aby student mógł porządkować wiedzę w dobie natłoku informacyjnego,

potrafił oddzielić przysłowiowe ziarno od plewy. Oczekiwać należy coraz bardziej zacieśniających się stosunków partnerskich, opartych na współpracy przy konstruowaniu planów studiów, między uczelniami wyższymi a środowiskiem pracodawców. Okazuje się, że kształcenie umiejętności jest kluczowe dla każdego zawodu. Student powinien zatem być przygotowany do pracy w grupie, posiadać dobre kompetencje komunikacyjne, organizować umiejętnie czas pracy i przede wszystkim być kreatywny. Za przykład niech posłużą programy kształcenia na uczelniach amerykańskich, oparte na pewnym „fundamencie rzeczywistości”, nie tylko wymaga się, aby student zdobywał doświadczenie podczas stażu, ale także usiłuje się dopasować niektóre kursy w programie tak, aby odzwierciedlały w pewnym stopniu rzeczywiste środowisko pracy, jaką będzie student prawdopodobnie wykonywał po ukończeniu studiów i podjęciu pracy jako urzędnik administracji państwowej (Rosenbaum 2004, s. 391). Twarda wiedza, wiedza teoretyczna jest najważniejsza, nie umożliwi mu jednak sprawdzenia się w sytuacjach wymagających kompetencji społecznych. Student musi wiedzieć, jak samodzielnie działać w praktyce. Zajęcia nastawione na kształcenie praktyczne są zatem nieodzowne. To pracownicy administracji publicznej mają zmieniać wizerunek administracji, odcinać się swoją postawą zawodową od mentalności starego systemu. Mogą to uczynić jedynie dzięki zrozumieniu mechanizmów działania administracji w nowoczesnym świecie.

Biorąc pod uwagę te wszystkie zmienne losy nauczania na kierunku administracja, od okresu braku jakichkolwiek standardów, poprzez standardy środowiskowe, etap standaryzacji powszechnie obowiązującej, aż po czas, w którym się obecnie znajdujemy, badaniu poddałyśmy opinie absolwentów kierunku administracja publiczna studiów I stopnia (stacjonarnych i niestacjonarnych) na temat programu kształcenia (przed wprowadzeniem standardów) oraz skali jego przydatności w pracy zawodowej. Wydaje się, że refleksje na ten temat potwierdzą tylko spostrzeżenia, jakie były sformułowane już wcześniej na temat konieczności nie tyle stworzenia standardów kształcenia, ile zmian podejścia do programu i do metod kształcenia (Kiezuń 2005).

1. Metodologia badań

Głównym celem badania była analiza opinii absolwentów kierunku administracja publiczna dotycząca profilu kształcenia, jego wad i zalet.

Podstawową metodą badawczą był kwestionariusz ankiety (sondaż ankietowy) zrealizowany na próbie losowo-celowej. Wybór tej metody wynikał z kilku powodów. Przede wszystkim chcieliśmy obniżyć błąd stron-

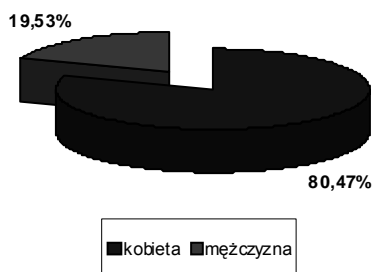
niczości, którego źródłem mogą być indywidualne cechy ankietowanych i zróżnicowanie ich umiejętności, oraz zwiększyć anonimowość respondenta.

Badania zostały przeprowadzone w okresie marzec-kwiecień 2008 r. wśród absolwentów kierunku administracja publiczna Wyższej Szkoły Administracji Publicznej im. Stanisław Staszica w Białymstoku pracujących w Urzędzie Miejskim w Białymstoku i Starostwie Powiatowym w Białymstoku. Badania przeprowadzono w równych proporcjach:

- ♦ w Urzędzie Miejskim w Białymstoku (przekazano 50 ankiet);
- ♦ w Starostwie Powiatowym w Białymstoku (przekazano 50 ankiet)².

Wykres 1

Udział mężczyzn i kobiet w badaniach



Źródło: badania własne.

W badaniu wykorzystano procedurę nieprobabilistycznego doboru próby. Z konieczności na drugi plan zeszły więc kwestie związane z adekwatnością próby w stosunku do populacji. Z naszego punktu widzenia nie było możliwe uzyskanie optymalnych proporcji cech w próbie, nawiązując do populacji urzędników, którzy ukończyli studia administracyjne w Wyższej Szkole Administracji Publicznej w Białymstoku. Łącznie zebrano 50 ankiet, z których 4 musiały zostać odrzucone ze względu na różne braki formalne.

W badaniach ogółem uczestniczyło 46 respondentów, w tym 80,5% kobiet i 19,5% mężczyzn (wykres 1). Liczby te wskazują, że w badaniach

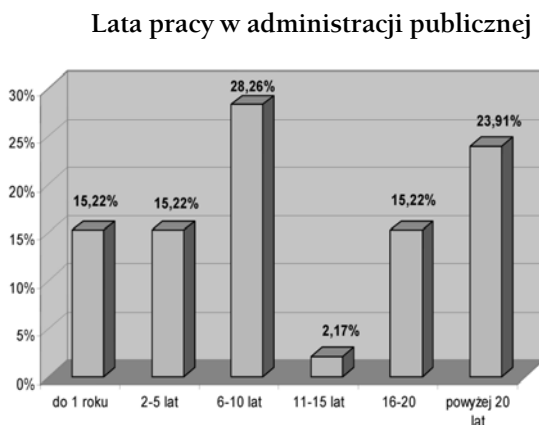
² Niestety autorki nie uzyskały dokładnych informacji dotyczących listy pracowników urzędów, którzy ukończyli WSAP Białystok.

nastąpiła nadprezentacja kobiet w stosunku do mężczyzn, co potwierdza tylko fakt sfeminizowania zawodu urzędnika.

Respondenci reprezentują różne przedziały wiekowe, choć najczęściej są to ludzie młodzi (20%) poniżej 25. roku życia.

Badani posiadają zróżnicowane doświadczenie zawodowe w administracji publicznej. Najczęściej jednak są to urzędnicy z 6-10-letnim (28,26%) i więcej niż 20-letnim (23,91%) stażem, co wydaje się bardzo korzystne w naszej analizie badawczej (wykres 2).

Wykres 2



Źródło: badania własne.

2. Badania ankietowe przeprowadzone wśród studentów kierunku administracja

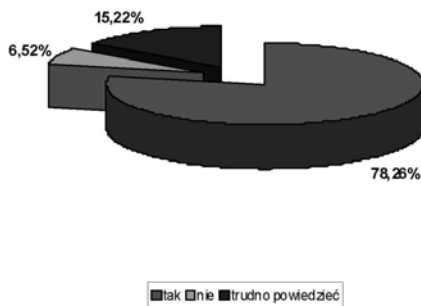
Zaopatrzonego w wiedzę student często nie może się odnaleźć w miejscu pracy. Nie jest dostatecznie przygotowany/wyszkolony, aby sprawdzić się w okresie próbnym. Oczywiście ci absolwenci, którzy posiadają wrodzone zdolności i umiejętności związane z kompetencjami społecznymi i odznaczają się kreatywnością, znajdują się w uprzywilejowanej pozycji wobec innych, którzy nie radzą sobie z tą materią. Dlatego też, używając terminologii marketingu, „produkt-absolwent”, jaki wytwarza uczelnia wyższa, musi być zaopatrzonego nie tylko w wiedzę, ale i przygotowanego do jej zastosowania w praktyce. Mimo idei ciągłego uczenia się, szkoleń, jakie proponują pracodawcy swoim pracownikom, absolwent podejmujący pracę w instytucjach administracji publicznej powinien mieć przede wszystkim świadomość tego, co go będzie czekać. Praca w administracji publicznej wy-

maga, jak wyżej wspomniano, odpowiedniego przygotowania. Zawód, jaki wybrali absolwenci, powinien wiązać się ze świadomością sprawowania funkcji publicznej, a także działania na rzecz społeczeństwa. Zatem powinien być wykonywany rzetelnie, ze zrozumieniem potrzeb klienta. Na urzędniku spoczywa duży ciężar dodatkowej odpowiedzialności.

W ankiecie postawiono pytanie respondentom, czy wybierając studia, myśleli o podjęciu pracy w administracji publicznej. Wyniki badań są optymistyczne. Ponad połowa badanych (54,37%) odpowiedziała twierdząco, negatywnie 26,09%, a 17,39% nie miało zdania. Dane wskazują, że większość absolwentów kierowała się przy wyborze studiów albo zainteresowaniami, albo innymi czynnikami, które stanowiły o jego atrakcyjności. Ponieważ badania nie rozgraniczają w swojej analizie studentów na stacjonarnych i niestacjonarnych, można także podejrzewać, że część z nich, pracując już w administracji publicznej, musiała podjąć studia na tym kierunku, aby sprostać wymaganiom pracodawcy.

Wykres 3

Czy nazwa kierunku – administracja publiczna – była dla Pana(i) atrakcyjna w momencie podejmowania decyzji o studiach?



Źródło: badania własne.

Praca w administracji publicznej w II Rzeczypospolitej należała do prestiżowych zawodów, wiązała się z dobrym uposażeniem. Szacunek wobec tej profesji był bardzo wysoki. Mimo że wyżej wspomniano o prestiżu wykonywania zawodu w nowej demokratycznej Polsce, to biorąc pod uwagę zaufanie publiczne do niego, nie plasuje się w górnych szczeblach statystyki³. *Nie da się zbudować demokratycznego państwa prawa bez pozyskania*

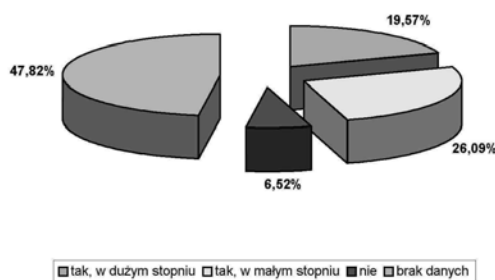
³ Według badań CBOS, raport z badań: Zaufanie społeczne, Warszawa, marzec 2010, zaufanie do urzędników publicznych wynosi jedynie 42%, zob.: www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_029_10.PDF [9.03.212].

zaufania społecznego, bez budowania owego dziś już zidentyfikowanego i mierzalnego „kapitału społecznego”, a tym samym bez odwołania się do porządku etycznego (Pastwa 2006, s. 15). Odbudowa etosu urzędnika i wizerunku administracji publicznej trwa już kilkanaście lat. 78,26% absolwentów stwierdziło, że nazwa kierunku stanowiła dla nich atrakcyjną przesłankę, aby rozpocząć na nim studia, 6,52% twierdzi przeciwnie, ale aż 15,22% nie ma na ten temat zdania.

Nawet jeżeli tylko ponad połowa respondentów świadomie wybierała kierunek studiów, to atrakcyjność jego nazwy stanowiła duży atut już dla ponad 75% (wykres 3). Niestety nie wiemy, czy przesłanki związane z atrakcyjnością pracy w administracji publicznej, czy inne kryterium zdecydowały o takim wyborze. Jednak większość badanych szukała pracy po ukończeniu studiów w sektorze publicznym, a nie w prywatnym.

Wykres 4

Czy praktyki studenckie spełniły Pana(i) oczekiwania?



Źródło: badania własne.

Program studiów na kierunku administracja publiczna jest ogólnie dostępny zarówno w formie drukowanej, jak i elektronicznej. Jeśli ponad połowa studentów świadomie wybrała ten kierunek, to musiała także wykazać zainteresowanie programem nauczania. Okazuje się, że 60,87% badanych zainteresowało się, jakie przedmioty są w programie kierunku administracja we WSAP (36,96% nie było zainteresowanych informacją na temat programu nauczania).

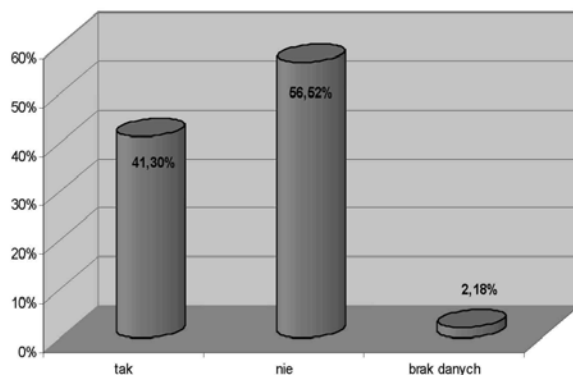
W procesie podwyższania kwalifikacji zawodowych ważne jest uczestnictwo w praktykach. Obowiązek odbycia praktyk studenckich obejmował jedynie studentów studiów stacjonarnych (dlatego prawie połowa respondentów nie udzieliła odpowiedzi na to pytanie). Większość ankietowanych wybrała miejsce praktyk samodzielnie, najczęściej w sektorze pub-

licznym. Satysfakcja z praktyki zawodowej podczas studiów, jak wynika z badań, była wysoka: prawie 20% studentów było bardzo zadowolonych z praktyki, 26% zadowolonych w małym stopniu, a dla 6,52% praktyki nie sprostają ich oczekiwaniom (wykres 4).

W toku badań zadano ankietowanym absolwentom pytanie: „Czy po ukończeniu studiów myślał(a) Pan(i) o podjęciu pracy w sektorze prywatnym?”. 63,04% respondentów odpowiedziało negatywnie, 34,78% twierdząco. Zatem sporo osób nie tylko uważa kierunek studiów za rokujący nadzieję na atrakcyjny zawód w administracji publicznej, ale także nie zrewidowali swojego poglądu na ten temat po ukończeniu studiów. Czy można twierdzić na podstawie danych, że mamy do czynienia z osobami, które świadomie, z pasją wykonują swój zawód? Biorąc pod uwagę, że duża część badanych osób to ludzie młodzi, pracujący w administracji do dziesięciu lat (ponad 50%), to można stwierdzić, że wybrali tę profesję, kierując się swoimi zainteresowaniami. Mimo że sektor prywatny posługuje się inną „filozofią biznesową”, oferując często wyższe wynagrodzenie pracownikom, dając także w większości przypadków wolną rękę w wykonywaniu obowiązków.

Wykres 5

Czy szukał(a) Pan(i) pracy w ramach specjalizacji, jaką Pan(i) wybrał(a) na studiach?



Źródło: badania własne.

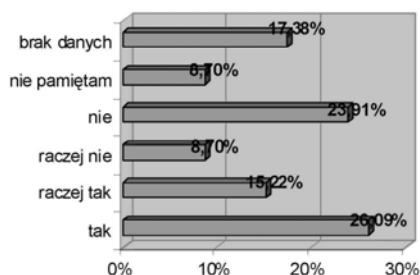
Zaskakującą kwestią jest to, że 56,52% absolwentów nie kierowało się wybraną przez siebie specjalizacją w poszukiwaniu pracy (41,30% wzięło ten czynnik pod uwagę przy aplikowaniu o miejsce pracy - wykres 5). Możemy domniemywać, że wybór specjalizacji może być tylko sprawą czysto zaliczeniową (łatwość zaliczenia) bądź większej atrakcyjności propo-

nowanych przedmiotów czy popularności wykładowców. Specjalizacja powinna podwyższać kwalifikacje absolwenta (kandydata) w chwili podjęcia pracy w urzędzie. Sytuacja mogłaby się zmienić, gdyby miejsce praktyk było związane z profilem kompetencyjnym programu i wybranej specjalizacji.

Zanim absolwenci podjęli pracę w administracji publicznej, posiadali już doświadczenie zawodowe. Przyznało się do tego 58,7%, dla 39,13% praca w administracji publicznej była pierwszym zatrudnieniem w życiu.

Wykres 6

**Czy w trakcie rozmowy kwalifikacyjnej został(a) Pan(i)
pytany/pytana o wiedzę teoretyczną?**



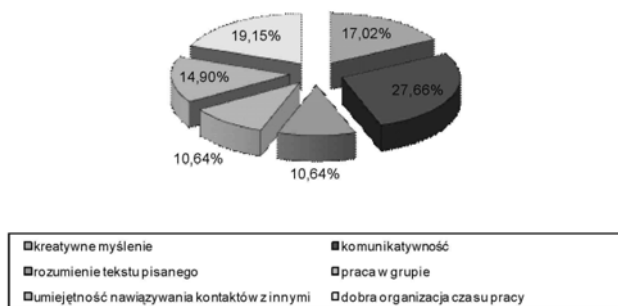
Źródło: badania własne.

Kontakt bezpośredni z przyszłym pracodawcą w trakcie rozmowy kwalifikacyjnej stanowi okazję dla aplikującego, aby przedstawić swoją ofertę. Na temat tak zwanej rozmowy rekrutacyjnej powstało wiele kompendiów, poradników. Przygotowanie zatem do niej nie jest kłopotem, gorzej z radzeniem sobie z sytuacją stresową podczas spotkania z potencjalnym pracodawcą. Korzystny wizerunek jest bardzo ważny w czasie rozmowy kwalifikacyjnej. Nas interesowało przede wszystkim sprawdzenie, czy respondent miał do czynienia z sytuacją rozmowy rekrutacyjnej. Wiele bowiem słyszy się w Polsce o nepotyzmie w administracji publicznej, przyjmowaniu do pracy znajomych, pomijaniu zatem kwestii sondującej przygotowania do pracy. 58,7% ankietowanych twierdzi, że przeszło rozmowę rekrutacyjną. Biorąc pod uwagę procentowe dane związane z liczbą lat pracujących w administracji publicznej i wprowadzeniem rozmowy rekrutacyjnej jako metody decydującej o przyjęciu do pracy, część tak zwanych starych pracowników na pewno nie była przyjmowana do urzędu przy jej użyciu. 58,7% badanych potwierdziło uczestnictwo w rozmowie kwalifikacyjnej. Z tych osób: około 42% (odpowiedzi: tak i raczej tak) było pytanym o wiedzę merytoryczną, pozostałych 24% nie pytano o tą kwestię.

Oczywiście wiedza merytoryczna jest istotna, aby sprawnie wykonywać swoją pracę. Wiemy jednak, że w większości przypadków efektywna praca urzędnika opiera się także na posiadanych umiejętnościach. Dlatego też konieczne było zadanie pytania respondentom, czy przyszły pracodawca w czasie rozmowy kwalifikacyjnej badał u kandydatów do pracy również dodatkowe umiejętności. Blisko 40% respondentów stwierdziło, że zwrócono uwagę na tę kwestię, a szczególnie sondowano u kandydatów dobrą komunikatywność (27,66%), organizację pracy (19,15%) oraz kreatywne myślenie (17,02%).

Wykres 7

Na badaniu jakich umiejętności skupił się pracodawca podczas rozmowy kwalifikacyjnej?



Źródło: badania własne.

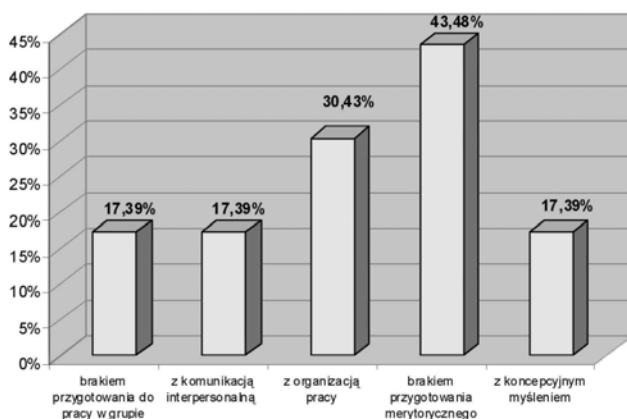
W opinii respondentów przyszły pracodawca skupił się bardziej na ocenie umiejętności praktycznych, a w dalszej kolejności na ocenie wiedzy merytorycznej (wykres 7). Powyższe podstawowe kwalifikacje oceniane od przyszłych urzędników odpowiadają profilowi zawodowemu kształcenia kadr administracji średniego i wyższego szczebla w świetle współczesnych światowych i europejskich standardów kształcenia w dziedzinie administracji publicznej (Mikułowski 2008, s. 20). Wytyczne co do tego, jaki powinien być profil zawodowy kadry administracji, zawarto w dokumencie opublikowanym w 2001 r. przez OCDE: *Przywództwo w sektorze publicznym na 21. wiek (Public Sector Leadership for 21st Century)*. Do podstawowych kwalifikacji (*executive core qualifications*), jakimi kadry urzędnicze powinny się legitymować według tego dokumentu, należą: umiejętności potrzebne do zarządzania zmianą, kierowania ludźmi, nastawienie na skuteczność i rezultaty działania, orientacja biznesowa czy zdolność organizowania współdziałania i komunikacji. Niestety niewiele z tych elementów zawierają

obecnie u nas obowiązujące standardy kształcenia na kierunku administracja.

Po przyjęciu do pracy prawie połowa respondentów przyznała, że przełożony przedstawił swoje oczekiwania wobec pracy, ale jednak zadziwia fakt, iż blisko 40% badanych nie usłyszało konkretnych oczekiwań od pracodawcy. Z tego powodu też mogły wyniknąć pewne trudności w adaptacji do obowiązków w pracy.

Wykres 8

Z jakimi problemami spotkał(a) się Pan(i) po rozpoczęciu pracy w administracji publicznej?



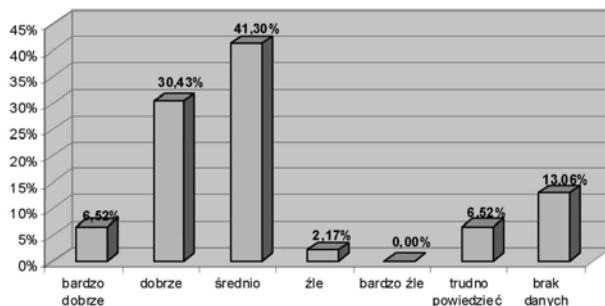
Źródło: badania własne.

W dalszym toku badawczym poproszono respondentów również o określenie problemów, z jakimi spotkali się oni po rozpoczęciu pracy w administracji publicznej (wykres 8). Ponad 40% badanych osób przede wszystkim przyznało się do braku przygotowania merytorycznego, a blisko 30% respondentów miało problemy z organizacją pracy (późniejsze problemy wynikały z braku przygotowania do pracy w grupie, były związane z komunikacją interpersonalną i koncepcyjnym myśleniem). Jednak mimo problemów i trudności po okresie próbnym pracy w administracji publicznej większość badanych (65,22%) była pewna, że chce tu nadal pracować.

Według opinii respondentów praktyczne przygotowanie absolwentów uczelni (WSAP Białystok) do przyszłej pracy zawodowej wypadło na poziomie średnim (41,30%) i dobrym (30,43%) - wykres 9. Większość badanych (84,78%) przyznała, że program nauczania zapewnił im wiedzę teoretyczną, choć najczęściej również na poziomie średnim.

Wykres 9

Jak ocenia Pan(i) praktyczne przygotowanie absolwentów uczelni (WSAP) do przyszłej pracy zawodowej?



Źródło: badania własne.

Według badanych absolwentów WSAP największy nacisk na kierunku administracja publiczna powinien być położony na naukę i rozwój takich umiejętności, jak:

- ♦ kreatywne myślenie (65,22%);
- ♦ rozumienie tekstu pisanego (45,65%);
- ♦ komunikatywność (39,13%);
- ♦ dobra organizacja pracy (36,96%).

Pozostałe umiejętności równie ważne dla respondentów to: umiejętności analityczne (30,43%), praca w grupie (17,39%) i samodzielność (15,22%).

Natomiast wśród kwalifikacji i merytorycznego przygotowania do wykonywania zawodu w opinii respondentów przede wszystkim większy nacisk podczas toku studiów powinien być położony na:

- ♦ prawne stosowanie procedur administracyjnych (76,09%);
- ♦ analizę tekstów prawnych (69,57%);
- ♦ znajomość języka obcego (50,00%).

Ponadto: znajomość zasad obsługi funduszy unijnych (26,09%), zarządzania kadrami w administracji (19,57%), zasady tworzenia prawa lokalnego (17,39%) oraz zasady współpracy z organizacjami (10,87%).

3. Uwagi końcowe

Wnioskując z wypowiedzi respondentów, możemy stwierdzić, że program studiów powinien mieć na celu kształcenie profesjonalistów zdolnych do inteligentnej, twórczej analizy, komunikacji i działania w sektorze publicznym. Tych umiejętności zdecydowanie brakuje absolwentom administracji. Oni sami w swoim odczuciu, ale także z perspektywy doświadczeń w pracy urzędniczej widzą potrzebę położenia większego nacisku na powyższe, bardzo ważne w pracy zawodowej kwalifikacje.

Na koniec ankiety badanym zadano pytanie: „Czy z perspektywy okresu pracy w administracji publicznej uważa Pan(i), że edukacja na kierunku administracja publiczna była niezbędna, aby otrzymać propozycję pracy w tym sektorze?”. I otrzymaliśmy zadziwiające wyniki: 36,96% respondentów nie umiało w ogóle sprecyzować odpowiedzi na to pytanie, a aż 26,09% stwierdziło, że edukacja na tym kierunku była po prostu zbędna do otrzymania pracy. 34,78% badanych absolwentów WSAP Białystok jest przekonanych, że studia były niezbędne do otrzymania pracy w administracji publicznej. Przypomnijmy, że blisko 25% respondentów naszych badań stanowiła grupa urzędników z doświadczeniem powyżej 20 lat w administracji (ponadto następane blisko 20% badanych to urzędnicy z doświadczeniem od 11 do 20 lat). Można wnioskować, że dla tej kategorii osób program studiów mógł być mało interesujący i mało wnoszący do praktyki zawodu. Prawdopodobnie były to osoby odgórnie zmuszone do uzyskania stopnia licencjata. Tym bardziej zostały wzmocnione powyższe wnioski z badań, że niezbędne są zmiany programowe studiów na kierunku administracja w stronę współczesnych światowych i europejskich standardów kształcenia.

Badania wskazują, że duża część pracowników administracji samorządowej świadomie dokonała wyboru swojej ścieżki zawodowej. Zainteresowanie przyszłymi studiami nie ograniczyło się tylko do złożenia dokumentów o przyjęcie na kierunek administracja publiczna, ale jak wskazują dane, około 60% respondentów interesowało się programem nauczania. Wśród studiujących znalazły się osoby podwyższające swoje kwalifikacje, pracujące już w administracji publicznej. Należy przypuszczać, że owo zainteresowanie programem miało w ich przypadku na celu sprawdzenie, czy program nauczania jest dostosowany do potrzeb zawodu.

Niepokozi natomiast fakt, że połowa badanych nie wzięła pod uwagę specjalizacji zawodowej przy aplikowaniu o miejsce pracy. Okazuje się zatem, że specjalizacja i praktyki w czasie studiów nie przyczyniły się w znaczącym stopniu do podwyższenia kwalifikacji absolwenta na rynku pracy.

Martwią też dane wskazujące na problem związany z adaptacją w miejscu pracy. W bardzo dużym procencie absolwenci stwierdzili, że program nauczania zapewnił im wiedzę merytoryczną, którą mogli wykorzystać w praktyce. Jednak gorzej z zastosowaniem owej wiedzy w realiach wykonywanego zawodu. Prawie 50% respondentów miało z tym problem. Przypuszczamy, że nieumiejętność aplikacji tej wiedzy w praktyce zawodu pokazuje potrzebę zmiany myślenia na temat nauczania i metod z nim związanych. Absolwenci po studiach zawodowych, jak widać z badań, było ciężko odnaleźć się w pracy wymagającej od niego wiedzy zawodowej. W mniejszym stopniu badani wskazywali na problemy związane z posiadanymi umiejętnościami. Analiza tekstów prawnych i kreatywne myślenie są największą bolączką większości ankietowanych. Ponownie wraca problem przygotowania praktycznego do zawodu.

Absolwenci tylko w 35% są pewni, że studia zawodowe były przydatne do pracy w administracji publicznej. Pozostali nie są skłonni do przyznania im kluczowej roli w otrzymaniu miejsca pracy lub nie mają zdania na ten temat. Na pewno w tej grupie mieszczą się osoby, które pracowały już w administracji publicznej i musiały jedynie zdobyć wykształcenie kierunkowe, aby tę pracę utrzymać. Dlatego też mogły odpowiedzieć negatywnie na to pytanie. Zatem z ich perspektywy – osoby praktykującej w zawodzie – studia stanowiły jedynie uzupełnienie formalne ich pracy. Należy podkreślić, że program nauczania przed wprowadzeniem standardów nie oddawał idei zdobywania przygotowania do zawodu w stopniu satysfakcjonującym. Absolwenci, stykając się z rzeczywistością zawodu, zauważają potrzebę położenia nacisku na stronę praktyczną kształcenia. Wiedza merytoryczna musi być podparta praktyką, jak też kształceniem umiejętności. Ponadto dodatkowo w dobie kryzysu ekonomicznego w procesie nauczania potrzebne jest ukierunkowanie w zakresie „ekonomicznej analizy prawa” (*Law and Economics*), które umożliwi studentom nabycie niezbędnej wiedzy pozwalającej budować akty prawne bardziej stabilne i adekwatne do rzeczywistości społeczno-gospodarczej. Oby nowe zmiany wobec już wprowadzonych standardów pozwoliły studentom czynnie i kreatywnie uczyć się zawodu, a nie biernie poznawać go w salach uczelni.

**PROFILE OF EDUCATION AND THE PRACTISE PROFESSION
– PUBLIC ADMINISTRATION GRADUATE’S OPINIONS**

Key words:

public administration, profile of education, student

Summary

The paper refers to research project concerning opinions of graduates of Stanisław Staszic College of Public Administration in Białystok (BA) on their education program (before the introduction of public administration standards in 2007). The study was conducted among employees of municipal governments and the County of Białystok in 2008. Only 35% of graduates agree that the program of professional studies prepared them to work in public administration. A large part of respondents have already worked in its institutions. Thus, from the perspective of practice, their studies were only a formality. Graduates, however, facing with the reality of their work emphasize the fact that knowledge should be supported above all by practice and skills training during their studies.

Bibliografia

- Beck U. (2002), *Spoleczeństwo ryzyka: w drodze do innej nowoczesności*, Warszawa.
- Giddens A. (2008), *Konsekwencje nowoczesności*, Kraków.
- Kiezuń W. (2005), *Idea i pragmatyka studiów administracyjnych w demokracji epoki elektronicznej*, „Współczesne Zarządzanie” nr 3.
- Luhmann N. (1979), *Trust and Power*, Toronto.
- Mikułowski W. (2008), *Standardy kształcenia i minima programowe dla kierunku administracja (Analiza sytuacji obecnej i propozycje zmian)*, „Administracja Publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe” nr 2 (12).
- Pastwa J. (2004), *Etos jako czynnik profesjonalizacji administracji publicznej*, [w:] *Profesjonalizm w administracji publicznej*, red. A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka, Białystok.
- Dębicka A., Dmochowski M., Kudrycka B. (red.) (2004), *Profesjonalizm w administracji publicznej*, Białystok.
- Rosenbaum A. (2004), *Dążenie do doskonałości w kształceniu w dziedzinie administracji publicznej – kilka refleksji na temat amerykańskich doświadczeń i spostrzeżeń adekwatnych do sytuacji w Polsce*, [w:] *Profesjonalizm w administracji publicznej*, red. A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka, Białystok.
- Seligman A. (1997), *Problem of Trust*, Princeton.
- Sławek T. (2002), *Antygonia w świecie korporacji. Rozważania o uniwersytecie i czasach obecnych*, Katowice.
- Sztompka P. (1999), *Trust: a Sociological Theory*, Cambridge.
- Mikułowski W. (red.) (2006), *Urzędnik a menedżer publiczny. Profil absolwenta studiów administracji a potrzeby polskiej służby publicznej*, Białystok.

Strony internetowe

www.bip.nauka.gov.pl

www.cbos.pl

www.rp.pl/arttykul/809031.html?print=tak&rp=0