

Grzegorz Rydlewski

MODERNIZACJA ADMINISTRACJI

Studium polityk administracyjnych w Polsce

MODERNIZACJA ADMINISTRACJI

STUDIUM POLITYK ADMINISTRACYJNYCH W POLSCE

INSTYTUT NAUK POLITYCZNYCH
WYDZIAŁ DZIENNIKARSTWA I NAUK POLITYCZNYCH
UNIwersytet warszawski

GRZEGORZ RYDLEWSKI

MODERNIZACJA ADMINISTRACJI

STUDIUM POLITYK ADMINISTRACYJNYCH W POLSCE



WARSZAWA 2015

Publikacja dofinansowana przez Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych
Uniwersytetu Warszawskiego

Recenzent: prof. UW dr hab. Stanisław Sulowski

Redakcja: Ewa Jasiocka

Projekt okładki: Agnieszka Miłaszewicz

Korekta: zespół

© Copyright by Grzegorz Rydlewski and Dom Wydawniczy ELIPSA
Warszawa 2015

ISBN 978-83-8017-004-9



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

Spis treści

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

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

Rozdział II

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

rozwiązania instytucjonalne i proceduralne w dziedzinie zarządzania kryzysowego; dostosowanie relacji między politykami i urzędnikami zawodowymi w strukturach rządowych do standardów współczesnych państw demokratycznych; rozwiązania służące wzmocnieniu przejrzystości i odpowiedzialności administracji)

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

Rozdział III

Perspektywa polityki administracyjnej w Polsce w świetle dokumentów strategicznych 93

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

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

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

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

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

Rozdział V

Wyzwania, przeszkody i napięcia w procesie modernizacji

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

Wstęp

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ROZDZIAŁ I

Ciągłość i zmiana w administracji publicznej

1.1. Administracja jako zjawisko historyczne znajdujące się w procesie zmian

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

modeli administracji od przekształceń administracji rozpatrywanej w ujęciu uniwersalnym.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*Dalsza część książki dostępna w wersji
pełnej.*

