

Michał Kulesza

TRANSFORMACJA USTROJU ADMINISTRACYJNEGO POLSKI (1990-2000)

1. Uwaga wstępna. Kiedy po dziesięciu latach spoglądamy wstecz, z łatwością możemy dostrzec, że w tym czasie ustroj administracyjny Polski uległ fundamentalnym przekształceniom. Skalę tych przekształceń ukażą dwa porównania. Po pierwsze: jeszcze przed dziesięciu laty administracja publiczna w Polsce oparta była na zasadzie jednolitego, hierarchicznego systemu organizacyjnego. Dziś zaś jest to już administracja w pełni pluralistyczna, oparta więc na układzie wielopodmiotowym, w którym zadania poszczególnych podmiotów określone są prawem. Podmiotów tych, wykonujących zadania publiczne samodzielnie (pod kontrolą sądu administracyjnego), jest prawie trzy tysiące.

I po drugie: przed dziesięciu laty właśnie rozpadał się mechanizm administracji partyjnej, będącej nieodłącznym cieniem administracji państwowej (czy może odwrotnie, już nie pamiętam). Dziś władzę polityczną sprawuje się w ramach instytucji publicznych. W każdym z tych trzech tysięcy podmiotów istnieje coraz lepiej wyodrębniona przestrzeń instytucjonalna dla wykonywania władzy politycznej, powoływanej demokratycznie (sfera zmienna), oraz obszar należny stanowi urzędniczemu (sfera stała, gdzie panować ma profesjonalizm, apolityczność i lojalność wobec interesu publicznego).

Polska jest jedynym krajem Europy Środkowej i Wschodniej, w którym dzisiaj udana i głęboka transformacja ustroju administracyjnego jest już faktem należącym do historii. Co oczywiście nie wyklucza spostrzeżenia, iż mamy liczne problemy i kłopoty z biurokracją i innymi patologiami administracji, w tym z korupcją (tą „zwykłą”, ale także — tą polityczną), z nieuctwem, arogancją, marnotrawstwem itp. Tyle, że są to zwykłe wyzwania, jakie zawsze stoją przed elitami politycznymi i państwowymi, dziś w Polsce tak samo, jak w innych współczesnych krajach demokratycznych.

Za jedno z najważniejszych i najbardziej udanych dzieł Trzeciej Rzeczypospolitej, utrwalających suwerenność Polski jako państwa obywatelskiego, uważana jest odbudowa samorządności terytorialnej. Dzieło to dokonało się przede wszystkim drogą głębokich przekształceń ustroju administracji publicznej, a więc — drogą legislacyjną. Jednak sens i efekty tych zmian wybiegają daleko poza sferę legisla-

cyjną i instytucjonalną. Reformy przełamały trzy główne monopole totalitarnego państwa komunistycznego: monopol polityczny jedynej partii, wspomnianą już zasadę jednolitej władzy państwowej oraz zasadę jednolitego funduszu własności państwowej. W ślad za tym nastąpiła decentralizacja administracji państwowej i finansów państwa. W rezultacie doszło do gruntownej przebudowy sektora publicznego — w tym przede wszystkim zasad sprawowania władzy politycznej, a także zasad organizacji i świadczenia głównych usług publicznych i zadań administracyjnych (w tym — policyjnych). To niesie za sobą istotne przekształcenia w wielu dziedzinach życia publicznego.

W sferze społecznej nastąpił lawinowy rozwój organizacji i inicjatyw pozarządowych, lokalnych mediów i innych form samoorganizacji społeczeństwa. Zmiany **w sferze politycznej** wynikają z faktu, że to właśnie samorząd terytorialny stał się szkołą demokracji i główną kuźnią nowych elit lokalnych i regionalnych, które przejęły kontrolę nad funkcjonowaniem licznych instytucji życia zbiorowego i usług publicznych oraz odpowiedzialność w tym zakresie przed mieszkańcami, a także kuźnią elit ogólnopaństwowych. **W sferze własności publicznej** dzięki komunalizacji znacznej części mienia państwowego wykształcił się rynek nieruchomości, została w zasadniczy sposób rozbudowana infrastruktura techniczna i zostały stworzone podstawy racjonalnego gospodarowania majątkiem publicznym. Zmiany **w sferze finansowej** objęły nie tylko gospodarkę środkami publicznymi (tak w skali lokalnej, jak i ogólnej), lecz również rozwój instytucji obsługujących wraz z całym rynkiem kapitałowym, co umożliwiła decentralizację polityki rozwoju regionalnego. **W sferze administracyjnej** centralistyczne dotąd mechanizmy zarządzania resortowego zostały w znacznej mierze wkomponowane w systemy terytorialne (lokalne i regionalne), w wielu dziedzinach administracji i usług publicznych, w tym także w sferze ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa zbiorowego, która poddana została, na równi z innymi dziedzinami, kontroli władzy cywilnej. Dotyczy to również zarządzania w warunkach kryzysowych. Wreszcie, rozwinęła się **sfera instytucji samorządowych**, a więc związków i stowarzyszeń oraz innych organizacji wspierających działalność i reprezentujących interesy samorządu terytorialnego. Dokonał się także przełom **w sferze współpracy międzypaństwowej**, bowiem coraz więcej segmentów administracji polskiej może z łatwością, na zwykłych zasadach, współpracować ze swoimi odpowiednikami na zachodzie. Dotyczy to zarówno rządu i administracji rządowej (centralnej i terenowej), samorządu regionalnego i lokalnego, jak i innych instytucji i podmiotów prawa publicznego.

W procesie budowy państwa obywatelskiego podstawową rolę odgrywa samorządność lokalna. W innej skali — ogólnej — należy zatem wskazać, że zachodzące zmiany ustrojowe mają **znaczenie systemowe**: przekształcają zasady organizacji życia zbiorowego również w skali całego państwa, zwiększając bezpieczeństwo tego systemu jako całości. W skali indywidualnej z kolei należy podkreślić te czynniki, które należą do **sferologii społecznej**: odbudowy więzi społecznych i poczucia tożsamości lokalnej. Jest to jednak proces długotrwały; reformy administracyjne stworzyły tu zaledwie właściwe przesłanki ustrojowe, które proces ten początkują. Wypełnić go musi realna aktywność elit lokalnych i regionalnych,

wspierana przez instytucje obywatelskie i autorytety życia publicznego oraz przez stosowną politykę rządu.

2. Diagnoza A.D. 1989 i przekształcenia systemowe w Polsce w latach 1990-1993 oraz 1994-1997. Główne zasady nowego ustroju administracyjnego Polski, zapisane ostatecznie w Konstytucji RP z 1997 r., a w 1998 r. ujęte już w postaci aktów ustawodawczych, zostały — począwszy od 1989 r. — wynegocjowane przez środowiska eksperckie, polityczne i samorządowe.

Praktyczne prace państwowe nad reformą administracji publicznej toczą się ze zmienną intensywnością od 1989 r. Kluczową decyzję — o wprowadzeniu samorządu gminnego — podjęto już w 1990 r. Kolejne rządy po przełomie 1989 r. prowadziły politykę, która nie we wszystkich dziedzinach jednoznacznie charakteryzowała się ciągłością. Praktyczne dążenie do przebudowy państwa, aby stało się ono racjonalne, to jest uporządkowane i obywatelskie, administracja zaś — sprawna i efektywna, widoczne było przede wszystkim w latach 1989-1993. Ostateczne decyzje podjęto jednak dopiero w 1998 r. — dokonując wreszcie przełomu w sferze ustrojowej.

Główna struktura i podstawowe zasady funkcjonowania administracji, z którą Polska weszła w lata dziewięćdziesiąte, ukształtowane zostały, w swoim zasadniczym ujęciu, w poprzednim okresie (1944-1989), kiedy działała ona w zupełnie odmiennych warunkach politycznych, służąc innemu ustrojowi państwowemu, innej filozofii prawa, innemu systemowi własności i zarządzania gospodarką, innym celom polityki wewnętrznej i zagranicznej.

System administracyjny w PRL-u — jak i w innych krajach bloku wschodniego — był bardzo silnie scentralizowany i oparty na zasadzie przewagi struktur resortowych. Ten stan rzeczy uniemożliwiał racjonalne prowadzenie polityki społecznej i gospodarczej w skali ogólnokrajowej, a także regionalnej i lokalnej, paradoksalnie utrudniał więc (zamiast ułatwiać) dokonywanie właściwej hierarchizacji i wyboru celów publicznych, a następnie — ich osiągnięcie.

Poprzedni ustrój pozostawił również w spadku bardzo niezdrowe pomieszanie sfery politycznej z funkcjami czysto administracyjnymi, co prowadziło do zamazania rozdziału odpowiedzialności politycznej i kompetencji urzędniczej (ten problem — w innym ujęciu — nie został rozwiązany do dziś). W centrum funkcje rządzenia poprzednio spełniało Biuro Polityczne KC PZPR z całym aparatem partyjnym, zaś rola Rady Ministrów sprowadzona została do funkcji czysto wykonawczych, jako najwyższego segmentu administracji państwowej.

Sfera administracji nie była oddzielona instytucjonalnie od zarządu majątkiem państwowym. Poza rodzącymi się na tym styku zjawiskami patologicznymi powodowało to, przy braku umiejętności i postaw menedżerskich, odtwarzanie się biurokratycznych, a przy tym nieefektywnych form zarządzania majątkiem publicznym i gospodarką.

W podsumowaniu tej skrótovej diagnozy należy stwierdzić, że administracja polska w końcu lat osiemdziesiątych była dysfunkcjonalna, jako całość znajdując się na granicy sterowalności, poza którą jest już tylko bezwład i chaos. Rodziło to dla

Polski poważne i praktyczne zagrożenia. Oznacza to, że same zmiany polityczne z 1989 r. (demokratyczne, wolne wybory) nie mogły przynieść radykalnej poprawy sytuacji. Dodatkowo, w ostatnich kilkunastu latach w administracji publicznej rozwiniętych krajów zachodnich zaszły ważne zmiany związane z rozwojem czynników składających się na rewolucję menedżerską, która z przemysłu przeniesiona została również do administracji publicznej. Koniecznością dla Polski po 1989 r. stało się zatem jak najszybsze osiągnięcie poziomu administracji publicznej właściwego krajom cywilizowanym. Z archaiczną administracją odziedziczoną po poprzednim systemie nie można było myśleć ani o sprawnym rozwiązywaniu własnych problemów zarządzania, w tym skomplikowanych kwestii okresu transformacji gospodarczej i społecznej, ani też o nawiązaniu partnerskiego współdziałania ze strukturami europejskimi.

Dlatego potrzebna była głęboka reforma strukturalna administracji publicznej, a właściwie — co najmniej dwie wielkie, współzależne reformy (i dlatego przeprowadzane wspólnie): reforma organizacji terytorialnej kraju oraz reforma decentralizacyjna. Powiaty i duże województwa zlikwidowano w 1975 r., ostatecznie umacniając w ten sposób ówczesny system centralistycznego kierowania partią, administracją i gospodarką. Dla odbudowy tożsamości lokalnej (gminy i powiaty) i stworzenia mechanizmów rozwoju regionalnego konieczne więc było odwrócenie tamtej zmiany. Reforma terytorialna była ważna również z punktu widzenia organizacji pracy rządu. **D o p i e r o** bowiem decentralizacja władzy publicznej (przeniesienie części odpowiedzialności rządu na szczebel lokalny i regionalny) uwalnia centrum władzy wykonawczej od obowiązków bieżącego administrowania i zarządzania, umożliwiając mu odpowiedzialne rządzenie krajem.

Mechanizmy administracji publicznej wynikają z obowiązujących przepisów prawnych oraz stosowanych zasad i technik pracy administracyjnej i biurowej, a także z utrwalonych obyczajów (w tym — politycznych) i rutyny urzędniczej. Mechanizmy te nie podlegają samoistnym przemianom ani pod wpływem praw rynku, ani ze względu na zmiany ustroju politycznego. Przeprowadzenie niezbędnych zmian było zatem sprawą pilną, a sukces w tej mierze — jednym z zasadniczych warunków powodzenia innych przekształceń ustrojowych. Administracja publiczna jest przecież fundamentem organizacji każdego państwa.

W okresie 1989-1997 przyjęto wiele ustaw dotyczących ustroju administracyjnego państwa. Jednak, mimo przełomowych zmian w systemie politycznym i przekształceń zachodzących w gospodarce, w praktyce, poza reformą gminną z 1990 r., administracja publiczna i sposób jej funkcjonowania *de facto* nie uległy w tych latach poważniejszym przeobrażeniom. Przygotowany w 1993r. projekt II etapu reformy (powiaty) został — po wyborach jesienią 1993 r. — zatrzymany przez ówczesną koalicję rządzącą PSL-SLD. Dominanta centralizmu (w jego biurokratycznej, a nie politycznej odmianie) była nadal w polskim systemie administracyjnym na tyle silna, że w widoczny sposób niweczyła osiągnięcia ustrojowe reformy samorządowej z 1990 r. Jedyne, co udało się uratować, z dokonań 1993 r., to był Miejski Program Pilotażowy Reformy Administracji Publicznej, później przekształcony w ustawę miejską, w ramach którego około 40 największych miast przejęło od

administracji rządowej, na podstawie porozumienia z rządem, wykonywanie licznych zadań publicznych.

W rezultacie — zahamowanie reform w latach 1994-1997 przyczyniło się do recydywy czynników centralistycznych, i to pod postacią silnie zanarchizowaną i biurokratyczną. Powrócono też do stosowania nadwiślańskiej odmiany „teorii podziału łupów”, pojmowanej wprost jako prawo do przejmowania stanowisk, która wtedy już na dobre (a raczej na złe) zadomowiła się w praktyce politycznej i administracyjnej. Praktyka ta również legitymizowała klientelizm polityczny, prowadzący m.in. do odtwarzania zależności samorządu od biurokracji rządowej.

W latach 1996-1997 wprowadzono niezwykle istotne zmiany legislacyjne odnośnie do zasad organizacji i funkcjonowania rządu. Zmiany te przygotowywane były od 1992 r. Wiązały się one ze wzmocnieniem pozycji Premiera jako kierownika rządu, z podziałem funkcji w centrum między sferę obsługi procesów rządzenia (ministerstwa) a sferę wykonywania zadań administracyjnych państwa (urzędy centralne), wreszcie — z uelastycznieniem organizacji pracy rządu przez odejście od sztywnego (ustawowego) określania ministerstw na rzecz ustawowego określenia działów administracji rządowej, z których konstruuje się zakresy konstytucyjnej odpowiedzialności ministrów. Wdrożenie tych nowych zasad w życie odłożono jednak aż do 1999 r. Należy dodać, że zmiany te nie znalazły niestety wystarczającego odzwierciedlenia w Konstytucji, która dodatkowo przyniosła liczne i głębokie problemy w sferze organizującej funkcjonowanie rządu i administracji — tj. w dziedzinie źródeł prawa.

3. Reformy ustrojowe 1998-2000. Reforma administracji publicznej z 1998 r. wprowadziła w Polsce czytelny rozdział funkcji władzy publicznej między trzy główne segmenty ustroju administracyjnego państwa: **samorząd lokalny** (w gminach wiejskich i miejskich oraz w powiatach), odpowiedzialny przede wszystkim za zaspokajanie zbiorowych potrzeb miejscowych społeczności; **samorząd regionalny** (w województwach), odpowiedzialny za politykę rozwoju regionalnego; **rząd i administrację rządową** (centralną i terenową), odpowiedzialne za sprawy o charakterze ogólnopaństwowym, a także za przestrzeganie prawa i nadzór w tym zakresie nad samorządem (województwie).

Reforma wyzwoliła ponadto wiele reform sektorowych w różnych dziedzinach, m.in. w policji, straży pożarnej, oświacie, systemie pomocy społecznej, które w wyniku reformy znalazły się w zarządzie zdecentralizowanym.

Dla celów reformy 1998 r. wprowadzono kilkanaście podstawowych ustaw o charakterze ustrojowym, wśród nich także ustawy o finansach publicznych i o służbie cywilnej. Nadto znowelizowano prawie 200 ustaw obowiązujących. W 2000 r. przyjęto jeszcze ustawę o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, która uzupełnia wcześniejsze ustawodawstwo regionalne.

Reforma decentralizacyjna 1998 r. traktowana jest w skali międzynarodowej jako wielki sukces transformacji ustrojowej Polski. Rzadko bowiem bywa, żeby ktoś tak radykalnie zmienił administracyjny ustrój państwa jako całości, na drodze demokratycznej. Trzeba tu też zauważyć, że w ramach reformy administracyjnej 1998 r.

zrealizowano — tak naprawdę — trzy odrębne przedsięwzięcia reformatorskie o dużej skali. Każde z nich oddzielnie mogłoby stanowić główny punkt misji politycznej niejednego rządu. Zostały przy tym osiągnięte wszystkie podstawowe cele państwowe, które były przesłanką podjęcia prac reformatorskich:

Po pierwsze — przeprowadzono wielką reformę podziału terytorialnego państwa wprowadzając nowy podział zasadniczy: gmina, powiat, województwo. Oznacza to uporządkowanie organizacji państwowej i dostosowanie jej, od strony terytorialnej, do wykonywanych funkcji. Stworzono warunki do odbudowy więzi lokalnych i do restytucji roli małych i średnich miast jako aktywnych ośrodków życia zbiorowego, do kreowania rozwoju regionalnego, a w szerszej skali — także do terytorialnej reintegracji państwa.

Po drugie — gruntownej reorganizacji uległy struktury i zasady zarządzania: na miejsce systemu scentralizowanego, resortowego i rozproszonego, opartego na czynniku biurokratycznym, wprowadzono system zdecentralizowany, skonsolidowany terytorialnie i oparty na odpowiedzialności politycznej wybieralnych władz (samorząd terytorialny). Oznacza to większą przejrzystość systemu, obywatelską kontrolę administracji i wydatków publicznych. Nowy ustrój administracyjny oparto na zasadzie zespolenia organizacyjnego; wraz z tym wprowadzono konstrukcję władz administracyjnych o odpowiedzialności ogólnej: za zapewnienie bezpieczeństwa zbiorowego i porządku publicznego w województwie odpowiada wojewoda, a w powiecie — starosta. Jest to ogromny krok w kierunku wewnętrznego wzmocnienia państwa, wzmocnienia koniecznego zwłaszcza w sytuacjach kryzysowych.

Po trzecie — dokonał się drugi (po gminnym) etap rozległej reformy decentralizacyjnej, polegającej na przekazaniu do samorządu terytorialnego odpowiedzialności publiczno-prawnej oraz uprawnień w zakresie wielu dziedzin życia zbiorowego, dotąd podległych bezpośredniej kontroli rządu i administracji rządowej. Tu wypada szczególnie zwrócić uwagę na konstrukcję powiatu, w którym liczne wyspecjalizowane służby, instytucje i administracje (również wykonujące zadania z zakresu administracji rządowej) zostały poddane kontroli obywatelskiej. W ślad za tym dokonano przebudowy zasad zarządzania środkami finansowymi, stosownie do nowych, ogólnych zasad zarządzania publicznego i nowego rozkładu kompetencji.

To wszystko dokonało się, niezależnie od wielu mniej lub bardziej istotnych problemów, które pozostały do rozwiązania, różnych niedociągnięć i błędów. Stworzone podstawy są trwałe i będą się umacniać, mimo widocznych i oczywistych zresztą tendencji recentralizacyjnych. Skoro bowiem administracji centralnej odebrano liczne kompetencje i uprawnienia personalne, a także większość instytucji wykonawczych, którymi dotąd bezpośrednio kierowała, usiłuje ona teraz odzyskać pozycję, przejmując kontrolę nad dystrybucją środków finansowych, zwłaszcza tych przeznaczonych na rozwój regionalny.

Właśnie przeprowadzenie reformy decentralizacyjnej umożliwia teraz spokojne dokończenie przebudowy centrum politycznego i administracyjnego państwa, dla ukierunkowania go na sprawy strategiczne dla państwa — skoro rząd i admini-

stracja centralna wyzbyły się odpowiedzialności za administrowanie i bieżące zarządzanie. Choć zmiany w administracji centralnej dokonują się — moim zdaniem — zbyt powoli (np. wdrażanie ustawy o służbie cywilnej, wprowadzanie zmian organizacyjnych w ministerstwach, tworzenie gabinetów politycznych), jednak przeprowadzane są sukcesywnie.

Tak więc: jak w 1990 r. — wtedy w każdej z dwóch i pół tysiąca polskich gmin, tak też obecnie — w każdym z 308 powiatów i w każdym z 16 województw uruchomione zostały procesy zmian w wielu instytucjach i dziedzinach zarządzania sprawami zbiorowymi: w sferze oświaty, pomocy społecznej, ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, i in. W ten sposób zaczyna funkcjonować w praktyce państwo obywatelskie, w którym czynniki demokratyczne działają na rzecz polepszenia instytucjonalnych warunków życia zbiorowego — w skali lokalnej (gminnej i powiatowej) oraz regionalnej, a także w skali interesu ogólnopaństwowego. Analiza funkcjonowania przejętych instytucji i służb jest w powiatach dogłębna, nastawiona na eliminację różnych objawów i przyczyn marnotrawstwa, na poprawę funkcjonowania instytucji i racjonalizację wydatków publicznych. W rezultacie uruchomione zostały zmiany w ramach całego sektora usług publicznych.

Reforma administracyjna 1998 r. jest już dziś faktem prawnym i politycznym. W ciągu niewielu miesięcy został dokonany ogromny wysiłek legislacyjny i organizacyjny; było to możliwe dzięki wykorzystaniu wcześniejszych doświadczeń i materiałów (m.in. projektów mapy powiatowej i wojewódzkiej). W październiku 1998 r. odbyły się wybory do władz stanowiących wszystkich szczebli samorządu terytorialnego. Od 1 stycznia 1999 r. obowiązuje nowy podział administracyjny państwa i rozpoczęły prace władze samorządowe wszystkich szczebli oraz zreformowana terenowa administracja rządowa.

4. Zakończenie. W podsumowaniu należy jeszcze raz podkreślić, że przeprowadzone reformy to nie tylko reorganizacja administracyjna o dużej skali. Już z powyższych skrótowych uwag widać, że są one przesłanką istotnych zmian modernizacyjnych w całym sektorze publicznym, przede wszystkim prowadzących do znacznego zwiększenia sprawności administracji i usług publicznych w różnych dziedzinach życia zbiorowego, zwiększenia przejrzystości administracji i efektywności wydatkowania środków publicznych, a także podwyższenia jakości obsługi obywateli i poczucia ich bezpieczeństwa. W rezultacie tych zmian został wprowadzony do rządzenia mechanizm demokratyczny. Ich efektem ma być również odbudowa tożsamości lokalnej i więzi lokalnych oraz stworzenie podstaw do kreowania rozwoju regionalnego i współpracy międzynarodowej w tym zakresie.

Choć wszystko to nie oznacza, oczywiście, praktycznego zakończenia prac reorganizacyjnych na różnych piętach ustroju administracyjnego RP, należy podkreślić, że podstawowe rozstrzygnięcia ustrojowe w tym zakresie, na poziomie konstytucyjnym i ustawodawczym, zostały już podjęte. W czasie pierwszego dziesięciolecia swojej nowej państwowości Polska, jako pierwsza wśród krajów Europy Środkowej i Wschodniej, uporała się skutecznie z ideologią ustrojową poprzedniego

okresu, stwarzając prawidłowe warunki instytucjonalne do zbudowania Nowego Państwa.

Na koniec tych uwag trzeba wszakże zauważyć, że nawet najbardziej skrupulatnie przygotowane reformy administracyjne o dużej skali, takie jak decentralizacja i wprowadzenie ustroju samorządowego, zespolenie organizacyjne w administracji publicznej, ustawodawstwo o służbie cywilnej i zmiany w organizacji pracy rządu — oznaczają jedynie ustanowienie warunków prawnych i ram organizacyjnych, których wypełnienie zależne jest dopiero od aktywności i pozytywnego nastawienia elit obywatelskich i kadr administracyjnych.