

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.