

JOLANTA Blicharz

Uniwersytet Wrocławski

W KWESTII MODELU WSPÓŁCZESNEJ POLSKIEJ
ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Analizę modelu współczesnej polskiej administracji publicznej należałoby poprzedzić definicją pojęcia administracji publicznej z podmiotowym jej wyodrębnieniem i zakresem przedmiotowego działania. Przyjmując kryterium podmiotowe, administracja publiczna jest systemem instytucji (organów i jednostek organizacyjnych) działających wedle przyjętych założeń organizacyjnych. Stąd, że instytucje te funkcjonują w obrębie systemu społeczności zorganizowanej w państwo i podlegają uregulowaniom prawnym (w tym konstytucyjnym, właściwym dla tego systemu), bierze się zasada, by organy (instytucje) te podejmowały działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim zostają upoważnione lub wręcz zobowiązane do działania przez przepisy obowiązującego prawa.

Z kolei przyjmując kryterium przedmiotowe (rodzaje funkcji) dochodzimy do szerokiego ujęcia administracji publicznej. W jej zakres wchodzi zarówno organizowanie usług publicznych, jak i tworzenie odpowiedniej bazy materialnej i świadczenie tych usług. Konsekwencją tego jest szerokie wyjście poza akty władcze, a przede wszystkim odpowiednie wykorzystanie instrumentów ekonomicznych i szersze korzystanie z form prawa cywilnego.

Model polskiej administracji publicznej, podobnie jak w innych krajach, związany jest ściśle z ustrojem politycznym państwa. Jest oczywiste, że na obecny kształt instytucjonalny i praktykę działania administracji publicznej w Polsce miały wpływ przemiany ustrojowe, jakie nastąpiły pod koniec lat osiemdziesiątych i w początkach dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia. Zasadniczym punktem tych zmian w sferze administracji publicznej było przywrócenie samorządu terytorialnego w Polsce i rozdzielenie administracji państwowej na administrację rządową i samorządową. Powołanie najpierw w 1990 r. samorządu terytorialnego na szczeblu gminnym, a następnie powstanie w wyniku reformy samorządowo-administracyjnej w 1998 r. samorządu na szczeblu powiatowym i wojewódzkim poczyniło dość istotne zmiany w strukturze i funkcji administracji publicznej.

Efektom tych przemian stało się nie tylko wyraźne rozdzielenie kompetencji i wykonywanych zadań pomiędzy różne szczeble systemu władzy publicznej, lecz również przesunięcie wykonywania zdecydowanej większości zadań powiązanych z obsługą obywateli na poziom lokalny.

Wzajemne relacje między administracją państwową i samorządową nie ograniczają się do czynności czysto nadzorczych. Rozbudowany system wzajemnych relacji między administracją państwową, zbudowaną hierarchicznie, a administracją samorządową, zdecentralizowaną, wynika z faktu, iż obydwie należą do władzy wykonawczej, jak również stąd, że obydwie respektują jedno prawo i obydwie posiadają legitymację do tworzenia prawa. Ponadto organy samorządu terytorialnego wykonują szereg zadań rządowych jako zadania delegowane na mocy ustaw albo zadania powierzone na mocy zawieranych porozumień z właściwym organem administracji rządowej. Negatywną konsekwencją jest tu fakt, iż – zdaniem J. Bocia – administracja samorządowa może być obciążona innymi zadaniami publicznymi jako zadaniami zleconymi (choć sytuacja odwrotna nie jest możliwa)¹.

Należy też zwrócić uwagę, iż obydwie administracje, niezależnie od charakteru cech dla nich wspólnych, podlegają dwóm różnym reżimom prawnym i mają istotnie zróżnicowany status konstytucyjny. Tak na przykład swoista nadrzędność państwowej administracji publicznej i korzystanie przez nią – ale tylko w granicach określonych ustawami – z możliwości nadzorowania administracji samorządowej wynika z faktu, iż stanowi ona część składową organizacji wyposażonej w atrybut suwerenności na określonym terytorium². Z kolei administracja samorządu terytorialnego różni się od administracji państwowej – w tym administracji rządowej – przede wszystkim tym, że jest sprawowana przez niezależne (zdecentralizowane) organy jednostek samorządu terytorialnego, powołane do samodzielnego wykonywania zadań publicznych służących zaspokajaniu potrzeb ludzi zamieszkujących obszar danej jednostki samorządu zwany w konstytucji i ustawach wspólnotą samorządową. Okoliczności tej towarzyszą dwie specyficzne cechy administracji samorządowej. Pierwszą z nich jest niezależność wspólnot terytorialnych od aparatu państwowego (organów rządowych) oraz odrębna podmiotowość (osobowość) prawna. Drugą cechą jest uzależnienie administracji samorządowej w danej jednostce terytorialnej od społeczności tej jednostki, czyli „substratu osobowego” danej wspólnoty samorządowej.

Śledząc rozwój współczesnej administracji publicznej nasuwa się pytanie o celowość transferowania nowych rozwiązań w sferze zarządzania publicznego. Bez wątpienia bowiem jest faktem, że dzisiejszą administrację publiczną cechują:

¹ Szerzej: J. Boć, *Administracja publiczna w Polsce*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Wrocław 2002, s. 59.

² Zob.: M. Grzybowski, *Administracja publiczna a ład konstytucyjny*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2005, s. 27–28.

wzrost zadań administracyjnych, wkraczanie prawa prywatnego w dziedzinę tradycyjnie należąca do prawa publicznego, wprowadzanie elementów rynkowych do administracji publicznej. Istotne – w kontekście reformowania administracji publicznej w Polsce (także w krajach zachodnich) – jest przekonanie, iż instrumenty zarządzania stosowane w prawie prywatnym mogą być skutecznie wykorzystane również w sektorze publicznym (tzw. podejście rynkowe)³. W szczególności takie podejście może budzić wątpliwości, jeśli się zważy odmienny charakter obu sektorów. W odróżnieniu od administracji prywatnej, której istota leży w generowaniu zysku, cele administracji publicznej determinowane są interesem publicznym (dobrem ogółu). W takich okolicznościach model *nowego zarządzania publicznego*⁴ może przyczynić się do redukcji aktywności sektora publicznego w bezpośrednim świadczeniu usług publicznych oraz stosowania alternatywnych mechanizmów ich świadczeń. W literaturze przedmiotu wskazuje się na negatywne konsekwencje zastosowania instrumentów rynkowych w sektorze publicznym. Podnosi się m.in., iż mogą one przyczynić się do obniżenia poziomu usług i ograniczenia ich dostępności, a także powodować autonomizowanie się poszczególnych segmentów administracji oraz stwarzać problemy z ich kontrolą.

Jakkolwiek reformy administracyjne są zjawiskiem oczywistym i nieuchronnym we współczesnej administracji publicznej, to jednak skuteczne ich przeprowadzanie winno uwzględniać cele zarówno ekonomiczne, jak i społeczne. Ważne jest, aby działania mające na celu usprawnienie zarządzania sektorem publicznym korespondowały z akceptacją społeczną jakości świadczonych przez niego usług. Bardzo trudną do ostatecznego rozstrzygnięcia jest kwestia stosowania w sektorze publicznym instrumentów zarządzania wykorzystywanych w sektorze prywatnym. Wynika to przede wszystkim z jakościowych różnic między regułami racjonalności obu sektorów. Trzeba też stwierdzić, że w praktyce państw zachodnich (zarówno dawnej, jak i aktualnej) reformy administracyjne podejmowane w myśl działania mechanizmów i instrumentów charakterystycznych dla organizacji sektora prywatnego nie zawsze pokrywają się ze społecznymi oczekiwaniami i odczuciami⁵. Błędne jest przekonanie, iż solidność sektora prywatnego dostarczy wszystkich odpowiedzi dotyczących zasadniczych sposobów doskonalenia zarządzania publicznego, albowiem procesy i organizacja sektora publicznego są odmienne od procesów i organizacji sektora prywatnego. Z dru-

³ Zob. szerzej: S. Mazur, *Historia administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hausner..., s. 58.

⁴ Termin ten opisuje typ reform administracyjnych podejmowanych w myśl działania mechanizmów i charakterystycznych dla organizacji sektora prywatnego, szerzej: Mazur, *op. cit.*, s. 58.

⁵ Por. też: A. Błaś, *Współczesne tendencje przeobrażeń zadań administracji publicznej*, [w:] Błaś, Boć, Jeżewski, *Administracja publiczna*, s. 148 i n.

giej strony, administracja publiczna, aby sprostać wyzwaniom stojącym przed nią, winna być zdolna do inicjowania i sprawnego wdrażania innowacyjnych programów publicznych przy jednoczesnym zapewnieniu sprawnego i efektywnego ekonomicznie świadczenia usług publicznych.

Jednym z przejawów *nowego zarządzania publicznego* w polskiej rzeczywistości administracyjnoprawnej jest współpraca podmiotów publicznych z partnerami prywatnymi, oparta na partnerstwie publiczno-prywatnym. Aktem prawnym normującym relacje między podmiotami publicznymi i prywatnymi w zakresie realizacji różnych zadań publicznych, w tym zadań z zakresu administracji publicznej, jest ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym. W trybie obowiązujących przepisów ustawy przez partnerstwo publiczno-prywatne rozumie się współpracę podmiotu publicznego (organu administracji rządowej lub samorządowej a także innej jednostki wyszczególnionej w ustawie – art. 4 pkt 3) i partnera prywatnego (przedsiębiorcy, organizacji pozarządowej, Kościoła lub związku wyznaniowego, podmiotu zagranicznego – art. 4 pkt 2) opartą na umowie, w której partner prywatny zobowiązuje się wobec podmiotu publicznego do wykonania przedsięwzięcia za wynagrodzeniem polegającym na wypłacie sumy pieniężnej lub na prawie pobierania pożytków lub odnoszenia korzyści z wykonanego zadania – art. 4 pkt 7. Partner prywatny ma też w całości lub w części ponosić nakłady na wykonanie danego zadania – art. 2 cyt. ustawy. W ustawie zastrzeżono, że partnerstwo publiczno-prywatne jest możliwe wtedy, gdy przyniesie ono sferze publicznej korzyści, przeważające w stosunku do korzyści wynikających z innych sposobów realizacji zadania. Korzyścią dla interesu publicznego jest w szczególności oszczędność na wydatkach podmiotu publicznego, podniesienie standardu świadczonych usług, obniżenie uciążliwości dla otoczenia – art. 3 ustawy.

W kwestii wyboru partnera prywatnego i umów o partnerstwie publiczno-prywatnym ustawa odsyła do odpowiedniego stosowania przepisów ustawy. Prawo zamówień publicznych, tzn. do przetargów lub negocjacji z ogłoszeniem. Zawarcie takiej umowy następuje według przepisów tej ustawy, przy czym jej podjęcie następuje po wydaniu odpowiedniej decyzji o jej zawarciu przez organ publiczny. Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym, zawierana w formie pisemnej, winna określać m.in.: cel i przedmiot współpracy oraz harmonogram jej realizacji, zobowiązania partnera prywatnego, zobowiązania podmiotu publicznego, jego udział w danym przedsięwzięciu (wkład własny lub wynagrodzenie partnera prywatnego) i jego uprawnienia kontrolne, a także czas, na jaki umowa została zawarta, warunki i procedurę jej zmiany, zakres odpowiedzialności stron, jak również tryb i zasady rozstrzygnięcia sporów.

Przy analizie treści przepisów ustawy nasuwa się pytanie, czy działalność przynosząca zysk przedsiębiorcy (partnerowi prywatnemu) z realizacji usług, choćby w sferze użyteczności publicznej, czyli ze świadczeń na rzecz społeczno-

ści lokalnej (usługi komunalne, oświata, zdrowie) jest partnerstwem publiczno-prywatnym *sensu stricto*, czy też o tego rodzaju partnerstwie można mówić wtedy, gdy potrzebne jest mobilizowanie środków prywatnych, aktywności społecznej nie dla zysku, lecz dobra społecznego. Otóż wydaje się, iż każda działalność zorientowana na osiąganie zysku, nawet wtedy, gdy jej celem jest osiągnięcie efektywności w sferze realizacji usług tzw. użyteczności publicznej, nie jest partnerstwem w wąskim tego słowa znaczeniu, lecz po prostu interesem. Ponadto kwestią sporną pozostaje również to, czy rozwijanie partnerstwa publiczno-prywatnego w duchu tzw. *nowego zarządzania publicznego* nie będzie prowadziło do zachowań korupcyjnych, a przynajmniej nieefektywności przedsięwzięć. Z zagrożeniem tym związana jest również obawa o charakter kontroli nad przedsięwzięciami organizacyjnymi przez podmioty prywatne i egzekwowanie ich odpowiedzialności prawnej. Z tego względu wymagana jest większa precyzja przepisów prawnych i ściśle ich przestrzeganie.

W zależności od tego, w jakim kierunku będzie podążała ewolucja systemu administracji publicznej w Polsce, tak kształtować się będzie rola i zakres pełnionych przez nią funkcji. Oczywiście nie można kwestionować nurtów kryjących się pod pojęciem decentralizacji czy prywatyzacji zadań publicznych, jak również integrowania działań wszystkich sektorów (publicznego, prywatnego i sektora organizacji pozarządowych) celem budowania mechanizmów zarządzania uczestniczącego. Jednakże działania te nie mogą prowadzić do osłabienia autonomii administracji w sferze bezpośredniego świadczenia usług publicznych. Co przesądza o modelu współczesnej polskiej administracji publicznej? Wiele cech, a przede wszystkim to, iż zmienia się ona stosownie do koncepcji budowy nowego, demokratycznego państwa prawa. Podstawa tych zmian formowana jest przez:

- decentralizację administracji publicznej;
- prywatyzację zadań publicznych;
- szersze korzystanie z form prawa cywilnego;
- promowanie kontraktowania usług publicznych;
- wprowadzanie instrumentów rynkowych wykorzystywanych w sferze zarządzania publicznego;
- integrowanie wszystkich sektorów (publicznego, prywatnego i sektora organizacji pozarządowych), celem tworzenia mechanizmów zarządzania uczestniczącego.

Jakkolwiek przemiany strukturalne administracji publicznej w Polsce po roku 1989 osiągnęły konstrukcję adekwatną do przemian politycznych i gospodarczych państwa, to jednak od strony funkcjonalnej wymaga ona dalszego doskonalenia, przede wszystkim wypracowania nowych mechanizmów działania, sprzyjających jej wzmocnieniu. Bez wątplenia trwać będzie dyskusja na temat zagrożeń płynących dla rynkowo zorientowanej administracji publicznej. Jest oczywiste,

że reforma polskiej administracji winna uwzględniać doświadczenia państw zintegrowanych w ramach Unii Europejskiej, jednakże wprowadzanie zmian bez uwzględnienia kultury administracyjnej danego kraju i dostosowywanie nowych jeszcze i niezbadanych dostatecznie koncepcji może prowadzić do nieefektywności w zarządzaniu sprawami publicznymi.