

KRAJOWA SZKOŁA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

## **Główne kierunki modernizacji państwa - budżet zadaniowy i decentralizacja**

materiały z konferencji  
Warszawa 12-13 grudnia 2008 r.

Wspólny projekt  
Krajowej Szkoły Administracji Publicznej  
i École Nationale d'Administration we Francji

Pod redakcją  
dr. Witolda Mikułowskiego  
i mgr Agnieszki Jezierskiej

Warszawa 2009

Opracowanie graficzne i skład:

Bogusław Spurgjasz

**ISBN** 978-83-61713-32-6

Materiały opublikowane dzięki sfinansowaniu  
Międzynarodowej Organizacji Frankofonii



Printed in Poland by  
KONTRAST  
ul. Skaryszewska 12  
03-802 Warszawa  
(22) 818 27 14 w. 405; 0-601 912 821  
e-mail: [kontrast@ekspert.net.pl](mailto:kontrast@ekspert.net.pl)

## Spis treści

<i>Jacek Czaputowicz</i>	
Słowo wstępne	5
<i>Witold Mikułowski, Agnieszka Jezierska</i>	
Wstęp	7
<i>Adam Leszkiewicz</i>	
Zamierzenia, priorytety i aktualne działania rządu w dziedzinie reform i modernizacji polskiej administracji	17
<i>Francois Mordacq</i>	
Od modernizacji do reformy państwa - w jakim kierunku zmierza modernizacja francuskiej administracji?	21
<i>Hubert Izdebski</i>	
Transformacja administracji w Polsce po 1989 roku	29
<i>Mirosław Stec</i>	
Jakie powinny być główne kierunki dalszych reform i modernizacji administracji w Polsce?	36
<i>Francois Mordacq</i>	
Reforma budżetowa we Francji	45
<i>Teresa Lubińska</i>	
Budżet zadaniowy - jako kolejny milowy krok w etapach rozwoju sektora finansów publicznych	56
<i>Francois Mordacq</i>	
Doświadczenia reformy budżetowej we Francji	65
<i>Mirosława Boryczka</i>	
Doświadczenia reformy budżetowej w Polsce	69

*Jean-Benoît Albertini*

Decentralizacja we Francji:  
stopniowa odbudowa władz lokalnych 73

*Michał Kulesza*

Doświadczenia decentralizacji w Polsce 93

*Lidia Panasiuk*

Perspektywa MSWiA 113

*Tomasz Potkański*

Perspektywa samorządu terytorialnego 127

*Jean-Benoît Albertini*

Perspektywa francuska 140

dr hab. Jacek Czaputowicz

Dyrektor KSAP

## Słowo wstępne

Zawarte w tej publikacji materiały obejmują referaty i wystąpienia w dyskusjach panelowych wygłoszone podczas Konferencji poświęconej głównym kierunkom modernizacji państwa. Konferencja została zrealizowana przy wsparciu funduszy Europejskiego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (Priorytet V: Dobre rządzenie), w ramach projektu, którego celem jest wzmocnienie potencjału administracji rządowej.

Tematyka Konferencji dotyczyła istotnych problemów strategii i głównych kierunków reform i modernizacji administracji publicznej, budżetu zadaniowego, konsekwencji reformy budżetowej dla metod zarządzania w administracji publicznej, doświadczeń decentralizacji w Polsce i we Francji oraz wpływu decentralizacji na relacje pomiędzy administracją rządową, samorządową i Unii Europejskiej. W dyskusjach panelowych, obok ekspertów francuskich wzięli udział doświadczeni praktycy administracji rządowej i samorządowej oraz przedstawiciele świata nauki, aktywnie zaangażowani w procesy reform i modernizacji polskiej administracji.

Konferencje zorganizowana w grudniu 2008 r. była przeznaczona w pierwszym rzędzie dla słuchaczy KSAP, ale także dla praktyków administracji publicznej i przedstawicieli środowiska akademickiego zainteresowanych problematyką modernizacji państwa i rozwojem zarządzania publicznego. Konferencja mieściła się więc w tych działaniach, które zmierzają do umocnienia pozycji Szkoły jako forum wymiany doświadczeń w zakresie istotnych zagadnień dla administracji publicznej.

Krajowa Szkoła Administracji Publicznej przywiązuje dużą wagę do współpracy z francuską Ecole Nationale d'Administration (ENA). Chciałbym serdecznie podziękować za kilkunastoletnią owocną pomoc w organizacji wydarzeń istotnych dla rozwoju instytucjonalnego KSAP. Ważne są dla nas doświadczenia francuskie w rozwiązywaniu problemów modernizacji, z którymi boryka się obecnie także administracja polska. Konferencja wzbogaciła niewątpliwie, w sposób istotny wiedzę i doświadczenie oraz rozszerzyła horyzonty myślowe przedstawicieli polskiej administracji. Mamy też nadzieję, że nasze doświadczenia, szczególnie w dziedzinie decentralizacji mogą być źródłem pewnej inspiracji dla naszych francuskich partnerów i francuskojęzycznych Czytelników tej publikacji. Wyniosłem przekonanie, że istnieje duży potencjał dalszego rozwoju wszechstronnej współpracy między naszymi instytucjami.

dr Witold Mikułowski,  
Agnieszka Jezierska

## Wstęp

Książka, którą oddajemy do rąk Czytelników, stanowi pokłosie konferencji zorganizowanej w grudniu ubiegłego roku, we współpracy z francuską Ecole Nationale d'Administration (ENA), z którą KSAP łączy silne więzy od chwili jej powstania. Była to pierwsza z zaplanowanego cyklu konferencji poświęconych modernizacji administracji i rozwoju zarządzania publicznego, przeznaczonych w pierwszym rzędzie dla słuchaczy KSAP, ale otwartych także dla szerszego grona teoretyków i praktyków interesujących się tą tematyką. Konferencje te mają na celu:

- ♦ zapoznanie uczestników z celami, metodami i procesami najważniejszych polityk i programów reform administracji publicznej prowadzonych we Francji i w Polsce,
- ♦ stworzenie forum dla wymiany doświadczeń, dialogu i debaty polskich i francuskich teoretyków oraz praktyków nad najważniejszymi problemami, na jakie napotyka modernizacja i usprawnienie systemu administracji i zarządzania publicznego w obu krajach, oraz
- ♦ stworzenie ram dla *benchlearningu* (korzystania z doświadczeń innych) dla słuchaczy KSAP, którzy mają stać się w przyszłości animatorami reform administracji publicznej w Polsce oraz dla wykładowców KSAP i kadry akademickiej innych instytucji kształcących specjalistów w tej dziedzinie.

Konferencja ta miała na celu przedstawienie ogólnego zarysu procesów reform i modernizacji, realizowanych ostatnio w obu krajach. Jej zadaniem było również zaprezentowanie bardziej szczegółowo dwóch reform, które mają podstawowe znaczenie i pociągają za sobą najgłębsze konsekwencje dla sposobu funkcjonowania i efektywności administracji publicznej. Chodzi mianowicie o reformę systemu budżetowego oraz o decentralizację systemu rządzenia państwem.

Dokonując ogólnej charakterystyki reform i modernizacji administracji, można wysnuć wniosek, że warunki i wyzwania oraz wynikające z nich ogólne cele tych procesów są zbliżone we Francji i w Polsce.

Globalna konkurencyjność gospodarki kraju, niż demograficzny i starzenie się społeczeństwa powodujące odchodzenie na emeryturę licznych roczników z okresu wyżu, trudności finansowe i rosnący deficyt budżetowy w okresie kryzysu finansowego oraz coraz większe wymagania społeczeństwa w stosunku do usług i świadczeń publicznych, są to zjawiska, o których mówił w swoim referacie Francois Mordacq, i które stanowią również wyzwania dla administracji w Polsce. Podobnie wygląda sytuacja w przypadku ogólnych kierunków polityki reform i modernizacji administracji. Chodzi tu mianowicie o zarządzanie publiczne, upraszczanie i usprawnianie administracji (w szczególności jakość świadczonych usług) oraz o rozwój administracji elektronicznej – w obu krajach te działania wydają się być zbliżone.

W przypadku jednak Francji nie było reform o charakterze głębokiej transformacji ustrojowej, które z kolei w Polsce stanowiły największe wyzwanie dla administracji. Warto pamiętać, że transformacja ta nie dokonywała się na „surowym korzeniu” (jak to miało miejsce w przypadku krajów byłego Związku Radzieckiego). Jak przypomina w swoim referacie Profesor Hubert Izdebski, pewne istotne reformy systemu rządzenia i administracji w Polsce dokonały się już w latach 80. Było to po pierwsze utworzenie Naczelnego Sądu Administracyjnego w styczniu 1980 r. Z kolei ustawa z 1982 r. o pracownikach państwowych stworzyła podwaliny służby cywilnej – utworzonej formalnie dopiero 14 lat później. Istotnym elementem reform było też powstanie Trybunału Konstytucyjnego w 1982 r. oraz wprowadzenie instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich w 1987 r.

Reforma polegająca na wprowadzeniu budżetu zadaniowego była wdrażana we Francji stopniowo od 2001 r., kiedy została przyjęta ustawa „organiczna” (*Loi organique*)<sup>1</sup> zwana w skrócie LOLF (*Loi Organique rela-*

---

<sup>1</sup> We francuskim systemie źródeł prawa „Loi organique” jest ustawą uzupełniająca Konstytucję, jeśli chodzi o zasady organizacji i funkcjonowania organów władzy państwowej. Uchwalana w specjalnym trybie, w hierarchii źródeł prawa znajduje się pomiędzy Konstytucją, a ustawą zwykłą.



*tive aux Lois des Finances*). Ustawa ta zreformowała zasadniczo podstawy organizacji i funkcjonowania systemu budżetowego państwa. Obowiązuje ona w pełni od 2006 r., co znaczy, że w trakcie Konferencji Francja dysponowała już nie tylko doświadczeniem pełnego procesu wdrażania tej reformy, ale także dwoma rocznymi cyklami jej zastosowania w praktyce. Podobna reforma jest obecnie wdrażana także w Polsce i proces ten będzie trwał u nas jeszcze dobrych kilka lat. Ministerstwo Finansów wstępnie zapowiada, że pierwszy budżet zadaniowy, który będzie przyjęty w formie powiązanej z budżetem tradycyjnym ma zostać wprowadzony w 2013 r. Należy jednak pamiętać, że jest to proces wieloletni. Nasi francuscy sąsiedzi wdrażali reformę przez 5 lat. Dlatego prezentacja doświadczeń francuskich w tej dziedzinie była dla nas bardzo cenna. Reforma systemu budżetowego wydaje się być postrzegana szerzej i głębiej we Francji niż w Polsce. Pani Profesor Teresa Lubińska w swoim referacie przedstawiła budżet zadaniowy jako kamień milowy rozwoju sektora finansów publicznych i modernizacji zarządzania zasobami finansowymi państwa. W wystąpieniach Francois Mordacq'a wyraźnie widać, że we Francji reforma budżetowa stanowi integralną część i kolejny etap rozwijającego się od wielu lat szerszego procesu reform i modernizacji administracji publicznej, prowadzonego nieprzerwanie (choć z różnym nasileniem) przez kolejne rządy, zarówno lewicowe, jak i prawicowe. Reforma budżetowa jest w tym kontekście niezwykle ważna, ponieważ stanowi etap krytyczny złożonego i wielowątkowego procesu, otwierającego drogę do dalszych reform zarówno w dziedzinie demokratyzacji systemu rządzenia, jak i w dziedzinie zarządzania publicznego. W pierwszym przypadku reforma ta otwiera możliwość rzeczywistej debaty parlamentarnej i decyzji politycznych, jeśli chodzi o priorytety i kierunki polityk publicznych w perspektywie wieloletniej - w powiązaniu z decyzjami dotyczącymi alokacji środków na ich wdrażanie. Stwarza ona realne możliwości oceny realizacji tych polityk i wykorzystania przeznaczonych na nie środków.

Z drugiej strony, alokacja środków na misje, programy i zadania nie na rok, ale na kilka lat przełamuje bariery resortowe i pozwala na elastyczne nimi gospodarowanie w czasie oraz między strukturami współdziałającymi w ich realizacji. Główny punkt ciężkości odpowiedzialności za wykonanie budżetu przeniesiony zostaje z przestrzegania procedur formalnych na realizację określonych, mierzalnych wyników i efektów działania. Wzmacnia to możliwość politycznej kontroli parlamentu nad administracją, lecz także otwiera całkiem nowe perspektywy dla stosowania nowoczesnych i bardziej efektywnych metod zarządzania wszystkimi zasobami administracji oraz postrzegania ich wzajemnych związków i uwarunkowań. Czyni to zarządzanie zasobami administracji bardziej kompleksowym i systemowym,

a przede wszystkim powiązanych z procesami realizacji zadań administracji - efektywnością jej działania na wszystkich jej poziomach.

Decentralizacja administracji terenowej, w formie samorządu terytorialnego, choć dobrze zaawansowana nadal stanowi problem aktualny w obu krajach. Przeprowadzone dotychczas reformy nie zostały do końca wdrożone, wymagają pewnych uzupełnień, korekt i dostosowania do zmieniających się potrzeb i uwarunkowań, w szczególności do pogłębiających się procesów integracji europejskiej. W tej dziedzinie wymiana doświadczeń jest obopólnie korzystna. Pod pewnymi względami tradycje i doświadczenia francuskie, mogą stanowić dla polskiej administracji istotne źródło inspiracji. Dotyczy to w szczególności związków samorządowych bardzo rozwiniętych we Francji w przeciwieństwie do Polski. Podobnie jest z sytuacją personelu w samorządzie terytorialnym, który we Francji posiada własny status, stanowiący jednak część integralną szerszej niż w Polsce pojmowanej służby cywilnej. We Francji cała służba publiczna (szeroko pojęta administracja) znajduje się pod rządami wspólnego statusu, zawierającego ogólne zasady, prawa i obowiązki, które są wspólne dla funkcjonariuszy służby państwowej, samorządowej i medycznej (szpitalnej). Każda z tych służb posiada w tych ogólnych ramach prawnych swój własny status szczególny.

Pod pewnymi względami proces decentralizacji terytorialnej w Polsce można uznać za bardziej zaawansowany niż we Francji. W Polsce występuje tylko jeden szczebel rządowej administracji terenowej. W związku z tym nie ma problemu podziału ról i zadań oraz wzajemnych relacji między szczeblami rządowej administracji terenowej (występuje on we Francji, gdzie istnieją trzy szczeble: na poziomie regionów, departamentów i okręgów). We Francji do niedawna nie było relacji hierarchicznych pomiędzy prefektem regionu i prefektem departamentu. Podstawowym ogniwem tego systemu był ten ostatni. Dopiero późniejsze reformy podporządkowały go prefektowi regionu oraz wzmocniły zdecydowanie kompetencje tego ostatniego. Na ten kierunek reform miała niewątpliwie wpływ integracja europejska i jej polityka regionalna. W obu krajach wpływ europejskiej polityki regionalnej daje się odczuć w sferze podziału zadań i kompetencji pomiędzy administracją rządową, a samorządem regionalnym. W obu przypadkach realizowane ostatnio reformy mają na celu decentralizację zadań głównie na tym poziomie, przy jednoczesnym wzmocnieniu mechanizmów kontroli ich realizacji.

Celną uwagę dotyczącą roli decentralizacji sformułował w swoim wystąpieniu reprezentujący Związek Miast Polskich dr Tomasz Podkański, stwierdzając słusznie, że „Nie należy dokonywać automatycznego utożsamiania decentralizacji z wyższą efektywnością zarządzania sferą publiczną,

bowiem ta nie rządzi się ideologicznymi założeniami, ale wynika z tworzenia (lub nie) obiektywnych warunków instytucjonalnych i finansowych do doskonalenia zarządzania oraz determinacji i profesjonalnego przygotowania personelu instytucji publicznych do sprawnego działania”. Ten punkt widzenia wydaje się przejawiać w reformach francuskich, gdzie wzmocniona została pozycja prefekta regionu przy jednoczesnej decentralizacji zadań państwa na poziomie regionalnym. Jednocześnie wzmocniona została pozycja i kompetencje związków samorządowych, przeciwdziałając w ten sposób niekorzystnym zjawiskom wynikającym z rozproszenia środków działania i kompetencji na niższych szczeblach samorządu, w szczególności w przypadku wielkiej ilości małych gmin oraz tych wchodzących w skład wielkich aglomeracji miejskich.

Decentralizacja nie może oznaczać jedynie przerzucania zadań i kompetencji na administrację lokalną, ale również trzeba zapewnić w tym zakresie odpowiednie środki. Wiąże się z nią więcej zadań dla samorządu i aby były odpowiednio przez nie wykonywane potrzebne są pieniądze. Nie może powodować to sytuacji, że realizacja dodatkowych kompetencji przez samorząd staje się fikcją. Taką sytuację stworzyła na przykład w obszarze turystyki ustawa, która weszła w życie 1 stycznia 2006 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej, przekazująca wybrane kompetencje administracji rządowej do jednostek samorządu terytorialnego. W przypadku więc każdej reformy, w tym decentralizacji trzeba przykładać racjonalną miarę. Im niżej schodzą kompetencje tym lepiej, ale nie można zapominać przy tym o możliwościach finansowych.

Wzmacnianie znaczenia i autonomii samorządów lokalnych oraz regionalnych jest bardzo ważne, ponieważ to burmistrzowie, prezydenci miast i przedstawiciele władz samorządowych wiedzą najlepiej, czego potrzeba ich regionom. Dlatego samorządy powinny odgrywać nie tylko większą rolę w wydawaniu przyznawanych im środków finansowych, ale także w ich programowaniu. Istotne jest także zwiększenie znaczenia lokalnych i regionalnych samorządów w unijnym procesie podejmowania decyzji. Jeśli Europa ma skutecznie konkurować z innymi kontynentami to musi mieć własne i mocne zaplecze napędzane wiedzą, innowacyjne, o silnych władzach i jasnej strategii. To właśnie nim jest samorząd lokalny, regionalny, gdzie ugruntowane jest partnerstwo publiczno-prywatne, wierzy się w swój potencjał i w którym ludzie chętnie żyją i działają. Decentralizację można ocenić jako drogę do silnej Europy. I to takiej, która jest w stanie sprostać wymogom konkurencji międzynarodowej, kreuje warunki do rozwoju gospodarczego i cywilizacyjnego. Jednym z etapów budowania tego silnego zaplecza powinna być polityka miejska, o której wspomi-

nała Lidia Panasiuk w swoim referacie nt. „Wpływu decentralizacji na relacje pomiędzy administracją rządową a samorządową i UE (perspektywa MSWiA)”. Bez racjonalnej polityki miejskiej nie ma bowiem szansy, aby mieszkańiec miasta miał normalne warunki życia, a przedsiębiorca bez niej nie wie, jak inwestować, ponieważ nie ma stabilnego i jasnego układu przestrzenno-ekonomicznego. Ponadto wyniki makroekonomiczne państwa są zagrożone, dlatego, że w Polsce uprawia się bardzo kosztowny rodzaj urbanizacji. Dzięki niej możliwe jest dobre zarządzanie obszarem metropolitalnym, a miasta mogą być w swoim rozwoju konkurencyjne, przewidywalne i służebne dla mieszkańców. Polityka miejska jest również odpowiedzią na wyzwania stojące przed miastami, jak wykluczenie społeczne, problemy komunikacyjne czy zanieczyszczenie środowiska. Należy jednak pamiętać, że ta polityka to także zasady współpracy między miastami na obszarze metropolitalnym, jak i w obszarach subregionalnych. Gdy mówi się o polityce miejskiej to nie można również zapomnieć, że na to by funkcjonowała ona dobrze zarządzanie sprawami publicznymi w jej obszarze musi następować kompleksowo – w oparciu o zarządzanie wieloszczeblowe *multi-level governance*. Samorządy nie mogą w tej polityce odgrywać wyłącznie roli petentów. Rząd, władze regionalne i samorządy miast mają w niej swój obszar odpowiedzialności. Z kolei zadaniem UE w tym zakresie jest wspieranie miast w ich funkcjonowaniu. Polityka miejska musi być zatem rozpatrywana w stosunku do regionów, rządu i innych podmiotów.

Ważnym wyzwaniem, jakie stoi przed polską administracją są również standardy etyczne, o których wspominał Profesor Mirosław Stec. Problem z ich przestrzeganiem wynika z braku odpowiedniego przeszkolenia urzędników, niejasności prawa lub funkcjonujących w społeczeństwie stereotypów. Polski urzędnik nie raz ma problem z rozróżnieniem co jest tylko nieetycznym zachowaniem, a co jest już korupcją. Sądy w tym zakresie nie są również pomocne – rozpatrując tego typu sprawy, uwzględniają tylko kategorie czysto prawne, bez zrozumienia pracy urzędników. Standardy etyczne muszą tworzyć sami urzędnicy, nie da efektów w tym zakresie z góry narzucony wzorcowy kodeks. Trzeba również pamiętać, że im słabiej administracja jest kontrolowana, tym łatwiej jest popełnić błąd. Pomocne mogłoby okazać się przywrócenie aplikacji urzędniczej, w ramach, której podejmowana była edukacja na temat etyki. W niemieckiej administracji wymaga się od przyjmowanego do pracy urzędnika wiedzy na temat korupcji. Świadomość polskiego urzędnika w tym zakresie jest niska, dlatego, że brak jest wiedzy nt. etyki podczas studiów, w czasie przyjmowania i podczas pracy w urzędzie. Można również zastanowić się nad rozdzielaniem kompetencji osób biorących udział w podejmowaniu decyzji administracyjnych: jeden urzędnik przyjmuje sprawę, drugi ją rozpatruje,

a jeszcze inny kontroluje słuszność podjętej decyzji. Może byłoby to lepsze rozwiązanie niż nakładanie na urzędnika surowych kar, a przez to stworzenie sytuacji obawy przed podjęciem decyzji i paraliżowanie w ten sposób przedsiębiorcy, który z kolei może wpłynąć pozytywnie na kwestie gospodarcze. Być może w każdym urzędzie powinien funkcjonować doradca ds. etyki i jak urzędnik ma wątpliwość to miałby na miejscu osobę, która podpowie, jak w danej sytuacji się zachować. Ważne w całym tym procesie jest również, aby obywatel wiedział wedle jakich procedur działa urzędnik, a więc co może, a czego mu nie wolno.

Cechą francuskich reform, stanowiących o ich sile (o czym mogliśmy przekonać się w wystąpieniach Jeana-Benoit Albertiniego i Franka Mordacqa) były liczne debaty. Doktor Tomasz Potkański w swoim referacie podkreślał bardzo mocno na podział „My” i „Oni” (rząd i samorząd) - mimo, że nie ma ku temu uzasadnienia w stanie prawnym. Dużą rolę w tym zakresie mogłyby odegrać media, które organizując debaty nt. reform w administracji, powinny zapraszać do nich przedstawicieli obu administracji. Dyskusja jest kluczem do sukcesu. Administracja rządowa mogłaby w ten sposób dowiedzieć się, jakie trudności będą dla samorządów w realizacji ich projektów (i wiele z nich jak partnerstwo publiczno-prywatne mogłoby być nie tylko zapisem ustawowym, ale również funkcjonować w normalnym obrocie).

Porównując prezentowane w czasie konferencji procesy reform i modernizacji administracji publicznej stwierdzamy, że efektywność tych reform we Francji wynika głównie z dwóch współzależnych czynników. Pierwszy z nich ma charakter polityczny. We Francji wytworzył się wystarczająco silny i trwały konsensus polityczny ponad partyjnymi podziałami - co do potrzeby reformowania i modernizacji państwa oraz głównych kierunków i podstawowych założeń dotyczących koniecznych zmian. Tempo przeprowadzanych reform i ich wdrażania bywało różne. W ich trakcie zmieniały się nieco priorytety i punkty ciężkości, jeśli chodzi o zaangażowanie kolejnych rządów. Kierunek zmian pozostawał ten sam i zachowana została w ten sposób ciągłość działania.

Drugim równie ważnym czynnikiem były ramy instytucjonalne zarządzania zmianą w strukturach rządowych. W przeciwieństwie do Polski, w systemie francuskiej administracji rządowej istniały w sposób ciągły struktury organizacyjne zarządzania zmianą w skali makro-organizacyjnej. W zależności od punktu ciężkości głównego nurtu reform - ich usytuowanie w strukturach rządowych i nazwa ulegały zmianie. Niezmiennie natomiast było ich usytuowanie na poziomie strategicznym, miały również kompetencje horyzontalne ponad i między resortowe. Z referatu Profesora Michała Kuleszy wyraźnie wynika, że istnienie tego typu struktury zarządza-

nia zmianą, stworzonej dla celów reform samorządowych stanowiło jedno z najważniejszych czynników sukcesu tych właśnie reform, które do dziś uchodzą za najbardziej udane. W Polsce były to jednak struktury doraźne, stworzone dla przeprowadzenia jednej konkretnej reformy i nie posiadały zakorzenienia w stałych strukturach administracji rządowej. Główną rolę w tym przypadku odegrały osoby spoza administracji publicznej, umocowane politycznie i które później z jej struktur odeszły. Próba odtworzenia takiego strategicznego centrum zarządzania zmianą w polskiej administracji (był to projekt utworzenia Urzędu Administracji Publicznej) – niestety nie powiodła się z powodu weta Prezydenta Kwaśniewskiego. W chwili obecnej, polski rząd nie dysponuje żadną stałą strukturą strategicznego zarządzania zmianą w administracji publicznej, która stanowiłaby profesjonalne zaplecze dla pilotowania, koordynacji i kontrolingu różnych reform oraz programów modernizacyjnych prowadzonych równolegle w różnych resortach lub/i w KPRM. Wynika to częściowo z niewystarczającej ilości profesjonalnych i apolitycznych urzędników. KSAP ze względu na krótki okres funkcjonowania wykształciła dopiero około tysiąca absolwentów. We Francji to właśnie szeroka elita doświadczonych i wysoce kompetentnych urzędników, absolwentów ENA i innych Grandes Ecoles, nadaje ton procesom sterowania reformami administracji, utrzymuje w ryzach racjonalności i profesjonalizmu sferę polityczną, która zresztą w dużej mierze wywodzi się z niej. To oni zapewniają ciągłość działania i pamięć organizacyjną niezbędną dla skuteczności reform. W Polsce, jak dotąd to raczej polityczne sfery rządzące nadają ton i narzucają młodym elitom urzędniczym swoją politycznie uwarunkowaną i krótkoterminową perspektywę celów i metod zmian oraz styl działania. System kształcenia profesjonalnych elit administracji oraz budowania kapitału ludzkiego i etosu urzędniczego niezbędnych dla sprawnego tworzenia i wdrażania reform administracji – powinien stanowić jeden z ważniejszych tematów kolejnych konferencji.

Wydaje się, że I konferencja KSAP – ENA dobrze spełniła swoje doraźne cele. Cieszyła się dużym zainteresowaniem ze strony uczestników, nie tylko słuchaczy KSAP, którzy aktywnie uczestniczyli w dyskusji, lecz także dość licznie zebranych przedstawicieli administracji i środowisk akademickich. Mamy nadzieję, że materiały zawarte w tej publikacji posłużą do rozszerzenia ciekawej i aktualnej problematyki Czytelnikom w Polsce i we Francji oraz zachęcą do wzięcia udziału w kolejnych edycjach naszej konferencji.

**STRATEGIE I GŁÓWNE KIERUNKI REFORM  
I MODERNIZACJI ADMINISTRACJI  
WE FRANCJI I W POLSCE**





Adam Leszkiewicz\*

## **Zamierzenia, priorytety i aktualne działania rządu w dziedzinie reform i modernizacji polskiej administracji**

Dwa istotne elementy modernizacji to właśnie decentralizacja zadań, kompetencji i odpowiedzialności oraz budżet zadaniowy. Ten ostatni jako kluczowe narzędzie racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi nie jest związany z zarządzaniem przez cele oraz z budowaniem administracji racjonalnie wydającej publiczne pieniądze. Budżet zadaniowy identyfikuje się przede wszystkim z administracją, która potrafi budować wizje, koncepcje, stawiać sobie długo i krótkookresowe cele oraz realizować je. Potrafi również rozliczać się z rezultatów wykonanych założeń.

Zamierzenia, priorytety i aktualne działania Rządu w dziedzinie reform i modernizacji polskiej administracji to temat niezwykle obszerny i trudny, do którego należy odnieść się w kontekście wybranych obszarów. Jest to ważne ze względu na trwający wciąż proces kształtowania się struktury kompetencyjnej (uchwała Rady Ministrów z 22 stycznia 2008 r. o dokończeniu reformy administracji publicznej).

Koncepcje, priorytety, planowane i realizowane działania można rozpatrywać tylko w kontekście budowania wizji, roli i zadań administracji publicznej w państwie.

---

\* Urzędnik państwowy i samorządowy, wiceminister skarbu, były podsekretarz stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Administracja publiczna jest narzędziem mającym służyć realizacji zadań państwa. A główne zadania państwa związane są z rozwojem gospodarczym i społecznym oraz zabezpieczeniem najważniejszych potrzeb obywateli. Staje się więc administracja w ten sposób narzędziem do tworzenia warunków tego rozwoju i swobodnego działania obywateli.

Administracja ma charakter służebny, co wywodzi się z podstawy etymologicznej tego wyrazu. Nie jest ona samodzielny bytem i nie powinna być podmiotem, wokół którego i do którego skierowany jest sens istnienia państwa. Administracja ma służyć bowiem realizacji zadań państwa – jest tylko i wyłącznie narzędziem. Zadaniem ludzi – urzędników jest dbanie i troszczenie się o to, aby funkcjonowało ono coraz lepiej.

Można wyróżnić trzy obszary funkcjonowania państwa: budowanie jego strategii i programów rozwojowych, bieżącą realizację zadań i usług publicznych oraz dobór narzędzi, instrumentów służących realizacji strategii i zadań.

Obok przeprowadzania analiz dotyczących wyzwań i umiejętności wyznaczania celów strategicznych – istotne znaczenie dla powodzenia strategii rozwoju kraju mają umiejętności klasy politycznej, jakość funkcjonowania systemu prawnego oraz kultura administracyjna zakorzeniona w instytucjach państwa, w tym zdolność do bieżącego uczenia się i reagowania na zmiany w otoczeniu.

Administracja jest pojęciem szerokim – od zarządzania ludzkimi i innymi zasobami, poprzez legislację, uwarunkowania prawne, procedury, procesy, systemy zarządzania, kulturę organizacyjną, koszty funkcjonowania, obsługę logistyczną, gospodarowanie środkami publicznymi, itd.

Działania Rządu w dziedzinie reform i modernizacji polskiej administracji opierają się na trzech elementach. Po pierwsze są to kadry, po drugie porządkowanie systemu zarządzania w administracji i po trzecie – logistyka i tworzenie zwartego systemu jej obsługi w administracji rządowej.

## 1. Kadry

Przygotowane zostały w zakresie kadr dwie ustawy – o służbie cywilnej i o pracownikach samorządowych, których wspólnym celem jest utworzenie spójnego systemu zarządzania zasobami ludzkimi w administracji – przy zachowaniu odrębności obu tych obszarów.

Ustawa o pracownikach samorządowych i ustawa o służbie cywilnej zostały uchwalone 21 listopada 2008 r. Do najważniejszych założeń ustawy o służbie cywilnej należy zaliczyć:

- ♦ wzmocnienie idei i systemu służby cywilnej w Polsce,
- ♦ uporządkowanie dotychczasowych rozwiązań,
- ♦ wprowadzenie do administracji rządowej standardów zarządzania zasobami ludzkimi,
- ♦ budowanie nowoczesnego, idącego z duchem czasu systemu zarządzania zasobami ludzkimi w administracji.

Przygotowywana jest również reforma wynagrodzeń w służbie cywilnej, opierająca się na nowoczesnych systemach motywacyjnych. Za najważniejsze założenia ustawy o pracownikach samorządowych należy uznać:

- ♦ deregulację dotychczasowych przepisów,
- ♦ decentralizację kompetencji,
- ♦ wcielenie w życie zasady pomocniczości,
- ♦ możliwość budowania nowoczesnych systemów zarządzania zasobami ludzkimi w samorządach.

## **2. System zarządzania w administracji**

Przyjmuje się, że w ramach NSRO polepszenie funkcjonowania administracji publicznej będzie osiągnięte poprzez modernizację procesów zarządzania (w tym przede wszystkim poprzez wdrożenie systemu zarządzania finansowego w ujęciu zadaniowym oraz rozwój nowoczesnego zarządzania zasobami ludzkimi). W tym celu podjęte zostaną działania wpisujące się w założenia Krajowego Programu Reform, który przewiduje wsparcie dla poprawy efektywności wykorzystywania środków publicznych.

Dla polepszenia funkcjonowania administracji publicznej realizowane będą zadania finansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego (PO KL), mające na celu modernizację procesów zarządzania, tj.:

- ♦ wsparcie dla wdrażania systemu zarządzania finansowego w ujęciu zadaniowym,
- ♦ wsparcie dla opracowania i wdrożenia systemu zarządzania przez cele,
- ♦ wdrażanie uprawnień zarządczych w administracji publicznej oraz identyfikowanie i upowszechnianie dobrych praktyk w tym zakresie,
- ♦ wsparcie dla procesu zarządzania kadrami, w tym opracowanie modelu, narzędzi i standardów zarządzania zasobami ludzkimi.

### **3. Model sytemu zarządzania państwem - obsługa logistyczna rządu**

W obecnym stanie faktycznym każda z instytucji administracji rządowej zapewnia we własnym zakresie obsługę logistyczną. Takie rozdrobnienie powoduje, że zamawiane towary i usługi są droższe, nie mają jednolitego standardu i są różnej jakości.

Nowe przepisy Prawa zamówień publicznych, umożliwiają poprzez art. 15a wskazanie przez Prezesa Rady Ministrów centralnego zamawiającego dla administracji rządowej. Natomiast projekt ustawy o finansach publicznych, zakłada likwidację z dniem 1 stycznia 2010 r. gospodarstw pomocniczych i zakładów budżetowych. Oba te akty dają podstawy prawne do wypracowania nowej koncepcji. Planuje się więc w tym zakresie koncentrację obsługi logistycznej w jednej jednostce i wykorzystanie efektu skali oraz efektu synergii dla jej realizacji.

Skupienie w jednym miejscu zadania, jakim jest obsługa logistyczna rządu, wydaje się być najbardziej ekonomicznym rozwiązaniem, szczególnie w kontekście planowanych oszczędności budżetowych.

#### **Podsumowanie**

Na zakończenie należy podziękować partnerom z Francji (w tym z École Nationale d'Administration) za wsparcie w procesie modernizacji polskiej administracji. Budujemy kolejne elementy współpracy w tym zakresie.

Francois Mordacq\*

## Od modernizacji do reformy państwa – w jakim kierunku zmierza modernizacja francuskiej administracji?\*

Każdy kraj stoi dziś przed wieloma wyzwaniami. Jednym z nich jest globalna konkurencyjność – trzeba uczynić terytorium kraju na tyle atrakcyjnym, aby można przyciągnąć przedsiębiorstwa.

Wyzwaniem dla Francji i całej Europy jest rozwój demograficzny i zbliżające się odchodzenie na emeryturę licznego pokolenia *baby boom*.

We Francji występuje specyficzny problem artykulacji różnych poziomów administracji i wielości poziomów decentralizacji. Ponadto Francja ma również trudną sytuację finansową. Deficyt plasuje się na poziomie około 3% Produktu Krajowego Brutto, a kryzys ekonomiczny tej sytuacji nie polepsza. W 2007 r. deficyt był na poziomie 2,7% PKB. W najbliższym czasie przekroczy on 3 % z powodu kryzysu oraz wysokiego zadłużenia. Z kolei dług publiczny przekracza 60% PKB. We Francji wydatki na administrację wynoszą 52,4% wydatków publicznych w stosunku do PKB. Obejmują one administrację państwową, samorząd terytorialny i ubezpieczenia społeczne (zdrowotne, emerytalne, rodzinne itd.). Te ostatnie wy-

---

\* Dyrektor Kontroli Budżetu i Księgowości w Ministerstwie Finansów we Francji; były Dyrektor Generalny Modernizacji Państwa.

\* Tekst stanowi wypowiedź Francoisa Mordacq'a, która została spisana i przetłumaczona na język polski.

datki są o wiele większe niż wydatki na państwo. Z kolei wydatki na personel stanowią 43% budżetu – jest to dużo więcej, jak w innych krajach. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest fakt, że państwo francuskie zarządza nauczycielami, którzy stanowią połowę służby cywilnej kraju. Francuski budżet w 22 % pochłaniają wydatki interwencyjne, w 21% wydatki na edukację, 9% stanowią wydatki na szkolnictwo wyższe i badania naukowe, a 13% to wydatki socjalne i na obronę narodową. A dług publiczny wynosi 16%. Francuska administracja liczy 2 miliony 200 tysięcy urzędników państwowych i 5 milionów urzędników całej administracji publicznej – co stanowi 20% populacji aktywnej zawodowo.

Kolejnym wyzwaniem dla państwa francuskiego jest coraz bardziej wymagające społeczeństwo w stosunku do usług i świadczeń publicznych.

Trzy dźwignie klasycznej modernizacji to zarządzanie publiczne, upraszczanie administracji i administracja elektroniczna.

Zarządzanie publiczne zostało całkowicie przekształcone przez Ustawę organiczną dotyczącą finansów publicznych (LOLF), która reformując system budżetowy, pozwala ukierunkować polityki publiczne na misje i cele, dać zarządzającym, ministrom i dyrektorom większą swobodę globalizacji kredytów oraz dekoncentracji decyzji w oparciu o logikę wydajności i przestrzegania wskaźników realizacji zadań. Wzmacnia to ich zdolność podejmowania działań, mających na celu podniesienie skuteczności służby publicznej.

Kolejny element dźwigni modernizacji to upraszczanie administracji i podnoszenie jakości służby publicznej. We Francji zostały uchwalone ustawy i dekrety pozwalające uprościć procedury dotyczące obywateli i przedsiębiorstw. Premier zdecydował o wprowadzeniu jednego okienka dla przedsiębiorstw, które napotykały na trudności biurokratyczne w związku z prowadzeniem swojej działalności. Jednocześnie w ramach uproszczenia administracji – państwo francuskie stara się zmniejszyć liczbę ustaw i dekretów. Nie chodzi tu o ograniczenie działań parlamentu, którego rolą jest stanowienie prawa. Ma to zobligować ministrów i parlamentarzystów do tego, żeby zmieniając prawo przedstawiali rezultaty i konsekwencje nowelizacji, uzasadniając przy tym interes polityczny, ekonomiczny, środowiskowy proponowanych unormowań. We Francji wprowadzono system certyfikacji usług publicznych. Zobowiązania ciążące na służbach publicznych dotyczące jakości, podlegają przyjętym regułom i zewnętrznemu audytowi. Rząd realizuje aktualnie program redukcji tzw. ciężarów administracyjnych, czyli obowiązków administracyjnymi, które ciążą na przedsiębiorstwach. Stara się również zredukować i zrationalizować liczbę komisji administracyjnych. W 2009 r. zostaną zlikwidowane wszyst-

kie, z wyjątkiem tych, których utrzymanie zostanie uzasadnione (może zostać aż 85% takich komisji).

Trzecim elementem modernizacji jest administracja elektroniczna (*e-government*). Jej zadaniem jest zabezpieczenie pod względem prawnym wymiany informacji pomiędzy administracją i jej użytkownikami - drogą elektroniczną. Obecnie francuskie przepisy pozwalają na potwierdzenie korespondencji elektronicznej, elektroniczny podpis aktów administracyjnych oraz na utworzenie miejsca na archiwizację dokumentów. Rząd francuski kontynuuje inwestycje informatyczne takie, jak kupno komputerów przenośnych, ale też dużo większe, które pozwalają na dokonywanie zbiorczych zamówień publicznych dla całej administracji, a nie dla każdego z ministerstw z osobna. Ponadto państwo francuskie jest na etapie opracowywania systemu referencji, tj. obowiązujących zasad ogólnych, zapewniających inter-operatywność systemów informacyjnych, które mają służyć ich komunikacji i bezpieczeństwu. Nie należy to do łatwych zadań ze względu na rolę niektórych amerykańskich korporacji informatycznych.

Francja i wiele innych krajów ma dzisiaj możliwość udostępnienia informacji klientom administracji na stronach internetowych. Dzięki stronom interesanci mogą drukować formularze na ich własnych komputerach. Ale drugi etap, który przeszła francuska e-administracja to etap posiadania systemu, który pozwala klientom administracji załatwić sprawę bezpośrednio *on-line*. Na przykład we Francji obywatele mogą deklarować dochody i płacić podatki przez Internet. Wymaga to reorganizacji administracji, ponieważ proces załatwiania spraw przebiega w tym przypadku inaczej. Obecnie francuska e-administracja przechodzi do trzeciego etapu, który polega na kompletnym ukierunkowaniu na interesanta, tworząc strony spersonalizowane, pozwalające jednocześnie załatwiać wiele spraw. Wprowadzono na przykład możliwość dokonywania zmiany adresu *on-line* i kiedy francuski obywatel zmienia miejsce zamieszkania może za jednym kliknięciem swój nowy adres podać w około 20 różnych miejscach (w organach służb publicznych państwa, samorządach terytorialnych i w przedsiębiorstwach publicznych). W ramach francuskiej e-administracji budowany jest jeden portal i jedna wspólna baza danych dla wszystkich służb publicznych. Posiada ona również wspólną stronę dla wszystkich administracyjnych formularzy elektronicznych. Strony, które funkcjonują najlepiej to m.in. zmiana adresu, uzyskiwanie aktów urodzenia, formalności związane z narodowością francuską.

Kto pilotuje reformy we Francji? Długo wahano się, kto powinien zajmować się modernizacją i reformami w kraju. Prawie 15 lat temu - tj. w 1995 roku, po raz pierwszy zaczęto mówić o reformie państwa. Sprawa ta została przyporządkowana premierowi, a od 1997 do 2005 r. - mi-

nistrowi funkcji publicznej. W tamtym czasie uważano, że kwestie modernizacji związane są przede wszystkim ze służbą cywilną. Ówczesnie nie nastąpiły żadne istotne reformy dotyczące samej służby cywilnej, natomiast powstało wiele organizmów wokół ministra funkcji publicznej, które zajmują się klientami administracji i symplifikacją procedur. Jednakże, kiedy przyszła sprawa głębokiej reformy budżetowej, słynnej LOLF, spowodowało to przekazanie odpowiedzialności za reformy państwa ministrowi finansów i budżetu. Doprowadziło to w 2005 r. do powierzenia ministrowi budżetu wszystkich spraw związanych z reformami państwa i utworzenia Dyrekcji Generalnej Modernizacji Państwa. Sprawy posunęły się jeszcze dalej w 2007 r., kiedy również problemy służby publicznej podporządkowano ministrowi budżetu, który stał się odpowiedzialny jednocześnie za budżet, reformy państwa i służbę publiczną. Było to w rządzie francuskim ważne *novum*. Dyrekcja Generalna Modernizacji Państwa, która powstała przy ministrze budżetu pozwoliła połączyć razem wszystkie dotychczas istniejące struktury i zapewnić synergię wszystkich dźwigni działania w tej dziedzinie. Misją Dyrekcji jest koordynowanie, wspomaganie i pobudzanie administracji na poziomie między-ministerialnym, modernizowanie sposobów funkcjonowania i zarządzania państwem, ulepszanie usług świadczonych obywatelom, przyczynianie się do efektywniejszego wykorzystania środków publicznych i mobilizacja funkcjonariuszy publicznych. Dyrekcja, określana jest jako „Dyrekcja projektów i misji”. Dysponuje ona około 120 osobami, z czego duża część zajmuje się administracją elektroniczną. Dyrekcja pełni również funkcje doradcze, innowacyjne oraz zajmuje się projektami. Cechą wyróżniająca Dyrekcję jest jej mieszana kultura organizacyjna – obok funkcjonariuszy państwa, zatrudnione są tam również na podstawie umowy o pracę – osoby pochodzące z sektora prywatnego. Ponadto, Dyrekcja ta korzysta z pomocy prywatnych biur doradczych w dziedzinie zarządzania. W ciągu dwóch pierwszych lat swojego istnienia, pod impulsem ówczesnego ministra zdołała ona zainicjować innowacyjne działania nazwane audytami modernizacyjnymi. Stały się one szerokim frontem prac w zakresie audytu funkcjonowania państwa. W tamtym okresie audyt był uruchamiany w kolejnym ministerstwie co dwa – trzy miesiące. W sumie przeprowadzono 150 audytów w ciągu dwóch lat. Dokonano ich w oparciu o globalną analizę wszystkich jednostek organizacyjnych, procedur i funkcji. Tematy były badane transwersalnie, po to, żeby móc stworzyć procedury międzyresortowe dotyczące zamówień publicznych, a także procedury systemów wynagrodzeń, archiwizacji elektronicznej i innych procedur dotyczących biurokracji. Wybór tematów dokonywany był w łączności z ministerstwami przy arbitrażu premiera. Ale były to tematy, które interesowały ministrów bezpośrednio ze względu na ich charakter opera-



cyjny. Tematy miały służyć sformułowaniu konkretnych i określonych ilościowo propozycji.

Audyty były prowadzone bardzo rzeczowo przez inspektorów każdego ministerstwa, wspomaganym przez konsultantów z sektora prywatnego. Przede wszystkim działania te były transparentne, ponieważ wszystkie raporty bez wyjątku były publikowane w Internecie włącznie z tablicą kontrolną wskaźników realizacji, zawartych w dokumentach przyjętych propozycji.

Ministrowie mieli obowiązek podjęcia działań wdrażających, a stan zawansowania realizacji był publikowany w Internecie. Zidentyfikowano w ten sposób 8 miliardów euro potencjalnych oszczędności. Nie wszystkie rozwiązania zostały wdrożone - lecz nie tylko zwykłe oszczędności się liczą, ale także poprawa jakości usług w wielu dziedzinach.

Nowy Prezydent Nicholas Sarkozy, który został wybrany w 2007 r., położył nacisk na reformy państwa. Już na wstępie ograniczył liczbę ministrów. Mówi się często w żartach, że pierwszą reformą państwa było zmniejszenie liczby ministrów. Ministerstwo Finansów zostało podzielone na dwie części: obejmuje ono kwestie ekonomiczne i zatrudnienie oraz budżet, wydatki i służbę publiczną. Jednocześnie zredukowano trzy ministerstwa - w drodze połączenia lub likwidacji.

Reforma państwa jest kierowana bezpośrednio przez Kancelarię Prezydenta, którą wspiera minister budżetu w realizacji programu, który nazywa się „Generalnym Przeglądem Polityk Publicznych” (RGPP). Program ten zakłada uzyskanie poważnych oszczędności, dzięki zmniejszeniu liczby urzędników. Redukcja nie polega na zwolnieniach urzędników. Większość etatów, w których urzędnicy przechodzą na emeryturę jest likwidowana (w ten sposób zredukowano 50% etatów).

Celem Prezydenta, który razem z Premierem zainicjował program RGPP było ulepszenie usług publicznych i uzyskanie oszczędności. Chodziło o oszczędności budżetowe i zredukowanie personelu. Program był bardzo ambitny - właśnie został zakończony. Opierał się przede wszystkim na pilotażu politycznym na najwyższym poziomie. Dwóch z pośród najbliższych współpracowników Prezydenta i Premiera zwoływało co tydzień zebranie ekipy ekspertów mającej za zadanie analizowanie propozycji ogólnych założeń polityki rządu w sferze publicznej. Decyzje były podejmowane na posiedzeniach Rady Ministrów w rozszerzonym składzie - przez Radę Modernizacji Polityk Publicznych. Program był bardzo wyczerpujący, ponieważ skierowany był na wszystkie pola działalności publicznej. Audyty dotyczyły zarówno zasadności, jak i celów działania państwa. Władze francuskie inspirowały się częściowo tym co było realizowane

w Kanadzie w latach 90. i co tam nazywało się przeglądem programów. Pozwoliło to państwu kanadyjskiemu przejść od deficytu publicznego do nadwyżek.

Rząd francuski wymagał od każdej ekipy audytorów wspomaganych przez ekspertów z sektora prywatnego, przestrzegania metodologii opartej na siatce analizy i stawianiu sobie bardzo prostych pytań w przypadku każdej polityki publicznej: co robimy obecnie, jakie są cele, jakie są potrzeby i zbiorowe oczekiwania, czy nastąpiły tu jakieś zmiany, czy należy dalej działać w ten sposób, utrzymać taką politykę czy ją zmienić; kto powinien ją prowadzić: państwo, samorząd terytorialny, sektor prywatny?; jak robić to lepiej i taniej, jeśli ma to realizować nadal państwo, to jak to powinno ewoluować, jakie wprowadzić zmiany; kto powinien płacić, a na koniec, jak wdrożyć zmiany – według jakiego scenariusza transformacji?

W przypadku wydatków na personel – rząd francuski miał trudności i pewne reformy w tym zakresie zostały zablokowane. Dotychczas nie zostały one usunięte. W ramach toczących się reform powołano ekipy ministerialne. Niektóre z nich pracowały nad problemami transwersalnymi, jak rodzina, choroby, solidarność społeczna, mieszkania. Powołano także ekipy międzyresortowe dla zarządzania zasobami ludzkimi, organizacji administracji terytorialnej, relacji z samorządem terytorialnym i upraszczania procedur.

Prace rozpoczęły się latem 2007 r. i zostały zakończone na przełomie maja i czerwca 2008 r. Każdy zespół przedstawiał swoje propozycje w obecności zainteresowanych ministrów dwukrotnie: przed komitetem monitorującym oraz na posiedzeniu Rady Ministrów pod przewodnictwem Prezydenta Republiki. Obecnie przyjęte propozycje mają być wdrożone i przynieść zapowiadziane oszczędności w wysokości około 8 miliardów euro. Pierwszy budżet, który bierze pod uwagę te oszczędności i będzie uchwalony w grudniu 2008 r. przewiduje redukcję 30 tysięcy stanowisk. Wśród przewidzianych oszczędności są również te, które wynikają z połączenia różnych ministerstw. Obecnie zredukowano 50 dyrekcji administracji centralnej. Dla przykładu: została stworzona jedna dyrekcja, która zajmuje się fiskusem – uprzednio były dwie różne dyrekcje zajmujące się podatkami.

Rząd francuski przeprowadza także, co jest bardzo ważne, reformę organizacji terytorialnej państwa (administracji rządowej, a nie samorządu terytorialnego), która upraszcza i koncentruje liczbę jednostek reprezentujących państwo na jego terytorium (chodzi o obronę narodową, wymiar sprawiedliwości czy też zdrowie publiczne). Na szczeblu regionalnym, prefekt, który dysponował 30 dyrekcjami regionalnymi, będzie miał ich

jedynie 8. Na szczeblu departamentu będą tylko 3 dyrekcje reprezentujące wszystkie ministerstwa. Jest to reforma o bardzo dużym zakresie, która powoduje, że instytucja prefekta ustanowiona przez Napoleona I, po raz pierwszy ulegnie zmianie - polegającej na tym, że prefekt departamentu będzie podlegać prefektowi regionu. Oznacza to, że region będzie prawnie ustanowionym szczeblem programowania polityk publicznych. Co w konsekwencji powoduje, że region staje się ważniejszym szczeblem administracji niż departament.

We Francji są 22 regiony i 100 departamentów.

Innymi frontami działań reformatorskich są uproszczenia na szczeblu samorządu terytorialnego, uproszczenia procedur wewnętrznych, gdzie tworzy się wewnętrzne systemy zarządzania, samodzielne agencje, nakłada się obowiązki dokonywania analiz skutków działania; uproszczenia procedur organizacji ministerstw, zamówień publicznych czy kontroli wydatków publicznych.

W 2008 r. po raz pierwszy Parlament Francji przyjął ustawę programującą wieloletni rozwój wydatków publicznych oraz trzyletni budżet. Ten ostatni natknął się na problemy związane z kryzysem ekonomicznym, ale nie umniejsza to kwestii posiadania wieloletniej wizji rozwoju wydatków publicznych. Obecnie francuski budżet jest w trakcie ustanowienia jedynego operatora płac dla 2 milionów funkcjonariuszy. Dokonano także centralizacji polityki zarządzania nieruchomościami państwa. Aby ją uprościć stworzono państwową agencję zakupów, które mogą być dokonywane łącznie. Także w dziedzinie zasobów ludzkich - ponieważ likwiduje się dużo stanowisk pracy - utworzono kilka premii za mobilność, a nawet, w niektórych przypadkach premie za dobrowolne odejście.

Francja nie przeprowadziła jeszcze wielkich reform statusu służby publicznej. Nadal funkcjonuje służba publiczna karier, rekrutacja przez konkursy i gwarancje zatrudnienia.

W 2009 r. Rząd planuje uchwalić ustawę zawierającą różne reformy, w tym trzy bardzo ważne. Pierwsza to utworzenie dużych grup profili zawodowych. Obecnie jest 720 korpusów służby cywilnej. Pomysł polega na stworzeniu dużych grup profili zawodowych: administracji ogólnej, finansów, spraw socjalnych, edukacji i badań naukowych, kultury, zawodów technicznych i bezpieczeństwa. Mają one zapewnić większą mobilność. Ostatnia innowacja to wprowadzenie kontraktów służby publicznej. Nie chodzi o porzucenie służby publicznej karier, ale o dodanie większej ilości pracowników kontraktowych, szczególnie jeśli chodzi o stanowiska powszechnie występujące, a nie stanowiska wykonujące funkcje władcze.

Potrzebny jest również system wynagrodzeń oparty na zasługach, który łączy w przypadku funkcjonariusza służby cywilnej część wynagrodzenia opartą na stażu pracy i stopniu oraz element wynagrodzenia związany z zajmowanym stanowiskiem, na który składa się część stała i część zależna od rezultatów. Już od dwóch lat funkcjonuje system płac oparty na zasługach dla dyrektorów i rozszerzany jest obecnie na innych wyższych urzędników. Z kolei dla pracowników wykonawczych lepszym pomysłem jest stosowanie motywacji kolektywnych – w momencie kiedy cała jednostka organizacyjna osiąga odpowiednie rezultaty.

Hubert Izdebski\*

## Transformacja administracji w Polsce po 1989 roku

Już dawno zauważono, że reforma administracji stanowi *unfinished business*. Administracja, która, także jak wynika z jej etymologii (*ad-ministrare*), jest w demokratycznym państwie prawnym aparatem służebnym – służebnym w stosunku do zorganizowanego społeczeństwa (zorganizowanego przede wszystkim politycznie) i służebnym wobec prawa, musi być nieustannie dostosowywana do warunków społecznych, ekonomicznych i politycznych oraz do ich odzwierciedlenia w systemie prawa. W aktualnych warunkach – których istotnymi cechami są niesłyszany postęp techniczny, globalizacja, „rewolucja praw” nadająca szczególny wymiar prawom człowieka, sieciowość struktur i myślenie w kategoriach postmodernizmu, a których doktrynalnym podsumowaniem w odniesieniu do zarządzania publicznego stają się idee *good public governance*, uwzględniające społeczny wymiar procesów zarządzania publicznego, w tym administrowania<sup>2</sup> – ten *unfinished system* z konieczności musi pracować na coraz szybszych obrotach.

---

\* Prof. zwyczaj. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego; wykładowca Krajowej Szkoły Administracji Publicznej.

<sup>2</sup> Por. moje opracowania: *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne” nr 01/2007, s. 7 i nast. oraz *Kierunki rozwoju zarządzania publicznego w Europie*, w: *W poszukiwaniu dobrej administracji*, red. H. Izdebski i H. Machińska, Warszawa 2008, s. 11 i nast. Warto odnotować pojawienie się dwóch książek, których autorzy starają się opisać podstawowe nowe cechy administracji publicznej wynikające z nowych warunków, w ja-

W podręczniku *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, który napisałem wspólnie z Profesorem Michałem Kuleszą, rozdział „Zagadnienie reform administracyjnych” ma nieprzypadkowo podtytuł „Transformacja ustrojowa po 1989 r”<sup>3</sup>. Twierdzimy bowiem, że w ramach ogólnego terminu „reforma administracji” trzeba odróżniać od siebie trzy jej poziomy, odzwierciedlające jakościowo różne poziomy myślenia o reformowaniu administracji – i działania w tym zakresie:

- ♦ poziom modernizacyjny – tj. niemające żadnych konotacji ideowych, zasadniczo niezależne od reżimu politycznego, dostosowywanie administracji do nowych warunków i potrzeb, ukierunkowane na podniesienie sprawności administrowania w sensie technicznym; poziom ten jest w dużej mierze pozostawiony trosce samej administracji i ekspertów – techników zarządzania;
- ♦ poziom reformy mechanizmów zarządzania sprawami publicznymi, które starzeją się i wymagają (ostatnio może i co dekadę) poważnej redefinicji – jeszcze 10 lat temu podstawą myślenia o tych mechanizmach mogły być koncepcje *new public management* (NPM), podczas gdy dzisiaj, nie odrzucając wielu efektów myślenia w kategoriach NPM (należy do nich także budżet zadaniowy), poszukuje się mechanizmów odpowiadających podejściu generalnie innemu, mianowicie *good public governance*; dobra administracja, przypomnieć trzeba ważne stwierdzenie Zalecenia 7/2007 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie dobrej administracji, stanowi istotną część składową *good governance*<sup>4</sup>;
- ♦ poziom transformacji ustrojowej czy systemowej – gdzie reforma administracji publicznej stanowi tylko część, w pewnym zakresie efekt, ale w pewnym zakresie także warunek powodzenia, zasadniczej zmiany całego systemu społeczno-politycznego.

---

kich administracja musi funkcjonować: A. Jaxa Dębicka, *Sprawne państwo. Współczesne koncepcje i instrumenty zarządzania publicznego a administracja publiczna*, Warszawa 2008 oraz M. Stepień, *Responsywna administracja publiczna*, Toruń 2008 – a przede wszystkim pionierski w warunkach nie tylko polskich, ale europejskich, podręcznik J. Hausnera *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008.

<sup>3</sup> H. Izdebski i M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, wyd. 3, Warszawa 2004, s. 329 i nast.

<sup>4</sup> Tekst Zalecenia w: *W poszukiwaniu dobrej administracji...*, op. cit., s. 137 i nast.; por. Ph. Gerber, *Zalecenie w sprawie dobrej administracji. Prezentacja ogólna*, w: tamże, s. 31.

Taka właśnie transformacja ustrojowa dokonała się - a raczej dokonała się już w istotnym zakresie - w Europie Środkowej i Wschodniej, w tym w Polsce po 1989 r. Powszechnie datowana od 1989 r., bowiem łączona najczęściej z upadkiem muru berlińskiego oraz „aksamitną rewolucją” w Czechosłowacji, została - należy to pamiętać - zapoczątkowana przez wydarzenia w Polsce (ustalenia „Okrągłego Stołu” z kwietnia 1989 r., wybory do Sejmu i przywróconego Senatu w czerwcu 1989 r., powołanie niekomunistycznego premiera Tadeusza Mazowieckiego i rządu w sierpniu/wrzeźniu 1989 r.). Wybory 1989 r., w których partia typu komunistycznego - PZPR poniosła klęskę, były częściowo demokratyczne co do Sejmu (2/3 mandatów zastrzeżono dla kandydatów należących do PZPR i „stronictw sojuszniczych”, co w praktyce nie oznaczało jednak ich wysuwania przez władze partyjne) i w pełni demokratyczne do Senatu.

Polskie wydarzenia 1989 r. były jednak skutkiem długotrwałego procesu - procesu nie tylko politycznego (którego szczególnie ważnym elementem było powstanie NSZZ „Solidarność” w wyniku „umowy społecznej” 1980 r. oraz działalność „Solidarności” do czasu wprowadzenia stanu wojennego 13 grudnia 1981 r.), ale i związanego z wprowadzaniem do polskiego systemu prawnego instytucji nieznanymi ortodoksji „realnego socjalizmu” (wprowadzenie, nb. na podstawie ustawodawstwa jeszcze sprzed „umowy społecznej”, bo z 31 stycznia 1980 r., Naczelnego Sądu Administracyjnego, oparcie ustroju rolnego na indywidualnych gospodarstwach w 1982 r., dopuszczanie elementów rynkowych także w innych sektorach, wprowadzenie Trybunału Konstytucyjnego 1982/1985, wprowadzenie odpowiednika ombudsmiana w postaci Rzecznika Praw Obywatelskich 1987, itd.). Po 1980 r. kształtowały się elementy nie tylko „państwa prawnego” (termin „demokratyczne państwo prawne” wprowadzono do Konstytucji, pochodzącej z 1952 r., wraz z jej zasadniczą nowelizacją w grudniu 1989 r.), ale i, w pewnym zakresie, gospodarki rynkowej (w tym zakresie nie można nie dostrzec wielkiej roli ustawy z 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej).

W rezultacie, mimo przełomowego charakteru wydarzeń 1989 r., od którego liczy się tzw. III Rzeczpospolitą (co stanowi formułę bezpośredniego nawiązywania do tradycji państwa polskiego przed II wojną światową, określanego jako II Rzeczpospolita)<sup>5</sup>, przyjęto zasadę ciągłości praw-

<sup>5</sup> Termin „III Rzeczpospolita” ma obecnie, co należy podkreślić, status konstytucyjny, bowiem w preambule Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., po deklaracji nawiązywania do *najlepszych tradycji Pierwszej i Drugiej Rzeczypospolitej* sformułowane zostało wezwanie *wszystkich, którzy dla dobra Trzeciej Rzeczypospolitej tę Konstytucję będą stosowali, [...] aby czynili to, dbając o zachowanie przyrodzonej godności człowieka, jego prawa do wolności i obowiązku solidarności z innymi, a poszanowanie tych zasad mieli za niewzruszoną podstawę Rzeczypospolitej Polskiej.*

nej – przy tendencji, przez pewien czas, bardziej nowelizowania dotychczasowych aktów prawnych niż zastępowania ich nowymi. Wyrazem takiego podejścia było utrzymanie do 1997 r. wielu przepisów Konstytucji z 1952 r., także po uchwaleniu tzw. Małej Konstytucji w 1992 r. Wystarczy wskazać, że obecnie obowiązuje – oczywiście z licznymi, w tym istotnymi od 1990 r., zmianami – Kodeks postępowania administracyjnego z 1960 r., Kodeks cywilny z 1964 r., Kodeks postępowania cywilnego z 1965 r. czy Kodeks pracy z 1974 r. Przywiązanie do formalnej ciągłości prawa można uznać za cechę wyróżniającą Polskę wśród innych państw postsocjalistycznych. Nie można jednak nie zauważyć, że przywiązanie to niektórzy uważają za przeszkodę w realizowaniu transformacji ustrojowej.

Ciągłość prawna nie stała na przeszkodzie szybkiemu powrotowi do podstawowych klasycznych instytucji właściwych gospodarce rynkowej i demokratycznemu państwu prawnemu: w 1990 r. nastąpiło przywrócenie jednolitej instytucji własności w ramach zasadniczej nowelizacji Kodeksu cywilnego wraz z przepisami o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz, co jest tu szczególnie istotne, przywrócenie samorządu terytorialnego na szczeblu gminy, w 1991 r. przeprowadzono w pełni demokratyczne wybory do Sejmu, itd.

Powrót do instytucji klasycznych – polski samorząd gminny, inaczej niż w prawie wszystkich innych państwach postsocjalistycznych od razu uzyskał kształt klasyczny (a nie był konstrukcją mieszaną, utrzymującą wiele cech, zupełnie odmiennego od decentralizacji poprzez samorząd, systemu radzieckiego) – był inną szczególną cechą Polski. Ułatwiało to transformację w jednych dziedzinach, jak w dziedzinie samorządu, ale utrudniało ją tam, gdzie musiała ona łączyć się z reformą mechanizmów zarządzania sprawami publicznymi w kierunkach aktualnie przyjmowanych w demokratycznych państwach Zachodu, w szczególności *new public management*, a obecnie *public governance*. Administracja polska, odchodząc od bezpośredniej kontynuacji „praworządności socjalistycznej”, poddała się reżimowi legalizmu, który wyraża art. 7 Konstytucji; jest to jednak wciąż legalizm typu tradycyjnego, oparty na formalizmie i językowej wykładni przepisów, a nie, reprezentowany także przez organy i instytucje wspólnotowe, legalizm współczesny korzystający z wykładni funkcjonalnej (celowościowej) i dorozumianej klauzuli zdrowego rozsądku<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Por. np. D. Galligan i M. Matczak, *Strategie orzekania sądowego. O wykonywaniu władzy dyskrecyjnej przez sędziów sądów administracyjnych w sprawach gospodarczych i podatkowych*, Warszawa 2005 oraz A. Zawidzka, *Celowościowa wykładnia prawa wspólnotowego w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, w: *Teoria i praktyka wykładni prawa*, red. P. Winczorek, Warszawa 2005, s. 401 i nast.; o metodach wykładni – H. Izdebski, *Elementy teorii i filozofii prawa*, Warszawa 2008, s. 230 i nast.



Do tego, powyższe podstawowe zmiany nie łączyły się wystarczająco z systemową reformą ustroju i prawa Polski. Konstytucja z 1997 r. – uchwalona późno, jak na inne państwa tej części Europy, co więcej, dotąd zachowana praktycznie bez zmian<sup>7</sup> – była bardziej podsumowaniem zmian dotychczasowych niż wytyczeniem zmian na przyszłość, a wyznaczona ogólnymi postanowieniami Konstytucji, próba „reform ustrojowych” z 1998 r., choć doprowadziła do wprowadzenia samorządu terytorialnego wyższych szczebli, nie okazała się reformą systemową.

Decentralizacja administracji, zwłaszcza na szczeblu regionalnym, wciąż jeszcze nie doszła do granic wyznaczonych unitarnym charakterem państwa. Nie rozwiązano – i, jak coraz bardziej wskazuje na to praktyka, utrudniono rozwiązanie – ważnej kwestii zarządzania obszarami metropolitalnymi, które stanowią centra rozwoju całego kraju.

Późno, chyba za późno, bo po raz pierwszy wprowadzone w 1996 r. ustawodawstwo o służbie cywilnej, było zbyt często zmieniane pod kątem potrzeb bieżących politycznych, a w 2006 r. faktycznie pozbawione cech łączonych z ideą służby cywilnej; można tylko wierzyć, że nowa ustawa z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (wraz z drugą ustawą z tego samego dnia o pracownikach samorządowych) umożliwi przełamanie dotychczasowej niemożności wytworzenia tej istotnej gwarancji demokratycznego państwa prawnego<sup>8</sup>. Aby wprowadzać najbardziej nowoczesne rozwiązania w zakresie służby cywilnej, polegające na uelastycznieniu tradycyjnego modelu tej służby, trzeba najpierw wytworzyć przedmiot uelastyczniania; trzeba zawsze mieć na uwadze fakt, że największe uelastycznienie zatrudnienia w administracji (wówczas nie publicznej, lecz państwowej) występowało w latach 1975–1982, tj. w okresie gdy nie było żadnych szczególnych reguł zatrudniania w, używając dzisiejszej terminologii, służbie publicznej, a obowiązywały jedynie ogólne reguły Kodeksu pracy.

W tym sensie, transformacja ustrojowa – a w jej ramach transformacja administracji nie została jeszcze ukończona, aczkolwiek wiele wskazuje na to, że obecnie może ona zbliżyć się do końca.

---

<sup>7</sup> Jedyną zmianę – poza sprostowaniem dwóch błędów (Dz. U. z 2001 r., nr 28, poz. 319), stanowiła zmiana art. 55, umożliwiająca zastosowanie w Polsce instytucji europejskiego nakazu karnego (Dz. U. z 2006 r., nr 200, poz. 1471). Bez zmiany Konstytucji można było – dzięki odpowiednio elastycznej interpretacji jej art. 62 ust. 1 – przyznać, spełniając tym samym minimum wymogów prawa wspólnotowego, prawo wyborcze w wyborach do rad gmin wszystkim zamieszkałym w Polsce innym obywatelom Unii Europejskiej na równych prawach z obywatelami RP.

<sup>8</sup> O roli służby cywilnej jako gwarancji demokratycznego państwa prawnego – por. H. Izdebski, *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007, s. 223 i nast.

Zarazem jednak, co prawda w sposób mało systemowy, w ciągu ostatniej dekady wprowadzono do polskiego prawa, także ustrojowego, standardy właściwe rozwiniętym demokracjom opierającym się na gospodarce rynkowej. Nastąpiło to przede wszystkim w związku najpierw z harmonizacją prawa polskiego z prawem Wspólnot Europejskich w wykonaniu Traktatu Stowarzyszeniowego z 1991 r., a następnie z przystępowaniem Polski do Unii Europejskiej.

Osobną kwestią jest to, że niewystarczające odpolityzowanie gospodarki (wobec okresowo silnych zahamowań procesu koniecznej prywatyzacji) i administracji (związane ze wskazaną dotychczasową niemożnością wytworzenia systemu służby cywilnej) oraz – mająca różne źródła – mała sprawność władzy sądowniczej (mimo tego, że mamy więcej sędziów niż Francja, nie mówiąc już o Wielkiej Brytanii) powoduje, że przepisy odpowiadające standardom Wspólnot, OECD czy Rady Europy nie zawsze są stosowane w taki sam sposób, jak w państwach Europy Zachodniej. Polski system prawa i system administracji – w poszczególnych segmentach gruntownie już zmieniony po 1989 r. – wymaga zatem dalszych zmian.

Zmiany te – to, poza konieczną stałą modernizacją w rozumieniu pierwszego z poziomów reformowania, poważniejsze, systemowe przeprowadzenie reformy drugiego poziomu. To na tym właśnie poziomie rozważać trzeba takie kwestie jak stosowanie mechanizmów właściwych *new public management*, w tym zlecenia realizacji zadań publicznych podmiotom niepublicznym (mamy tu już ważne osiągnięcia w sferze normatywnej, w szczególności ustawę z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie) i wykorzystywania instytucji prawa cywilnego dla wykonywania zadań publicznych (tu także mieści się znaczna część polskiej debaty politycznej odnoszącej się do „służby zdrowia”, ale niekoniecznie praktyki z tej dziedziny), a przede wszystkim szerszego instrumentarium umożliwiającego efektywne korzystanie z tych mechanizmów w postaci budżetu zadaniowego. To na tym właśnie poziomie trzeba rozpatrywać kwestie stosowania mechanizmów właściwych *good public governance*, dających się sprowadzić do wciągania interesariuszy (tak uтарыło się tłumaczyć angielski termin *stakeholder*, kluczowy dla tej koncepcji administracji publicznej) do procesu podejmowania decyzji publicznych.

W ramach transformacji ustrojowej zapewne za bardzo patrzyliśmy w to, co znaleźmy z historii i za bardzo ograniczały też nas skutki partykularnej perspektywy zmieniających się ekip politycznych. W konsekwencji, reforma na poziomie mechanizmów zarządzania sprawami publicznymi okazuje się wręcz konieczna – a lepiej uniknąć metody uczenia się na błędach, jeżeli będzie się, oczywiście w sposób uwzględniający specyfikę każdego państwa, czerpać z doświadczeń innych państw, bardziej zaawan-

sowanych w *unfinishable business* reformowania administracji. Korzystać z doświadczeń powinniśmy poczynając od Francji, która zawsze okazywała się nam bliska przynajmniej od czasów napoleońskich, także pod względem administracji publicznej.

Mirosław Stec\*

## Jakie powinny być główne kierunki dalszych reform i modernizacji administracji w Polsce?\*

Sformułowanie przekonujących sugestii co do dalszej ewolucji polskiego systemu administracji publicznej musi zostać poprzedzone udzieleniem odpowiedzi na pytanie zasadnicze: czy fundamenty, a zatem - czy wartości i zasady, jakie leżały u podstaw budowanej od 1990 r. nowej polskiej administracji publicznej właściwej państwu demokratycznemu są nadal aktualne i czy odpowiadają na te wyzwania, które stoją przed nami w perspektywie II dekady XXI wieku? Czy może też wymagają zmiany, rewizji? Niekiedy słyszy się bowiem o potrzebie ponownego przyjrzenia się przynajmniej niektórym z nich.

Te zasady i wartości są w dalszym ciągu w pełni aktualne i wprowadzenie jakichkolwiek zmian w kształcie polskiej administracji publicznej powinno dokonywać się w zgodzie z nimi. Jak wiadomo są one zawarte przede wszystkim w Konstytucji z 1997 r.

Pierwsza z nich to zasada pomocniczości wyrażona *expressis verbis*, w preambule Konstytucji. Stanowi ona niepodważalny i niepodlegający dyskusji fundament ustroju państwa polskiego. Tak samo należy potraktować

---

\* Prof. dr hab. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego; wykładowca w Krajowej Szkole Administracji Publicznej.

\* Tekst stanowi wypowiedź Mirosława Steca, która została spisana i zredagowana.

wać, wywodzącą się z zasady pomocniczości, zasadę decentralizacji władzy publicznej, która jest wytyczną zarówno dla tych, co prawo tworzą, jak i tych, co to prawo stosują. To oczywiście oznacza, że instytucja samorządu terytorialnego jako ta podstawowa postać realizacji zasady decentralizacji wymaga odpowiedniego umocowania nie tyle w sferze ustrojowej, ale zwłaszcza w płaszczyźnie kompetencyjnej i finansowej. Samorząd terytorialny w Polsce jeszcze nie osiągnął pułapu rozwoju w zakresie przypisanych mu zadań i kompetencji oraz systemu finansowego, który byłby satysfakcjonujący i odpowiedni w świetle przepisów konstytucyjnych. To znaczy, że w dalszym ciągu nie jest realizowany zapis Konstytucji mówiący o powierzeniu samorządowi istotnego zakresu zadań publicznych.

Z drugiej strony polski ustrój terytorialny opiera się na zasadzie jednolitości (art. 3 Konstytucji) rozumianej jako zasada unitarnego charakteru państwa polskiego. Tak więc żadna jednostka terytorialna (a w szczególności województwo) nie jest wyposażona w jakikolwiek atrybut suwerenności, która to cecha jest wyłącznie przypisana państwu polskiemu jako całości. Nie ma wojewódzkich parlamentów, rządów, a sejmiki nie mogą uchylać ustaw i tworzyć nowych podatków. Zasada ta w dalszym ciągu jest niewzruszalna, co oznacza, iż leży ona w najgłębiej pojętym interesie naszego kraju. A najbardziej znaczącym przejawem jej obowiązywania jest ustrojowa pozycja przedstawiciela rządu w województwie, czyli wojewody, jako organu dobrze umocowanego o określonych kompetencjach, niejednokrotnie o charakterze władczym i to w odniesieniu także do samorządu terytorialnego.

Trzecim elementem, już nie o charakterze zasady, lecz konstytucyjnym dla prezentacji założeń polskiego ustroju terytorialnego jest zasadniczy podział terytorialny. Konstytucyjnie niedookreślony i nieprzesądzony, skonkretyzowany został w ustawie z 1998 r., o wprowadzeniu trójstopniowego, zasadniczego podziału terytorialnego. Choć został wprowadzony w drodze politycznego kompromisu, jest on nadal niepodważalny i szkodliwe są wszelkie postulaty i próby zmiany *status quo*, w szczególności poprzez budowanie kolejnych województw. Oczywiście, gdyby w parlamencie powstała możliwość konstytucyjnego przesądzenia liczby stopni zasadniczego podziału terytorialnego poprzez stwierdzenie jego trójstopniowości, w pełni pod taką propozycją bym się podpisał, ale na pewno nie uczyniłbym tego w stosunku do „decyzji” parlamentu o powiększaniu lub ograniczaniu liczby województw.

Nie ma w chwili obecnej potrzeby proponowania zmian, gdy chodzi o przedstawione pryncypia polskiego ustroju terytorialnego. Założenia zarówno odnoszące się do samorządu terytorialnego, jak i terytorialnej administracji rządowej, powinny w dalszym ciągu pozostać takimi, jakimi są

dzisiaj. Co nie znaczy, że nie są potrzebne pewne, niekiedy istotne, zmiany w aspekcie zadaniowo – kompetencyjnym, a także w sferze zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego i sprawami publicznymi oraz w systemie finansów samorządowych.

W tej części artykułu przedstawię osobistą listę tych zagadnień, które w chwili obecnej winny stać się przedmiotem prac modernizacyjnych. Mieszczą się one przede wszystkim w sferze zadaniowo-kompetencyjnej oraz w sferze metod zarządzania w administracji. Ich głównym celem jest uporządkowanie spraw kompetencyjnych, „ujednoznacznienie” odpowiedzialności za ich wykonywanie, a w rezultacie wzmocnienie samorządu terytorialnego poprzez klarowne wskazanie granic pomiędzy tym co „samorządowe” i tym co „rządowe”.

Jedną z najważniejszych sfer wymagających przemyślenia i wyraźnego przesądzenia jest sfera bezpieczeństwa publicznego. To jest, jak do tej pory prawie absolutna domena administracji rządowej. Zakres zadań i instrumentów służących do ich realizacji przypisany gminie w tym zakresie nie może być potraktowany jako wystarczający. Obecnie żadne reformy sektorowe, w tym dotyczące organów zapewniających bezpieczeństwo, w szczególności Policji, nie mogą abstrahować od konstytucyjnej zasady decentralizacji i realizującej jej instytucji samorządu terytorialnego. We wszystkich sprawach i zakresach poddawanych refleksji reformatorskiej trzeba postawić, zgodnie z konstytucyjnym wymogiem pytanie: czy to zadanie nie powinno być zadaniem albo wyłącznie samorządowym albo realizowanym z udziałem samorządu. I dopiero argumentacja wskazująca na niezasadność przypisania samorządowi tych zadań (tu pojawia się pytanie o kryteria tej „niezasadności”) pozwoli ustanowić innych adresatów, przede wszystkim organy administracji rządowej.

Dobrym przykładem koniecznych zmian w sferze kompetencyjnej jest poddawana obecnie „obróbce legislacyjnej” w Parlamencie – ustawa o przeniesieniu wielu kompetencji z administracji rządowej do samorządu terytorialnego.

Pewne konieczne zmiany dotyczą sposobu zarządzania sprawami publicznymi w największych polskich miastach, co musi przekładać się na rozwiązania o charakterze ustrojowo-organizacyjnym. Toczy się publiczna debata, tak w środowisku naukowym, jak i wśród „samorządowców” oraz polityków na temat ustroju metropolitalnego. Przygotowany został projekt odpowiedniej ustawy, która poddawana jest procesowi uzgodnień zarówno w administracji rządowej, jak i w samorządzie, zwłaszcza w ramach prac Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu. Choć budzi ona bardzo wiele wątpliwości, to jednak nikt nie neguje, że dotychczasowe rozwiązania

w tym zakresie są zupełnie nieprzystające do wyzwań i potrzeb kilku największych miast i ich okolic.

Powyższa kwestia nie jest obca francuskiej administracji. W latach 90. w ramach współpracy administracji francuskiej i polskiej, organizowanej przez jakże zasłużoną Fundację France-Pologne miałem możliwość wielokrotnie przebywać we Francji. Służyło to poznawaniu francuskiej administracji terytorialnej i centralnej. Gospodarze francuscy pokazywali wtedy zalety wielu rozwiązań ustrojowo-organizacyjnych tam funkcjonujących, chociażby w kwestii coraz mocniejszej roli samorządu terytorialnego. I tylko na pytanie o zarządzanie wielkimi miastami odpowiadali bardzo ostrożnie, a wręcz wymijająco. Tak trudny i wciąż nierozwiązany był to problem francuskiej administracji. W chwili obecnej nie wróżę dobrze przygotowywanemu projektowi. Jednak gdyby doszło do jego uchwalenia, może byłby to skuteczny instrument w procesie zarządzania polskimi metropoliami.

Innym istotnym zagadnieniem natury ustrojowej jest kwestia charakteru organów wykonawczych w jednostkach samorządu powiatowego, a także i regionalnego. W szczególności powstaje pytanie, czy winien to być organ kolegialny, jak do tej pory, czy też jednoosobowy, jak to się już stało w przypadku samorządu gminnego. O ile nie ma różnic ustrojowych pomiędzy gminą i powiatem jako jednostkami samorządowymi szczebla lokalnego, o tyle istotne różnice występują między samorządem lokalnym, a regionalnym. To oznacza, że uznając za trafne rozwiązanie wprowadzone w gminie, a polegające na ustanowieniu jednoosobowego organu wykonawczego wybieranego w wyborach bezpośrednich - wójta, burmistrza, prezydenta miasta, powinno się taki sam model wprowadzić do samorządu powiatowego, w którym organem tym byłby starosta. Inaczej wygląda to w przypadku samorządu województwa. Zupełnie inna jest misja tego samorządu, inne są co do natury swej jego zadania (w tym prawie całkowity brak administracji posługującej się indywidualnymi aktami administracyjnymi), dlatego inna jest rola organu wykonawczego, który w swej metodzie działania zbliża się do funkcjonowania rządowych organów centralnych o charakterze kolegialnym. W konsekwencji niewłaściwe są propozycje bezpośredniego wyboru marszałka województwa i uczynienie z niego organu jednoosobowego, a tym samym aktualny model organu wykonawczego nie powinien ulec zmianie.

Obok decentralizacji jest też drugi element sfery ustrojowo-kompetencyjnej, który jest bardzo istotny w procesie modernizacji polskiej administracji. To jest kwestia dekoncentracji dokonywanej w strukturach administracji rządowej. Trzeba przyznać, że w dalszym ciągu polska administracja rządowa ma charakter skoncentrowany, tj. że punkt ciężkości położony jest na organy administracji centralnej. Nie ma najmniejszych

powodów, aby właśnie w ramach zbliżania realizacji zadań, także tych centralnych do obywatela – rządowa administracja terenowa nie otrzymała dalszych i pełniejszych niż do tej pory kompetencji.

Niezbędne są reformy i zmiany w zakresie zarządzania sprawami publicznymi. I w tym obszarze potrzebne są zmiany w regulacjach prawnych, tyle tylko, że często nie będzie to wymagało zmian w aktach normatywnych, lecz w tych przepisach, które mają charakter wewnętrzny. Administracja zawsze musi bowiem przestrzegać ustalonych i przyjętych zasad oraz procedur. Chodzi w tym wypadku o warstwę klasycznych procedur administracyjnych, a następnie o sferę finansową, czyli o system finansowania zadań publicznych, wreszcie o kwestie natury techniczno-strukturalnej. One wszystkie tworzą pewną całość.

Tak naprawdę to właśnie w tych zakresach mamy najwięcej do zrobienia. To są te wyzwania, które stoją w chwili obecnej przed Francją, przed Polską, przed wszystkimi państwami Unii. Jednym z największych jest wprowadzenie w życie budżetu zadaniowego. Aktualny projekt budżetu państwa jest w obu postaciach, także tej tradycyjnej przedmiotem prac parlamentarnych. Z nowym kształtem budżetu musi się wiązać zupełnie inny mechanizm zarządzania sferą publiczną, który określanym jest mianem zarządzania przez cele i przez rezultaty. W tym zakresie stopień przygotowania, nie mówiąc o stopniu jego wdrażania jest wręcz śladowy.

Drugie ogromne wyzwanie sprowadza się do konieczności coraz intensywniejszego stosowania w administracji nowych metod działania. Oczywiście, że administracja publiczna nadal jest tą, która wykonuje określone usługi publiczne, a zatem jest administracją świadcząca, która nadal stosuje procedury, w wyniku których wydawane są indywidualne akty, w szczególności decyzje. Ale coraz większe znaczenie zyskuje ten sposób działania administracji, który odwołuje się do instrumentów i mechanizmów dotąd przez nią niestosowanych. To administracja kreatywna, która tworzy strategie, programy, posługuje się wieloma instrumentami charakterystycznymi dla prawa prywatnego (a nie publicznego), elastycznie reagująca na zachodzące zmiany w rzeczywistości. Wśród nich zasadniczą rolę odgrywają umowy, czyli kontrakty w rozumieniu prawa cywilnego. Dzisiaj nie budzi zaskoczenia fakt, że wzajemne relacje pomiędzy dwoma strukturami administracji mogą zostać określone w umowie. Takim pojęciem jest kontrakt regionalny. A jeszcze parę lat temu takie podejście nie było możliwe – jak mogą bowiem dwa podmioty administracji podpisywać na zasadach równości kontrakt określający wzajemne świadczenia oraz prawa i obowiązki. Przecież cechą administracji jest jej władcze odziaływanie na podmioty zewnętrzne, a wewnątrz obowiązuje zasada hie-



rarchicznego podporządkowania. To istotnie rewolucja w myśleniu, która odnosi się do administracji rządowej, jak i samorządu terytorialnego.

Od jakości obowiązującego prawa w dużej mierze zależy jakość pracy administracji. Sposób jego tworzenia wymaga zdecydowanych zmian. Procedury legislacyjne w żaden sposób nie prowadzą do powstawania dobrego prawa – są skomplikowane, nieczytelne, bardzo długie, dające możliwość działania grupom nacisku tak istniejącym w samej administracji, jak i zewnętrznym. Krytyczna ocena obejmuje zarówno rządowy etap tworzenia prawa, jak i procedurę parlamentarną – sejmową i senacką.

Jakość polskiej administracji zależy od kadry tej administracji. Tylko profesjonalni jej pracownicy będą w stanie wprowadzić nowe metody zarządzania w administracji, zastosować budżet zadaniowy, formułować strategie i programy rozwoju, czy też zawierać dobrze skonstruowane kontrakty. W tym zakresie dokonuje się postęp – po okresie bardzo niekorzystnym dla rozwoju tych kadr. Chodzi tu przede wszystkim o nową, dopiero co uchyloną ustawę o służbie cywilnej. Niewątpliwie jest to istotny krok naprzód, jednak niewystarczający. Dlatego uznając za trafny kierunek, w jakim podąża ten akt normatywny, należy myśleć już o niezbędnych dalszych zmianach.

Drugą grupą tworzącą kadrę polskiej administracji są pracownicy samorządowi. Także i w tym zakresie doczekaliśmy się nowej ustawy. Z jednej strony wprowadza ona pewne nowe, właściwe rozwiązania, wzorujące się na systemie służby cywilnej, z drugiej jednak nie tworzy swobodnego korpusu pracowników samorządowych, „nie profesjonalizuje” w wystarczającym stopniu kierowniczych stanowisk w urzędach samorządowych. Jednak najważniejsze pytanie, jakie się nasuwa w tym momencie – to pytanie: a co z resztą pracowników administracji publicznej? Przecież administracja publiczna to także rzesza ludzi zatrudnionych w urzędach państwowych obsługujących m.in. ciała ustawodawcze, organy kontrolne, Prezydenta RP – czyli pracownicy, do których stosuje się wciąż ustawę z 1982 r.! To istne kuriozum – całkowicie niezrozumiałe i pokazujące, jak wiele jest jeszcze do zrobienia. Mimo, że administracja nie jest podległa rządowi, to jednak na rządzie spoczywa swoisty obowiązek zainicjowania prac legislacyjnych w tym zakresie.

Kolejna kwestia to standardy etyczne, jakie w polskiej administracji powinny obowiązywać. To jest ogromne wyzwanie, jakie stoi przed administracją. W tym zakresie tylko determinacja tych, którzy odpowiadają za kształt polskiej administracji doprowadzić może do jakościowej zmiany. Bo nie jest to problem nietrafnych przepisów (nasze urzędnicze kodeksy etyczne w postaci zbioru dyrektyw są bardzo dobre), lecz jest to

kwestia z jednej strony zmian w świadomości naszych urzędników, z drugiej umiejętnego egzekwowania ustalonych i przyjętych reguł.

I ostatnia konkluzja: kto te wszystkie obowiązki ma wykonywać, kto za to ma być odpowiedzialny? Nie ma dzisiaj w polskiej administracji miejsca, ośrodka, który byłoby zobligowany do prowadzenia prac nad podnoszeniem jakości jej działania, odpowiadałby za realizację przyjętych standardów. Jak to inaczej wygląda w administracji francuskiej, gdzie ta odpowiedzialność jest precyzyjnie zlokalizowana. W polskiej administracji centralnej powinna to być, przynajmniej na razie – Kancelaria Premiera. Natomiast w modelu docelowym powinno się stworzyć odrębny urząd, który byłby swoistym centrum myślenia o administracji, przygotowywania projektów odpowiednich aktów prawnych, a następnie ich wdrażania i kontroli wykonywania – w powiązaniu również z budżetem. W każdym razie rozwiązanie francuskie może być bardzo interesującym punktem wyjścia do dyskusji w środowisku administratywistów.

# BUDŻET ZADANIOWY



Francois Mordacq\*

## Reforma budżetowa we Francji\*

Uchwalona we Francji ustawa zasadnicza (*loi organique*) z 1 sierpnia 2001 r. dotycząca ustawy o finansach (LOLF) wywodzi się z silnej woli politycznej. Ta gruntowna reforma zasad budżetowych i rachunkowych została zainicjowana i zredagowana przez Parlament, a następnie zaakceptowana przez Rząd. Ustawę przyjęto w ramach konsensusu politycznego rzadko występującego w V Republice w okresach „kohabitacji”. Zastąpienie wcześniej obowiązujących przepisów rozporządzenia z mocą ustawy z 2 stycznia 1959 r., oznacza faktycznie stworzenie nowej konstytucji finansowej państwa bazującej na przejrzystości informacji finansowych i możliwości oceny jego efektywności i skuteczności. Iście kopernikowska rewolucja finansów publicznych umożliwiła wprowadzenia nowego zarządzania publicznego i niesie w zarodku dogłębną reformę państwa. Wszystkie organy administracji wdrażające polityki publiczne rządu będą odąd musiały w sposób demokratyczny zdać relację z rezultatów ich działań. Będzie to całkowicie w zgodzie z ideą zawartą w artykule 15 Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r.: *społeczeństwo ma prawo żądać od każdego urzędnika publicznego sprawozdania z jego działalności.*

---

\* Dyrektor Kontroli Budżetu i Księgowości w Ministerstwie Finansów we Francji; były Dyrektor Generalny Modernizacji Państwa.

\* Referat stanowi tłumaczenie z języka francuskiego na polski.

## 1. Nowa konstytucja finansowa dla Francji

### Reforma pochodzenia parlamentarnego

Rozporządzenie z mocą ustawy z 1959 r. pozwoliło na uchwalenie i wykonanie bez większych problemów 45 budżetów, a Francja przystąpiła do Unii Ekonomicznej i Monetarnej z niezmiennym systemem budżetowym. Powtarzają się jednak liczne głosy krytyki ze strony Parlamentu na temat tego tekstu, który był przygotowany przez władzę wykonawczą bez porozumienia z Parlamentem. Konstytucja z 2 października 1958 r. i zawarcie w niej kwestii budżetowych rozporządzeniem z 2 stycznia 1959 r. – w istocie ograniczyły władzę parlamentu w dziedzinie zatwierdzania i debat nad budżetem w ramach „parlamentaryzmu zracjonalizowanego” (głosowanie blokowe – przyjęcie odpowiedzialności).

Ograniczenie upoważnienia budżetowego (ograniczenie zgody na podatek zawierający podatki parafiskalne) i brak uprawnień do wprowadzania poprawek w dziedzinie wydatków (art. 42 rozporządzenia organicznego) na trwałe wpłynęły na rolę i uprawnienia komisji finansowych parlamentu oraz sens głosowania. Debata budżetowa, stosunkowo bezbarwna była dodatkowo utrudniona z powodu mało czytelnych i przeznaczonych dla specjalistów dokumentów budżetowych, które nie zawierały żadnego wyjaśnienia celów polityk publicznych.

Wielkość deficytów budżetowych począwszy od 1980 r. spowodowała zwiększenie przewagi decyzji rządu w dziedzinie rozporządzania środkami, zmniejszając przez to znaczenie zatwierdzania budżetu przez parlament (częste praktyki korekt prowadzących do istotnych unieważnień budżetowych w drodze zarządzenia, częste korzystanie z dekretów zaliczkowych, ekstensywne korzystanie z dodatkowego okresu angażowania wydatków budżetowych).

Przystąpienie Francji do Unii Ekonomicznej i Monetarnej doprowadziło do przyjęcia ogólnej, całościowej wizji finansów publicznych instytucji administracji państwowej, ubezpieczeń społecznych i jednostek samorządu terytorialnego, co nie pozwalało na opisanie budżetu państwa i prowadzenie debaty parlamentarnej nad nim w formie ustanowionej w 1959 r.

Inicjatywa parlamentarna stanowi wyraźne źródło pochodzenia reformy. Od 1998 r. w Zgromadzeniu Narodowym powstała grupa robocza stworzona przez przewodniczącego Zgromadzenia, Laurenta Fabiusa. Doprowadziło to do powstania w styczniu 1999 r. raportu: „Realnie kontrolować, aby wydawać lepiej oraz mniej pobierać z góry” (tzw. raport „Fabius-

-Migaud”). W Senacie, Przewodniczący Komisji Finansowej, Alain Lambert, opublikował raport „Dać Francji nową konstytucję finansową, wstęp do reformy państwa” (październik 2000).

Czynnikiem uruchamiającym proces reform była jednak debata polityczna, rozpoczęta pod koniec 1999 r., która dotyczyła realnego istnienia nadwyżki dochodów podatkowych. Została ona rozpoczęta przez Senat, który domagał się większej przejrzystości informacji finansowych (debata na temat tzw. „skarbonki podatkowej”). Polityczną reakcją na debatę była zapowiedź reformy rozporządzenia z 1959 r. ogłoszona przez Premiera Lionela Jospina 16 marca 2000 r.

Ustawa zasadnicza (*loi organique*) dotycząca ustawy o finansach (LOLF) była rozpatrywana przez 8 miesięcy w 2001 r. i uchwalona jednogłośnie przez wszystkie partie polityczne.

### **Zawartość tekstu**

LOLF zawiera dwie duże części dotyczące:

- ♦ przejrzystości i czytelności budżetu i kont, oraz
- ♦ skuteczności finansowej państwa i odpowiedzialności za rezultaty - wspierającej usprawnienie zarządzania publicznego.

### **Przejrzystość i czytelność budżetu oraz rachunkowość**

Budżet państwa przechodzi od logiki środków do logiki rezultatów. Upoważnienia oparte na naturze wydatków ustępują miejsca budżetowi prezentującemu wielkie polityki publiczne, misje oraz wyspecjalizowane programy z przypisanymi budżetami zorientowanymi na rezultaty. Nie chodzi o przydzielanie środków w zależności od wyznaczonych celów (budżetowanie przez cele), ale przeciwnie, o wyznaczanie celów - biorąc pod uwagę przydzielone środki oraz o zdanie sprawozdania z osiągniętych wyników (budżetowanie zorientowane na wyniki).

Zatwierdzenie budżetu nabiera większego sensu. Budżet jest uchwalany na bazie polityk publicznych, w ramach misji, które mogą wyjść poza zakres działania jednego ministerstwa. Dla parlamentu, głosowanie odnosi się w całości do wydatków na poszczególne polityki, a nie jak dotychczas według rozróżnienia na wydatki uchwalone i nowe zadania, jak przewidywały przepisy z 1959 r. Zatwierdzenie staje się bardziej spójne z globalnymi programami skupiającymi całość rzeczywistych wydatków - stanowiąc ramy dla autoryzacji budżetowych i zarządzania politykami publicznymi.

Parlament otrzymuje prawo wprowadzania poprawek w dziedzinie przesuwania środków między programami jednej polityki publicznej,

modyfikując w ten sposób praktykę debat budżetowych V Republiki. Zwiększa to lub przywraca znaczenie zatwierdzenia budżetu, który parlament przyznaje rządowi określając zakres lub naturę udzielanych autoryzacji, a przez to nabiera się większy szacunek dla zasad jedności i uniwersalności budżetowej. Ustawa zasadnicza (*loi organique*) dotycząca ustawy o finansach (LOLF) podnosi do rangi ustawowej zasadę rzetelności budżetowej, ustanowionej przez orzecznictwo Rady Konstytucyjnej. Ustawa zwiększa znaczenie informacji finansowych, które rząd musi zawrzeć zarówno w projekcie ustawy budżetowej wraz z rocznymi projektami wydajności programów, jak i w ustawie zatwierdzającej wykonanie budżetu wraz z rocznymi raportami wydajności i ogólnym rozliczeniem rachunku państwa. Tekst ustawy stawia na ważnym miejscu mierniki sytuacji finansowej kraju. Państwo posiada księgowość ogólną, która oprócz stosowania metody kasowej, korzysta także z metody memoriałowej – pozwalającej oszacować koszt usług, sytuację finansową kraju (sprawozdanie z rezultatów, bilans) i rzeczywisty obraz finansowania inwestycji pozabilansowych. Do tego należy dodać analizę kosztów działań, która musi być niezależna od księgowości analitycznej państwa. Jakość informacji zapewniających regularność, wiarygodność i niezawodność rachunków państwa musi być zagwarantowana procesem rocznego poświadczenia, powierzanego Trybunałowi Obrachunkowemu.

Kontrola parlamentarna w trakcie wykonywania budżetu jest znacznie wzmocniona w stosunku do przesuwania środków. Ograniczenie tej możliwości zmusza do częstszego odwoływania się do poprawek ustaw budżetowych – w przypadku znaczącej zmiany uchwalonego budżetu. Uprawnienia do przesłuchań i prowadzenia dochodzeń zostało rozszerzone i skodyfikowane, podobnie jak uprawnienia mające na celu pomoc dla Trybunału Obrachunkowego.

Rozporządzenie organiczne faworyzuje wybory strategiczne w dziedzinie finansów publicznych. Ustawa zasadnicza (*loi organique*) dotycząca ustawy o finansach (LOLF) gwarantuje spójność debaty, tak aby doroczna ustawa budżetowa była ukierunkowana zgodnie z logiką strategiczną. Jednocześnie z debatą nad roczną ustawą budżetową, rząd przedstawia parlamentowi, wieloletnią strategię dla wszystkich instytucji administracji publicznej, zgodną z programem stabilności składanym w Brukseli w ramach Unii Ekonomicznej i Monetarnej. Ewolucja opłat obowiązkowych jest przedmiotem ogólnej prezentacji i raportu zbiorczego przed debatą nad projektem ustawy budżetowej i projektem ustawy dotyczącej finansowania ubezpieczeń społecznych, tak aby parlament posiadał ogólną wycenę finansów polityki publicznej. Debata nad założeniami budżetu na rok następny (*debat d'orientation budgétaire* – DOB) jest zinstytucjonalizowana



i pozwala rządowi przedstawić wieloletnią ewolucję wydatków na każdą wielką funkcję – spójną ze strategią ogólną.

Dodatkowe uprawnienia parlamentu w sferze autoryzowania i kontroli są uzasadnione także poszerzeniem swobody zarządzania, którym odtąd dysponują decydenci polityczni i administracyjni.

### **Skuteczność i odpowiedzialność państwa za rezultaty (*accountability*), aby usprawnić zarządzanie publiczne**

Dając więcej swobody menedżerom publicznym, parlament oczekuje lepszej kontroli nad wydatkami – nowego zarządzania publicznego opierającego się na skuteczności i wydajności usług publicznych, mającego zapewnić optymalną alokację środków ze Skarbu Państwa. Chodzi o pomiar skuteczności administracji, a nie tylko o jej działalność – przejście od logiki „wydawania więcej” do logiki „wydawania mądrzej” dysponując tymi samymi środkami lub „wydawania mniej” z tą samą skutecznością.

Ustawa zasadnicza (*loi organique*) dotycząca ustawy o finansach (LOLF) określa dla kadry zarządzającej większą odpowiedzialność w zamian za otrzymanie nowych uprawnień.

### **Uprawnienia zaproponowane kadrze zarządzającej**

Kadra zarządzająca podlegająca wcześniej systemowi zatwierdzania budżetowego ze względu na rodzaj obciążeń i dokładną kontrolę przyznanych środków budżetowych – korzysta od tej pory z dużo większej swobody w zarządzaniu środkami, dzięki bardziej globalnym programom oraz możliwości łączenia przydzielonych środków. Programy stanowią jednocześnie ramy autoryzacji wydatków budżetowych i zarządzania. Kadry zarządzające dysponują szerokim marginesem uprawnień, aby móc szukać sposobów na osiągnięcie rezultatów, których się od nich wymaga w ramach globalizacji budżetów przez programy. Prezentacja według tytułów, które odnoszą się do charakteru wydatków ma od tej pory charakter orientacyjny: nie stanowi ograniczenia dla kadry zarządzającej – mogącej odtąd swobodnie rozporządzać przydzielonymi środkami, które można łączyć i przesuwać między wydatkami na funkcjonowanie, interwencje i inwestycje oraz w ramach wydatków na personel. Na podstawie zasady łączenia (lub przesuwania) „asymetrycznego” – środki przydzielone na personel mogą alimentować inne komponenty wydatków programu, ale nie przeciwnie. Poziom stan liczbowy stanowi przedmiot zbiorczego zatwierdzenia, kalkulowanego na podstawie mnożnika – „odpowiednika pełnego czasu pracy” na poziomie całego ministerstwa z dużą swobodą zarzą-

dzania, podczas gdy wcześniej zatwierdzenie było oparte na przynależności do korpusów i stopniach członków personelu.

### **Nowy wymiar odpowiedzialności**

Orientacja procesu budżetowego na oczekiwane rezultaty staje się lewarem modernizacji zarządzania publicznego, które łączy się z pojęciem programu zbudowanego na zobowiązaniu do osiągnięcia celu i konieczności rozliczenia się z rezultatów (accountability). Zobowiązanie pojawia się w rocznym projekcie wydajności, który jest połączony z zatwierdzeniem budżetowym dla programów. Projekt ten musi jednocześnie opisać jakie są działania, które tworzą programy, wskazać ich koszty, określić cele oraz oczekiwane rezultaty. Cele i wskaźniki rezultatów powinny pozwolić zmierzyć „wydajność” polityk publicznych z punktu widzenia skuteczności społeczno - ekonomicznej (obywatela), jakości wykonanych usług (użytkownika) i wydajności (podatnika). Bardzo ważną innowacją jest oczywiście połączenie logiki zobowiązania z logiką sprawozdania. Stanowi to cel rocznego raportu wydajności połączonego z ustawą zatwierdzającą wykonanie budżetu. Nie jest to po prostu sprawozdanie rachunkowe z wykonania budżetu, ale również sprawozdanie z wyników otrzymanych w odniesieniu do oczekiwanych. Kadra zarządzająca musi również zdać sprawozdanie ze zużycia środków zgodnie z zatwierdzeniem parlamentarnym - tzn. zarówno jeśli chodzi o autoryzacje zobowiązań, jak i wypłat na wszystkie wydatki. Co więcej wykonanie jest ustalane na podstawie przeznaczenia wydatkowanych środków poprzez monitorowanie działań, które opisują celowość polityk publicznych - czyli na podstawie charakteru wydatków.

Duch ustawy zasadniczej (*loi organique*) dotyczący ustawy o finansach (LOLF), doprowadził do powstania pojęcia „odpowiedzialnego za program” - menedżera odpowiedzialnego za pilotowanie wydajności, budżet i właściwą alokację środków. Tym samym szersze i bardziej odpowiedzialne ramy zarządzania przekładają się w budżetach ogólnych - tak na poziomie centralnym, jak i zdecentralizowanym na „budżety operacyjne programów” (BOP).

## **2. Zwiększenie uprawnień parlamentu**

### **Lepsza informacja finansowa dla parlamentu**

Odnowienie roli parlamentu jest podstawowym założeniem reformy z 1 sierpnia 2001 r. Restrukturyzacja budżetu państwa pozwala w ten

sposób rozwinąć debatę parlamentarną – dając początek dyskusji na temat polityk publicznych oraz wydajności działań sektora publicznego. W tym celu parlament dysponuje bardziej czytelnymi, kompletnymi i odpowiednimi informacjami pozwalającymi mu na podejmowanie odpowiednich decyzji strategicznych.

### **Skoncentrowanie debaty budżetowej wokół problemu polityk publicznych**

Ustawa zasadnicza dotycząca finansów publicznych wprowadza nową definicję roli parlamentu oraz jego udziału w debacie budżetowej i w decyzjach dotyczących polityk publicznych. Podczas gdy w ustawie z 1959 r. zatwierdzanie przez parlament było bardzo złożone i szczegółowe ze względu na charakter środków budżetowych i sposób ich przeznaczenia, obecnie głosowanie w parlamencie dotyczy elementów składających się na lepszą strukturę – dogodniejszych dla kierowania polityką publiczną i dla oceny jej wydajności.

**Parlament dyskutuje i uchwała budżet według wielkich polityk publicznych** poprzez 34 misje resortowe lub międzyresortowe, które z kolei dzielą się na 132 programy, które stanowią poziom specjalizacji zatwierdzania budżetowego i pomiaru wydajności – środki i wskaźniki wydajności znajdują się w rocznych projektach wydajności załączonych do ustawy budżetowej. W ten sposób debata budżetowa w parlamencie dotyczy przeznaczenia środków budżetowych, czyli ich zastosowania dla realizacji zadań polityki publicznej. Wcześniej wydatki w budżecie państwa były pogrupowane w działach (850) ze względu na ich charakter oraz były uchwalane w następujących grupach tematycznych: środki przeznaczone na poszczególne sektory działalności publicznej, interwencje publiczne, inwestycje dokonywane przez państwo, dotacje na inwestycje przyznawane przez państwo.

**Całość wydatków budżetowych jest przedmiotem obrad w parlamencie.** Przed wprowadzeniem ustawy zasadniczej o finansach, parlament odnawiał 94% wydatków budżetowych z roku poprzedniego poprzez jedno głosowanie, tzw. wydatki uchwalone. Takie odnawianie wykluczało dyskusję nad budżetem. Debata dotyczyła głównie nowych środków przedstawianych tematycznie przez ministerstwa, co stanowiło 6% budżetu. Zrywając z dotychczasowym sposobem uchwalania budżetu posłowie głosują w sprawie wydatków budżetowych na poziomie „pierwszego euro” w trakcie debaty budżetowej, której celem jest przyznanie środków na poszczególne polityki publiczne, w ramach globalnej strategii działania.

**Parlament uchwała wysokość wydatków na zatrudnienie w ministerstwach.** Wydatki na pracowników stanowią 45% budżetu państwa i stanowią najwyższe obciążenie – o własnej dynamice związanej z nieuniknionym długoterminowym charakterem tych wydatków. Parlament wprowadził podwójny limit zatrudnienia i ogół wynagrodzeń, które powinny pozwolić na lepsze określenie oraz kontrolę globalnej polityki personalnej państwa.

### **Wzbożona informacja parlamentu, żeby lepiej kontrolować wydatki**

Załączony do aneksu o wydatkach budżetowych – roczny projekt wydajności określa cele i strategie w ramach wszystkich programów. Wskaźniki wydajności pozwalają na ocenę realizacji celów. Informacje te są udostępniane parlamentowi przy okazji debaty budżetowej. Określając działalność i produktywność ministerstw – stanowią one bardzo istotne oraz konkretne dane pozwalające podkreślić działania publiczne w oczach obywateli. Zatem „dobre” ministerstwo nie powinno już być oceniane na podstawie zwiększenia jego budżetu, ale na podstawie ambitnych celów, które sobie stawia oraz osiągnięcia wyników przy pomocy środków budżetowych, które zostały mu przyznane.

**Wydatki podatkowe** są określone dla każdego programu wraz z wydatkami budżetowymi związanymi z polityką publiczną. Dzięki temu możliwa jest globalna ocena wydatków związanych z politykami publicznymi – o ile istnieje taka potrzeba, można ponownie rozpatrzyć wysiłki państwa na rzecz takiego czy innego środka interwencji.

Parlament dysponuje bardziej szczegółowymi informacjami o czynnikach wpływających na wydatki, dzięki **szczegółowemu uzasadnieniu wydatków budżetowych**. W istocie, określane są w szczególności jednostkowe koszty usług i prac administracyjnych, koszty dużych projektów, składniki oraz czynniki determinujące zmianę wydatków na pracowników w programach.

Znaczący uczestnicy programów są przedstawiani w parlamencie. Otrzymuje on szczegółowe informacje o wysokości dotacji, zatrudnieniu, wraz z przedstawieniem wkładu danego operatora w wykonanie programu.

Całkowity koszt zadań programowych jest przedstawiony w dokumentach budżetowych, aby umożliwić parlamentowi lepsze zapoznanie się z wydatkami na politykę publiczną.

## Wzrost roli parlamentu w debacie budżetowej

Prawo wnoszenia poprawek przez posłów zostaje znacznie rozszerzone w myśl postanowień art. 47 ustawy zasadniczej o finansach publicznych (LOLF). To jedno z najbardziej nowatorskich postanowień tej ustawy, charakterystyczne dla zwiększenia uprawnień parlamentu w sferze budżetowej.

Artykuł 40 Konstytucji stanowi, iż *propozycje oraz poprawki wnoszone przez członków parlamentu nie są rozpatrywane, w przypadku gdy ich przyjęcie skutkowałoby bądź zmniejszeniem środków publicznych, bądź powstaniem nowego lub powiększeniem istniejącego ciężaru publicznego*. Wyrażenie „ciężar publiczny” – w liczbie pojedynczej zabrania wnoszenia wniosków o zwiększenie wydatków kompensowanych przez obniżenie innych wydatków lub przez zwiększenie przychodu.

Artykuł 47 ustawy zasadniczej o finansach publicznych (LOLF) rozszerza znacznie możliwość wnoszenia poprawek w sferze budżetowej. Stwarza on sposobność wnoszenia poprawek parlamentarnych w sprawie wydatków – interpretując Konstytucję w następujący sposób: *w myśl artykułów 34 i 40 Konstytucji, ciężar, o ile dotyczy poprawek do wydatków budżetowych, jest rozumiany jako misja. Z tego względu, poprawki proponujące zwiększenie wydatków budżetowych jednego programu kompensowane przez odpowiednie zmniejszenie wydatków budżetowych innego programu tej samej misji są odtąd rozpatrywane*. W dalszym ciągu zabronione jest wszelkie zwiększanie wydatków budżetowych kosztem powiększenia lub zmniejszenia przychodu lub zmniejszenia innych wydatków budżetowych. Zabronione jest także dokonywanie wszelkich zmian w przydziałach kredytów na misje (budżet ogólny lub budżety dodatkowe lub konta specjalne). Utworzenie misji podlega inicjatywie rządu. Posłowie nie mogą więc utworzyć nowej misji. Mogą oni natomiast utworzyć lub znieść jeden z programów, składających się na misję. To rozszerzenie uprawnień potwierdza quasi-konstytucyjny charakter ustawy organicznej o finansach publicznych i nakazuje parlamentowi przestrzeganie wszystkich jej postanowień.

Rozszerzenie prawa do wnoszenia poprawek jest swoistą rewolucją w przestrzeganiu przez parlament ustawy o finansach, które jest przeciwieństwem – zatwierdzenia budżetowego, którego udziela władza ustawodawcza władzy wykonawczej.

## Wzmocnienie uprawnień parlamentu do kontrolowania

Obdarzając większym zaufaniem kadrę zarządzającą – LOLF wzmocnia także uprawnienia parlamentu do kontrolowania.

Przesunięcie środków w trakcie ich wykorzystywania – jest bardziej ograniczone przez LOLF niż przez rozporządzenie organiczne z 1959 r. Władza ustawodawcza uznała, że przesunięcia powinny zmieniać środki oddane do dyspozycji ministrów – jedynie „w nadzwyczajnych przypadkach”, ponieważ chodzi o naruszenie zasady specjalizacji budżetowej i osiągnięcie znaczenia zatwierdzenia budżetowego. Ta ewolucja ma na celu globalizację środków poprzez program, który musi zmniejszyć ich liczbę, ale równocześnie ma na celu wypełnienie woli parlamentu, aby wybrać jedną osobę odpowiedzialną za umieszczenie w budżecie i zarządzanie środkami oraz ograniczenie źródeł podziałów między budżetem uchwalonym, a budżetem zrealizowanym – w taki sposób, aby można było efektywnie kontrolować realizację budżetu.

Przesunięcie środków podlega nowemu obowiązkowi polegającemu na wcześniejszym poinformowaniu komisji finansowych Zgromadzenia Narodowego i Senatu – jeśli dotyczą one zarządzenia przepływów między programami (maksymalnie 2%) i zarządzenia usunięcia (maksymalna liczba usunięć: 1,5% środków). Przewidziane jest również ogłoszenie wstrzymujące komisje finansowe w przypadku środków zabudżetowanych, które pozwolą rządowi wydać nowe dotacje w wysokości maksymalnej 1%.

### **Zwiększone uprawnienia do przesłuchań i kontrolowania dla komisji finansowych**

Artykuł 57 LOLF określa rolę parlamentu w przypadku kontroli realizacji ustaw finansowych. *Komisje Zgromadzenia Narodowego i senatu zajmujące się finansami, śledzą i kontrolują realizację ustaw finansowych i dążą do oceny wszystkich kwestii związanych z finansami publicznymi. Misja ta jest powierzona przewodniczącemu i sprawozdawcy generalnemu.* Komisje mają rozległe uprawnienia we wszystkich aspektach finansów publicznych, które wychodzą poza zwykłe sprawdzenie ustaw finansowych. Aby dobrze poprowadzić misję, przewodniczący, sprawozdawcy generalni i specjaliści z komisji finansowych dysponują rozszerzonymi uprawnieniami „prowadzenia dochodzeń na miejscu i poprzez dokumenty”. Przewodniczący lub generalny sprawozdawca komisji finansowej może przesłuchać każdego – jeśli uzna to za stosowne.

Parlament ma możliwość domagania się od Trybunału Obrachunkowego prowadzenia dochodzeń.

### **Nowe znaczenie ustawy zatwierdzającej wykonanie budżetu**

W rozporządzeniu z 1959 r., debata i głosowanie nad ustawą zatwierdzającą wykonanie budżetu – stały się aktami formalnymi bez więk-

szego znaczenia. Miało to miejsce na początku roku i opierało się na kontroli, która odbywała się 2 lata wcześniej. Chodziło przede wszystkim o zatrzymanie upływających sprawozdań rocznych, a więc o stwierdzenie rozbieżności między przewidywaniami założeniami, a ich realizacją - tzn. o poznanie dokładnej kwoty deficytu. Jednakże wnioski wyciągnięte z analiz rachunków nie miały żadnego znaczenia dla podejmowania decyzji budżetowych. Analiza skupiała się głównie na aspektach kontroli regularności.

LOLF nadaje nowe znaczenie sprawdzaniu realizacji budżetu. W rzeczywistości, ustawa zatwierdzająca wykonanie budżetu staje się tzw. prawdziwym spotkaniem sprawdzania sprawozdań z zarządzania organami administracji. LOLF przewiduje sprawdzenie i głosowanie w pierwszym czytaniu przed sprawdzeniem projektu ustawy finansowej N+1. Innymi słowy, treść ustawy jest wzbogacona prezentacją rocznych raportów wydajności, które są sprawozdaniem z zarządzania środkami i zatrudnienia oraz z osiągnięcia wyników w dziedzinie wydajności - według tego samego formatu i zasięgu informacji, co roczne projekty wydajności. Sprawdzanie tych dokumentów, odpowiadające przebytej kontroli pozwala jasno określić margines postępu i nakreślić programowanie budżetowe na kolejny rok. LOLF przydziela nową rolę parlamentowi - oceniania polityk publicznych i przez to ułatwia mu zbieranie informacji i wymianę z rządem, co jest niezbędne do ukierunkowania i poprowadzenia działań publicznych. Dokładniejsze sprawdzenie ustawy zatwierdzającej wykonanie budżetu jest od tej pory wykonywane przez parlament. Komisje finansowe przystępują do sprawdzenia wyników w ciągu tygodnia, przesłuchując ministrów. Ale jest jeszcze brak w tym zakresie debaty publicznej.

Teresa Lubińska\*

## **Budżet zadaniowy – jako kolejny milowy krok w etapach rozwoju sektora finansów publicznych**

### **Wprowadzenie**

W artykule zdefiniowano pojęcie reforma finansów publicznych oraz VII etapów rozwoju sektora finansów publicznych. Wśród tych etapów umieszczono reformę budżetu zadaniowego (BZ). Omówiono istotę oraz kluczowe elementy budżetowania zadaniowego w podsektorze rządowym w Polsce. Wskazano na czynniki, które determinowały zainicjowanie oraz kontynuację reformy BZ.

### **1. Etapy rozwoju sektora finansów publicznych**

Sektor finansów publicznych podlegał w latach 1991-2001 znaczącym przeobrażeniom transformacyjnym. Przeobrażenia te to pakiet radykalnych reform, o charakterze głównie transformacyjnym. Stworzyły one demokratyczny system dostarczania dóbr i usług publicznych. Podobnym zmianom, w sensie rangi przeobrażeń, podlegał sektor przedsiębiorstw i gospodarstw domowych oraz sektor finansowy. Nowoczesne, prorozwojowe zmiany w obszarze zarządzania zadaniami publicznymi to kluczowe

---

\* Prof. Uniwersytetu Szczecińskiego; w latach 2005-2006 Minister Finansów.



wyzwanie, które stoi przed **reformą finansów publicznych określaną jako budżet zadaniowy**. Reforma ta nie ma charakteru przeobrażeń typowych dla transformacji społeczno-gospodarczej Polski. Jest reformą zmian rozwojowych, które podejmują państwa demokratyczne w celu poprawy sprawności ich systemów dostarczania dóbr i usług publicznych. W praktyce finansów publicznych i administracji publicznej w większości krajów wprowadzono mniej lub bardziej zaawansowane systemy budżetowania zadaniowego.

**Reforma finansów publicznych oznacza przedsięwzięcie, które w sposób znaczący winno zmieniać na korzyść istniejącą ekonomię sektora finansów publicznych.**<sup>2</sup>

Projekty określone terminem „reforma” L. Balcerowicz<sup>3</sup> porównuje trafnie do dobrej inwestycji w zmiany, które poprawiają relacje efektów do bieżącego nakładu. Uwaga ta w pełni odnosi się do reform finansów publicznych. C. Kosikowski zwraca uwagę na fakt, że *Nie stanowią reformy finansów publicznych, tak często tym mianem właśnie określanym przez polityków i media, liczne, lecz drobne korekty, odnoszące się zresztą z reguły do nie najważniejszych elementów finansów publicznych*<sup>4</sup>.

Na tym tle należy wyróżnić następujące etapy w rozwoju sektora finansów publicznych w Polsce, z których pierwsze pięć oraz reforma określana jako budżet zadaniowy w pełni zasługują na miano reformy finansów publicznych – tabela 1.

Każda z niżej wymienionych reform<sup>5</sup> obejmowała swoim zakresem w mniejszym lub większym stopniu instrumenty polityki fiskalnej, budżet i jednostki sektora finansów publicznych w sensie rozwiązań instytucjonalnych. Skutki tych reform oddziaływały bezpośrednio na wielkość i strukturę dochodów i wydatków budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, na plany finansowe Narodowego Funduszu Zdrowia, Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz szeregu innych jednostek sektora finansów publicznych.

Mimo szeregu trudności i fali krytyki niektórych reform wymienione wyżej reformy finansów publicznych należy, z perspektywy 2008 r.,

<sup>2</sup> T. Lubińska, *Nauka „finanse publiczne” a reformy finansów publicznych – wzajemne uwarunkowania*, w: *Współczesne Finanse. Stan i perspektywy*, UMK, Toruń 2008.

<sup>3</sup> Por. L. Balcerowicz, *Państwo w przebudowie*, Znak, Kraków 1999, s. 25 i 26.

<sup>4</sup> C. Kosikowski, *Naprawa finansów publicznych (Koncepcje metodologiczne i proponowane kierunki reform)*, w: *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Kogut, KKL, Lublin 2007, s. 12.

<sup>5</sup> Szczegółowy opis etapu porządkowania polskich finansów publicznych zawiera praca M. Postuły, *Transformacja i reformy finansów publicznych w Polsce w dwudziestolecie 1989–2008*, WSPiZ, Warszawa 2008.

określić jako kroki milowe w budowaniu instytucji, instrumentów i procesów sektora finansów publicznych.

Tab. 1

### Etapy rozwoju sektora finansów publicznych w Polsce

Etapy rozwoju sektora finansów publicznych w Polsce	
I	REFORMA PODATKOWA – PIT, CIT, VAT – 1992-1993.
II	REFORMA DECENTRALIZACJI ZADAŃ PUBLICZNYCH – gminy, powiaty, województwa samorządowe – 1992, 1999.
III	REFORMA EDUKACJI – standard: 6 +3+3 – 1999.
IV	REFORMA UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH – dwufilarowy system ubezpieczeń – 1999.
V	REFORMA OCHRONY ZDROWIA – oddzielenie finansowania usług zdrowotnych od budżetu państwa – 1999.
VI	INTEGRACJA Z UE – 2004-2006, 2007-2013: a) <b>Konsolidacja fiskalna</b> – wymogi Traktatu z Maastricht dotyczące deficytu i długu publicznego, b) <b>Fundusze UE</b> – radykalne zmiany w strukturze wydatków – fundusze europejskie 2004-2006 oraz 2007-2013.
VII	REFORMA – BUDŻET ZADANIOWY – 2006-2013.

## 2. Zarządzanie i odpowiedzialność dysponenta, jako kluczowe elementy budżetu zadaniowego

W przypadku reformy finansów publicznych określonej jako budżet zadaniowy – dorobek naukowy oraz najlepsze praktyki finansów publicznych odnoszą się w znaczącej części do problematyki zarządzania zadaniami publicznymi. Zarządzania zadaniami tak, aby były one ukierunkowane na wzrost jakości dóbr i usług publicznych, niezależnie od tego, czy te dobra i usługi są wynikiem prac nurtu liberalnego czy socjaldemokratycznego instytucji demokracji parlamentarnej.

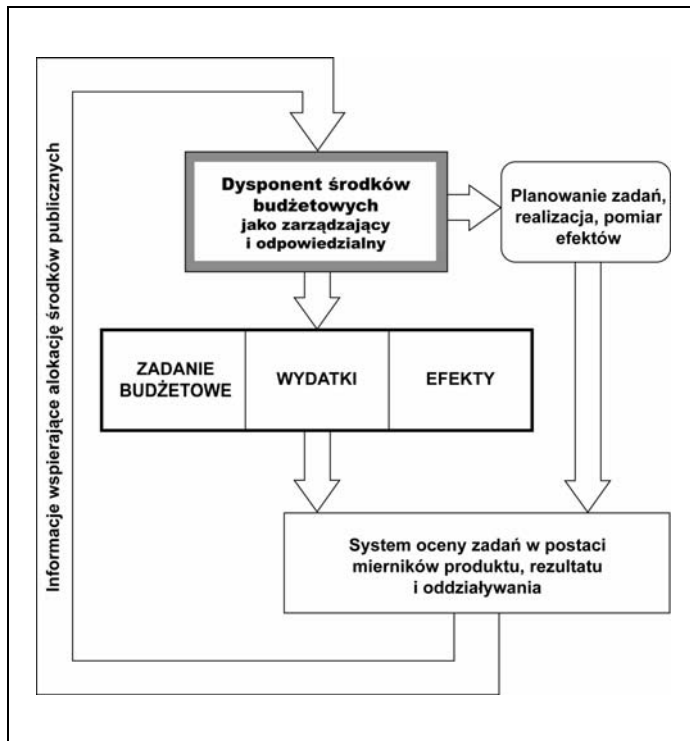
Działania proefektywnościowe skoncentrowane na sprawnym zarządzaniu wydatkami publicznymi mieszczą się w głównym nurcie prac i przedsięwzięć określanych jako *New Public Management* – NPM.<sup>6</sup> Odnosi

<sup>6</sup> Por. T. Groot, T. Budding, *New Public Management` s current issues and future prospects*.

szą się one głównie do osiągnięć w zakresie zarządzania finansami publicznymi oraz rachunkowości w jednostkach sektora publicznego. Są to przedsięwzięcia określane przez wielu autorów jako *performance budget* - „budżet wyników” czy *result - oriented budget* - „budżet zorientowany na efekty”. W polskim piśmiennictwie oraz w praktyce sektora finansów publicznych działania proefektywnościowe w odniesieniu do zarządzania wydatkami publicznymi określone są jako budżet zadaniowy.

Rys. 2

### Kluczowe elementy systemu budżetowania zadaniowego



W opracowaniu poświęconym metodyce<sup>7</sup> budżetu zadaniowego dla podsektora rządowego oraz w pracach rządowych reformy BZ przyjęto następującą definicję: *budżet zadaniowy to wprowadzenie zarządzania wy-*

5th NPM Seminar at Vrije University Amsterdam 14 September 2005.

<sup>7</sup> T. Lubińska, A. Lozano-Plantoff, A. Strąg, *Budżet zadaniowy - racjonalność - przejrzystość - skuteczność*, „Ekonomista” 2006, nr 6, s. 647 oraz T. Lubińska, T. Strąg, A. Lozano-Plantonoff, M. Będzieszak, *Metodologiczne i wdrożeniowe aspekty zastosowania budżetu zadaniowego*, „Ekonomista” 2007, nr 5 oraz T. Lubińska, *Nowe zarządzanie publiczne - skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, Difin, Warszawa 2009.

*datkami publicznymi poprzez cele odpowiednio skonkretyzowane i zhierarchizowane na rzecz osiągnięcia określonych efektów, mierzonych za pomocą ustalonego systemu mierników.*

Kluczowe kategorie (por. rys. 2), ważne dla nurtu NPM, które uwytkła powyższa definicja są następujące:

- ♦ formułowanie i hierarchizacja celów dla zadań – kategoria zarządczo-polityczna,
- ♦ orientacja zadań i wydatków publicznych na cele – kategoria zarządczo-budżetowa,
- ♦ pomiar celów za pomocą mierników efektów – kategoria skuteczności i efektywności,
- ♦ powiązanie zadań i wydatków publicznych z systemem mierników efektów – kategoria odpowiedzialności i alokacji.

Kategorie te skupiają się na sprawności zarządzania kwotami wydatków publicznych przeznaczonych na zadania publiczne.

*Pomiar efektów odnosi się generalnie do zadań, celów i kwot stanowiących zadaniowo wyodrębnione obszary jednorodnej działalności dysponenta. Sprzyjać to ma tworzeniu zarządczej pętli współzależności między wydawaniem pieniędzy i odpowiedzialnością za efekty przez administrację publiczną (dysponenta).*

Szczegółowe wytyczne dla prac nad tym etapem wdrażania reformy BZ dla podsektora rządowego zawarto w nocie budżetowej z 18.01.2007 r. oraz w „Uzasadnieniu” do Ustawy Budżetowej na 2008 r. Metodyka BZ oparta została na odpowiednich, najlepszych doświadczeniach światowych, doświadczeniach naszych jednostek samorządu terytorialnego oraz współpracy z wybitnymi ekspertami międzynarodowymi i krajowymi.<sup>8</sup>

Fakt podjęcia bardzo ważnej reformy, jaką jest BZ oraz jej systematycznego etapowego wdrażania zasługuje na uznanie oraz szerokie zainteresowanie nie tylko Ministra Finansów i administracji rządowej lecz również środowisk parlamentarnych, środowisk akademickich i gospodarczych oraz mediów.

### **3. Czynniki sprzyjające reformie budżetu zadaniowego**

W dalszej części artykułu przedstawiono czynniki, które sprzyjały reformie BZ w Polsce w latach 2006–2009.

---

<sup>8</sup> Tamże.

**Jako główne czynniki wyjściowe sprzyjające zainicjowaniu reformy budżetu zadaniowego w 2006 r. można wymienić:**

- ♦ Regułę konsolidacji fiskalnej Traktatu z Maastricht, ograniczająca skalę wydatków publicznych i tym samym wymuszająca wzrost ich efektywności.
- ♦ Deklarację reformy budżetu zadaniowego w programie konwergencji na lata 2006–2009 oraz w kolejnych programach.
- ♦ Przykłady państw, które wdrożyły reformy budżetu zadaniowego, w tym: Francja, Słowacja, Nowa Zelandia, Chile, Holandia.
- ♦ Apolityczny charakter reformy budżetu zadaniowego w sensie odzwierciedlenia liberalnych lub socjaldemokratycznych idei.
- ♦ Aprobata reformy budżetu zadaniowego w programach wyborczych obu największych partii politycznych. Partie mniejsze też popierały reformę budżetu zadaniowego.
- ♦ Silne wsparcie ze strony środowisk ekonomistów, prawników i ekspertów.
- ♦ Sprzyjającą atmosferę w NIK oraz w GUS.
- ♦ Rozwój umiejętności nowoczesnego zarządzania w sektorze publicznym w samorządach. Reforma samorządowa pociągnęła za sobą szereg prac nad strategiami rozwoju regionów i gmin oraz budżetami zadaniowymi dla samorządów.

**Jako główne czynniki sprzyjające wdrożeniu pierwszych etapów reformy budżetu zadaniowego oraz stabilizacji prac nad budżetem zadaniowym w latach 2007–2009 można wymienić:**

- ♦ Nowelizację ustawy o finansach publicznych w odniesieniu do budżetu zadaniowego.
- ♦ Zadbanie o wysoki poziom merytoryczny prac metodyczno-eksperskich oraz w zakresie zarządzania projektem budżetu zadaniowego dla podsektora rządowego.
- ♦ Dobłą współpracę Ministerstwa Finansów z Departamentem Budżetu Zadaniowego w KPRM oraz przyjęcie odpowiedzialności za reformę przez Ministerstwo Finansów od lutego 2008 r. (Departament Reformy Finansów Publicznych MF).
- ♦ Środki UE na stabilne finansowanie wieloletniego projektu, w tym na intensywne szkolenia z zakresu BZ.

- ♦ Współpracę ze znaczącą grupą ekspertów z różnych środowisk, w tym z ekspertami z zagranicy.
- ♦ Sprzyjającą atmosferę i dobrą współpracę z NIK oraz GUS.
- ♦ Współpracę z Bankiem Światowym i MFW, w tym uzyskanie pozytywnej opinii eksperta Banku Światowego o efektach I-ego etapu wdrażania budżetu zadaniowego.<sup>9</sup>
- ♦ Sprzyjającą atmosferę w mediach dla procesów wzrostu efektywności wykorzystania środków publicznych.

## Podsumowanie

Sednem zaawansowanej wersji BZ będzie tworzenie i egzekwowanie współzależności między alokacją środków na zadania a oceną efektów, zgodnie z zasadą sprawnego zarządzania. Budowanie takich współzależności to proces długotrwały i złożony. Pierwsze prace nad opracowaniem bazy mierników dla zadań budżetu państwa podjęto w latach 2005–2007.<sup>10</sup> Odpowiednio do zadań i podzadań dysponentów środków budżetowych zestawiono 957 mierników produktu, rezultatu i oddziaływania.<sup>11</sup> Prace te są kontynuowane. Uzasadnienie do ustawy budżetowej na 2009 r.<sup>12</sup> prezentuje odpowiednią bazę mierników. Jedną z kluczowych decyzji dla jakości BZ jest decyzja Ministerstwa Finansów w kwestii ostatecznej wersji klasyfikacji zadaniowej oraz wyboru systemu informatyczno-księgowego.

---

<sup>9</sup> Por. T. Lubińska, red.: *New...*, dz. cyt., s. 712–725.

<sup>10</sup> Podstawy metodyczne opracowania mierników efektów odpowiednio do zadań i podzadań dla poszczególnych dysponentów opracowano na bazie najlepszych praktyk światowych, wizyt w ministerstwach finansów, współpracy z BŚ oraz z międzynarodowymi i krajowymi ekspertami, por. *Ekonomia*, dz. cyt.

<sup>11</sup> Por. „Uzasadnienie” do Ustawy budżetowej na 2008 r.

<sup>12</sup> Por. *Budżet zadaniowy w administracji publicznej*, red. M. Postuła, P. Perczyński, MF, EIPA, Warszawa 2008.

**KONSEKWENCJE REFORMY BUDŻETOWEJ  
DLA METOD ZARZĄDZANIA  
W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ**





Francois Mordacq\*

## Doświadczenia reformy budżetowej we Francji\*

Jakie są skutki reformy budżetowej dla codziennej praktyki zarządzania publicznego?

Odpowiedź w tym zakresie wymaga przedstawienia kilku kwestii, które są adresowane szczególnie do tych, którzy rozpoczynali reformę w 2001 r. we Francji, wdrożyli ją ostatecznie w 2006 r. i mają już za sobą 2 lata doświadczenia w zakresie jej stosowania.

Jedną z kwestii dotyczy odpowiedzialności. Istnieje angielski termin „accountability”, który nie tłumaczy się jedynie jako „odpowiedzialność”, ale znaczy także „zaangażować się i rozliczać”. W procesie wdrażania reformy budżetowej, jako nowej metody zarządzania publicznego, jej rezultaty stanowią aspekty „accountability”. Jakimi są wobec tego sankcje za nie osiągnięcie rezultatów zgodnie z przepisami ustawy budżetowej? Określenie ich nie jest takie proste. Chodzi tu przede wszystkim o odpowiedzialność, którą można nazwać menedżerską.

Minister to przede wszystkim osoba odpowiedzialna za resort. Jego działalność związana jest z polityką publiczną - jest on więc odpowiedzialny przed premierem lub prezydentem i przed parlamentem. Jest to odpowiedzialność polityczna. W resorcie istnieje jeszcze odpowiedzialność

---

\* Dyrektor Kontroli Budżetu i Księgowości w Ministerstwie Finansów we Francji; były Dyrektor Generalny Modernizacji Państwa.

\* Tekst stanowi wypowiedź Francoisa Mordacq'a, która została spisana i przetłumaczona na język polski.

dyrektora, którego obecnie we Francji nazywa się dyrektorem programu. Za swoje działania odpowiada on z kolei przed danym ministrem (w zależności od resortu). W tym obszarze występuje cały łańcuch odpowiedzialności, a to oznacza, że na każdym poziomie organizacji należy ustalać zadania i dysponować sankcjami pozytywnymi oraz negatywnymi w zależności od uzyskiwanych rezultatów.

Ten łańcuch odpowiedzialności zaczyna się od dyrektora programu i przekłada się na poziom – dyrektora odpowiedzialnego za budżet operacyjny, tzn. dyrektora regionalnego albo dyrektora departamentu (powiatu) w terenie.

Jaki jest to rodzaj odpowiedzialności? Przede wszystkim, chodzi tu o regularne zdawanie relacji z wykonanych zadań, co nazywa się obecnie dialogiem zarządzania. Te regularne zdawanie relacji oznacza posiadanie kontrolnych tablic sterowania (*tableaux de bord*), które są instrumentem zarządzania. Powstaje również kwestia jakości tych instrumentów, ponieważ nie zawsze są one efektywne. Jest więc system informacji finansowych, budżetowych i księgowych. Pod tym względem francuska administracja jest trochę opóźniona.

We Francji tworzy się system scentralizowany, ale również system zarządzania wynikami. Formułowanie bowiem wskaźników efektywności nie opiera się na jednym scentralizowanym systemie – są to wyciągi danych, informacje pochodzące z systemu finansowego, ale także sondaż opinii, ankiety, itp. Inny element tego systemu stanowią sankcje pozytywne i negatywne – czyli co dzieje się, jeśli oczekiwane rezultaty są osiągnięte lub nie są zrealizowane? Twórcy reformy budżetowej – Ministerstwo Finansów określa odpowiedzialność za otrzymywane bądź nie rezultaty w tym obszarze jako menedżerską, która powinna pozostać wewnętrzną kwestią systemu administracji. Sankcje pozytywne to wynagrodzenie za zasługi, promocja, mianowanie na wyższe stanowisko. Z kolei sankcje negatywne to brak wynagrodzenia za zasługi, zmiana stanowiska na gorsze, brak promocji. Aby uzyskać w tym względzie obiektywną opinię – należy przygotować notę zadaniową, która musi być przedyskutowana z szefem i jego zastępcą – pomiędzy ministrem i dyrektorem odpowiedzialnym za program oraz pomiędzy tym ostatnim, a dyrektorami odpowiedzialnymi za operacje. Po jej wykonaniu należy dokonać ewaluacji noty zadaniowej i kryteriów które, powinny być wiarygodne. Taki system ustanawia się na wszystkich poziomach.

Kiedy byłem dyrektorem programu, miałem dwóch ministrów – ministra finansów i ministra budżetu, którzy ze mną dyskutowali, ustanowili notę zadaniową i oceniali jej wyniki. I te same działania należało na-

stępnie transponować na wszystkie pozostałe elementy systemu odpowiedzialności.

Jest jeszcze jeden element, który należy zasygnalizować w ramach odpowiedzialności menedżerskiej. We Francji występuje bowiem ryzyko polegające na tym, że administracja ocenia ją inaczej niż Izba Obrachunkowa, która stanowi sąd dyscypliny budżetowej i orzeka w sprawach wykroczeń finansowych. W jej kompetencjach nie mieszczą się sprawy karne (np. przestępstwa polegające na tym, że dany podmiot bierze bez upoważnienia pieniądze z państwowej kasy), lecz o nieprawidłowości finansowe (np. realizacja działań nieprzewidzianych w budżecie, nie respektowanie kontroli finansowej – co zdarza się jednak bardzo rzadko). Sankcje w takich wypadkach mają charakter finansowy i mogą wynieść aż do 24 pensji urzędnika. Niektórzy sędziowie Izby Obrachunkowej chcieliby sprawować jurysdykcję również finansową – sądzić za błędy zarządzania i karać upomnieniami, naganami i niewielkimi mandatami, itp. Taka sytuacja wywołuje spory między administracją i Izbą Obrachunkową. Administracja twierdzi, że jeżeli chodzi o zarządzanie to odpowiedzialność nie powinna mieć charakteru jurysdykcyjnego, ale powinna być to odpowiedzialność menedżerska – dyrektora koordynującego programem i ministra. Jeśli we Francji wprowadzi się jurysdykcję finansową to urzędnicy zamkną się w sobie i nie będą mieli odwagi brać za swoje działania odpowiedzialności.

Co nastąpi, kiedy uzgodnione rezultaty nie zostaną osiągnięte z punktu widzenia ustawy budżetowej? Żadnemu państwu, jak do tej pory nie udało się ustalić automatycznych relacji pomiędzy rezultatami danej polityki i wysokością kredytów budżetowych, które należy przewidzieć na ten cel w następnym roku. Taki automatyzm po prostu nie jest możliwy. Trzeba więc zbadać, dlaczego rezultaty nie zostały osiągnięte. We Francji określa się to mianem dialogu zarządzania. Jakie są powody nie osiągnięcia rezultatów? Zazwyczaj są to zdarzenia wyjątkowe, zewnętrzne, które zakłócają procesy zarządzania, za które osoba nimi kierująca nie odpowiada, albo wyznaczone cele są zbyt ambitne lub centralna administracja albo minister zmieniają priorytety w ciągu roku. Błędy w zarządzaniu mogą również spowodować brak rezultatów. Czasami jednak trudno ustalić przyczynę. Sens dialogu zarządzania leży bowiem w identyfikacji problemów, które trzeba skorygować w następnym roku. Należy podkreślić, że w tym obszarze nie występują relacje automatyczne – tzn. administracja nie może zakładać, że jeżeli obecnie osiągnęła rezultaty na określonym poziomie w przypadku wykorzystania kredytu – to w następnym roku otrzyma podobny wynik. Nie może również powoływać się na fakt, że poprawiła wyniki w tym roku – to z pewnością uczyni to samo w przyszłym. Nie

zachodzą tu automatyczne związki – jest to jedynie kwestia wskaźników, która pozwala debatować nad konstrukcją budżetu.

Zarządzanie publiczne może stać się istotnym zagadnieniem – tylko wtedy, jeśli po pierwsze politycy się nim zainteresują. Należy pamiętać, że minister jest zarówno politykiem, ale także szefem swojej administracji. Nie zawsze w praktyce te dwie funkcje są realizowane. Po drugie parlamentarzyści muszą również zainteresować się rezultatami i wynikami tego zarządzania.

Obecnie we Francji wysocy urzędnicy są dumni z faktu bycia przesłuchiwanym przez Komisję Finansów Parlamentu w celu prezentacji rezultatów. Jest to bowiem wynik bardzo długiej i skomplikowanej pracy wykonanej przez nich, żeby skonstruować raport osiągniętych efektów i przygotować jego prezentację. Jeśli ta praca nie zostanie doceniona i parlamentarzyści jej nie wykorzystają – będzie to dla nich wielkie rozczarowanie.

Mirosława Boryczka\*

## Doświadczenia reformy budżetowej w Polsce

Budżet zadaniowy jest narzędziem wspomagającym inny niż tradycyjny sposób zarządzania państwem. Dzięki niemu można odejść od rozliczania urzędników i polityków jedynie za przestrzeganie procedur - za zgodność ich działań lub zaniechań z prawem. Można zacząć pytać, co osiągnięto dzięki tym działaniom. Budżet zadaniowy jest niezbędnym narzędziem do zarządzania państwem przez cele. Narzędziem, które pozwala efektywniej gospodarować dostępnymi zasobami i monitorować rezultaty podejmowanych działań. Jest narzędziem niezbędnym - ale tylko narzędziem. Nie może stać się celem samym w sobie. Bez zmiany sposobu zarządzania jego sporządzanie staje się jedną z kolejnych uciążliwości biurokratycznych.

W Polsce, choć pracujemy nad udoskonaleniem procesu prezentacji budżetu w innej, zadaniowej, formie, nie zmieniliśmy jeszcze sposobu myślenia o zarządzaniu państwem. Coraz bardziej zaawansowane prace nad budżetowaniem zadaniowym pokazują, że administracja jest gotowa do zmiany sposobu realizacji zadań, choć na razie są to zmiany powierzchowne. Dlatego najważniejsze pytanie, jakie administracja musi sobie postawić przy zmianie metod budżetowania to: do czego ta zmiana ma prowadzić?

Dzięki niej Rząd może prowadzić merytoryczną debatę nad realizowaną przez siebie polityką społeczną i gospodarczą. Parlament - rozma-

---

\* Członek zarządu do spraw ekonomiczno-finansowych w ZUS; była Dyrektorka Generalna w Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz Ministerstwie Gospodarki.

wiać z wyborcami na temat celów postawionych przed rządem, związanych z tym zadań i tym, jak mający poparcie Parlamentu rząd je realizuje. Rząd zaś zyskuje możliwość transparentnego, jasnego stawiania zadań do wykonania podległej mu administracji.

Jeszcze raz - jeżeli administracja zamierza się przeorientować z administracji, która przestrzega procedur i sprawdza, czy nie naruszyła zasad - na administrację, która realizuje zdania i chce osiągnąć wybrane cele to zawsze powstaje konieczność zmiany sposobu budżetowania na to, co nazywa się budżetem zadaniowym. Jednak prezentowanie budżetu w formie zadaniowej nie oznacza od razu, że proces ten się dokonał lub dokonuje.

Patrząc na polskie doświadczenia - trzeba stwierdzić, że jako państwo jesteśmy jeszcze na początku drogi. Zmiana będzie trudna do przeprowadzenia, jeśli za reformą budżetowania nie pójda zmiany systemowe. I jeżeli administracja w swoim procesie zmian nie uzyska wsparcia ze strony tych, którzy powinni być zainteresowani wynikami jej pracy - polityków, parlamentarzystów, niezależnych instytutów badawczych, mediów, organizacji pozarządowych. Wszystkich tych, którzy są gotowi rozmawiać o tym jak osiągać cele służące dobru publicznemu. Takiej dyskusji powodującej presję na zmianę sposobu zarządzania, wymuszającej rozliczenie się z efektów wykonywanych zadań i wykorzystanych środków, jest ciągle zbyt mało. Ciągle bardziej skupiamy się na obsesyjnym przestrzeganiu procedur niż na skutecznej realizacji zadań publicznych.

Niezbędne zmiany systemowe muszą dotknąć także naszego rozumienia legislacji i zasad gospodarki finansowej. Bo budżet tradycyjny - to nie tylko sposób jego prezentacji na działy, rozdziały i paragrafy. To wymuszenie planowania działań w perspektywie roku a nie wielu lat. To usztywnienie wydatków poprzez ich wpisywanie do odrębnych ustaw - często wraz z mechanizmami wymuszającymi ich wzrost bez względu na sytuację gospodarczą i społeczną kraju. To, wreszcie, funduszowanie budżetu - po to by zabezpieczać stałość finansowania różnego typu zadań, nie zawsze priorytetowych dla państwa - znów bez względu na aktualną sytuację i potrzeby. Bez usunięcia gorsetu obciążeń z tym związanych - prawdziwe budżetowanie zadaniowe nie będzie możliwe.

Czy polska administracja jest gotowa do tak daleko idących zmian? Uważam, że tak. Czy gotowi są politycy, media, wyborcy - wszyscy ci, od których administracja odbiera zadania do wykonania i którym świadczy usługi? Wierzę, że będą w krótkim czasie gotowi do tego by wspomóc i wymusić proces zmian. A przez ten czas administracja ma czas, by doskonalic narzędzie, którym będzie posługiwać się przy ich realizacji - budżet zadaniowy.

**DOŚWIADCZENIA DECENTRALIZACJI  
WE FRANCJI I W POLSCE**





Jean-Benoît Albertini\*

## Decentralizacja we Francji: stopniowa odbudowa władz lokalnych\*

Od początku 2003 r. Francja rozpoczęła zakrojoną na szeroką skalę reformę decentralizacyjną. Oprócz zwykłych zmian organizacyjnych w zakresie ponownego ustalenia kompetencji pomiędzy państwem jako władzą centralną i władzami lokalnymi, chodzi ponadto o uczynienie z decentralizacji silnego instrumentu działania w celu rozpoczęcia w sposób nieodwracalny reformy państwa - uznawanej tym bardziej za konieczną, że poprzednie próby idące w tym kierunku nie dały spodziewanych rezultatów.

Decentralizacja, która pozostawała do tej pory sposobem organizacji administracyjnej, jest aktualnie pojmowana jako proces polityczny mający na celu przebudowę modelu organizacji władz i poprawę skuteczności funkcjonowania państwa. Zamiar ten doprowadził Rząd do podjęcia w 2002 r. zmiany Konstytucji w celu stworzenia podwalin dla zasad reformy i wynikających z nich konsekwencji.

Do początku lat 90. Francja była krajem zasadniczo zorganizowanym wokół państwa scentralizowanego, a władze lokalne znajdowały się pod jego bezpośrednią kontrolą. Po raz pierwszy rzeczywista wola decen-

---

\* Dyrektor departamentu w ministerstwie, Zastępca Delegata Międzyresortowego do Spraw Gospodarki Przestrzennej i Konkurencyjności Samorządów Lokalnych, absolwent Państwowej Szkoły Administracji, doktor prawa.

\* Referat stanowi tłumaczenie z języka francuskiego na polski.

tralizacji, poprzez przeniesienie kompetencji do organów niezależnych od państwa pojawia się w wystąpieniu Generała de Gaulle'a w Lyonie 24 marca 1968 r. („wielowiekowe wysiłki centralizacyjne nie są już konieczne”), ale negatywny wynik referendum z 1969 r. dotyczący regionalizacji oznaczał wstrzymanie tych działań i dopiero ustawy z 2 marca 1982 r. oraz z 7 stycznia i 22 lipca 1983 r. ustanowiły wspólnoty lokalne (gminy, departamenty i regiony) pełnoprawnymi instytucjonalnymi aktorami.

Cały proces legislacyjny zapoczątkowany w tym okresie głęboko zmienił rozdział kompetencji pomiędzy państwem i wspólnotami lokalnymi, mimo iż nie zakwestionował on organizacji poziomów administracyjnych. Reforma rozpoczęta w 2002 r. miała na celu wykorzystanie tych przepisów w celu pogłębienia niezależności lokalnej i usytuowania tych zmian w szerokim ruchu reformy państwa.

## **1. Francja: państwo unitarne, w którym współistnieje wielu aktorów lokalnych**

We Francji, w przeciwieństwie do wielu innych krajów europejskich, struktura państwowa była dziełem państwa na wiele lat przed Rewolucją Francuską. Ta cecha historyczna i polityczna jest wyraźnie widoczna w strukturze instytucji, w szczególności w ramach relacji pomiędzy strukturami centralnymi państwa i instytucjami lokalnymi.

Podstawa polityczna i prawna decentralizacji wynika z faktu, że państwo unitarne, które dysponuje „prawem do swoich kompetencji”, może swobodnie organizować poprzez to prawo przeniesienie lub przekazanie części swoich uprawnień wspólnotom lokalnym.

Od XIX-tego wieku, różne teksty ukonstytuowały strukturę administracyjną Francji. Pozostały one w większości niezmienione aż do czasu reformy decentralizacyjnej w latach 1982-1983. Wprowadzono wówczas nową regulację ustroju lokalnego, w której państwo zachowało duże znaczenie.

### **1.1. Instytucje lokalne**

#### **Trzy poziomy wspólnot**

W Konstytucji z 4 października 1958 r. uznane są trzy szczeble wspólnotowe: gminy, departamenty, regiony. Szybko rozwijają się organizacje międzygminne, nie będące kategorią wspólnoty lokalnej.

## • *Region*

Powstanie regionu, w jego aktualnej postaci, jest przede wszystkim związane z troską o zagospodarowanie przestrzenne, która uzasadnia tworzenie „regionów programowych” w 1955 r. Dekret z 6 czerwca 1960 r. ustanawia następnie 21 okręgów działalności regionalnej, na czele których postawieni zostają prefekci regionalni w 1964 r. Projekt referendum z 1969 r. przewidujący utworzenie rzeczywistych regionów wywodził się bezpośrednio z tych pierwotnych inicjatyw. Zmiany w toku zostały wstrzymane wskutek negatywnego wyniku referendum, ale powrót do nich nastąpi 3 lata później wraz z ustawą z 5 lipca 1972 r. – ustanawiającą regionalną instytucję publiczną, posiadającą osobowość prawną, ale której kompetencje są ściśle wyznaczone i kontrolowane przez państwo.

Decentralizacja z 1982 r. oznacza utworzenie 22 regionów metropolitalnych i 4 regionów zamorskich – ustalając zasadę ich uznania jako wspólnot lokalnych. Ich kompetencje, początkowo skoncentrowane na zagospodarowaniu przestrzennym i rozwoju gospodarczym, zostają rozszerzone na szkolenie zawodowe, budownictwo i prowadzenie liceów, a następnie w późniejszym czasie na organizację regionalnych przewozów pasażerskich i znaczący udział w pomocy przedsiębiorstwom. Wykraczając poza literę prawa, regiony działają w coraz większej liczbie dziedzin w związku z rozwojem procedur umownych wprowadzanych w życie wraz z państwem w postaci umów planów państwo-regiony zawieranych na okresy od 5 do 7 lat od 1984 r.

Od 1986 r. wybierani są na 6 lat w wyborach powszechnych radni regionalni z listy dwustopniowej, a od 2003 r., ze zwycięskiej listy większościowej, w celu wsparcia mniejszości do tej pory słabych. Wybierają oni przewodniczącego, który pełni funkcję wykonawczą i reprezentuje instytucję. Ostatnie wybory do rad regionalnych odbyły się w marcu 2004 r.

## • *Departament*

Francja liczy 100 departamentów, w tym 4 zamorskie. Przez bardzo długi okres czasu departament miał większe znaczenie jako okręg administracji państwowej, niż jako zdecentralizowana wspólnota. Umieszczając prefekta na czele departamentu, ustawa z 28 *pluviôse* (piątego miesiąca francuskiego kalendarza republikańskiego) roku VIII nawiązywała do tradycji intendentów *Ancien régime*'u – przedstawicieli władzy królewskiej.

Instytucja departamentu będzie ulegała powolnej zmianie, aby stać się stopniowo zdecentralizowaną wspólnotą. Rada generalna jest wybierana od 1833 r., a ustawa z 10 sierpnia 1871 r. ustala praktycznie ostateczną strukturę tej instytucji. Ustawa z 2 marca 1982 r. przenosi z prefekta na przewodniczącego rady generalnej funkcję organu wykonawczego departamentu.

Wspólnota departamentu ma zróżnicowane kompetencje, skoncentrowane na infrastrukturze bliskiej (budowa i utrzymanie gimnazjów, drogi departamentu i liczne porty), sprawach socjalnych (pomoc społeczna, ochrona rodziny i dziecka, itp.), wspieraniu gmin, turystyce czy kulturze.

Radni generalni są wybierani na 6 lat, a kadencja połowy z nich jest przedłużana co 3 lata w wyborach większościowych w okręgach jednomandatowych w 2 turach w ramach kantonów – okręgów wyborczych składających się z kilku gmin (lub kilku dzielnic w wielkich miastach). Wybierają oni przewodniczącego, który posiada ogólnie takie same prerogatywy, jak przewodniczący rady generalnej. Ostatnie wybory do kantonu odbyły się w marcu 2004 r.

#### • *Gmina*

Gmina ma we Francji silny wymiar identyfikacyjny, co można wyjaśnić za pomocą 3 cech charakterystycznych:

- ♦ większość gmin ma swoje początki w średniowieczu, niekiedy nawet w czasach rzymskich lub przedrzymskich,
- ♦ liczebność: 44 000 gmin w 1789 r., 37 692 w 1962 r. i 36 679 w 2002 r., czyli około 500 000 radnych,
- ♦ mała wielkość: 90% gmin ma mniej niż 2000 mieszkańców, 69% mniej niż 700, 2% liczy ponad 10.000 i tylko 5 gmin ma ich ponad 300 000.

Już ustawa o gminach z 5 kwietnia 1884 r. stanowiła, że „rada gminna decyduje na swoich posiedzeniach o sprawach gminy”. Ta ogólna klauzula kompetencji została uściślona ustawą z 7 stycznia 1983 r., która wymienia listę dziedzin specyficznych kompetencji gminnych: urbanistyka, lokalne sprawy socjalne, szkolnictwo podstawowe.

Rada gminna jest wybierana na 6 lat w wyborach większościowych w okręgach wielomandatowych w 2 turach w małych gminach (poniżej 3500 mieszkańców). W miastach o liczbie ponad 3500 mieszkańców wybory odbywają się, jako większościowe w 2 turach z pierwszeństwem

w drugiej turze listy, która zyskała najwięcej głosów. Mer jest wybierany przez radę gminną (ostatnie wybory odbyły się w 2001 r.).

Niektóre miasta (Paryż, Lyon, Marsylia), które mają radę pochodzącą z wyboru i mera, posiadają szczególną organizację opartą w szczególności w dzielnicach, na czele których stoją merowie o ograniczonych kompetencjach.

### Czy sytuacja Francji jest nietypowa w Europie?

Struktura terytorialna we Francji jest często przedstawiana, jako nietypowa w porównaniu ze strukturą innych wielkich krajów europejskich. Analiza porównawcza wykazuje, że główna różnica dotyczy liczby gmin: we Francji znajduje się połowa gmin europejskich, nawet jeśli stały rozwój w ostatnim czasie organizacji międzygminnych (patrz tab. 2) prowadzi do zróżnicowania tego stanu. Sytuacja jest natomiast względnie jednolita odnośnie szczebli pośrednich.

Inne czynniki przedstawiają znaczne różnice dotyczące w szczególności relacji pomiędzy wspólnotami (we Francji utrzymana jest zasada braku jakiegokolwiek nadzoru jednej wspólnoty nad drugą) oraz rozdziału środków i kompetencji – tak więc regiony francuskie dysponują przeciętnie mniejszymi uprawnieniami i środkami, niż w innych krajach europejskich, w tym takich, jak Włochy, które nie są zorganizowane na bazie federacji.

Tabela 1

#### Struktura wspólnot lokalnych w Europie

Francja	Niemcy	Zjednoczone Królestwo	Włochy	Hiszpania
60,2 miliona mieszkańców	82 miliony mieszkańców	9,2 miliona mieszkańców	57 milionów mieszkańców	39,4 miliona mieszkańców
549 000 km <sup>2</sup>	356 900 km <sup>2</sup>	244 000 km <sup>2</sup>	301 200 km <sup>2</sup>	504 800 km <sup>2</sup>
26 regionów	16 krajów związkowych	56 hrabstw	20 regionów	17 wspólnot autonomicznych
100 departamentów	426 okręgów	481 dystryktów	95 prowincji	50 prowincji
36 679 gmin	16 068 gmin		8 074 gminy	8 082 gminy

Źródło DGCL

## Rozwój organizacji międzygminnych

Stały rozwój organizacji międzygminnych o własnym systemie podatkowym występuje od czasu wprowadzenia w życie ustawy z 12 lipca 1999 r. dotyczącej wzmocnienia i uproszczenia współpracy międzygminnej.

Liczba związków gmin dochodziła do prawie 30 000 na początku 2003 r. Instytucje publicznej współpracy międzygminnej (EPCI) o własnym systemie podatkowym reprezentują prawie 49 milionów mieszkańców, co daje wskaźnik prawie 80% ludności.

Odnosnie środków, jednolity podatek przemysłowy (TPU) dotyczy aktualnie ponad 35 milionów mieszkańców, czyli ponad 58% ludności Francji i 72% ludności objętej EPCI o własnym systemie podatkowym.

Tabela 2

### Rozwój zintegrowanych organizacji międzygminnych

	1993	1998	2002	2005
zrzeszenie o własnym systemie podatkowym	466	1577	2 361	2 525
liczba zrzeszonych gmin (w tym departamenty zamorskie)	5071	17 760	29 950	32 311
ludność zrzeszona w milionach mieszkańców	16,1	31,8	49	52,2
liczba zrzeszeń z TPU	18	92	745	1 101
liczba zrzeszonych gmin	179	869	9 142	14 387
ludność zrzeszona w milionach mieszkańców	2,1	3,8	29,7	39,4

Źródło DGCL 2005

## Rola przedstawiciela państwa i dekoncentracja

Funkcja prefekta jest ustanowiona w Konstytucji, która przewiduje obecność we wspólnotach terytorialnych „przedstawiciela państwa” odpowiedzialnego „za interesy narodowe, kontrolę administracyjną i przestrzeganie prawa”. Jako strażnik prawa i porządku, gwarant spójności społecznej – prefekt pełni również rolę z tytułu jego ogólnej misji rozjemczej, która odpowiada funkcji wpływu i nieformalnego regulowania relacji pomiędzy władzami lokalnymi.

Po utracie przez prefekta w 1982 r. funkcji wykonawczych rady generalnej, jego misja została równolegle skoncentrowana i wzmocniona w dziedzinie kierowania zdecentralizowanymi służbami państwowymi. Jest on bowiem „delegatem rządu i bezpośrednim przedstawicielem premiera i każdego z ministrów”. Z tego tytułu, ma on bezpośrednią władzę nad szefami służb, delegatami lub przedstawicielami administracji cywilnej państwa w departamencie (art. 17 dekretu z 29 kwietnia 2004 r.) i w sposób wyraźny w regionie. Pewne służby (instytucje sądowe, władze wojskowe, administracja podatkowa lub księgową, inspekcja pracy, INSEE, itp.) nie podlegają jego władzy. Jest on jedynym drugorzędnym dysponentem uprawnionym do zaciągania kredytów państwowych i przewodniczy z mocy prawa wszystkim komisjom administracyjnym. Jest on jedyną osobą upoważnioną do podejmowania rozmów w imieniu państwa ze wspólnotami lokalnymi (np. negocjowanie umów).

Prefekt regionu, będąc ponadto prefektem departamentu siedziby prefektury regionu, nie dysponuje żadną władzą typu zwierzchniego nad prefektami departamentu, nawet jeśli ma on szczególne uprawnienia koordynacyjne w dziedzinach rozwoju gospodarczego i społecznego oraz zagospodarowania przestrzennego i jeśli jego znaczenie systematycznie umacnia się w tych różnych dziedzinach (dekret z 29 kwietnia 2004 r.).

## **Dekoncentracja**

Dekoncentracja często przedstawiana jako symetryczny odpowiednik decentralizacji, polega na przekazaniu terytorialnym przedstawicielom państwa funkcji lub uprawnień, wykonywanych dotychczas na centralnych szczeblach państwa. Ustawa kierunkowa z 6 lutego 1992 r. dotycząca administracji terytorialnej Republiki, usankcjonowała powrót tego kursu, bardzo korzystnego dla prefektów, potwierdzając kompetencje prawa powszechnego lokalnych służb państwa w stosunku do władz centralnych - w przypadku realizacji polityki państwowej w różnych dziedzinach.

### **1.2. Podział kompetencji i środki w latach 1983-2003**

Od 1983 r i przez około 20 lat, wspólnoty lokalne aktywnie korzystały z uprawnień przekazanych im przez „pierwszą falę” decentralizacji.

## **Logika „bloków kompetencji”**

Oprócz tradycyjnych uprawnień wspólnot lokalnych (ochrona własności publicznej, wspieranie projektów lokalnych) przyznano im rozszerzone uprawnienia, dzięki przekazaniu kompetencji przewidzianych w 2 ustawach: z 7 stycznia i 22 lipca 1983 r. Przekazanie to nastąpiło w postaci bloków kompetencji (wszystkie zadania dotyczące tej samej dziedziny tematycznej), z dotacjami budżetowymi odpowiadającymi wydatkom, jakie przeznaczają na to wcześniej państwo i z oddaniem pracowników lub udostępnieniem zdekoncentrowanych służb państwa.

Gmina posiada w szczególności uprawnienia do władania terenem (urbanistyka) i daną infrastrukturą lokalną (w tym lokale przedszkolne, turystyczno-wycieczkowe i szkoły podstawowe).

Działania solidarnościowe i pomocy społecznej powierzone są departamentowi, podobnie jak zagospodarowanie terenów wiejskich, przewozy uczniów, budownictwo i utrzymanie gimnazjów oraz portów morskich (oprócz portów o znaczeniu ogólnopaństwowym).

Zadaniem regionu jest rozwój gospodarczy – poprzez jego uprawnienia w dziedzinie zagospodarowania przestrzennego, pomocy dla przedsiębiorstw i szkolenia zawodowego. W ramach jego kompetencji leży również budownictwo i utrzymanie gimnazjów oraz zarządzanie portami rzecznyymi. Od 1997 r. przekazano mu również zarządzanie regionalnym transportem kolejowym (kompetencje w tym zakresie zostały uogólnione w 2002 r.). Od 2002 r. może on również być władzą udzielającą koncesji na lotniska (oprócz najważniejszych obiektów).

Wspólnoty mogą przyznawać pomoc przedsiębiorstwom przy poszanowaniu zasad konkurencji.

## **Wspólnoty lokalne – ważni operatorzy ekonomiczni**

Budżety wspólnot lokalnych (oprócz zrzeczeń) stanowiły w 2003 r. połowę budżetu państwa.

Dzięki kompetencjom posiadanym przez samorządy, decentralizacja bardzo wzmocniła znaczenie ekonomiczne lokalnych działań. Wydatki na funkcjonowanie związane bezpośrednio z nowymi uprawnieniami (działania socjalne, szkolenia, oświata) doprowadziły od 1982 r. do 40-krotnego wzrostu budżetu na funkcjonowanie regionów i odpowiednio do wzrostu o 182% i 111% w przypadku gmin i departamentów.



Wydatki inwestycyjne stanowią około 50 mld euro (w tym 13,5 mld spłaty zadłużenia). Od 1982 r. budżet na inwestycje regionów wzrósł 100-krotnie i osiągnął 2,2 mld euro (+ 248%). Wspólnoty realizują w związku z tym 72% inwestycji publicznych i 11% ogólnych inwestycji krajowych.

Działania ekonomiczne (pomoc w tworzeniu i rozwoju przedsiębiorstw stanowi 1,7 mld euro pomocy bezpośredniej i 500 mln euro pomocy pośredniej - bez gwarancji kredytowych). I tak 45% tej pomocy jest przyznawane przez gminy, 29% przez regiony i 26% przez departamenty.

### **Znaczenie dotacji państwowych dla finansów lokalnych**

Środki wspólnot (127 mld euro oprócz pożyczek w 2003 r.) składają się głównie z 2 zasadniczych części: dotacje państwowe i podatki lokalne. Każde z tych źródeł finansowania stanowi około 45% całości, reszta jest wnoszona w formie pożyczek, taryfikacji usług bezpośrednich i przychodów z majątku publicznego.

Podatki lokalne stanowią 64 mld euro, z czego 75% to wpływy „z czterech podatków państwowych nałożonych podczas Rewolucji Francuskiej”, nawiązujących do dawnych podatków: podatek przemysłowy (22 mld euro), podatek lokalowy (11 mld euro), podatek gruntowy od gruntów zabudowanych (14 mld euro) i nie zabudowanych (0,8 mld euro).

Pytanie o niezależność środków lokalnych powstaje z racji udziału dotacji państwa. Stanowią one około 60 mld euro (w tym 8,7 mld z tytułu finansowania przekazanych kompetencji) - w porównaniu z 38,5 mld w 1998 r. W tej kwocie ogólnej, całkowita dotacja na funkcjonowanie stanowi 19 mld euro, z czego 2,5 mld jest przyznawane gminom z tytułu równomiernego rozłożenia podatków (dotacja solidarnościowo miejska - DSU - i dotacja solidarnościowa wiejska - DSR). Ponadto, wkład państwa w środki podatkowe pobierane przez samorzady lokalne dochodzi do 34,2%, w porównaniu z 26% w 1993 r. A więc państwo jest pierwszym podatnikiem lokalnym, poprzez kompensowanie znoszenia podatków lokalnych, różnych ulg podatkowych i zwolnień. Uwzględniając te zmiany, udział podatków bezpośrednich w środkach lokalnych (oprócz pożyczek) ma tendencję malejącą i osiąga aktualnie tylko 36% w przypadku regionów, 43% w departamentach i 48% w gminach.

### **Terytorialna służba publiczna**

W celu umożliwienia wspólnotom lokalnym dysponowania środkami ludzkimi dostosowanymi do ich nowych zadań - ustawa z 26 lipca

1984 r. ustanowiła terytorialną służbę publiczną posiadającą specjalny status różniący się od tego, który posiadają urzędnicy państwowi. Zgodnie z zasadą swobodnego administrowania wspólnot lokalnych - wspólnoty decydują o tworzeniu lub likwidacji stanowisk i wyborze urzędników, z zachowaniem zasad konkursu stanowisk i rekrutacji na bazie kontraktów.

Terytorialna służba publiczna liczy około 1 500 000 urzędników, z których 75% podlega gminom lub instytucjom, które są z nimi związane.

### **Mechanizmy regulacji – kontrola praworządności i kontrola budżetowa**

Decentralizacja z 1982 r. zastąpiła ustrój nadzoru państwa nad działalnością wspólnot lokalnych, kontrolą praworządności przez sędziego sądu administracyjnego (sąd administracyjny i Apelacyjny Trybunał Administracyjny, przy czym Rada Stanu jest najwyższym sędzią). Do sędziego sądu administracyjnego może zwrócić się każda osoba zainteresowana zakwestionowaniem danej czynności, ale występuje do niego przede wszystkim prefekt, odpowiedzialny za czuwanie nad przestrzeganiem prawa. I tak 8 milionów czynności administracyjnych jest corocznie kontrolowanych i są one przedmiotem 174 000 uwag prefektów i 1700 odwołań.

W przypadku działań budżetowych ustanowiono specjalną kontrolę prowadzoną przez regionalne izby obrachunkowe, które czuwają nad przestrzeganiem zasad ustanowionych przez prawo (głosowanie zrównoważone, przestrzeganie dat zatwierdzenia budżetu, sprawdzanie wpisania wydatków obowiązkowych). Po stwierdzeniu nieprawidłowości, izba obrachunkowa upoważnia prefekta do uporządkowania przez niego budżetu lub do wpisania przez niego z urzędu wydatków obowiązkowych. 129 000 budżetów jest w ten sposób corocznie badanych, będąc przedmiotem 569 odwołań.

Regionalne izby obrachunkowe kontrolują również zarządzanie lokalnymi służbami publicznymi.

### **Instrumenty umowne**

„Blok kompetencji” nie przeszkodziły, mimo ich rozproszenia - działaniom lokalnym w rosnącej liczbie dziedzin. W celu ułatwienia koordynacji polityki państwowej w różnych dziedzinach - od 1983 r. zawierano umowy planowe państwo-region mające na celu przydzielenie znacznej części kredytów na działania we wspólnym interesie, do których

włączane są często inne wspólnoty, a w szczególności departamenty. Główne dziedziny, o które chodzi to infrastruktura drogowa i kolejowa, budownictwo uniwersyteckie, zagospodarowanie przestrzenne terenów wiejskich, pomoc dla przedsiębiorstw, kultura i infrastruktura medyczno-socjalna. Na te umowy państwo przyznało kredyty w ogólnej wysokości 18,3 mld euro na lata 2000-2006, a wspólnoty lokalne kwotę równoważną. Partnerzy umów podejmują wspólnie decyzje w zakresie działań dotyczących finansowania. Procedura ta, początkowo uznana za bardzo skuteczną, jest aktualnie krytykowana z uwagi na trudności związane z przestrzeganiem początkowych prognoz finansowych, powolnością mechanizmów decyzyjnych i mnożeniem krzyżującego się finansowania (dotyczy systematycznego współfinansowania wszystkich projektów). Została ona ponownie całościowo zmieniona od 2007 r.

Programy regionalne finansowane z funduszy europejskich (ERDF, EFS i FEOGA) odpowiadają również znacznej kwocie kredytów udostępnionych na rozwój lokalny przez Unię Europejską. Przy 16 mld euro subwencji dla Francji w latach 2000-2006, programy te często współfinansują projekty objęte umowami planowymi (oprócz infrastruktury podstawowej, która nie jest kwalifikowalna, z wyjątkiem departamentów zamorskich). Programy te są zarządzane na szczeblu regionalnym w partnerstwie z przedstawicielami państwa, wspólnotami lokalnymi i operatorami ekonomicznymi oraz społecznymi, przy czym państwo ponosi ostateczną odpowiedzialność za zarządzanie w tym zakresie wobec Komisji Europejskiej. Pierwszeństwo przyznane nowym państwom członkowskim Unii Europejskiej na nowy okres programowy 2007-2013 doprowadziło do znacznego ograniczenia tej pomocy w przypadku Francji.

## **2. 2002-2003: drugi powiew decentralizacji i „nowy sposób rządzenia”**

Debata związana z decentralizacją była systematycznie prowadzona w ciągu ostatnich 20 lat i stała się podstawą zmian obowiązujących przepisów (takich jak ustawa o „lokalnej demokracji” z 27 lutego 2002 r.). Jednak dopiero w ostatnim czasie podjęte zostały ważne inicjatywy w celu zapoczątkowania tzw. „drugiego powiewu” decentralizacji: były to 154 propozycje - wyniki prac komisji pod przewodnictwem P. Pierra Mauroya, byłego Premiera na początku 2000 r., a następnie w związku z wyborami prezydenckimi i wyborami do Parlamentu na wiosnę 2002 r., w okresie rządu Jean-Pierre Raffarina. Ten nowy impuls ma na celu wykorzystanie doświadczeń 20 lat decentralizacji przez ustalenie przejrzystości pełnienia

funkcji przez różnych aktorów i dostosowanie procedur i struktur administracji terytorialnej.

---

### **Nowa podstawa konstytucyjna decentralizacji**

Opierając się na zobowiązaniach Prezydenta Republiki podczas kampanii wyborczej w 2002 r. – Premier Jean-Pierre Raffarini, uczynił z decentralizacji jedno z priorytetowych działań swojego Rządu. Fundamentalny charakter tego celu zaznaczył się zmianą Konstytucji, mającą na celu prawne i polityczne potwierdzenie tej reformy. Zatwierdzone przez Kongres z 17 marca 2003 r. nowe przepisy konstytucyjne dotyczą 4 głównych punktów:

- potwierdzenie zdecentralizowanego charakteru organizacji Republiki, przez zmianę art. 1 ustawy zasadniczej (o dużej wartości symbolicznej), zasada subsydiarności sformułowana w art. 72 ust. 2 sankcjonuje to przewidując, że „wspólnoty terytorialne są powołane do podejmowania decyzji w przypadku wszystkich uprawnień, które mogą być jak najlepiej realizowane na ich szczeblu”;
- umieszczenie regionu wśród wspólnot lokalnych, uznanych przez Konstytucję (art. 72), przy czym to postanowienie zasadnicze ogranicza się do potwierdzenia statusu przyznanego regionowi od 1982 r.;
- ustanowienie prawa petycji dla wyborców w celu wniesienia o wpisanie do porządku dziennego zgromadzenia lokalnego sprawy podlegającej jego kompetencji (art. 72 ust. 1); możliwość organizowania przez lokalne zgromadzenie referendum, w którym wyborcy podejmują decyzję odnośnie danego problemu;
- uznanie prawa, w przypadku wspólnot lokalnych, do uchylania ustaw lub rozporządzeń regulujących wykonywanie ich uprawnień (art. 72 ust. 4), ma to charakter eksperymentu, a jego zakres i czas trwania zostanie ustalony ustawą lub rozporządzeniem;
- usankcjonowanie zasady niezależności finansowej wspólnot lokalnych, mającej na celu zagwarantowanie tego, aby wpływy z ich podatków i innych środków własnych stanowiły większą część finansów wspólnot, zasada ta jest połączona z uznaniem równomiernego rozłożenia podatków – „mającego na celu wspieranie równości wspólnot terytorialnych”.

Nowelizacja Konstytucji doprowadziła do zmiany przepisów dotyczących wspólnot zamorskich. Przewiduje ona rozróżnienie pomiędzy departamentami i regionami zamorskimi, gdzie stosuje się zasadę dostosowania prawa z metropolią z jednej strony (art. 73) i wspólnotami posiadającymi szczególny status z drugiej strony (art. 74). Przejście z pierwszej do drugiej kategorii powinno nastąpić po uzyskaniu uprzedniej zgody danych wyborców.

## 2.1. Podwójny cel: uzyskać przejrzystość i ustalić odpowiedzialność za wykonywanie uprawnień

### Przejrzyste zakresy uprawnień

Nowa faza decentralizacji zapoczątkowana w latach 2002-2003 miała w pierwszej kolejności na celu wykorzystanie doświadczeń z przeniesienia kompetencji dokonanego w latach 80-tych - upraszczając podział uprawnień pomiędzy różnych aktorów lokalnych i państwo. Cel ten jest kontynuowany za pośrednictwem nowych przeniesień kompetencji i uznania funkcji „wiodącej”.

### Nowe przeniesienia kompetencji

Dalsza reforma decentralizacyjna państwa była kontynuowana w kierunku wzmocnienia wielkich centrów zadaniowych, które zostały ustanowione na mocy m.in. polityki państwowej w różnych dziedzinach, określanych jako lokalne. Regionowi przyznano funkcję „spajania” polityk lokalnych, pełnią ją wraz z państwem, z kolei innym szczeblom terytorialnym powierzono zadanie spełniania potrzeb tzw. „najbliższego otoczenia”.

W przypadku regionów - cel nadania przejrzystego charakteru i zakończenia zadania znajduje się wśród nowych kompetencji, które zostaną mu powierzone w **dziedzinie szkolenia zawodowego** lub **indywidualnej pomocy dla przedsiębiorstw**. Są to jednak dziedziny, w których już on działał w znacznym stopniu. Inne wspólnoty mogły podejmować inicjatywy w przypadku bezpośredniej pomocy dla przedsiębiorstw - tylko w ramach ustalonych przez region.

Regiony będą również odpowiedzialne za zarządzanie pracownikami technicznymi zapewniającymi funkcjonowanie gimnazjów (pracownicy A.T.O.S), czyli 93 000 pracowników.

Decentralizacja większości **dróg krajowych** (około 20 000 km na ogólną liczbę 33 000 km), nastąpiła od 1 stycznia 2006 r. na rzecz departamentów (pierwotnie przewidywana była na rzecz regionów), które już zarządzały 300 000 km dróg departamentalnych i dysponowały w związku z tym niezbędnymi służbami technicznymi. Rozwiązanie to umożliwiło uniknąć tworzenia nowego szczebla kompetencji technicznych w dziedzinie drogowej. Region jest jednak włączony do planowania robót w tym zakresie w celu zagwarantowania spójności działań w sieciach lokalnych, przez opracowanie regionalnego schematu infrastruktury i transportu. Państwo zachowuje odpowiedzialność za sieć o znaczeniu krajowym (około 18 000 km, w tym 8 000 km autostrad, na które przyznano koncesje).

Przyznawanie **RMI** (dochodu minimalnego) przez departament jest spójne z kompetencjami tej wspólnoty w dziedzinie socjalnej. Departament bowiem był już współodpowiedzialny za zarządzanie polityką integracji połączoną z przyznawaniem RMI - obecnie w całości będzie należeć to do jego kompetencji. Otrzyma on również nowe zadania w dziedzinie **turystki** i zarządzania pracownikami odpowiedzialnymi za utrzymanie gimnazjów.

Gminom i strukturom aglomeracyjnym przyznane zostanie z kolei zarządzanie kredytami przeznaczonymi na mieszkania studenckie. Z upoważnienia państwa, aglomeracje będą mogły również zapewniać planowanie dopłat **do mieszkań socjalnych w środowisku miejskim**, przy czym departamenty otrzymują te ostatnie kompetencje w środowisku wiejskim. Będą one również mogły wykonywać uprawnienia zarządu dróg z upoważnienia gmin.

Wspólnoty lokalne i ich zrzeszenia mogą również zapewnić prawo własności, zagospodarowanie, utrzymanie lotnisk cywilnych, portów nie-autonomicznych i portów żeglugi śródlądowej oraz zarządzanie nimi, z wyjątkiem obiektów o znaczeniu ogólnokrajowym (dotyczy to 140 lotnisk i 23 portów morskich).

### Funkcja przewodząca

Doświadczenie z blokami kompetencji określonymi w 1982 r. - ukazało ograniczenia w przypadku przyjęcia z własnej woli przez wspólnoty lokalne działań w dziedzinach wykraczających poza przydzielone im pierwotnie uprawnienia - tj. brak nadzoru jednej społeczności terytorialnej nad inną oraz utrudnienia w określeniu odpowiedzialności na szczeblu lokalnym, spowodowane upowszechnieniem stosowania umów pomiędzy państwem i wspólnotami.

Aby osiągnąć cel przejrzystości zamierzony przez rząd, zmiana Konstytucji z marca 2003 r. przewidywała, że „gdy wykonywanie jakiegoś uprawnienia wymaga współdziałania kilku wspólnot terytorialnych, ustawa może powierzyć jednej z nich uprawnienie do ustalania warunków ich wspólnego działania”. Chodzi o uniknięcie dzięki temu mnożenia, w pewnych dziedzinach – konkurencji instytucjonalnej pomiędzy wspólnotami pragnącymi współdziałać bez koordynacji, przy jednoczesnym zachowaniu zasady braku nadzoru jednej społeczności lokalnej nad drugą. W praktyce oznacza to, że wspólnota przewodząca będzie określała główne kierunki, które będą musiały być przestrzegane przez innych uczestników. Przykładowo taka wspólnota będzie je wytyczać za pośrednictwem głównego schematu w przypadku infrastruktury lub za pomocą zasad dotyczących ogólnej kwalifikowalności w zakresie dotowania danych projektów. Taki schemat działania ilustrują 2 dziedziny kompetencji – rola regionu w dziedzinie pomocy dla przedsiębiorstw oraz zadania departamentu z tytułu działalności socjalnej i medycznej.

### **Duża innowacja ale kontrolowana - wykorzystanie doświadczeń**

Oprócz bezpośredniego i powszechnego przekazania kompetencji – ustawodawca chciał stworzyć możliwość (wprowadzoną tytułem wyjątku w 1997 r.) w przypadku regionalizacji lokalnych przewozów pasażerskich – nastąpiło to drogą **eksperymentu, który polegał na przekazaniu określonych kompetencji** bazujących w oparciu o wolontariat wspólnot. Instrument ten dotyczył dziedzin. Ograniczenia występujące w ich obszarach uniemożliwiły natychmiastowe upowszechnienie instrumentów stosowanych w ich ramach. Spowodowane to było zakresem zadań przekazanych w obrębie danej dziedziny, potrzebą włączenia innych partnerów w zarządzanie procedurami, a także wpływ miała na to tzw. „wrażliwość” społeczna danego tematu. W przyszłości eksperymenty – na przykład na polu zarządzania przez regiony programami europejskimi lub kredytami przeznaczonymi na zabytki historyczne – będą prowadzone w ograniczonej liczbie i staną się podstawą do określenia dokładnych warunków technicznych i oceny, przed upowszechnieniem lub zaniechaniem przewidywanego instrumentu.

Eksperyment będzie mógł również dotyczyć poszukiwania odpowiedniego zakresu merytorycznego ustaw i rozporządzeń oraz celów realizowanych za pośrednictwem polityki lokalnej. Wspólnoty mają więc prawo do samodzielnego eksperymentowania odnośnie **zmian, jakie mogłyby zostać wprowadzone do ustaw i rozporządzeń**, którym podlega wy-

konywanie powierzonych im kompetencji. Parlament lub rząd, w zależności od tego czy chodzi o uchylenie jakiejś ustawy czy rozporządzenia, upoważni wspólnoty lokalne, które będą tego chciały, do eksperymentowania z nowymi zasadami, które jednak nie będą mogły dotyczyć norm określających zasadnicze warunki korzystania z danej wolności obywatelskiej lub prawa zagwarantowanego konstytucyjnie. Po zakończeniu eksperymentu, ocena zadecyduje o upowszechnieniu lub zaniechaniu nowej zasady.

### **Lepsza kontrola ich wyborów politycznych przez wspólnoty lokalne**

Wola przyznania samorządom lokalnym większej samodzielności w określaniu i realizowaniu polityki lokalnej występuje również w dziedzinie finansów lokalnych. Chodzi o zwiększenie odpowiedzialności finansowej – a więc politycznej – wspólnot w wykonywaniu ich uprawnień, w szczególności przez przydzielenie im większych środków z podatków, w oparciu o które będą one mogły zmieniać stawki w zależności od zakładanych celów.

W przeciwieństwie do dotacji państwowych, które są obliczane na podstawie zadania przyznanego przez państwo w momencie przekazania danych kompetencji – danie środków podatkowych umożliwia uzyskanie niezależności od norm indeksacji ustalanych przez państwo, ale również dokonywanie decyzji przez lokalne zgromadzenia i organy wykonawcze, odpowiedzialne przed swoimi wyborcami.

W ramach zmiany Konstytucji z 2003 r. przyjęto zasadę gwarantującą wspólnotom lokalnym swobodne dysponowanie ich środkami i wzmożenie ich niezależności finansowej dzięki trzem typom przepisów:

- ♦ możliwość otrzymywania przez wspólnoty lokalne przychodów z podatków i ustalania przez nie same stawek i podstaw opodatkowania w granicach ustalonych przez ustawodawcę,
- ♦ zasada, zgodnie z którą, w przypadku każdej kategorii społeczności lokalnej, suma jej wpływów z podatków, innych środków własnych i subwencji pochodzących od innych wspólnot powinna stanowić główną część wszystkich środków,
- ♦ potwierdzenie, że przekazaniu kompetencji przez państwo powinno towarzyszyć przyznanie środków w kwocie odpowiadającej ich sumie, która była na nie przeznaczona – gdy były one wykonywane przez państwo.



Zasada równomiernego rozłożenia podatków ma na celu „wspieranie równości wspólnot terytorialnych” i w ten sposób nabiera konstytucyjnego znaczenia. Mechanizmy równomiernego rozłożenia podatków już istnieją, ale założone w ich ramach skutki są uznawane za niewystarczające ze względu na występujące nierówności pomiędzy terytoriami bogatymi i strefami o mniej korzystnej sytuacji.

W dziedzinie **finansowania kompetencji**, aby zrealizować cel niezależności w tym zakresie, który wyklucza przekazanie subwencji budżetowych - przyjęta zasada równomiernego rozłożenia podatków polega na przekazywaniu radom regionalnym, oprócz dodatkowej opłaty, niezmienną częśći przychodów z podatku krajowego od produktów naftowych (T.I.P.P). Jest jednak możliwość stosowania do tej podstawy zmiennej stawki, ale o określonej maksymalnej wysokości opodatkowania dodatkowego, które umożliwia regionalnym organom wykonawczym dysponowanie środkami, których wielkość kontrolują. W przypadku rad generalnych przewidziane jest przekazanie 2 części ułamkowych niezmiennego podatku od umów ubezpieczeniowych. Zrównoważenie tych nowych środków z przekazanymi zadania - jest kontrolowane przez Komisję Konsultacyjną do Spraw Oceny Kosztów. Ogólna kwota kompensacji oszacowana została na 4,6 mld euro.

Urzednicy służb państwowych wykonujący zdecentralizowane kompetencje - zostali przekazani do dyspozycji samorządów od 1 stycznia 2005 r.

Od momentu podziału służb, który nastąpił w 2006 r. dysponowali oni przez 2 lata prawem opcji w celu przystąpienia do terytorialnej służby publicznej lub pozostania w służbie państwowej jako oddelegowani do wspólnoty lokalnej. Ta dyspozycja prawna dotyczy 130 000 urzędników.

## **2.2. Od decentralizacji do nowej formy sprawowania rządów - rozszerzenie demokracji lokalnej i dostosowanie struktur terytorialnych**

Te zmiany dostosowujące kompetencje nie mają wyłącznie na celu ponownego skoncentrowania państwa na jego zasadniczych zadaniach. Ich celem jest również, przywrócenie znaczenia polityki i stworzenie nowego modelu demokracji przedstawicielskiej i obywatelskiej - przez odtworzenie relacji wyborców z lokalnymi instytucjami. Jednocześnie, wszystkie organizacje terytorialne służb publicznych powinny dostosować się do tej nowej konfiguracji.

## Szersze odwołanie się do referendum lokalnego

Ustawa z 6 lutego 1992 r. dotycząca administracji terytorialnej Republiki wzmocniła informowanie i udział mieszkańców w życiu lokalnym za pośrednictwem różnych działań: udostępnienie obywatelom w siedzibie merostwa dokumentacji budżetowej, przygotowywanie dokumentacji informacyjnej o sytuacji finansowej wspólnoty i jej zobowiązaniach w stosunku do instytucji zewnętrznych, możliwość bezpośredniego zapoznawania się mieszkańców z zagadnieniami kompetencji gmin, udział osób zewnętrznych w komisjach roboczych tworzonych przez rady gminne, ustanowienie systemu interpelacji, możliwość łatwiejszego organizowania nadzwyczajnych posiedzeń zgromadzeń lokalnych, itp.

Każda decyzja, której podjęcie może mieć znaczenie dla wspólnoty wymaga uzgodnień i dyskusji. Taka tendencja występuje od kilku lat. Ustawa z 6 lutego 1992 r. przewiduje możliwość, w przypadku rad gminnych organizowania referendum doradczych.

Zmiana Konstytucji z marca 2003 r. wprowadziła trzy postanowienia, które łącznie będą mogły sprzyjać nowym sposobom pełnienia funkcji przedstawicielskich:

- ♦ uznanie prawa do petycji, które umożliwi wyborcom danej wspólnoty terytorialnej uzyskanie wpisania do porządku dziennego zebrania zgromadzenia tej wspólnoty – każdej sprawy podlegającej jego kompetencjom,
- ♦ możliwość, w przypadku organów wspólnoty, poddania pod referendum, które będzie się równało podjęciu decyzji – projektów decyzji lub działań podlegających ich kompetencjom,
- ♦ możliwość zasięgania opinii danych wyborców, co do utworzenia lub zmiany organizacji wspólnoty o szczególnym statusie.

W departamentach i terytoriach zamorskich, zastąpienie regionu lub departamentu zamorskiego nową wspólnotą jako instytucją jedyne go zgromadzenia decyzyjnego – zależy od zgody danych wyborców.

## Modernizacja struktur terytorialnych - zmiany granic wspólnot lokalnych

Nowelizacja Konstytucji z marca 2003 r. przewiduje, że zmiana granic wspólnot terytorialnych może być podstawą do zasięgania opinii wyborców na warunkach przewidzianych ustawą. Przepis ten mógłby na przykład być wykorzystany w celu ułatwienia łączenia się pewnych depar-

tamentów, a nawet regionów, przy czym przytacza się często z tego tytułu sytuację Dolnej lub Górnej Normandii lub departamentów alzackich.

### **Reforma organizacji terytorialnej państwa**

Wprowadzenie decentralizacji powinno pociągnąć za sobą dogłębną zmianę organizacji i funkcjonowania służb terytorialnych państwa, które stanowią 95% ogólnej liczby urzędników państwowych. Urzędnicy ci tylko częściowo docenili znaczenie przeniesienia kompetencji, które miało miejsce od 1982 r. - stwarzając w związku z tym ryzyko niewłaściwej koordynacji i uniemożliwiając państwu skoncentrowanie się na jego zasadniczych zadaniach.

Nowemu przekazywaniu kompetencji, które dotyczy w szczególności służb odpowiedzialnych za infrastrukturę drogową, rozwój ekonomiczny oraz utrzymanie liceów i gimnazjów - towarzyszy przenoszenie wszystkich odpowiednich pracowników, a nie tylko zwykłe oddanie do dyspozycji.

Ograniczenie wielkości niektórych służb, ale również potwierdzona wola ożywienia ruchu reformowania państwa mającego na celu skoncentrowanie kwalifikacji związanych z doświadczeniem i uproszczeniem struktur - doprowadziło do przegrupowań funkcjonalnych w obrębie „centrów regionalnych”, znajdujących się pod władzą prefekta regionu (dekret z 5 października 2004 r.). Ta rekonstrukcja jest rozłożona na kilka lat - od 2004 r., powinna umożliwić lepsze określenie funkcji, jakie państwo powinno pełnić w sposób bezpośredni (bezpieczeństwo i porządek publiczny, zapobieganie zagrożeniom, zagospodarowanie przestrzenne, zatrudnienie i spójność społeczna, oświata). Towarzyszyć jej będzie większa samodzielność zarządzania, pozostawiona szefom służb w ramach tych „programów” budżetowych państwa - wprowadzonych nową ustawą zasadniczą dotyczącą ustaw finansowych z 1 sierpnia 2001 r. (jest ona stosowana od 2006 r.).

Projekty zmian służb departamentalnych państwa są w trakcie opracowywania i powinny być wdrożone w ciągu najbliższych lat, ewentualnie w formie eksperymentalnej (okólnik z 28 lipca 2005 r.). Osiągnięta w ten sposób równowaga powinna jednak spełniać oczekiwania - systematycznie wyrażane przez obywateli na rzecz państwa. Powinna mieć wpływ na zapobieganie poważnym kryzysom gospodarczym i ich rozwiązywanie, pomoc małym gminom i terytoriom o niekorzystnych warunkach, na zadania związane ze spójnością społeczną i terytorialną.

Troska o zagospodarowanie terytorium powinna dotyczyć funkcjonowania służb publicznych (poczty, infrastruktury szkolnej i medycznej oraz środków transportu lub innych służb „na rzecz obywatela”), których sieci powinny być przystosowane do zmian demograficznych, bez zaniechania terenów o niskiej gęstości zaludnienia.

Zmiany nie mogą pozostać bez wpływu na strukturę urzędów centralnych, których zachowawczość była częsta krytykowana – jako hamulec wszelkiej woli reform. Przenoszenie kompetencji powinno prowadzić do znoszenia struktur, które stały się niepotrzebne, jeśli chodzi o ich zadania lub niedostosowane ze względu na ich organizację.

### 3. Podsumowanie

Reforma decentralizacyjna rozpoczęta w 2002 r. we Francji uwydatnia i sankcjonuje zmiany zapoczątkowane już ponad 20 lat temu (pozostawia jednak na uboczu zagadnienie ilości i struktur różnych poziomów wspólnot, a w szczególności dyskusję na temat departamentu i regionu). Tworzy ona model zdecentralizowanego państwa jednolitego – odstępując od „współadministrowania terytorium” przez państwo i wspólnoty lokalne, (zarysowanego w latach 90.), sprzyja wyraźniejszemu rozgraniczeniu kompetencji różnych aktorów instytucjonalnych oraz wzmocnionej niezależności wspólnot, opartej w szczególności na większej odpowiedzialności finansowej. W płaszczyźnie politycznej, potwierdzenie zdecentralizowanego charakteru organizacji Republiki oznacza wolę zerwania z jakobińską tendencją tradycyjnej nieufności wobec władz lokalnych.

Doświadczenia poprzednich reform, debata na temat: jaki wpływ ma modernizacja na podatki lub ostatecznego miejsca państwa w nowej organizacji władz lokalnych – wykazuje jednak, że decentralizacja jest „możliwa do przeprowadzenia” i powinna udowodnić w praktyce przy nowych instrumentach prawnych i przez wykonywanie uprawnień lokalnych – że możliwe jest znalezienie stałej równowagi pomiędzy ciągle żywą tradycją instytucjonalną, oczekiwaniami społecznymi, które odwołują się często do państwa i potrzebami nowoczesnej demokracji.

Michał Kulesza\*

## Doświadczenia decentralizacji w Polsce

Polskie reformy administracyjne stanowiły jeden z trzech głównych obszarów transformacji ustrojowej. Transformacja dotyczyła oprócz ustroju państwowego także zmian w sferze gospodarczej i politycznej. Te trzy główne komponenty były wzajemnie uzależnione a jednocześnie od ich skutecznego przeprowadzenia zależał sukces całego cyklu zmian, jakie toczą się od 1989 r.

Reforma decentralizacyjna stanowiła zaledwie jeden z kilku składników przekształceń systemu państwowego Polski po 1989 r. Można wymienić reformy związane z centrum zarządzania (dotyczące struktury rządu i administracji rządowej) - przeprowadzone, aczkolwiek niedokończone oraz trudną reformę zagadnień kadrowych w administracji. Ta ostatnia od początku była oparta na błędnych założeniach i nie została doprowadzona w żadnym momencie do końca, do dzisiaj zresztą. Efektem tego jest, że służba cywilna w Polsce wciąż nie chce się przyjąć - w stopniu mającym wpływ na mechanizmy funkcjonowania administracji publicznej - głównie z przyczyn leżących po stronie polityki. W trakcie ciągłych reform jest również system budżetowy.

---

\* Profesor Uniwersytetu Warszawskiego na Wydziale Prawa i Administracji. Współtwórca polskich reform administracyjnych 1989-99. Jeden z głównych autorów ustawy z 1990 r. o samorządzie terytorialnym, podsekretarz stanu i pełnomocnik rządu Hanny Suchockiej ds. reformy administracji publicznej (1992-94), sekretarz stanu i pełnomocnik rządu Jerzego Buzka ds. reform ustrojowych państwa (1997-99).

Polski start w zakresie reformy decentralizacyjnej był – z natury rzeczy – zupełnie inny niż francuski. Polska do 1989 r. w sferze ustrojowej była oparta na zasadzie jednolitej władzy państwowej, dlatego nie istniało zagadnienie decentralizacji, chociaż podręczniki do prawa administracyjnego cały czas używały takiego pojęcia. Tymczasem to była raczej dekoncentracja terytorialna. Jednolity system władzy państwowej w żadnej mierze nie oddawał interesów lokalnych czy regionalnych. Nie było też w tym systemie elementów korporacyjnych i demokratycznych. Konstytucja 1952 r. mówiła, że suwerenem w Polsce jest nie naród, tylko namiastka narodu w krajach komunistycznych – „lud pracujący miast i wsi”, który realizuje swoją władzę m.in. poprzez system rad narodowych, które były „organami władzy państwowej w terenie”. Nie reprezentowały zatem interesów społeczności lokalnych i regionalnych, lecz odwrotnie – interes ogólnopaństwowy na danym terenie.

W momencie podejmowania reform w 1989 r. istotna była głęboka świadomość, jakie są cele przemian ustrojowych i jak je urzeczywistnić. Wielu sądziło, że raczej chodzi o to, kto sprawuje władzę; myśmy od początku wiedzieli, że przede wszystkim chodzi o to – jak, jakie są mechanizmy sprawowania władzy.

Należy dodać, że prace nad niezbędnymi zmianami w administracji rozpoczęły się znacznie wcześniej – tj. w 1981 r. Właśnie wtedy – późną jesienią 1980 lub wczesną wiosną 1981 spotkaliśmy się na jakiejś konferencji z Profesorem Regulskim. Można rzec, że od tego wszystko się zaczęło. Równoległe, we wrześniu 1981 r. na zjeździe „Solidarności” pojawiła się polityczna idea Rzeczypospolitej Samorządnej. Nastąpiło wówczas spotkanie nurtu merytorycznego z nurtem politycznym, w którym przywoływanie samorządności stało się wówczas i było przez kolejne lata ważnym czynnikiem marzeń o przebudowie państwa. Ich realizacja stała się możliwa dopiero w 1989 r. – po wyborach czerwcowych.

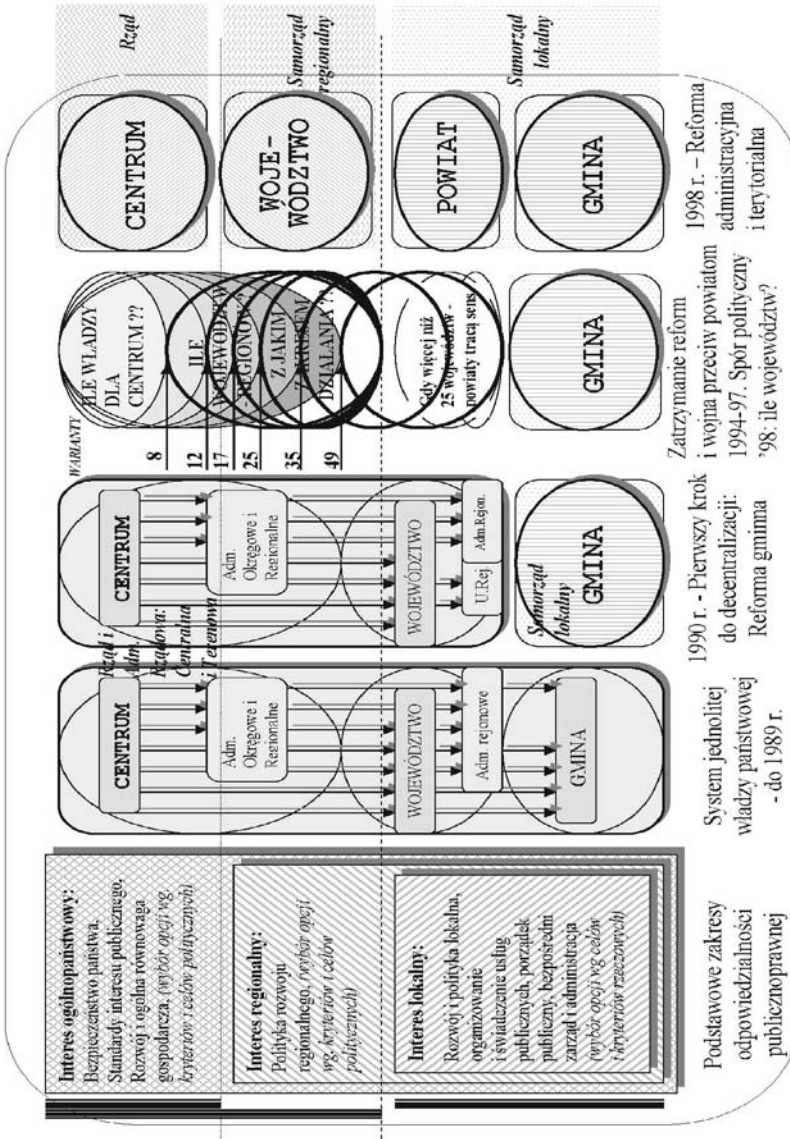
\*

Działania w tym zakresie nabrały dużego tempa – już w lipcu 1989 r. Senat podjął uchwałę o restytucji samorządu terytorialnego. W styczniu natomiast przyjął stosowny projekt i skierował inicjatywę ustawodawczą do Sejmu. Kilka tygodni później – 8 marca 1990 r. nastąpiła nowelizacja Konstytucji i uchwalono ustawę o samorządzie terytorialnym (gminnym).

Kilka elementów było oczywistych od początku: po pierwsze Polska jest krajem dużym, po drugie Polska jest państwem unitarnym (art. 3 Konstytucji RP) – jedno i drugie ma istotne znaczenie dla organizacji systemu administracji terytorialnej.

Rysunek nr 1

# 1989-1999. Od systemu jednolitej władzy państwowej do państwa zdecentralizowanego



© by Michał Kulesza

Po trzecie przyjęto, że ustrój terytorialny państwa oparty ma być na klauzuli korporacyjnej (art. 16 ust. 1 Konstytucji) - mieszkańcy jednostki zasadniczego podziału terytorialnego państwa stanowią z mocy pra-

wa „wspólnotę samorządową”. Podstawą systemu jest zasada pomocniczości (Preambuła Konstytucji), ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej ma zapewniać „decentralizację władzy publicznej” (art. 15 ust. 1 Konstytucji), a jednostki samorządu terytorialnego posiadają odrębną od państwa podmiotowość w prawie publicznym (art. 16 ust. 2 Konstytucji głosi, że „Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”).

Po czwarte zidentyfikowano trzy „piętra” interesu publicznego, co pokazuje rys. nr 1 (kolumna po lewej stronie): interes ogólnopaństwowy, interes regionalny, interes lokalny; odpowiednio do tego musiał zostać zorganizowany nowy system władzy publicznej, bowiem jego istotą miała być odrębność tych interesów a zarazem „prawo i zdolność” społeczeństwa, zorganizowanego w formie korporacyjnej w odpowiedniej skali terytorialnej, do artykułowania i realizacji owych interesów za pośrednictwem swoich organów o charakterze uchwałodawczo-kontrolnym i wykonawczo-zarządzającym, a zatem – w skali lokalnej i regionalnej – za pośrednictwem instytucji samorządowych, odrębnej własności, własnych uprawnień w zakresie imperium.

Do 1989 r. (druga kolumna od lewej strony) – polska administracja była w pełni oparta na zasadzie jednolitej władzy państwowej. Ilustrują to pionowe strzałki – ukazujące podporządkowanie władz niższego szczebla, ich zupełny brak samodzielności. U dołu kolumny znajduje się gmina i nad nią małe województwo, a w głębi administracje rejonowe (pozostałość instytucjonalna po dawnych powiatach sprzed 1975 r.). Natomiast u góry rysunku zaznaczona została rozdęta przestrzeń zajęta przez władze centralne oraz administracje okręgowe i regionalne (pozostałość dawnych województw sprzed 1975 r.).

Administracja w 1989 r. odzwierciedlała stan, w jakim znajdowało się całe państwo i gospodarka (stan chaosu i anarchia organizacyjna). Główny obszar odpowiedzialności przypisany był, w tamtym systemie państwowym, centrum, czyli rządowi i jego agendom w terenie – ulokowanym na różnych piętrach struktury. Natomiast niewielki i niesamodzielny był obszar „władzy terenowej”, czyli rad narodowych. Tu trzeba dodać, że realną władzę sprawowało Biuro Polityczne KC PZPR i komitety partyjne wszystkich szczebli (nieobecne na rysunku), a nie Rada Ministrów czy rady narodowe. Jedną z przyczyn anarchii organizacyjnej była niedokończona reforma gierkowska z 1975 r. – choć sama w sobie była wyrazem postępującej centralizacji schyłkowego państwa komunistycznego, pozostały po niej struktury dawniejszego porządku instytucjonalnego, właśnie w skali dawnego powiatu i dawnego, dużego województwa. Administracja,



która powstała w wyniku reformy z 1975 r., była więc rozczłonkowana na nowych i starych piętach zarządzania - co przyczyniło się do dodatkowego „rozmazania” podziałów administracyjnych państwa w latach 80. Poniżej był to zatem centralizm „anarchiczny”, sam w sobie niszczący ówczesny system; z drugiej jednak strony ten stan rzeczy niewątpliwie ułatwił reformy z lat 1990 i 1998, można było bowiem wykorzystać instytucjonalne pozostałości dawniejszego układu terytorialnego.

Kolejny, środkowy słupek przedstawia pierwszy krok ku decentralizacji, a więc reformę gminną z 1990 r. Z systemu jednolitej władzy państwowej odcięty został poziom gminny. Poprzez uznanie odrębnej od państwa podmiotowości publiczno-prawnej gminy i wprowadzenie w gminach samorządu nastąpiło wyłączenie tego pietra (a raczej - parteru) struktury zarządzania publicznego z systemu hierarchicznej podległości. Decentralizacja była zatem aplikowana „od dołu”, od podstawowych społeczności lokalnych - w gminach właśnie, których liczba (ok. 2,5 tys.) odpowiadała potrzebom zarządzania w skali lokalnej i zarazem była (i jest nadal) szeroko akceptowana przez społeczności lokalne. To była jedna z kluczowych, a przy tym nadzwyczaj udana reforma polska tamtego okresu, jakiej - dodajmy - nie udało się przeprowadzić w żadnym innym kraju postkomunistycznym. Za jej praktyczne przeprowadzenie odpowiedzialny był Professor Jerzy Regulski, jako pełnomocnik rządu Tadeusza Mazowieckiego. Warto podkreślić, że gminy przejęły dotychczasowy personel urzędniczy, zostały też szeroko wyposażone w mienie administracyjne i użyteczności publicznej, a także mienie gospodarcze, w liczne instytucje, służby i przedsiębiorstwa, chociaż np. szkoły podstawowe przeszły do gmin dopiero od 1996 r. Opór biurokracji rządowej (i nie tylko w resorcie oświaty) był bowiem ogromny.

Tak więc gminy uzyskały samodzielność, ale był to dopiero początek przekształceń, bowiem w pozostałej części aparatu państwowego nadal funkcjonowały mechanizmy pionowego podporządkowania, a systemy sektorowe (resortowe) nie zostały zmodyfikowane, więcej - mimo, że zostały pozbawione potencjału instytucjonalnego w gminach, próbowały nadal działać, tyle, że już nie dysponowały aparatem wykonawczym, który został oddany w ręce społeczności lokalnych.

To była nie tylko reforma administracyjna, ale także wielka reforma polityczna - powstawały komitety obywatelskie, ogromny ruch społeczny w całym kraju na rzecz demokracji lokalnej. „Rewolucja” w Polsce po 1989 r. dotyczyła przede wszystkim gmin. Warto też dodać, że reforma gminna 1990 r. miała ogromny, choć wciąż niedoceniany wpływ na reformę gospodarczą, tę, którą wprowadzał Leszek Balcerowicz, a którą rozpoczęto jeszcze wcześniej, za rządu Zbigniewa Messnera - ustawą o działal-

ności gospodarczej z 1988 r. I tak, w 1990 roku gminy, oprócz całej masy zadań publicznych związanych z planowaniem, zarządzaniem, funkcjami władczymi itd., otrzymały od państwa majątek wielkiej skali i wartości (między innymi w postaci drobnych przedsiębiorstw różnego rodzaju: przemysłowych, usługowych, handlowych, transportowych, które w poprzednim systemie podlegały terenowym organom administracji państwowej stopnia podstawowego). W latach 1990-92 odbyła się – nawiązując do haseł politycznych z końca lat 40. – druga „bitwa o handel”. Wtedy była to „bitwa” o upaństwowienie, przejście handlu przez państwo komunistyczne, a w latach 90. było odwrotnie – batalia dotyczyła przejścia tych wszystkich urzędów handlowych, przemysłowych, usługowych, transportowych przez wolny rynek. Gminy bowiem natychmiast sprywatyzowały prawie cały majątek otrzymany od państwa, co przyniosło ogromną erupcję aktywności społecznej i przedsiębiorczości, która – jak Polska długa i szeroka – uruchomiła lokalny rozwój gospodarczy.

Ale reforma gminna w istocie nie była jeszcze reformą systemową. Jak wiadomo, w każdym systemie występuje cecha dominująca – dominanta systemowa. Otóż mimo wielkiego sukcesu reformy gminnej polski system administracyjny po roku 1990 był wciąż scentralizowany – dominanta centralizmu była bardzo wyraźna. Samorząd gminny po 1990 r. miał do swej dyspozycji ok. 20-25% środków publicznych. Wydaje się, że to niemało, ale wobec scentralizowanych mechanizmów zarządzania finansowego jako całości – był to tylko skromny fragment. Zatem, choć gminy rozpoczęły wspaniałe swoją „nową przygodę”, już po kilku latach zaczęły podupadać od strony samodzielności finansowej i funkcjonalnej, ponieważ ta „pokancerowana centralizacja”, ustrojowa pozostałość po poprzednim systemie zaczęła odzyskiwać wigor. Dlatego w rządzie Hanny Suchockiej (1992-93) niezwłocznie przystąpiono do prac nad drugim etapem reformy administracyjnej i w ciągu niewielu miesięcy przygotowano reformę powiatową. Tyle, że latem 1993 r. został rozwiązany Sejm, a po jesiennych wyborach do władzy powrócili postkomuniści i przygotowana reforma decentralizacyjna została na cztery lata zatrzymana. Udało się jedynie uruchomić i utrzymać tzw. Program Pilotażowy Reformy Administracji Publicznej, w ramach którego przekazano 44 dużym miastom, w drodze umowy z rządem, znaczną część przyszłych zadań powiatu. Było to przedsięwzięcie istotne, gdyż pozwoliło przetrzymać centralizacyjną rekonkwistę. W 1995 r. (rząd Józefa Oleksego) Program Pilotażowy został na stałe wpisany do ustawodawstwa i tym samym reforma powiatowa była już nie do odwrócenia.

Zauważmy na marginesie, że recentralizacja może następować w różnych formach. Wtedy – w latach 1993-94 – obok czasowego wstrzy-

mania reformy miał też miejsce masowy powrót do służby w administracji rządowej establishmentu urzędniczego sprzed 1989 r. Minister Strąk mówił publicznie, że ma więcej zaufania do starych kadr. Warto tu dodać, że później raz jeszcze środowiska post-PRLowskie próbowały odwrócić bieg zdarzeń (rząd Leszka Millera 2001-04) przeprowadzając głębokie zmiany personalne w administracji, na szczęście bezskutecznie, jednakże takie działania skutecznie zdewastowały starania kolejnych rządów post-solidarnościowych o utworzenie stabilnej, apolitycznej służby cywilnej.

Wprowadzono zatem reformę gminną, a zaraz potem nastąpiło zatrzymanie reform - ale także rozpoczęła się wielka debata publiczna z pytaniem: co dalej? Czwarty słupek od lewej na rys. nr 1, dokładnie obrazuje dylematy owej dyskusji. Po pierwsze zadawano sobie pytanie: ile władzy dla centrum (czy tylko to, co w interesie ogólnopolskim, czy może więcej - także zarządzanie sprawami „terenowymi”). Po drugie powstało pytanie: ile regionów (województw) i z jakim zakresem działania. Na rysunku przedstawiono kierunkowe przybliżenie co do wariantów i ich konsekwencji (mieliśmy wtedy 49 małych województw). Ukazano dylematy: jeżeli zostanie dużo małych województw (więcej niż 25) - w systemie nie ma miejsca na powiaty. Funkcje władzy lokalnej sprawowałyby nadal małe województwa, ale zarazem dla centrum pozostałaby cała sfera polityki rozwoju regionalnego. Oznaczałoby to, że decentralistyczne założenia reformy nie zostaną zrealizowane.

Reforma decentralizacyjna to był spór nie tylko o demokrację lokalną, o zasadę pomocniczości i sprawność zarządzania w skali lokalnej i regionalnej, o społeczeństwo obywatelskie, które ma wpływ na funkcjonowanie władzy publicznej i kierunki rozwoju lokalnego czy regionalnego, ale była to także dyskusja nad rolą rządu i administracji rządowej w systemie zarządzania publicznego - walka o to, by uwolnić rząd od zajmowania się sprawami lokalnymi oraz regionalnymi, i umożliwić mu skupienie się na kwestiach kluczowych, istotnych z punktu interesu ogólnopolskiego.

Toczyła się ostra wojna o liczbę województw. Rząd Jerzego Buzka (1997-2001) startował z projektem dwunastu województw. Gdańscy liberałowie proponowali dziesięć, ale za takim rozwiązaniem nie stały przesłanki merytoryczne - zwłaszcza po prawej stronie Wisły. Dwunastka była opracowana starannie przez ekspertów z Komitetu Zagospodarowania Przestrzennego Kraju PAN i była to wersja optymalna. W rezultacie - jak wiadomo - stanęło na 16 województwach (i nie jest to wcale zły wynik!).

Jak ustrój administracyjny Polski wygląda obecnie, po reformie 1998 r.? Pokazuje to słupek po prawej stronie. Widać, iż ustrój ten co do

zasady odpowiada początkowym założeniom. Interes ogólnopaństwowy to są problemy centrum; interes regionalny, zwłaszcza polityka rozwoju regionalnego należy do sfery odpowiedzialności samorządu województwa; interes lokalny leży w ramach odpowiedzialności gminy i powiatu albo dużego miasta na prawach powiatu. Kończąc wątek przekształceń raz jeszcze pragnę zaznaczyć, że kluczowe znaczenie dla powodzenia reformy miało wprowadzenie powiatu. Od strony konstrukcyjnej powiaty bowiem dopełniają samorząd lokalny, a zarazem mają rozstrzygające znaczenie dla kształtu poziomu regionalnego – to one nadają sens dużym województwom.

\*

Rysunek nr 2 pokazuje syntetycznie dzisiejszą polską administrację. Zgodnie z Konstytucją 1997 r. mamy tu trzy podstawowe segmenty, które są silnie wyodrębnione funkcjonalnie – poprzez zróżnicowanie misji, którą wykonują.

Rysunek nr 2

### Trzy podstawowe segmenty administracji publicznej w Polsce



© by Michał Rofeś

Fundament nowego ustroju stanowi samorząd lokalny: gminny, miejski, powiatowy. Podstawową misją samorządu lokalnego w Polsce jest rozwój lokalny, gospodarka komunalna i dostarczanie usług publicznych społeczeństwu („zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty” – z art. 7 ust. 1 ustawy gminnej), a więc jest to taki układ, w którym adresatem i odbiorcą działalności samorządu lokalnego jest jednostka, rodzina, społecz-

ność miejscowa. Ta formuła została w Polsce zrealizowana w pełni, między innymi przez stosunkowo gęstą siatkę administracji lokalnej. Z poziomu lokalnego (tj. w gminie i powiecie albo w dużym mieście) obywatel otrzymuje dziś około 90% usług publicznych o charakterze powszechnym, funkcji i świadczeń administracyjnych.

Zakres odpowiedzialności gminy oparty jest na klauzuli generalnej (art. 6 i art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Inaczej powiat - jego zakres działania wynika z ustaw szczegółowych, bowiem w stosunku do gminy powiat pełni rolę komplementarną (art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym).

W Polsce jest ok. 2,5 tys. gmin. Przeciętna wielkość polskiej gminy wynosi około 15 tys. mieszkańców (to jest jednak informacja statystyczna, ponieważ do obliczeń wchodzi zarówno Warszawa, która ma prawie 2 mln ludności, jak i najmniejsze polskie gminy - jest kilkanaście gmin, które mają po ok. 3 tys. mieszkańców). Lepiej wobec tego jest wskazać, że przeciętna polska gmina wiejska (zbiór bardziej koherentny) liczy ok. 7 tys. mieszkańców. Jest to dobra wielkość, dlatego że społeczność o takiej liczebności (przeciętnie) posiada duży potencjał do wykonywania zadań publicznych o charakterze lokalnym, przy zachowaniu „parametrów demokratycznych”. Dlatego decentralizacja zadań na poziom gminny mogła być w Polsce znacznie szersza niż w wielu innych krajach Europy Środkowej i Wschodniej, gdzie gminy są bardzo małe.

Nie można tu zapomnieć o sołectwach, których mamy ok. 40 tys. Sołectwa to ślad po dawnych gminach jednowioskowych i gromadach. Obecnie polskie gminy wiejskie to w większości tzw. „gminy zbiorowe”, obejmujące kilka, kilkanaście wsi. Sołectwo stanowi jednostkę pomocniczą gminy, zasadniczo w gminach wiejskich. Sołectwo jest formą organizacji życia zbiorowego wsi. Jednostki pomocnicze występują też w miastach i na innych terenach zurbanizowanych - są to dzielnice, osiedla itp. Jednostki pomocnicze tworzy rada gminy.

Powiatów jest 314 (a nadto jeszcze 65 miast na prawach powiatu). Przeciętny powiat ziemski liczy ok. 85 tys. ludności (to jest również wielkość optymalna). Oczywiście, są też powiaty znacznie większe, jak np. Powiat Poznański (jeden z największych w kraju - niemal trzy razy większy, ma ok. 300 tys. mieszkańców), i są również powiaty trzy razy mniejsze, liczące poniżej 30 tys. mieszkańców, np. Sejneński, Gołdapski, Leski czy Bieszczadzki (Ustrzycki), gdzie decydujące znaczenie mają przesłanki przestrzenne, przyrodnicze i geograficzne, a nie demografia - ludzi jest tam mało.

W Polsce powiat nie od dzisiaj wyznacza cały mechanizm społeczny i demokratyczny, wszystkie ciężenia związane z tożsamością lokalną. Powiat ma tradycję dochodzącą siedmiu wieków, początkowo (w II poł. XIV w.) jako okręg sądowy, potem także administracyjny – to było już tak dawno, że dzisiaj nie ma omal żadnego znaczenia, ale chodzi tu o podkreślenie ciągłości historycznej. Współczesna polska administracja powiatowa kształtowała się w XIX w., we wszystkich trzech zaborach. Wówczas w całej Europie miało miejsce budowanie nowoczesnej administracji, na ziemiach polskich również. Powstawały nowoczesne budynki starostw, szpitale i wszystkie inne obiekty użyteczności publicznej. Wówczas ukształtowała się także – niemal ostatecznie, patrząc na to z dzisiejszego punktu widzenia – sieć dróg lokalnych prowadzących do miast powiatowych, a także dróg łączących miasta powiatowe. Siedzibami powiatów były miasta stanowiące wówczas centra lokalne; ogromna większość z nich także dzisiaj pełni te funkcje.

W 1993 r., kiedy przygotowywana była mapa powiatowa (co do zasady ta sama, która w 1998 r. została wprowadzona w życie), prace były prowadzone w dwóch kierunkach. Przy tych samych założeniach jedną mapę przygotował zespół ekspercki z Komitetu Zagospodarowania Przestrzennego PAN (KZPK PAN), druga natomiast powstała z decyzji samych gmin. Jako pełnomocnik rządu do spraw reformy administracji publicznej skierowałem wtedy do wszystkich gmin list z zapytaniem, do jakiego powiatu chcą należeć, dając kilka najprostszych kryteriów: minimum 5 gmin w powiecie, minimum 10 tys. mieszkańców w siedzibie powiatu, minimum 50 tys. ludności w powiecie („5-10-50” – było to swoiste nawiązanie do programu telewizyjnego dla dzieci „5-10-15”). W odpowiedzi na wspomniany list przyszły uchwały z ponad 70% gmin, przede wszystkim małych i średnich. W sensie ilościowym skala odpowiedzi była zaskakująco wysoka: gminy określały swoją przynależność do nieistniejących od ponad 20 lat powiatów (podstawą była tu najczęściej trwała więź z b. miastem powiatowym jako lokalnym centrum). Mapa, która złożyła się z uchwał gmin, w ponad 90% odpowiadała temu, co przygotowali profesorowie z KPZK PAN. To pokazuje siłę trwałości tożsamości lokalnej.

Jest też wiele innych powodów, dla których powiat jest ważny. I tak, trzeba zauważyć, że podział administracyjny (nie tylko na poziomie powiatowym) nie kreuje żadnych w zasadzie istotniejszych kłopotów – w sensie konfliktu społecznego. Mapa powiatowa jest zatem co do zasady źródłem spokoju społecznego i to jest wartość sama w sobie (tak oczywista, że czasem się jej nie zauważa), a jednocześnie silny dowód na to, że ten podział jest dobry. Należy bowiem podkreślić, że reforma decentralizacyjna nie może być rozpatrywana w kategoriach zadania abstrakcyjnego:

chodziło o przekazanie władzy w ręce istniejących, konkretnych społeczności lokalnych, które zostały upodmiotowione, nie zaś o stworzenie systemu „teoretycznie” słusznego, ale nie odpowiadającego społecznościom lokalnym, ich poczuciu tożsamości i realnym wyzwaniom, przed którymi stoją. Innymi słowy polska reforma decentralizacyjna, wprowadzana w okresie odzyskiwania i zagospodarowywania odzyskanej niepodległości, miała nie tylko „cele administracyjne”, lecz w równej mierze służyła umacnianiu spójności wspólnot lokalnych, poczucia ich wartości i roli w demokratycznym państwie. Nie bez znaczenia jest też fakt, że jedynie w konkretnych warunkach miejsca i czasu, znanych sobie realnie i praktycznie, społeczności lokalne i ich elity były w stanie „przejąć władzę” i potem rzeczywiście zarządzać „sprawami publicznymi o znaczeniu lokalnym” – dotyczy to zarówno powiatów, o których tu mowa, jak i gmin, będących podstawą ustroju terytorialnego Polski.

Z drugiej strony (co dotyczy przede wszystkim powiatów na terenach gospodarczo zaniedbanych) powiat jest szczególną, bo ustrojową gwarancją dostarczenia mieszkańcom usług publicznych: m.in. w zakresie ochrony zdrowia (szpital), oświaty (liceum), bezpieczeństwa i porządku publicznego (komenda Straży Pożarnej i Policji), pomocy społecznej (centrum pomocy rodzinie) i inne. Gdyby nie powiat, właśnie na terenach najuboższych mieszkańcy mieliby dodatkowo utrudniony i droższy dostęp do tych usług – musieliby bowiem jeździć znacznie dalej, do większego ośrodka. W dzisiejszym powiecie, przy jego średniej wielkości (85 tys. mieszkańców, nb. zauważmy – takiej samej, jak w przeciętnym mieście na prawach powiatu), „domyka się” pełne wyposażenie instytucjonalne społeczności lokalnej – są wszystkie instytucje publiczne (nie tylko samorządowe, lecz także administracji rządowej i wymiaru sprawiedliwości), są organizacje pozarządowe, sportowe, turystyczne, religijne, polityczne, kulturalne, edukacyjne, gospodarcze itp. W tej właśnie skali mamy więc w pełni wyposażony „mikrokosmos” społeczny i instytucjonalny. W warunkach postępującej globalizacji, której skutki już dziś nas nie omijają, za kilka, a najdalej – za kilkanaście lat, skala dzisiejszego powiatu (i miasta na prawach powiatu) będzie kreować podstawowy moduł zarządzania publicznego w Polsce, przy oparciu go na silnych społecznościach gminnych.

Mapy: gminna i powiatowa nie mogą być bez przerwy kwestionowane. Stanowią one podstawę prawną oraz przestrzenną i społeczną wyznacznik zarówno dla zarządzania publicznego, jak i dla budowy systemu demokratycznego i społeczeństwa obywatelskiego. Ludzie żyją przecież w konkretnej gminie, w konkretnym powiecie, a nie w ministerstwie czy w urzędzie centralnym. Tak więc stabilność terytorialna gmin i powiatów stanowi warunek dobrego funkcjonowania samorządu lokalnego; gdy jej

brakuje, obywatele tracą zainteresowanie uczestnictwem w zarządzaniu publicznym, w rozwiązywaniu problemów wspólnoty i dbałości o dobro wspólne.

Trzeba zauważyć, że zróżnicowana struktura funkcjonalno-przestrzenna kraju powoduje, że prosty schemat ustrojowy samorządu lokalnego gmina - powiat (większe miasto na prawach powiatu) okazuje się niewystarczający z punktu widzenia potrzeb zarządzania. Występuje tu kilka problemów wymagających interwencji ustawodawczej. Głównie chodzi o to, że brakuje formuły ustrojowej pośredniej pomiędzy klasycznym powiatem ziemskim (85 tys. mieszkańców, niewielkie miasto centralne, 8-9 gmin jako statystyczna zawartość powiatu) - a miastem wyłączonym z powiatu (miastem na prawach powiatu). Nie mamy rozwiązań dla takiego powiatu ziemskiego, w którym występuje wyraźna dominanta miasta centralnego (gmina miejska licząca kilkadziesiąt tysięcy mieszkańców, parę gmin wiejskich naokoło, silny prezydent, słaby starosta - takich sytuacji jest w Polsce ok. 20). Prawdopodobnie odpowiedzi trzeba poszukać w konstrukcji tzw. powiatu skonsolidowanego, w którym miasto centralne uzyska prawa powiatu, ale bez wyłączania go z dotychczasowego powiatu ziemskiego (chodzi o konstrukcję, w której prezydent tego miasta będzie dla całego obszaru pełnił także funkcje starosty, pojawi się zatem jeden organizm administracyjny ściśle łączący miasto na prawach powiatu z jego otoczeniem). Analogiczny problem dotyczy mniejszych miast na prawach powiatu podobnej wielkości, otoczonych przez powiat ziemski. Takich sytuacji mamy ok. 30. Tu z kolei powiat skonsolidowany powinien objąć miasto na prawach powiatu i powiat ziemski okólny. W obu przypadkach potrzebna jest reforma ustrojowa, ale - jak widać - bez zmiany mapy powiatowej. Należy jednak wskazać, że nie zawsze konstrukcja powiatu skonsolidowanego będzie aprobowana przez zainteresowane społeczności lokalnej i nie zawsze też będzie zasadna, w konkretnych warunkach przestrzennych i społecznych, zatem chodzi tu o stworzenie możliwości ustrojowej dla konsolidacji zarządzania, a nie o odgórne zespolenie.

Drugi problem dotyczy słabej - jak wykazuje praktyka - zdolności do współdziałania jednostek samorządu lokalnego. Potrzebne tu jest zatem ustanowienie różnorodnych płaszczyzn współdziałania samorządów: począwszy od konwentu wójtów i burmistrzów w powiecie, działającego pod przewodnictwem starosty w powiatach ziemskich, poprzez różne lokalne ciała sektorowe (np. dla lokalnego systemu oświaty czy ochrony zdrowia), działające w skali powiatu, w których powstawałyby propozycje usprawniania usług publicznych w tej skali, aż do możliwości współdziałania, np. poprzez tworzenie związków koordynujących politykę samorządów lokalnych, zwłaszcza dla miast i zespołów miejskich oraz ich otocze-



nia. Ten ostatni mechanizm mógłby stanowić rozwiązanie pilotażowe przez ew. konsolidacją, o której była mowa wyżej.

Wreszcie trzecie wyzwanie dotyczy zarządzania większymi aglomeracjami miejskimi, gdzie potrzebne są bardziej złożone rozwiązania pozwalające tworzyć i realizować politykę w skali całej aglomeracji, zwłaszcza w sferze programowania rozwoju całego obszaru, ale także dla celów realizacji przedsięwzięć w niektórych dziedzinach, takich jak np. infrastruktura transportowa czy ochrona środowiska.

Warto zauważyć, że żadna z powyższych konstrukcji nie narusza - co do zasady - obecnej struktury podziału terytorialnego państwa, pozwalając organizować współdziałanie samorządów lokalnych w różnych skalach przestrzennych i obszarach funkcjonalnych.

Kolejny segment na rys. nr 2 to samorząd regionalny. Zakres działania samorządu regionalnego oparty jest na klauzuli generalnej, która odnosi się do „zadań publicznych o znaczeniu wojewódzkim” (art. 2 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa głosi, że „Do zakresu działania samorządu województwa należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, niezastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji rządowej”). W przypadku ew. konfliktu z samorządem lokalnym rozstrzygnięcia dostarcza art. 4 ust. 1 tej ustawy, stwierdzający, że „Zakres działania samorządu województwa nie narusza samodzielności powiatu i gminy”. Konstytucja zaś w art. 164 ust. 3 ustala, że „Gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego”.

W Polsce jest 16 województw (przeciętna wielkość to prawie 2,5 milionów mieszkańców). Dwa największe województwa mają po 5 milionów (Mazowieckie z Warszawą oraz Śląskie z wielką aglomeracją Górnego Śląska i Zagłębia) i cztery najmniejsze województwa liczące po około 1 milionie mieszkańców. Tak więc przeciętna wynosi 2,4 milionów mieszkańców - co mniej więcej odpowiada wielkości regionów we Francji, we Włoszech, w Hiszpanii.

Misją województwa, a więc samorządu regionalnego, jest inna niż samorządu lokalnego, którego głównym zadaniem jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnot lokalnych. Natomiast dla samorządu regionalnego głównym wyzwaniem i podstawą jest polityka rozwoju regionalnego. W związku z tym, dla samorządu województwa adresatem i partnerem w zarządzaniu już nie jest obywatel, tylko rząd, samorządy lokalne, gospodarka, banki, a także - w coraz szerszym zakresie - Unia Europejska.

Rysunek nr 3

## Regiony w wybranych krajach UE



Samorząd regionalny świadczy także pewne usługi publiczne (drogi wojewódzkie, niektóre szpitale, biblioteki wojewódzkie, wyższego rzędu instytucje kultury, niektóre szkoły i in.). Powiązanie tych instytucji z samorządem wojewódzkim jest naturalne, gdyby go jednak nie było - wszystkie te teatry, szpitale, opery, szkoły byłyby zapewne przypisane dużym miastom, a drogi byłyby albo drogami powiatowymi, albo ogólnokrajowymi.

I wreszcie trzeci segment to - jak pokazuje rys. nr 2 - rząd i administracja rządowa, centralna i terenowa z wojewodą jako przedstawicielem rządu w terenie. Wojewoda już definitywnie i ostatecznie przestaje być gierkowskim „gospodarzem terenu”. To oznacza, że legitymizacja w tym zakresie przechodzi w pełni na samorząd regionalny. Wojewoda jest reprezentantem rządu i ma przypisane funkcje nadzorcze nad samorządem pod kątem zgodności jego działań z prawem, kontroluje wykorzystanie majątku państwowego na terenie województwa, a także w tej skali odpowiada również za stan porządku publicznego i bezpieczeństwa zbiorowego. W tym ostatnim zakresie wojewoda sprawuje zwierzchnictwo nad różnego rodzaju służbami, inspekcjami i strażami (jest ich kilkanaście - Policja, Straż Pożarna i in.), które funkcjonują w szczególnej formule dwustronnego podporządkowania. Operacyjnie są one podporządkowane ministrom lub centralnym organom administracji rządowej, ale w terenie działają w ramach zespolenia administracyjnego i podlegają pod zwierzchnictwo wojewody, jako przedstawiciela Rady Ministrów w województwie.

Na rysunku nr 2 widoczny jest kwadrat, gdzie systemy na siebie zachodzą - w powiecie. To jest ważny i ciekawy element całej konstrukcji,

ponieważ niektóre z tych służb z zakresu administracji rządowej (a konkretnie Policja, Straż Pożarna i nadzór budowlany) działają w powiecie pod zwierzchnictwem starosty powiatowego, który jest wybieranym funkcjonariuszem samorządowym. Ale to rozwiązanie jest oczywiste – o ile wojewoda podlega Prezesowi Rady Ministrów i operacyjnie ministrowi właściwemu do spraw administracji, o tyle starosta powiatowy odpowiada przed społecznością lokalną. Sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa zbiorowego są bardzo ważnym czynnikiem zarządzania lokalnego i polityki lokalnej: porządek publiczny i bezpieczeństwo zbiorowe to sprawy istotne z punktu widzenia społeczności lokalnej, zarówno na co dzień, jak i w warunkach tzw. zarządzania kryzysowego.

W rezultacie polski system administracji terytorialnej jest oparty na dualizmie administracyjnym. Samorząd ma trzy piętra: gminny, powiatowy i wojewódzki (ale zgodnie z Konstytucją są to dwa segmenty funkcjonalne: samorząd lokalny i regionalny) oraz administrację rządową, w tym dość rozbudowaną terenową administrację rządową, z wojewodą w województwie; w powiecie nie ma organy administracji rządowej o odpowiedzialności ogólnej. Część administracji rządowej to, jak wskazano, administracja zespolona (zespolona z wojewodą lub – odpowiednio – ze starostą w skali powiatowej), a część to administracja niezespolona, podlega wyłącznie w pionie wyższym organom administracji rządowej.

Jak wskazano, wojewoda sprawuje nadzór nad samorządem wyłącznie z punktu widzenia zgodności z prawem. To dotyczy również regionalnych izb obrachunkowych, które nadzór co do legalności sprawują w zakresie spraw finansowych.

\*

Na zakończenie – kilka uwag o reformach administracyjnych w ogólności. Chcę najpierw wskazać, że należy wyróżniać trzy ich poziomy. Pierwszy, powiedzmy – „najniższy” poziom reform, najmniej spektakularny, stanowi stała modernizacja administracji publicznej. Państwo, które zapomina o codziennej, ciągłej modernizacji administracji – technicznej, organizacyjnej, prawnej, kadrowej i tp., po paru latach budzi się w stanie regresu, z którego właściwie nie ma wyjścia. Przeżyliśmy to w PRL-u.

Drugi poziom reform to są „reformy menedżerskie”. Reformy tego rodzaju nie zmieniają podstaw ustrojowych państwa, lecz służą skokowemu podwyższeniu sprawności zarządzania. Przykładowo, obecnie dyskutowany jest problem, czy w powiecie potrzebny jest kolegialny zarząd, czy może funkcje te mógłby jednoosobowo pełnić starosta; czy powinien być wybierany bezpośrednio, czy tak jak dotąd, przez radę powiatu; czy lepsza jest ordynacja większościowa z okręgami jednomandatowymi, czy może

- jak dotychczas - proporcjonalna. Kilka lat temu miała miejsce debata, czy bardziej racjonalnie działa klasyczne przedsiębiorstwo „w zarządzie publiczno-prawnym”, czy może lepsza jest spółka komunalna, a więc przedsiębiorstwo „w zarządzie prywatno-prawnym”, wreszcie - czy należy bardziej niż dotąd rozszerzać spektrum form wykonywania usług publicznych także na partnerstwo publiczno-prywatne.

I wreszcie jest trzeci poziom reform, ten najwyższy, który Polska przeszła w latach 1989-1999. Są to reformy typu transformacji ustrojowej. Tu chodzi o przebudowę państwa, o zbudowanie nowego „rusztu” ustrojowego. I ten nowy „ruszt” ustrojowy w Polsce powstał i został wpisany głęboko w Konstytucję; potem był i jest różnie zagospodarowywany, lepiej czy gorzej zabudowywany. W przyszłości mogą tu również i powinny następować rozliczne modyfikacje, właśnie na poziomie „menedżerskim”, o którym przed chwilą wspominałem, ale „wielka zmiana” już się dokonała.

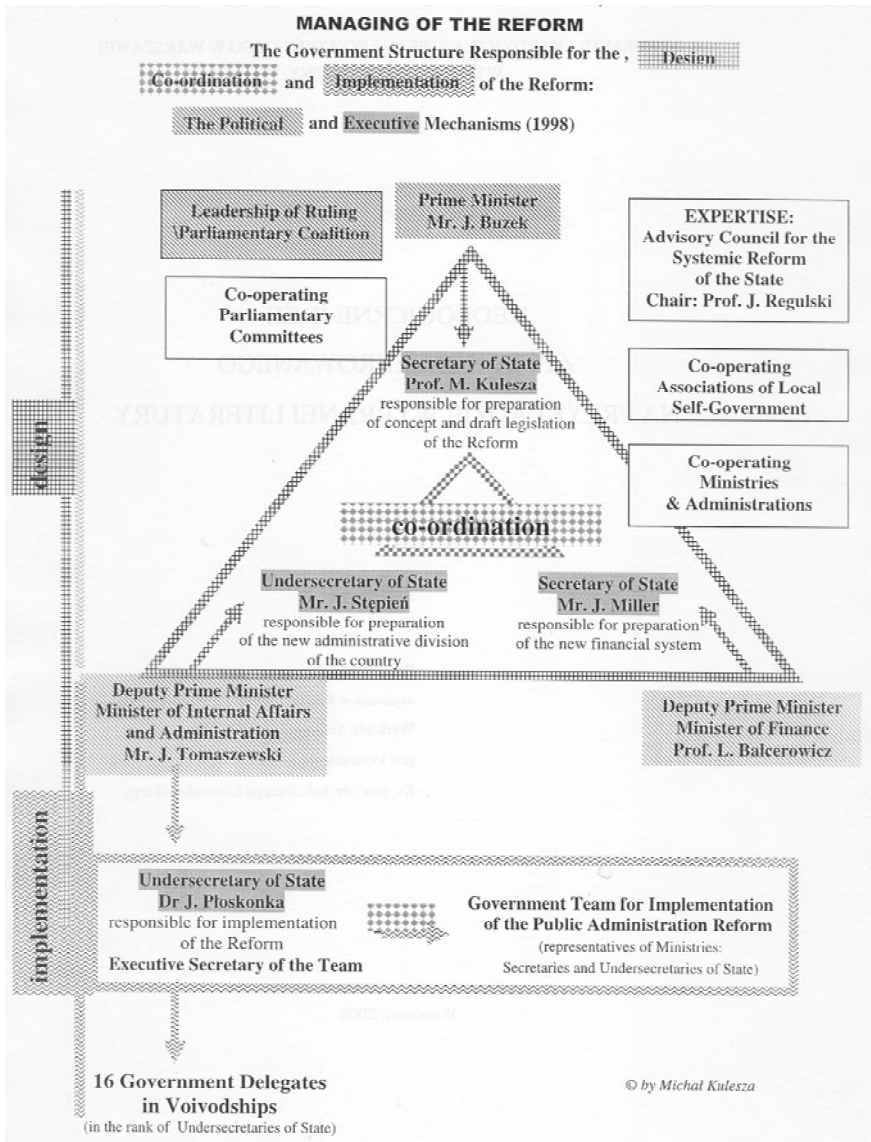
Warto zauważyć, że najbardziej interesująca i rozwinięta formuła zarządzania zmianą była przygotowana i uruchomiona w latach 1998-99. Rząd posiadał specjalną, rozwiniętą strukturę do zarządzania reformą, która stanowiła swoisty wehikuł reorganizacji. Dodam, że podobna, chociaż mniej skomplikowana struktura funkcjonowała w 1990 r., kiedy Profesor Regulski wprowadzał reformę gminną. Taka struktura istniała też w latach 1992-93, kiedy przygotowywana była reforma powiatowa, ale wtedy reforma nie rozwinęła się do sfery implementacyjnej.

Rysunek nr 4 ukazuje, w jaki sposób rząd był zorganizowany do reformy. Za każdym razem, kiedy w Polsce dochodziło do udanych reform w różnych dziedzinach - były w tym celu tworzone specjalne struktury do zarządzania zmianą. Gdy takich struktur nie powołano - reformy zazwyczaj nie udawały się, ginęły w międzyresortowych i politycznych przepychankach. Rysunek ilustruje dwa segmenty zarządzania reformą administracyjną. W górnej części jest projektowanie, w dolnej części - wdrażanie reformy. Na szczytach dużego trójkąta zaznaczono mechanizm kontroli politycznej i zarazem politycznego parasola nad reformami. Premier i obaj wicepremierzy, którzy trzymają otwarty parasol polityczny nad bardzo trudnym procesem zmiany, a także kierownictwo rządzącej koalicji w Sejmie. Wewnątrz tego trójkąta są wykonawcy - tu akurat trzech wiceministrów z moją osobą odpowiedzialną za przygotowanie koncepcji i zaprojektowanie zmian ustawowych. Z kolei Jerzy Stępień odpowiedzialny był za podział administracyjny, a Jerzy Miller za wdrożenie nowego systemu finansowego. Obok - główne pola współpracy, to znaczy komisje sejmowe i senackie, ministrowie, współpracujące organizacje samorządu i Rada do

spraw Reform Ustrojowych przy Prezesie Rady Ministrów, na czele której stał Profesor Regulski.

Rysunek nr 4

**Reforma administracyjna 1998: struktura zarządzania zmianą**



Reforma rozpoczęła się jesienią 1997 r., a wszystkie ustawy uchwalono do lata 1998 r. Tak więc tylko niecały rok trwała praca projektowa, legislacyjna (przygotowano nowych ustaw i dokonano głębokich zmian dla polityk działowych w ponad dwustu ustawach szczegółowych), jak i organizacyjna. Parlament to wszystko uchwalił w okresie między majem, a lipcem 1998 r. (to była bardzo radykalna i głęboka akcja legislacyjna, przeprowadzana – co warto przypomnieć – w bardzo niesprzyjającym krajobrazie politycznym).

Na rys. nr 4 widać segment implementacyjny (odpowiedzialny za tę fazę był Wicepremier Janusz Tomaszewski, który był również Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji, a realizatorem i odpowiedzialnym bezpośrednio był Józef Płoskonka, który w MSWiA był podsekretarzem stanu odpowiedzialnym za sprawy administracji; jednocześnie był sekretarzem wykonawczym międzyresortowego komitetu koordynacyjnego i podlegało mu 16 delegatów rządu do spraw reformy administracyjnej – w 16 województwach). Ta struktura wykonawcza przetrwała do momentu powołania nowych wojewodów; w niektórych przypadkach pierwszymi wojewodami w nowych, dużych województwach zostali właśnie delegaci.

Na koniec pozostaje jeszcze kwestia, czy reforma powiodła się, czy zrealizowano główne jej cele i założenia. Dziś widać jasno, że odpowiedź jest niewątpliwie pozytywna, jednak omówienie zagadnień szczegółowych wymagałoby oddzielnego wykładu i osobnej dyskusji.

**WPŁYW DECENTRALIZACJI NA RELACJE  
POMIĘDZY ADMINISTRACJĄ RZĄDOWĄ,  
SAMORZĄDOWĄ I UNII EUROPEJSKIEJ**





Lidia Panasiuk\*

## Perspektywa MSWiA\*

### 1. Budowanie samorządu terytorialnego

Po przełomie politycznym w 1989 r. jedną z pierwszych decyzji nowych władz było przywrócenie samorządu na szczeblu gminnym. Już w marcu 1990 r. weszła w życie ustawa dająca gminom wiele uprawnień do tej pory zastrzeżonych dla państwa. Ponowne wprowadzenie gmin szybko przyniosło widoczne korzyści: lepsze gospodarowanie pieniędzem publicznym, uzyskanie przez obywateli realnego wpływu na miejsce, w którym żyją oraz sprawniejsze zaspokajanie najważniejszych potrzeb mieszkańców.

W okresie po 1990 roku podejmowano działania zmierzające do ewolucyjnego przekazywania niektórych kompetencji samorządowi terytorialnemu. Dotyczyło to niektórych większych miast, którym przekazano w 1993 r. część zadań administracji rządowej o charakterze powiatowym. Odbłyło się to początkowo w drodze rozporządzenia i umów podpisywanych pomiędzy rządem, a władzami 44 największych miast w ramach tzw. Programu Pilotażowego. W 1995 r. ta częściowa decentralizacja została usankcjonowana ustawowo dzięki tzw. ustawie miejskiej (ustawa z 24 lis-

---

\* Obecnie Lidia Kornacka, Radca Ministra w Wydziale Projektów Systemowych i Pomocy Technicznej w Departamencie Administracji Publicznej MSWiA, była naczelnik w tymże Wydziale.

\* Opracowanie: Departament Administracji Publicznej MSWiA, Warszawa, grudzień 2008 r.

topada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych dużych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych). Ograniczono także kompetencje administracji rządowej w dziedzinie oświaty poprzez przekazanie wszystkim gminom prowadzenia szkół podstawowych.

Sukces najniższego stopnia samorządu zachęcił do wdrożenia w 1999 r. dwóch kolejnych – powiatu i województwa. Zasadniczy kierunek tych zmian wpisywać musiał się w ramy ustrojowe wyznaczone przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. Umocowane w niej zostały dwie jednostki, które muszą funkcjonować w podziale terytorialnym kraju (gmina i województwo). Stąd też przyjęty w ramach reformy administracji publicznej zasadniczy podział terytorialny państwa, jako mieszczący się w konstytucyjnie dopuszczalnych ramach, objął bezpośrednio ponadgminne struktury terenowej administracji publicznej na poziomie lokalnym (powiaty) i regionalnym (samorządowe województwa).

Kolejnym elementem realizacji zasad decentralizacji i subsydiarności było wprowadzenie w 2001 r. bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów.

Obecnie struktura samorządów przedstawia się następująco:

- ◆ Najmniejszą i podstawową jednostką jest gmina, jest ich w Polsce 2478. Gminy są zarządzane przez demokratycznie wybierane organy – rady oraz w zależności od rodzaju gminy przez wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast. Władze gmin odpowiadają za: planowanie przestrzenne, ochronę środowiska, drogi lokalne, zaopatrzenie w wodę, prąd, gaz, gospodarkę ściekami oraz odpadami, transport lokalny, podstawową opiekę zdrowotną, politykę mieszkaniową, edukację podstawową, porządek publiczny, zabezpieczenie przeciwpożarowe, politykę socjalną.
- ◆ Średni szczebel samorządu to powiat. Jest ich w Polsce 314, obok nich 65 największych miast ma status miast na prawach powiatu, posiadając zarówno kompetencje gminne jak i powiatowe. Powiaty odpowiadają za: edukację na szczeblu średnim, szpitalną opiekę zdrowotną, pomoc społeczną, walkę z bezrobociem, pracę Policji, zapobieganie powodziom, promocję kultury, utrzymanie dróg powiatowych, ochronę praw konsumenta.
- ◆ Największym szczeblem samorządowym jest województwo. Jest ich w Polsce 16, ich władze są odpowiedzialne za: stymulowanie gospodarczego rozwoju regionu, rozbudowę infrastruktury

tury, wyższą edukację, planowanie regionalne, drogi regionalne, kulturę o znaczeniu ponadregionalnym, transport regionalny.

Generalnie decentralizacja administracji państwowej zakończyła się sukcesem. Przyczyniło się do tego wiele czynników. Najważniejszym z nich był szeroki udział mieszkańców w przeprowadzeniu zmian. Zdobycie akceptacji społeczności lokalnych dla kształtu jednostki samorządowej i uprawnień jej władz pozwoliło na zbudowanie zaufania między władzami lokalnymi a społeczeństwem, a co za tym idzie szeroką partycypację obywateli w zarządzaniu swoją małą ojczyzną. Dzięki temu najważniejsze potrzeby są wyłaniane i realizowane w pierwszej kolejności, co przekłada się na podniesienie standardu życia obywateli. Poza tym aktywny udział obywateli w życiu lokalnej społeczności jest jedną z najważniejszych podstaw w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego.

Drugim elementem koniecznym dla właściwego funkcjonowania władz lokalnych jest wyposażenie ich w adekwatne do zadań środki finansowe. Dobre wykonywanie zadań powierzonych władzom lokalnym i regionalnym podnosi akceptację zmian przez mieszkańców, a co za tym idzie zwiększa ich udział w decydowaniu o najważniejszych dla nich sprawach.

W Polsce każdy szczebel samorządu posiada swój udział w podatkach od przedsiębiorstw i osób fizycznych. Obok tego na niektóre zadania państwo przekazuje subwencje bezpośrednio z budżetu (np. subwencja oświatowa). W celu uniknięcia różnic w dochodach poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego funkcjonuje mechanizm wyrównywania ich dochodów. Jednostki bogate płacą quasi-podatek na rzecz jednostek biednych.

Polski system demokracji samorządowej bardzo sprawnie radzi sobie z absorpcją środków strukturalnych z UE. Nie byłoby to możliwe bez pozostawienia władzom lokalnym szerokiej autonomii finansowej.

Trzecim elementem, który okazał się być bardzo istotnym dla sukcesu samorządności w Polsce było zapewnienie obywatelom możliwości wpływania na władze lokalne w inny sposób niż tylko w trakcie wyborów. Służą temu mechanizmy zmuszające do konsultacji z mieszkańcami decyzji mających istotny wpływ na ich życie (np. plany zagospodarowania przestrzennego). Poza tym każdy obywatel może przyjść na posiedzenie rady swojej gminy i zabrać na niej głos. Jest to zapewnienie realizacji jednej z zasad społeczeństwa obywatelskiego.

## 2. Zmiany w administracji rządowej w latach 1990–2006

W wyniku podjętej w 1990 r. reformy ustroju terytorialnego nastąpiło odejście od systemu tzw. jednolitych władz terenowych. W jej wyniku stworzono autonomiczny samorząd terytorialny na poziomie gminnym oraz administrację rządową. Do końca 1998 r. administracja ogólna szczebla wojewódzkiego (49 wojewodów) była klasyczną administracją rządową dodatkowo wzmocnioną poprzez utworzenie pomocniczych w stosunku do administracji wojewódzkiej urzędów rejonowych, które w intencji autorów reformy miały mieć charakter tymczasowy. System administracji rządowej oparty był jednak na zasadzie przewagi struktur resortowych i w takim układzie podejmowana była większość istotnych decyzji, a także następował przepływ informacji i środków finansowych. Dopiero w 1996 r. przeprowadzono częściowe zespolenie dotyczące niektórych administracji specjalnych (kuratorzy, Państwowa Inspekcja Handlowa, Państwowa Służba Ochrony Zabytków). Nadal jednak działało w 1998 r. ponad 40 administracji specjalnych, najczęściej w innych niż zasadniczy podziałach terytorialnych.

Jednym z celów reformy administracyjnej z lat 1998/1999 było uporządkowanie struktur terenowej administracji rządowej. Do polskiego prawa wprowadzono pojęcie władzy administracji ogólnej – odpowiadającej na danym terytorium za efekt działania struktur państwa. Zwierzchnictwu organów pełniących funkcję takiej władzy na poziomie województwa (województom) i powiatu (starostom) podporządkowano większość dotychczasowych administracji specjalnych. Do polskiego prawa wprowadzono zasadę zespolenia administracji terenowej, a wyjątki od tej zasady zostały zapisane w załączniku do ustawy z 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (obecnie ustawa z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie). Ograniczono też ustawowo możliwość tworzenia administracji niezespolonych. Zwierzchnictwo organu sprawującego władzę administracji ogólnej najwyraźniej przejawia się w pojęciu zespolenia, które stanowi podstawę konstruowania modelu administracji terenowej. Zespolenie występuje w kilku płaszczyznach: jako zespolenie personalne, kompetencyjne, funkcjonalne, organizacyjne, finansowe.

W chwili obecnej w województwach funkcjonuje 13 zespolonych służb, inspekcji i straży. Są to: Policja, Państwowa Straż Pożarna, Inspekcja Handlowa, Służba Ochrony Zabytków, Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Inspekcja Ochrony Środowiska, Inspekcja Farmaceutyczna, Nadzór Budowlany, Nadzór Pedagogiczny, Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Inspekcja Weterynaryjna, Inspekcja Transportu

Drogowego oraz Inspekcja Geodezyjna i Kartograficzna (w strukturze urzędu wojewódzkiego).

Na podstawie przepisów ustawy o administracji rządowej w województwie wojewodzie powierzono pełnienie kilku bardzo istotnych funkcji. Jest on więc m.in. organem administracji rządowej sprawującym władzę administracji ogólnej, przedstawicielem Rady Ministrów w województwie i organem nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego, a także zwierzchnikiem zespolonej administracji rządowej. Posiada on również pewne uprawnienia w stosunku do organów administracji niezespolonej (np. w zakresie wydawania poleceń, uzgadniania aktów prawa miejscowego, współdecydowania o obsadzie kadrowej).

Zespolenie większości dotychczasowych administracji specjalnych pod zwierzchnictwem organów pełniących władzę administracji ogólnej zwiększyło sterowność struktur administracji rządowej oraz dało tym organom narzędzia działania w imieniu państwa.

Zasadnicze struktury administracyjne ukształtowane w wyniku reformy z 1999 r. funkcjonują w tym kształcie do dnia dzisiejszego. Jako niekorzystne zjawisko można jednak wskazać powrót do statusu inspekcji niezespolonej Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz utworzonej już po 1999 r., początkowo w strukturach wojewódzkiej administracji zespolonej, Inspekcji Transportu Drogowego, która jednak od 2006 r. powróciła ponownie do administracji zespolonej.

Zmiany strukturalne w administracji rządowej wprowadzane od 2002 r. miały z jednej strony na celu obniżenie kosztów funkcjonowania administracji, a także uproszczenie i konsolidację jej struktur, a z drugiej przygotowanie administracji do działania w warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Do tej pierwszej grupy można zaliczyć zmiany wprowadzone ustawą z 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw. Na jej mocy zmniejszono o 9 liczbę centralnych organów i urzędów administracji rządowej oraz o 5 liczbę agencji rządowych. Ponadto na przełomie lat 2001/2002 wprowadzono nowe statuty urzędów wojewódzkich, które ujednoliciły ich strukturę organizacyjną. Po wejściu w życie nowych statutów liczba stanowisk kierowniczych w tych urzędach zmalała o około 18%. Urzędy wojewódzkie objęte zostały też Programem Uporządkowania i Ograniczenia Wydatków Publicznych, który zakładał obniżenie limitów zatrudnienia w latach 2005–2007 o 15% (po 5% rocznie).

Do drugiej grupy można zaliczyć wypracowanie w 2003 r. jednolitych rozwiązań organizacyjnych w urzędach wojewódzkich w odniesieniu

do zapewnienia realizacji zadań dotyczących zarządzania funduszami strukturalnymi.

Oprócz zmian strukturalnych w urzędach administracji rządowej podejmowane były również działania zmierzające do wprowadzenia nowoczesnych metod i narzędzi zarządzania. Wdrażanie systemów jakości w polskiej administracji publicznej rozpoczęło się już w 1998 r. i do chwili obecnej objęło liczną grupę urzędów administracji rządowej.

Kontynuowana była również dalsza decentralizacja zadań publicznych. 1 stycznia 2006 r. weszła w życie ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej, przekazująca wybrane kompetencje administracji rządowej do jednostek samorządu terytorialnego. Ustawa ta wzmocniła pozycję samorządu województw w wykonywaniu zadań publicznych i miała na celu uczynienie go prawdziwym gospodarzem regionu, a poprzez to przyczyniła się do wzmocnienia pozycji polskich regionów samorządowych w Unii Europejskiej. Była ona jednocześnie kontynuacją działań reformujących administrację publiczną zmierzającą do dalszego ograniczenia funkcji państwa w życiu publicznym i wzmocnienia zasady pomocniczości państwa. Ustawa stanowiła etap w nowym zdefiniowaniu roli wojewody. Przyjęto, że zadania przypisane wojewodzie jako przedstawicielowi rządu na danym obszarze powinny ograniczać się do: zadań z zakresu nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego, wykonywania funkcji zwierzchnika zespolonej administracji rządowej oraz funkcji inspekcyjno-kontrolnych, zadań i programów związanych ze strategicznymi interesami państwa oraz zadań z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego, a także obywatelstwa i cudzoziemców, zadań w zakresie funduszy strukturalnych (zadanie o charakterze przejściowym dotyczące okresu 2004-2006) oraz zadań związanych z pełnieniem funkcji organu wyższego stopnia w rozumieniu ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego.

### **3. Dokończenie procesu reformowania administracji publicznej**

Dokończenie reform administracyjnych, w tym kontynuacja rozpoczętego w 1989 r. procesu decentralizacji zadań i finansów publicznych oraz wzmacniania roli samorządów terytorialnych w kształtowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego państwa jest priorytetem działań obecnego rządu.

Prawną i merytoryczną podstawę podejmowanych działań stanowi **uchwała nr 13/2008 Rady Ministrów z 22 stycznia 2008 r. w sprawie**

**dokończenia reformy administracji publicznej oraz zasad prowadzenia prac w tym zakresie.** Przedmiotowa uchwała wskazuje jako główne zadania:

- ♦ dokończenie reformy decentralizacyjnej i uporządkowanie podziału kompetencji między administracją rządową i samorządową,
- ♦ dokończenie reformy administracji rządowej, w tym poprawę koordynacji działań naczelnych i centralnych organów administracji rządowej,
- ♦ przywrócenie właściwej roli służby cywilnej i wprowadzenie skutecznych mechanizmów zarządzania kadrami urzędniczymi.

Zadanie koordynacji prac nad projektami ustaw przygotowywanymi w trybie ww. uchwały Rady Ministrów powierzone zostało ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej.

W ramach realizacji zadania dokończenia reformy decentralizacyjnej i uporządkowania podziału kompetencji między administracją rządową i samorządową, na końcowym etapie znajdują się prace m.in. nad:

- ♦ ustawą o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie (tzw. ustawą kompetencyjną),
- ♦ ustawą o wojewodach i administracji rządowej w województwie,
- ♦ ustawą o funduszu sołeckim,
- ♦ ustawą o polityce miejskiej i współpracy jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

Rada Ministrów zdecydowała, że konieczne jest przywrócenie samorządowi rangi, która przypada władzom regionalnym i lokalnym w Europie, gdzie są one ważnym partnerem rządów centralnych w osiąganiu ważnych celów społecznych. Potrzebne jest zatem z jednej strony wzmocnienie podstaw majątkowych samorządu, a z drugiej doposażenie go w zadania i kompetencje, które pozwolą na odgrywanie roli prawdziwego gospodarza na swoim terenie. Projektowane rozwiązania prawne zawarte w tzw. **ustawie kompetencyjnej** stanowią zatem kolejny krok w procesie decentralizacji zadań publicznych. W tym celu proponuje się dalsze przekazanie przede wszystkim samorządowi województwa kompetencji i zadań aktualnie wykonywanych przez wojewodów. Część kompetencji przekazana zostanie również do samorządu gminnego. W projekcie przyjęto, że nadrzędną rolę pełni konstytucyjna zasada subsydiarności państwa, co oznacza, iż uprawnienia winny być przypisane do najniższego szczebla administracji będącego w stanie efektywnie zrealizować postawione zadania.

Ponadto założono, że przekazywane zadania i kompetencje, co do zasady powinny być przejmowane przez samorząd jako zadania własne. Dodać należy, iż wykorzystano także wnioski i doświadczenia, związane ze stosowaniem rozwiązań przyjętych w dotychczasowym podziale zadań i kompetencji administracji publicznej.

Zaproponowane zmiany w ustawie kompetencyjnej można podzielić na kilka grup:

- ♦ ***zmiany strukturalne w administracji publicznej***; mieszczą się tutaj dwie zasadnicze zawarte w ustawie zmiany:
  - ponowne zespolenie na szczeblu województwa i powiatu organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej, które dotychczas funkcjonują w strukturach administracji niezespołonej podporządkowanej w układzie pionowym Głównemu Inspektorowi Sanitarnemu;
  - przekazanie ośrodków doradztwa rolniczego, nadzorowanych przez wojewodów w gestię samorządu wojewódzkiego;
- ♦ ***przesunięcia kompetencyjne niepowiązane ze zmianami strukturalnymi motywowane przyjęciem zasady, iż samorząd województwa, a nie wojewoda posiada kompetencje w zakresie administracji reglamentacyjno-porządkowej***. Wynika to z uznania, że o warunkach funkcjonowania społeczeństwa winien w pierwszym rzędzie decydować samorząd. Przy wojewodzie pozostają natomiast uprawnienia nadzorcze i kontrolne.
  - szczególne znaczenie ma tu przekazanie zadań z zakresu ochrony przyrody, w tym tworzenia parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu, które dotychczas realizował wojewoda;
  - oprócz przekazania w gestię samorządu województwa zadań dotyczących prowadzenia wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego, które stanowić będą istotne uzupełnienie kompetencji samorządu województwa w zakresie rolnictwa, a także zadań z zakresu ochrony przyrody. Przewiduje się też przekazanie do jednostek samorządu województwa zadań wojewody w zakresie koordynacji działań wobec kombatanatów, zmierzających do integracji środowisk kombatanckich, zadania z zakresu wydawania zezwoleń na prowadzenie prywatnej praktyki psychologicznej, a także przeciwdziałania narkomanii i nadzoru nad



prowadzeniem działalności w zakresie demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji.

- ♦ **uporządkowanie podziału kompetencji między organami jednostki samorządu terytorialnego.**

Podkreślenia wymaga fakt, że zawarte w ustawie regulacje są skorelowane z równoległe przygotowywaną nową ustawą o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.

**Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie** zmierza do ograniczenia roli wojewodów do reprezentowania Rady Ministrów w województwie, sprawowania nadzoru ogólnego nad samorządem terytorialnym, wykonywania kontroli gospodarowania mieniem państwowym w województwie, pełnienia funkcji organu odpowiedzialnego za zarządzanie kryzysowe oraz stan porządku publicznego i bezpieczeństwa zbiorowego.

Ustawa uwzględnienia przepisy dotyczące zasad ogólnych funkcjonowania administracji rządowej w województwie, ze szczególnym wyeksponowaniem roli wojewody oraz przepisy w zakresie realizacji najważniejszych funkcji wojewody jako przedstawiciela Rady Ministrów. Wskazano również, że wojewoda pełni istotną funkcję jako organ nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków. Zasady i tryb tego nadzoru określają przepisy odrębne, czyli ustrojowe ustawy samorządowe. Ponadto ustawa określa również zasady stanowienia aktów prawa miejscowego przez wojewodę i organy administracji niezespółonej oraz ogólne zasady kontroli ich stanowienia.

Najważniejsze zmiany przewidziane w ustawie w stosunku do obecnie obowiązujących rozwiązań dotyczących funkcjonowania administracji rządowej w województwie przedstawiają się następująco:

- ♦ **Wzmocnieniu ulegną uprawnienia kontrolne wojewody wobec organów administracji niezespółonej, co stanowi istotne wzmocnienie pozycji wojewody w stosunku do tych organów.**

O wynikach kontroli wykonywanej w zespółonej administracji rządowej, organach administracji niezespółonej i organach samorządu terytorialnego wojewoda zobowiązany jest informować właściwe organy wyższego stopnia w rozumienia Kodeksu postępowania administracyjnego. Kolejnym rozszerzeniem kompetencji wojewody jest nałożenie na kierowników zespółonych służb, inspekcji i straży obowiązku przekazywania wojewodzie wszelkich informacji o wynikach kontroli w ich jednostkach. Taka konstrukcja sytuuje wojewodę jako najważniejszy organ kontroli w województwie, posiadający pełną in-

formację o wykonywaniu zadań administracji rządowej w województwie i ewentualnych nieprawidłowościach w ich realizacji. W projekcie ustawy określono również osoby upoważnione do prowadzenia kontroli na podstawie pisemnego upoważnienia, zasady wyłączenia z udziału w kontroli, obowiązki kontrolowanego, rodzaje kontroli i sposób jej dokumentowania. Natomiast w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów zostaną określone m.in. tryb kontroli prowadzonej przez wojewodę w administracji rządowej w województwie, czynności kontrolującego, wojewody i kontrolowanego dokonywane po zakończeniu kontroli, oraz dokumenty z nimi związane oraz wzór upoważnienia do kontroli.

- ♦ *Istotnym novum w stosunku do obecnie obowiązującej ustawy jest wprowadzenie kryteriów, jakie musi spełnić kandydat na wojewodę i wicewojewodę.*

Kandydat musi posiadać obywatelstwo polskie, tytuł zawodowy magistra lub równorzędny, 3-letni staż pracy w zakresie kierowania zespołami ludzkimi oraz cieszyć się nieposzlakowaną opinią, korzystać z pełni praw publicznych i nie być karany za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe. Kryteria te w zakresie wymagania niekaralności i konieczności posiadania nieposzlakowanej opinii są identyczne z kryteriami wymaganymi od członków korpusu służby cywilnej zarówno w obowiązujących przepisach, jak i w projekcie nowelizacji ustawy o służbie cywilnej.

Wszystkie zmiany proponowane w obu ww. ustawach powinny wejść w życie 1 kwietnia 2009 r. Powyższe zmiany przyczynią się do zwiększenia sprawności funkcjonowania administracji publicznej w województwie, zapewniając prawidłową organizację oraz podział kompetencji administracji publicznej na tym poziomie zarządzania sprawami publicznymi.

W ramach prac nad dokończeniem reformy administracji publicznej Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji przekazało także do uzgodnień międzyresortowych **projekt ustawy o polityce miejskiej i współpracy jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie oraz o zmianie niektórych innych ustaw**. Należy podkreślić, że w MSWiA cały czas trwają prace nad przedmiotowym projektem, odbywają się uzgodnienia międzyresortowe i konsultacje ze stroną samorządową, w związku z powyższym umieszczony na stronach internetowych resortu projekt ustawy nie jest ostateczną wersją rządowego dokumentu.

Przepisy projektu ustawy ukierunkowane są na tworzenie mechanizmów pozwalających na utrzymanie równowagi w rozwoju sieci miejskiej - poprzez wzmocnienie strategicznej roli obszarów metropolitalnych i jednoczesną poprawę atrakcyjności małych i średnich miast oraz gmin wiejskich. Głównym celem ustawodawcy jest wytyczenie kierunków i określenie celów polityki miejskiej państwa oraz stworzenie ram prawnych dla poszerzenia możliwości współpracy jednostek samorządu terytorialnego w aglomeracjach miejskich i ich bezpośrednim otoczeniu, tak aby służyły one lepszemu zaspokojeniu potrzeb wspólnot samorządowych i zapewnieniu stabilnej podstawy zrównoważonego rozwoju miast oraz otaczających je terenów zurbanizowanych i obszarów wiejskich.

**Projektowana ustawa określa cele i sposób prowadzenia polityki miejskiej państwa, ustanawia zespół miejski jako nową prawnoustrojową formę współpracy miast z sąsiadującymi gminami, a także reguluje zasady tworzenia obszarów metropolitalnych oraz organizację i zasady działania zespołów metropolitalnych.**

Miasta i aglomeracje miejskie są nie tylko ośrodkami administracyjnymi, lecz także stanowią centra rozwoju społecznego i gospodarczego. Mają decydujący wpływ na perspektywy i potencjał rozwoju swojego bezpośredniego otoczenia, zarówno terenów zurbanizowanych, jak i obszarów wiejskich. Rozwój miast, jako ośrodków przemian i wzrostu zapisany został w podstawowych dokumentach planistycznych: Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015, Narodowej Strategii Spójności 2007-2013 oraz w koncepcji zagospodarowania przestrzennego kraju.

Jako **główne kierunki polityki miejskiej państwa**, projekt ustawy wskazuje stwarzanie korzystnych warunków dla rozwoju miast i ich otoczenia oraz usprawnienie procesów zarządzania w miastach i na terenach aglomeracji miejskich.

Projekt ustawy zawiera otwarty katalog **szczegółowych celów polityki miejskiej**, do których należą m.in.:

- ◆ kształtowanie racjonalnej struktury funkcjonalno-przestrzennej,
- ◆ prowadzenie gospodarki przestrzennej w sposób zapewniający ochronę dziedzictwa kulturowego oraz ochronę zasobów naturalnych i środowiska przyrodniczego,
- ◆ podnoszenie spójności systemu osadniczego, w tym umożliwienie tworzenia zintegrowanych systemów transportu zbiorowego, a także systemów infrastruktury technicznej,
- ◆ poprawę ładu przestrzennego, w tym wspieranie procesów restrukturyzacji dzielnic centralnych oraz kompleksowej rewita-

lizacji historycznych obszarów miejskich, a także obszarów zdegradowanych i nieracjonalnie wykorzystywanych.

Należy podkreślić, że **celem polityki miejskiej państwa jest także** aktywne wspieranie rozwoju miast, co do których z obowiązującej strategii rozwoju kraju oraz innych opracowań i dokumentów wynika, że wsparcie to szczególnie korzystnie wpłynie na rozwój gospodarczy kraju jako całości i na zmniejszenie dystansu rozwojowego dzielącego Polskę od innych państw Unii Europejskiej.

Problemy zarządzania sferą publiczną w aglomeracjach miejskich często wykraczają poza obszar terytorialny poszczególnych gminnych (miejskich) wspólnot samorządowych. Dlatego też projektowana ustawa **wprowadza nową formę współpracy miast z sąsiadującymi gminami – zespół miejski**. Przedstawione rozwiązania prawno-ustrojowe poszerzają dotychczasowe możliwości współpracy jednostek samorządu terytorialnego. Zespół miejski może być utworzony przez gminę miejską lub miejsko-wiejską wraz z inną sąsiadującą gminą lub gminami.

Zgodnie z projektem ustawy **utworzenie obszaru metropolitalnego** będzie możliwe w drodze rozporządzenia Rady Ministrów (po spełnieniu warunków określonych w ustawie).

Rada Ministrów może w drodze rozporządzenia tworzyć obszary metropolitalne z łączną liczbą mieszkańców nie mniejszą niż 500 tys., przy gęstości zaludnienia na tym obszarze nie mniejszej niż 200 mieszkańców na 1 km<sup>2</sup>, jeżeli obszar ten spełnia warunki określone w ustawie dla obszaru metropolitalnego.

O utworzenie obszaru metropolitalnego może wystąpić gmina lub gminy z łączną liczbą mieszkańców nie mniejszą niż 500 tys., zgłoszenie powyższego wniosku wymaga uchwały rady gminy. Zainicjowana w ten sposób procedura przewiduje w dalszej kolejności zlecenie przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej, co najmniej dwóm niezależnym zespołom ekspertów, przeprowadzenie analiz dotyczących możliwości utworzenia obszaru metropolitalnego i wskazania jego granic. Opracowana przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej, na podstawie przeprowadzonych analiz, propozycja wyznaczenia granic obszaru metropolitalnego podlega zaopiniowaniu przez organy stanowiące zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego. Po zapoznaniu się z ich opiniami minister właściwy do spraw administracji publicznej wydaje postanowienie o planowanych granicach obszaru metropolitalnego lub występuje z nową propozycją ich przebiegu. Postanowienie ministra może zostać zaskarżone przez organy stanowiące jednostki samorządu terytorialnego do sądu administracyjnego, z powodu niezgodności z prawem

w terminie 30 dni od dnia doręczenia postanowienia. Należy zaznaczyć, że Rada Ministrów tworząc obszar metropolitalny określa jego granice zgodnie z postanowieniem, o którym mowa w art. 13 ust. 1 projektu.

**Jednym z istotnych zadań zgromadzenia zespołu metropolitalnego** (przynależność do ww. zespołu uzyskują z mocy prawa wszystkie gminy położone na obszarze metropolitalnym oraz powiaty, które w całości znajdują się na obszarze metropolitalnym) będzie uchwalenie strategii rozwoju i zagospodarowania obszaru metropolitalnego. Na jej podstawie zgromadzenie zespołu może stanowić ustalenia wiążące gminy metropolitalne przy sporządzaniu przez nie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a także ustalić obszary dla których gminy metropolitalne zobowiązane są sporządzać miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. W projekcie ustawy przyznano także zgromadzeniu zespołu kompetencje do zastępczego sporządzenia, uzgodnienia i uchwalenia planu miejscowego lub jego zmiany.

Zgodnie z projektowaną regulacją **do zakresu działania zespołu metropolitalnego należeć będzie także koordynowanie działalności jednostek samorządu terytorialnego na obszarze metropolitalnym w sprawach:**

- ♦ ładu przestrzennego, ochrony dziedzictwa kulturowego i ochrony środowiska,
- ♦ zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepłą oraz gaz, wodociągi i zaopatrzenie w wodę, kanalizację i oczyszczanie ścieków komunalnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych,
- ♦ komunikacji i transportu zbiorowego.

Należy podkreślić, że ani zespół metropolitalny, ani zespół miejski nie będą stanowiły - zgodnie z przedmiotowym projektem - nowego szczebla samorządu terytorialnego. O ile ww. projekt nie stanowi inaczej, jednostki samorządu terytorialnego położone na obszarze metropolitalnym lub tworzące obszar miejski wykonywać będą swoje zadania i kompetencje, wynikające z innych ustaw, na zasadach ogólnych. Projekt ustawy nie narusza także przepisów o sądowej ochronie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.

W ramach działań na rzecz poprawy funkcjonowania najniższego poziomu samorządu terytorialnego Rada Ministrów w dniu 21 października 2008 r. przyjęła **projekt ustawy o funduszu sołeckim**. Rząd proponuje, aby od kwietnia 2009 r. rady gmin mogły tworzyć fundusze sołeckie. Dzięki temu sołectwa pozyskają środki na finansowanie niewielkich, ale

bardzo istotnych działań dla społeczności wiejskich. Z funduszu sołeckiego będą mogły być finansowane także działania służące likwidacji skutków klęsk żywiołowych.

Sołectwa będą mogły pozyskiwać za pośrednictwem funduszu środki na przedsięwzięcia, które zgłoszone jako inicjatywa mieszkańców, będą zadaniami własnymi gminy. Muszą one jednak służyć poprawie warunków życia mieszkańców i być zgodne ze strategią rozwoju gminy.

Istotnym warunkiem przyznania środków będzie złożenie przez sołectwo wniosku do wójta. Dokument uchwalony przez zebranie wiejskie z inicjatywy sołtysa, rady sołeckiej lub co najmniej 15 pełnoletnich mieszkańców trzeba będzie złożyć do 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy. Chodzi oto, aby środki zostały zagwarantowane w budżecie gminy na ten rok, którego dotyczy wnioszek.

Wielkość funduszu będzie uzależniona od kondycji finansowej gminy oraz od liczby mieszkańców sołectwa. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji szacuje, że średnio wyniesie on dla jednego sołectwa w gminie ok. 10 tys. zł.

Gminy będą mogły odzyskać część kwoty wydanej w ramach funduszu sołeckiego w formie dotacji celowej. W zależności od wysokości dochodów danej gminy budżet państwa zwróci od 10 do 30%, ale refundacja będzie dotyczyła wydatków poniesionych w roku poprzedzającym rok otrzymania zwrotu.

Do 30% dostaną gminy, których kwota dochodów bieżących w przeliczeniu na mieszkańca jest mniejsza od średniej kwoty dochodów bieżących gmin w skali kraju. Gminy, których kwota dochodów zmieści się w przedziale od 100 do 120% średniej w skali kraju, otrzymają zwrot w wysokości do 20%. Tam gdzie kwota jest większa od 120% średniej w skali kraju zwrot wyniesie do 10%.

Stan administracji publicznej w Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015 jest wskazywany jako ograniczenie utrudniające rozwój Polski i zasadniczy element wpływający na niskie zaufanie obywateli do władz i instytucji publicznych. Powyżej przedstawione zmiany przyczynią się do zwiększenia sprawności funkcjonowania administracji publicznej, zapewniając prawidłową organizację oraz podział kompetencji administracji publicznej na regionalnym i lokalnym poziomie zarządzania sprawami publicznymi, stając się jednym z kluczowych elementów budowania sprawnego i efektywnego systemu administracji publicznej jako całości.

Tomasz Potkański\*

## Perspektywa samorządu terytorialnego\*

### 1. Istota procesu decentralizacji

Istotą procesu decentralizacji jest przekazywanie „w dół” kompetencji pomiędzy poziomami / rodzajami władzy publicznej - tak aby lepiej wykonywać zadania publiczne z punktu widzenia interesów obywateli. Decentralizacja nie jest tylko owocem woli politycznej, zaufania rządu do innych (tj. niższych) poziomów/rodzajów władzy publicznej, ale jest to konieczność wynikająca z procesów globalizacyjnych. Inaczej po prostu nie da się skutecznie zarządzać państwem, szczególnie jeśli jest położone w jednoczącej się Europie.

Przy omawianiu procesu decentralizacji musimy pamiętać, że administracja publiczna w państwie jest tylko jedna, a podział na poziomy/rodzaje służy ułatwieniu wykonywania jej zadań. Niestety, to „formalnie prawdziwe” założenie nie jest zgodne ani z odczuciem społecznym, ani z rzeczywistym układem sił między władzami samorządowymi i rządem centralnym, ani w Polsce ani w innych rozwiniętych krajach świata. W każdym z nich proces ten ma inną historię i szczegółowe uwarunkowania.

---

\* Doktor nauk humanistycznych, Zastępca Dyrektora Biura Związku Miast Polskich.

\* Autor dziękuje p. Andrzejowi Porawskiemu i Markowi Wójcikowi za konsultacje w trakcie przygotowywania wystąpienia.

Decentralizacja nie jest zatem procesem jednorazowym, ale ciągłym i niekończącym się – często ma syndrom „wahadła”. W Polsce również miała ona „wykres sinusoidy” ale trzeba obiektywnie stwierdzić, że wahnięcia w stronę decentralizacji były głębsze i to one wskazują na wynikowy kierunek zmian w tym zakresie w naszym kraju.

Nie należy dokonywać automatycznego utożsamienia decentralizacji z wyższą efektywnością zarządzania sferą publiczną, bowiem ta nie rządzi się ideologicznymi założeniami, ale wynika z tworzenia (lub nie) obiektywnych warunków instytucjonalnych i finansowych do doskonalenia zarządzania oraz determinacji i profesjonalnego przygotowania personelu instytucji publicznych do sprawnego działania. Niemniej, w warunkach polskich długookresowy trend decentralizacyjny przyniósł obfite i dobre owoce w zakresie efektywności i skuteczności zarządzania. Świadczą o tym chociażby oceny opinii publicznej nt. funkcjonowania różnych rodzajów władzy publicznej. Rząd i parlament otrzymują w nich zastrzeżenie znacznie niższe oceny niż samorządy terytorialne i ich władze.

## 2. Etapy decentralizacji po 1989 roku

Główne etapy decentralizacji administracji publicznej w Polsce po 1989 r.:

- ♦ Etap I - 1990 r. - wprowadzenie samorządu *gminnego* (2478) (samodzielnosc prawna, majątkowa i finansowa).
- ♦ Etap II - 1999 r. - ustanowienie nowego stopnia samorządu terytorialnego - *powiatu* (308+65) oraz wprowadzenie samorządu na szczeblu *wojewódzkim* (16).
- ♦ Etap III - 2008/2009 r. - porządkowanie i doskonalenie podziału zadań i kompetencji pomiędzy rząd i samorząd oraz pomiędzy JST.

Niemniej warto zauważyć, że pomiędzy etapem I i II nastąpił w 1996 r. pilotaż reformy powiatowej - przyjęcie rozwiązań umożliwiających przekazanie dużym miastom (oraz tzw. miejskim strefom usług publicznych) realizacji zadań o charakterze ponadgminnym.

Podobnie w „drugim okresie przejściowym”, w 2004 r. nastąpiła zmiana ustawy o dochodach JST, podnosząca ich udziały w podatkach państwowych (choć kosztem subwencji i dotacji, których część zamieniono na udziały w PIT i CIT). Jest to jeszcze niepełna decentralizacja finansów, ale ponieważ przypadła na okres gospodarczej prosperity to jej efektem był wyraźny wzrost dochodów jednostek samorządu, co pozwoliło na



znaczący wzrost inwestycji i wydatków samorządowych. Bez tej ustawy dzisiejsze samorządy lokalne i regionalne wyglądały by zupełnie inaczej i odpowiednio opinia na temat ich funkcjonowania w społeczeństwie nie była by tak pozytywna [np. pozytywną ocenę działalności władz samorządowych wg CBOS wyraziło we wrześniu 2008 r. aż 65% mieszkańców]<sup>3</sup>. Trzeba zatem powiedzieć, że pomimo, iż były w ostatnich 20 latach okresy zawieszenia procesów decentralizacyjnych, oraz nawet pewne epizody centralizacji, to jednak nawet w takich „okresach przejściowych” przyjmowano indywidualne akty prawne, które *de facto* posuwały proces decentralizacji do przodu.

Warto też zauważyć, że historia procesów decentralizacyjnych i wzajemnych relacji rządowej i samorządowej administracji publicznej w Polsce w ciągu ostatnich 20 lat ma głębokie osadzenie w procesach politycznych, co dość jasno tłumaczy, dlaczego rozdział między „My” i „Oni” jest nadal tak głęboki w świadomości obu stron, mimo że nie ma ku temu uzasadnienia w stanie prawnym.

Przyczyna tego stanu powstała jeszcze w czasach Okrągłego Stołu (1988 r). Chociaż nie podjęto wtedy decyzji co do utworzenia samorządów terytorialnych i sprawa ta znalazła się w protokole rozbieżności, ale w myśleniu liderów i ekspertów ruchu solidarnościowego utrwaliło się (słuszne) myślenie, że w sytuacji kiedy to komuniści utrzymują władzę na rządowym, właśnie obszar samorządów może się stać legalnym bastionem opozycji solidarnościowej i przyczółkiem do walki o pełną demokrację życia w kraju. Dwa lata później, wiosną 1990 r. Senat utworzony w wyniku ustaleń przy Okrągłym Stole, przygotował projekt ustawy o samorządzie terytorialnym, zapoczątkowując formalnie tę najbardziej udaną polską reformę. Właśnie w okresie 1988-1990 r. ukształtowały się zręby myślenia „My i Oni” w odniesieniu do stosunków „samorząd terytorialny - rząd”.

Na kolejne 3 lata (1990-1993) ta dychotomia nieco osłabła, bo oba rodzaje władzy państwowej były, w przeważającym wymiarze, w rękach środowisk solidarnościowych, ale okres ten okazał się zbyt krótki aby wprowadzić dalsze etapy reform decentralizacyjnych.

---

<sup>3</sup> Procent Polaków, którzy pozytywnie oceniają działalność władz samorządowych. Udział pozytywnych odpowiedzi na pytanie „Jak by Pan(-i) ocenił(-a) działalność władz lokalnych w Pana gminie/miejscowości?” w regularnym badaniu CBOS „Opinie o działalności instytucji publicznych”, prowadzonym 3 razy do roku na próbie reprezentatywnej dla ogółu dorosłych Polaków. Komunikat CBOS, wrzesień 2008 - OCENA INSTYTUCJI PUBLICZNYCH, BS/149/2008, s. 4 ocena władz miasta/gminy: (1) dobra - 65%; zła - 26%, pominięto trudno powiedzieć

Konflikt ten i świadomość rozdziału na „My” i „Oni” odżyło ze zdwojoną siłą w latach 1994-1997 kiedy to rząd tworzyła post-komunistyczna koalicja, a większość władz samorządowych była nadal w rękach środowisk post-solidarnościowych. Nawet zachodnie agencje pomocowe otworzyły wtedy duże programy pomocy doradczej dla jednostek samorządu, mając przekonanie, że wspierają w ten sposób stronę solidarnościową w grze politycznej.

Z biegiem czasu ta dychotomia powoli traciła na znaczeniu, a ostatnio na pewno odarto ją z konotacji politycznych (strona post-komunistyczna, post-solidarnościowa), ale pozostaje w praktycznym użyciu do dzisiaj bowiem jest zgodna z osobistym doświadczeniem przedstawicieli strony samorządowej po kolejnych rundach negocjacji w sprawach podziału kompetencji i środków publicznych na realizację zadań. Aktualność tego rozróżnienia wspiera także analiza kalendarium inicjowania procesów decentralizacyjnych. Kolejny etapy reform, tj. reforma powiatowa i regionalna zostały przygotowane i wdrożone w latach 1998-1999 przez koalicję postsolidarnościową AWS. Poprzedzająca ją i następująca po niej koalicja środowisk post-komunistycznych preferowały status-quo, z elementami centralizacji. Nie mniej, jak wspomniano - nawet w tym okresie, dzięki pro-reformatorskim środowiskom w łonie rządzącej koalicji i przy wsparciu opozycji - uchwalono znaczące akty podtrzymujące wysiłek decentralizacyjny - w 1996 ustawę o wielkich miastach i strefach usług publicznych (pilotaż powiatów) oraz w 2003 reformę finansów jednostek samorządu terytorialnego.

Kolejne etapy karuzeli politycznej w Polsce podtrzymały aktualność sinusoidalnego wykresu reform decentralizacyjnych i nie usunęły podziału na „My i Oni”, ale odarły go ze znamion starej rywalizacji środowisk post-solidarnościowych i post-komunistycznych, te ostatnie przeszły w większości na pozycje wspierania samorządności i decentralizacji, bowiem w tym widziały swoją szansę, a ich miejsce zajęła konserwatywna część środowisk post-solidarnościowych skupionych wokół Prawa i Sprawiedliwości. Okres 2005-2007 był w sensie retoryki władz rządowych najbardziej wyraźnym okresem re-centralizacji, choć w praktyce skończyło się na słowach i niewielkich działaniach legislacyjnych dot. podziału kompetencji. Ważniejsze było otwarte zakwestionowanie w sferze debaty publicznej legitymizacji podejścia decentralizacyjnego jako lepszego, bardziej właściwego czy politycznie poprawnego. Instrumentalizacja prawa znalazła swoje odbicie m.in. w zakwestionowaniu legalności mandatów przedstawicieli władz samorządowych, którzy nie zdążyli na czas (z powodu nieprecyzyjnego i przez to trudnego do interpretacji prawa) złożyć oświadczeń majątkowych. Ten konflikt i otwarta retoryka pro-centralizacyjna rządu

w sposób skuteczny dodały paliwa do tlącego się nadal rozdziału na „My - Samorząd” i Oni - Rząd” rozpalając go na nowo, co walnie przyczyniło się do zwycięstwa wyborczego centrowego obozu sił post-solidarnościowych skupionego wokół Platformy Obywatelskiej.

Ostatnie dwa lata (2007-2008) to okres bezprecedensowo szerokiej deklarowanej otwartości rządu na kontynuację reform decentralizacyjnych (o ich charakterze piszę poniżej), choć w sferze realnej stały spór dotyczący źródeł finansowania zadań jednostek samorządu podtrzymuje stary „dobry” podział na „My” i „Oni”. Trzeba wyraźnie podkreślić, że przykład polski nie jest odosobniony.

### 3. II etap reform decentralizacyjnych (2008-2009)

Otwartość koalicji PO - PSL na dokonanie kolejnego etapu zmian legislacyjnych promujących decentralizację władzy publicznej i finansów publicznych jest niewątpliwie zjawiskiem godnym dostrzeżenia i pochwały ze strony środowisk samorządowych. Odrębną sprawą jest to ile z tych zmian realnie wejdzie w życie, a z góry można powiedzieć, że wraz z nadciągającym kryzysem gospodarczym, który objawił się w IV kwartale 2008 roku, nie ma szans na dalszą znaczącą decentralizację finansów publicznych, więc ten najbardziej sprawczy wymiar zmian legislacyjnych (zadziałał od 2004 r.) tym razem nie będzie miał miejsca.

Warto także zauważyć, że 2 wcześniejsze etapy (I i II) reform decentralizacyjnych miały charakter przede wszystkim reform strukturalnych, które zasadniczo zmieniały i przenosiły środki i kompetencje. Aktualny III etap reform ma w założeniu kończyć i dopracowywać wymiar kompetencyjny, tak aby umożliwić podniesienie jakości usług dla klienta i podniesienie efektywności zarządzania środkami publicznymi w celu realizacji zadań państwa. Poniżej przedstawiam katalog częściowo już dokonanych i jeszcze planowanych zmian legislacyjnych:

- ♦ przeniesienia kompetencji - poziome: np. poziom wojewódzki: między wojewodą a marszałkiem (gospodarz regionu) czy pionowe (między rodzajami jednostek samorządu),
- ♦ dalszy etap przekazywania majątku do JST [mienie po-wojskowe, lotniska regionalne i lokalne, akcje i udziały w spółkach S.P., koleje regionalne, itp.],
- ♦ usprawnienia w zarządzaniu - nowa ustawa o PPP, szczebel zarządzania metropolią,

- ♦ usprawnienia w zarządzaniu – usługi: wzmocnienie roli JST w zarządzaniu oświatą, przeznaczenie większych środków na drogi samorządowe.

#### **4. Blaski i cienie decentralizacji w warunkach polskich**

Rozważmy pokrótce i w sposób z konieczności uproszczony stan decentralizacji finansów publicznych. Choć jest ona niedokończona, to počawszy od 2004 r. jest, w wymiarze ekonomicznym faktem i to na „dobre i złe”. Przekazanie samorządom wszystkich trzech rodzajów (gminnemu, powiatowemu i wojewódzkiemu) zwiększonych udziałów w PIT i CIT uczyniło je beneficjentami okresu szybkiego wzrostu gospodarczego (2005–2008). Akurat w najmniejszym stopniu dotyczyło to gmin wiejskich, gdzie dochody z tych źródeł podatkowych są niewielkie, ale pozostałe jednostki samorządu wyraźnie wygrały „los na loterii”. Niestety system ten działa także w drugą stronę – w okresie niespodziewanie nadchodzącej dekoniunktury dochody mogą gwałtownie spadać. Trend ten nieszczęśliwie nałoży się ze skutkami niezrekompensowanego wprowadzenia w 2008 r. ulg prodrozinnych w PIT, oraz również niezrekompensowanego samorządom obniżenia od 2009 r. najwyższych stawek skali podatkowej PIT z 40% do 32%. Tymczasem podatnicy PIT, którzy dotąd byli w tej zlikwidowanej III grupie podatkowej, zapewniali w wielu miastach blisko połowę, lub nawet często ponad połowę dochodów z udziałów w PIT. Spadek ich obciążenia podatkowego, niezależnie od wpływu kryzysu gospodarczego, przełoży się na dochody z JST z tego źródła. Luka inwestycyjna oraz/lub luka w wydatkach bieżących będzie nowym i nieznanym dotąd w tej skali zjawiskiem.

Patrząc jednak z perspektywy porównawczej i międzynarodowej, stopień decentralizacji w wymiarze finansowym w Polsce w porównaniu z europejskimi realiami jest obiektywnie przyzwoity – ok. 11% PKB jest zdecentralizowane i jest to najwięcej w „Nowej Europie”. Patrząc na kraje „Starej Europy” jedynie kraje skandynawskie mają znacząco wyższy udział wydatków samorządowych w stosunku do PKB i są one dla nas pod tym względem wzorem, ale już w tytułowych starych demokracjach (np. Francji, Niemczech, Holandii czy Wlk. Brytanii) wskaźnik ten wynosi znacząco mniej niż 10%. Zatem jeśli narzekamy, róbmy to ze świadomością, że w sensie porównawczym mamy do tego ograniczone podstawy.

Myśląc pozytywnie, warto zwrócić uwagę na bardzo ciekawą strukturę wydatków samorządowych:

- ♦ Wydatki (dane za 2007 r.) jednostek samorządu gminnego sięgają aż 78% wszystkich „zdecentralizowanych” wydatków sfery publicznej (czyli wszystkich wydatków JST), w tym 35,5% to wydatki budżetów miast na prawach powiatów, a 43,4% to udział wydatków samorządów gminnych. Wydatki powiatów ziemskich wyniosły 13% łącznych wydatków JST, a wydatki samorządów województw wyniosły 9%.
- ♦ W 1999 r. udział wydatków wszystkich JST do wydatków pozostałych podmiotów finansowanych z budżetu centralnego wyniósł 47%. W 8 lat później, w 2007 r. udział ten wzrósł do 52%. Dane te obrazuje tabela:

Tabela nr 1

#### Łączne wydatki sektora publicznego (mln zł)

Rodzaje jednostek samorządu	1999 r.	2007 r.	%
Miasta i gminy miejsko-wiejskie (2413)	32 357	56 074	43,4
Miasta na prawach powiatu (65)	19 962	45 877	35,5
Powiaty ziemskie (315)	9 784	16 070	12,5
Regiony (województwa samorządowe) (16)	3 265	11 092	8,6
Łącznie zdecentralizowane wydatki publiczne	65 368	129 113	100
Budżet centralny - łączne wydatki (w tym transfery do JST)	138 401	252 300	x

Opracowanie na podstawie danych Ministerstwa Finansów: Biuro Związku Miast Polskich

Jeszcze wyższe są wskaźniki, które charakteryzują wysiłek inwestycyjny w skali kraju. W łącznych wydatkach budżetów publicznych w Polsce jednostki samorządu realizowały w 2007 r. aż 67% wydatków, a pozostałe instytucje państwowe jedynie 33%. Taka struktura wydatków inwestycyjnych pokazuje bardzo dobitnie kto wziął odpowiedzialność za rozwój

infrastruktury usług publicznych w kraju. Tym bardziej jej rozwój jest zagrożony w warunkach kryzysu gospodarczego, który powoduje niższe dochody własne i udziały w podatkach Skarbu Państwa. Dane te obrazuje poniższa tabela:

Tabela nr 2

**Łączne wydatki inwestycyjne budżetów publicznych (mln zł)**

Rodzaje jednostek samorządu	1999 rok	2007 rok	%
Miasta i gminy miejsko-wiejskie (2413)	7 255	10 566	39,0
Miasta na prawach powiatu (65)	3 621	10 327	38,2
Powiaty ziemskie (315)	632	2 107	7,8
Regiony (województwa samorządowe) (16)	1 033	4 067	15,0
Łącznie wydatki inwestycyjne w budżetach zdecentralizowanych	12 541	27 067	100
Budżet centralny - wydatki inwestycyjne	7 389	13 260	x

Opracowanie na podstawie danych Ministerstwa Finansów: Biuro Związku Miast Polskich

Należy także zauważyć, że polskie samorządy posiadają olbrzymi majątek przekazany w większości już w 1990 r. a potem kolejno wzbogacany w miarę dalszych reform (powiatowej i wojewódzkiej) lub ustaw szczegółowych i działalności własnej. Skala tego majątku jest w warunkach europejskich bardzo wysoka. Trzeba tu jednak wskazać, że wartość majątku komunalnego jest formalnie nieznana – bowiem brak jest w kraju uproszczonych metod szacowania jego wartości, a jednocześnie brak jest środków na rzetelne rynkowe wyceny jego wartości! Przekazanie JST w 1990 r. majątku nieruchomego o tak znacznej wartości było swoistą rekompensatą za brak wystarczających dochodów własnych. Nie mniej z przyczyn formalno-prawnych (brak instrumentów i właściwych – dostosowanych do tego procedur, często brak wiedzy) oraz z powodu klimatu społecznego wokół gospodarowania majątkiem (najczęściej niesłuszna nagonka prasowa w związku ze zjawiskami korupcyjnymi w sektorze publicznym), sposób wykorzystania tego majątku zasługuje na miano – co naj-

wyżej – administrowania tym majątkiem, a nie aktywnego zarządzania nim. Oczywiście zdarzają się chlubne wyjątki, ale obdarzone są one ogromnym ryzykiem osobistym lidera samorządowego i ostatnio coraz rzadziej są podejmowane. Średnio w polskich jednostkach samorządu ok. 4,5% dochodów pochodzi z gospodarowania majątkiem. Jest to znacznie poniżej możliwości, potencjału i potrzeb, ale przyczyny tego stanu są różnorodne, a program zaradczy wykracza poza ramy tego wystąpienia.

## 5. Decentralizacja a fundusze unijne

Fundusze unijne dostępne dla jednostek samorządu terytorialnego (perspektywa na lata 2004–2006 oraz 2007–2013) są bardzo znaczące (około połowy wszystkich środków dla Polski – tzn. ok. 30 mln euro), aczkolwiek daleko niewystarczające wobec istniejącego zapotrzebowania, szczególnie teraz wraz z nadejściem okresu spowolnienia rozwoju gospodarczego/kryzysu. Jednocześnie warto zauważyć, że wywołują one zupełnie odmienne od zamierzonych (niekorzystne) reakcje po stronie wielu jednostek samorządu – są na tyle duże, że przy braku własnych porównywalnych zasobów, determinują myślenie JST o planach inwestycyjnych.

Warto zauważyć, że na skutek formalnych opóźnień po stronie rządu w latach 2006–2007 skróciła się perspektywa wydatkowania środków przez beneficjentów z „7+2” na „5+2” bo dwa lata „przeszły już bokiem (...)”, czyli środki na współfinansowanie muszą być wydane w krótszym czasie, a procesy inwestycyjne tylko się wydłużyły z przyczyn prawno-formalnych. Tymczasem okres prosperity gospodarczej w międzyczasie minął i trudno będzie zapewnić środki na współfinansowanie, a szczególnie na pre-finansowanie!

W wymiarze formalno-praktycznym wraz z decentralizacją programowania i zarządzania środkami unijnymi na poziom województw samorządowych spadła zależność jednostek samorządu terytorialnego od decyzji rządowych, ale dość nieoczekiwanie wzrosła skala wzajemnych zależności między różnymi rodzajami samorządu. I tak:

- ♦ formalnie istnieje brak zależności wzajemnych między 3 rodzajami samorządu (odrębne zadania, odrębne finanse),
- ♦ praktycznie – zależności wzrastają i będą generować nowe, nieznanne dotąd konflikty.

Rozważmy je w dużym skrócie:

### poziom region – gmina:

**Plusy:** Jest podmiot polityki regionalnej w postaci samorządowego województwa, który generalnie dobrze spełnia swoje zadanie w państwie.

**Minusy:** Urząd Marszałkowski, odpowiadając za rozwój regionalny ma decydujący głos w przyznaniu środków na inwestycje, co w warunkach zbyt dużego upolitycznienia na tym poziomie samorządu, budzi uzasadnione kontrowersje. Niezależnie od tego delikatnego wymiaru, urząd marszałkowski ma ogromne praktyczne możliwości faworyzowania własnych inwestycji przy programowaniu lub wyborze środków względem inwestycji gminno-powiatowych. Niezależnie czy ma to miejsce naprawdę, jest to ewidentna sytuacja konfliktu interesów wbudowana w system. Przy czym to pierwsze wyrażone powyżej zastrzeżenie związane z upolitycznieniem decyzji na poziomie regionalnym jest systemowo bardziej istotne i groźne dla efektywności alokacji środków publicznych.

### poziom powiat – gmina:

Pomimo rzeczywiście istniejących i znanych przykładów dobrej współpracy samorządów powiatowych i gminnych, ujmując rzecz z perspektywy kraju, można powiedzieć, że oba rodzaje samorządu lokalnego wzajemnie się lekceważą, nie wykorzystując szans na koordynację i wzajemną pomoc. Duży w tym jest udział typowo polskich konfliktów ambicjonalnych i personalnych (np. wójt po przegranych wyborach przechodzi do pracy w urzędzie starostwa lub zostaje na zasadzie układów partyjnych członkiem zarządu powiatu, co automatycznie blokuje współpracę obu jednostek na następne 4 lata). Polskie prawo daje dość nieograniczone możliwości wzajemnego blokowania, nie tylko na poziomie lokalnym, czego świadkami są wszyscy obywatele (...). Tam gdzie powiat podejmuje się roli koordynatora wysiłków rozwojowych gmin (ale występując z pozycji pomocniczości, nie uzurpowania władzy i wpływu) – tam działania rozwojowe nabierają ogromnego przyspieszenia w skali powiatu i gmin, w istocie nie zagrażając niczyjej pozycji, a budując wspólną markę całego obszaru.

Można powiedzieć, że dziś już nie ma jednoznacznie nakładających się kompetencji – ale jest częste krzyżowanie się kompetencji obu rodzajów jednostek samorządu lokalnego (przykład: procesy uzgodnień remontów skrzyżowań dróg gminnych i powiatowych), co przy braku dobrej woli ułatwia konflikty. Innymi słowy brak pełnego wykorzystania koordynacyjnej roli powiatu w pewnych sprawach, a często obopólny brak woli



współpracy, powoduje znaczące zmniejszenie szans rozwojowych na wielu obszarach kraju. Tym samym niekoniecznie prawo szwankuje, ale raczej praktyka, lub raczej brak dobrej praktyki.

## 6. Decentralizacja a akcesja do Unii Europejskiej

Jest faktem, że ustawodawstwo krajowe w dobie akcesji do UE zostało bardzo rozbudowane:

- ♦ Stało się tak niekiedy z powodu akcesji (np. opóźnienia w realizacji procesów inwestycyjnych z powodu nowych wymogów z zakresu ocen oddziaływania inwestycji na środowisko – chodzi o wymóg dwukrotnych konsultacji społecznych względem każdej inwestycji).
- ♦ Niekiedy rozbudowa ta miejsce „pod pozorem akcesji” – a w istocie jest kolejną odsłoną walki administracji centralnej z samorządową wynikającej z systemowej nieufności i złych nawyków („wiemy lepiej jak JST powinny to robić”, lub zapewnienie przez rząd dodatkowych praw mieszkańców kosztem budżetu jednostek samorządu). Takie sytuacje są częste w tak przeregulowanych sferach usług publicznych jak np. komunalna gospodarka mieszkaniowa, czy pomoc społeczna. Przeregulowanie wymusza brak elastyczności w JST, brak zaufania do mieszkańców, a w efekcie nieefektywne, mimo że legalne wydawanie środków publicznych.
- ♦ Niekiedy równoległe z procesem akcesji do UE rozgrywają się całkowicie polskie gry, wpływające bardzo negatywnie na funkcjonowanie i skuteczność zarządzania danym sektorem usług, ze stratą dla mieszkańców i dzieci. Najczęściej jest to pokłosie polityki i wpływów związków zawodowych, czego przykładem są usługi oświatowe i słynna Karta Nauczyciela.

Wszystko to powoduje, że następuje drastyczne przeregulowanie obszaru działalności samorządów (głównie „pod pozorem Unii Europejskiej”, a nie rzeczywiście „przez UE”).

Jest to tym dotkliwsze, że system sądownictwa, w tym administracyjnego oraz egzekucji prawa jest niewydolny, stąd wszelkie postępowania przewlekają się podnosząc ryzyko podejmowania decyzji dla osób sprawujących funkcje publiczne.

„Pod pozorem Unii Europejskiej” realizowana jest czysto polska i urzędnicza maniera, nie mająca wiele wspólnego z Unią, a dotycząca filo-

zofii stanowienia prawa. Za negatywny przykład tego zjawiska może służyć większość ustaw i rozporządzeń wydawanych w ostatnich latach, które są zbyt szczegółowe, dają delegację dla ministrów do wydania średnio kilkudziesięciu rozporządzeń, których wydanie jest potem opóźnione często o kilka lat z powodu niewydolności lub wewnętrznych sprzeczności w polityce poszczególnych urzędów. Powoduje to nieważność lub niemożność wydawania decyzji czy realizowania usług w określony efektywny sposób. Kolejnym przykładem jest wydawanie nielegalnych z punktu widzenia prawa wytycznych i interpretacji przez urzędy centralne. Nasuwa się myśl, że kiedy przedsiębiorcy (być może słusznie) narzekają na niejasność i nadmiar przepisów, nie mają prawdopodobnie pojęcia, że sektor publiczny jest w jeszcze gorszej pozycji, a w ramach tego sektora – podsektor samorządowy jest zawsze na słabszej pozycji niż rządowy. Wspominam o tym, bowiem z decentralizacją wiąże się niestety inflacja złego prawa wydawanego przez parlament i urzędników ministerialnych, którzy nie wierzą, że władze lokalne potrafią obsługiwać swoich mieszkańców (wyborców) i realizować usługi bez szczegółowych wytycznych. Jest to systemowy problem naszej administracji publicznej, rosnący niczym wrzód, bez przecięcia którego możemy zapomnieć o efektywnej oraz skutecznej realizacji usług. Kolejne próby „odbiurokratyzowania” gospodarki i administracji podejmowane przez kolejne koalicje kończą się – w przypadku tej ostatniej – wyłącznie na nieprzemyślanym cięciach paragrafów, często pod dyktando różnych lobby, a nie na przemyślanym uproszczeniu prawa służącym jasno określone i przejrzystemu dla opinii publicznej celowi.

W tym raczej smutnym kontekście jako przykład pozytywny (z braku lepszych może uchodzić za modelowy) – może służyć ustawa o zarządzaniu kryzysowym, która określa cel jaki ma być osiągnięty, ramowe kierunki działań i pozostawia samorządom znaczną dowolność co do dopierania szczegółowych metod jego realizacji. Można powiedzieć, że została ona napisana niejako „z zaufaniem do samorządów”, a stało się to w latach 2006–2007 w czasie gdy koalicja rządowa raczej nie grzeszyła tym podejściem. Pokazuje to, że system tworzenia prawa jest przypadkowy nawet w sensie pozytywnym. Jest to zupełnie niezależne od dyskusji o decentralizacji i odnosi się do podstawowych słabości państwa

## 7. Współpraca rządu i samorządu terytorialnego po akcesji do UE

Brak jest istotnych zmian w zakresie współpracy rządu i samorządu terytorialnego po akcesji do Unii Europejskiej – ma miejsce kontynuacja **nierównego, ale jednak partnerstwa** rządu i samorządu. W pracach

Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu kwestie wynikające z prawa UE nie są szczegółowo dyskutowane, a raczej są przyjmowane do akceptacji, lub co najwyżej negocjuje się sposób ich wejścia w życie.

Krajowe organizacje samorządowe uczestniczą tak samo jak przed akcesją w komisjach parlamentarnych i konsultacjach z ministerstwami. Przedstawiciele organizacji samorządowych uczestniczą w konsultacjach założeń do SPO i w pracach Komitetów Monitorujących (zwykle są to przedstawiciele konkretnych jednostek samorządu, którzy są nominowani do reprezentowania organizacji, do których należą).

Ustawodawstwo UE jest bardzo rozbudowane i jego transpozycja do prawa krajowego powoduje dodatkowe zamieszanie, ale też tworzy nowe szanse i wyzwania (np. Europejskie Ugrupowania Współpracy Terytorialnej).

Jean-Benoît Albertini\*

## Perspektywa francuska\*

Cechą polskich projektów rządowych w zakresie modernizacji administracji jest dążenie do wzmocnienia odpowiedzialności i uprawnień województw poprzez przekazanie pewnych kompetencji samorządowi wojewódzkiemu, które jednocześnie mają zapewnić reprezentantom państwa i rządu w terenie możliwość skutecznej kontroli. Taką tendencję decentralizacji skierowaną do wyższego poziomu samorządu terytorialnego, spotykamy również we Francji, choć może nie aż tak silną, jak to przewidywał początkowy projekt rządowy, ponieważ układ sił w Parlamencie doprowadził do złagodzenia początkowych intencji i w efekcie utrzymała się pewna równowaga, pomiędzy poziomem regionu i departamentu.

W zamian za to, w ramach reformy dekoncentracji administracji rządowej, na poziomie regionu jest silne wzmocnienie misji, kompetencji i środków. Na przykład, dzisiaj jest regułą stosunek hierarchiczny pomiędzy prefektem regionu i prefektem departamentu (kilka lat temu ten temat stanowił tabu). Oznacza to, że obecnie prefekt departamentu znajduje się pod względem faktycznym i prawnym – taka jest orientacja rządu – w stosunku podporządkowania do władzy prefekta regionu, który może mu udzielać dyrektyw. Pewna ilość kompetencji pozostaje w autonomicznej

---

\* Dyrektor departamentu w ministerstwie, Zastępca Delegata Międzyresortowego do Spraw Gospodarki Przestrzennej i Konkurencyjności Samorządów Lokalnych, absolwent Państwowej Szkoły Administracji, doktor prawa.

\* Tekst stanowi wypowiedź Jean-Benoît Albertiniego, która została spisana i przetłumaczona na język polski.

gestii prefekta departamentu, czyli na poziomie pośrednim. Z kolei poziom regionalny został poważnie wzmocniony. RGPP czyli Ogólny Przegląd Polityk Publicznych też zmierza w tym samym kierunku, ponieważ kompetencje eksperckie będą skoncentrowane na poziomie regionalnym. Dotyczy to np. kontroli: legalności regulacji, samorządu terytorialnego, ale także pomocy w kierowaniu inwestycjami - ze względu na ekspertyzę techniczną potrzebną do ewaluacji projektów, która znajduje się na szczeblu regionalnym, a który z kolei odpowiada województwu w Polsce. Ta tendencja do wzmocnienia poziomu regionalnego poprzez koncentrację uprawnień i środków jest wygodna dla państwa. Łatwiej jest bowiem rozdzielić środki korzystając z ekonomicznej skali, pomiędzy 22 regionami metropolitalnymi (lub 26 jeśli uwzględnimy terytoria zamorskie), niż pomiędzy 100 departamentami (czasami są one mniejsze od rozmiaru, który można uznać jako krytyczny próg racjonalności).

Następna ważna kwestia to transfery finansów publicznych, które muszą towarzyszyć transferom kompetencji. We Francji jest to problem drażliwy. Odpowiedzialne za nie są rząd i ustawodawca. W praktyce to rząd silnie oddziałuje na proces legislacyjny i to on ostatecznie jest krytykowany w tym zakresie przez samorządy lokalne. Natomiast państwo jako całość jest oskarżane o to, że nie przekazuje wystarczających środków na realizowanie nałożonych kompetencji. Wpływ na to ma polityka, ale także kwestie techniczne dotyczące ewaluacji wysokości środków. Zasada dotycząca przekazywania ostatniej części transferowanych zadań i kompetencji stanowi, że na ich realizację oddaje się takie same sumy (co do jednego euro) - jakie państwo (rząd) poświęciło w ciągu ostatnich 5-10 lat w dotacjach na ich realizację. Ewaluacja tych środków jest kontrolowana przez Komisję Konsultacyjną Ewaluacji Obciążeń Finansowych, złożoną z reprezentantów rządu, radnych samorządów lokalnych i sędziów Izby Obrachunkowej. Jej zadaniem jest sprawdzenie czy ta ewaluacja jest transparentna. Komisja ta doprecyzowała metodę ewaluacji zarówno jeśli chodzi o polityczną zasadę transferu (co do jednego euro), jak i o mechanizmy i techniki walidacji.

Pozostaje jeszcze kwestia tzw. „marży manewru” i odpowiedzialności, którą pozostawiają sobie samorządy lokalne w oparciu o własne środki. Otrzymywać dotacje od państwa to jedno, ale pozostaje pytanie czy poprzednio wykorzystywało je właściwie. Jeśli państwo przekazuje swoje zadania i to co zrobiło wcześniej w tym zakresie nie było satysfakcjonujące - to przekazane środki nie wystarczają, także samorządom lokalnym, nawet jeśli potrafią robić więcej albo lepiej i uzyskają dzięki temu oszczędności. W tej sytuacji problem stanowią dodatkowe środki, jakie samorządy terytorialne mogą poświęcić na taką lub inną dziedzinę swoich

nowych kompetencji. W konsekwencji zależy to od decyzji politycznych: samorząd musi wybrać, czy dane kompetencje wykonuje w większym stopniu, a inne w mniejszym – tak, żeby zmieścić się w ramach otrzymanej dotacji. Wpływ na to mają również polityki pożyczek i fiskalne, które powinny być czytelne dla obywateli – co zakłada postęp zarówno w wartości podatków i wynajmu, wysokości stawek podatkowych i w specjalizacji podatków lokalnych, tak aby na każdym poziomie samorząd lokalny mógł wiedzieć, czym może dysponować i wziąć na siebie odpowiedzialność wobec swoich wyborców.

Transfery kompetencji i środków czasami są częściowe. Przykładowo w dziedzinie sanitarnej przekazuje się środki na kompetencje, a nie na infrastrukturę, innym razem może to być tylko transfer kompetencji, ale bez zasobów ludzkich czy nawet środków finansowych. W tej sferze we Francji nie było jednego scenariusza. Występowały przypadki, w których przekazane zostały kompetencje, a następnie wszystkie środki. W pewnych dziedzinach, z różnych powodów technicznych, a także społecznych (dotyczy to często licznego personelu) były transfery rozłożone w czasie lub częściowe. Przykładowo w latach 80. Państwo przekazywało część dróg samorządowi departamentów, a służba państwowa zapewniała ich utrzymanie i zarządzanie nimi. Wpływ na taki sposób wykonywanie zadań miały względy społeczne, ale również chodziło o zapewnienie spójności działania. Ponadto pracownicy chcieli zostać w służbie państwowej i obawiali się transferu do administracji samorządowej. Państwo z kolei zachowało te służby pod swoim zarządem, oddając je jedynie do dyspozycji samorządów terytorialnych. W rezultacie Państwo jedynie pożyczycyło tylko swoje służby, ale nie przekazało ich prawnie. Dopiero po kilku latach stworzono możliwość przejścia z administracji państwowej do administracji samorządowej. Proces ten odbywał się stopniowo. Inny przykład to licea i gimnazja. Na początku lat 80. przekazano samorządom lokalnym w pierwszej kolejności budynki, a dopiero następnie za parę lat personel technicznym odpowiedzialny za ich zarządzanie. Przekazano więc budynki, ale nie kompetencje (bez personelu technicznego i przede wszystkim bez nauczycieli, którzy pozostali funkcjonariuszami administracji państwowej).

Kolejną ważną kwestią jest cykliczny aspekt decentralizacji, którą przeplatają ruchy pewnego rodzaju recentralizacji, związane z koniunkturą polityczną. W latach 80. we Francji traktowano temat decentralizacji za bardzo polityczny, który był utożsamiany z jedną partią, a następnie koalicją kilku partii, która powstała w wyniku wyborów prezydenckich z 1981 r. Należy zauważyć, że lewicowy projekt ustawy który powstał w 1982 r. – wielki projekt decentralizacji – był bezpośrednią inspiracją projektu innej ustawy przygotowanej w raporcie Oliviera Guicharda – byłego ministra

generała de Gaulla i pierwszego Delegowanego do Zagospodarowania Przestrzennego. Raport ten zatytułowany jest „Życ razem” i pochodzi z 1976 r. Kiedy czyta się ten raport - pochodzący z prawej strony Zgromadzenia Narodowego z tamtego okresu, można w nim wyszukać dużą ilość elementów, które później znalazły się w projekcie lewicy z 1982 r. Te podobne podejście do spraw decentralizacji było bardzo wyraźnie pod koniec lat 80., kiedy wszystkie partie polityczne przyjęły ją. Pozostało w obrębie decentralizacji kilka kwestii dyskusyjnych dotyczących adiestacji technicznych i finansowych - ale co do zasady i samej jej doktryny można uznać, że we Francji istnieje konsensus polityczny w tym temacie. Porozumienie to dotyczy wszystkich głównych tematów decentralizacji. Nawet jeśli w sprawie klaryfikacji czy podziału kompetencji pomiędzy poziomami samorządu terytorialnego, czy racjonalizacji mapy gmin, poglądy są ostro podzielone - to nie są one zdeterminowane przynależnością partyjną. Wspomniane kwestie dyskusyjne odnośnie decentralizacji toczą się wokół takich problemów - czy dana rzecz jest wykonalna pod względem prawnym, finansowym, co bardziej opłaca się pod względem technicznym. Należy jednak jeszcze raz podkreślić, że w przypadku głównych punktów decentralizacji jest i był konsensus i to tak daleko idący, że tradycyjne kwestie sporne przegłosowano w Parlamencie większością głosów.

Ostatni punkt, który chciałbym poruszyć to współpraca transgraniczna, a w szczególności struktury prawne, które umożliwią samorządom terytorialnym uproszczenie w sposób znaczący projektów transgranicznych w skali europejskiej. Przez długi czas francuska administracja czekała na tego typu współpracę. Obecnie jest ona bardzo aktywna - szczególnie na północy oraz na wschodzie i ma związek z urbanizacją pomiędzy Francją i Belgią, Niemcami, Włochami, Francją i nawet Szwajcarią (pomimo, że nie jest częścią przestrzeni wspólnotowej). Brak instrumentów prawnych dotyczących odpowiedzialności za wykonawstwo - nie pozwalał na przekroczenie pewnego stadium zintegrowanej współpracy, szczególnie w zakresie infrastruktury transportu, czy projektów gospodarczych. Brak było możliwości, które zapobiegłyby sztuczemu dzieleniu projektów inwestycyjnych i dzięki którym można byłoby posiadać wspólną organizację transgraniczną o charakterze wykonawczym. Dzięki dyrektywie unijnej w zakresie współpracy pomiędzy regionami różnych państw, którą kilka miesięcy temu Francja zaadoptowała - stworzono na jej terenie system europejskich zgrupowań kooperacji transgranicznej GECT (Groupement européen de coopération territoriale). Był to instrument bardzo oczekiwany, który został wdrożony bezzwłocznie przez zainteresowane samorządy - szczególnie na granicy północnej i wschodniej Francji.