

**Eugeniusz Wojciechowski**

Uniwersytet Łódzki

## **UWAGI DOTYCZĄCE MODELU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM**

W Europie Zachodniej służba cywilna stanowi istotny element systemu prawnego i praktyki administracyjnej. Korpusy służby cywilnej są zasadniczą częścią administracji publicznej. W krajach zachodnich do kategorii (sfery) urzędników zalicza się na ogół wszystkich pracowników zatrudnionych w instytucjach administracji państwowej i administracji samorządu terytorialnego. Grupa ta obejmuje zatem liczne rzesze pracowników, w skład których wchodzi specjaliści od zarządzania różnymi funkcjami i dziedzinami gospodarki publicznej, szeregowi urzędnicy oraz pracownicy szeroko pojmowanej obsługi [Kruszyński 1994]. Do tak przyjmowanej zbiorowości urzędników wchodzi zarówno pracujący w różnych urzędach administracyjnych (zgodnie z polską klasyfikacją – zatrudnieni na stanowiskach nierobotniczych, dawniej tzw. umysłowi, oraz robotniczych), jak i pracownicy jednostek organizacyjnych związanych bezpośrednio z wykonywaniem odpowiednich zadań publicznych. W tym ostatnim przypadku chodzi o zatrudnionych w jednostkach i zakładach budżetowych oraz w spółkach handlowych stanowiących własność publiczną. Widać z tego, że kategoria urzędnika jest traktowana bardzo szeroko, gdyż obejmuje sferę regulacyjną i część sfery bezpośredniego wykonywania zadań publicznych. Stwierdzenie to ma istotne znaczenie dla analiz porównawczych międzynarodowych, gdyż np. obowiązująca w Polsce statystyka publiczna nie wprowadza takiego przekroju funkcjonalnego.

Proces budowy nowoczesnej administracji publicznej w Polsce trwa od początku lat 90., kiedy to rozpoczęły się polityczne i gospodarcze przekształcenia strukturalne w ramach transformacji ustrojowej. Już od 1990 r. tworzenie administracji publicznej przebiegało w dwójaki sposób. Restytucja samorządu terytorialnego na poziomie jednostki podstawowej – gminy, stanowiła doniosłe wyzwanie dla nowych struktur władzy publicznej w państwie. Zadania publiczne wymagały kadry odpowiednio przygotowanej do ich realizacji w nowych warunkach społeczno-politycznych i gospodarczych. W

urzędach administracyjnych ówczesnego samorządu terytorialnego jakoś kadr nie w pełni odpowiadała potrzebom. System szkolnictwa specjalistycznego (policentralnego, wyższego i podyplomowego), nastawionego na szeroko pojmowaną problematykę samorządową w sensie prawnym, organizacyjnym i ekonomicznym, dopiero rozwijał tę działalność. Dużą rolę w tym względzie odegrały policealne szkoły pod egidą Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej oraz uczelnie wyższe prowadzące kierunki ekonomiczne i specjalności zorientowane na funkcjonowanie i rozwój układów gminnych.

Sytuacja wyjściowa, w której odrzucono zasady i sposoby funkcjonowania charakterystyczne dla poprzedniego systemu gospodarowania, wywarła wpływ na mechanizmy zatrudniania w urzędach gminnych. Wobec braku wzorów, mogących znaleźć szybkie zastosowanie, i presji czasu duża część kadr zatrudnionych w tych urzędach zmuszona była do adaptacji i przyspieszonej modernizacji swojej wiedzy specjalistycznej. Dużą pomocą były szeroko uruchamiane kursy i szkolenia dotyczące funkcjonowania w warunkach rozwijającej się gospodarki rynkowej.

Proces budowy służby cywilnej trwa w Polsce od początku lat 90. Jest to działanie trudne, stąd mimo niezłych przepisów prawnych nie możemy się doczekać dobrej służby cywilnej. W Polsce korpus urzędniczy funkcjonuje na zasadzie służby cywilnej. Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej [DzU nr 49, poz. 483, z późn. zm.] jednoznacznie ogranicza korpus służby cywilnej do pracowników administracji rządowej. Korpus służby cywilnej tworzą pracownicy i urzędnicy służby cywilnej, którzy wykonują zadania na rzecz państwa i obywateli. Działania członków korpusu służby cywilnej określają przepisy zawarte w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. oraz w ustawie o służbie cywilnej. Zatrudnieni w korpusie służby cywilnej są zobowiązani do przestrzegania zasad: rzetelności, profesjonalizmu, bezstronności oraz neutralności politycznej. Zasady te można uznać za swoiste kryteria oceny funkcjonowania owego korpusu i cechy administracji oczekiwane przez obywateli. Nabór do służby cywilnej jest wedle przepisów otwarty i konkurencyjny. Idea silnej władzy nie została jednak w pełni zrealizowana w praktyce.

Podstawowa przyczyna tkwi w fazie realizacyjnej, tj. wcielania przepisów w życie, w której ujawniły się wszystkie niekorzystne zjawiska. Sztuczna filozofia budowy silnej służby cywilnej (bezpartyjnego korpusu urzędniczego) bardzo szybko została zastąpiona traktowaniem tej służby jako istotnego instrumentu realizacji partyjnych interesów. Widoczny jest brak determinacji polityków do utworzenia takiej służby. Miejsca pracy w tej służbie są postrzegane jako serwituty bądź nagrody polityczne. Sytuacja taka działa demobilizująco na młode, wykształcone kadry, które chcą i mogą aspirować do pracy w służbie cywilnej. Raz jeszcze ulega weryfikacji teza o konkurencji negatywnej, eliminującej z rynku osoby wartościowe.

Niechęć polityków do stworzenia grupy profesjonalnych urzędników należy tłumaczyć tym, że polscy politycy myślą nadal kategoriami interesu swojej partii i kolegów, a nie państwa. Dobór negatywny rodzi następnie ciąg nagannych i kompromitujących sy-

tuacji. Mimo że część kadr administracyjnych stanowią fachowcy, ich użyteczność z powodzeniem kurczy się wraz z ich dyspozycyjnością, a często nadgorliwością.

Obraz ten ujawnia dobitnie raport Najwyższej Izby Kontroli z kwietnia 2005 r. Kontrolerzy zbadali sposób rekrutacji przez ministrów i wojewodów urzędników tworzących korpus służby cywilnej od 2000 do połowy 2004 r. W naborze kadr dominowały kryteria polityczno-towarzyskie, a nie merytoryczne, w drodze konkursu. Z raportu wynika, że obecnie ok. 65% urzędników zajmujących wysokie stanowiska (dyrektorów) w ministerstwach i w urzędach stanowią osoby, które nie brały udziału w procedurze konkursowej. Zdaniem NIK szef służby cywilnej nie ma możliwości oddziaływania na polityków w celu poprawy sytuacji w administracji rządowej [Kołakowska 2005].

Raport ten jest szczególnie doniosły, ponieważ ukazuje w sposób krytyczny główne ułomności polskiego systemu administracji rządowej. Wysiłki podejmowane w celu tworzenia nowoczesnej administracji rządowej zostały zniweczone przez bezwład i brak politycznej determinacji. W istocie od samego początku budowanie korpusu służby cywilnej nie było wolne od wpływu czynnika politycznego, a zatrudnienie w nim, dające gwarancję stabilności pracy, nazbyt często było i jest traktowane w kategoriach wdzięcznego łupu politycznego, zazwyczaj w osiągnięciu korzyści doraźnych. Oczekiwanie od administracji publicznej postaw otwartości i przyjazności oraz przejrzystości i mniejszego biurokratyzowania natrafia na obronę politycznego stanu posiadania. W dalszym ciągu praca w administracji jest postrzegana jako raczej nagroda za polityczną uległość bądź stosowność niż zaszczytna służba społeczeństwu i państwu.

W dyskusji dotyczącej modelu funkcjonowania administracji publicznej jest sukcesywnie podnoszony postulat zastosowania wspólnych zasad działania administracji rządowej i samorządowej. Kwestia jednolitego modelu administracji publicznej jest doniosła, ponieważ administracja publiczna w Polsce znajduje się nadal w fazie budowy. Proces przekształceń administracyjnych mimo zbliżania się do standardów europejskich nie został ukończony, niektóre zaś zagadnienia strukturalne (do których należy omawiany model) pozostały nierozstrzygnięte. Coraz częściej wskazuje się tutaj na potrzebę podjęcia szerszej, poważnej publicznej debaty nad obrazem i modelem działania administracji publicznej w Polsce. Czynnikiem przyspieszającym są bez wątpienia funkcjonowanie Polski w warunkach jednolitego rynku Unii Europejskiej oraz współdziałanie rodzimej administracji z administracją europejską na wielu obszarach działania.

W tej mierze zarysowały się dwa stanowiska. Przedstawiciele jednego z nich, uważając, że uzasadnione jest poszerzenie korpusu służby cywilnej o urzędników samorządu terytorialnego, tworzą tym samym jednolity model administracji publicznej w Polsce [Grosse 1999]. Rozwiązanie takie istnieje w niektórych krajach Unii Europejskiej (np. Dania).

Z kolei reprezentanci drugiego opowiadają się za rozstrzygnięciem polegającym w zasadzie na utrzymaniu istniejącej sytuacji, ale wprowadzeniu w obręb systemu administracji samorządowej niektórych rozwiązań obowiązujących w administracji rządowej, uznanych za pożądane i konieczne.

Z propozycji zmian formułowanych pod adresem administracji samorządowej należy wymienić jeszcze jedną istotną ofertę (2003). Według MSWiA w przedłożonym projekcie przyjmuje się dążenie do stworzenia odrębnego korpusu pracowników samorządowych wzorowanego na analogicznych rozwiązaniach służby cywilnej w administracji rządowej, z uwzględnieniem jednak specyfiki ustrojowej samorządu terytorialnego. Projekt wprowadzał nową kategorię pracowników samorządowych – urzędników samorządowych (w dwóch postaciach – mianowanych i kontraktowych), sprawy szczebli awansu zawodowego oraz zdecydowane usamodzielnienie pozycji sekretarza urzędu.

Propozycja ta wywołała rozbieżne opinie i wyraźne kontrowersje w środowisku samych działaczy samorządów terytorialnych. Wyraźne były poglądy z jednej strony, że projekt wprowadzania elementów służby cywilnej nadmiernie ingeruje w reguły pracy urzędów samorządowych, z drugiej zaś, że projekt stał się obiektem krytyki ze strony środowisk samorządowych za mało śmiałe próby wprowadzania służby cywilnej do samorządu terytorialnego.

W tej mierze wysuwane są odrębne propozycje dotyczące ustawy o korpusie urzędników komunalnych w miejsce dotychczasowej ustawy o pracownikach samorządowych [Dylematy i... 2004]. Korpus ten (KUK) obejmowałby stanowiska sekretarzy, skarbników, dyrektorów komórek urzędu i jednostek organizacyjnych gminy oraz dyrektorów spółek komunalnych.

Mimo istnienia pewnych przesłanek i okoliczności, przemawiających za integracją modeli funkcjonowania administracji w sferze rządowej i samorządowej, takie rozwiązanie nie jest konieczne. Utrzymanie dualizmu administracji publicznej podyktowane jest sytuacją, jaka wykształciła się w warunkach polskich. Jednolitość jest bardziej pożądana w administracji rządowej, gdzie chodzi o zapewnienie sprawności działania organów i służb wyspecjalizowanych funkcjonujących na rzecz interesu państwa jako całości. Służba cywilna w samorządzie terytorialnym została tworzona niejako w sposób naturalny, różnie w poszczególnych jednostkach terytorialnych, niezależnie od tego samego katalogu zadań publicznych.

Wydaje się, że w omawianej kwestii należy utrzymać *status quo*, wprowadzając jednak do administracji samorządowej rozwiązania z zakresu administracji rządowej dotyczące istotnych zasad funkcjonowania. Administracja samorządowa (zwłaszcza na szczeblu podstawowym) jest szczególnie silnie związana z organami wykonawczymi, odgrywając rolę podmiotu zarządzania sprawami publicznymi i swoistej władzy administracyjnej w skali lokalnej i skali regionalnej.

Biorąc pod uwagę sytuację w administracji rządowej, należy stwierdzić, że działania legislacyjne w administracji samorządowej zmierzają wyraźnie w kierunku zarysowania modelu drugiego. Nowelizacja ustawy o pracownikach samorządowych zmierza (w założeniu) do oparcia rekrutacji kadr na zasadach i kryteriach pozapolitycznych bądź pozabawionych znamion nepotyzmu.

Wedle przepisów nabór urzędników (urzędników całej administracji publicznej) ma być otwarty i jawny. Procedury obsadzania stanowisk urzędniczych nie tylko mają stać się bardziej czytelne, ale i powinny zapewnić zainteresowanym sprawiedliwy dostęp do nich. Obsada wolnych stanowisk również w jednostkach samorządu terytorialnego będzie obwarowana określonymi formalnościami (na ich straży stoi kierownik danej jednostki samorządowej). Zawiadomienia o wakatach, zamieszczane na tablicy ogłoszeń jednostki oraz w „Biuletynie Informacji Publicznej”, zawierają informacje o pożądanych wymaganiach i terminach. Dyskusyjne zdaniem wielu specjalistów i prawników samorządowych jest publikowanie nazwisk chętnych i „zwycięskiego kandydata”. Nowe reguły rekrutacji nie dotyczą osób zatrudnionych na podstawie wyboru, powołania oraz pracowników pomocniczych i obsługi.

Wprowadzenie tych procedur nie jest nowością. Od wielu lat w wielu urzędach gminnych stosowano jawny nabór i postępowanie konkursowe. Jawny nabór, tym razem obligatoryjny, jest słuszny, ale nie należy od zaraz i powszechnie oczekiwać zdecydowanej zmiany jakościowej zatrudnionych kadr w administracji samorządowej. Istnieje sporo sposobów, aby także według tych zasad angażować osoby, na których pracodawcy zależy. Procedury te ułatwiają jedynie publiczną kontrolę nad procesami rekrutacji pracowników i czynią, że sprawa ta staje się przedmiotem publicznego zainteresowania. Faktyczny zaś nabór specjalistów w urzędach samorządowych stanowi zawsze funkcję polityki kadrowej organu wykonawczego i wyznawanej zasady stosowności (przyzwoitości). To wszystko razem składa się na standard postępowania, tak oczywisty w krajach o dobrze działającej administracji publicznej.

Proces europeizacji prawa administracyjnego zmierza do upodabniania się systemów administracyjnych państw członkowskich Unii Europejskiej. Trzeba jednak dobitnie zaznaczyć, że nie chodzi tutaj o ujednoczenie modeli administracyjnych wedle jednego pożądanego wzorca. Nadal państwa członkowskie będą samodzielnie decydować o szczegółach dotyczących działania jednostek administracji, które mogą być na tyle wyraziste, że będzie można mówić o szczególnym obliczu administracji w poszczególnych krajach. Niemniej jednak zasadne jest tworzenie organów służących do monitorowania i kontrolowania przebiegu różnych procesów (np. wykorzystania funduszy unijnych).

## Literatura

- Dylematy i hipotezy. Korpus urzędników komunalnych*, „Wspólnota” 2004 nr 15.  
Grosse T. G., *Nowy system. Szansa na apolityczną i profesjonalną administrację*, „Wspólnota” 1999 nr 34.  
Izdębski H., *Współczesne modele administracji publicznej*, Urząd Rady Ministrów, Warszawa 1993.  
Kotakowska D., *Administracja po partyjnej linii*, „Rzeczpospolita” 2005 nr 87.  
Kruszyński S., *Etos urzędniczy w Holandii i w Polsce*, „Wspólnota” 1994 nr 35.

## **REMARKS CONCERNING THE MODEL OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE LOCAL GOVERNMENT**

### **Summary**

The article concerns the role of the public administration and changes occurring generally under Polish conditions. Presented concerns broad outlines of the topic and only indicate presented problems. The comments and remarks concerning the way of changes in functioning of the public administration in the local government are the subject of the paper. Despite of assimilation of the civil service territorial model to the governmental one, the first mentioned still preserves autonomy.