

Jak budować odporność administracji państwowej?



PROF. IRENA LIPOWICZ

Rzeczniczka Praw Obywatelskich w l. 2010-2015, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego

Zagrożenia zewnętrzne, niepewna przyszłość oraz postępujący rozwój technologiczno-cyfrowy powinny nas zmotywować do budowy konkurencyjnego i odpornego na wstrząsy państwa. Aby zrealizować ten postulat, w pierwszej kolejności należy zadbać o sprawnie działającą administrację. Jak tę efektywność powinniśmy rozumieć we współczesnych czasach? W jaki sposób dokonać jakościowej zmiany?

Konkurencyjność naszego państwa i jego odporność w trudnym otoczeniu wymagają istnienia sprawnej, innowacyjnej i przyjaznej obywatelom administracji: zarówno rządowej, jak i samorządowej. Aby gospodarka mogła być konkurencyjna, państwo musi stwarzać do tego odpowiednie ramy prawne i organizacyjne. Charakterystyczne jest także zachowanie aktywnej roli administracji europejskiej we wspieraniu innowacji, rozwoju gospodarczego oraz spójności społecznej. Polska administracja musi być w tym zakresie samodzielnym i konsekwentnym partnerem. Również korzystanie z funduszy Unii Europejskiej odbywa się przecież za pośrednictwem administracji publicznej – powinna to być więc administracja efektywna, z silną legitymacją demokratyczną.

Niestety nie gwarantuje tego obecnie stan prawny i faktyczny administracji centralnej, będącej zbiorem resortów zarządzanych na

bieżąco przez ministrów i wiceministrów. To model charakterystyczny jeszcze dla czasów PRL, gdy kierownictwo polityczne pozostawało w strukturach partii komunistycznej, a parlament pozbawiony był znaczenia. Monopartia potrzebowała centralnego aparatu wykonawczego, w tym rządu, ale ministrowie byli tylko administracyjnymi kierownikami resortów. Posiadali oni ponadto „nadzorców” resortów w centralnym aparacie partyjnym. Po zmianie ustroju w 1989 roku w pierwszej kolejności skupiono się na przywróceniu samorządu terytorialnego, odkładając reformę administracji centralnej na kolejne – jak sądzono – nieodległe lata. Dalsze modyfikacje funkcjonowania Rady Ministrów,

Mimo reformy administracyjnej przeprowadzonej po 1989 roku, „silosowość”, czyli izolacja resortów, przetrwała – tak samo, jak przewlekłość, konflikty i rozproszenie polityk publicznych.

mimo zmienionych w 1997 roku podstaw konstytucyjnych i uchwalenia *Ustawy o działach administracji publicznej*, nie poprawiły sytuacji. „Silosowość”, czyli izolacja resortów, przetrwała – tak samo, jak przewlekłość, konflikty i rozproszenie polityk publicznych.

Minister jest nadal bardziej kierownikiem administracyjnym resortu niż członkiem rządu skupionym na zarządzaniu działem administracji. Nie jest wystarczająco często obecny w parlamencie i traci przywództwo na rzecz standardowego kierownika jednostką. Odpowiedzią typową dla cywilizacji zachodniej powinna być odbudowa, poważnie zniszczonej w ostatnich latach, instytucji służby cywilnej, która zajmie się bieżącym kierowaniem administracją rządową, przywracając ministrom ich konstytucyjną rolę. Wzmocnienie pozycji Prezesa Rady Ministrów – w nadziei na uzdrowienie sytuacji – postępuje od lat. Premier, z początkowej roli niemal „pierwszego wśród równych”, uzyskał miano dominującego organu władzy wykonawczej, wiele czasu poświęcając na koordynację i rozwiązywanie konfliktów.

W dalszym ciągu nie doszło jednak do uelastycznienia struktur departamentów i referatów, a modernizacja w ramach „strategii domina” była ograniczona do „dostawiania” nowo powstających organów. Teoria prawa znalazła dla nich zbiorcze pojęcie: „nietypowe organy administracyjne”, co ukrywa ich hybrydowy charakter¹. Powstawały one w okresie pracy różnych rządów, ale

żaden z nich nie wziął na siebie ciężaru przeprowadzenia fundamentalnych zmian. Struktura wewnętrzna administracji centralnej, skomplikowana i sztywna, pochodzi z czasów sprzed internetu. Ani materie podejmowanych decyzji, ani wewnętrzne procedury nie zostały nigdy poddane skutecznej rewizji w kontekście informatyzacji administracji publicznej. Zbyt powolne i skostniałe są również konsultacje międzyresortowe, co powodowało ucieczkę w fikcyjne projekty poselskie (przynajmniej ta dysfunkcja została ostatnio zmieniona). W kontekście cyfryzacji mamy swoiste „wyspy” sukcesów, takie jak e-recepta czy e-podatki. Problemy z elektronicznym obiegiem dokumentów administracji centralnej pochodzą po części także z braku przeglądu procesów decyzyjnych przed ich cyfryzacją.

Odporność (resilience) to szybkie podnoszenie się po ciosach i kryzysach; elastyczność natomiast pozwala im zapobiegać. Współczesna, efektywna administracja oznacza raczej struktury płaskie niż smukłe, a jedną z jej najważniejszych cech powinna być odporność na kryzysy: bezpieczeństwa, klimatyczne, gospodarcze czy zdrowotne.

W literaturze przedmiotu rozróżniamy archaiczne, sztywne struktury o ustalonych granicach zadań oraz struktury elastyczne, szybko adaptujące się do nieoczekiwanych zmian². Odporność (*resilience*) to szybkie podnoszenie się po ciosach i kryzysach; elastyczność natomiast pozwala im zapobiegać.

¹ M. Tabernacka, *Pravidłowość kształtowania struktur i procedur w świetle standardów demokratycznego państwa prawnego*, w: *Płaszczyzny konfliktów administracji publicznej*, red. M. Tabernacka, R. Raszevska-Skałeka, Warszawa 2010.

² M. Stefaniuk, *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, Lublin 2009, s. 422- 423. Chodzi np. o uelastycznienie struktur administracyjnych w postaci organizacji macierzowej.

Dużą rolę odgrywają tu struktury sieciowe, a optymalne kierownictwo zachowuje realistyczną, niewielką rozpiętość kierowania. Współczesna, efektywna administracja oznacza raczej struktury płaskie niż smukłe, a jedną z jej najważniejszych cech jest odporność na kryzysy: bezpieczeństwa, klimatyczne, gospodarcze czy zdrowotne. Można sprostać nowym wyzwaniom działania w warunkach lekkiej, sieciowej i przyjaznej obywatelom e-administracji.

Nieodłączną cechą współczesnej administracji musi być także płynne zintegrowanie postępującej cyfryzacji z wykorzystaniem sztucznej inteligencji. Bardzo ważne jest również uwzględnienie jej „odmiejscowienia”, a więc możliwości wykonywania zadań administracyjnych w innym czasie i w innej przestrzeni niż ta tradycyjna. Z jednej strony może to być „przerzucanie” zadań administracji publicznej z okresowo przeciążonych – na przykład z powodu zagrożenia bezpieczeństwa kraju – jednostek administracyjnych do zdalnej pracy innych jednostek, a z drugiej – wirtualna deglomeracja, odbywająca się bez przenoszenia głównej siedziby (np. ministerstwa) ze stolicy³. Lepsze rozproszenie części zadań, wykonanie ich w lokalizacjach o niższych miejscowych kosztach najmu (przez pracowników usytuowanych w mniejszych ośrodkach) prowadzi równocześnie do ochrony tych miejscowości przed depopulacją poprzez wykorzystanie wykształconych kadr lokalnych⁴.

3 Por. M. Janik, *Adaptacja organizacji publicznych do ekstremalnych zdarzeń*, w: *Funkcjonowanie administracji publicznej w okresie pandemii COVID-19*, red. E. Ura, Rzeszów 2022, s. 227 i n.; H. Hill, *Die Transformation von Staat und Verwaltung*, „Innovative Verwaltung” 2023, nr 3, s. 10-12.

4 Szerzej piszę o tym w: I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny dwudziestego pierwszego wieku*, Warszawa 2019, s. 221 i n.

Taka administracja jest skupiona wokół zadań strategicznych i priorytetów oraz skoncentrowana na bezpieczeństwie i rozwoju państwa, pozostawiając z kolei zadania lokalne i regionalne dobrze funkcjonującemu samorządowi terytorialnemu. Akceptacja dokonanej z sukcesem decentralizacji, koniec „wojny” z samorządem, oznacza uwolnienie energii administracji centralnej do realizacji zadań dla niej podstawowych.

Nieodłączną cechą współczesnej administracji musi być płynne zintegrowanie postępującej cyfryzacji z wykorzystaniem sztucznej inteligencji. Bardzo ważne jest również uwzględnienie jej „odmiejscowienia”, a więc możliwości wykonywania zadań administracyjnych w innym czasie i w innej przestrzeni niż ta tradycyjna.

Należy poszerzyć obszar odpowiedzialności samorządu i organizacji pozarządowych za państwo oraz jego obronę cywilną. Wojewoda, realizujący politykę rządu w terenie, zbyt często skupia się wyłącznie na nadzorowaniu samorządu terytorialnego, zaniedbując inne swoje funkcje: ochronną i wspierającą. W perspektywie agresji niemilitarnej zadania terenowego organu administracji rządowej w zakresie zarządzania kryzysowego nabierają szczególnej wagi. W przypadku urzędu wojewody pierwszoplanową kwestią jest spójność celów administrowania z samorządem i centrum administracyjnym kraju.

Do dokonania tej jakościowej zmiany nie wystarczy tylko wymiana kadr. Niezbędna jest również poprawa adekwatności struktur

Do dokonania jakościowej zmiany niezbędna jest poprawa adekwatności struktur do realizowanych zadań, m.in. przebudowa systemu współpracy nauki z praktyką, tworzenie koalicji w strukturach sieciowych, wprowadzenie nowych mechanizmów koordynacji polityki europejskiej w administracji rządowej, poszerzenie zadań publicznych samorządu z zakresu rozwoju OZE, gospodarki wodnej, obrony cywilnej, bezpieczeństwa energetycznego.

do realizowanych zadań⁵. Ustawa o działach administracji publicznej daje złudne poczucie, że kolejne rządy mogą dość elastycznie dostosowywać strukturę administracji centralnej do swoich priorytetów⁶. Wybrane elementy postulowanej zmiany to:

5 Z. Duniewska, *Zasada proporcjonalności w działaniach administracji publicznej w demokratycznym państwie prawnym – kilka refleksji*, w: *Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martysza*, red. A. Matan, Warszawa 2022, s. 175 i n.

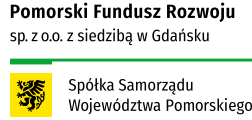
6 M. Swora, *Niezależne organy administracji*, Warszawa 2012; por. B. Banaszak, *Zarządzenia Prezesa Rady Ministrów wydane w celu utworzenia rad i zespołów opiniodawczych lub doradczych w sprawach należących do zadań i kompetencji Rady Ministrów lub premiera*, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 4, s. 7 i n.

- przebudowa systemu współpracy nauki z praktyką – modernizacja udziału ekspertów w rządowym procesie legislacyjnym, obligatoryjne uwzględnienie urzędów centralnych w rządowym procesie stanowienia prawa;
- tworzenie koalicji w strukturach sieciowych – realizacja interesów narodowych w strukturach zintegrowanych, lepsze komunikowanie międzysektorowe (przepływ informacji pomiędzy resortami, efektywność w strukturach agencyjnych współpracy międzyrządowej);
- koordynacja polityki europejskiej w administracji rządowej – nowe mechanizmy: uzgadniania stanowiska, efektywnej prezentacji w organach UE, wpływania na proces decyzyjny w UE;
- po stronie samorządu – poszerzenie zadań publicznych z zakresu rozwoju OZE (zadania własne), gospodarki wodnej, obrony cywilnej, bezpieczeństwa energetycznego. Ze strony administracji centralnej należy przetransferować część zadań i kompetencji z tego właśnie zakresu. ■

O AUTORCE

Prof. Irena Lipowicz – absolwentka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego. W latach 1991-2000 była posłem na Sejm oraz członkiem Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Jako Przewodnicząca Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego współtworzyła reformę samorządową. Była ambasadorem RP w Republice Austrii. Od 2010 r. do 2015 r. pełniła funkcję Rzecznika Praw Obywatelskich. Kierownik Katedry Prawa Administracyjnego i Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

Partnerzy



Partnerzy numeru



Pomorski Thinkletter

2024 nr 4 (19)

POLSKA – JAKA STRATEGIA ROZWOJU?

KONKURENCYJNOŚĆ, ODPORNOŚĆ,
NOWE POZYCJONOWANIE

ŚWIAT W REKONSTRUKCJI, UE PRZED ZMIANĄ
CO NAS CZEKA?

ROZWÓJ – ODPORNOŚĆ – BEZPIECZEŃSTWO
JAK JE ZAPEWNIĆ?

ZMIANY W GLOBALNYCH ŁAŃCUCHACH WARTOŚCI
SZANSA NA NOWE POZYCJONOWANIE?

NOWE DETERMINANTY
ROZWOJU I KONKURENCYJNOŚCI
CO ZADECYDUJE O SUKCESIE LUB PORĄCZE?



POBIERZ CAŁĄ PUBLIKACJĘ

www.kongresobywatelski.pl

