

Jacek Kraś

Reforma administracji publicznej w III RP : od koncepcji do realizacji

Resovia Sacra. Studia Teologiczno-Filozoficzne Diecezji Rzeszowskiej 12,
305-318

2005

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Jacek Kraś

REFORMA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W III RP – OD KONCEPCJI DO REALIZACJI

Wprowadzenie

Administracja to zjawisko, które przewijało się przez całą historię ludzkiej cywilizacji, odkąd pojedynczy ludzie zaczęli żyć w wielkich grupach i odkąd z tego powodu zaczęli mieć i zaspokajać potrzeby, których nie mieli dotychczas. W czasach współczesnych można zauważyć rozrost administracji. Ciągłe utrzymuje się i wciąż zatrudnia nowych urzędników. Bez administracji nikt nie wyobraża sobie funkcjonowania państwa. Na początku swego rozwoju administracja pomyślana była dla sytuacji konkretnych. Stawała się coraz częściej promotorem stosunków społecznych i to nie tylko wtedy gdy wykonywała prawo, lecz także wtedy gdy je tworzyła. Rozwijała się stale w różnych okolicznościach, z różnych powodów i w różnym stopniu. Obecnie w warunkach tworzenia nowego ustroju gospodarczego stan oczekiwań społecznych nie zmienił się znacząco. Społeczeństwo w dalszym ciągu oczekuje bezpłatnej pomocy, bezpłatnej opieki zdrowotnej i ograniczenia bezrobocia¹.

Według J. Borkowskiego termin „administracja” w języku potocznym używany jest w sensie bliskim jego łacińskiemu znaczeniu. Nazwa ta jest synonimem pomocy, służby, przewodnictwa, prowadzenia, zarządu i zarządzania. W zależności od kontekstu termin ten może odnosić się do czynności lub osób je podejmujących.

W najpotoczniejszym ujęciu pojęcie administracji występuje w trzech znaczeniach.

¹ Por. J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2000, s. 7-9.

- w pierwszym z nich administracja oznacza wydzielone w państwie struktury organizacyjne powołane specjalnie do realizacji określonych celów o charakterze zadań publicznych.
- w drugim oznacza określoną i o specjalnych cechach działalność podejmowaną w ramach realizacji celów o charakterze publicznym.
- w trzecim oznacza ludzi zatrudnionych (powołanych, mianowanych, wybieranych, przyjętych do pracy w oparciu o umowę cywilną) w strukturach wyodrębnionych w pierwszym znaczeniu.

Reasumując stwierdzić można, że administracja publiczna jest to przejęte przez państwo i realizowane przez jego niezawisłe organy, a także przez organy samorządu terytorialnego zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społeczeństwie.

1. Koncepcja Reformy Administracji Publicznej i etapy jej wprowadzania

Przemiany polityczno-społeczne w Polsce w latach 80 i 90 wywołały dyskusje na temat pożądanego wizji ładu społeczno-politycznego Polski. Pojawił się więc pomysł wprowadzenia Reformy Administracji Publicznej. Pierwszym krokiem w tym kierunku było przywrócenie w 1990 r. samorządowego ustroju gminy na mocy ustawy o samorządzie terytorialnym z dnia 8 marca 1990 r.² Ustawa o samorządzie gminnym przyjmuje w art. 1, że przez gminę należy rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium³.

Przywrócenie samorządu terytorialnego wyższego szczebla zapoczątkowane zostało przez uchwałę Senatu RP z 1998 r. w której wyrażał on przekonanie konieczności istnienia autentycznego samorządu miast i gmin wiejskich jako niezbędnego elementu przebudowy polityczno-prawnego ustroju Polski oraz podejmował inicjatywę przygotowania projektu odpowiednich regulacji prawnych⁴.

Przywrócenie samorządu gminnego i nadanie gminom samodzielnego statusu w sferze prawa cywilnego miało być pierwszym krokiem na drodze do całościowej przebudowy administracji. Planowano utworzenie powiatów

² Por. Dz. U. nr 13, poz. 309 z późn. zm.

³ Por. J. Boć, *Prawo administracyjne*, s. 172, 180, 181.

⁴ Por. M. Wójcik, *Wspomaganie i monitoring reformy samorządowej w Polsce*, Szczecin 2000, s. 9.

samorządowych, a obok nich wyodrębnienie kategorii miast dużych nie należących do powiatów. Planowano, że wszystkie sprawy komunalne i zawiadywane dotychczas przez organy administracji rządowej znajdują się w gestii samorządu terytorialnego w gminach mniejszych miast, w powiatach i w miastach nie należących do powiatu. Ten ruch kompetencyjny miał uwolnić rządową administrację wojewódzką od wielu zadań i kompetencji o charakterze lokalnym. Z kolei powiększenie obszaru województw miało uczynić również realną perspektywę przebudowy centrum zarządzania tj. rządu i administracji centralnej⁵.

Na początku lat dziewięćdziesiątych powołano zespoły ds. Opracowania Koncepcji Zmian Terytorialnych Państwa, oraz ds. Reformy Administracji Państwowej. W wyniku ich prac powstał zarys koncepcji reformy powiatowej i wojewódzkiej. Rząd J. Olszewskiego przyjął dokument „Wstępne założenia przebudowy administracji publicznej”. Zawierał on rozbudowane uzasadnienie konieczności dokonania zmian w podziale administracyjnym kraju przez wprowadzenie samorządowych powiatów. W dokumencie podkreślano, że dla efektywnego przeprowadzenia gruntowej i rozległej przebudowy administracji konieczne jest utworzenie specjalnej agendy rządowej prowadzącej sprawę reform i koordynującej w tym zakresie prace podejmowane przez różne organy i instytucje państwowe. Powołano również Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Administracji Publicznej, którym został prof. M. Kulesza. Kierowany przez niego zespół opracował kompleksowy „Program Reformy Administracji Publicznej”. Był to spójny program przeprowadzenia reform, który w zakresie samorządu terytorialnego proponował utworzenie samorządowych powiatów i województw oraz przekazanie na ich rzecz zadań publicznych, w tym kompetencji administracyjnych oraz uprawnień do dysponowania mieniem i środkami finansowymi. Koncepcji tej towarzyszył pakiet około 100 projektów ustaw dotyczących wprowadzenia struktury powiatowej, uzgodnionych z przedstawicielami samorządu terytorialnego⁶.

Dnia 17 października 1992 r. uchwalona została ustawa konstytucyjna zwana Małą Konstytucją, która to wprowadziła wiele nowych zasad ustrojowych ważnych z punktu widzenia samorządu terytorialnego. Regulowała ona m.in. kwestie dotyczące:

- osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego,
- praw własności mienia komunalnego,

⁵ Por. M. Kulesza, „Samorząd Terytorialny”, 5 (1995) s. 11.

⁶ Por. T. Grosse, *Badania Powiatowe, raport końcowy*, Tarnów 1998, s. 9.

- zadań własnych samorządu i przysługujących z tytułu ich realizacji praw i obowiązków,
- praw jednostek samorządu terytorialnego do zapewnienia im dochodów adekwatnych do przyjętych zadań.

Po 1993 r. dynamika prac nad zmianami ustrojowymi w administracji publicznej została znacznie spowolniona. Pod koniec 1993 r. wdrażanie reformy zostało praktycznie zawieszono. Zaniechano zwłaszcza realizacji rozwiązań systemowych i generalnych. Spowolniono również tempo prac analitycznych i eksperckich⁷.

Reforma Administracji Publicznej poprzedzona została programem pilotażowym RAP, który to wszedł w życie od 1 stycznia 1994 r. Do udziału w programie pilotażowym wytypowano 46 miast, wszystkie liczące więcej niż 100 tys. mieszkańców oraz kilka mniejszych, ze względu na ich położenie wewnątrz zintegrowanych zespołów miejskich. Przystąpienie do programu było dobrowolne. Zaplanowano, że miasta wraz z nowymi obowiązkami przejmą niezbędne do ich wykonywania obiekty oraz otrzymają odpowiednie środki z budżetu państwa. Program przewidziany był na jeden rok, miał bowiem poprzedzać i pilotować planowane od stycznia 1995 r. utworzenie drugiego szczebla samorządowego, reformę ilości i wielkości województw oraz przekształcenia w centrum władzy rządowej. Celem programu pilotażowego było zintegrowanie rozproszonych dotąd zadań, kompetencji i finansów na terenie największych miast, ustalenie jednego podziału kompetencji i odpowiedzialności między administracją rządową, a samorządową.

Chodziło szczególnie o:

- trwałe wzmocnienie miast przez przekazanie im kompetencji, pieniędzy i mienia, które z punktu widzenia logiki zarządzania powinny do nich należeć,
- wypracowanie przyszłych rozwiązań ustrojowych, dla obszarów metropolitalnych,
- zbadanie rzeczywistych potrzeb i możliwości samorządów miejskich,
- przetestowanie współdziałania administracji rządowej z samorządową,
- określenie jakich problemów decentralizacyjnych nie da się rozwiązać bez zastosowania nowych form zarządzania lub zmian obowiązującego prawa,
- sprawdzenie rzeczywistych kosztów komunalnych,
- zbadanie jak samorząd może realizować zadania zastrzeżone dotąd dla rządowych administracji specjalnych,

⁷ Por. M. Wójcik, *Wspomaganie i monitoring reformy samorządowej w Polsce*, s. 29.

- stworzenie korzystnego klimatu do reformowania we współpracy z samorządem różnych dziedzin tzw. sfery budżetowej, zwłaszcza oświaty i służby zdrowia.

Od programu pilotażowego oczekiwano:

- usprawnienia i ujednoczenia zarządzania w miastach,
- poddania działalności kolejnych instytucji służących mieszkańcom pod kontrolę obywatelską,
- zapewnienia lepszego gospodarowania pieniędzmi publicznymi,
- przetestowanie w możliwie bezpiecznych warunkach przejmowanych przez samorząd zadań dotychczas realizowanych przez państwo (przyszłych uprawnień powiatowych)⁸.

Podstawę prawną uruchomienia programu pilotażowego stanowiło wydane na podstawie uprawnienia zawartego w art. 35 ust. 1 ustawy budżetowej na 1993 r. rozporządzenie Rady Ministrów z 13 lipca 1993 r. w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miasta wraz z mieniem służącym do ich wykonywania, a także zasad i trybu przekazywania⁹.

Program pilotażowy zakładał samodzielność decyzji samorządów, które przystąpiły do jego realizacji. Rząd reprezentowany przez wojewodę zawierał porozumienie oddzielnie z każdym miastem. Porozumienie określało wzajemne zobowiązania stron kontraktu i warunki prowadzenia reformy (porozumienia weszły w życie z dniem 1 stycznia 1994 r.). W celu realizacji zadań i kompetencji przekazano miastom nieodpłatnie mienie służące użyteczności publicznej, a zobowiązania z realizacji zadań przed 1 stycznia 1994 przejął Skarb Państwa.

Przejęcie zadań i kompetencji dokonało się w warunkach niezmiennego systemu finansowania działalności samorządu terytorialnego. Oznaczało to finansowanie zadań przekazanych miastom na zasadzie dotacji celowej, a nie subwencji jak oczekiwały środowiska samorządowe.

W założeniach program pilotażowy miał być testem operatywności gmin przed wprowadzeniem powiatów. Samorządy miast miały zarządzać dziedzinami, które do tej pory pozostawały w kompetencjach centralnych urzędów i ministrów i miały otrzymać na realizację tych zadań tyle pieniędzy, ile dotąd otrzymywali wojewodowie i odpowiedni ministrowie. Trudności finansowe należały do podstawowych mankamentów realizacji pro-

⁸ Por. M. Kulesza, *Miejski program pilotażowy reformy administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny”, 12 (1995), s. 71-72.

⁹ Por. Dz. U. r 65, poz. 309 z późn. zm.

gramu pilotażowego. Złożyły się na to dwie grupy przyczyn: pogarszający się stan finansów publicznych oraz przyczyny natury polityczno-organizacyjnej wynikające z dojścia do władzy przeciwników potrzeby budowania kolejnych po gminie szczebli samorządu terytorialnego.

Mimo wielu problemów program pilotażowy trwał dwa lata (1994-1995) i pozwolił na zebranie wielu cennych doświadczeń na temat zakresu zadań i kompetencji przyszłych powiatów oraz kosztów w tym zakresie.

Z dniem 1 stycznia 1996 r. weszła w życie ustawa z dnia 24 listopada 1995 o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych¹⁰ będąca kolejnym krokiem w kierunku decentralizacji państwa. Ustawa ta przekazała zadania i kompetencje z zakresu administracji rządowej samorządom największych miast Polski. Na mocy „ustawy miejskiej” miasta przejęły od rządowej administracji ogólnej i specjalnej zadania z zakresu:

- ochrony zdrowia,
- oświaty i wychowania,
- pomocy społecznej,
- kultury i sztuki,
- gospodarki komunalnej,
- porządku i bezpieczeństwa publicznego.

Ustawa podzieliła przekazywane zadania na dwie kategorie. Część z nich przekazała gminom jako zadania własne, zaś pozostałą część jako zadania zlecone. W celu zapewnienia gminom środków finansowych na realizację zadań przejętych jako zadania własne, ustawodawca zwiększył dochody własne gminy o kwotę równą iloczynowi wskaźnika udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ogólnej kwoty należnego podatku dochodowego od osób fizycznych w kraju w roku obliczeniowym. Pozostała część przekazanych zadań (zadania zlecone) finansowana była w formie dotacji celowych z budżetu państwa¹¹.

Od 1995 r. rosło zainteresowanie miast tworzeniem związków komunalnych zwanych miejskimi strefami usług publicznych. Dzięki temu powstała prawna możliwość, aby niektóre zadania i kompetencje należące dotychczas do wojewodów, organów administracji ogólnej i specjalnej mogły być przekazywane związkom gmin. Deklaracja w postaci formalnego wniosku o utworzenie miejskiej strefy usług publicznych złożyło w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji 31 ośrodków. Funkcjonowanie

¹⁰ Por. Dz. U nr 141, poz. 692 z późn. zm.

¹¹ Por. D. Głowacka-Mazur, C. Zaręba, *Realizacja programu pilotażowego w 1994 r.*, „Samorząd Terytorialny”, 12 (1995), s. 138.

w latach 1997 i 1998 dużych miast i miejskich stref usług publicznych było próbą stworzenia drugiego szczebla samorządu terytorialnego, a wynikające z niego doświadczenia okazały się cenne i warte analizowania.

Reasumując można stwierdzić, że program pilotażowy mimo niedostatecznych środków finansowych przyniósł pozytywne efekty. Dokonano między innymi:

- remontów jednostek służby zdrowia i placówek oświaty,
- zakupu nowego sprzętu medycznego,
- wyposażenia szkół w sprzęt i pomoc naukową,
- poprawy stanu oznakowania dróg, naprawy i poprawy nawierzchni ulic,
- usprawnień dotyczących obsługi klientów w urzędzie,
- poprawy warunków życia w domach pomocy społecznej¹².

Ostatni etap wprowadzenia reformy samorządowej rozpoczął się po wyborach parlamentarnych jesienią 1997 r. Złożono poselski projekt ustawy o samorządzie powiatowym, oraz wojewódzkim, powołano Pełnomocnika Rządu do spraw Reform Ustrojowych Państwa. Rozpoczęły również pracę zespoły kompetencyjne, które to opracowały zakres zadań i kompetencji samorządów powiatowych i wojewódzkich. Ostatecznie sejm przyjął dwie zasadnicze ustawy dotyczące reformy administracji.

Były to:

- ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹³,
- ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim¹⁴.

Ustawy te wprowadziły obok już istniejącej gminy nowe szczeble podziału terytorialnego tj. powiat i samorząd województwa¹⁵.

2. Wprowadzenie w życie Reformy Administracji Publicznej

Z dniem 1 stycznia 1999 r. wprowadzono w Polsce nowy zasadniczy podział terytorialny na 16 stosunkowo dużych województw oraz 308 powiatów zwanych potocznie powiatami ziemskimi. Dodatkowo 65 miastom nadano prawa należne powiatom obok posiadanych przez nie praw gminnych. Miasta te potocznie nazwano powiatami grodzkimi.

¹² Por. D. Głowacka-Mazur, *Program pilotażowy w świetle badań*, „Samorząd Terytorialny”, 1-2 (1995), s. 83.

¹³ Por. Dz. U. nr 91, poz. 578 z późn. zm.

¹⁴ Por. Dz. U. nr 91, poz. 579 z późn. zm.

¹⁵ Por. M. Wójcik, *Doświadczenia z wdrażania Reformy Administracji Publicznej*, Warszawa s. 12, 13.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 Konstytucji RP z 2.04.1997 r.: „Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową”¹⁶, a zatem nowe jednostki terytorialne jednocześnie stały się nowymi podmiotami władzy publicznej – jednostkami samorządu terytorialnego. Powstało 324 nowe podmioty władzy publicznej, a 65 podmiotom już istniejącym (jednostki samorządu gminnego w największych miastach) przypisano zadania i kompetencje przewidziane dla samorządu powiatowego.

Z ustrojowego punktu widzenia rozwój instytucji samorządu terytorialnego i wprowadzenie nowych jednostek tego samorządu oznaczał zmianę rozkładu władzy publicznej w państwie. Reforma administracji stanowiła niezbędny warunek przygotowania instytucji państwowych do inicjowania reform poszczególnych dziedzin aktywności władz publicznych takich jak:

- oświata i edukacja,
- transport i drogi publiczne,
- ochrona zdrowia,
- opieka społeczna,
- upowszechnianie i rozwój dziedzictwa kulturowego,
- ochrona środowiska,
- modernizacja obszarów wiejskich,
- przeciwdziałanie bezrobociu,
- aktywizacja zawodowa obywateli.

Celem Reformy Administracji Publicznej 1998\1999 było zwiększenie potencjału racjonalnego zarządzania państwem. Jej podstawowy element miała stanowić decentralizacja państwa, która stworzyłaby możliwość lepszego niż do tej pory działania władz publicznych. Ustrój państwa miały stanowić nowe, autonomiczne prawnie i faktycznie władze obdarzone politycznym mandatem demokratycznym.

Reforma zakładała osiągnięcie dwóch najważniejszych celów:

- po pierwsze, stworzenie nowego ustroju terytorialnego Polski i odpowiedniego do niego uporządkowania układu kompetencji,
- po drugie, budowę instytucji społeczeństwa obywatelskiego zgodnie z Konstytucją z 1997r., przyjmującą za podstawową formę realizacji zasady pomocniczości państwa utworzenie samorządu terytorialnego na wszystkich stopniach zasadniczego podziału terytorialnego.

Dążono więc do utworzenia możliwie najskuteczniejszych i najbardziej racjonalnych struktur administracji publicznej pod względem terytorialnym,

¹⁶ Por. Dz. U. nr 78, poz. 483.

jak i wyposażenia ich w kompetencje oraz odpowiednią pozycję finansową w systemie finansów publicznych. Równocześnie powołano do życia zgodnie z zapisem Konstytucji RP samorząd terytorialny na wszystkich stopniach zasadniczego podziału terytorialnego. Oznaczało to zasadniczą zmianę organizacji polskiej terenowej administracji publicznej. Podstawowe kierunki zmian dotyczyły:

1. Zmiany w ustroju terytorialnym państwa, w szczególności poprzez:
 - wprowadzenie nowego, trójstopniowego zasadniczego podziału terytorialnego,
 - utworzenie samorządu terytorialnego na szczeblu powiatu i województwa,
 - zespolenie pod zwierzchnictwem wojewody i starosty większości dotychczasowych administracji specjalnych.
2. Decentralizacji i dekoncentracji zadań administracji publicznej w szczególności poprzez:
 - nowy rozdział kompetencji pomiędzy administrację rządową i samorządową oraz pomiędzy poszczególnymi stopniami zasadniczego podziału terytorialnego państwa,
 - zmianę organizacji administracji terenowej, w tym przekazanie samorządowi terytorialnemu przez administrację rządową niezbędnych jednostek organizacyjnych, majątku nieruchomego i ruchomego, przejście pracowników do nowego pracodawcy, organizację wojewódzkiej administracji zespolonej,
 - zmianę systemu finansów publicznych, polegającą na zwiększeniu udziału samorządu terytorialnego w całości wydatków publicznych.

Przygotowując Reformę Administracji Publicznej, rząd RP brał również pod uwagę jej wymiar międzynarodowy. Nowy podział terytorialny i struktura władz publicznych miały odpowiadać rozwiązaniom przyjętym w europejskich krajach o porównywalnej liczbie ludności oraz obszarze. Miało to ułatwić podejmowanie współpracy międzynarodowej na poziomie lokalnym i regionalnym, w tym współpracy transgranicznej. Utworzenie samorządu regionalnego stanowiło ponadto realizację postulatów Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego oraz umożliwiło branie pełnego udziału w pracach Rady Europy. Szczególne znaczenie Reformy Administracji Publicznej podkreślano w kontekście procesu integracji europejskiej. Analogiczny do zbliżonych parametrami krajów członkowskich ustrój terytorialny miał umożliwić pełniejsze wykorzystanie instrumentów prawnych

i ekonomicznych wypracowanych przez Unię Europejską, a służących rozwojowi regionalnemu i współpracy międzyregionalnej¹⁷.

W tym miejscu należy wspomnieć podstawowe elementy reformy. Należą do nich:

- zaprowadzenie nowego, trójstopniowego zasadniczego podziału terytorialnego,
- utworzenie samorządu terytorialnego w powiatach i województwach,
- wprowadzenie konstrukcji władzy administracji ogólnej oraz zespolenie większości dotychczasowych administracji specjalnych pod zwierzchnictwem jej organów,
- nowy podział zadań publicznych w państwie,
- zmiana systemu finansów publicznych – przekazanie części funduszy publicznych do dyspozycji samorządom terytorialnym

Można wskazać na cele i przesłanki każdego z tych elementów. Nowy podział administracyjny miał umożliwić oparcie życia zbiorowego oraz funkcji zarządzania publicznego na racjonalnych podstawach, z uwzględnieniem więzi lokalnych i regionalnych oraz wymagań interesu państwowego, także w skali międzynarodowej.

Utworzenie samorządu terytorialnego miało być realizacją zapisów konstytucyjnych, w tym o przyjęciu zasady pomocniczości za podstawę organizacji państwa. W ustrój Polski wpisane zostały samodzielne podmioty, obdarzone prawem stanowienia kierunków podejmowanych działań w granicach obowiązującego prawa.

Wprowadzenie władzy administracji ogólnej miało służyć odbudowie skuteczności państwa. Na określonym terytorium pojawiła się władza publiczna, która miała być odpowiedzialna za rezultaty działania państwa. Zespolenie dotychczasowych administracji specjalnych miało dać możliwość prowadzenia przez państwo spójnej w układzie terytorialnym polityki.

Wprowadzono nowe, zasady podziału zadań i kompetencji. Nowy podział terytorialny umożliwił zbudowanie trzech istotnie odmiennych w pełnionych zadaniach segmentów władzy publicznej: lokalnego (gmina – powiat), regionalnego (województwo) i centralnego. Zadaniem centrum władzy miało być dbanie o realizację interesu ogólnego – a więc przede wszystkim zapewnienie integralności i suwerenności państwa, bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego. Zadaniem segmentu regionalnego (wojewódzkiego) miało być działanie na rzecz rozwoju cywilizacyjnego, w tym gospodarczego¹⁸.

¹⁷ Por. J. Płoskonka, *Polska Administracja Publiczna po reformie*, Warszawa 1999, s. 11-13.

¹⁸ Por. J. Płoskonka, *Reforma Administracji Publicznej 1998-2001*, Warszawa 2003, s. 222.

Reforma Administracji Publicznej była przedsięwzięciem o ogromnej skali. Świadczą o tym dane liczbowe dotyczące przekazanych samorządom instytucji i jednostek organizacyjnych, pracowników administracji publicznej czy transferów środków publicznych. Na przykład prawie 70 tys. pracowników terenowej administracji publicznej zmieniło pracodawcę, około 7,5 tys. jednostek zajmujących się oświatą, ochroną zdrowia, pomocą społeczną i kulturą – przeszło z sektora państwowego do sektora samorządowego. Zmienił się podział zadań pomiędzy organy i jednostki administracji publicznej. Istotą tej zmiany była decentralizacja, a więc przesunięcie zadań i kompetencji z gestii administracji rządowej do samorządu terytorialnego. Zmiany dotyczyły również administracji terenowej szczebla ponadgminnego. Reforma natomiast pozostawiła bez zmian pozycję gmin samorządowych, bezpośrednio obejmując jedynie 65 spośród nich – największych miast polskich – które uzyskały prawa powiatu.

Reforma wykreowała trzy segmenty władz publicznych, o odmiennych, specyficznych zadaniach. Tymi zadaniami są głównie:

- administrowanie – wydawanie przepisów administracyjnych, nadzór nad przestrzeganiem prawa, wydawanie decyzji w sprawach indywidualnych,
- zarządzanie zmianami – wypracowanie polityki rozwoju cywilizacji oraz „polityk” w poszczególnych dziedzinach działania struktur publicznych,
- usługi publiczne – zapewnianie obywatelom dostępu do np. edukacji, pomocy społecznej¹⁹.

Administracja centralna, a więc rząd i urzędy centralne zgodnie z założeniami reformy powinny zajmować się przede wszystkim zarządzaniem zmianami oraz administrowaniem, w sferze usług publicznych ograniczając się do wyznaczania ich ogólnokrajowych standardów. Wynikiem decentralizacji zadań publicznych miało być ograniczenie działania segmentu centralnego do spraw o znaczeniu strategicznym, przede wszystkim do dbania o interes ogólnopaństwowy. Na tym poziomie reforma ukształtowała instytucję wojewody, kierującego zespoloną administracją rządową, jak i instytucję samorządu województwa. Zgodnie z tym modelem zadania wojewody powinny mieć charakter czysto administracyjny. Jego podstawowym zadaniem jest nadzór nad przestrzeganiem prawa przez osoby fizyczne i prawne, w tym samorząd terytorialny na terenie województwa oraz zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zadaniem samorządu wojewódz-

¹⁹ Por. Z. Gilowska, J. Płoskonka, S. Prutis, M. Stec, E. Wysocka, *Model ustrojowy województwa w unitarnym państwie demokratycznym*, „Samorząd Terytorialny”, 8-9 (1997), s. 15.

twą jest natomiast przede wszystkim zarządzanie zmianami – wypracowanie i realizowanie strategii rozwoju regionu. W pewnym wymiarze występują tu również usługi publiczne, np. szkolnictwo wyższe czy wysoko wyspecjalizowane instytucje ochrony zdrowia. Czynności administracyjne powinny stanowić natomiast jedynie margines działań samorządu województwa. Samorządy powiatowe i gminne stanowią władze publiczne, które mogą skutecznie zadbać o wykonywanie powszechnych usług publicznych w terytorialnym wymiarze ponadgminnym, jak np. szkolnictwo średnie czy szpitale. W działaniach samorządowych instytucji lokalnych dominują usługi publiczne. Znaczącą rolę odgrywają też działania administracyjne, przy czym część z nich ma charakter zadań zleconych. Dzieje się tak, gdyż na szczeblu lokalnym brak jest administracji rządowej, a zadania te powinny być wykonywane blisko obywateli.

Wyodrębnienie trzech segmentów władzy było możliwe dzięki wprowadzeniu trójstopniowego zasadniczego podziału terytorialnego. Do polskiego systemu władzy zostało wprowadzone pojęcie władzy administracji ogólnej. Jest to ta władza publiczna, która na danym terytorium odpowiada za efekt działania struktur państwa, przede wszystkim za porządek i bezpieczeństwo publiczne. Środkiem umożliwiającym władzom terytorialnym realne wykonywanie tego zadania było zespolenie dotychczasowych administracji specjalnych pod zwierzchnictwem organu sprawującego funkcje administracji ogólnej²⁰.

Na niższych stopniach podziału władzą terytorialną są organy samorządu terytorialnego. Reforma zespoliła wojewódzkie służby, inspekcje i straże pod zwierzchnictwem starosty, dając tym samym samorządowi powiatowemu do ręki instrument władzy sprawowanej w imieniu państwa. Niektóre instytucje administracyjne utrzymały bezpośredni nadzór nad jednostkami, które powinny służyć wypełnianiu kompetencji samorządu.

Połączenie reformy samorządowej z reformami sektorowymi miało doprowadzić do zrównoważenia odpowiedzialności politycznej za bieg spraw publicznych oraz racjonalizacji całego sektora publicznego, a co za tym idzie do usprawnienia administracji.

²⁰ Por. L. Kolarska-Bobińska, *Cztery reformy*, Warszawa 2000, s. 13-14.

Zakończenie

Reforma Administracji Publicznej, ustalona na poziomie prawnym w roku 1998 i wprowadzona w życie 1 stycznia roku 1999, miała dla urzędnika państwa zasadniczy charakter. W istocie rzeczy, na nowo ukształtowała ona ustrój terytorialny Polski. Decyzje podjęte w 1998 roku określiły system terytorialny na wiele lat. Po pierwsze został on oparty na zasadzie samorządności terytorialnej. Po drugie zostały zdefiniowane trzy segmenty władzy publicznej. Po trzecie, w polski system prawny wprowadzona została zasada odpowiedzialności władz terytorialnych za efekty działania aparatu państwowego. Po czwarte wprowadzono zasady podziału kompetencji w państwie i zdecentralizowano znaczącą część zadań publicznych.

Zanim jednak do tego doszło przez wiele lat zmieniano koncepcję reformy i przesuвано w czasie jej wprowadzenie. Wiązało się to z ciągłymi zmianami na polskiej scenie politycznej i niechęcią do podjęcia ryzyka wprowadzenia kosztownych zmian. Należy zwrócić również uwagę na fakt, że podczas dokonywania nowego podziału administracyjnego brano pod uwagę względy instytucjonalno-funkcjonalne, mniejszą uwagę przywiązując do kryterium więzi społecznej. Nowy podział terytorialny nie był niekiedy podyktowany względami racjonalnymi i ekonomicznymi lecz powstawał w wyniku przetargów politycznych.

Trudno dzisiaj oceniać zasadność i racjonalność wprowadzania reform administracyjnych. Właściwą ocenę będzie można dokonać po upływie wielu lat.

SUMMARY

Public Administration Reform in the third Republic of Poland – from concept to realization

The aim of the present article is to demonstrate in a clear and coherent way the circumstances and facts related to implementation of the Public Administration Reform. To begin with, the concept and some subsequent attempts of putting the reforms into force will be shown and then the actual adoption of administrative reforms will be discussed. It is a kind of introduction to the wide range of subjects in the area of the Public Administration Reform which was implemented on the turn of the year 1998.

The paper consists of four parts. It starts with the introduction which is followed by part two comprising the presentation of the concept of the Public Administration Reform. Then in part three the implementation of the Public Administration Reform is shown and finally, in part four some concluding remarks are expressed.

In part one, which is the introduction, some basic terms related to administration are defined. Part two comprises the discussion of the idea of administrative reforms which is preceded by the pioneering programmed and some subsequent efforts of putting them into force. In part three the final stage of creating the reforms is illustrated together with their implementation. Part four, which is the conclusion, contains some considerations and conclusions that we arrive at after adopting the Public Administration Reform.