

Recenzja książki „Administracja publiczna” pod redakcją Jerzego Hausnera

Maciej J. Ramus

Recenzowana książka to – wedle deklaracji zawartej we wstępie – będący pracą zbiorową podręcznik, który powstał z inicjatywy środowiska naukowego krakowskiej Akademii Ekonomicznej. Administracja publiczna – czytamy we wstępie – to jeden z trzech przedmiotów wykładanych na tej uczelni na odrębnej specjalności określanej mianem: gospodarka i administracja publiczna. Stworzenie nowoczesnego podręcznika, użytecznego w procesie dydaktycznym – to zamysł autorów recenzowanej książki.

Podstawowy rys recenzowanej książki to przekonanie autorów, że współczesna administracja publiczna, uprawiana dotychczas jako uniwersytecka dyscyplina prawnicza i uzupełniana okazjonalnie dociekaniem z zakresu socjologii organizacji oraz nauk o zarządzaniu, wymaga wyjścia poza tradycyjne opłotki i podziały, a przede wszystkim – uwzględnienia współczesnej, menedżerskiej perspektywy. „Myślenie menedżerskie, uwzględniające rachunek ekonomiczny i wymogi efektywności ekonomicznej, respektujące niektóre aspekty konkurencji i rynkowego wyboru wprowadzone jest w działalności nie tylko korporacji czy przedsiębiorstw publicznych, ale także szpitali, szkół czy różnego rodzaju rządowych czy samorządowych agend” – tak brzmi credo twórców podręcznika.

Zasadne jest więc pytanie, czy ten chwalebny pragmatyzm znajduje odbicie w konstrukcji podręcznika, jego zawartości i prezentowanych treściach. Rozdział pierwszy pióra Huberta Izdebskiego, poświęcony badaniom nad administracją publiczną, zawiera – poza celnymi uwagami o „kryzysie identyfikacji” trapiącym naukę o administracji publicznej, na którą to „przypadłość” cierpią notabene również i nauki o zarządzaniu – swoisty wokabularz tej dyscypliny. Autor tego rozdziału prezentuje, osadzony w historycznej perspektywie, przegląd podstawowych pojęć, rozróżnień terminologicznych, wreszcie tradycji badawczych, poczynając od teorii politologii porównawczej, poprzez teorie „polityki publicznej” i „racjonalnego wyboru”, na teoriach związanych z badaniami nad finansami publicznymi kończąc. Tytułem uzupełnienia, należałoby jeszcze dodać teorię „wyboru publicznego”, wkraczającą w obszar polityki, sformułowaną przez J. M. Buchanana oraz dociekania dotyczące irracjonalności wyborów decyzyjnych dokonywanych w obszarze administracji (prace N. Brunssona, J.G. Marcha i H.A. Simona).

Rozdział drugi, którego autorem jest Marian Grzybowski, jest analizą obecnych relacji między administracją publiczną a jej czterema deklarowanymi wyznacznikami, określonymi w polskim ładzie konstytucyjnym: zasadą demokratycznego państwa prawnego, zasadą legalizmu działania organów władzy publicznej, zasadą podziału i równowagi trzech władz (ustawodawczej,

wykonawczej i sędowniczej) oraz zasadą decentralizacji władzy publicznej. Zgodnie z deklaracją autora tego rozdziału przedstawione rozważania dotyczą usytuowania administracji publicznej w Polsce po roku 2000, czyli administracji państwowej i samorządowej w kontekście obowiązującego systemu uregulowań prawnych. Takie podejście autora przesądza o tym, iż rozdział ten utrzymany jest w konwencji normatywnej, próżno więc szukać odniesień do praktyki funkcjonowania polskiej administracji publicznej.

Historii funkcjonowania administracji publicznej poświęcony jest kolejny rozdział podręcznika napisany przez Stanisława Mazura. Treść tego rozdziału to zwarte omówienie poszczególnych, historycznie odrębnych etapów rozwoju i ewolucji aparatu administracji publicznej. Zgodnie z obiegowym już poglądem, początków funkcjonowania administracji należy szukać już w starożytności. Drugi, historycznie wyodrębniony etap, to, zdaniem autora, „administracja przed wiekiem oświecenia”. Cezurę tego okresu wyznacza z jednej strony upadkiem imperium rzymskiego, z drugiej – początkami tworzenia w Europie monarchii absolutnej. Zatem etap trzeci to „administracja monarchii absolutnej” z wprowadzeniem zasad centralizacji i aparatu biurokratycznego, podporządkowanego władzy centralnej.

Kolejny etap, określony przez autora jako etap „administracji weberowskiej” będącej wyznacznikiem współczesnego modelu administracji, wiąże się z popularnością idei liberalnych, których piewcy głosili konieczność ograniczenia ingerencji państwa w życie obywateli, a tym samym – ograniczenia wpływu administracji na życie publiczne. Przywołując zasady tzw. idealnej biurokracji, sformułowane przez Maxa Webera, autor słusznie podkreśla, że system biurokracji weberowskiej (szerzej – organizacji weberowskiej) w wymiarze normatywnym służyć miał eliminacji arbitralności i uznaniowości aparatu urzędniczego, utożsamianego także z funkcjonowaniem administracji publicznej. Omawiając kwestię tego niespełnionego modelu (w znaczeniu uzyskania pożądaných efektów w obszarze administracji publicznej), autor przywołuje znaną krytykę modelu organizacji biurokratycznej sformułowaną przez amerykańskiego socjologa organizacji R. K. Mertona oraz równie znanego francuskiego badacza M. Croziera – autora znakomitej, wydanej także i w Polsce pracy *Biurokracja – anatomia zjawiska*. Ostatni, współczesny etap rozwoju struktur administracji publicznej został nazwany jako „nowe zarządzanie publiczne”. *Novum* w dotychczasowej praktyce funkcjonowania administracji utożsamianej z biurokacją (ta ostatnia uznana za model organizacji działań kolektywnych zdecydowanie gorszy, w sensie sprawności, od modelu rynku) ma być wprowadzenie do administracji publicznej instrumentów zarządzania wykształconych w organizacjach sektora prywatnego. Nie wchodząc w opis i ocenę realności praktycznych postulatów „restrukturyzacji” administracji publicznej w myśl „nowego zarządzania publicznego”, należy zwrócić uwagę, co zresztą czyni autor, na krytykę tego podejścia, przede wszystkim na zarzut nadmiernej ekonomizacji oraz groźby pojawienia się zachowań korupcyjnych wśród urzędników. Autor nie odnosi się do tych zarzutów, nie wiadomo zatem jakie jest jego stanowisko w kwestii rzekomego związku obserwowanych patologii w funkcjonowaniu administracji z przejściem i zastosowaniem w jej obszarze instrumentów zarządzania charakterystycznych dla sektora komercyjnego.

Pióra tego samego autora jest rozdział czwarty, który zawiera skrótowy, siłą rzeczy, opis narodowych modeli administracji publicznej. Poza omówieniem

modelu administracji publicznej w Stanach Zjednoczonych A.P. i w czterech krajach europejskich: Wielkiej Brytanii, Francji, Niemczech i Szwecji autor wykazuje źródła historycznych odmienności w funkcjonowaniu tych narodowych modeli.

Naturalne uzupełnienie rozważań przedstawionych w tym rozdziale stanowi kolejny, piąty rozdział, którego autorem jest Mirosław Grochowski. Przedstawieniu przesłanek wykształcenia się administracji międzynarodowej, podstaw prawnych działania, form organizacyjnych funkcjonowania oraz administracji ponadnarodowej, której początku autor upatruje w pojawieniu się korporacji ponadnarodowych, towarzyszy skrótowne podsumowanie, będące próbą wskazania ewentualnych zagrożeń dla suwerenności tradycyjnego państwa narodowego.

Powrót do lokalnej (w znaczeniu – narodowej) specyfiki zawiera rozdział szósty autorstwa Jerzego Kornasia, zatytułowany „Administracja publiczna w Polsce”. Jak pisze autor, celem rozważań zaprezentowanych w tym rozdziale jest analiza strukturalno-funkcjonalna rozwoju administracji publicznej w Polsce, ze wskazaniem specyfiki polskich rozwiązań, która swe źródła ma w zmiennych losach państwa polskiego dwóch ubiegłych stuleci. Zwracając uwagę na fakt przerwania ciągłości istnienia państwa w XIX wieku jako konsekwencji zaborów, a następnie na przesłanki doktrynalne modelu administracji przyjętego w Polsce po 1945 roku, autor przechodzi do omówienia rozwiązań przyjętych w okresie transformacji ustrojowej. Ta część rozważań, dotycząca przeobrażeń administracji publicznej w okresie minionych piętnastu trudnych lat, zasługuje przynajmniej na komentarz i szerszą próbę oceny, a już na pewno na szersze przedstawienie młodym czytelnikom, czyli studentom, dla których (oczywiście nie dla wszystkich) przełom 1989 roku jest tak odległy i obcy potocznym doświadczeniom jak bitwa pod Racławicami bądź reformy Sejmu Wielkiego 1788-1792.

Autorem kolejnego, siódmego rozdziału jest Jarosław Górniak. Zgodnie z zamysłem autora, ta część rozważań – w odróżnieniu od rozważań wcześniejszych, prowadzonych na poziomie makrospołecznym – poprowadzona jest w ujęciu mikroorganizacyjnym. Administracja publiczna jako przedmiot rozważań i postulatów praktycznych, formułowanych na gruncie nauk o zarządzaniu – tak można zarysować perspektywę przyjętą przez autora. Autor prezentując teoretyczny dorobek nauk o zarządzaniu, a więc rozmaite klasyfikacje i typologie organizacji, omawiając mniej lub bardziej uniwersalne tzw. zasady zarządzania oraz typy struktur organizacyjnych, czyni to z intencją „przetłumaczenia” tego dorobku na potrzeby współczesnej administracji publicznej, której nie powinny być obce wymogi sprawnego działania. Teza przyjęta przez autora to przekonanie o istnieniu uniwersalnych zasad i recept sprawnego zarządzania, które użyteczne są zarówno w odniesieniu do organizacji sektora publicznego, jak i do sektora komercyjnego.

Z odmiennej perspektywy patrzy autor rozdziału „Organizacja i zasady działania administracji publicznej w Polsce”. Janusz Gąciarz, bo o nim tu mowa, przedstawia szczegółowo prawne podstawy działania administracji publicznej w Polsce, poczynając od wskazania podstaw prawnych przyjętych w 1996 r. na poziomie centralnej administracji rządowej, kolejno omawia podstawy prawne funkcjonowania rządowej administracji terenowej stworzone ustawami z 1998 r., autonomiczne struktury administracji centralnej oraz instytucje samorządu terytorialnego stworzone legislacją z 1990 i z 1998 roku. Ostatnia część

rozdziału zawiera omówienie statusu prawnego zadań administracji publicznej wykonywanych przez instytucje sektora samorządu gospodarczego i zawodowego oraz wskazanie zasad prawnych funkcjonowania instytucji tego sektora.

Związki sfery polityki ze sferą administracji to przedmiot kolejnych rozważań Huberta Izdebskiego. Poza podaniem genezy postulatu dokonania rozdziału polityki od administracji, autor wskazuje trudności przeprowadzenia tego rozdziału w bieżącej praktyce funkcjonowania sfery polityki i sfery administracji w Polsce i w krajach europejskich. Uzupełnieniem tego ciekawego i poruszonego po raz pierwszy w omawianej pozycji wątku jest czysto teoretyczna analiza relacji zachodzących pomiędzy administracją publiczną a grupami interesów (grupami nacisków). Jak można sądzić, w trakcie opracowywania podręcznika autorowi nie była znana opublikowana niedawno pierwsza szczegółowa i dogłębna analiza zjawiska „klientyzmu” w Polsce. Autor porusza też kwestię styku partii politycznych z administracją publiczną w Polsce w warunkach sprawowania rządu przez ugrupowania koalicyjne.

„Kadry w administracji publicznej” to tytuł rozdziału opracowanego przez Dagmara Długosza. Autor wskazuje przełomowe momenty w historii wyodrębnienia współczesnej służby zawodowej, określanej mianem służby cywilnej, wskazując na wydanie w 1722 r. przez cara Piotra I tabeli o tzw. rangach urzędniczych, a następnie powołanie w Prusach w 1770 r. Wyższej Komisji Egzaminacyjnej. Powołując się na literaturę przedmiotu i charakteryzując model służby cywilnej, prezentuje podstawowe, przyjęte w Europie rozwiązania przeprowadzania naboru (rekrutacji) kadr, wspominając o oficjalnej instytucji patronażu, przyjętej w USA w XIX wieku, bliskiej systemowi tzw. łupów politycznych i zasadzie „zwycięzca bierze wszystko...”. Omówienie podstawowych zasad zbiorowych stosunków pracy i tzw. kodeksów etycznych jako źródła zinternalizowanej kontroli zachowań urzędników administracji publicznej stanowi dopełnienie tego rozdziału.

Ostatni rozdział podręcznika zatytułowany „Kontrola administracji publicznej” pióra Marka Zirk-Sadowskiego traktuje nie tylko o zewnętrznej kontroli administracji państwowej. Wyczerpującemu przedstawieniu kontroli przez sądy i trybunały oraz przez organy kontroli państwowej i ochrony prawa towarzyszy omówienie kontroli wewnętrznej, dokonywanej w trybie tzw. kontroli resortowej i międzyresortowej. Szkoda, że autor pominął instytucję Regionalnych Izb Obrachunkowych oraz – kontrowersyjną (zdaniem niektórych prawników) w sensie zgodności działania z normami konstytucji – instytucję Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Finansów.

Te uwagi nie umniejszają oceny wartości recenzowanej książki – pierwszej próby interdyscyplinarnego opracowania podręcznika poświęconego administracji publicznej w Polsce. Jakość podręcznika na pewno wzrośnie, a tym samym zwiększy się jego użyteczność w procesie dydaktycznym, jeśli tylko redaktor naukowy – Jerzy Hausner – w kolejnych edycjach tego dzieła zechce się podzielić z przyszłymi czytelnikami wiedzą i praktycznym doświadczeniem, zdobytym w trakcie reformowania polskiej administracji publicznej.

Hausner, J. (red.) 2003. Administracja publiczna, Warszawa: PWN.