Recenzja

***Administracja publiczna w projektach politycznych*, red. Danuta Plecka,
Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2014, ss. 297**

Administracja publiczna jest łatwym celem ataków ze strony polityków i opinii publicznej. Niezależnie od tego, jak bardzo modernizuje się jej struktury i narzędzia działania, jak bardzo jej pracownicy starają się dochować zasad etyki urzędniczej, można jej wytknąć czy to niesprawne systemy teleinformatyczne, czy brak empatii. Administracja publiczna w Polsce nigdy nie była przedmiotem kompleksowej reformy – osobno reformowano jej struktury terytorialne, osobno centrum administracyjno-gospodarcze rządu, zaś dyskusja wokół służby cywilnej na ogół dotyczyła tego, w jakim stopniu ma być niezależna od polityków.

Administracja publiczna nieczęsto była obecna w programach politycznych, jeszcze rzadziej była wedle tych programów reformowana. Czasami jej pożądany stan określano hasłowo jako „silne państwo” lub „sprawne państwo”, pokazując cel, ale już nie drogę jego realizacji. Zważywszy na niedostateczną obecność administracji publicznej w programach politycznych i opracowań dotyczących tego zagadnienia, z tym większym zainteresowaniem sięgnęłam po pracę zbiorową pod redakcją Danuty Pleckiej.

Na książkę składa się 20 artykułów o bardzo różnorodnej problematyce. Znaczna ich część nie ma związku z zasygnalizowanym w tytule zagadnieniem, bądź związku tego czytelnik może się tylko domyślać. Nie znaczy to, że są to prace pozbawione waloru poznawczego; niektóre z nich są bardzo zajmujące, inne wnoszą nowe treści do dyskusji o administracji publicznej.

Nie wszystkie artykuły zostaną tutaj omówione. Uwagę zwrócę na te, które są najbliższe tytułowemu zagadnieniu i z racji swoich walorów poznawczych godne polecenia.

Taką pracą jest artykuł autorstwa Ludwika Habudy pt. *W kwestii walorów państwa dobrego i dobrze rządzonego. Dylematy politycznej aksjologii*. Autor koncentruje się na państwie nie jako na strukturze organizacyjnej, lecz państwie jako tworze politycznym. Znajdziemy tutaj odważną, bo nie schlebającą obywatelom, w moim przekonaniu udaną próbę wskazania cech dobrego państwa. L. Habuda nie stroni od argumentowania swoich twierdzeń, posługując się przykładami kontrowersyjnych decyzji politycznych, podejmowanych w ostatnich latach przez rząd RP. Odwołuje się też do badań socjologicznych, podejmując krytyczną refleksję nad postawami Polaków wobec ich państwa.

Kolejny, godny polecenia artykuł (*Antynomie polityczności w instytucjach administracyjnych*) został napisany przez Janusza Golinowskiego. Autor dowodzi w nim anachroniczności rozdziału polityki od administracji, postulowanego i politycznie poprawnego od czasu opublikowania prac Maksa Webera i Woodrowa Wilsona. W ich czasach apolityczność oznaczała niezawodność, trwałość i stabilizację. Obecnie, kiedy administracja nie jest tylko bezrefleksyjnym wykonawcą prawa, lecz podmiotem współdecydującym o kierunkach i instrumentach realizacji polityk publicznych, trudno oczekiwać, że nie będzie „polityczna”, co nie oznacza, że ma być „partyjna”. Pod pojęciem „polityczności” rozumiemy bowiem wszelkie decyzje i działania, których przedmiotem jest podział dóbr i realizacja interesów grupowych. A zatem administracja publiczna współdecydująca w tych sprawach jak najbardziej jest polityczna. Rozwagi natomiast wymaga określenie roli administracji jako aktora w procesie współrządzenia (*governance*).

Artykuł autorstwa Agnieszki Lipskiej-Sondeckiej pt. *Administracja jako podmiot realizujący zadania władzy publicznej w Polsce w latach 1989–2004* poleciłabym w szczególności młodym adeptom nauk o polityce i nauk o administracji. Zawiera on syntetyczny opis kluczowych kwestii związanych z transformacją ustrojową w Polsce, w latach 1989–2004, w zakresie naczelných i centralnych organów państwa oraz reformy administracji rządowej. Autorka celnie wymienia i charakteryzuje ważne dla reformowania administracji publicznej decyzje.

Wpisującym się w pełni w problematykę tomu sygnalizowaną w tytule, jest artykuł Przemysława Maja pt. *Modele administracji publicznej w projektach politycznych PO i PiS*. Jest to bardzo udane studium realizacji dwóch odmiennych wizji administracji publicznej – technokratycznej i populistycznej. Autor trafnie ujął różnice między dwiema rywalizującymi na polskiej scenie politycznej partiami w zakresie pożądanego modelu administracji. Przedstawił działania rządu PiS zmierzające do odtechnokratyzowania i upolitycznienia aparatu administracyjnego, wymieniając i charakteryzując kluczowe dla tego procesu zmiany. Zmiany te miały wymiar raczej symboliczny niż faktyczny, gdyż wprowadzające je przepisy zostały uchylone wkrótce po objęciu władzy przez PO. Artykuł kończą celne konkluzje.

Kolejnym artykułem wpisującym się w zamysł całej książki jest *Poszerzenie pola demokracji. Prezydencka inicjatywa uspołecznienia samorządu* autorstwa Ryszarda Kozioła. Przedstawiono w nim aktywność prezydenta RP zmierzającą do wprowadzenia – na drodze legislacyjnej – zmian do samorządu terytorialnego, czyniąc go bardziej „przyjaznym” dla obywateli, ale zarazem modyfikując tak jego otoczenie instytucjonalne i prawne, by dać mu większą szansę służenia mieszkańcom. Autor omawia proces dochodzenia, poprzez konsultacje z różnymi środowiskami, do ostatecznego projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego oraz o zmianie niektórych ustaw, kontrowersje, jakie projekt budził oraz jego kluczowe założenia. Projekt ustawy złożony u marszałka Sejmu 30 sierpnia 2013 r. jest wielowymiarowy, dotyczy nie tylko instytucji samorządowych. Prawdopodobnie złożoność projektu jest jedną z przyczyn, dla których po dwóch latach nie doczekał się on finalizacji.

Tomasz Kowalczyk, autor studium pt. *Pozycja ustrojowa Państwowej Komisji Wyborczej w Polsce* rozminął się z intencją całego tomu, gdyż jego opracowanie dotyczy projektu o wymiarze prawnym, a nie politycznym. Zwracam uwagę czytelnika na to opracowanie, gdyż uczy ono wstrzemięźliwości w formułowaniu ocen instytucji państwowych. Przywołując opinie zawarte w literaturze przedmiotu, autor stwierdza, że „wiek sędziów nie ma wpływu na wykonywaną przez nich pracę” i że „PKW wykonuje swoje obowiązki wzorcowo”. Artykuł powstał przed wyborami samorządowymi w 2014 r., których przebieg wystawił fatalne świadectwo tej instytucji. T. Kowalczyk być może przeczuwał trudności, jakie PKW może napotkać w realizacji swo-

ich ustawowych zadań, gdyż wskazuje, że instytucja ta nie posiada odpowiednich instrumentów prawnych, by móc nadzorować procedury wyborcze i postuluje, by wzorem innych państw uzupełnić Konstytucję o przepis odnoszący się do PKW i wyposażać ją w prawo wydawania decyzji w formie rozporządzeń lub orzeczeń. Czytelnikowi pozostaje jednak zapytać, czy wyposażenie PKW w bardziej skuteczne instrumenty nadzoru jest wystarczające, by zapobiec sytuacjom podobnym do tej z 2014 r.?

Artykuł Danuty Pleckiej pt. *Świadomość wspólnoty jako podstawa budowy społeczeństwa obywatelskiego* jest udanym studium z socjologii polityki, napisanym na podstawie analizy procesów zachodzących na polskiej scenie politycznej, czy szerzej – w polskim życiu publicznym od 1980 r. Autorka zwraca uwagę na obecność dwóch wspólnot politycznych – ekskluzywnej i inkluzywnej, które sytuują się po przeciwstawnych stronach sceny politycznej, podzielonej między dwa dominujące od lat ugrupowania polityczne. Trudno nie dostrzec anachroniczności tego podziału, jednak bliższa obserwacja nastrojów społecznych budzi w czytelniku wątpliwość, czy faktycznie występuje on obecnie w tak jednoznaczny sposób.

Kolejne trzy artykuły zawarte w tomie dotyczą zagadnień partycypacji obywatelskiej i sytuują się na obrzeżach administracji publicznej i projektów politycznych. Radosław Potorski i Daniel Urbański, autorzy artykułu pt. *Stosowane formy partycypacji wertykalnej w Polsce. Nowy kierunek rozwoju procesów podejmowania decyzji politycznych w obrębie rodzimego systemu politycznego*, przedstawiają jako projekt polityczny, przywoływane już w tej recenzji współzrządzenie (*governance*), odnosząc je do różnych form udziału obywateli w życiu publicznym. Zauważyć jednak wypada, że współzrządzenie nie może być już traktowane jako projekt polityczny, gdyż już się „dzieje”, nie może też być sprowadzane do przytoczonych przez autorów form partycypacji – to, mówiąc ogólnikowo, bardziej złożone zjawisko podejmowania decyzji w ramach sieci, które obszernie zostało opisane w literaturze przedmiotu.

Praca Zuzanny Osmólskiej pt. *Referendum jako projekt polityczny* jest studium jednej formy partycypacji, zawężonej dodatkowo do referendum odwoławczego. Autorka zręcznie analizuje referendum na poziomie lokalnym jako projekt polityczny, tj. przedsięwzięcie wymierzone w lokalnego polityka i ugrupowanie, które za nim stoi. Tak więc jest to w interpretacji

Z. Osmólskiej projekt polityczny zmierzający do osiągnięcia politycznych celów oponentów urzędującego wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Autorka przywołuje wydarzenia związane z dwoma referendum: w sprawie odwołania prezydenta miasta stołecznego Warszawy i w sprawie odwołania prezydenta Słupska. Czyni przy tym refleksję nad propozycjami nowych regulacji dotyczących tej formy demokracji bezpośredniej, zawartymi w przywoływanym już w tej recenzji projekcie ustawy zgłoszonym przez prezydenta RP.

Podobnej problematyce poświęcony jest artykuł Janiny Kowalik pt. *Referendum odwoławcze w gminie – akt obywatelskiego sprzeciwu czy mechanizm preselekcji wyborczej*. Autorka sytuuje zagadnienie na szerszym tle demokracji bezpośredniej, przywołuje przepisy prawa regulujące tryb przeprowadzania referendum oraz praktykę wykorzystania tego narzędzia wpływu na sprawy lokalne przez mieszkańców. J. Kowalik, podobnie jak Z. Osmólska, stara się dociec faktycznych motywów wnioskowania o przeprowadzenie referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego w gminie. Rozstrzyga też postawiony w tytule problem badawczy na korzyść tezy, że referendum jest ważnym mechanizmem preselekcji lokalnych elit politycznych.

Samorządowemu organowi wykonawczemu jest też poświęcone kolejne studium pt. *Prezydent a większość w radzie – analiza na przykładzie miasta Szczecina*, autorstwa Łukasza Tomczaka. Jest to udana analiza lokalnej polityki partyjnej, na przykładzie wyborów do Rady Miasta i prezydenta Miasta Szczecina. Autor prezentuje zmiany poparcia partii politycznych wśród wyborców, to, jak na ich tle wypadają kandydaci na prezydenta miasta i jak kandydaci ci budowali swoje poparcie wśród lokalnych komitetów wyborczych. Czytelnik mógłby zakończyć artykuł konkluzją o trwałej i silnej pozycji partii politycznych w samorządzie terytorialnym.

Decentralizacja władzy i administracji publicznej jako przedmiot gry politycznej na przykładzie Republiki Czeskiej została przedstawiona w artykule Marcina Czyżewskiego pt. *Kształt i kompetencje administracji publicznej w Republice Czeskiej jako efekt interesów politycznych*. Gros pracy autor poświęca rywalizacji politycznej wokół urzędu prezydenta Republiki. Była to rywalizacja zarówno dwóch wizji prezydentury, jak i dwóch osobowości (V. Havla i V. Kłausa), która ostatecznie doprowadziła do ważnej zmia-

ny ustrojowej, czyli przyjęcia zasady wyboru prezydenta przez obywateli. M. Czyżewski wysuwa tezę, że „[c]zeskie rozwiązania dotyczące administracji samorządowej [na niej autor się skupia – A.P.] noszą wyraźne piętno rywalizacji politycznej”. W efekcie odkładano reformy podziału terytorialnego kraju aż do 2000 r.

Administracja kolonialna to niezwykle rzadki przedmiot badań administratywistów i politologów. Częściej zajmują się nią historycy instytucji. Toteż za unikalną i inspirującą należy uznać pracę Michała Szreffela pt. *Administracja kolonialna państw europejskiego kręgu kulturowego*. Autor proponuje podział administracji kolonialnych na trzy modele: iberyjski, anglosaski i słowiański. Na tle wydarzeń historycznych, w sposób zwięzły i jasny przedstawione zostały cechy wymienionych modeli. M. Szraffel uzupełnia przedstawione modele administracji kolonialnej o współczesny model kolonizacji korporacyjnej.

Ścisły związek z ramami tematycznymi tomu ma artykuł Marka K. Jeleniewskiego pt. *Samorząd lokalny w programach polskich ugrupowań politycznych dwudziestolecia międzywojennego*. Tytułowe zagadnienie jest interesujące, zważywszy na historyczny kontekst analizowanego zagadnienia, a więc Polskę międzywojenną, pozbawioną doświadczeń związanych z budowaniem narodowej administracji publicznej, zdaną na rozwiązania praktykowane w trzech państwach zaborczych. Restytucja państwowości polskiej wymagała władzy silnej i scentralizowanej, co nie sprzyjało budowaniu samodzielnych struktur samorządowych. W tym kierunku zmierza też autor, który po przeanalizowaniu programów kluczowych ugrupowań politycznych skonstatował powszechny niechętny stosunek partii politycznych do samorządu w ciągu całego okresu międzywojnia.

Redagowanie prac zbiorowych bywa wyzwaniem. Artykuły o różnej problematyce, konstrukcji i napisane odmiennymi stylami należy złożyć w miarę spójną całość. Redaktorka recenzowanego tomu musiała się zmierzyć z wyjątkowo trudnym zadaniem. Sygnalizowana na wstępie niebezpieczeństwo niektórych prac z ramami tematycznymi książki to pierwszy problem. Kolejny to słabość merytoryczna niektórych prac – powielanie stereotypowych poglądów, nieuzasadnianie twierdzeń, opieranie się na cudzych badaniach i wnioskach. W końcu problemem jest ułożenie prac w kolejności, którą można uznać za logiczną. Redaktorzy zwykle tę logikę przedstawia-

ją we wstępie. W tej książce jest on zbyt skąpy i do konstrukcji pracy w ogóle się nie odnosi.

Na koniec powrócę do podstawowego zarzutu wobec recenzowanej pracy, tj. niespójności jej tytułu z treścią. Tytuł sugeruje, że zapoznamy się z wizjami administracji publicznej zawartymi w programach partii politycznych, lub innych aktorów sceny publicznej. Jeżeli był to temat „zadany” autorom publikowanych artykułów, to większość z nich z tego zadania wywiązała się niewłaściwie.

Agnieszka Pawłowska
Uniwersytet Rzeszowski