



POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH

Biuletyn

DOKUMENTY ROBOCZE • EKSPERTYZY • KOMUNIKATY • OPINIE • LISTY

SERIA Z • NR 43 - 2002 • LICZBA STRON 5 (s. 463-467) • © PISM • NR EGZ. ..PISM3,20

DOKUMENTY ROBOCZE

Wpływ Unii Europejskiej na przekształcenia w administracji rządowej w Polsce, Republice Czeskiej i na Węgrzech.

Joanna Chodor

1. Przekształcenia w polskiej administracji rządowej – 2. Przekształcenia w czeskiej administracji rządowej – 3. Przekształcenia w węgierskiej administracji rządowej – 4. Wnioski

Mianem administracji publicznej określa się działalność, podejmowaną przez wydzielone w państwie i specjalnie do tego powołane struktury organizacyjne, prowadzoną w celu realizacji zadań o charakterze publicznym¹. Niniejsze opracowanie koncentruje się na problematyce administracji rządowej, z pominięciem zagadnienia reformy administracji samorządowej, administracji wymiaru sprawiedliwości oraz służb parlamentarnych.

¹ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2000, s. 20; *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 1993, s. 12.

1. Przekształcenia w polskiej administracji rządowej

Po 1989 r. konieczność zreformowania administracji rządowej stała się jednym z niezbędnych warunków transformacji ustrojowej w Polsce. Program „Reformy Centrum Gospodarczego Rządu”, który został przyjęty przez Sejm w połowie 1996 r. był pierwszym pełnym planem reorganizacji administracji rządowej². Warto podkreślić wsparcie ze strony krajów UE w procesie reformowania centrum gospodarczego rządu, poprzez uczestnictwo dziewięciosobowej grupy ekspertów w ramach programu SIGMA³.

Kwestia dalszej reformy administracji rządowej znalazła się w „Narodowym Programie Przygotowania do Członkostwa w UE” z czerwca 1998 r. W oparciu o zalecenia w nim zawarte został zainicjowany program „Budowa Instytucji” (*Institution Building*). Na jego podstawie są zawierane porozumienia partnerskie (*twinning agreements*), dzięki którym polska administracja zdobywa potrzebne doświadczenie i pomoc ekspercką⁴. Program, na który od 1998 r. przeznaczonych jest łącznie 30% środków PHARE, ma być kontynuowany również po uzyskaniu członkostwa w UE⁵. W ramach twinningu wdrażany jest program z 9 września 2000 r. „Poprawa efektywności zarządzania w administracji rządowej – zapewnienie dostępu do służby cywilnej w Polsce”.

Pierwsze prace nad utworzeniem służby cywilnej zostały podjęte przez rząd Tadeusza Mazowieckiego. Wyrazem dążeń do stworzenia korpusu urzędników państwowych stało się otwarcie we wrześniu 1991 r. Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. Wypracowany w Polsce model służby cywilnej jest przykładem systemu mieszanego, z przewagą elementów właściwych dla systemu stanowisk⁶. Pierwsza ustawa o służbie cywilnej została uchwalona w 1996 r. Na mocy obecnie obowiązującej ustawy o służbie cywilnej z dnia 18 grudnia 1998 r. został ustanowiony korpus służby cywilnej dla „zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa”⁷. Tworzą go osoby zatrudnione w administracji rządowej na stanowiskach urzędniczych. Ustawa wyróżnia dwie kategorie. Są to: pracownicy służby cywilnej, zatrudnieni na podstawie umowy o pracę oraz urzędnicy służby cywilnej, którzy są mianowani po przejściu odpowiedniej procedury kwalifikacyjnej. Z chwilą wejścia w życie ustawy, 1 lipca 1999 r., wszyscy pracownicy administracji rządowej weszli w skład korpusu służby cywilnej, jako pracownicy służby cywilnej.

27 lipca 2001 r. została przyjęta ustawa o służbie zagranicznej, która wprowadza zbliżone do służby cywilnej standardy i ma doprowadzić do utworzenia korpusu służby zagranicznej państwa.

² T. Rabska, *Reforma centrum administracyjnego i gospodarczego rządu a potrzeby administracji publicznej*, „Przegląd Sejmowy”, nr 1, 1997, s. 9-24.

³ Program SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries*) powstał w 1992 roku z inicjatywy UE we współpracy z OECD w celu wsparcia reform administracji w krajach stowarzyszonych z UE. Jest finansowany głównie ze środków PHARE.

⁴ Por. I. Jackiewicz, *Perspektywa członkostwa w UE jako czynnik transformacji polskiej administracji publicznej*, praca dyplomowa, Centrum Europejskie UW, Warszawa 2000.

⁵ P. Czechowski, *Administracja wobec procesu harmonizacji prawa polskiego z prawem UE*, [w:] *Ekonomiczne i społeczne aspekty zarządzania administracją publiczną w obliczu integracji Polski z UE*. Materiały konferencyjne, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów i Centrum Europejskie UW, Warszawa 1998, s. 31-45.

⁶ J. Czapotowicz, *Implikacje integracji z Unią Europejską dla polskiej służby cywilnej*, „Służba Cywilna. Półrocznik Urzędu Służby Cywilnej”, nr 1, 2001, s. 41.

⁷ Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej

Niewątpliwym przejawem wpływu UE na przekształcenia w polskiej administracji rządowej jest powstanie struktur administracyjnych odpowiedzialnych za proces integracji⁸.

2. Przekształcenia w czeskiej administracji rządowej.

Z chwilą rozpadu Czechosłowacji (styczeń 1993) niezbędne było zreformowanie administracji w obu nowo powstałych państwach. Po utworzeniu Republiki Czeskiej przystąpiono do wprowadzania zmian w administracji centralnej. Ministerstwa i inne centralne organy rządowe istniały już uprzednio na poziomie federalnym. Nie zaistniała zatem konieczność utworzenia ich od podstaw. Tym nie mniej, zakres zadań niektórych ministerstw został zmieniony. Modernizacja administracji w Republice Czeskiej uległa przyspieszeniu dopiero pod koniec lat dziewięćdziesiątych. W marcu 1999 r. rząd przyjął założenia do „Reformy administracji publicznej”. Jej celem jest spełnienie wstępnych warunków dostosowania administracji czeskiej w procesie integracji z UE i osiągnięcie zdolności administracyjnej do wprowadzenia w życie *acquis communautaire*. W ciągu 1999 r. przygotowano i przedłożono Parlamentowi pakiet projektów ustaw odnoszących się do reformy administracyjnej. Większość tych projektów przygotowało Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Podobnie jak w Polsce, wprowadzany jest w życie projekt reorganizacji rządowego centrum, jednak dopiero począwszy od końca 1999 r.

Cała sfera administracji rządowej przechodzi dynamiczną modernizację technologiczną. Głównym celem „Programu rozbudowy systemów informatycznych”, przyjętym przez rząd w październiku 1999 r., jest zapewnienie wszystkim urzędnikom państwowym komputerów i dostępu do internetu. Program zawiera odniesienia do nowatorskiego rozwiązania *e-government*, które polega na udostępnieniu usług z zakresu czynności administracyjnoprawnych w internecie.

Wdrożenie służby cywilnej w Republice Czeskiej jest mniej zaawansowane niż w przypadku Polski, mimo że już w sierpniu 1994 r. rząd podjął pierwsze prace nad ustawą wprowadzającą profesjonalną służbę cywilną. Ustawa (*zákon o státní službě*) weszła w życie z dniem 1 stycznia 2002 r.⁹

W strukturze organów rządowych odpowiedzialnych za integrację europejską w Republice Czeskiej centralne miejsce zajmuje Komitet Rządu do spraw Integracji Europejskiej (*Rada vlády pro evropskou integraci*), który jest organem decyzyjnym. Na czele Komitetu stoi premier, a w jego skład wchodzi ministrowie kluczowych dla gospodarki resortów, prezes Czeskiego Banku Narodowego oraz główny negocjator członkostwa Czech w UE. Organem wykonawczym jest Komitet Roboczy do spraw Integracji Republiki Czeskiej z UE, który koordynuje wszystkie prace związane z integracją europejską. Na jego czele stoi główny negocjator członkostwa, sekretarz stanu do spraw europejskich oraz pierwszy wiceminister spraw zagranicznych. W skład Komitetu Roboczego wchodzi przedstawiciele wysokiego szczebla z poszczególnych ministerstw oraz pozostałych urzędów centralnych. Komitet Roboczy nie ma charakteru odrębnego urzędu centralnego. Działa za pomocą grup roboczych (*pracovní skupiny*), powoływanych do poszczególnych rozdziałów negocjacji¹⁰.

Ogólna odpowiedzialność za restrukturyzację administracji rządowej spoczywa na Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, które zajmuje się również procesem decentralizacji i reformą samorządową. W sierpniu 1998 r. utworzono w MSW trzy departamenty:

⁸ J. Boratyn-Dąbkowska, K. Balon, *Polski model instytucji odpowiedzialnych za integrację z Unią Europejską. Pierwsze przybliżenie*, „Biuletyn PISM” nr 25-2001; K. Balon, *Aneks. Najważniejsze zmiany instytucjonalno-prawne*, notatka robocza PISM z dnia 23 października 2001 r.

⁹ <http://www.vlada.cz>

¹⁰ *Statut Rady Vlády pro Evropskou Integraci*, <http://www.vlada.cz>

Departament Reformy Administracji Publicznej, Departament Szkolenia Urzędników Państwowych oraz Departament Wykorzystania Technologii Informacyjnej w Administracji Publicznej. Te departamenty przygotowują założenia dla dalszych reform w podlegających im obszarach¹¹. Natomiast Ministerstwo Pracy i Spraw Społecznych zajmuje się wprowadzeniem służby cywilnej.

3. Przekształcenia w węgierskiej administracji rządowej.

W 1995 r. rząd przedstawił plan modernizacyjny „Węgry w nowej Europie”. W planie tym, wyznaczającym średniookresową strategię dla Węgier, wśród podstawowych zadań w ramach przygotowań do członkostwa w UE, wskazano na rozwój regionalny i wprowadzenie polityki regionalnej oraz decentralizację administracji publicznej i stworzenie nowej, bardziej efektywnej administracji.

W 1996 r. rząd przyjął strategię dla „Programu reformy administracji publicznej”, przedstawioną przez Komisarza do spraw Modernizacji Administracji. W trakcie realizacji tego programu, i w ramach „Polityki stabilizacji gospodarczej”, zmniejszono zatrudnienie w administracji rządowej. Przykładowo, w latach 1995 – 1997 zredukowano 17 % etatów w administracji centralnej (w sumie 6 700 stanowisk pracy – dane według raportu SIGMA). Ważnym elementem „Programu reformy administracji publicznej” było usprawnienie procedury administracyjnej. W czerwcu 1997 r. parlament uchwalił głęboką nowelizację kodeksu postępowania administracyjnego¹².

Pierwszym krokiem na drodze wprowadzenia służby cywilnej było uchwalenie w 1992r. „Ustawy o statusie prawnym urzędników państwowych”. W listopadzie 1997 r. parlament uchwalił nowelizację tejże ustawy oraz „Ustawę o statusie prawnym członków rządu i sekretarzy stanu”. Wprowadzono również nowe zasady rekrutacji. Sięgnięto po wzory francuskiego modelu służby cywilnej, opierającego się na systemie karier. Obecnie urzędnicy administracji rządowej są rekrutowani na podstawie egzaminów opartych na jednolitych wymaganiach. Szeroko rozbudowany system szkoleń sprzyja podnoszeniu zawodowych kwalifikacji. W czerwcu 2001 r. parlament węgierski uchwalił kolejną nowelizację „Ustawy o statusie prawnym urzędników państwowych”, która obecnie w pełni odpowiada standardom służby cywilnej, funkcjonującym w krajach UE¹³.

W lutym 1996 r. rząd węgierski ustanowił Radę Integracji Europejskiej. Działania Rady, którą kieruje premier są wspierane przez Roboczą Grupę do spraw Strategii Integracji. Od maja 1996 r. koordynacją spraw związanych z integracją europejską w ramach administracji publicznej zajmuje się Krajowy Sekretariat do spraw Integracji, funkcjonujący w strukturze Ministerstwa Spraw Zagranicznych¹⁴.

Odpowiedzialność instytucjonalna za wdrożenie reform administracyjnych jest podzielona między Kancelarię Premiera, w szczególności - Komisarza Rządowego do spraw Modernizacji Administracji Państwowej, a Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Zakres kompetencji Kancelarii Premiera w tej dziedzinie obejmuje takie zagadnienia, jak: koordynacja procesu decyzyjnego związanego z administrowaniem państwem, kontrola wdrażania reform, koordynacja polityki technologii informatycznej, szkolenia wyższych urzędników. Natomiast MSW zawiaduje stosunkami między administracją szczebla centralnego i lokalnego, przygotowuje wprowadzenie służby cywilnej i zajmuje się przeprowadzaniem szkoleń dla urzędników państwowych niższego szczebla¹⁵. Trzecią

¹¹ Ministerstvo vnitra České republiky – schemat organizacyjny, <http://www.mvcr.cz>

¹² OECD country reviews: the Czech Republic; <http://www.oecd.org>

¹³ 2001 Regular Report on Hungary's Progress towards Accession, Commission of the E.C. Brussels, 13 Nov. 2001, SEC (2001) 1748, s. 16.

¹⁴ <http://www.kum.hu>

¹⁵ <http://www.mch.hu>

z kolei najważniejszą instytucją na Węgrzech, mającą wpływ na modernizację administracji jest Krajowy Instytut Administracji Publicznej.

4. Wnioski

Mimo, że administracja publiczna jest domeną suwerennych państw, proces integracji europejskiej wywiera wpływ na sposób zarządzania państwem. Dotyczy to nie tylko państw członkowskich Wspólnot, ale i kandydujących do UE. Zgodnie z zasadą subsydiarności, każde państwo członkowskie UE określa samodzielnie organizację, system i procedury swojej służby publicznej. Jednocześnie, państwa członkowskie muszą przestrzegać polityki i prawodawstwa Wspólnoty. Na krajowych administracjach publicznych spoczywa odpowiedzialność za wprowadzanie w życie norm wspólnotowych. Ponieważ administracja publiczna należy wyłącznie do kompetencji państw członkowskich, nie istnieją jednolite europejskie ramy prawne dla administracji publicznej.

Jeden z głównych instrumentów oddziaływania UE na przekształcenia w administracji rządowej państw kandydujących do członkostwa stanowi wsparcie eksperckie oraz organizowanie i finansowanie szkoleń dla urzędników.

Państwa Grupy Wyszehradzkiej od początku transformacji znalazły się pod wpływem wzorców krajów Wspólnoty. Jednym z głównych założeń procesu modernizacji w tych państwach stała się zmiana scentralizowanego, wysoce zhierarchizowanego i nieefektywnego systemu administracji publicznej, wytworzonego w dobie ustroju socjalistycznego. W przypadku wszystkich analizowanych krajów, przeprowadzane zmiany wykazują podobieństwa: wprowadzanie służby cywilnej, decentralizacja i odformalizowanie metod działania administracji, budowa instytucji odpowiedzialnych za integrację z UE. Co ciekawe, wcześniej na Węgrzech, i obecnie w Polsce można zaobserwować podobny proces podporządkowania instytucji odpowiedzialnych za integrację europejską ministrowi spraw zagranicznych, co jest zbieżne z modelem politycznej koordynacji funkcjonalnej w zakresie integracji europejskiej. Celem reform administracji rządowej jest wytworzenie modelu opierającego się na nowoczesnych standardach zgodnych z trendami panującymi w krajach UE. Istotą tego modelu jest zaakcentowanie usługodawczej roli administracji wobec społeczeństwa.

Po wejściu w życie szeregu przepisów we wszystkich trzech krajach, uwidaczniają się jednak rozbieżności pomiędzy rozbudowanymi programami reform a realiami. Wyraźnie widać to choćby na przykładzie trudności, jakie następują przy wdrażaniu w życie postanowień polskiej ustawy o służbie cywilnej. Proces przystosowywania się administracji krajowych do standardów UE nie kończy się z chwilą uchwalenia nawet najlepszych ustaw. Ze względu na konieczność zaistnienia pozytywnych przemian społecznych – utrwalenia się etosu niezależnej i profesjonalnej służby cywilnej oraz podniesienia kwalifikacji zawodowych, proces ten będzie z pewnością nieco dłuższy.