

i tolerancji – tyle że pozornym, naskórkowym, nieskończenie układającym się z własną niemożnością” (s. 267).

Wykład kończy „Posłowie”, w którym refleksyjnie ujmuje antynomie życia publicznego w ich instytucjonalnym wymiarze podkreśla się ujawniająca się dychotomię recepcji społecznej tej rzeczywistości („To jest w teorii – a tak jest w praktyce”).

W prezentacji problemu poznawczego odwołano się do bogatej literatury przedmiotu; wskazano ją zarówno w formie przypisów, dokumentujących określone zjawiska, oceny, wizje, jak dyskursywnych, polemicznych, erudycyjnych odsyłających do szerszego oglądu niektórych kwestii, jak i zestawienia podstawowej literatury przedmiotu cytowanej w wykładzie.

Ogólnie prezentowana praca jest oryginalnym osiągnięciem intelektualnym; dostarcza ona bogatej warstwy wiedzy deskryptywnej, egzemplifikującej dylematy życia instytucji publicznych. Z dużą starannością, od wagą, krytycyzmem poznawczym ujawnia się warstwa eksplanacyjna wykładu. Ujawnia się w tym duża erudycja Autora pracy w zakresie objaśnień zjawisk społeczno-politycznych oraz kulturowo-cywilizacyjnych. Istotny aspekt stanowią w wykładzie objaśnienia z zakresu psychologii społecznej, zwłaszcza ukazujące jednostkę życia publicznego jako aktora teatralnej sceny. W warstwie predyktywnej, porządkując wiedzę o kształtującym się ładzie informacyjnym w polskich realiach podkreśla się jako wyzwanie maksymę „Nie staraj się być człowiekiem sukcesu, staraj się być człowiekiem dążącym do wartości”.

Andrzej Chodubski

Administracja publiczna w procesie dostosowywania państwa do Unii Europejskiej, pod red. Tadeusza Młodawy, Konstantego A. Wojtaszczyka, Marcina Mateckiego, Warszawa 2003, ss. 304.

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej stawia przed państwem ogrom wyzwań reorganizacyjnych, służących przyjęciu dorobku prawnego, standardów realizacji polityk wspólnotowych, dostosowania modelu administracyjnego do

wzorców „europejskich”. Realizacja wyzwań będzie odbywać się poprzez liczne struktury państwa ze szczególnym uwzględnieniem administracji publicznej.

Publikacja składa się z 17 artykułów zawartych w 5 rozdziałach: I. Administracja publiczna w Polsce w procesie uzyskania przez państwo członkostwa w Unii Europejskiej: 1. Eugeniusz Zieliński, Problemy funkcjonowania administracji publicznej w Polsce, 2. Grzegorz Rydlewski, Europeizacja administracji publicznej w Polsce, 3. Jan Sawicki, Nowe wyzwania jako stymulator przemian polskiej administracji publicznej, 4. John O'Rourke, Ocena dostosowania polskiej administracji publicznej do działań w Unii Europejskiej; II. Administracja rządowa i samorządowa w procesie dostosowań do wymogów Unii Europejskiej: 1. Artur Nowak-Far, Przygotowanie polskiej administracji rządowej do funkcjonowania w Unii Europejskiej. Ocena rozwiązań instytucjonalnych, 2. Jan Olbrycht, Przygotowanie polskiej administracji samorządowej do funkcjonowania w Unii Europejskiej, 3. Cezary Piątkowski, Wpływ integracji europejskiej na funkcjonowanie i działalność administracji lokalnej i regionalnej, 4. Mariusz W. Sienkiewicz, Wpływ prawa Unii Europejskiej na działalność samorządu powiatowego, 5. Łucjan Sokołowski, Stan przygotowań polskiej administracji samorządowej do działania w Unii Europejskiej z punktu widzenia gminy podwarszawskiej; III. Niemiecka i włoska administracja publiczna w procesie integracji europejskiej: 1. Rafał Bieniada, Proces europeizacji niemieckich krajów związkowych; narodziny technokracji? 2. Izolda Bokszczanin, Reforma administracji rządowej we Włoszech a intensyfikacja procesu integracji europejskiej; IV. Służba cywilna a funkcjonowanie administracji publicznej: 1. Piotr Solarz, „Służba cywilna”, „biurokracja”, „urzędnicy służby cywilnej” jako podstawowe pojęcia w metodologii administracji publicznej, 2. Jolanta Itrich-Drabarek, Rola służby cywilnej w państwie demokratycznym; V. Wybrane problemy funkcjonowania administracji publicznej w Polsce: 1. Krzysztof Maryl, Koordynacja polityki europejskiej – zagadnienia systemowe a doświadczenia polskie, 2. Bogusław Jagusiak, Związki zawodowe a administracja publiczna, 3. Włodzimierz Fehler, Służby policyjne, ratownicze i ochronne w procesie przygotowań akcesyjnych, 4. Elżbieta Wojciechowska-Lipka, Miejsce i rola Agencji Nierucho-

mości Rolnych w warunkach funkcjonowania państwa w Unii Europejskiej.

W artykule Eugeniusza Zielińskiego wskazano, iż celem przygotowywanej i wdrożonej reformy administracji publicznej w 1999 r. miało być m.in. usprawnienie jej działania poprzez redukcję struktur administracyjnych. W konsekwencji wprowadzenia reorganizacji administracji rządowej i samorządowej nastąpiła jej nadmierna nadbudowa i scentralizowanie – 73 podmioty działające na szczeblu centralnym, 37 podmiotów działających na szczeblu samorządowym (s. 13). Autor analizując problemy istnienia polskiej administracji publicznej wyodrębnił 5 kategorii przesłanek funkcjonowania tejże administracji, warunkujących jej sprawną i efektywną organizację: 1. przesłanki ustrojowe – czyli poszukiwanie modelu podziału administracyjnego państwa, odpowiadającego wymogom nowoczesnej organizacji, utworzeniu silnych i samodzielnych ośrodków zaspokajających podstawowe potrzeby mieszkańców; 2. kompetencyjne – oznaczających stanowienie norm prawnych dających postawę „kompleksowego” działania administracji; 3. finansowe – sprowadzające się do zapewnienia środków finansowych w budżecie państwa, przeznaczonych do realizacji zadań samorządowych; 4. kadrowe – będące wytycznymi do zatrudnienia pracowników wysoko wykwalifikowanych, odpowiedzialnych i inicjatywnych; 5. funkcjonalne – stanowiące o konieczności wykorzystania instrumentów sprawnego działania administracji: planowania, koordynacji, kontroli.

Proces akcesji Polski do UE wymusza przekształcenie rodzimej administracji publicznej w kierunku uniwersalnego modelu administracji publicznej państwa europejskiego. Proces ten nosi miano europeizacji administracji publicznej oraz europejskiej przestrzeni administracyjnej. W kolejnym wykładzie wyjaśniono znaczenie pojęć, wskazano miejsce Polski w procesie europeizacji standardów w administracji publicznej oraz dokonano charakterystyki procesu w UE. Zdaniem Autora należy wyodrębnić 3 płaszczyzny europeizacji administracji publicznej, w których zachodzące procesy są we wzajemnych zależnościach: 1. europeizacja standardów; 2. europeizacja zadań; 3. europeizacja rozwiązań organizacyjnych i proceduralnych prowadząca do unifikacji tych rozwiązań. Reorganizacja administracji publicznej w Polsce, w związku z członkostwem w UE,

powinna opierać się na przyjętych założeniach, co w przyszłości wpłynie na polepszenie jakości funkcjonowania samorządu terytorialnego.

Autor wykładu wskazuje, że o przyszłej jakości polskiej administracji publicznej będą decydowały dwa procesy – globalizacji i integracji. Globalizacja w sferze gospodarczej wymusza konkurencyjność szeroko rozumianych warunków gospodarowania, jaką państwo winno zapewnić, by na jego obszarze terytorialnym powstawały lokalne inwestycje. Proces integracji europejskiej wyznaczający konkurencyjność w sferze gospodarowania nakłada na administrację publiczną zarządzanie funduszami. Procesy te „wymuszają” na polskiej administracji przejęcie nowych zadań, do których podjęcia nie jest ona właściwie przygotowana. Sprawność tejże administracji i jej zdolność do obsługi gospodarki rynkowej decyduje o poziomie inwestycji w kraju, co powiązane jest z wysokością bezrobocia, tempem wzrostu gospodarczego, stopniem zamożności obywateli (s. 50). Zajakości administracji publicznej odpowiadają profesjonalnie przygotowane kadry urzędników. Wskazuje się, że warunkiem osiągnięcia radykalnej poprawy przygotowania urzędników samorządowych może być objęcie ich standardami służby cywilnej; godne zastanowienia byłoby wprowadzenie elementów menadżerskiej służby cywilnej, charakterystycznej w brytyjskim systemie administracyjnym.

Autor przebywając przez 5 lat w Polsce dokonał oceny polskiego systemu administracji publicznej. Przyznał, że Polska, jak i inne kraje byłego bloku Wschodniego, miała większe trudności w przygotowaniu się do rozszerzenia Unii Europejskiej. W raportach Komisji Europejskiej wskazywano o potrzebie powołania neutralnej, kompetentnej i stabilnej służby cywilnej (s. 53). Pracownicy ci powinni być niezależni od władz politycznych i tzw. czynników „zewnętrznych”. Błędem popełnionym przez polską administrację publiczną jest przekazywanie obowiązków związanych z integracją do instytucji (agencji) niebędących istotnymi strukturami państwowymi, np. „oddelegowywanie” funduszy przedakcesyjnych poza resorty ministerialne. Wskazano, iż przeprowadzenie reformy administracji leży w interesie państwa a nie powinno stanowić odpowiedzi na ogólnowiatową tendencję.

Charakteryzując stan przygotowań polskiej administracji samorządowej do funkcjonowania

w Unii Europejskiej, w analizie zwraca się uwagę na jej sprawność funkcjonowania. Autor wskazuje, iż reaktywacja samorządu terytorialnego w 1990 r. była inicjatywą wewnętrzną państwa, stanowiła ważną część reformowania kraju wzorowaną na standardach europejskich, co wówczas oznaczało wypełnienie postanowień Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego. Konieczność reorganizacji administracyjno-terytorialnej państwa (w 1999 r.) spowodowana była zapotrzebowaniem na nowe poziomy samorządowej władzy publicznej oraz antycypowania wyzwań europejskich. Analizując wymogi stawiane przed polską administracją publiczną w procesie przygotowywania do integracji, Autor szczególną uwagę zwraca na sprawność funkcjonowania tejże administracji (s. 82); charakteryzować się winna czytelnym podziałem zadań i kompetencji, jasno zdefiniowanymi zależnościami między instytucjami, kompetentnie przygotowaną kadrą pracowników oraz wysoką kulturą prawną członków wspólnoty samorządowej. Przygotowanie do przyszłej partnerskiej współpracy samorządów krajów członkowskich zależy przede wszystkim od nich samych, m.in.: jednoznacznych rozstrzygnięć ustrojowych, efektywnej reorganizacji przestrzenno-terytorialnej, unowocześnienia administracji, wpojenia zasady przestrzegania społeczności lokalnych w perspektywie europejskiej (s. 90).

W prezentacji zagadnienia wpływu integracji europejskiej na „istnienie” samorządu lokalnego i regionalnego, ukazano zależność między działaniami Unii Europejskiej a funkcjonowaniem struktur samorządowych. Działalność struktur unijnych ma wpływ na funkcjonowanie i aktywność administracji lokalnej i regionalnej, stąd administracje te muszą się zmieniać, by kompetentnie wypełniać przekazane im zadania, m.in. pozyskiwanie funduszy przed- i poakcesyjnych, współuczestniczenie w procesie decyzyjnym UE, współdziałanie z organizacjami pozarządowymi, sektorem prywatnym (s. 91). Tym samym samorządy terytorialne wszystkich szczebli uzyskały możliwość kształtowania polityk wspólnotowych oraz reprezentowania swoich stanowisk w systemie instytucjonalnym UE.

W prezentacji zagadnienia wpływu prawa unijnego na polski samorząd powiatowy zauważ się, że istnieje obowiązek dostosowania polskich norm prawnych do wymogów unijnych. Prawo wspólnotowe będzie miało wpływ na tworzenie

aktów normatywnoprawnych regulujących ustrój i funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Autor dokonuje egzemplifikacji norm unijnych, odnosi je do funkcjonowania samorządu powiatowego w Polsce, a przede wszystkim wskazuje, jakie zmiany powinny być dokonane w ustawodawstwie, by jednostki stopnia pośredniego były przygotowane do realizacji zadań publicznych; za najistotniejsze obszary działań powiatów uznano: ochronę środowiska, zamówienia publiczne, ochronę konsumentów, politykę społeczną i zatrudnienia, obronę cywilną, energię, prawa wyborcze, transport drogowy (s. 102).

W artykule Autor dokonał subiektywnej oceny stanu przygotowań polskiej administracji samorządowej; wskazał na liczne mankamenty jej funkcjonowania uniemożliwiające szybką i skuteczną akcesję do UE, m.in. brak sprawnego aparatu administracyjnego, czytelnie i poprawnie przygotowanych regulacji prawnych, środków finansowych zabezpieczających dokonywanie inwestycji oraz przygotowania prac planistycznych (s. 128). W integracji upatruje się pozyskiwanie dodatkowych środków finansowych, wzrostu działań w sferze ekonomicznej, a zapomina się budowie nowoczesnego społeczeństwa obywatelskiego, kulturowaniu rodzimej kultury, języka.

W wykładzie podjęto się analizy procesu europeizacji niemieckich struktur administracji regionalnej – krajów związkowych (landów), które dostrzegły szansę rozwoju, wynikającą z politycznego uczestnictwa w integracji europejskiej. W trakcie przygotowań ujawniły się konflikty między państwem-federacją a krajami związkowymi wynikające z politycznej dominacji władz centralnych. Rozwiązania zaistniałego „kryzysu” należało upatrywać w dynamicznym rozwoju współpracy między władzami krajów związkowych, w ramach m.in. programu koegzystencji podmiotów politycznych (s. 135). Niemniej usamodzielnienie się i unifikacja landów przyczyniła się do osłabienia aparatu władzy centralnej, stopniowego odchodzenia od rozwiązań demokratycznych oraz niekontrolowanego wzrostu kosztów utrzymania administracji (s. 139).

W latach 90. XX w. ujawniła się dysfunkcjonalność włoskiej administracji publicznej, negatywnie wpływając na pozycję państwa w strukturach UE oraz świecie. Władze włoskie pod naciskiem polityków, podmiotów gospodarczych rozpoczęły przygotowania do reformy administra-

cyjnej, wzorując się w dużym stopniu na rozwiązaniach krajów anglosaskich oraz uwzględniając narzucone (w ramach procesu integracji) warunki i standardy konieczne do spełnienia przez kraje członkowskie, tj. Traktat z Maastricht, umowy z Schengen, dyrektywy KE (s. 142). Efektem przeprowadzonej reorganizacji było m.in. zredukowanie z 18 do 12 liczby ministerstw, ustalenie „stałych” nazw resortów ministerialnych, wzmocnienie pozycji premiera.

W analizie funkcjonowania administracji publicznej zwraca się uwagę na zasadność powołania służby cywilnej i jej roli w państwie. W wykładzie przedstawiono różnorodną interpretację pojęć: „służba cywilna”, „biurokracja”, „urzędnicy służby cywilnej” w ujęciu historycznym, odnosząc je do zasad ustrojowych państw (np. Francja, Niemcy). Powszechnie stosowane terminy odnoszą się do różnych dyscyplin naukowych, m.in. historii, prawa, socjologii, stąd ich jednoznaczne wyjaśnienie staje się niemożliwe, pozwala jedynie na przyjęcie wspólnych „ramowych” definicji.

We współczesnych państwach demokratycznych reorganizacja administracji publicznej polega m.in. na powołaniu profesjonalnego korpusu służby cywilnej – wysoce specjalistycznej, apolitycznej kadry urzędników, zobowiązanych do dbania o dobro wspólne, poszanowanie prawa obywateli do współudziału w podejmowaniu decyzji (s. 172). Badacze przedmiotu wskazują na istnienie rozbieżności w relacjach aparatu władzy politycznej a urzędnikiem; przejawia się to m.in. w sposobie powoływania pracowników służby cywilnej (nie pochodzą z wyboru, dysponują publicznymi pieniędzmi), co wiąże się z ich odpowiedzialnością i kontrolą przed organami powołującymi je.

W wykładzie omówiono aspekty teoretyczne pojęcia koordynacji oraz modelu koordynacji polityki europejskiej, scharakteryzowano wybrane elementy systemu koordynacji polityki europejskiej w niektórych krajach członkowskich Unii Europejskiej oraz wskazano przedjakimi wyzwaniem stanie polityka europejska Polski, np. Ministerstwa Skarbu Państwa. Wyjaśniono znaczenie terminu koordynacji, koordynacji polityki europejskiej, którą najłatwiej formułować, wskazując na cel stworzenia i funkcjonowania systemu (tzw. sposób teleologiczny); określono kryteria klasyfikujące proces koordynacji polityki europejskiej

(s. 200). Wiele uwagi poświęcono zagadnieniu koordynacji polityki europejskiej Polski: od historii instytucjonalizacji do założeń systemu po akcesji Polski do Unii Europejskiej. Treść wykładu wzbogacono w liczne załączniki w postaci tabel (s. 208, 211, 221, 235) i rysunku (s. 207).

Prezentując zagadnienie związków zawodowych dokonano charakterystyki relacji między nimi a administracją publiczną. Związki zawodowe zajmują ważną pozycję w systemie ustrojowym państwa, wpływają na model administracji publicznej, uczestniczą w procesie integracji europejskiej. W Polsce dominującą rolę odgrywały dwie centrale związkowe: NSZZ Solidarność oraz OPZZ; propagowały proces akcesji Polski do struktur unijnych upatrując w nim nadzieję na poprawę warunków socjalnych i praw pracowniczych członków polskich związków zawodowych.

Istotnym zagadnieniem w procesie ubiegania się o członkostwo w strukturach Unii Europejskiej jest przygotowanie do działania w ramach UE instytucji, chroniących bezpieczeństwo państwa, tj. policji, Straży Granicznej, Służby Więziennej, Służby Celnej, Inspekcji Weterynaryjnej, Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa, służb ratowniczych i ochrony ludności. W wykładzie postawiono pytanie, na ile wymagania i standardy unijne poprawiają jakość działania tych instytucji? Zmiany, jakie będą musiały dokonać się w wewnętrznych strukturach służb, inspekcji wymagają wzajemnej współpracy, przygotowania odpowiednich regulacji prawnych.

W refleksji ogólnej zauważa się, że prezentowane opracowanie stanowi istotne osiągnięcie naukowo-badawcze; analizowane zagadnienia są niezwykle istotne dla funkcjonowania administracji publicznej ze względu na konieczność dostosowania jej standardów unijnych.

Beata Słobodzian

Życie polityczne w Polsce. Wybrane problemy, pod red. Tadeusza Wallasa, Wydawnictwo Naukowe INPiD UAM, Poznań 2004, ss. 159.

Obserwując umacnianie się dwu skrajnych biegunów rozwoju cywilizacyjnego wyrażających się, z jednej strony w szybkim tempie wzrostu zamożności ludzi, umacnianiu się partycypatyw-