

*Prof. dr hab. Teresa Rabska
Uniwersytet im. A. Mickiewicza*

**OPINIA PRAWNA
DOTYCZĄCA PAKIETU PROJEKTÓW USTAW OBEJMUJĄCYCH
PROBLEMATYKĘ REFORMY CENTRUM GOSPODARCZEGO**

Wprowadzenie

Tzw. "Reforma Centrum Gospodarczego" obejmuje pakiet ustaw o bardzo zróżnicowanym zakresie i przedmiocie regulacji. Przy kompleksowej ich ocenie uwzględnić należy nadto szereg dalszych aktów prawnych, tzn. przede wszystkim te ustawy obecnie obowiązujące, które miałyby utracić moc przy wejściu w życie projektowanych ustaw, oraz te, w stosunku do których proponuje się zmiany.

Stanowi to w sumie bardzo rozległy materiał prawny, którego całościowa, dokładna ocena wymaga dłuższego okresu czasu. Podstawę analizy powinny stanowić również "Założenia Reformy Centrum Gospodarczego Rządu" (dokument z 14 czerwca 1995 r.). Należałoby także dokonać - choćby w ograniczonym zakresie - porównań z wieloma wcześniejszymi koncepcjami przebudowy administracji publicznej i poprzednio przygotowanymi projektami ustaw.

Niniejsza opinia ma charakter opinii prawnej i takie też powinno być podstawowe kryterium formułowanych ocen. Nie byłoby jednak, jak sędzę wskazane, całkowite abstrahowanie od elementów wykraczających poza formalno-prawne rozwiązania. W tym bowiem przypadku reorganizacja aparatu państwowego jest ściśle związana z całkowitą zmianą systemu gospodarczego i temu systemowi ma służyć. Trudno więc uniknąć elementów oceny z tego punktu widzenia, czy cele podstawowe, jakie zmiany powinny osiągnąć, są możliwe do zrealizowania.

Z tych wszystkich względów (biorąc pod uwagę zwłaszcza bardzo krótki okres czasu stojący do dyspozycji) nie jest możliwym podjęcie naraz analizy nad tymi wszystkimi kwestiami. Postuluję zatem podzielenie opinii na kilka etapów.

Pilność zagadnienia wymaga w pierwszej kolejności globalnej, wstępnej oceny całości koncepcji reorganizacji i projektowanych rozwiązań prawnych. Natomiast szczegółową analizę poszczególnych projektów - chociaż nie mniej ważną - należałoby rozłożyć w czasie. Gdyby taka kolejność została zaakceptowana, dalsze części oceny obejmowałyby:

- szczegółową analizę poszczególnych projektów ustaw ustrojowych, dotyczących poszczególnych ministrów i innych organów,
- odrębnej analizy wymagały projekty związane ze zmianami w rządowej administracji terenowej,
- analizę projektów zmian ustaw dotyczących poszczególnych dziedzin życia gospodarczego i działalności administracji, głównie z punktu widzenia nowych zadań w zmienionym ustroju polityczno-gospodarczym, a także z punktu widzenia pilnych potrzeb deregulacji.

Wyniki powyższych ocen powinny pozwolić na wskazanie zarówno nowych elementów, jakie wnoszą projektowane ustawy, jak i na wykazanie ewent. braków - i to zarówno z punktu widzenia przyjętych "Założeń", jak i w konfrontacji z aktualnymi potrzebami.

- kolejne zagadnienie stanowi przebudowa Urzędu Rady Ministrów i utworzenie Ministra Administracji Publicznej,
- odrębnej analizie należałoby poddać projekty rozporządzeń i innych aktów, załączonych do projektów pakietu ustaw.

Z metodologicznego punktu widzenia poszczególne analizy i oceny powinny ze sobą korespondować, ponieważ w tym przypadku najważniejszą jest ocena całości przedsięwzięcia i takie też - ze względu na skalę zmian - powinno być podstawowe kryterium ostatecznych cen.

Istotne znaczenie dla całości projektowanych zmian ma projekt ustawy o wprowadzenie w życie ustaw reformujących funkcjonowanie niektórych naczelných organów administracji państwowej oraz o uchylenie i zmianie niektórych ustaw (druk sejmowy nr 1436 z 15 grudnia 1995 r.) - zwanej dalej ustawą wprowadzającą (U.Wprow.) oraz Uzasadnienie do tej ustawy. Taką też rolę i projektodawcy przypisują ustawie i jej Uzasadnieniu, stwierdzając na s. 9: "Uzasadnienie ... wykracza poza przyjęty zakres uzasadnienia jednego projektu, a to ze względu na szczególną rolę niniejszej ustawy w całym pakiecie jedenastu ustaw ... Ustawa ta "spina" cały pakiet...".

Uzasadnienie U.Wprow. powtarza cały szereg tez i ustaleń, zawartych wcześniej w "Założeniach". Z kolei do Uzasadnienia tej ustawy odwołują się Uzasadnienia innych projektów ustaw. Można zatem przyjąć, że projekt U.Wprow. zarysowuje najpełniej projektowane zmiany i to w ich całości. Wszystkie pozostałe projekty ustaw mają z istoty swej charakter wycinkowy (i tak też widziane są ich Uzasadnienia).

Wobec tego, na podstawie projektu U.Wprow. wraz z jej Uzasadnieniem, w powiązaniu z "Założeniami" (nie abstrahując od treści zawartych w pozostałych ustawach), można już dokonać wstępnej ogólnej oceny prawnej zamierzeń reformatorskich.

Proponuje się więc następujący układ opinii:

Część I Wstępna ocena prawna całości projektowanych zmian, Część II Ocena projektów ustaw ustrojowych oraz zmian w zakresie funkcjonowania gospodarki i administracji publicznej, Część III Projekt reorganizacji Urzędu Rady Ministrów oraz zmian w zakresie reorganizacji administracji ogólnej.

Wstępna ocena prawna całości projektowanych zmian

Na podstawie ustaw obejmujących problematykę reformy centrum gospodarczego składają się następujące projekty:

- 1) o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów,
- 2) o utworzeniu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów,
- 3) o utworzeniu urzędu Ministra Administracji Publicznej i Mieszkalnictwa,
- 4) o utworzeniu urzędu Ministra Gospodarki i Handlu Międzynarodowego,
- 5) o utworzeniu urzędu Ministra Skarbu Państwa,
- 6) o utworzeniu Ministra Prywatyzacji,

- 7) o urzędzie Ministra Finansów oraz o urzędach i izbach skarbowych,
- 8) o utworzeniu Komitetu Integracji Europejskiej,
- 9) o utworzeniu Rządowego Centrum Studiów Strategicznych,
- 10) o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej,
- 11) o wprowadzeniu w życie ustaw reformujących funkcjonowanie niektórych naczelných organów administracji państwowej oraz o uchyleniu i zmianie niektórych ustaw,
- 12) o zmianie ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej.

Wstępna, ogólna analiza wszystkich tych projektów, ze szczególnym uwzględnieniem projektu ustawy o wprowadzeniu w życie ustaw reformujących funkcjonowanie naczelných organów administracji państwowej (zwana dalej U.Wprow.) wraz z Uzasadnieniem tego projektu upoważnia do bardzo krytycznej oceny całości projektowanych zmian:

I. Nie podlega już dziś dyskusji negatywna ocena aktualnego stanu aparatu administracyjnego. Wyrażają to jednoznacznie "Założenia" (w szczególności cz. III. Ocena aktualnego stanu CGR), jak i wnioski takie formułowane są w Uzasadnieniu do U.Wprow. (zwłaszcza cz. I Wprowadzenie i cz. II. Ogólne założenia pakietu ustaw). Główną przyczyną nieefektywności jest przerost zadań, wywodzących się jeszcze częściowo z dawnego systemu i niedostosowanych do potrzeb nowego ustroju gospodarczego. Z tego względu u podstaw przebudowy tego aparatu i punktem wyjścia dla dokonywania jakichkolwiek zmian powinno być w pierwszym rzędzie dokonanie zasadniczej zmiany zadań administracji w stosunkach gospodarczych.

W sensie prawnym oznacza to zmianę przepisów prawnych, ustalających te zadania, a przede wszystkim - deregulację (co można tłumaczyć uwolnieniem pewnych dziedzin spod regulacyjnych funkcji aparatu państwowego).

Projektodawcy zdają się uznawać taki właśnie kierunek przeobrażeń, skoro stwierdzają m.in., że "... rozwiązania instytucjonalne reformy mają charakter wycinkowy w stosunku do zmian prawa materialnego" ("Założenia" s. 15, Uzasadnienie do U.Wprow. s. 3 i in.).

Niestety, przy projektowaniu pakietu ustaw nie kierowano się już tym słusznym założeniem. Wręcz przeciwnie - przyjęto odwrotną kolejność:

- nie podjęto zasadniczej zmiany istniejących zadań wykonywanych przez administrację,
- nie ma też tendencji ich ograniczania,
- zmianę przepisów prawa materialnego odłożono do dalszych etapów reformy,
- a nowe rozwiązania oparto wyłącznie na prawie obowiązującym (Uzasadnienie do U.Wprow. s. 11).

Świadczą o tym postanowienia wszystkich projektów ustaw ustrojowych dot. poszczególnych ministrów i innych organów, ustawa wprowadzająca, a także ustawa o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej.

Projekty ustaw, tworząc nowe organy, dzieląc istniejące lub znosząc niektóre z nich, dokonują w zasadzie przesunięcia zadań z jednego sztytu pod inny. Tego rodzaju przedsięwzięcia nie mogą prowadzić do rzeczywistej przebudowy administracji.

Jeżeli nawet w poszczególnych ustawach były podjęte próby wprowadzenia nowych

ustaleń, to zostały następnie podważone sposobem wprowadzenia tych ustaw w życie. Mia nowicie, U.Wprow., w dawnym stylu "reformowania" przypisała nowokreowanym organom wszystkie zadania i kompetencje organów likwidowanych (art. 4, 5, 6, 7). Ten sam cel, tzn. przekazywanie kompetencji, mają w zasadzie projektowane zmiany w obowiązujących przepisach zawarte w U.Wprow. (rozdz. 3, art. 13 - 40), oraz w Ustawie o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej.

Ten ostatni projekt ustawy nasuwa zresztą szereg dalszych uwag, dotyczących także spraw techniki legislacyjnej. Niektóre bowiem artykuły tej ustawy wprowadzają zmiany do ustaw, które powinny być zmieniane odrębnymi aktami, ponieważ bezpośrednio nie płyną z nich skutki w zakresie "reformy centrum" (np. prawo upadłościowe, ustawa o przedsiębiorstwach państwowych).

Trzeba więc silnie podkreślić, że samo przetasowywanie zadań nie prowadzi jeszcze do radykalnych zmian, które są oczekiwane. Stanowią bowiem niepodważalny wymóg transformacji ustroju. Również na przyszłość - mimo pewnych zapowiedzi - nie można oczekiwać daleko idących zmian. W "Syntetycznej informacji o wynikach rozpoznania obszarów kompetencyjnych urzędów ministrów (CGR)" (zał. nr 6, "Założenia reformy ...") stwierdza się, że analiza zadań pozwoliła na określenie sześciu grup: pierwsze trzy określają "zadania do przesunięcia", czwarta i piąta "do przesunięcia do samorządów terytorialnych, gospodarczych lub zawodowych". Dopiero ostatnia, szósta grupa, określa zadania "do pozostawienia rynkowi i jego naturalnym mechanizmom". Trudno więc powstrzymać się od stwierdzenia, że to niewielki margines.

II. W powyższej sytuacji tworzenie nowych organów, zmiana pozycji ustrojowej innych, czy dokonywanie reorganizacji może wprawdzie prowadzić do usprawnienia administracji (o ile spełnia określone wymogi w tym zakresie), jednakże nie daje gwarancji jej całkowitej zmiany. Jest co najwyżej półśrodkiem w stosunku do palących potrzeb, tym bardziej że nie wpływa nawet na ilościowe ograniczenie aparatu administracyjnego.

Propozycje zmian w strukturach ministerialnych przedstawiają się następująco:

- proponuje się zniesienie czterech urzędów ministra:

Przemysłu i Handlu, Współpracy Gospodarczej z Zagranicą, Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa oraz Centralnego Urzędu Planowania

- w to miejsce proponuje się utworzenie także czterech urzędów ministerialnych:

Gospodarki i Handlu Międzynarodowego, Prywatyzacji, Skarbu Państwa, Administracji Publicznej i Mieszkalnictwa (z tym że ten ostatni przejmuje przede wszystkim część zadań z Urzędu Rady Ministrów),

oraz Rządowe Centrum Studiów Strategicznych (jako "państwową jednostkę organizacyjną"), a także

Komitet Integracji Europejskiej (jako "naczelnny organ administracji państwowej"). "Ilościowy" zatem rachunek (jeżeli takie oceny można dokonywać) wypada na niekorzyść nowych propozycji (nie podnoszę tutaj kwestii kadrowych).

Trzeba jednak nadto zaznaczyć, że projekty dotyczą tylko wierzchołka wielkiego aparatu administracyjnego, bez uwzględnienia licznych Urzędów Centralnych i wielu innych jednostek o zasięgu ogólnokrajowym, powoływanych zwłaszcza w ostatnich latach, jak np.

agencji.

Oceniając, z punktu widzenia usprawniania działalności administracji, projektowane zmiany organizacyjne i przesunięcia kompetencyjne, trzeba wysunąć kilka jeszcze kwestii. Sprawa poprawności podziałów kompetencji między poszczególne nowopowołane organy powinna być przedmiotem odrębnej, dalszej analizy. Powstają tu jednak uwagi ogólniejszej natury.

Przede wszystkim rodzą się zasadnicze wątpliwości w związku z wyraźnym przerostem funkcji koordynacyjnej. Funkcja ta jest udziałem każdego nowokreowanego organu - każdy organ koordynuje wszystkie pozostałe i to na ogół w wielu sferach działalności. Można by nawet stwierdzić, że projekty dotknięte są "zarazkiem koordynacji". Nie można generalnie negować znaczenie tej funkcji, konieczne są jednak jej granice. Koordynacja jest swoistym magicznym i chwytliwym pojęciem, a wprowadzoną do przepisów prawnych w poprzednim ustroju ćwiczyliśmy w różny sposób, na różnych szczeblach i w różnym zakresie, ale zawsze bez powodzenia.

W teorii organizacji zarządzania przeważa pogląd, że "koordynacja" nie stanowi odrębnej funkcji zarządzania, natomiast powinna stanowić element każdej innej funkcji i prawidłowo wtopiona w procesy zarządzania, sprzyja ich efektywności. Powszechnym jest też pogląd, że zadania i kompetencje powinny być tak rozdzielone między podmioty je podejmujące, aby się nie krzyżowały i nie wymagały "koordynowania" ich z innymi organami.

Z prawnego zaś punktu widzenia należałoby dodać, że aby "koordynacja" w ogóle coś znaczyła, to koordynator musi być wyposażony w odpowiednie instrumenty prawne. Prowadzi to jednak nieuchronnie do nadmiaru regulacji i biurokracji.

Proponowane przepisy powinny być zatem, z tego właśnie punktu widzenia, poddane daleko idącym zmianom. Warto przy tym nadmienić, że w "Założeniach" postuluje się jeszcze powoływanie "tzw. ministrów bez teki", co miałyby "usprawnić procesy koordynacyjne" ("Założenia" s. 42-43).

Obok pojęcia koordynacji drugim takim nadużywanym w komentarzach określeniem jest "funkcja regulacyjna". Określeniu temu nie można przypisać żadnego znaczenia prawnego, stąd też nie można określić, jakie skutki miałyby wywoływać. W przedłożonej dokumentacji nie wyjaśniono także jego znaczenia. Opierając się natomiast na różnych sformułowaniach i kontekstach w "Założeniach" oraz w Uzasadnieniu do U.Wprow., trzeba dojść do wniosku, że funkcji tej nadaje się różne znaczenia (np. "Założenia" s. 16, 26, 31) jako działalność legislacyjną, analityczną, prognostyczną i programową, a także strategiczną.

Wprawdzie projektodawcy nie wprowadzili wprost tej funkcji (i tego określenia) do projektów aktów prawnych, to jednak wyraża to pewne tendencje poszczególnych projektów, w którym przewiduje się nadmierną aktywność Centrum i to skierowaną w niewłaściwym kierunku.

Aspekt ten należy brać szczególnie pod uwagę przy analizie ustaw. Wiąże się to z tym, że nigdzie nie stawia się problemu deregulacji, a stanowi to przecież warunek ograniczania roli administracji w gospodarce i charakteryzuje systemy gospodarki rynkowej.

III. Projekt "Reformy Centrum Gospodarczego" powstaje w okresie, w którym równo-

legle toczą się prace nad projektem Konstytucji, które obejmują zagadnienia struktury władzy wykonawczej - Rządu Ministrów, administracji rządowej i samorządu terytorialnego, a także gospodarczego i zawodowego, nadto (i przede wszystkim) zasady ustroju, w tym gospodarczego.

Niewyobrażalnym więc jest, aby reforma przewidziana na tak wielką skalę, nie była z tymi pracami zharmonizowana.

Dotyczy to zarówno propozycji ustrojowej organów, prawnych form ich działania, jak i podstawowych dla przemian strukturalnych - kwestii decentralizacji władzy wykonawczej. Sprzeczności ujawniają się począwszy od spraw terminologicznych.

Zarówno Ustawa Konstytucyjna 1992 r., jak i projekt przyszłej Konstytucji, zrezygnowały z pojęcia "naczelnny organ administracji państwowej". Przedłożone projekty ustaw wciąż stosują tę dawną terminologię i we wszystkich ustawach ministra określa się jako "naczelnny organ administracji państwowej". Nie jest to jednak tylko sprawa stosowanego nazewnictwa. Wiąże się bowiem z ogólniejszym problemem pozycji ministra w strukturze aparatu władzy wykonawczej i rozstrzygnięciem kwestii, czy traktuje się go w kategoriach politycznej (zmiennej) władzy czy też jako bezpośredniego "kierownika działu administracji". Chodzi zatem o wciąż nierozwiązany problem wzajemnego układu rządowego władzy politycznej i fachowego, stabilnego aparatu administracji publicznej.

Przy tego rodzaju reformie, którą się planuje, przy ruszeniu resortowej struktury ministerialnej, problem ten musi być jednoznacznie rozwiązany. Trzeba się ostatecznie zdecydować, jaką koncepcję się przyjmuje. Przyjęcie zaś określonej koncepcji powinno znaleźć zdecydowane odzwierciedlenie w projektach przedłożonych ustaw.

Tych uzasadnionych rozwiązań jednakże nie ma. Stosowane nazewnictwo, a także częściowo sposób określania zadań poszczególnych ministrów wskazywałyby by raczej na tendencję utrzymywania pozycji ministra jako "bezpośredniego administratora". Nie można jednak przesądzić tego w sposób jednoznaczny, bo ani "Założenia" ani Uzasadnienie do U.Wprow. kwestii tej nawet nie podnoszą. A właśnie o przyjęcie jasnego stanowiska tu chodzi. Trudno uznać za rozstrzygnięcie bardzo krótką wzmiankę na str. 43 "Założeń": "Istotny wpływ na sprawność funkcjonowania administracji rządowej, w tym Centrum Gospodarczego Rządu, ma uporządkowanie problematyki wpływu zmian politycznych na stopień stabilizacji i profesjonalizmu apolitycznej kadry urzędniczej". Nie rozwiązuje też tego problemu uwagi o pracach nad ustawą o państwowej służbie cywilnej (*vide też* Uzasadnienie do U.Wprow. s. 11).

Drugim takim istotnym brakiem jest nieuwzględnienie zmian przewidywanych w terytorialnych strukturach kraju. Zmiany te, na etapie prac nad Konstytucją, zostały już wprowadzone do projektu Konstytucji. Administracja publiczna stanowi określoną całość i dziś, po kilku latach prób reformowania ("od dołu" czy "od góry"), powinna powstać spójna koncepcja, obejmująca wszystkie człony, i te istniejące i te które formalnie są już ukształtowane. Przy tak rozległych planach reform, administracji centralnej nie można traktować wycinkowo i wyłącznie wg. stanu na dziś.

Oceniając projekty ustaw z tego punktu widzenia, trzeba stwierdzić, że możliwości

zmian nie bierze się pod uwagę.

Nie podważając intencji reformatorskich projektodawców, trzeba jednak stwierdzić, że sposób wyrażania zadań poszczególnych organów zdradza zachowawcze tendencje centralizacji.

Jedno z nielicznych postanowień projektów ustaw, a mianowicie postanowienie o przekazaniu "zadań i kompetencji organu założycielskiego przedsiębiorstw państwowych..." wojewodom (art. 11 U.Wprow.) nie można uznać jako procesu w kierunku decentralizacji (a tak wydają się to kwalifikować "Założenia" s. 43). Dobrze, że tego rodzaju tendencje istnieją, ale stanowią one formę decentralizacji w ramach zcentralizowanej struktury administracji rządowej. Wojewoda (mimo zwiększenia jego kompetencji) jest nadal silnie podporządkowany władzy centralnej (*tide* w szczególności zmiana art. 41 ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej...: "Prezes RM:...2) wydaje wojewodzie polecenia służbowe i zarządzenia oraz sprawuje kontrolę zgodności jego działań z polityką rządu").

(Na marginesie już tylko sprawy przejmowania przez wojewodę funkcji organu założycielskiego, nasuwa się pytanie, jakie to będzie miało konsekwencje dalsze, skoro województwo - w świetle projektu Konstytucji - będzie stanowiło "wspólnotę samorządową". Czy projektodawcy przewidują tego rodzaju konsekwencje?).

Gdyby u podstaw projektowanej reformy istniała całościowa wizja przemian, to już obecnie powinny być określone rozwiązania, które co najmniej zmiany te przygotowują.

Wobec daleko już posuniętych prac nad rozwojem samorządu terytorialnego, a także samorządu zawodowego (istnieją liczne jego formy) i gospodarczego (powołane izby rolnicze i dyskutowane projekty o samorządzie gospodarczym), odczuwa się istotny brak postanowień, które by już obecnie przekazywały lub co najmniej zawierały zobowiązania do przekazania konkretnych zadań art. 50 U. Wprow. (jedyny w tej Ustawie) postanawia: "Rada Ministrów, a drodze rozporządzenia, na wniosek lub za zgodą organizacji samorządów zawodowych, może **powierzyć** tym samorządom wykonywanie niektórych zadań zastrzeżonych w przepisach prawa dla organów administracji państwowej, w szczególności...".

Każde postanowienie z tego zakresu jest ważne, ale dla całości sprawy nie jest decydujące:

- zadania powinny być przekazane w drodze ustawowej,
- w tym przypadku chodzi o "powierzenie" - odpowiada to więc chyba wykonywaniu zadań w drodze porozumienia (art. 8 ust. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym?), a wreszcie -
- dotyczy wyłącznie tylko jednej formy samorządu - samorządu zawodowego.

Wprawdzie w "Założeniach" i Uzasadnieniu do U.Wprow. mówi się bardzo ogólnie o potrzebie wyodrębnienia takich zadań, które w przyszłości mogą być "przesunięte na rzecz samorządu: to jednak z tego nic nie wynika dla zmian, które mają być dokonane teraz. Wobec ugruntowanej już ustrojowej pozycji samorządu z jednej strony, oraz konieczności przeprowadzenia głębokiej decentralizacji - z drugiej, nie można jakościowej zmiany zadań i przekazywania zadań na rzecz samodzielnych prawie podmiotów odkładać stale na dalszą, bliżej

nieokreśloną przyszłość.

Podkreślić trzeba też fakt, że nie są zharmonizowane prace w tym zakresie nawet w łonie rządu. Toczą się bowiem prace nad lokalnymi i regionalnymi uwarunkowaniami rozwoju gospodarczego, w ramach których wykazano, że obecna struktura organów państwowych w tym zakresie wykazuje istotne słabości, oraz to, że im bardziej będą się opóźniały prace nad przebudową strukturalno-przestrzenną, to tym trudniej będzie można ją zrealizować i tym więcej będzie kosztować.

IV. W przedłożonych materiałach, w wielu miejscach projektodawcy odwołują się do integracji z Unią Europejską. W zasadzie cały Aneks do Założeń Reformy CGR z 20 czerwca 1995 r. poświęcony jest procesom integracyjnym.

Warto przytoczyć choćby jedno zdanie: "Internacjonalizacja polityki tworzy sytuację, w której państwo musi zwracać uwagę, aby jego polityka była wyposażona w takie instrumenty i instytucjonalne struktury, które mogą najlepiej sprostać wymaganiom integracyjnym." (podkr. TR).

Nigdzie jednak nie ma odwołania się do podstawowych zasad, na jakich -zwłaszcza od traktatu w Maastricht - buduje się integrację europejską i odpowiednio struktury europejskie. Chodzi mianowicie o zasadę subsydiarności. Bez bliższego wnikania w istotę tej zasady, można jedynie - na użytek tej opinii stwierdzić, że subsydiarność jest pojęciem przeciwstawnym centralizacji.

Chociaż więc do każdego projektu ustawy zwłaszcza jest opinia Pełnomocnika Rządu d.s. Integracji Europejskiej, że przedmiot projektowanych aktów ustawodawczych "stanowi wyłączną domenę prawa krajowego...", to jednak można przyjąć, że oparcie się na nowoczesnie, powszechnie akceptowanych zasadach można znacznie przyspieszyć zbliżenie nas do Unii Europejskiej.

Zasada subsydiarności obowiązuje nas już zresztą w oparciu o Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego.

Z powyższego należałoby wyciągnąć właściwe wnioski odnośnie kryteriów dokonywania podziału zadań publicznych między poszczególne stopnie struktury organizacyjnej Państwa. Jasnym jest bowiem, że administracja zcentralizowana nie stwarza dogodnych instytucjonalnych warunków dla współpracy ze strukturami europejskimi.

V. Hasło "Reforma Centrum Gospodarczego" wprowadzono zostało w dokumencie "Strategia dla Polski" W-wa czerwiec 1994 r. i stąd też wywodzi swój początek planowana obecnie reforma.

W przedłożonych obecnie projektach mowa jest jednakże o "Reformie Centrum Gospodarczego Rządu" (CGR), a w dokumentacji stwierdzono, że "Centrum Gospodarcze Rządu" (CGR) stanowi fragment pojęcia Centrum Gospodarczego **państwa (CGP)**" (z Uzasadnienia do U. Wprow. s. 2). Powstaje w związku z **tym** niejasność co do zakresu tych pojęć, a w związku z tym co do granic reform, **oraz** ich wzajemnego stosunku do siebie. A to już jest sprawa nie tylko nazewnictwa, ale dotycząca istoty zagadnienia.

Przez "Centrum Gospodarcze Rządu" rozumie się "te naczelne i centralne organy i

urzędy administracji państwowej, które mają decydujący wpływ na politykę gospodarczą rządu.." Uzasadn. do U. Wpływ. s. 2). Pozostałe terminy są niewyjaśnione.

Istnieje jeszcze szereg innych problemów - "Centrum gospodarcze" Rządu znaczeniowo kojarzy się z gospodarką centralnie kierowaną. System gospodarki rynkowej stawia przed Rządem całkowicie inne zadania, a z kolei rodzaj tych zadań nie pozwala na jednoznaczne wydzielenie "zadań gospodarczych" od innych. Ścisły podział groziłby także oderwaniem rozwiązywania "spraw gospodarczych" od np. społeczno-politycznych i utrzymywałby "resortowy" system rządzenia.

"Założenia" potwierdzają też zresztą potrzebę szerszego rozwiązywania problemów (np. s. 5, 41).

- Pojęcie "reforma" - biorąc pod uwagę jego znaczenie - nie jest właściwym w stosunku do rzeczywistych potrzeb zmian. Zmiana ustroju politycznego i gospodarczego (co już więcej wskazywano) wymaga bowiem gruntownej przebudowy aparatu wykonawczego Państwa, sięgającej do jego podstaw. Reformy nie wiążą się z tak głębokimi zmianami, dokonywane są raczej w ramach systemu politycznego gospodarczego (i tego rodzaju "reform" przeżywalismy wiele w ramach ustroju socjalistycznego).

Problem nie jest więc powierzchownym, dotyczącym samej nazwy, ale podstawowego celu i zakresu podejmowanych zmian, należy więc postawić pytanie: czy projektodawcom chodziło faktycznie tylko o "poprawienie" istniejącego stanu organizacyjnego, bo takie właśnie zamierzenia odpowiadają w zasadzie sensowi "reformy".

W aktualnej sytuacji chodzi jednak ostatecznie nie o korekty, ale budowanie nowej od podstaw struktury władzy wykonawczej. Ze zmianą celu przekształceń, zmianom tym należałoby nadać inny wyraz, znajdujący odzwierciedlenie również w odpowiednim nazewnictwie. Byłoby to także pomocne przy interpretacji poszczególnych już postanowień.

VI. "Pomyślnie zakończenie reform Centrum, Gospodarczego Rządu ma doprowadzić do tego by stało się ono: strukturą stabilną skuteczną oraz odporną na częste zmiany na scenie politycznej i wpływ różnych czynników doraźnych - gwarantująca warunki dla trwałego rozwoju gospodarki kraju" (z "Założeń" s. 5, *vide* także Uzasadnienie do U.Wprow. s. 1).

Celom tym należałoby w pełni przyklasnąć. Problemem jednak jest, czy przedłożone projekty stanowią dostateczną gwarancję ich osiągnięcia. Dla realizacji każdej z tych cech struktury potrzebne są odpowiednie instrumenty, inne dla każdej z nich, a wprowadzające je przepisy nie mogą pozostawać żadnych wątpliwości.

Z przedstawionych już wyżej uwag (I - V.) wynika, że tak nie jest: struktura stabilna - może być wtedy, gdy w pełni odpowiada nowym politycznym i gospodarczym. Skoro przed podjęciem decyzji strukturalnych nie została przeprowadzona deregulacja i nie zostały w zasadniczy sposób uporządkowane przepisy prawne ustalające zakresy wpływów administracji w poszczególnych dziedzinach życia gospodarczego i społecznego skoro nie ograniczono zakresu działalności organów należących do centrum", ale jednocześnie przewidziano, że przesunięcia takie mają w przyszłości nastąpić, to struktura taka nie będzie stabilna. Przy niezmiennych aktualnie strukturach jej "skostnienie" oznaczałoby zresztą zamknięcie drogi

dalszym zmianom.

Stabilną zatem struktura mogłaby być wówczas, gdyby kolejność podejmowanych zmian była prawidłową.

Struktura skuteczna - gdy spełnia wymogi dobrej organizacji. Organizacja, która wymaga wielu procesów koordynacyjnych i przeprowadzenia tych samych spraw poprzez różne komisje i komitety i inne gremia, w których w różnym układzie udział biorą te same osoby (stanowisko) gwarancji takich nie stwarza. Z prawnego zaś punktu widzenia skuteczność wymaga jednoznacznego określenia odpowiedzialności wszystkich działających podmiotów. Przy nieczytelnym podziale kompetencji, potrzeby różnych uzgodnień, braku sprecyzowania środków nadzoru - kryterium to nie jest spełnione.

Niewrażliwa na częste zmiany na scenie politycznej - wymagałoby to co najmniej ustalenia pewnych granic podziału między stanowiskami politycznymi a stałym korpusem administracji i to nie tylko na szczeblu centralnym, ale także w administracji terenowej (Administracja ogólna i specjalna).

VII. Koszty wprowadzenia w życie projektowanych ustaw (s. 15 - 16 Uzasadnienia do U. Wprow.).

Nie ma podstaw do wypowiedzania się na temat kosztów, bo te wymagają bardzo skrupulatnych wyliczeń i to wielorakiego typu.

Szokującym jednakże jest pierwsze zdanie tej części Uzasadnienia do U. Wprow., że "Wprowadzenie w życie projektowanych ustaw nie powinno w sposób istotny wpłynąć na wzrost przeciętnych kosztów funkcjonowania naczelných i centralnych organów administracji państwowej" (s. 15). Identyczne zdanie zawiera ją zresztą także "Założenia" (s. 46).

Jak sądzę, należało przecież oczekiwać całkowicie odmiennego rezultatu, tzn. że koszty funkcjonowania aparatu powinny być w istotny sposób niższe niż obecnie. I nie chodzi wyłącznie o kadry. Chodzi jednak o to - że jak można sądzić -nie bierze się zupełnie pod uwagę możliwości obniżki kosztów, które obejmą wspólną nazwą tzw. kosztów rzeczowych. Wręcz przeciwnie - zakłada się nadto bardzo pokaźną, narazie (jak rozumiem) jednorazowo kwotę na tego rodzaju wydatki. A przecież nawet przy reorganizacji (nie mówiąc już o głębokiej przebudowie) można osiągnąć wiele oszczędności, np. poprzez zwolnienie wielu budynków, powierzchni lokalowej, gruntów, samochodów, wyposażenia różnego typu i całego zaplecza, które w nowych warunkach powinno być racjonalniej wykorzystywane. Nie bierze się też pod uwagę możliwości zaoszczędzenia na uproszczeniu i skróceniu wielu procedur administracyjnych, jak i przede wszystkim na ograniczeniu zakresu działalności.

Nie można też całkowicie pominąć drugiej - jak gdyby - strony zagadnienia, tzn. tego czy i ile w rachunku globalnym zaoszczędzą adresaci działań i decyzji administracyjnych.

Jest oczywistym, że te wszystkie elementy oszczędności mogą być wzięte pod uwagę, o ile sama "reformacja" spełnia podstawowe warunki. W sumie bowiem przeprowadzenie rzeczywistych, głębokich zmian powinno na siebie "zapracować", a w przyszłości - w miarę urzeczywistnienia tych zmian - powinny być wyraźnie widoczne oszczędności budżetowe.

Poznań - styczeń 1996 r.