Administracja polska w niektórych aspektach swojej organizacji i sposobie działania nawiązuje do wzorców administracji francuskiej. Dotyczy to również dysfunkcji aparatu biurokratycznego: występowania zjawiska „wspólnoty przestępczej” i „błędnego koła”.

Te zjawiska, charakterystyczne dla systemu biurokracji francuskiej, występują w zmutowanej formie na gruncie polskim. Ich negatywne oddziaływanie w połączeniu z lokalną specyfiką „spirali występku” jest wielokrotnie silniejsze niż w wypadku modelu francuskiego i, w przeciwieństwie do Francji, przesądza o braku sprawności całego państwa polskiego.

„Wspólnota przestępcza” i błędne koło w administracji francuskiej

„Wspólnota przestępcza” to określenie, jakie ponad pół wieku temu socjolog amerykański J.R Pitts użył w opisie społeczeństwa francuskiego[ref]J.R. Pitts : *The Bourgeois Family and French Economic Retardation*, Thesis-Harvard, Cambridge, 1957, *Continuty and Change I Bourgeois France* [w:] *In search in France, Cambridge* 1963[/ref], a które w kilkanaście lat później Michel Crozier zastosował w odniesieniu do francuskiego systemu biurokratycznego.[ref]Michel Crozier *Biurokracja Anatomia Zjawiska*, wyd. polskie W-wa 1967, *La société bloquée* , le Seuil 1970[/ref] Dla Pittsa, modelowym przykładem „wspólnoty przestępczej” była klasa szkolna we francuskim modelu nauczania. Charakterystyczny dla niej był pewien rodzaj specyficznej, negatywnej solidarności, która pojawiała się wtedy, gdy trzeba było przeciwstawić się przełożonym, grupom konkurencyjnym, a także wszelkim próbom narzucenia grupie swego kierownictwa przez jednego lub kilku członków grupy.

Pozostaw to pole puste, jeśli jesteś człowiekiem:

Istotnym jest to, że „wspólnota przestępcza”, spiskując przeciw władzy zwierzchniej, nie odrzuca jej całkowicie. Bowiem faktycznie jest niezdolna do podjęcia jakichkolwiek działań wykraczających poza odgórne zalecenia i nakazy. Dba jedynie o zachowanie pewnej autonomii i swobody działania wobec niemożliwych do spełnienia dyrektyw zwierzchników. A zatem nie dąży ona do zmiany sytemu i zarazem sprzeciwia się próbom zmian systemowych narzucanym z zewnątrz. Cechuje ją izolacja i bierność, a co za tym idzie obojętność wobec spraw

ogólnych niezwiązanych bezpośrednio z interesem grupy.

Michel Crozier przenosząc obserwacje Pittsa na grunt aparatu państwa wskazuje, że centralizacja i sztywność struktur wzmocniona bezosobowymi przepisami powodują powstawanie tzw. błędnych kół w administracji: pojawienie się dysfunkcji nie skutkuje działaniami naprawczymi, ale wysiłkiem zmierzającym w pierwszym rzędzie do zachowania stabilizacji (*status quo*) organizacji, co prowadzi do rozwiązań, które mnożą kolejne dysfunkcje. To w naturalny sposób sprzyja tworzeniu się „wspólnot przestępczych” w administracji. Bowiem konsekwencją istnienia „błędnych kół” jest zarówno bierność, jak i izolacja, która umożliwia uzyskanie monopolu na kontrolę wszystkiego, co wchodzi w zakres interesów każdej ze „wspólnot”. To z kolei pozwala na lekceważenie celów ogólnych, czyli misji, jaką jest realizacja dobra wspólnego wyrażanego przez uniwersalne cele państwa. Panujące nad instytucjami „wspólnoty przestępcze” głoszą, że spełniane przez nie funkcje są celem samym w sobie. W ten sposób opanowana przez nie instytucja nie przystosowuje swoich działań do potrzeb otoczenia (czyli płacących na jej utrzymanie podatki obywateli), ale koncentruje się na ochronie własnych partykularnych interesów. Scentralizowana, sztywna struktura instytucji konserwuje układ i zapewnia mu wewnętrzną równowagę, co pozwala chronić wygodne dla „wspólnot przestępczych” *status quo*.

Specyfika polska: od francuskiego modelu „błędnego koła” ku polskiemu modelowi „spirali występku”

Powyższy opis na pierwszy rzut oka wydaje się odpowiadać opisowi zjawisk występujących w administracji państwa polskiego, zwłaszcza takich, jak istnienie „wspólnot przestępczych”, których interesy są chronione dzięki izolacji („silosowy” charakter struktur) i sztywnej scentralizowanej organizacji generującej powstawanie „błędnych kół”.

Jednak, choć między opisywanym przez Crozier’a sposobem działania biurokracji francuskiej a funkcjonowaniem administracji polskiej znajdziemy wiele podobieństw, to równie uderzające będą różnice. Crozier, mimo że zasadniczo jest krytyczny wobec modelu francuskiego, potrafi dostrzec jego zalety. Zauważa on, że scentralizowany, oparty na sztywnych regułach system, nawet w połączeniu z występowaniem zjawisk negatywnych, bardzo dobrze sprawdza się w działaniach, gdzie mamy do czynienia z powtarzającymi się czynnościami wymagającymi rutyny opartej na sztywnie przestrzeganych procedurach, na przykład: organizacja transportu kolejowego, usług pocztowych i telekomunikacyjnych czy służby zdrowia.

O ile w modelu francuskim powyższe dziedziny na ogół są zarządzane bardzo sprawnie, o tyle w ustroju polskim ich organizacja jest przykładem skrajnej nieudolności państwa.

Dlaczego tak się dzieje? Co sprawia, że sztywny i zbiurokratyzowany system francuski jest o wiele bardziej skuteczny od podobnego do niego w wielu aspektach systemu polskiego? Czy jedynym wytłumaczeniem mogą być zaszłości historyczne i tradycje kulturowe?

Na systemowe przyczyny różnic w skuteczności biurokracji Francji i Polski wskazuje anonimowa opinia jednego z przedstawicieli administracji III RP: „Jestem urzędnikiem i wiem, że kryterium lojalności wobec państwa jest ostatnim w kwalifikowaniu przydatności i awansowaniu w administracji”. “”Panem” dla urzędników nie jest Rzeczypospolita Polska, ale bezpośredni przełożeni, bo to wyłącznie od nich zależy wszystko, co może ich spotkać w życiu zawodowym i związane z tym awanse finansowe.”[ref]Cytat z anonimowego wpisu pod tekstem: Paweł Soloch *Jak można dobrze rządzić Polską*, „Zezem do Marka z MSWiA”: http://wpolityce.pl/artykuly/41759-jak-mozna-dobrze-rzadzic-polska-problemem-nie-jest-nadmierna-liczba-urzednikow-ale-sposob-organizacji-i-funkcjonowania-administracji[/ref]

Ta wypowiedź wskazuje na istotę różnicy między modelem administracji francuskiej a polskiej, mimo tak wielu cech wspólnych.

W przypadku Francji mało elastyczna, mało innowacyjna, wyizolowana i kastowa, biurokracja pozostaje ciągle własnością państwa. Jak na to wskazuje Crozier, dzieje się tak dzięki dominacji bardzo szczegółowych, bezosobowych przepisów w systemie rekrutacji i awansów. System oparty na ściśle uregulowanych i przestrzeganych zasadach konkursów i zasadzie starszeństwa – wyjątkiem jest obsada najwyższych stanowisk – ogranicza w znacznym stopniu zależność osobistą podwładnych od przełożonych.

Jednoznaczne i drobiazgowe przepisy krępują kreatywność i inicjatywę urzędnika francuskiego, izolują go, ale zarazem dają mu wolność od osobistego poddaństwa wobec szefa w stopniu niewyobrażalnym dla jego polskiego kolegi. Dla urzędnika we Francji punktem odniesienia są abstrakcyjne i bezosobowe zasady narzucane przez państwo, działające ponad głowami jego bezpośrednich zwierzchników. Zasady te są na ogół bardzo trwałe i niełatwo ulegają zmianie, nawet gdy zmienia się ekipa sprawująca polityczną władzę. Ich przestrzeganie, a co za tym idzie,

prymat lojalności wobec tworzącego reguły państwa, jest zgodne z najbardziej żywotnymi (osobistymi: związanymi z awansami i wynagrodzeniem) interesami urzędników.

Dlatego też izolacja struktur i towarzyszący jej fenomen „wspólnot przestępczych” w opisywanym przez Crozier’a modelu francuskim, choć niewątpliwie w znacznym stopniu ograniczają efektywność państwa, nie pozbawiają go dominującej pozycji suwerena: „pana” wobec własnego aparatu, zdolnego do skutecznej koordynacji strategicznych projektów.

Tymczasem w Polsce mamy do czynienia z sytuacją odwrotną. Dla urzędnika bezosobowe zasady wyznaczane przez państwo nie są punktem odniesienia. Są nim reguły gry ustalane przez bezpośrednich zwierzchników, które mogą ulec radykalnej zmianie wskutek ich kaprysu lub odejścia ze stanowiska. Państwo znajduje się na dalszym planie: regulacje dotyczące funkcjonowania jego struktur często nie są tworzone odgórnie w centrum, lecz oddolnie przez grupy kontrolujące poszczególne instytucje w celu zabezpieczenia partykularnych interesów.[ref]K.H. Goetz, R. Zubek; Stanowienie prawa w Polsce: reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa ; Ius et lex nr.III, 1 /2005[/ref] Niejasna, często wzajemnie wykluczająca się, treść przepisów, pozwala na ich swobodną interpretację co wzmacnia osobistą władzę przełożonych nad podległymi im pracownikami. Dla nich suwerenem nie jest państwo, ale bezpośredni zwierzchnicy. Lojalność wobec partykularnych interesów „wspólnoty przestępczej” kontrolującej instytucję zatrudniającą urzędnika jest zgodna z jego żywotnymi (osobistymi) interesami, a co za tym idzie, ważniejsza od lojalności wobec interesów państwa któremu urzędnik ten ma służyć. Bowiem to lokalna „wspólnota przestępcza”, a nie bezosobowe państwo, decyduje o dwóch podstawowych elementach owego żywotnego interesu pracownika administracji: zarobkach i zatrudnieniu.

Najlepszym odzwierciedleniem osobistej zależności urzędników i funkcjonariuszy polskich od przełożonych jest dyskrecjonalna władza tych drugich w zakresie ustalania wysokości dochodów podwładnych.

Dziś składnikiem wielu urzędniczych zarobków są stałe dochody dodatkowe, przyznawane całkowicie uznaniowo przez przełożonych, w postaci: okresowo przyznawanych nagród (w administracji samorządowej często jest to wielokrotność stałej pensji), wynagrodzeń za członkostwo w radach nadzorczych (spółek skarbu państwa i spółek komunalnych), z tytułu prowadzenia rozmaitych kursów i szkoleń wewnętrznych, czy dzięki innego rodzaju dodatków. Osobną dyskrecjonalną władzą

zwierzchnika w administracji jest jego zgoda lub zakaz dodatkowego uzyskiwania dochodów na zewnątrz instytucji, poprzez prowadzenie kursów lub wykładów, czy wykonywaniu płatnych usług na rzecz innych podmiotów (np. ekspertyz).

W ten sposób różnice w rzeczywistych dochodach urzędników i funkcjonariuszy pracujących na równorzędnych stanowiskach w tej samej, lub w różnych instytucjach, z woli ich bezpośrednich przełożonych mogą sięgać nawet kilkudziesięciu procent. W skrajnych sytuacjach, np. urzędników Ministerstwa Skarbu miesięczne dochody uzyskiwane z tytułu zasiadania w radach nadzorczych mogą przewyższać przypisaną do stanowiska pensję.

W wypadku funkcjonariuszy mundurowych, którzy podjęli służbę przed 2013 rokiem, ich przełożeni osobiście mają wpływ na ostateczną wysokość ich emerytury. Jest to możliwe dzięki przepisom uzależniającym jej wysokość od ostatniego dochodu funkcjonariusza. Dochód ten, dzięki rozmaitym dodatkom przyznawanym uznaniowo przez bezpośrednich przełożonych, może wzrosnąć w ostatnim miesiącu służby o kilkadziesiąt procent, a co za tym idzie, świadczenie emerytalne funkcjonariusza może być odpowiednio wyższe.[ref]Szerzej na ten temat: Paweł Soloch, *Wynagrodzenia i zaopatrzenie emerytalne służb mundurowych. Zarys problemu*: http://www.sobieski.org.pl/analiza-is-44/[/ref]

Podobnie do kwestii uzyskiwania dochodów w administracji wygląda kwestia decyzji personalnych czyli zatrudnienia i awansów. Bezosobowe kryteria, charakterystyczne dla przedstawianego przez Crozier’a systemu francuskiego, wyznaczane przez państwo, zastępowane są kryteriami partykularnymi, wyznaczanymi przez panujące w instytucjach „wspólnoty przestępcze”. Decydują znajomości, koneksje partyjne i rodzinne. Przyznanie posady w administracji publicznej bywa też formą łapówki.

Próby budowy administracji publicznej wolnej od partykularnych, wewnętrznych i zewnętrznych interesów przeprowadzane w niektórych jej segmentach przynoszą bardzo ograniczone pozytywne rezultaty, co widać na przykładzie tworzenia służby cywilnej.[ref]Szczegółowy opis zagadnienia: Grzegorz Dostatni, *Koncepcje służby cywilnej a realizacja konstytucyjnego celu jej działania,* Warszawa 2011[/ref]

Z kolei w innych dziedzinach, zwłaszcza będących domeną władzy samorządowej, mamy do czynienia z prawdziwymi „dzikimi polami”, na których jedynym prawem jest wolna wola lokalnych polityków. Uderza brak przepisów narzucających obiektywne kryteria dla decyzji personalnych w obszarach szczególnie istotnych dla bezpieczeństwa i ciągłości funkcjonowania infrastruktury. Przykładem konsekwencji

jakie powoduje brak zewnętrznej kontroli dla decyzji personalnych, jest historia powołania przez marszałka województwa śląskiego prezesa Kolei Śląskich. Marszałek podjął decyzję osobiście, z pominięciem procedur konkursowych. Prezes okazał się nieudolny i doprowadził do wielodniowego paraliżu transportu kolejowego na Śląsku. Dopiero sytuacja chaosu komunikacyjnego pozwoliła na ujawnienie, że odpowiedzialny za nią prezes ma sprawę karną o działanie na szkodę firmy w której poprzednio był zatrudniony, a ponadto „ma problemy psychiczne” i jego choroba jest w stadium reemisji.[ref]http://wyborcza.biz/biznes/1,100896,13039387,Prezes_Kolei_Slaskich_podal_sie_do_dymisji.html[/ref]

Płynne zasady wynagradzania, zatrudnienia i awansu, dla których decydujące są lokalne powiązania i osobiste decyzje przełożonych, przesądzają o polskiej specyfice zjawiska „wspólnoty przestępczej”. Są one bardziej ekspansywne, dynamiczne i niezależne od państwa, w przeciwieństwie do nastawionych defensywnie i skoncentrowanych na obronie *status quo* „wspólnot przestępczych” w administracji francuskiej opisywanej przez Crozier’a.

W modelu polskim niestabilność reguł pociąga za sobą niepewność. co do przyszłości, a to z kolei sprzyja postawom łupieżczym: „nachapać się, póki można”. Oczywiście i tutaj stosowane są metody znane w systemie francuskim: uszczelnianie samej organizacji pod zewnętrzną ingerencją i kontroli poprzez system trudnych do obalenia i niezrozumiałych dla niewtajemniczonych przepisów.

Jednak chwiejny, w przeciwieństwie do francuskiego, system polski i związana z nim niepewność znacznie częściej skłaniają funkcjonariuszy publicznych do podjęcia gry, nierzadko o charakterze korupcyjnym, w celu zapewnienia sobie „miękkiego lądowania” w przyszłości. Mogą to być prywatne firmy, na rzecz których przeprowadzane są korzystne przepisy, udzielane koncesje bądź podpisywane kontrakty, ale mogą to też być obce państwa lub zagraniczne organizacje opłacające się poparciem, zapewniające karierę w strukturach międzynarodowych. Odrębnym zjawiskiem w administracji są pracownicy zabezpieczający swoją przyszłość w oparciu o związki ze środowiskami politycznymi i opiniotwórczymi.

Niepewność i niejawność wielu reguł rządzących polską administracją (zwłaszcza w kwestii dodatkowych dochodów i zatajanych przywilejów) nadaje wielu działaniom administracji w Polsce charakter konspiracyjnego spisku, pozwalającego uniknąć krytyki ze strony postronnych obywateli. Ma to zapewniać ochronę przed utratą pozyskiwanych w dyskrecji korzyści.

Powyższe patologie rodzą zjawisko „spirali występku” opisane przez Antoniego i Bartłomieja Kamińskich.[ref]A.Z Kamiński i B. Kamiński; *Korupcja rządów. Państwa pokomunistyczne wobec globalizacji*, Warszawa 2004.[/ref] Ich koncepcja nawiązuje do opisu „błędnych kół” w administracji Crozier’a, ale uwzględniając doświadczenia polskie przedstawia zjawisko w głębszym ujęciu. Crozier ograniczał się do opisu zjawisk w samej administracji. Pisał o tym, jak dysfunkcje w biurokracji, zamiast działań naprawczych, powodują powstawanie kolejnych dysfunkcji.

Kamińscy wskazują, że w rzeczywistości polskiej i wielu państw pokomunistycznych mamy do czynienia ze zjawiskiem o szerszym znaczeniu, które jest konsekwencją błędów w projektowaniu państwa.[ref]A. Z. Kamiński, *Stracony moment konstytucyjny w pokomunistycznej Polsce: skutki dla jakości rządzenia dwadzieścia lat później*, w: W. Morawski, *Modernizacja Polski, struktury, agencje, instytucje*, Warszawa 2009,[/ref] Zjawisko wzajemnie napędzających się patologii dotyczy wszystkich instytucji państwa i samego społeczeństwa. Ponieważ cały system państwowy i społeczny jest opanowany przez powiązane ze sobą zjawiska patologiczne, wydobycie się ze „spirali występku” jest niezwykle trudne, z pewnością trudniejsze niż w przypadku „błędnych kół” modelu francuskiego. Crozier opisując patologie systemu francuskiego wskazywał na jego zdolność do przeprowadzania głębokich korekt dzięki pojawiającym się cyklicznie głębokim kryzysom: w skali całego państwa był to rok 1945, objęcie władzy przez de Gaulle’a czy wydarzenia w 1968 roku.

W Polsce systemowe błędy popełnione przy budowie III RP z całą mocą ujawniły się w wydarzeniach związanych z katastrofą smoleńską w 2010 roku. To najtragiczniejsze zdarzenie w naszej najnowszej historii, obnażając słabość państwa, nie tylko nie doprowadziło do działań naprawczych, ale wręcz je zablokowało pogłębiając kryzys nie tylko aparatu państwowego, ale świadomości całego społeczeństwa powodując systematyczny wzrost podziałów i związanych z nimi napięć grożących dalszą destrukcją państwa polskiego.

Komentarz pierwotnie ukazał się w czasopiśmie “Rzeczy Wspólne” (styczeń 2013)

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl, autor: Paweł Soloch.