

Wydaje się, że podział MSWiA bardziej jest podyktowany względami doraźnej polityki niż głębszą instytucjonalną refleksją, co może pociągnąć za sobą opłakane skutki. Oznacza odwrót od realizowanej z mozołem koncepcji administracji zespolonej na rzecz powrotu do będącego produktem czasów PRL zjawiska tzw. „Polski resortowej”. Powstanie dwóch ministerstw w miejsce jednego grozi dublowaniem się zadań i kompetencji, co prowadzi do osłabienia skuteczności i wzrostu kosztów źle działającego systemu.

Rozbicie administracji zespolonej i groźba chaosu kompetencyjnego

Premier podjął decyzję o podziale resortu na dwa ministerstwa. Jedno z nich, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (MAiC) ma koordynować cywilną administrację publiczną (państwową i samorządową) wraz z kwestiami informatycznymi[ref]Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 roku ws. szczegółowego zakresu działania Ministra Administracji i Cyfryzacji[/ref]. Drugie – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (MSW) – będzie zajmowało się nadzorem nad służbami mundurowymi: Policją, Państwową Strażą Pożarną, Strażą Graniczną i Biurem Ochrony Rządu. W ten sposób koordynacja działań administracji, ulegnie rozbiciu. Wojewoda jako zwierzchnik rządowej administracji zespolonej w terenie będzie podlegał nadzorowi ministra Boniego stojącego na czele MAiC. Podległe na obszarze województwa wojewodzie służby: policja i straż pożarna, na szczęblu centralnym znajdują się w innym ministerstwie: MSW i będą nadzorowane przez innego ministra (Jacka Cichockiego).

[mc4wp_form id="84"]

Zgodnie z ustawą wojewoda „wykonuje i koordynuje zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa oraz zarządzania kryzysowego, wynikające z odrębnych ustaw”[ref]Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 roku o wojewodzie i administracji rządowej województwie, art.22, pkt. 4[/ref]. Zapewnia współdziałanie, przede wszystkim kieruje działaniami wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej na terenie województwa „w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków na zasadach określonych w odrębnych ustawach”[ref]Ibid, pkt.2[/ref]. Wojewoda odpowiada np. za zapobieganie klęskom żywiołowym, przede wszystkim powodziom: „dokonuje oceny stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego województwa, opracowuje plan operacyjny ochrony przed

powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy”[ref] Ibid, pkt.3[/ref]. W tym zakresie wojewoda koordynuje i nadzoruje działania starostów powiatowych, którym w sytuacjach „nadzwyczajnych” może wydawać polecenia w takim samym trybie jak wydaje je na co dzień organom administracji rządowej[ref]Ustawa z dnia 23 stycznia 2009, art.25, pkt.1[/ref].

W wykonywaniu powyższych zadań kluczowa rola przypada podporządkowanym wojewodzie (a w powiecie staroście) straży pożarnej i policji. Do kompetencji komendantów wojewódzkich policji i straży pożarnej, oprócz działań bezpośrednich związanych z likwidowaniem zagrożeń, należy także prowadzenie postępowań administracyjnych (są organami administracji). Te uprawnienia przesądzają o silnej pozycji komendantów wobec nadzorujących ich wojewodów. W rzeczywistości komendanci bardziej niż dowódcami są urzędnikami dysponującymi biurokratycznym zapleczem ulokowanym w podległych im komendach, na ogół bardziej rozbudowanym niż odpowiednie struktury w urzędach wojewódzkich. Taki stan rzeczy nierzadko powoduje występowanie napięć między wojewodą a komendantami (np. kwestie związane z realizacją programów takich jak system Tel. 112, koordynacją działań, spory kompetencyjne). Do tej pory problemy na styku służby mundurowe (komendanci) – nadzorująca je administracja cywilna (wojewodowie), były rozstrzygane przez jednego ministra w ramach jednego ministerstwa – MSWiA. Teraz rozstrzygać będzie dwóch ministrów w ramach dwóch odrębnych ministerstw – MSW i MAiC.

Wzrost biurokratyzacji służb oznacza dalszy wzrost kosztów funkcjonowania systemu i jego większą słabość

Sprzyja to powrotowi do wydawałoby się odchodzącej w niebyt logiki Polski resortowej. Oto szef MSW pozbawiony jest bezpośredniego nadzoru nad wojewodami, ale za to wojewodowie polegli nadzorowi innego ministra (MAiC) będą w terenie nadzorowali służby podporządkowane MSW. W ten sposób minister spraw wewnętrznych traci możliwość dbania o zintegrowany charakter systemu bezpieczeństwa i ochrony ludności, oparty na koordynacji działań administracji publicznej ze służbami mundurowymi. Odcięty od kierowania sprawami administracji, chcąc nie chcąc, w pierwszym rzędzie będzie rzecznikiem interesu podlegających mu policji i straży pożarnej wobec zwierzchniej dla nich władzy cywilnej: wojewodów i starostów. Tym ostatnim z pewnością będzie teraz trudniej koordynować działania służb, nad którymi sprawują formalne zwierzchnictwo. Tym bardziej, że jednostronny, związany ze służbami mundurowymi wymiar misji Jacka Cichockiego jako szefa MSW ulegnie jego dalszemu pogłębieniu wraz z przejęciem

przez niego, w wyniku kolejnej decyzji Premiera, koordynacji nad służbami specjalnymi[ref] Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2011 roku ws. szczegółowego zakresu działania Jacka Cichockiego – Ministra Spraw Wewnętrznych – w zakresie koordynacji służb specjalnych[/ref]. Uczyni to z niego w pełni „siłowego” ministra z formalnie potężnymi uprawnieniami.

Większa niezależność służb względem formalnie nadzorujących je wojewodów i starostów może pociągnąć za sobą wzrost kosztów ich funkcjonowania. Należy spodziewać się, że zgodnie z logiką „Polski resortowej”, w miejsce wyprowadzonego z MSW do MAiC działu administracji, powstaną nowe biurokratyczne struktury będące jego substytutem. Dublowanie się struktur ułatwia zachodzenie na siebie kompetencji obu ministerstw. Na przykład z łatwością można sobie wyobrazić powstanie w MSW komórek nadzoru postępowań administracyjnych wykonywanych przez komendantów wojewódzkich. Wielce możliwe jest dalszy biurokratyczny rozrost już rozdętych ponad miarę komend głównych i wojewódzkich policji i straży pożarnej.

Trzeba przy tym pamiętać, że koszt urzędnika w mundurze był i będzie wielokrotnie wyższy od kosztów utrzymania jego cywilnego kolegi. Urzędnicy cywilni są wielokrotnie tańsi od biurokratów w mundurach, przede wszystkim ze względu na koszty emerytur. Po pierwsze nabywają oni prawo do świadczeń emerytalnych znacznie później niż funkcjonariusze. Co prawda, zgodnie z zapowiedziami rządu różnica ta ma ulec zmniejszeniu, ale nadal urzędnicy cywilni będą pracowali dłużej niż urzędnicy w mundurach. Co ważniejsze, od wynagrodzenia urzędnika odprowadzane są składki emerytalne, natomiast służby mundurowe takich składek w ogóle nie odprowadzają, a ich emerytury wypłacane są bezpośrednio z budżetu państwa. Również świadczenia towarzyszące wykonywaniu pracy przez urzędników cywilnych są niższe. Np. przebywając na zwolnieniu lekarskim otrzymują oni 80% wynagrodzenia, podczas gdy siedzący za biurkiem naprzeciw niego urzędnik w mundurze korzysta z tych samych przywilejów co narażający się „w polu” jego koledzy ze służby: czyli całe 100% wynagrodzenia, dłuższy urlop, dodatki etc.

Prawdopodobieństwo dalszego rozrostu biurokracji „mundurowej”, a co za tym idzie wzrostu kosztów funkcjonowania całego aparatu państwowego, wzmacnia fakt, że deklarowane przez rząd ograniczenie zatrudnienia i wydatków na administrację odnosi się tylko do służby cywilnej czyli ok. 120 tys. urzędników. Zapowiedzi redukcji etatów i szukania oszczędności nie dotyczą liczniejszych służb mundurowych, które tworzy około 150 tysięcy funkcjonariuszy (z żołnierzami WP i funkcjonariuszami służb specjalnych ok. 250 tysięcy). Znaczna część spośród nich

pełni czysto biurokratyczne funkcje, ciesząc się zarobkami i przywilejami znacznie przewyższającymi te, które przyznaje państwo urzędnikom cywilnym wykonującym taką samą pracę. Liczba biurokratów w mundurach jest trudna do oszacowania ze względu na specyfikę ujmowania ich w statystykach. Z wielkim prawdopodobieństwem można mówić o około 30% funkcjonariuszy wykonujących zadania niezwiązane bezpośrednio z misją, jaką powinna realizować służba mundurowa. Są to wszelkiej maści specjaliści od sprawozdawczości, obiegu dokumentów, księgowi, logistycy, administratorzy obiektów, funkcjonariusze zajmujący się wyłącznie przetargami, udzielaniem koncesji i certyfikatów, oddelegowani do pracy urzędniczej w ministerstwach, pracujący w sekretariatach, bibliotekach, szkołach, centrach badawczych, a nawet w branżowych muzeach. Są oficerowie pracujący w gabinetach i biurach prasowych komendantów, specjaliści od PR, redaktorzy wydawnictw i branżowych gazetek, popularyzatorzy tematyki bezpieczeństwa w szkołach i przedszkolach (np. policjanci zawodowo występujący w przebraniu misia), etatowi mistrzowie ceremoniału, a także aktorzy branżowych kabaretów z oficerską pensją. Wszyscy oni objęci są tymi samymi przywilejami jak ich koledzy, ponoszący nierzadko osobiste ryzyko podczas pełnienia służby na ulicach i w akcjach ratowniczych. Co więcej, to właśnie biurokraci w mundurach, będąc bliżej władzy, awansują szybciej i kończą służbę z emeryturą na ogół wyższą niż w wypadku „liniowych” funkcjonariuszy. Odchodzący w wieku 50 lat ze stanowiska dyrektorskiego w „centrali” oficer (niekoniecznie generał) może otrzymać nawet 8 i więcej tysięcy złotych emerytury.

W jakim kierunku powinny iść zmiany

Ograniczenie biurokracji „mundurowej” może się dokonać tylko poprzez przeniesienie maksymalnej ilości czynności administracyjnych wykonywanych w ramach poszczególnych służb do struktur cywilnych. Ta wzmocniona powinna być przede wszystkim przez redefinicję sposobu powoływania wojewody: powinno się to odbywać na zasadach podobnych do powoływania komendantów służb mundurowych. Władze polityczne miałyby każdorazowo prawo swobodnego powoływania i odwoływania wojewodów, ale tylko spośród urzędników spełniających określone kryteria (np. w ramach korpusu wojewodów). Zrównanie w nazwie ministerstwa: MAiC tzw. Cyfryzacji (co jest PR-owym określeniem informatyzacji, wcześniej komputeryzacji) z pojęciem Administracji jest oczywistym błędem. Nadaje ono bowiem tę samą rangę kwestiom ustrojowym związanym z organizacją (administracja i jej uprawnienia), co kwestiom drugorzędnym jakim jest wybór środków technicznych (szumnie zwanych cyfryzacją) do zapewnienia sprawnego

wykonywania zadań przez struktury państwa.

„Rozhermetyzowanie” służb, oprócz olbrzymiego obniżenia kosztów, służyłoby także zwiększeniu ich skuteczności dzięki istnieniu zewnętrznej administracji cywilnej, zdolnej do efektywnego nadzoru. Próby odbiurokratyzowania służb i poddania ich rzeczywistej cywilnej kontroli w historii MSWiA podejmowane były dwukrotnie. Jedną -w okresie gdy na czele ministerstwa stał Marek Biernacki, a druga (na szerszą skalę), gdy szefem MSWiA był Ludwik Dorn. Każda z tych prób spotykała się z kontrą następnych ekip rządzących i demontażem budowanych przez obu ministrów cywilnych struktur i cywilnych mechanizmów kontroli nad służbami mundurowymi. Mimo fiaska, próby reform pokazały, że budowa zintegrowanego systemu bezpieczeństwa opartego o administrację zespoloną i odbiurokratyzowane (pozbawienie dotychczasowych biurokratycznych kompetencji) służby mundurowe jest możliwa pod warunkiem ich przyporządkowania temu samemu ministrowi w ramach tego samego urzędu (MSWiA). Rozbicie MSWiA na dwa ministerstwa, faktycznie osłabia ideę administracji zespolonej i reanimuje zasadę resortowości, wraz partykularyzmami (zwłaszcza w obrębie MSW), dublowaniem struktur, a w konsekwencji ogromne marnotrawstwo środków i słabą wydolność całego systemu.

Skrócona wersja komentarza ukazała się w „Rzeczpospolitej”.