

Instytut Gospodarki Materiałowej
Ministerstwo Gospodarki Materiałowej i Paliwowej

Marian EGEMAN

Organizacja pracy rządu we Francji

Организация работы правительства во Франции

Organization of the Work of the Government in France

Sprawność administracji centralnej, a w tym także rządu (Rady Ministrów) jako naczelnego organu administracji państwowej, ma szczególne znaczenie dla sprawności funkcjonowania całej administracji państwowej (administracji publicznej).¹ Sprawność funkcjonowania rządu i administracji centralnej zależy od wielu czynników. Podstawowe znaczenie wśród nich ma miejsce i rola rządu w strukturze instytucjonalno-organizacyjnej państwa i struktura rządu. W poważnym stopniu sprawność ta zależy również od funkcji i organizacji instytucji i służb uczestniczących w pracy rządu i wspomagających pracę rządu.

Problematyka funkcji (zadań, uprawnień i odpowiedzialności) i organizacji administracji centralnej pozostawała dotychczas w niewielkim stopniu przedmiotem zainteresowania zarówno nauki o administracji, jak i nauki o organizacji i zarządzaniu w naszym kraju, chociaż żaden stopień administracji nie wpływa tak silnie na strukturę, zadania i sprawność stopni niższych jak centralny². Potrzeba zajmowania się teoretycznymi i praktycznymi aspektami tej problematyki (w tym także prowadzenia badań empirycznych) jest w coraz większym stopniu

¹ Pojęcie „administracja” używane jest tu dla oznaczenia swoistych funkcji państwa i systemu organów, które powstają po odłączeniu od nich ustawodawstwa i wymiaru sprawiedliwości. (Por. na ten temat: J. Staraściak: *Prawo administracyjne*. PWN, Warszawa 1975, s. 9—13). W podstawowej pozycji nauki administracji we Francji, administrację publiczną określa się jako zespół organów, które pod władzą rządu uczestniczą w realizacji należących do państwa zadań i celów (C. H. Debbasch: *Science administrative*. Dalloz, 1980, s. 4—7).

² S. Kowalewski: *Nauka o administrowaniu*. KiW, Warszawa 1982, s. 4—12.

dostrzegana w wielu krajach. Wynika to z podejmowanych reform funkcjonowania administracji publicznej (państwowej), gospodarki i państwa. Wprowadzanie często radykalnych zmian w funkcjach i strukturze administracji centralnej staje się podstawowym warunkiem ich powodzenia.

Przedmiot „organizacji pracy rządu” jest bardzo złożony. Złożoność ta wynika z szerokiego zakresu pojęcia „organizacja”³ i „organizacja pracy”⁴ oraz szczególnego podmiotu badań, jakim jest rząd. W zakresie szeroko rozumianego przedmiotu badań wchodzić mogą następujące podstawowe problemy: podział pracy rządu (rozłożenie zadań) między różne podmioty działania (części składowe rządu i służby wspomagające jego pracę), koordynacja pracy rządu (łączenie w czasie i przestrzeni działań wchodzących w zakres pracy rządu, tak aby owe działania współprzyczyniały się do realizacji jego celów i zadań), przygotowywanie decyzji rządowych oraz przekazywanie decyzji rządowych do realizacji i kontrola ich realizacji.

W opracowaniu niniejszym pragnę przedstawić kilka informacji dotyczących funkcji i organizacji instytucji (służb) organizujących i wspomagających pracę rządu we Francji. Stanowią one część mojej szerszej nie publikowanej pracy na ten temat⁵, mieszczącej się w nurcie wieloletnich zainteresowań autora problematyką funkcji i organizacji centralnej administracji państwowej.

Organizacja pracy rządu w sposób oczywisty wiąże się z organizacją państwa. Stąd też przedstawione dalej informacje dotyczące instytucji (służb) organizujących i wspomagających pracę rządu muszą być rozważane na tle ustroju państwa, jakim jest V Republika Francuska. Podstawy organizacji V Republiki Francuskiej określa ustawa konstytucyjna z 3 czerwca 1958 roku oraz Konstytucja Francuska z 4 października 1958 roku⁶. Do najważniejszych zasad tej organizacji z punktu widzenia przedmiotu niniejszego opracowania należy zaliczyć następujące:

— źródłem władzy jest głosowanie powszechne; z głosowania pow-

³ J. Kurnał: *Zarys teorii organizacji i zarządzania*. PWE, Warszawa 1970.

⁴ T. Pszczołowski: *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*. Ossolineum, Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1978.

⁵ Jej podstawą są badania i materiały zebrane przeze mnie w czasie dwóch wielomiesięcznych pobytów naukowych we Francji — w Radzie Stanu (Conseil d'Etat), w odpowiednich instytucjach administracji centralnej (ministerstwa, placówki badawcze), Sekretariacie Generalnym Rządu, Uniwersytecie Paris I, Uniwersytecie Aix-Marseille, Krajowej Szkole Administracji (Ecole Nationale d'Administration) oraz Międzynarodowym Instytucie Administracji Publicznej (Institut International d'Administration Publiqu'e), a także literatura naukowa i kontakty bezpośrednie autora z osobistościami państwowymi i naukowymi. Fragmenty tej pracy zostały opublikowane w wymienionych dalej moich artykułach.

⁶ M. Duverger: *Constitution et documents politiques*. PUF, 1978: Documents d'Etudes nr 104, La Documentation Française, Juin 1976.

szechnego lub z instancji wybranych w ich wyniku pochodzi władza ustawodawcza i wykonawcza,

— do podstawowych organów władzy ustawodawczej i wykonawczej na szczeblu centralnym należy prezydent republiki, parlament i rząd,

— władza ustawodawcza i władza wykonawcza są rozdzielone w ten sposób, że parlament i rząd, każdy w swojej części i na swoją odpowiedzialność, korzysta w pełni z własnych uprawnień,

— rząd jest odpowiedzialny przed parlamentem,

— prezydent republiki jest zwieńczeniem organizacji państwa; czuwa nad respektowaniem konstytucji, przez swój arbitraż zapewnia funkcjonowanie władz publicznych i ciągłość państwa, jest gwarantem niepodległości narodowej, integralności terytorium, respektowania porozumień i traktatów międzynarodowych⁷,

— do podstawowych uprawnień prezydenta republik należy powoływanie premiera rządu i podejmowanie decyzji o zakończeniu jego misji (w oparciu o złożoną przez niego dymisję rządu), powoływanie innych członków rządu i podejmowanie decyzji o zakończeniu ich misji w oparciu o propozycje premiera, przewodniczenie Radzie Ministrów, podpisywanie zarządzeń i dekretów uchwalanych przez Radę Ministrów, ogłaszanie definitywnie przyjętych ustaw⁸,

— do najważniejszych uprawnień parlamentu należy uchwalanie ustaw w dziedzinach określonych w konstytucji, uchwalanie wotum zaufania dla rządu (wyrażającego aprobatę dla jego polityki), uchwalanie wotum nieufności do rządu (wyrażającego dezaprobatę dla jego działalności) oraz kontrola administracji publicznej⁹,

— do podstawowych uprawnień rządu należy określanie i realizowanie polityki społeczno-gospodarczej oraz dysponowanie administracją publiczną i siłami zbrojnymi,

— funkcjonowanie rządu określają następujące główne zasady¹⁰: działalnością rządu kieruje premier (zgodnie z głównymi kierunkami ustalonymi przez prezydenta republiki), rząd posiada samoistny byt jako organ kolegialny, wynikający z tzw. solidarności rządowej (oznacza to również, że minister nie posiada samoistnej egzystencji), premier może angażować odpowiedzialność rządu przed Zgromadzeniem Narodowym

⁷ J. Massot: *La Presidence de la Republique en France*. La Documentation Française, Paris 1977.

⁸ *Le rôle de la Presidence de la Republique dans l'orientation du travail Gouvernemental*. IIAP, Paris 1982.

⁹ J. Bourdon: *Les assemblees parlamentaires dans 5e Republique*. La Documentation Française, Paris 1978.

¹⁰ J. Massot: *Le Chef du Gouvernement en France*. La Documentation Française, 1978. M. Long: *Les services du Premier Ministre*, Presse Universitaires d'Marseille, 1981.

po obradach i jej autoryzowaniu przez Radę Ministrów, projekty ustaw są rozpatrywane przez Radę Ministrów po uprzedniej ich ocenie przez Radę Stanu, uprawnienia rządu mają charakter kolegialny (minister nie może wydawać norm ogólnych, premier ma władzę arbitrażu w sporach między ministrami, którzy według prawa są równi).

Wśród różnych instytucji i służb uczestniczących i wspomagających pracę rządu we Francji najistotniejsze znaczenie mają: Rada Stanu, Sekretariat Generalny Rządu, Gabinet Premiera i gabinety poszczególnych ministrów oraz Centralna Służba Organizacji i Metod. Biorąc pod uwagę podstawowe relacje między prezydentem republiki a rządem, ważną chociaż nie bezpośrednią rolę pełni także Sekretariat Generalny Prezydenta Republiki. Wymienione instytucje i służby mają różny charakter i spełniają odmienne, lecz komplementarne funkcje w organizacji pracy rządu.

Sekretariat Generalny Prezydenta Republiki jest jedną z podstawowych służb prezydenta republiki, składającą się w przeważającej części z jego osobistych współpracowników. Podstawowe funkcje tego sekretariatu polegają na przygotowywaniu i śledzeniu realizacji decyzji prezydenta republiki, przy czym mają one przede wszystkim charakter polityczny, a w znacznie mniejszym stopniu charakter techniczno-administracyjny¹¹. Jednym z dyskutowanych i kontrowersyjnych problemów jest rola Sekretariatu Generalnego Prezydenta Republiki w organizacji prac rządowych i podział zadań między różnymi służbami uczestniczącymi w tej organizacji (głównie między Gabinetem Premiera i Sekretariatem Generalnym Rządu¹²).

Szczególnie ważną rolę w organizacji pracy rządu oraz w funkcjonowaniu administracji publicznej spełnia we Francji Rada Stanu (Conseil d'Etat). Według postanowień konstytucji Rada Stanu pełni podwójną rolę: jest jednocześnie obligatoryjnym organem konsultacyjnym rządu w sprawach zasad funkcjonowania i organizacji administracji oraz najwyższą instancją sądownictwa administracyjnego, rozstrzygającą spory powstające na tle interpretacji zasad funkcjonowania i decyzji administracji publicznej. Wybitny przedstawiciel nauki administracji, we Francji w opublikowanym w Polsce tomie studiów na temat administracji francuskiej, stwierdza, że „Rada Stanu spełnia podstawową rolę w dziedzinie rozstrzygania problemów koordynacji (...)” oraz, że jest ona „(...) absolutnie niezbędna dla utrzymywania związków między organami centralnymi i rządem — z jednej strony i różnymi organami niższymi oraz obywatelami — z drugiej...¹³”.

¹¹ Massot: *op. cit.*

¹² *Le rôle de la Présidence...*, *op. cit.*

¹³ P. Legendre: *Perspektywy historyczne systemu administracji francuskiej* (w) *Administracja Republiki Francuskiej*. Ossolineum, Wrocław—Warszawa—Kra-ków—Gdańsk 1984, s. 22—23.

Rada Stanu składa się z 200 stałych członków (powoływanych przez Prezydenta Republiki), posiadających najwyższe kwalifikacje we wszystkich dziedzinach administracji. Do podstawowych funkcji Rady Stanu należy:

— opiniowanie wszystkich projektów ustaw, przepisów wykonawczych oraz różnych działań administracji (wynika to z obowiązku rządu, premiera i innych członków rządu oraz przewidzianych prawem organów administracji publicznej uzyskania opinii Rady Stanu),

— przedkładanie prezydentowi republiki corocznych raportów, zawierających charakterystykę podstawowych problemów funkcjonowania administracji publicznej oraz wynikających z tego kierunków niezbędnych reform organizacji administracji i zasad jej funkcjonowania,

— rozpatrywanie i rozstrzyganie spraw wynikających ze sprawowania funkcji najwyższej instancji sądownictwa administracyjnego.

Realizacji powyższych funkcji Rady Stanu podporządkowana jest jej organizacja, skład, sposób powoływania i awansowania członków oraz metody jej pracy. Zasadniczą właściwością tej instytucji jest przede wszystkim jej niezależność, wysokie kompetencje merytoryczne oraz wysoka kultura organizacyjna i prawna.¹⁴

Sekretariat Generalny Rządu jest służbą zapewniającą organizacyjno-techniczną obsługę pracy rządu (Rady Ministrów). W tej roli zapewnia on przygotowanie i koordynację pracy rządowej, jest instrumentem administracyjnego połączenia rządu z Sekretariatem Generalnym Prezydenta Republiki, Parlamentem, Radą Konstytucyjną, Radą Stanu, Radą Gospodarczo-Społeczną, administracją publiczną, jest gwarantem respektowania obowiązującej procedury administracyjnej oraz stanowi „pamięć” rządu¹⁵. Do podstawowych funkcji Sekretariatu Generalnego Rządu należy:

— przygotowywanie materiałów dotyczących kształtowania i realizacji programu pracy rządu (współdziałanie z Sekretariatem Prezydenta Republiki, licznymi organami konsultacyjnymi, administracją centralną itd.),

— sprawowanie funkcji obsługi prawnej premiera i rządu,

— organizowanie i koordynowanie prac rządu (współdziałanie z gabinetem premiera i gabinetami ministrów),

— obsługa organizacyjno-techniczna rad i komitetów międzyministerialnych,

¹⁴ Szerszą charakterystykę Rady Stanu zawiera publikacja: M. Egeman: *Rada Stanu we Francji — funkcje, struktura, metody pracy*. „Problemy Organizacji” 1985, 1—2.

¹⁵ F. de Baecque: *L'administration centrale de la France*. Colin, 1975.

— kontrolowanie realizacji prac rządu ¹⁶.

Gabinet Premiera i gabinety poszczególnych ministrów są specyficznymi częściami struktury organizacyjnej administracji centralnej we Francji. Gabinet jest komórką o charakterze technicznym (organizującą pracę, służącą radą, przygotowującą decyzje), w skład której wchodzi osobiści współpracownicy premiera lub ministra. Gabinet nie posiada własnych uprawnień do podejmowania decyzji i wyraża jedynie wolę organu, który go utworzył i któremu służy. ¹⁷

Mimo podobieństwa istoty i spełnianych funkcji, między gabinetem premiera i gabinetami ministrów istnieją znaczne różnice. Dotyczy to przede wszystkim zakresów ich działania. Gabinet premiera obejmuje całość administracji publicznej i tym samym uczestniczy w przygotowywaniu polityki rządu i śledzi realizację tej polityki przez całość ekipy rządowej, a gabinet ministerialny ogranicza się do jednego z odcinków działalności administracji. Inną z istotnych różnic między gabinetem premiera a gabinetami ministerialnymi jest to, że minister kieruje wyodrębnionym podległym mu zespołem służb administracyjnych (dyrekcji, poddyrekcji i biur, składających się na strukturę ministerstwa) niezbędnych w jego działaniu. Rola gabinetu ministra polega więc na koordynowaniu ich aktywności i na pobudzaniu do niezbędnych działań ¹⁸. Premier natomiast nie kieruje bezpośrednio ani tradycyjnym ministerstwem, ani innymi służbami. Służby, które nazywane są służbami premiera (np. Dziennik Urzędowy, Wydawnictwo „Dokumentacja Francuska”, Służba Informacji i Rozpowszechniania, Dyrekcja Służb Administracyjnych itp.), są faktycznie związane z Sekretariatem Generalnym Rządu.

Całkowicie odmienną, lecz również ważną rolę w organizacji pracy rządu i ministerstw spełnia **Centralna Służba Organizacji i Metod**. Jest to instytucja o charakterze międzyministerialnym, której podstawowe funkcje polegają na koordynowaniu działalności centralnych służb organizacji i metod poszczególnych ministerstw oraz na promowaniu i rozpowszechnianiu metod i technik organizacyjnych prowadzących do poprawy funkcjonowania administracji publicznej. ¹⁹

Z powyższego wyliczenia najważniejszych instytucji i służb dla or-

¹⁶ Rozwiniętą charakterystykę tych funkcji oraz organizacji tego Sekretariatu zawiera publikacja: M. Egeman: *Sekretariat Generalny Rządu Republiki Francuskiej*. „Organizacja—Metody—Technika” 1983, 2.

¹⁷ M. Long: *Les services...*, op. cit.

¹⁸ D. Amson: *A quoi servent les cabinets ministeriels?* „Revue Politique Parlementaire”, Decembre 1975.

¹⁹ Charakterystykę funkcji i metod pracy tej służby zawiera publikacja: M. Egeman: *Służby organizacji w administracji francuskiej*. „Przegląd Organizacji” 1984, 7.

ganizacji pracy rządu we Francji wynika, że mają one różny charakter i spełniają odmienne role. Rada Stanu jest obligatoryjnym doradcą rządu w sprawach administracyjnych i równocześnie najwyższą instancją sądownictwa administracyjnego. Sekretariat Generalny Prezydenta Republiki, Sekretariat Generalny Rządu, Gabinet Premiera oraz gabinety poszczególnych ministrów są służbami o charakterze polityczno-administracyjnym lub organizacyjno-technicznym. Centralna Służba Organizacji i Metod jest głównie służbą informacyjno-doradczą.

Mimo odmienności systemów społeczno-instytucjonalnych, wydaje się, że prezentowane tu informacje, obok walorów poznawczych, mogą być również przydatne w podejmowanych w naszym kraju dyskusjach i działaniach praktycznych²⁰.

РЕЗЮМЕ

Эффективность функционирования правительства — верховного органа государственного управления (государственная администрация) зависит от многих факторов, главным образом, от места и роли правительства в структуре государственных органов и институтов, ясного и связанного разделения заданий, правомочий и ответственности всех субъектов этой структуры. Эта эффективность в значительной степени зависит также от организации работы правительства: разделения работы между разными составными частями правительства и вспомогательной службы, координирования их действий, подготовки, реализации и контроля правительственных решений.

Предметом статьи является общая характеристика функций и структуры важнейших учреждений, занимающихся организацией работы правительства во Франции и вспомоществующих ему в этом деле. К ним принадлежат: Генеральный секретариат Президента республики, Государственный Совет, Генеральный секретариат правительства, Кабинет премьера и кабинеты министров, а также Центральная служба организации и методов. Характеристика работы французского правительства была проведена автором на основе исследований и материалов, собранных им во время пребывания на научной стажировке во Франции. Она может быть пригодна в теоретических дискуссиях и практической деятельности, предпринимаемых также и в других странах.

SUMMARY

The efficiency of the functioning of government as the chief organ of state administration (public administration) depends on a number of factors, including the place and role of government in the institutional-organizational structure of

²⁰ Potwierdzeniem ważności i doceniania problematyki dotyczącej organizacji pracy rządu we Francji jest najnowsza publikacja z tego zakresu: J. Fournier: *Le travail gouvernemental*. Presse de la Fondation National des Sciences Politiques et Dalloz, Paris 1987.

the state and a clear and coherent division of tasks, rights and responsibilities assumed by the subjects of that structure. Such efficiency depends to a significant degree also on the organization of the government's work: work division between particular elements of the government and the services supporting its work, coordination of their activity, preparation, realization and control of governmental decisions.

The subject of the paper concerns a general characterization of the functions and organization of most important institutions (services) which organize and support the work of the French government. These include: the General Secretariate of the President of the Republic, Council of State, General Secretariate of the Government, Cabinet of Prime Minister, Ministry and Central Service of Organization and Methods.

This characterization based on the research material gathered by the author during his visits to France, can be a useful contribution to theoretical discussions and practical activities undertaken in other countries, too.