

JERZY STEFAN LANGROD

AKCJA ONZ W DZIEDZINIE POMOCY TECHNICZNEJ DLA KRAJÓW  
BĘDĄCYCH W STADIUM ROZWOJU GOSPODARCZEGO  
A ADMINISTRACJA PUBLICZNA\*

1. Akcja pomocy technicznej dla krajów uznanych za gospodarczo nierozwinięte i wymagające dla swego racjonalnego rozwoju pomocy międzynarodowej urasta współcześnie do roli kluczowego działu codziennych agend organizacji międzynarodowych. Współrzędnie z usiłowaniami zmierzającymi do utrzymania pokoju i zapewnienia światu bezpieczeństwa drogą rozwoju przyjaznych stosunków między równoprawnionymi narodami oraz poprzez urzeczywistnienie współpracy międzynarodowej dzięki realizacjom w dziedzinach gospodarczej, społecznej, technicznej, naukowej czy humanitarnej, trwa już od parunastu lat intensywny wysiłek „rodziny Narodów Zjednoczonych” (tzn. ONZ i jej instytucji specjalnych), zmierzający do zapewnienia tym krajom należytych warunków pełnego rozwoju gospodarczego. Zgodnie z postanowieniami art. 1 Karty NZ, ONZ stała się rzeczywistym centrum harmonizacji wysiłków narodów, zmierzających do rozwinięcia gospodarczego potencjału krajów, które w tym celu potrzebują pomocy międzynarodowej. Nie znaczy to, by współrzędnie z tą akcją zbiorową, podejmowaną w ramach „programu normalnego” oraz „specjalnego programu pomocy technicznej”, nie toczyły się inne akcje analogiczne: organizacji regionalnych, przede wszystkim organizacji państw amerykańskich (której Unia Panamerykańska pozostaje organem wykonawczym), pewnych instytucji regionalnych Europy Zachodniej, wreszcie poszczególnych krajów spośród 104 państw-członków ONZ, które w drodze umów dwustronnych niosą techniczną pomoc innym krajom. Zbiorowa akcja Narodów Zjednoczonych zasługuje na szczególną uwagę zarówno ze względu na rozmiar uruchomionych w tym celu środków finansowych, jak na potencjał ludzki powołany dla tego celu, wreszcie na rozrost istniejących w tym związku komórek organizacyjnych i sieci reprezentacji terenowych. Pomimo wielu krytyk, nierzadko uzasadnionych, odnośnie do sposobu realizacji

\* Jest to uzupełniony tekst wykładów wygłoszonych w październiku 1959 r. na uniwersytetach Jagiellońskim i Warszawskim.

zamierzonych celów, jest to współcześnie jedna z najbardziej fundamentalnych, konkretnych i dalekowzrocznych agend Rady Gospodarczo-Społecznej ONZ oraz instytucji specjalnych. Byłoby istotnie rzeczą godną najwyższego ubolewania, gdyby coraz wyraźniej zaznaczająca się doniosłość tej dalekofalowej i cały świat obejmującej akcji międzynarodowej pozostała przesłonięta aktualnymi wysiłkami czysto politycznej czy dyplomatycznej natury.

Doniosłość ta wynika przede wszystkim z faktu, że nierównowaga gospodarcza między krajami bogatymi a ubogimi ma tendencję powiększania się. Procent ludności niedożywionej w świecie wzrósł z 38,6 przed rokiem 1939 do 59,5 w 1955 r., a nierównowaga gospodarcza, np. między Indiami a Stanami Zjednoczonymi, wzrosła dwukrotnie między latami 1938—1952; wynosiła mianowicie najpierw 1 : 15, a teraz wynosi 1 : 35. O ile obrót handlowy między krajami wysoce uprzemysłowionymi świata wzrósł z 58,4% do 63,7% całego handlu światowego, to udział w tym ostatnim krajów ubogich (czy „zacofanych”) spadł z 41,6% do 36,3%. Cała Azja (z wyjątkiem Japonii i Izraela), cała Ameryka Łacińska łącznie z wyspami Morza Karaibskiego (z wyjątkiem Argentyny, Chile, Kuby, Urugwaju i Wenezueli), cała Afryka (z wyjątkiem Unii Poł.-Afrykańskiej) podpadają w szczególności pod kryteria krajów nierozwiniętych. Biorąc pod uwagę przyrost naturalny, sam czas bynajmniej nie sprzyja usuwaniu istniejących nierówności, a — przeciwnie — może przekreślić wiele wysiłków zmierzających do tego celu. Związana z tym troska znajduje swój dobitny wyraz w obradach i rezolucjach organizacji międzynarodowych w toku ostatnich lat.

Jeżeli problemem tym zajmuje się dzisiaj bardzo już obszerna literatura (przeważnie nb. ekonomiczna), to nie znaczy to bynajmniej, jakoby obecne formy strukturalne pomocy międzynarodowej czy też typy aktywności w tym zakresie były ostatecznie skryształizowane. Przeciwnie, wszystko jest jeszcze w procesie przemian i doświadczeń; poddane z natury rzeczy rozlicznym chorobom dziecięcym, jest przedmiotem niezrozumienia i nieporozumień.

I tak na przykład terminologia pozostaje chwiejna: określenie tej sfery aktywności jako „pomoc techniczna” (Technical Assistance) spotyka się z uzasadnioną krytyką z punktu widzenia semantyki: w intencji uwydatnienia istotnych cech tej aktywności i podkreślenia dwustronności podejmowanej akcji (a co za tym idzie nie czysto pasywnego, ale również aktywnego współdziałania krajów korzystających z pomocy), posługiwano się naprzód nazwą „krajów zacofanych gospodarczo” (pays arriérés), potem „krajów niedorozwiniętych” (pays sous-développés — underdeveloped countries), wreszcie „krajów niedostatecznie rozwiniętych”

(pays insuffisamment développés). Całość tej akcji pomocy miałyby być nazwana wedle projektów sfer naukowych „współdziałanie i pomoc wzajemna” raczej niż „pomoc techniczna”<sup>1</sup>.

Równocześnie kryteria stanowiące „differentia specifica” krajów tego typu są chwiejne i niejednolite: doliczono się dwudziestu różnych kryteriów teoretycznych, jak np. niedostateczna ilość kalorii na głowę mieszkańca, złe warunki sanitarne, rozpowszechniony analfabetyzm, wczesna przeciętna śmiertelność (np. w Indiach w 26 roku życia, w Europie w 65, w Stanach Zjednoczonych w 66), wreszcie średni dochód roczny nie przekraczający 300 dolarów amer. na mieszkańca itp. Chociaż to ostatnie kryterium uchodzi za najbardziej istotne, w praktyce okazuje się, że każde państwo należące do ONZ, które faktycznie domaga się w tym sensie określonej pomocy międzynarodowej, uznawane jest za odpowiadające tym wymaganiom i uprawnione wobec tego do uruchomienia odnośnego mechanizmu administracji międzynarodowej. Upraszcza to zagadnienie z praktycznego punktu widzenia, ale nie ułatwia rozwiązań teoretycznych całego problemu.

Równocześnie nie wolno zapominać o tym, że kraje uchodzące wedle powyższych kryteriów za w pełni rozwinięte, mają u siebie całe regiony przestrzenne lub gałęzie gospodarki narodowej oczywiście zacofane, czy to w stosunku do przeciętnej rozwoju społeczno-gospodarczego w całości, czy we wzajemnym stosunku poszczególnych regionów lub działów gospodarki. Stąd w krajach takich, jak Holandia, Włochy, Norwegia, Grecja czy Turcja, ale również Anglia, Francja czy Hiszpania, spotykamy akcję wewnątrzno-krajową zmierzającą drogą subsydiów, ułatwień czy ulg podatkowych itp. do rozwoju zon upośledzonych i stanowiącą równocześnie asumpt do zawierania umów międzypaństwowych w przedmiocie pomocy gospodarczej<sup>2</sup>. W ten sposób równolegle „w trzech wymiarach” toczy się akcja na rzecz postępu gospodarczo-społecznego krajów „zaniedbanych”, a jej reperkusje są rozliczne i daleko idące.

2. Aktywność tego typu charakteryzuje tendencja do jak najbardziej wszechstronnego podchodzenia do zagadnień, o których mowa, z postępującym porzucaniem jednostronnej fachowości technicznej, decydują-

<sup>1</sup> Por. *La fonction publique internationale et l'action internationale d'Assistance technique*, Orientation à la Fonction internationale (OFI), Paris 1958, s. 273. W użyciu jest obecnie coraz częściej określenie „technical cooperation” (por. „International Conciliation”, wrzesień 1961, nr 534, s. 154).

<sup>2</sup> Por. w tym przedmiocie np. P. Vellas, *L'ONU et le Développement communautaires des Régions retardées*. Extrait des Annales de la Faculté de Droit de Toulouse, 1/VII, Tuluza 1958, s. 11 sq.

cej w początkowym okresie pomocy międzynarodowej. Dzięki „globalnemu” ujmowaniu problemów, opartemu na przeświadczeniu o współzależności różnorodnych elementów, których niepodobna pozostawiać we wzajemnym odosobnieniu, rozszerza się wydatnie kąt widzenia i przewidywanie skutków pośrednich i wtórnych. Stąd rosnąca troska o podchodzenie do zagadnień w skali bardziej ogólnej, z uwzględnieniem kontaktów między różnymi gałęziami wiedzy i sztuki, nie ograniczając się do czystej techniki. Nawet budowa zapory wodnej ma różne aspekty, różne reperkusje natury społecznej, gospodarczej, kulturalnej czy politycznej. „Techniczny” charakter pomocy międzynarodowej ulega więc przekształceniu w wyniku takiego „inter-disciplinary approach”. Równoległe coraz większe znaczenie zdobywa w interesującej nas dziedzinie względ na należyte uwzględnienie tradycji narodowych, obyczajów lokalnych, przywiązania do metod pewnego typu, przy równoczesnym respekcie dla potencjału ludzkiego jako warunku powodzenia akcji pomocy na dalszą metę. Wszystko to stwarza ogromne trudności w wykonaniu projektu bez względu na jego naturę: wymaga mianowicie wysokiego poziomu przygotowania fachowego, społecznego i naukowego ekspertów, którym się akcję pomocy powierza, oraz subtelności w wyborze środków działania. Respekt dla tradycji nie idzie bowiem tak daleko, by kontynuować złe przyzwyczajenia, archaiczne systemy pracy, nepotyzm czy korupcję, feudalne systemy samorządu terytorialnego, lub zaniedbywać aspekt administracyjny projektów podniesienia gospodarczego. Ten aspekt administracyjny interesuje nas szczególnie.

Otóż doświadczenie wykazało ponad wszelką wątpliwość, już w początkowej fazie tej aktywności, że poprzestanie na wykonaniu pewnego dzieła technicznego jakiegobądź natury, w oderwaniu od istniejącej armatury prawnopañstwowej danego kraju, a w szczególności od istnienia należytej kadry administracji publicznej, zorganizowanej i funkcjonującej w duchu nowoczesnym, skazuje całą akcję na nieuniknione niepowodzenie. Przekreśla ono z góry gwarancje należytej kontynuacji rozpoczętego dzieła przez siły miejscowe przy udziale własnego, narodowego aparatu administracyjnego. Utrudnia należyte wykonanie misji eksperta międzynarodowego już w stadium wstępnym całej akcji. Naraża tę akcję na niebezpieczeństwo pracy w próżni, bez należytego oparcia o rzeczywistość i bez skutecznego stałego poparcia ze strony władz miejscowych. Bez względu na charakter podjętego dzieła, czas trwania danej akcji, jej technikę i metody — zawsze zachodzi najściślejszy związek logiczny między całokształtem rozwoju ekonomicznego i społecznego a mechanizmem polityczno-administracyjnym. Nigdy udzielana pomoc międzynarodowa nie da się zredukować do rzędu samej techniki wykonania, lecz musi być ujęta pod kątem widzenia całego

zespołu elementów ustrojowych, kulturalnych i prawnych<sup>3</sup>. Już w pierwszym okresie sporadycznych wysiłków z tego zakresu (Międzynarodowego Biura Pracy od 1920 r., UNRRA w latach 1944—1947, ONZ w latach 1946—1948 w Wenezueli itd.) prawda ta wyszła na jaw z całą wyrazistością, ale wyciągano konsekwencje praktyczne z tych doświadczeń stopniowo i nie bez oporów.

O ile mianowicie niedorozwój administracji publicznej, w świetle obiektywnych kryteriów teorii administracji nowoczesnej, cechuje nawet kraje o odwiecznej tradycji administracyjnej (w których André Siegfried doszukiwał się istnienia charakterystycznego „geniuszu administracyjnego”), o tyle kraje o gospodarce zacofanej odznaczają się przestarzałością struktury i prymitywnością metod administrowania, brakiem wykwalifikowanego personelu, amatorstwem i nierównowagą między aspiracjami a potrzebami, ambicjami a możliwościami realnymi. Mamy tutaj do czynienia: z ograniczeniem terytorialnym faktycznego zasięgu wpływów administracji centralnej przy równoczesnym trwaniu feudalnego ustroju lokalnego, z wąskością perspektyw i brakiem rzeczywistej wizji w administrowaniu. Administracja publiczna jest ilościowo rozrośnięta, kosztowna i oparta w swej rekrutacji na systemie „podziału łupów” (spoils system), a jakościowo niedojrzała, żyjąca poza życiem społeczeństwa i otaczająca się tajemniczością.

Niemniej przez długi czas czynnik administracyjny grał w programach pomocy międzynarodowej rolę raczej dodatkową, stanowił „by-product”, jako milcząco zaakceptowane uwarunkowanie programów rozwoju ekonomicznego i społecznego. Równocześnie jednak zrozumiano, że z jednej strony zależy od niego dzieło przygotowania, rozpracowania i realizacji planów pomocy żądanej przez zainteresowane kraje (ten punkt dotyczy jednak administracji międzynarodowej działającej w porozumieniu z administracją narodową kraju żądającego pomocy), z drugiej strony chodzi tutaj o *conditio sine qua non* powodzenia i trwałości akcji pomocy na wewnątrz. O ile pierwszy aspekt zagadnienia dotyczy przede wszystkim organizacji przede wszystkim sfery wewnętrznego funkcjonowania sekretariatu organizacji międzynarodowej, to ma on jednak i ważne reperkusje na zewnątrz przede wszystkim o tyle, że po-

<sup>3</sup> *Standards and Technics of Public Administration with Special Reference to Technical Assistance for Under-developed Countries*, UN, New York 1951, s. 38: „There is, in a sense, a technique of technical assistance which goes beyond technical skill. What is sought is a combination of experience in governmental functions, knowledge about modern management, practical skill in administration, sensitivity to background and cultural nuances, and a clear understanding of the relationship between the problem of economic and social development, on the one hand, and public management and political affairs on the other...”.

zycja administracji międzynarodowej czyni z niej rodzaj modelu administrowania, naśladowanego zwłaszcza przez kraje, które niedawno uzyskały statut państwowy i swobodę regulowania swych własnych spraw ustrojowych. Pod kątem widzenia interesującym nas tutaj chodzi jednak w pierwszym rzędzie o zagadnienie istnienia administracji nowoczesnej w kraju, któremu niesie się pomoc, jako grające, jak powiedziano wyżej, kluczową rolę w rozwoju ekonomicznym i społecznym i jako element podstawowy dla ustalenia zakresu i charakteru pomocy świadczonej przez instytucje międzynarodowe. Im więcej kraj o gospodarce zacofanej znajduje się w stadium przejściowym między zarządem semi-feudalnym, opartym na tradycjonalizmie, a administracją nowoczesną, między gospodarką rolną a przemysłowo-handlową i między reżimem kolonialnym opartym na gestii obcej a rzeczywistą autonomią, tym bardziej rośnie znaczenie tego czynnika ze względu na klimat, jaki mu towarzyszy i na warunki pracy, jakie on może zapewnić.

Tak więc ostatecznie problem administracji publicznej urósł do roli pierwszorzędnej, współrzędnej w akcji ONZ z dziedzinami rozwoju gospodarczego (rezolucja 200 III) i dobrobytu społecznego (rezolucje 58 I i 316 IV), stając się trzecim członem w trójpodziale pomocy międzynarodowej uporządkowanej wedle materii (rezolucje 246 III, 304 IV i 518 VI). W hierarchii wartości istotnych dla omawianej przez nas dziedziny, problem aparatu administracyjnego w kraju korzystającym z pomocy osiąga w ten sposób formalnie i faktycznie wysoką rangę. Idzie przy tym już nie tylko o próby precyzowania „standardów” „dobrej administracji” jako rozsądnej wypadkowej rozmaitych tendencji administrowania w naszej epoce, opartej na wzorach porównawczych i zdobyczach technicznych, ale — co więcej — o udostępnienie krajom wchodzącym w grę środków możliwej reformy administracyjnej odpowiadającej tym wzorom i zdobyczom. Reforma ta musi jednak być uzgodniona w czasie z realizacją konkretnego programu pomocy tak, aby ten ostatni mógł z niej korzystać. Powstaje więc wszędzie zagadnienie ogólnej natury: jak stosować kryteria i koncepcje nowoczesnego administrowania w krajach, gdzie one są obce, nie gwałcąc równocześnie bez potrzeby tradycji miejscowych i nie narzucając z zewnątrz pojęć i metod sprzecznych z warunkami życia wewnętrznego terenów częściowo autarchicznych, a zawsze opornych inwazjom intelektualnym z zewnątrz, niezrozumiałym dla psychiki tubylców. Innymi słowy, jak pogodzić szacunek dla tradycji z koniecznością zmian i odrzucenia tego, co absolutnie się kłóci z wymogami administrowania w naszym stuleciu.

Mamy tutaj do czynienia z zadaniem niezwykle trudnym, w wykonaniu którego wypada unikać przeskakiwania etapów ewolucji natural-

nej, wymagającej tylko ujęcia w racjonalne ramy, ożywienia i poparcia; równocześnie wypada więc popierać żywotne siły lokalne zdolne do kontynuowania wysiłku międzynarodowego we własnym zakresie, jak również stwarzać warunki psychologiczne dla modernizacji mechanizmu rządowego i administracyjnego, bez odrzucenia systemu wartości właściwych danej cywilizacji. W efekcie chodzi tu więc o zharmonizowanie standardów ustalonych w skali międzynarodowej, gdyż odpowiadających wartościom ogólnym powszechnego zastosowania, z wartościami partykularnymi. Że zaś „nauka administracji” jest dziś jeszcze młoda i niezbyt rozpowszechniona w nauczaniu uniwersyteckim, a nawet czysto zawodowym, przeto takie postawienie sprawy wymagało z natury rzeczy podjęcia przez ONZ wysiłków zmierzających do analizy istotnych kryteriów ogólnych administrowania, studiów porównawczych, wymiany doświadczeń praktycznych, rozpowszechniania pojęć podstawowych i metod technicznych w zakresie organizacji, finansów publicznych i budżetowania, gestii personelu administracyjnego, planowania, kontroli, „stosunków zewnętrznych” (public relations, pressure groups, publicity and reports), etc. Stąd zaangażowanie się ONZ, jak również — pośrednio — Unesco<sup>4</sup>, w akcji pomocy dla badań naukowych z tego zakresu, zainteresowanie ich metodą porównawczą w administracji, pomoc w rozwoju i wzbogacaniu myśli administracyjnej.

3. U źródeł tak pojętej akcji pomocy znajdujemy projekt brazylijski z 14 I 1948 r., zmierzający do utworzenia w ramach ONZ Międzynarodowego Ośrodka Administracji Publicznej w celu udostępnienia państwom dokumentacji dotyczącej nowoczesnych metod administrowania, jak również w celu dostosowania administracji państwowych do ogólnych i pogłębionych zasad nauki administracji. Rada gospodarczo-społeczna opowiedziała się wtedy w zasadzie za tym projektem, pojętym w pierwszym rządzie jako poparcie w skali międzynarodowej środków faworyzujących rozwój nauki administracji w intencji zapewnienia kandydatom do państwowej służby cywilnej odpowiedniego wykszolenia, ze szczególnym uwzględnieniem krajów gospodarczo zacofanych<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Por. A. Molitor, *Administration publique (Les Sciences sociales dans l'enseignement supérieur*, Unesco Paryż 1958). Por. autora: *Méthode comparative et sciences administratives*, Annales Universitatis Saraviensis nr 1/I, 1952, i *Quelques réflexions méthodologiques sur la comparaison en Science juridique*, „Revue internationale de Droit comparé 1957, nr 2 (tłumaczenie polskie wydane w Warszawie 1959, w: *Studia et Documenta*, Ser. IB, nr 8, Polska Izba Handlu Zagranicznego i Zakład Cywilistyki Porównawczej i Prawa Międzynar. Pryw. SGPiS w Warszawie). Por. autora *Assistance technique et Administrations publique*, „La Revue administrative” 1952, nr 30, 1957, nr 60, 1959, nr 69, 1959.

<sup>5</sup> Rezolucja Rady Gospodarczo-Społecznej 399 XII.

Wedle projektu eksperta belgijskiego, Louis Camu, wchodziła wtedy nawet w grę myśl trójstopniowego układu kompletnego szkolenia narodowego personelu administracyjnego w oparciu o ONZ: dla wyższego personelu „Administrative Staff College” w celu wspólnego prowadzenia badań, wymiany doświadczeń i intelektualnego doskonalenia się; dla średniego personelu „Międzynarodowa Szkoła Administracji Publicznej” w celu racjonalnego doszkalania i wykształcenia fachowego; wreszcie, w skali wewnątrznarodowej, ale przy pomocy i współudziale ekspertów międzynarodowych, sieć „narodowych szkół administracji publicznej” w celu rozpowszechniania znajomości techniki i metod na tle warunków miejscowych. Plan ten uległ zredukowaniu przez III Sesję Zgromadzenia Ogólnego ONZ, które postanowiło ogólnikowo utworzenie pod egidą Organizacji międzynarodowego ośrodka: „Instytutu Międzynarodowego Administracji Publicznej”, z tym, że szczegóły organizacyjne miały być ustalone przez Radę Gospodarczo-Społeczną na wniosek Sekretarza Generalnego.

Nie bez wahań, a nawet pewnego zakłopotania odnośnie do wprowadzenia tej uchwały w życie, nastąpiło ostatecznie w roku 1950 formalne utworzenie „Międzynarodowego Ośrodka Administracji Publicznej” z równoczesnym wcieleniem tego nowego działu aktywności międzynarodowej w ramy programu pomocy technicznej ONZ, na razie na czas ograniczony, następnie na stałe. W ten sposób postanowiono w ramach środków materialnych przeznaczonych w budżecie normalnym na ten cel (nb. stosunkowo umiarkowanych)<sup>6</sup>, udzielanie stypendiów urzędnikom administracji państw potrzebujących pomocy w tym zakresie „delegowanie tamże ekspertów-konsultantów powołanych do organizowania lub ulepszania centrów szkoleniowych, pomoc międzynarodową w organizowaniu systemu wymian fachowców administracyjnych, jak również pomoc materialną dla istniejącego od 1910 r. Międzynarodowego

<sup>6</sup> W ramach „programu normalnego” pomocy technicznej dotacja budżetowa na ten cel wynosiła rocznie do 1956 r. kwotę 149 000 \$ (co wypada porównać, dla ilustracji, z dotacjami z tegoż budżetu: 1 000 000 \$ na cele popierania dobrobytu gospodarczego i 497 000 \$ na cele popierania dobrobytu społecznego); w 1956 r. dotacja ta wzrosła do 200 000 \$ rocznie, aby w 1961 r. osiągnąć sumę 500 000 \$. W sumę tę nie jest wliczona dotacja budżetowa dotycząca specjalnej, niżej omówionej formy pomocy administracyjnej, zwanej OPEX, na którą w budżecie na pierwszy rok operacyjny 1959 przewidziana była kwota 250 000 \$, na rok 1960 kwota 300 000 \$, a na rok 1961 kwota 850 000 \$.

Dla porównania wypada wspomnieć, że całość wydatków na tzw. „program rozszerzony pomocy technicznej” Narodów Zjednoczonych doszła w roku 1960 do kwoty 34 165 416 \$ i ma tendencję stale wzrastającą. Obejmuje ten program akcję ONZ, 7 instytucji specjalnych oraz Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej w Wiedniu (ta ostatnia ma charakter prawny „organizacji pod egidą NZ”).

Instytutu Nauk Administracyjnych w Brukseli w celu wymiany informacji, dokumentacji i doświadczeń.

Równocześnie w celu podjęcia tej akcji i kierowania nią zorganizowana została w obrębie utworzonej w 1950 r. (w ramach NZ) Technical Assistance Administration (TAA) — obok dywizji „programowej” — druga dywizja, równorzędna, „administracji publicznej”. Dywizja ta stała się z natury rzeczy ważnym centrum organizacyjnym badań, planowania, subwencji i koordynacji wysiłków. Uległa ona gruntownej reorganizacji z dniem 1 II 1959 r. w ramach zmian strukturalnych Sekretariatu ONZ, w szczególności w związku z fuzją Administracji Pomocy Technicznej (TAA) z Departamentem do Spraw Ekonomicznych i Społecznych: wszystkie agendy dotychczas sprawowane przez dywizję administracji publicznej TAA zostały mianowicie przekazane nowemu „Biuru do Spraw Administracji Publicznej” poddanemu bezpośrednio Sekretarzowi Generalnemu.

Całokształt akcji konsultacyjnej i pomocy dla rządów państw zrzeszonych, w zakresie administracji publicznej (łącznie z akcją „OPEX”), należy więc od tego czasu do nowego Biura. Natomiast równorzędnie, w ramach Departamentu do Spraw Ekonomicznych i Społecznych, działa Sekcja Operacyjna Pomocy Technicznej, w ścisłym kontakcie z Biurem do Spraw Administracji Publicznej. W ten sposób waga zagadnień administracyjnych w skali międzynarodowej ulega podkreśleniu, skoro nie traktuje się ich już wyłącznie tylko w ramach, czasowo z natury rzeczy ograniczonego, programu technicznej pomocy, ale uznaje za funkcję stałą Sekretariatu.

Zamiast podjąć szkolenie scentralizowane u szczytu i mające wedle projektu stanowić program odrębny, powstał więc ważny dział pomocy międzynarodowej, wcielony budżetowo do ONZ, skupiony w centrali<sup>7</sup> i stanowiący integralną część ogólnego programu pomocy technicznej. To ostatnie ma swoje strony dodatnie: stałe dotacje finansowe, kwalifikacje kierownictwa, zrozumienie znaczenia czynnika administracji dla rozwoju gospodarczego i społecznego, ale również i pewne strony ujemne: ograniczenie zasięgu akcji tylko do krajów gospodarczo zacyfrowanych, pewną trudność wynikającą z konieczności dostosowywania akcji dotyczącej administracji publicznej do programów pomocy technicznej międzynarodowej, konieczność uciekania się do umów o pracę z organizacjami trzecimi dla wykonania pewnych punktów programu, itd. Niemniej po raz pierwszy w skali światowej, niezależnie od licznych umów międzypaństwowych dla wykonania analogicznych misyj spe-

<sup>7</sup> Z wyłączeniem instytucji specjalnych (aczkolwiek Unesco działa i w tym zakresie, z ograniczeniem do nauczania uniwersyteckiego).

cyjnych, zagadnienie administracji publicznej zostało należycie postawione i dało asumpt do konkretnych akcji o charakterze regionalnym lub wewnętrznopaństwowym w różnych częściach świata.

4. Ewolucja pierwszych lat wykazała, że pomoc międzynarodowa w zakresie administracji publicznej ma tendencje szybszego rozwoju od tego, który cechuje całość programu pomocy technicznej<sup>8</sup>. W liczbach sytuacja dotychczasowa przedstawia się jak następuje: pomoc międzynarodowa w zakresie administracji publicznej, polegająca na ekspertyzie fachowej na miejscu, a wyrażająca się w miesiącach pracy ekspertów, wzrastała np. w okresie 1951—1956 z 92 w roku 1951, do 195 w roku 1952, 479 w roku 1953, 576 w roku 1954, 643 w roku 1955, 800 w roku 1956. Równolegle wzrastała ilość krajów korzystających z tej pomocy (Afganistan, Burma, Boliwia, Brazylia, Kambodża, Cejlon, Kolumbia, Ekwador, Gwatemala, Haiti, Indonezja, Irak, Izrael, Jordania, Laos, Liban, Liberia, Libia, Nepal, Paragwaj, Sudan, Syria, Turcja itd.), aczkolwiek z powodu braku środków nie wszystkie żądania (z tych i innych krajów) mogły być spełnione<sup>9</sup>.

W praktyce kraje domagające się pomocy przekładają zdecydowanie bezpośrednią korzyść osiąganą z pomocy ekspertów nad inne typy pomocy, jednak i te ostatnie, jak ankiety wstępne, poprzedzające aktywność konkretną na miejscu<sup>10</sup>, rozliczne publikacje fachowe<sup>11</sup>, a szczególnie wysiłki badawcze sensu stricto oraz stypendia na studia stypendystów w różnych krajach starannie wybieranych są przedmiotem coraz to liczniejszych wniosków, dla spełnienia których brak pokrycia materialnego w obecnym stanie rzeczy, szczególnie że gra tutaj pewną rolę wzgląd na niezbędną „repartycję geograficzną”.

Cierpią na tym szczególnie problemy organizacji seminariów międzynarodowych dla studiów konkretnych zagadnień administracyjnych oraz realizacji szerszych programów badawczych. Nie przeszkadza to, że od 1951 r. zebrano poważną ilość materiałów opartych na doświadcze-

<sup>8</sup> Por. na przykład dokumenty ONZ A/C.2/189 rozdz. 20.

<sup>9</sup> Szczególne tendencje wzrostu wykazuje pomoc techniczna dla krajów afrykańskich, które w ostatnich latach uzyskały niepodległość. I tak, jeśli chodzi o całość pomocy technicznej NZ dla krajów afrykańskich, to wynosiła ona w 1955 roku — 8,9%, w 1960 r. — 15,3% a w 1961 r. — 30,6%.

<sup>10</sup> „International Conciliation” 1957, nr 514, s. 130.

<sup>11</sup> Np. F. J. Tickner, *Public Administration in Burma* (TAA/NS/BUR/1 1954); C. T. Sällfors, *The Establishment of an Institute of Public Administration... in Egypt* (TAA/NS/EGY/2, 1954), Institut d'Admin. publ. de Turquie (ST/TAA/M. 6, 1954), itd. Np. 24 tomy „szarej serii”, 2 tomy „brunatnej serii” i 8 tomów „niebieskiej serii” wydawnictw Międzynarodowego Instytutu Nauk Administracyjnych w Brukseli z lat 1951—1961 itp.

niach porównawczych, na ekspertyzach z zewnątrz, na ankietach i obradach całości i grup Międzynarodowego Instytutu Nauk Administracyjnych oraz innych zrzeszeń międzynarodowych o charakterze nierządowym lub półrządowym, na dużym wysiłku bibliograficznym, na celowym i planowym unikaniu dublowania wysiłków dzięki racjonalnej repartycji agend w skali światowej, regionalnej, umów międzypaństwowych, akcji prywatnej (fundacje narodowe), wymian opinii fachowych itd. Wykorzystanie tych materiałów dla ułatwienia misji ekspertów oraz podniesienia ich wydajności jest jeszcze kwestią przyszłości, zapewne niedalekiej.

Linie wytyczne wszystkich tych form aktywności są następujące: Z jednej strony dąży się do osiągnięcia celu czysto praktycznego: do zanalizowania pewnego mechanizmu administracyjnego, do skonfrontowania go z zasadami i techniką administracji nowoczesnej, do przestudiowania — w tym ujęciu — całokształtu zagadnień ewentualnej reformy administracyjnej w danym kraju czy danym regionie, w zgodzie z charakterem i tradycjami narodowymi oraz mentalnością mieszkańców. Idzie tu więc o diagnozę stanu zdrowia tego mechanizmu oraz o sprecyzowanie zarówno patologii, jak terapii. Od okoliczności każdego wypadku zależy, czy i o ile akcja pomocy międzynarodowej może objąć również, w pewnym zakresie, wyciąganie konsekwencji praktycznych z tych analiz wstępnych, w łączności z planami akcji reformatorskiej w skali narodowej.

Ponadto podejmuje się akcję dalekofalową — przeważnie w skali regionalnej — zmierzającą do rozpowszechnienia ustalonych zasad „dobrego administrowania” i do szkolenia kadry administratorów, którzy by te zasady mieli wcielać następnie w życie na miejscu, ze szczególnym uwzględnieniem przygotowania fachowych sił dla nauczania administracji.

Pierwszy z tych planów polega więc na obserwacji, planowaniu i analizie sytuacji ujętych w danym momencie na tle ewolucji danego kraju, drugi — w uzupełnieniu pierwszego — obejmuje misję edukacyjną na dłuższą metę. Oba wychodzą z wspomnianego już założenia, że istnieje zespół reguł ogólnych, które dadzą się zastosować do każdej sytuacji, do każdego „klimatu” administracyjnego, pod warunkiem uwzględnienia właściwości psychicznych środowiska i stopnia jego rozwoju intelektualnego, a w szczególności przygotowania obywatelskiego i zrozumienia istoty interesu publicznego. Łączy się z tym zagadnienie stabilizacji ustroju, względnego dobrobytu społecznego, równości szans ekonomicznych, wyrobienia opinii publicznej, należytej organizacji władz administracyjnych, istnienia zawodowego korpusu urzędniczego. Dzięki stworzeniu odpowiedniego „klimatu” podchodzi się do aparatu

tury administracyjnej jako do elementu, który nie jest niezmienny i równocześnie nie jest izolowany od otoczenia: nie jest niezmienny, tzn. ewoluuje stale, w parze z całokształtem zjawisk społecznych i nie może trwać siłą inercji w sytuacji nie dostosowanej do rozwoju społecznego, jeżeli nie ma stać się hamulcem dla tego rozwoju; nie jest on również izolowany, tzn. nie może być traktowany w oderwaniu od sytuacji panującej w innych krajach wobec współzależności całych regionów czy kontynentów (utrwalanej stale istnieniem współpracy międzynarodowej). Świadomość wagi tych dwóch aspektów problemu pozwala przełamać opory wynikające z konserwatyzmu administracji publicznej, z jej skostniałych przyzwyczajęń i sklerotycznych naleciałości, z „anarchicznego” odosobniania się od analogicznych problemów za granicą.

Zgromadzenie Ogólne ONZ, zwłaszcza w rezolucjach uchwalonych na sesjach ósmej<sup>12</sup> w 1953 r. i jedenastej<sup>13</sup> w 1956 r., wyraziło przekonanie, oparte na doświadczeniu, że rezultaty już osiągnięte w toku wykonywania programów pomocy międzynarodowej z zakresu administracji publicznej, przekraczając zasięg ustalony rezolucją wstępną 246 III prowadzą do wniosku, iż „pomoc techniczna w administracji publicznej stanowi środek jak najbardziej skuteczny dla przyspieszenia postępu gospodarczego i społecznego krajów zacofanych”.

Podkreślając zasadę, iż każdy kraj domagający się tej pomocy w powyższym zakresie powinien zobowiązać się do ponoszenia w części, jeżeli nie w całości, z własnych funduszy wydatków związanych z świadczonymi mu usługami, przyjęto ostatecznie wniosek Sekretarza Generalnego zmierzający do rozszerzenia zakresu tej aktywności międzynarodowej (w parze z powiększeniem odnośnej dotacji budżetowej; ut supra). Wyciągając logiczne konkluzje z niespornego faktu, że programy pomocy międzynarodowej w zakresie administracji publicznej nie spotkały się w toku dyskusji na terenie ONZ z krytyką żadnego z państw — członków Organizacji, że więc ma się tutaj do czynienia z jednym z jakże rzadkich działań aktywności międzynarodowej spotykającej się obecnie — mimo początkowych wahań — z całkowitą jednomyślnością jeśli chodzi o jego zachowanie i rozwój, potwierdzono w ten sposób ich rolę i stabilizację. Chodzi tu przede wszystkim, wedle autorytatywnych oświadczeń, o progresywne dążenie do osiągnięcia lepszej harmonii między wysiłkami zmierzającymi do polepszenia struktury danego systemu administracji publicznej a pracami z zakresów takich, jak np. postępowanie administracyjne (w ogólnym sensie ulepszania metod administrowania, zarówno jak jego form prawnych) lub państwowej służby cywilnej itd.

<sup>12</sup> Rezolucja 723 VIII.

<sup>13</sup> Rezolucja z dnia 21 XII 1956 (A/Res/434).

5. W pierwszym dwunastolecu tych prac punkt ciężkości położono na ulepszaniu kadry urzędników państwowych państw potrzebujących pomocy równocześnie na kilku polach.

a) W pierwszym rządzie należy wymienić szereg wysiłków polegających na tworzeniu instytutów wyszkolenia zawodowego urzędników administracyjnych, przeważnie w skali regionalnej.

Tutaj należy np. EBAP (Brazylijska Szkoła Administracji Publicznej) z siedzibą w Rio de Janeiro, związana z fundacją Getulio Vargas, istniejąca od roku 1951/52 i przeznaczona z początku dla całej Ameryki Łacińskiej, obecnie (od czasu utworzenia szkoły w Kostaryce) dla Ameryki Południowej. EBAP organizuje równocześnie trzy kategorie szkolenia: najpierw 3-letnie kursy regularne (prowadzące do „bakalaureatu”) I rok: psychologia, socjologia, etnologia, ekonomia, statystyka; II rok: historia współczesna, prawo publiczne, nauka polityczna, socjologia miast i wsi, współczesna cywilizacja brazylijska, porównawcze podejścia do instytucji rządowych; III rok: wprowadzenie w administrację publiczną, prawo administracyjne, finanse publiczne, filozofia polityczna, administracja brazylijska, administracja municypalna, metody badawcze administracji publicznej; do tego dochodzą opcje języków, historii filozofii, rachunkowości, geografii gospodarczej); następnie 2-letnie kursy wyższe (I rok, prowadzący do uzyskania tytułu magistra: gestia personelu administracyjnego, O&M, wyższy personel administracji, zagadnienia współczesne Ameryki Łacińskiej; administracja międzynarodowa, administracja materiałowa, budżet; II rok, (prowadzący do uzyskania tytułu doktora: program indywidualny obejmujący seminaria, wykłady i opcje dwóch wykładów regularnych, do tego dochodzą opcje: planowanie, pomoc społeczna, higiena pracy, administracja porównawcza, rachunkowość publiczna, technika redagowania w administracji); wreszcie 4 miesięczne kursy specjalne. Pierwsze przeznaczone są dla absolwentów szkół średnich chcących się poświęcić karierze administracyjnej; drugie dla urzędników administracji mających w zasadzie ukończone studia wyższe i chcących się doskonalić w swym zawodzie w toku wykonywania go; trzecie dla stypendystów spośród urzędników administracji pragnących się specjalizować w pewnym konkretnym dziale administrowania (w szczególności np. O&M, gestii personelu, kontroli, zagadnieniach materiałowych, administracji skarbowej, itp.).

Drogą umów z ONZ zapewniono szkole udział w nauczaniu w ciągu 5 pierwszych lat jej istnienia ekspertów rekrutowanych w różnych krajach. Szkoła stała się od początków swego istnienia ważnym centrum publikacji, informacji, wymiany doświadczeń i przygotowania wyższego personelu dla administracji publicznej szeregu krajów kontynentu amerykańskiego łącznie z wyspami Morza Karaibskiego.

Wreszcie dzięki temu przykładowi i w oparciu o najstarszy model nauczania tego typu na tym kontynencie, a mianowicie znaną Szkołą Administracji Publicznej Uniwersytetu Puerto-Rico (1945), powstały stopniowo w obu Amerykach, a następnie w innych częściach świata liczne, oraz liczniejsze szkoły narodowe, których waga nie przestaje wzrastać.

Tytułem przykładu wypada wymienić szkoły administracji publicznej w Salwadorze: ENAP (1954), w Meksyku (1955), w Wenezueli (1955), w Hawanie (Kuba), Santiago (Chile), La Paz (Boliwia), w Argentynie (ISAP), Peru, Paragwaju, Hondurasie itd. Poza kontynentem amerykańskim spotykamy szkoły administracji publicznej, w skali narodowej np. w Libii, Etiopii, Iranie, Indiach, na Filipinach itp. (te ostatnie przeważnie w drodze umów dwustronnych z amerykańskim centrum pomocy międzynarodowej IGA: International Cooperation Administration).

Wedle modelu brazylijskiego, choć z poważnymi odchyleniami programowymi, ONZ przystąpiła do tworzenia dalszych centrów regionalnych szkolenia i doskonalenia w innych kontynentach. Tutaj należy zwłaszcza ośrodek dla środkowej Ameryki ESAPAC (Wyższa Szkoła Administracji Publicznej Ameryki Centralnej) z siedzibą w San José (Kostaryka), zainicjowana w 1954 r. z inicjatywy komitetu dla współdziałania gospodarczego Ameryki Centralnej w łączności z Komisją gospodarczą NZ dla Ameryki Łacińskiej (CEPAL). Nie jest to, w odróżnieniu od EBAP i innych centrów analogicznych tworzonych przez ONZ, ośrodek szkolenia kandydatów do państwowej służby cywilnej, ale ośrodek doskonalenia wyższych urzędników i profesorów szkół akademickich w celu rozszerzania i systematyzowania ich wiadomości z dziedziny administracji publicznej, oswajania ich z nowymi technikami pracy i planowania w ten sposób ich przyszłej aktywności w skali narodowej.

Działająca w skali regionalnej, ESAPAC jest równocześnie wynikiem inicjatywy zbiorowej zainteresowanych państw, a mianowicie umowy łączącej Salwador, Gwatemalę, Honduras, Nikaraguę i Kostarykę. Program nauczania obejmuje obok 2—5-miesięcznych kursów specjalnych, kursy ogólne, trwające 13 miesięcy, a podzielone na 3 stadia sukcesywne: okres przygotowawczy 2-miesięczny (podczas którego uczniowie kontynuują swą działalność w służbie państwowej, a korzystają jedynie ze wskazówek korespondencyjnych w przedmiocie lektury, dokumentacji, wypracowań piśmiennych pod kontrolą szkoły itp.); następnie okres 5-miesięczny prac szkolnych (tzn. wykładów grupowych, prac zespołowych wedle specjalności, orientacji w zakresie prac administracji narodowych i administracji międzynarodowej, testy, itp.); wreszcie trzeci okres, 6-miesięczny, doświadczeń praktycznych pod kontrolą szkoły (po powrocie ucznia do swego kraju i podjęciu na nowo obowiązków służbowych, pod postacią praktycznego wcielania w życie nowych technik administrowania, w korespondencyjnym kontakcie ze szkołą). Po złożeniu tezy byli uczniowie, mający dyplomy uniwersyteckie lub dyplom końcowy ESAPAC, mogą uzyskać doktorat z administracji publicznej. ESAPAC korzysta podobnie jak EBAP z pomocy ONZ, a w szczególności z czynnej współpracy jej ekspertów; umowa w przedmiocie tej pomocy międzynarodowej jest w mocy do dnia 31 XII 1962 r. Niezależnie od nauczania, ESAPAC realizuje również obszerny program pomocy technicznej dla 5 krajów Ameryki Centralnej i ewentualnie innych krajów na ich żądanie w zakresie organizacji seminariów, dostarczania dokumentacji, studiów z zakresu zagadnień gospodarczych, społecznych, administracyjnych i kulturalnych Ameryki Centralnej.

Inną realizacją analogiczną, o dużym zasięgu promieniowania na peeryferię, jest Instytut Administracji Publicznej dla Turcji i Bliskiego

Wschodu w Ankarze, dawniej związany z Wydziałem Nauk Politycznych Uniwersytetu w Ankarze, obecnie podporządkowany wprost urzędowi premiera. Przyjęcie do Instytutu wymaga wykazania się dyplomem uniwersyteckim lub wyższej szkoły doskonalącej albo dyplomem szkoły średniej oraz 5-letnią służbą administracyjną, jak również poddania się egzaminowi wstępnemu.

Czas studiów w Instytucie wynosi 2 lata (do uzyskania certyfikatu) i dalsze 2 lata (do uzyskania dyplomu). Pierwszy z tych okresów jest połączony z fakultetem nauk politycznych i obejmuje studium ekonomii, rachunkowości, geografii politycznej i gospodarczej, wprowadzenie do nauki politycznej, prawa konstytucyjnego, cywilnego i historii politycznej, socjologii, statystyki i metodologii nauk politycznych (I rok), jak również ekonomii, finansów, administracji publicznej, prawa publicznego, międzynarodowego, cywilnego, karnego, kryminologii, procedury cywilnej i karnej, języków obcych (II rok). Drugi z tych okresów obejmuje: wprowadzenie w administrację publiczną, metody i technikę administrowania, politykę i programy szczegółowe administracji publicznej (planifikacja gospodarcza, urbanizm i struktura wsi, służba społeczna, stosunki i organizacje międzynarodowe, administracja skarbową, statystyka, etc.). Mamy tutaj do czynienia z kombinacją programu specjalizacji w administracji w obrębie tradycyjnego nauczania uniwersyteckiego, z nowym doświadczeniem zorientowanym w duchu studiów administracji publicznej w uniwersytetach amerykańskich (Cornell, Harvard, Southern California — Los Angeles, itd.), inicjowanym i subsydiowanym przez ONZ.

Tutaj należy wreszcie Instytut Administracji Publicznej w Kairze, organizujący, prócz normalnego szkolenia, liczne seminaria dla specjalistów (np. O&M, zagadnień materiałowych), kursy specjalne dla poszczególnych działów administracji centralnej, centrum przysposobienia urzędników wykonawczych w zakresie pracy biurowej, itd. Instytut został zorganizowany wedle zaleceń ekspertów fachowych ONZ, z których pomocy korzystał następnie przez dłuższy okres czasu.

W ten sposób w różnych punktach kluczowych czterech kontynentów o przeważającej ilości krajów „zacofanych”, istnieją i działają dzięki inicjatywie i wstępnej pomocy ONZ, uzgodnionej z akcją narodową odnośnych państw, eksperci, ośrodki szkolenia i rozpowszechniania myśli i techniki administracyjnej.

b) Równorzędnie rozwija się omówiona już akcja międzynarodowa w dziedzinie przyznawania fachowcom poszczególnych krajów stypendiów dla szkolenia czy doskonalenia, częściowo w związku z działalnością wymienionych centrów regionalnych, częściowo niezależnie od tych ostatnich. Ilość tych stypendiów, zawsze jeszcze stosunkowo skromna, ma jednak tendencję wzrastającą (i tak było stypendiów tego typu w 1950 r. — 38, w 1953 r. — 135 i wzrost ten utrzymuje się w dalszym ciągu).

c) ONZ organizuje kolejne seminaria czy „round tables” dla dys-

kusji wybranych tematów o ogólnym znaczeniu. Tego rodzaju seminaria objęły np.: zagadnienia personelu administracyjnego, problem wartości teorii i praktyk z tego zakresu, zagadnienia służby pomocniczych w administracji (wedle amerykańskiej koncepcji „Auxiliary services and services of the Staff”), zagadnienia organizacji i gestii przedsiębiorstw publicznych, gestię i szkolenie personelu administracyjnego, etc. Ekspertyzy ONZ i jej pomoc materialna i dokumentacyjna, skoordynowane z akcją odnośnych krajów, odgrywają decydującą rolę w organizacji tych seminariów oraz w publikowaniu ich wyników.

d) Różnego rodzaju misje konkretne ekspertów ONZ stanowią ważny dział tej aktywności i obejmują coraz większą liczbę krajów położonych w różnych częściach świata. Misje te dotyczą również całych regionów i dotyczą całokształtu reformy administracyjnej, ze szczególnym uwzględnieniem spraw personelu. Niepodobna wyliczyć tutaj misji tego rodzaju, co do których szczegółowe informacje przynoszą dokumenty ONZ. Szereg umów konkretnych ONZ z różnymi organizacjami międzynarodowymi nierządowymi odciąża centralę i stwarza warunki umożliwiające wciągnięcie do tej akcji szerszych kół specjalistów pracujących zespołowo lub indywidualnie.

e) Wreszcie zasługują na szczególną uwagę dwa ważne działy aktywności, które w ostatnich latach rozszerzyły wydatnie zasięg międzynarodowej pomocy technicznej.

Pierwszy wiąże się z powołaniem do życia przez ONZ „Międzynarodowego Zespołu Administratorów” (Opex). 12 sesja Zgromadzenia Ogólnego ONZ uchwaliła w 1958 r. na wniosek Sekretarza Generalnego, pomimo wątpliwości wyłuszcanych przez szereg państw, powołanie do życia tego nowego sektora aktywności na rzecz państw zacofanych, odmiennego od dotychczasowych rodzajów pomocy w zakresie administracji publicznej. Wprawdzie następuje to w ograniczonym zakresie i tytułem próby, ale wprowadza modyfikację istotną w tej dziedzinie prac. W 1956 r. Sekretarz Generalny ONZ w przemówieniu wygłoszonym w Kanadzie rzucił myśl utworzenia „służby międzynarodowej”, dzięki czemu zapełniłoby się istotne luki fachowe wewnątrz administracji narodowej krajów żądających tej formy pomocy.

W wyniku dyskusji postanowiono ostatecznie, że administratorzy tego typu są mianowani przez rząd kraju żądającego tej formy pomocy celem pełnienia „funkcji administracyjnych na stanowiskach kierowniczych lub wykonawców” z równoczesnym obowiązkiem zawodowym przygotowania kadry następców spośród elementów miejscowych. Funkcje te są czasowe (około 3 lat) i sprawowane na zasadzie statutu specjalnego o charakterze międzynarodowym (pomoc ONZ w wyszukiwaniu kandydatów, negocjacje między ONZ a odnośnym rządem w spra-

wie warunków pracy i płacy, dopłaty z funduszków międzynarodowych do płacy rządowej, możliwość zużytkowywania administratorów tego typu przez dłuższy czas na różnych placówkach narodowych w różnych krajach).

W ten sposób ulega częściowemu obaleniu zasada, że pomoc międzynarodowa ogranicza się do „how-to” z wyłączeniem „what-to-do” i że idzie w niej zasadniczo o porady „z zewnątrz”: chodzi tu o stworzenie w skali światowej „poolu” fachowców wszelkich narodowości, chcących poświęcić znaczną część życia pracy w krajach, których rozwój administracyjny jest niedostateczny i na placówkach odpowiedzialnych w ich służbie państwowej. Zużytkowani tu być mogą eksperci w dziedzinie administracji publicznej, mający należyte doświadczenie porównawcze i dość elastyczności, aby móc sprostać obowiązkom w obrębie obcej administracji narodowej, na różnych stanowiskach kierowniczych.

Przyszłość pokaże, o ile ideał możliwej integracji ekspertów tego typu w obręb administracji narodowych, głoszony przez Sekretarza Generalnego ONZ pomimo oporów z różnych stron, da się — w realizacji — pogodzić z „potrójną lojalnością”, jaka cechować musi tę kategorię ekspertów (wobec ONZ, wobec kraju, w służbie którego pozostaną przez czas tej służby i nawet po jej ukończeniu, wobec własnego kraju) oraz czy szczególnie ich sytuacja (w porównaniu z położeniem innych, „normalnych” urzędników administracyjnych odnośnego państwa) nie stanie w praktyce na przeszkodzie należytemu spełnianiu szczególnej misji im zleconej. W ciągu pierwszych 6 miesięcy operacji pomocy z tytułu OPEX zażądało 26 krajów (13 łańsko-amerykańskich, 7 azjatyckich, 6 afrykańskich, 2 z Bliskiego Wschodu); liczba ta wzrosła do 65 po roku, a 25 wniosków było uwzględnionych (co zbliża się do maksimum zakreślonego przez Zgromadzenie Ogólne).

M. innymi wchodziły tu w grę następujące stanowiska: dyrektora nauk w narodowym Centrum Studiów Politycznych, Administracyjnych i Prawnych Laosu; generalnego dyrektora w Radio Jamaiki; kontrolera ruchu lotniczego Tunisu; dyrektora administracji w Ministerstwie Finansów Panamy; kierownika statystyki Malajów; dyrektora Banku Narodowego w Nepalu itd.<sup>14</sup>.

Drugi dział aktywności jest związany z programem doniosłej wagi w akcji pomocy międzynarodowej, a mianowicie z wprowadzeniem w życie koncepcji „rozwoju społecznego” (Community development, développement communautaire), opartej na uznaniu istotnej roli wspólnot terytorialnych o charakterze „naturalnym” oraz na spontanicznym wysiłku twórczym ze strony ludności, podejmowanym — wspólnie z ak-

<sup>14</sup> Por. International Conciliation, nr 524, wrzesień 1959 (Issues before the 14th General Assembly), s. 125.

tywnością organów publicznych — w celu podniesienia dobrobytu gospodarczego i społecznego<sup>15</sup>. Definicja tego działu (który określamy w dalszym ciągu skrótem „CD”) idzie w tym kierunku, że obejmuje on „całokształt procesów łączących wysiłki własne ludności z akcją władz rządowych w celu poprawy warunków gospodarczych, społecznych czy kulturalnych danej wspólnoty, przy równoczesnej integracji wspólnot tego typu w obręb życia narodowego w celu pełnego ich współdziałania w zapewnieniu mu postępu”<sup>16</sup>. W ten sposób CD odznacza się cechami następującymi: współdziałaniem samej ludności w wysiłkach zmierzających do podniesienia jej stopy życiowej, przy oparciu się w miarę możliwości na jej własnej inicjatywie; dostarczaniem usług technicznych i wszelkiego rodzaju służb w intencji zachęcenia tej inicjatywy; wzajemną pomocą w celu osiągnięcia tą drogą skutecznych wyników<sup>17</sup>.

U jego źródeł znajdujemy tezę, opartą na doświadczeniu w zakresie akcji zmierzających do podniesienia gospodarczego krajów „zacofanych”, że trudności tam istniejące łączą się — w odróżnieniu od krajów w pełni rozwiniętych — z hamulcami różnego rodzaju o charakterze społecznym i psychologicznym, a w szczególności z tradycjonalizmem, przesadami, nawykami mas i z niejakim oporem przeciw innowacjom, które z nich wynikają<sup>18</sup>. Idzie więc o racjonalne skoordynowanie wysiłków „odgórných” z inicjatywą społeczną idącą „od dołu”, aby zespolić rozsądnie akcję administracji państwowej z wysiłkiem lokalnym, co stanowi inny aspekt aktywności międzynarodowej podejmowanej np. przez Unesco w zakresie „edukacji masowej” lub przez FAO w zakresie „rozszerzania zasięgu rolnictwa” (éducation de masses, extension agricole). Tworzy się w ten sposób specyficzną płaszczyznę dla nowego układu stosunków między rozwojem społecznym a postępem gospodarczym w ogóle i poszczególnymi dziedzinami konkretnego ulepszania warunków życia i dobrobytu, na tle inicjatyw „oddolnych”; dziedziny te mogą obejmować np. rolnictwo, wyżywienie, oświatę, szkolenie, zagadnienia urbanizmu, dobrobytu społecznego, zdrowia publicznego, spółdzielczość, planifikację wszelkiego typu (a w szczególności planowanie gospodarcze i terenowe), wychowanie obywatelskie itp.<sup>19</sup>.

W ten sposób, jakiegokolwiek nie byłoby praktyczne rozwiązanie zagadnienia stosunku CD do istniejącej w tych krajach aparatury rządowo-

<sup>15</sup> Por. dokumenty ONZ E/3048, E/3008, Coord./R.256, E/2931; P. Vellas, op. cit., s. 17 i nast.

<sup>16</sup> Por. *Public Administration Problems Involved in Community Development Programmes*, Revised Draft Report, Lay 1958, TAA.

<sup>17</sup> Por. dokument ONZ E/2931, annex III, s. 2.

<sup>18</sup> Por. dokument ONZ E/CN 5/325, annex II, s. 1.

<sup>19</sup> Por. dokument ONZ E/2931, annex III, s. 5.

administracyjnej (metoda integracji nowych jednostek administracyjnych, „development blocks”, w obręb organizacji istniejącej, jak np. w Indiach, Filipinach; metoda adaptacji nowej akcji do istniejącej i nie zmienionej organizacji, np. w Grecji i na terenach afrykańskich lub Wysp Karaibskich; metoda polegająca na uwzględnianiu specyficznych projektów przestrzennie ograniczonych, a organizacyjnie różnych, np. w Meksyku, Gwatemali i innych krajach Ameryki Łacińskiej)<sup>20</sup>, to podejście do zagadnienia oznacza powiązanie inicjatyw społecznych i technicznej działalności administracyjnej w intencji skoordynowania ich (w miarę możliwości).

Nie jest dzisiaj jeszcze ostatecznie ustalone, czy akcja tego typu, „oddolna”, „niezależnie od akcji rządowej „odgórnej” (choć w powiązaniu z nią), może istotnie przyczynić się wydatnie do wzmożenia wysiłku w dziedzinie rzeczywistego postępu społecznego. Nie wiadomo także, jakie są najbardziej skuteczne i najmniej skomplikowane formy powiązania tej akcji z istniejącymi jednostkami samorządu terytorialnego, które czasem — w ustrojach o charakterze feudalnym — nie są bynajmniej same przez się dźwigniami postępu społeczno-gospodarczego, lecz przeciwnie, petryfikują zacofane systemy gospodarowania i prymitywizm w administrowaniu. Niemniej jednak zagadnienie CD, jako takie, ma poważny wpływ na rozwój i charakter specjalizacji administracyjnej w zakresie technicznej pomocy międzynarodowej. Chodzi tutaj w założeniu o szeroki zasięg prac społeczno-gospodarczych w dziedzinach zdrowia publicznego, komunikacji, oświaty, rolnictwa, urbanizmu itd., co pozwala na wyodrębnienie wspólnego wszystkim aspektu administracyjnego; akcja tego typu wciąga do współdziałania element miejscowy, działający na terenie zbiorowisk lokalnych oraz oparty na bazie wzajemnej pomocy, i — co za tym idzie — najściślej związany z rzeczywistymi potrzebami ludności, a równocześnie z planami akcji rządowej. Pozwala to na ustalenie hipotez dotyczących wzajemnego stosunku z jednej strony organów administracyjnych, a z drugiej — specyficznych programów CD, hipotez dających się potwierdzić w drodze następných ankiet terenowych.

Dotychczasowe bardziej znane programy CD, jak np. Regionalny Ośrodek dla Oświecenia Podstawowego dla Ameryki Łacińskiej (CREFAL) w Meksyku, działający od 1951 r. w wyniku łącznego wysiłku ONZ, MBP, FAO, SOZ, Organizacji Państw Amerykańskich i rządu meksykańskiego (Pátzcurao, Mochaocán), albo programy w Cejlonie, Egipcie, Pa-

<sup>20</sup> Ostatnia z tych metod może mieć charakter międzyministerialny, przy czym odpowiedzialność ponosi albo jedno z ministerstw specjalnych, albo osobna dyrekcja główna dla celów polityki i finansowania., albo wreszcie pewien zespół organów lokalnych lub jednostek rządowych działających łącznie (planowanie kilku organizmów municypalnych, itp.).

kistanie itp., ograniczają się w praktyce do osiedli wiejskich, a tylko wtórnie obejmują rozwój miast. Z tego jednak nie wynika wcale, jakoby program ten ograniczał się zasadniczo tylko do wsi. Istnieją, jak stwierdza rezolucja ONZ (110/IV), formy CD miejskie par excellence, powiązane z procesem uprzemysłowienia i urbanizacji, niezależnie od form wspólnych, obejmujących skupienia ludności wszelkiego rodzaju (wiejskie i miejskie).

Dzięki tej postaci współpracy między zbiorowościami lokalnymi a organami centralnymi powstaje możliwość rozwiązywania wielu doniosłych problemów, wynikających z szybkiego rozwoju skupisk społecznych, która w ten sposób nie staje się alternatywą dla planowania gospodarczo-społecznego, ale jednym ze środków wprowadzania go w życie<sup>21</sup>. Jako inspiracja głęboko demokratyczna<sup>22</sup> wysuwająca na plan pierwszy element ludzki, CD ma tę zaletę, że nie ogranicza się do pomocy finansowej i do opieki ekonomicznej ze strony krajów bogatych, ale w pierwszym rzędzie do asystencji ze strony wielkich służb publicznych międzynarodowych<sup>23</sup>.

Dzięki swej własnej, coraz to bogatszej technice pracy (delimitacja i przestrzenne określenie zbiorowości lokalnych, analiza gospodarcza i społeczna w drodze ankiet poprzedzających ułożenie planu, opracowanie planu z współudziałem ludności zainteresowanej i władz, uczestnictwo i pomoc organów regionalnych i ogólnopństwowych, kooperacja międzynarodowa itd.), CD może, w ostatecznym efekcie, przyczynić się do powodzenia planów gospodarczych i wzbogacić kontakty między podnoszeniem poziomu gospodarczego i społecznego a zjawiskami administracyjnymi i prawnoadministracyjnymi.

6. Tak więc stoimy w obliczu coraz bardziej rosnącego w świecie zrozumienia, że rozwój gospodarczy, społeczny i kulturalny zależy w dużej mierze od istnienia administracji publicznej, racjonalnie pojętej i zorganizowanej w duchu nowoczesnym. „Niepodobna zrozumieć w pełni zagadnień, jakie napotyka w swej działalności administracja pomocy międzynarodowej — powiada były szef tego działu służby ONZ Keenleyside — w szczególności przy ocenie próśb o pomoc intelektualną i techniczną, jeżeli się nie bierze pod uwagę całokształtu programów pomocy wzajemnej i ich znaczenia w związku z cechami charakteryzującymi stan zacofania i niedorozwoju gospodarczego, z przestarzałym systemem administracyjnym. W szczególności ten ostatni element, tam gdzie on dominuje, jest trudny do przewyciężenia i uznanie jego istnienia przez powołane

<sup>21</sup> Por. P. Vellas, op. cit., s. 21.

<sup>22</sup> Ibidem, s. 20.

<sup>23</sup> Ibidem, s. 79. „Public Administration” 1955, t. 33.

władze rządowe napotyka na ogromne opory. Istnieją w rzeczy samej zjawiska, które rządy i jednostki są skłonne uznać, a inne, których uznanie wydaje się bardzo utrudnione.

Administracja publiczna cierpi — podobnie jak wiele innych nauk spośród nauk społecznych — z tego powodu, że prawie nikt nie chce uznać swej niekompetencji w tej materii. Mało ludzi odczuwa upokorzenie, kiedy ma przyznać się do nikłej znajomości faktów z dziedziny geologii, chemii, astronomii czy fizyki, ale niemal nikt nie jest skłonny uznać braku wiadomości lub umiejętności oceny w zakresie polityki, religii, socjologii, literatury czy administracji. Wydaje się, że w naturze ludzkiej istnieje rodzaj reguły, wedle której im mniej pewne przekonanie jest uzasadnione, tym więcej się przy nim obstaje. I tak człowiek zdaje się mieć wrodzone przeświadczenie, że najpierw ma poczucie humoru, a następnie, że — jak ma po temu sposobność — jest w stanie kierować każdą służbą administracyjną. Gdyby pierwsze przeświadczenie było istotnie uzasadnione w świetle faktów, drugie niewątpliwie straciłoby automatycznie rację bytu ... Nic więc dziwnego, że praktyki administracyjne w krajach gospodarczo nierozwiniętych stają się często główną przyczyną poważnej troski ekspertów międzynarodowych, mających uczestniczyć w procesie rozwoju gospodarki narodowej pewnego kraju.

Niepodobna skoncentrować wysiłek na projektach rozwoju gospodarczego i społecznego, jeżeli rząd danego kraju nie jest w stanie lub nie ma ochoty (albo ani nie jest w stanie, ani nie ma ochoty) dokonać potrzebnej reformy. Nawet gdy uznaje on stan niedorozwoju administracyjnego (mal-administration)... paraliżu, chaosu, niekompetencji, korupcji, niecelowości ... nie należy z góry zakładać, że przyjmie on proponowane mu rozwiązania. Reformy administracyjne, jak wszelkie inne, powodują normalnie wzrost wydatków, przynajmniej w swej fazie wstępnej, co wpływa nie tylko na powiększenie ciężarów, w akcji rządzących, ale i w kierunku zmniejszenia możliwości zatrudnienia dla tych, dla których dobra reformy te są pomyślane. W tych warunkach dobre intencje reformatorów i projektodawców są często niedostateczne i zbyt słabe, aby chronić piastunów władzy przed lodowatym powiewem interesów egoistycznych ... " <sup>24</sup>.

Zagadnienie pomocy międzynarodowej w dziedzinie reformy i modernizacji administracji publicznej stało się szczególnie plastyczne w związku z doświadczeniami nabytymi w czasie akcji Narodów Zjednoczonych w Kongo od roku 1960. Wobec całkowitego rozkładu systemu kolonialnego szło tam o niesienie pomocy tubylcom w reorganizacji służb publicznych

<sup>24</sup> *Administrative Problems of the United Nations: TAA* (praca nagrodzona przez Król. Brytyjski Instytut Administracji Publicznej).

i o współpracę z ekspertami międzynarodowymi w zakresie operacji cywilnych w innych dziedzinach, dla dostarczania im fachowców do spełnienia zadań, od których zależało zorganizowanie własnego systemu administracyjnego.

Jakikolwiek byłby sąd o rezultatach akcji ONZ w Kongo, pomoc w zakresie administracji publicznej dała w krótkim stosunkowo czasie konkretne wyniki: powołanie do życia przy pomocy międzynarodowej ministerstwa służby publicznej, zorganizowanie aparatu administracyjnego, założenie szkoły administracji publicznej w Léopoldville i pozyskanie dla niej ekspertów międzynarodowych we wstępnym okresie jej działalności. Wszystkie te reformy były możliwe wyłącznie dzięki wydatnej pomocy międzynarodowej.

Przykład ten ma zresztą szersze znaczenie porównawcze. Uchwała Zgromadzenia Ogólnego ONZ w roku 1960 o likwidacji systemu kolonialnego, w jej praktycznym zastosowaniu na tych wszystkich terenach, na których system ten jeszcze się utrzymuje, zmusza do przewidywania intensywnej pomocy międzynarodowej w zakresie zapewnienia harmonijnego przejścia z jednego systemu do drugiego. Jest więc rzeczą niewątpliwą, że pomoc Narodów Zjednoczonych w tym względzie będzie niezbędna w coraz większym zakresie. Stworzenie funduszu specjalnego NZ dla rozwoju gospodarczego (SUNFED) i stałe rozszerzanie się akcji „pomocy technicznej” stwarzają warunki umożliwiające tę pomoc. Jakikolwiek byłyby krytyki tej aktywności międzynarodowej (a krytyk tych nie brak<sup>25</sup>), to jednak wypada przypomnieć, że współpraca w zakresie administracji publicznej na ogół spod krytyki się uchyła.

Jesteśmy więc w obliczu procesu, którego znaczenie jest duże, choć na ogół jeszcze niedostatecznie oceniane; może ono nawet wykroczyć poza sferę, w której on się rozgrywa i służyć nam do oceniania znaczenia zjawiska administrowania publicznego w ogóle, jego roli w życiu zbiorowym naszej epoki i współzależności różnych momentów rozwojowych, których izolacja prowadzi do katastrof i których łączność jest warunkiem sukcesu.

<sup>25</sup> Por. na przykład L. Fauvel, *L'ONU et les pays insuffisamment développés*, „Annales Africaines” 1956, s. 37 i n. oraz autora *Le Fait politique et le fait économique*, Revue politique et Parlementaire, Paryż 1956, s. 287 i n., i *Deficiencies in the Strategy of Technical Assistance* (Information sur les Sciences Sociales nr 1, 1962, Paryż, s. 3—27).