

Administracja publiczna

Administracja multientryczna

Dr hab. Ryszard Szarfenberg

Instytut Polityki Społecznej

rszarf.ips.uw.edu.pl/apub

Rok akademicki 2018/2019

Aktualizacja 15.10.2018

Podróż zaczynamy od tworzenia polityki publicznej

1. **Administracja multientryczna. Poziomy zarządzania publicznego**

2. **Polityka publiczna i rola administracji w jej tworzeniu**

I. Tworzenie polityki publicznej

3. Zarządzanie publiczne przez władztwo. **Administracja władcza i jej przeobrażenia**

4. **Prawo do dobrej administracji** - narzędzie ochrony jednostki przed nadużyciem władztwa

II. Regulowanie przez zakazy i nakazy

5. **Administracja dobrobytu**. Ewolucja zakresu i form wykonywania funkcji świadczącej

6. **Mechanizmy rynkowe** jako główna metoda zapewnienia usług publicznych

III. Zapewnianie usług publicznych

7. **Zarządzanie przez rezultaty**. Administracja zorientowana na wyniki

8. **Zarządzanie zasobami ludzkimi** w administracji publicznej

9. Rewolucja technologiczna w zarządzaniu publicznym. **E-administracja**

10. Nowa formuła **kontroli w administracji**. Od klasycznej kontroli do audytu i zarządzania jakością

IV. Zdolność do działania i sprawność

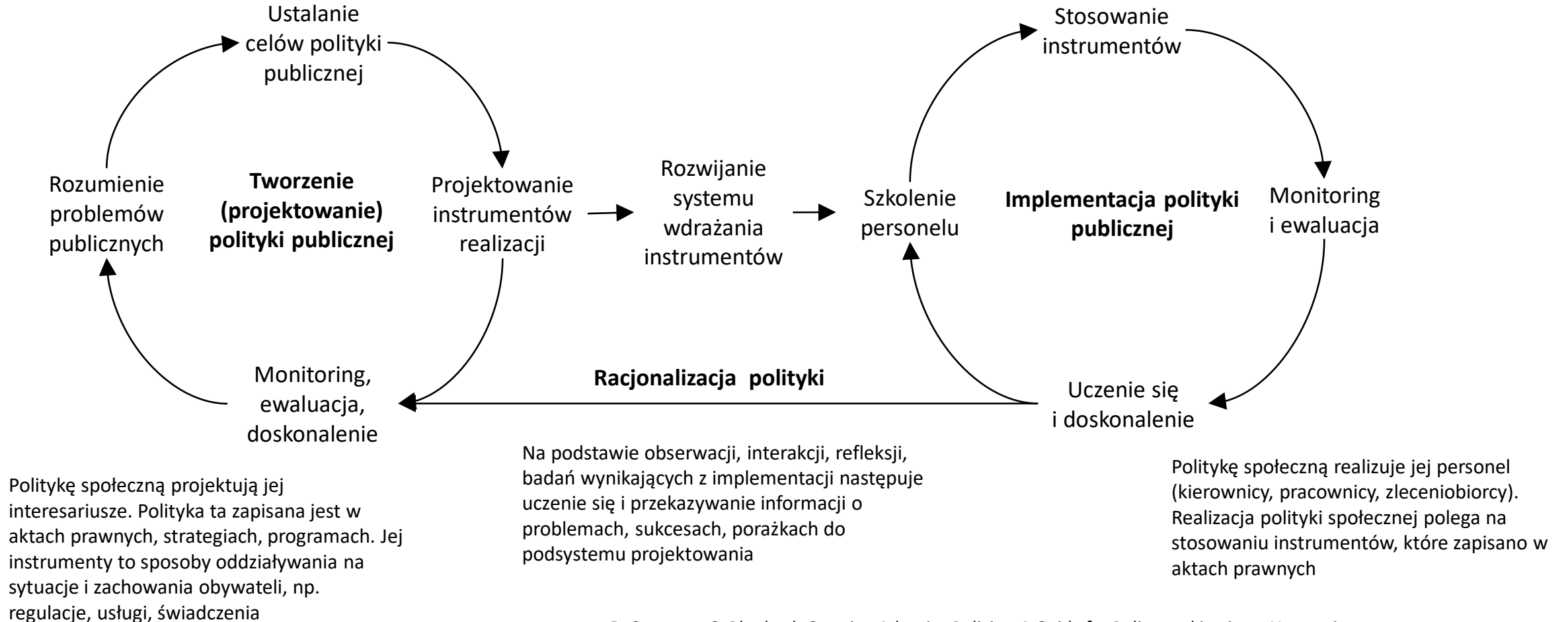
11. **Europeizacja zarządzania publicznego**. Administracja krajowa w Unii Europejskiej

12. **Administracja współpracująca**. Zarządzanie publiczne jako kooperacja

13. Administracja i obywatele. W stronę **partnerstwa**

V. Współdziałanie

Tworzenie polityki publicznej



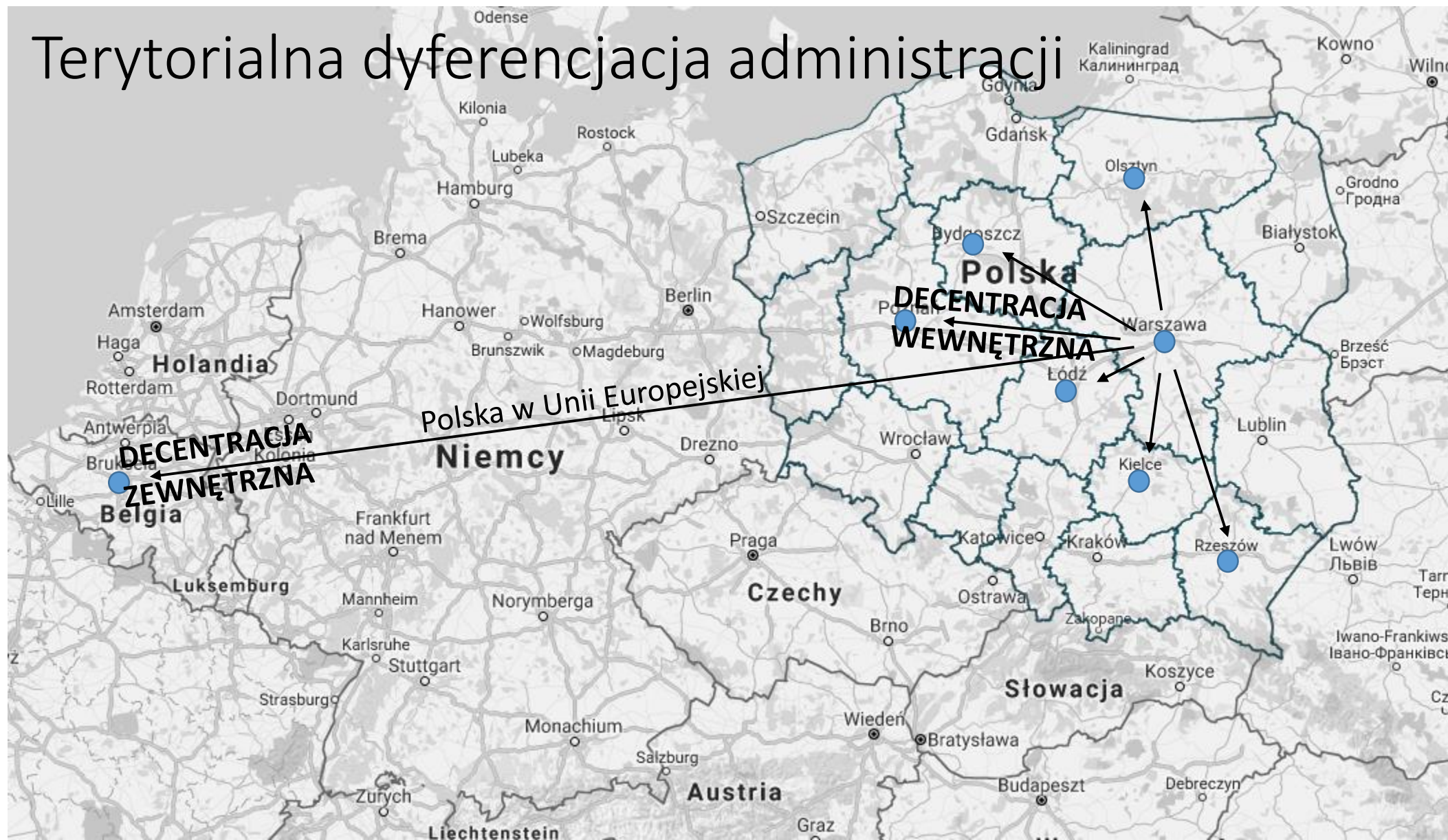
Współczesna administracja jako zjawisko multicentryczne i wielopoziomowe

- **Decentralizacja i decentralizacja** zarządzania publicznego
- **Administracja multicentryczna:** rząd i samorządy
- **Ustrojowe podstawy samorządu:** zasada pomocniczości, zasada decentralizacji, zasada samodzielności samorządów
- **System samorządu terytorialnego** w Polsce
- Najważniejsze wyzwania i problemy stojące przed samorządem
- **Dekoncentracja** jako główna zasada organizacji administracji rządowej

Pytania z podręcznika

1. Na czym polega **decentracja** procesów rządzenia?
2. Co oznacza pojęcie **administracji multientrycznej**?
3. Co zmienia się w sposobie sprawowania władzy po **przystąpieniu państwa do Unii Europejskiej**?
4. Jaki wpływ na sposób zarządzania publicznego ma **ustrój terytorialny państwa**?
5. Zdefiniuj pojęcie **decentralizacji administracji publicznej**.
6. Jakie **zasady ustrojowe** wyznaczają status samorządu terytorialnego w Polsce?
7. Scharakteryzuj **samorządy specjalne** w Polsce.
8. Omów zwięźle **podział zadań i sfer odpowiedzialności poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego**.
9. Na czym polega **mechanizm „janosikowego”**?
10. Czym różni się decentralizacja od **dekoncentracji**?
11. Jakie są kryteria wyodrębnienia **administracji niezespólonej**?

Terytorialna dyferencjacja administracji



Koncepcja decentralacji w kontekście polskim

Model wyjściowy: państwo scentralizowane w postaci jednego ośrodka władzy państwowej, brak innych ośrodków władzy, jedna administracja państwowa

Dwie reformy modelu wyjściowego

1. **Decentralizacja wewnętrzna, czyli decentralizacja, drugi ośrodek władzy państwowej – samorząd**
2. **Decentralizacja zewnętrzna, czyli regionalizacja (europeizacja w przypadku Unii Europejskiej), akcesja do UE i trzeci ośrodek władzy państwowej – UE**

Skutki reform 1 i 2: **kilka ośrodków władzy państwowej i kilka administracji (rządowa, samorządowa, europejska), powstaje władza multicentryczna, administracja wielopoziomowa**

Decentralizacja procesów rządzenia

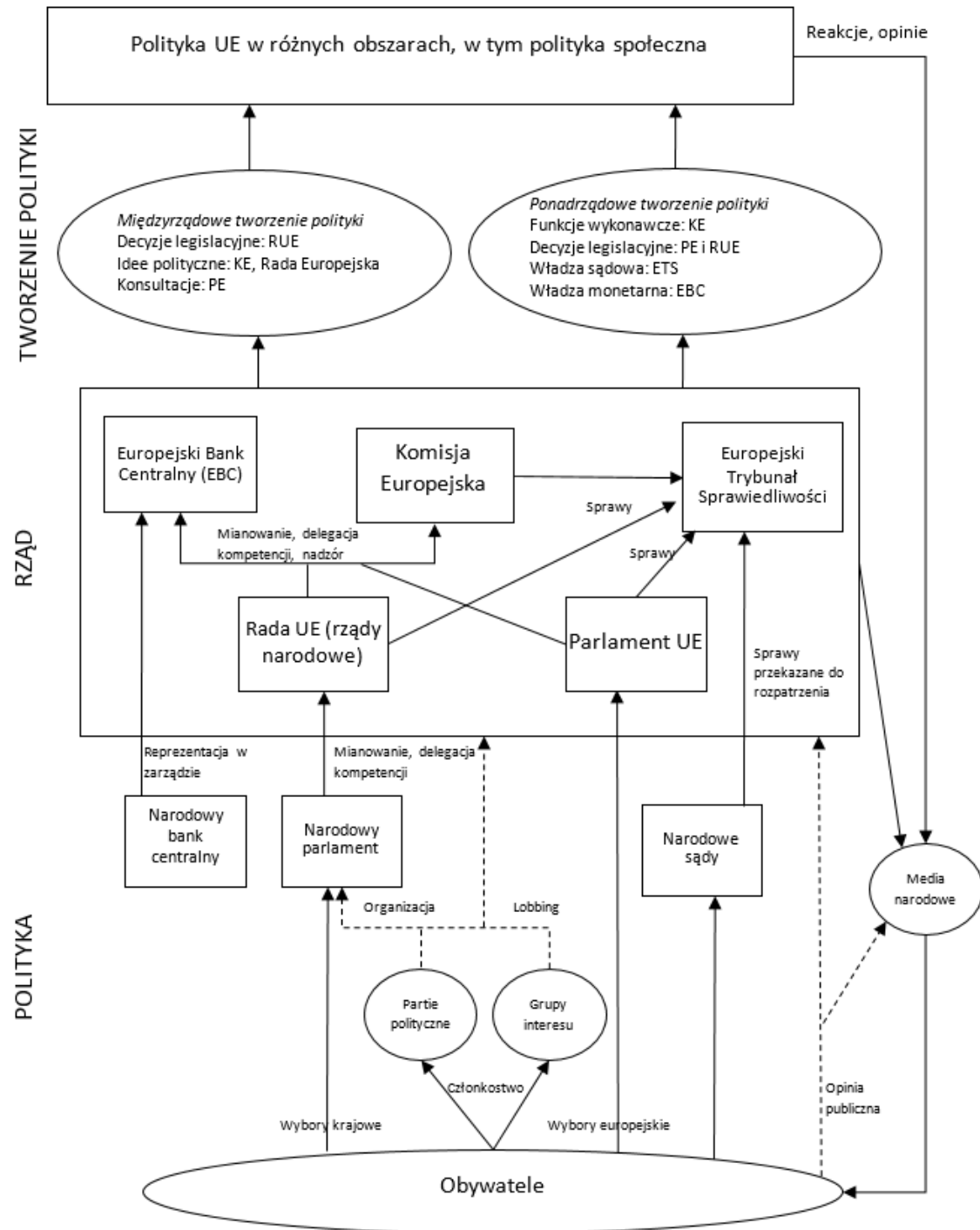
- W ramach **decentralizacji administracji publicznej** dochodzi do przekazania elementów władzy publicznej z poziomu państwowego na poziom 1) **ponadnarodowy** (np. UE) i 2) **wewnątrz krajowy – samorządowy**
- **Opis procesu decentralizacji**
 - rozproszenie kompetencji niegdyś skoncentrowanych na poziomie państwa narodowego na wiele szczebli
 - zanegowanie hierarchicznej konstrukcji tradycyjnej administracji publicznej
 - równoległe występowanie procesów **globalizacji i integracji europejskiej oraz regionalizacji...**
 - przejmowanie części władztwa publicznego przez podmioty niezależne od administracji rządowej
- **Problemy i wyzwania związane z procesem decentralizacji**
 - pojawienie się **problemów z koordynowaniem działań decydentów** na różnych szczeblach zarządzania publicznego
 - **trudność w egzekwowaniu efektów prowadzenia polityk publicznych od rządu i administracji rządowej**

Pojęcie administracji multientrycznej

- Polska administracja jest multientryczna, przede wszystkim za sprawą **samorządu terytorialnego który nie jest przedłużeniem rządu czy jego aparatem terenowym, ale samodzielnym podmiotem zarządzania publicznego**
- Administracja multientryczna, czyli **zdecentralizowana**, opiera się na wielości podmiotów administracji publicznej, które **samodzielnie (samorządnie) i niezależnie** od władzy centralnej wykonują określone zadania publiczne i ponoszą za to odpowiedzialność względem obywateli

Sprawowanie władzy po przystąpieniu państwa do Unii Europejskiej

- Oddanie części kompetencji państwa strukturom ponadnarodowym, w których **polski rząd jest współdecydentem, a nie wyłącznym twórcą polityk publicznych** (decentracja w kierunku organów UE)
- Powstaje **multicentryczny system podejmowania decyzji**, w którym rząd krajowy jest jednym z ogniw - **nadal najważniejszym**, ale nie jedynym
 1. Państwo polskie i państwowe procesy decyzyjne w systemie politycznym
 - A. Centrum: władza ustawodawcza, wykonawcza i sądowa
 - B. Samorząd: władza uchwałodawcza, wykonawcza pod nadzorem legislacyjnym centrum
 2. Unia Europejska i procesy decyzyjne z udziałem państw członkowskich, w tym Polski



System polityczny multicentrycznej organizacji międzynarodowej (UE, 2005)

Uwaga:

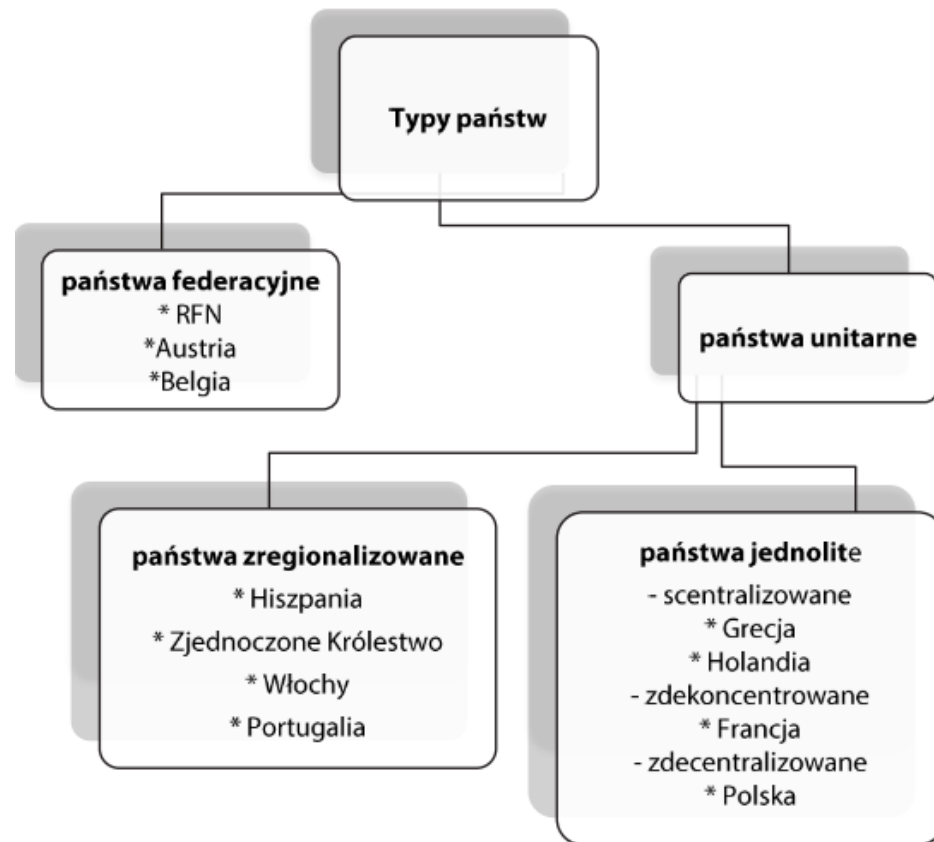
Schemat nie uwzględnia reform UE z 2009 r. Na schemacie pominięto poziom regionalny i lokalny państw członkowskich UE, ponieważ skoncentrowany jest na systemie politycznym UE

Skróty na schemacie

KE – Komisja Europejska
 RUE – Rada Unii Europejskiej
 PE – Parlament Europejski
 ETS – Europejski Trybunał

S. Hix za: R. Szarfenberg, *Europejska polityka społeczna - krótkie wprowadzenie*, w: *Przewodnik po europejskiej polityce społecznej*, Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych WRZOS, 2009

Wpływ ustroju terytorialnego państwa na sposób zarządzania publicznego



- W państwach **federacyjnych** z założenia mamy do czynienia z **silnym co najmniej dwupoziomowym multicentryzmem** (rząd federalny a stany, landy itp. części federacji)
- W państwach **jednolitych zdecentralizowanych** mamy do czynienia z **słabym co najmniej dwupoziomowym multicentryzmem** (rząd centralny a samorządy regionalne i lokalne)

Uwaga

Miejsce Holandii na schemacie może być nieaktualne. Hipoteza: po reformach przesuwana się do kategorii jednolite zdecentralizowane

Definicja pojęcia decentralizacji administracji publicznej

- **Decentralizacja to**
 - **jest tylko część decentracji** (decentracja wewnętrzna)
 - **nie jest dekoncentracja** [patrz pytanie 10]
- Decentralizacja jest **zaprzeczeniem układu, w którym jedno centrum rządzenia odpowiada** za realizację całości zadań publicznych
- Decentralizacja w znaczeniu administracyjnoprawnym: system, w którym **istnieje obok centrum (rządu) więcej podmiotów samodzielnie administrujących**
- Dwa wymiary decentralizacji
 1. **terytorialny** (przekazanie odpowiedzialności za **określone terytorium**)
 2. **rzeczowy** (przekazanie odpowiedzialności za określone sprawy **w zakresie zawodowym lub branżowym**)

Trzy zasady ustrojowe wyznaczają status samorządu terytorialnego w Polsce

- **ZASADA SUBSYDIARNOŚCI** (pomocniczości): „państwo nie powinno wykonywać zadań, które mogą być wykonywane w sposób bardziej efektywny przez mniejsze wspólnoty obywateli” – uzasadnienie decentralizacji
- **ZASADA DECENTRALIZACJI**: „jednostki terytorialne lub inne mają samodzielność określoną ustawą, a ingerencja w zakres tej samodzielności może się odbywać tylko na podstawie ustawy i w formach nią przewidzianych, z których podstawową pozostaje nadzór weryfikacyjny oparty na kryterium zgodności z prawem” – doprecyzowanie decentralizacji
- **ZASADA SAMODZIELNOŚCI PODMIOTÓW ADMINISTRUJĄCYCH**: „...Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”, samorząd ma „podmiotowość publicznoprawną”, czyli samodzielność w sferze wykonywania powierzonych mu zadań publicznych z gwarancjami konstytucyjnymi (gwarancje decentralizacji):
 1. osobowość prawna samorządów,
 2. sądowa ochrona samodzielności samorządów,
 3. samodzielność majątkowa i finansowa (z zasadą adekwatności czyli zapewnienia udziału w dochodach publicznych odpowiednio do zadań),
 4. nadzór tylko w zakresie legalności

Samorządy specjalne w Polsce

- **Samorząd specjalny (rzeczowy)** to drugi rodzaj samorządu obok samorządu terytorialnego
- Samorządy specjalne dzieli się na
 - **Zawodowe:** ponad 20 **zawodów zaufania publicznego**, np. prawnicze, budowlane, medyczne, przynależność obowiązkowa). „Zawód zaufania publicznego to **zawód polegający na obsłudze osobistych potrzeb ludzkich**, wiążący się z **przyjmowaniem informacji dotyczących życia osobistego** i zorganizowany w sposób uzasadniający przekonanie społeczne o **właściwym dla interesów jednostki wykorzystywaniu tych informacji** przez świadczących usługi”
 - **Gospodarcze:** mniejsze kompetencje niż samorząd zawodowy, przynależność nieobowiązkowa

GMINA

- blisko 2,5 tysiąca gmin
- dominują gminy liczące od 2,5 do 7,5 tysięcy mieszkańców
- jednostkami pomocniczymi gmin są sołectwa na obszarach wiejskich (ponad 40 tysięcy) oraz dzielnice czy osiedla w miastach
- główna misja: zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, szczególnie poprzez zapewnienie głównych usług publicznych (usługi komunalne, edukacja, zarządzanie przestrzenią)
- katalog zadań gminy jest otwarty i obejmuje wszelkie, niezastrzeżone dla innych organów, zadania o charakterze lokalnym służące zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty

POWIAT

- 314 powiatów i 66 miast na prawach powiatów, tj. gmin miejskich realizujących zadania gminy i powiatu
- największa liczba powiatów skupia między 50 a 75 tysięcy mieszkańców (blisko 100 powiatów)
- główna misja: zarządzanie usługami przekraczającymi skalę gminną (np. ochrona zdrowia, przeciwdziałanie bezrobociu, edukacja ponadgminna)
- katalog zadań powiatu jest zamknięty i obejmuje wyłącznie sprawy przypisane mu w ustawach

WOJEWÓDZTWO

- 16 województw o zróżnicowanej powierzchni i zaludnieniu
- największe pod względem powierzchni i liczby ludności jest woj. mazowieckie (ponad 35 tys. km² i ponad 5 mln mieszkańców)
- najmniejsze pod względem powierzchni i liczby ludności jest woj. opolskie (9,5 tys. km² i niewiele ponad 1 mln ludności)
- główna misja: zarządzanie rozwojem regionalnym
- katalog zadań województwa jest otwarty i obejmuje zadania o charakterze wojewódzkim (regionalnym) niezastrzeżone dla innych organów

Podział zadań i sfer odpowiedzialności poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego

Mapa województw



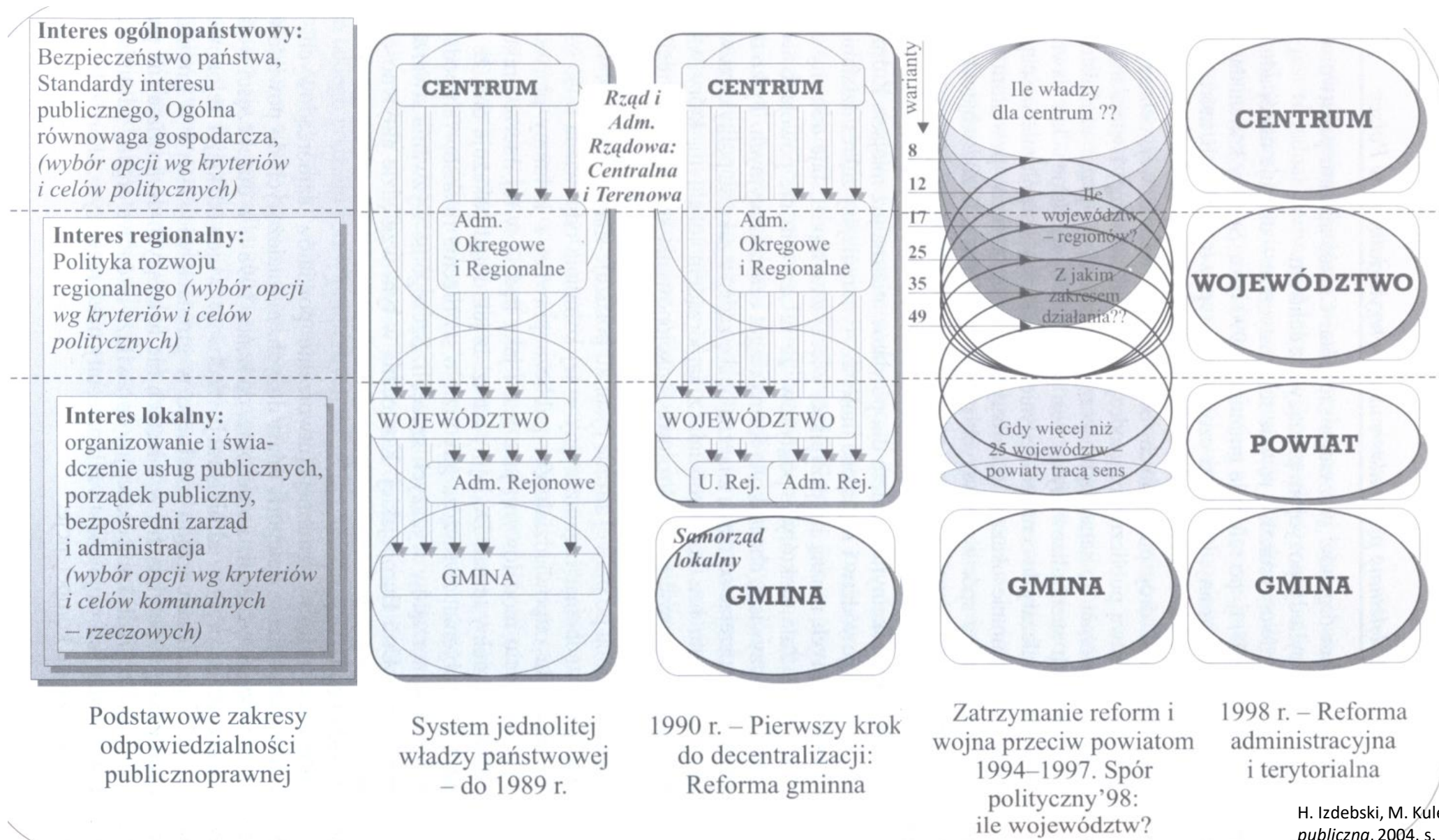
Mapa powiatów



Mapa gmin



Terytorialny wymiar administracji publicznej – ujęcie teoretyczno-historyczne



Mechanizm „janosikowego”

„Janosikowe”: Mechanizm **redystrybucji dochodów** pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, system poziomego wyrównywania dochodów

Część wyrównawcza subwencji ogólnej

1. Z uwagi na duże zróżnicowanie dochodów w gminach, powiatach i województwach wprowadzony zostanie odpowiedni system wyrównawczy, który będzie miał za zadanie ochronę jednostek najsłabszych ekonomicznie.
2. Różnice w dochodach będą wyrównywane w postaci części wyrównawczej oraz części równoważącej (gminy, powiaty) i regionalnej (województwa) subwencji ogólnej.
3. Część wyrównawcza subwencji ogólnej stanowić będzie wydatek budżetu państwa i stabilne źródło dochodów jednostek samorządu terytorialnego (jednostki samorządu terytorialnego będą otrzymywały comiesięczną ratę).

Wniosek o stwierdzenie zgodności z Konstytucją systemu wyrównawczego złożyły Rady Miasta Stołecznego Warszawy i Miasta Krakowa, a także później kilkanaście powiatów. Trybunał Konstytucyjny orzekł w 2013 r. m.in., że „**zasadnicze regulacje pozostają w zgodzie z konstytucją oraz Europejską Kartą Samorządu Lokalnego, sporządzoną w Strasburgu dnia 15 października 1985 r.**” Sygnatury akt: K 14/11 (skarga rad miast) i K 33/14 (skarga powiatów)

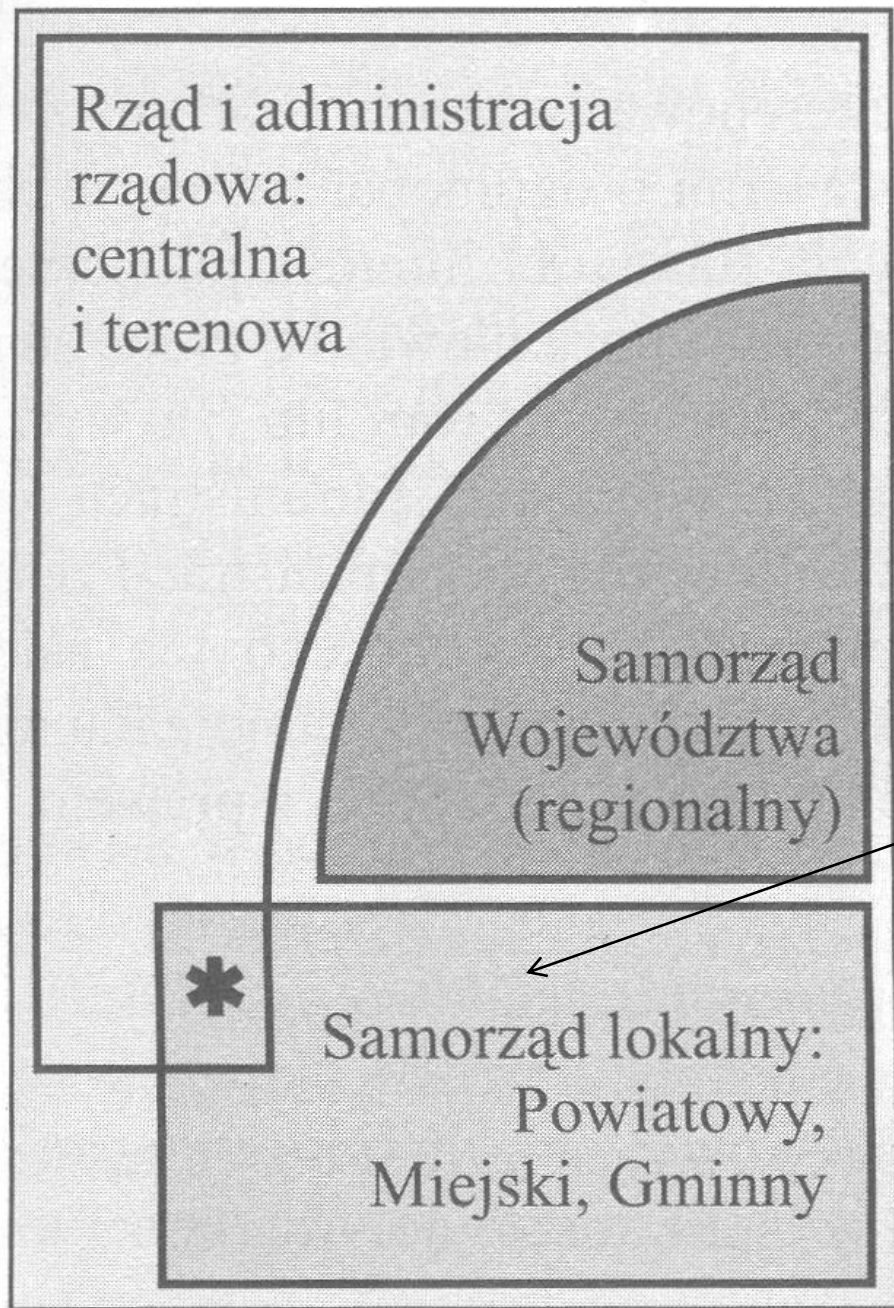
Cytat z uzasadnienia do projektu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 2003 r., w który wprowadzono system wyrównawczy, Druk Sejmowy nr 1732

Różnice między decentralizacją i dekoncentracją

- **Różnica między decentralizacją a dekoncentracją**
 - **Decentralizacja** oznacza przekazanie odpowiedzialności **niezależnym podmiotom**, które samodzielnie realizują zadania z niej wynikające
 - **Dekoncentracja** to rozproszenie kompetencji pomiędzy podmioty, które są **zależne od organów wykonawczych władzy centralnej**
- **Dekoncentracja ma dwa wymiary**
 - **Poziomy** - przekazywanie części kompetencji rządu **wyspecjalizowanym urzędom centralnym, agencjom rządowym** (agencyfikacja)
 - **Pionowy** – przekazywanie części kompetencji rządu **organom i urzędom terenowym** (wojewoda i urząd wojewódzki, terenowa administracja rządowa)

Kryteria wyodrębnienia administracji niezespolonej

- **Różnica między administracją zespoloną a niezepoloną**
 - Administracja zespolona to administracja rządowa działająca w terenie, która podlega zwierzchnictwu wojewody (np. straż pożarna, kuratoria oświaty)
 - Administracja niezepolona to administracja rządowa działająca w terenie, która nie podlega zwierzchnictwu wojewody, ale ministra lub urzędu centralnego (np. urzędy skarbowe, urzędy celne)
- Kryteria wyodrębnienia administracji niezespolonej są bardzo ogólne: utworzenie organów administracji niezespolonej może być uzasadnione
 - ogólnopaństwowym charakterem wykonywania zadań lub
 - terytorialnym zasięgiem przekraczającym obszar jednego województwa



Rozdział funkcji władzy publicznej między trzy główne segmenty ustroju administracyjnego państwa

Powiat jako łącznik między administracją rządową i samorządową w obszarze zadań inspekcyjno-policyjnych

* służby, inspekcje, straże zespolone i niezespolone – rola powiatu

Recentralizacja administracji w latach 2015-2018

- „Niekonstytucyjna recentralizacja państwa, połączona z rozmontowywaniem samorządności terytorialnej”
 - **Dużo projektów poselskich** omija procedury uzgodnień międzyresortowych, uzgodnień z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu oraz konsultacje społeczne
- Dziewiętnaście już przeprowadzonych zmian
 - **Odebranie zadań samorządowi przez administrację rządową** – dziewięć przypadków
 - **Ograniczenie samodzielności samorządu w wykonywaniu zadań** – sześć przypadków
 - **Uszczuplenie kompetencji i uprawnień samorządu** – cztery przypadki
- Dziewięć zmian planowanych, w trakcie
 - Odebranie zadań samorządowi przez administrację rządową – pięć przypadków
 - **Odebranie niektórych dochodów samorządowi** – trzy przypadki
 - Uszczuplenie kompetencji samorządów – jeden przypadek

Nabardziej drastyczne przykłady uszczipienia kompetencji i uprawnień organów samorządu terytorialnego to:

- 1) odebranie prawa do zatrudniania na czas określony asystentów i doradców przez wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, starostów powiatowych i marszałków województw, mylnie określane jako likwidacja gabinetów politycznych (gabinety polityczne funkcjonują w ministerstwach oraz w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów); jest to inicjatywa PiS z 2009 r. (VI kadencja Sejmu), ponowiona w VII i obecnej VIII kadencji;
- 2) odebranie prawa do kandydowania na trzecią kadencję urzędującym wójtom, burmistrzom i prezydentom miast, czyli pozbawienie ich biernego prawa wyborczego oraz ograniczenie czynnego prawa wyborczego wyborców w gminach; jest to inicjatywa PiS z 2010 r. (VI kadencja Sejmu), ponowiona VII i obecnej VIII kadencji;
- 3) ograniczenie prawa do ustalania wynagrodzeń osobom na kierowniczych stanowiskach obsadzanych z wyboru albo powołania poprzez obniżenie o ok. 20% kwot minimalnego i maksymalnego wynagrodzenia zasadniczego (kwoty te nie były waloryzowane przez Radę Ministrów od 2009 r.).

Nabardziej drastyczne przykłady ograniczenia samodzielności w wykonywaniu zadań publicznych to:

- 1) uzależnienie przekształcania lub likwidacji szkół, uchwalania planów sieci przedszkoli i szkół, a także wydawania zezwoleń na prowadzenie prywatnych szkół publicznych od obowiązkowej i pozytywnej opinii kuratora oświaty;
- 2) uzależnienie uchwalania regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków od opinii PGW Wody Polskie, wydawanej w drodze postanowienia;
- 3) ingerencja w organizację wewnętrzną rad gmin oraz powiatów, a także sejmików województw poprzez narzucenie obowiązku powołania dodatkowych komisji skarg, wniosków i petycji, niezależnie od obligatoryjnych komisji rewizyjnych (szczegóły w Tabeli nr 4 oraz w Tabeli nr 1 w Załączniku).

Nabardziej drastyczne przykłady odebrania zadań to:

- 1) przejęcie przez ministra ochrony środowiska kontroli nad Wojewódzkimi Funduszami Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz zarządzaniem ich finansami (większość w radach nadzorczych, podporządkowanie zarządów, narzucenie jednolitego statutu);
- 2) przejęcie przez nowoutworzone Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie² zarządzania wodami istotnymi dla potrzeb rolnictwa oraz zapobiegania powodziom, połączone z likwidacją Wojewódzkich Zarządów Melioracji i Urządzeń Wodnych (samorządowych jednostek budżetowych);
- 3) przejęcie przez ministra rolnictwa zadań związanych z modernizacją terenów wiejskich i rolnictwa, połączone z odebraniem samorządom Ośrodków Doradztwa Rolniczego (przymusowe przekształcenie samorządowych osób prawnych w państwowe osoby prawne).

Lektura obowiązkowa i uzupełniająca

- Administracja multientryczna. Poziomy zarządzania publicznego, w: Dawid Sześciło (red.), *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji UW, 2014
- Uzupełnienie:
 - [Problemy organizacji administracji terytorialnej](#)
 - [film „Zdarzyło się tylko w Polsce”](#)
- Na przyszłe zajęcia: **Polityka publiczna i rola administracji w jej tworzeniu**, w: Dawid Sześciło (red.), *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji UW, 2014.