

Administracja publiczna  
Ujęcie porównawcze, najważniejsze  
narodowe modele, tradycje  
administracji publicznej

Dr hab. Ryszard Szarfenberg  
[rszarf.ips.uw.edu.pl/apub/](http://rszarf.ips.uw.edu.pl/apub/)

# Nieporównawcze i porównawcze podejście do administracji publicznej

- **Jaka jest obecnie i jak kształtowała się administracja publiczna w danym państwie?** (nieporównawcze podejście skoncentrowane na jednym państwie)
- **Jaka jest obecnie i jak kształtowała się administracja publiczna w wielu państwach?** (nieporównawcze podejście skoncentrowane na wielu państwach)
- **Jakie są podobieństwa i różnice w obecnym stanie i w procesie rozwoju administracji publicznej w danym zbiorze państw?** (podejście porównawcze, którego wynikiem może być wyróżnienie modeli administracji, np. anglosaskiego i kontynentalnego)

# Podstawowe wymiary porównywania tradycji administracji

- **Relacje między państwem i administracją a społeczeństwem** (podmiotami, aktorami społecznymi) – dominacja państwa vs dominacja społeczeństwa
- **Relacje między administracją publiczną a instytucjami politycznymi** – niezależność vs zależność
- **Rola prawa a rola zarządzania** – legalizm vs menedżeryzm
- **Odpowiedzialność i kontrola administracji publicznej** – legalizm vs kontrola demokratyczna

# Cztery tradycje administracji zachodniej

	Tradycja administracji publicznej			
Porównanie	Anglo-amerykańska	Germańska	Napoleońska	Skandynawska
<i>Czy istnienie podstawa prawna państwa?</i>	Nie	Tak	Tak	tak
<i>Państwo i społeczeństwo</i>	Pluralizm	Organiczny	Interwencyjny	Organiczny / opiekuńczy / „otwarty rząd”
<i>Organizacja rządu</i>	„rząd ograniczony”; UK: unitarność, ze słabym samorządem; US: „republika złożona” ( <i>compound republic</i> )	Zintegrowany; kooperatywny federalizm i koordynacja wzajemnego blokowania się ( <i>interlocking coordination</i> )	Niepodzielna republika jakobińska; hierarchiczna i zcentralizowana (Hiszpania: półfederalizm)	Decentralizacja poprzez administrację i / lub decentralizacja polityczna
<i>Służba cywilna</i>	UK: wysoki status, zunifikowana, neutralna, ogólna, stała; USA: wyżsi rangą urzędnicy są upolitycznieni	Bardzo wysoki status, stała; edukacja prawnicza, wyżsi urzędnicy na stałe, mogą być otwarci polityczni	Francja: bardzo wysoki status, stała, edukacja dla elit, posegmentowane korpusy (Południowa Europa: niższy status, upolitycznienie)	Wysoki status, profesjonalna, nie ulegająca polityzacji (Szwecja: posegmentowana i zdecentralizowana)

# Szczegółowe aspekty porównań administracji w różnych krajach

1. Kultura polityczna
2. Ramy konstytucyjne
3. Służba cywilna
4. Urzędy centralne
5. Relacje między rządem a samorządem (też federalizm)
6. Finansowanie systemu
7. Koordynacja w systemie
8. Zarządzanie systemem
9. Kontrola, tajność, jawność działalności administracji
10. Relacja administracji i demokracji
11. Wyzwania i kierunki reform

# Szczegółowe aspekty porównań administracji w różnych krajach

- 1. Kultura polityczna** - kontekst społeczno-gospodarczej struktury, dominujących ideologicznych wartości, poziomu konsensusu i konfliktu pomiędzy głównymi partiami politycznymi i historycznego rozwoju sceny politycznej
- 2. Ramy konstytucyjne** - podstawowe struktury rządowego podejmowania decyzji, podział władzy między rząd a urzędy centralne i powoływane na jakąś okazję agencje, podział władzy między władze centralne i lokalne, zakres w jakim sektor niepubliczny włączany jest w implementację polityki publicznej
- 3. Służba cywilna** - w samym sercu tworzenia polityki i procesu implementacji w rządzie mają być stali urzędnicy przy ministerstwach, ważna więc jest struktura służby publicznej, jej pozycji w systemie władzy, sposoby rekrutacji, ścieżek kariery, dominujących wartości u wyższych rangą urzędników, więzi służby z rządzącymi partiami, prestiż służby cywilnej, style zarządzania oraz wpływ postulatów poprawy skuteczności i efektywności działania

# Szczegółowe aspekty porównań administracji w różnych krajach cd.

- 4. Urzędy centralne** - mimo tego, że wydaje się opinii publicznej, że tworzenie, projektowanie i implementacja polityki publicznej należy do ministrów, w rzeczywistości wiele w tym względzie pozostawia się urzędom centralnym (centralne agencje rządowe), duża różnorodność tego typu organizacji, znaczenie ma zakres obejmowanych spraw publicznych oraz struktura władz tych urzędów, urzędy te są także wykorzystywane jako instrumenty upowszechniania praktyk biznesowych w sektorze publicznym
- 5. Rząd federalny / centralny i lokalny** - specyfika systemów federalnych i unitarnych, w pierwszych władza dzielona jest pomiędzy rząd federalny i rządy stanowe, w obu systemach pewne instrumenty i kompetencje przekazane są władzom lokalnym, czyli w naszej nomenklaturze samorządom, wskazano przy tym różnicę między takim przekazaniem władzy a urzędami centralnymi - samorzady są kontrolowane przez polityków wybieranych przez obywateli i nie są częścią administracji rządowej. Ważne więc są opisy terytorialnej dewolucji i decentralizacji, pokazany też będzie zakres władz federalnych i samorządów i ich relacje z rządem centralnym, opisuje się podział zasobów między te różne władze, struktury polityczne, ich służby czyli personel

# Szczegółowe aspekty porównań administracji w różnych krajach cd.

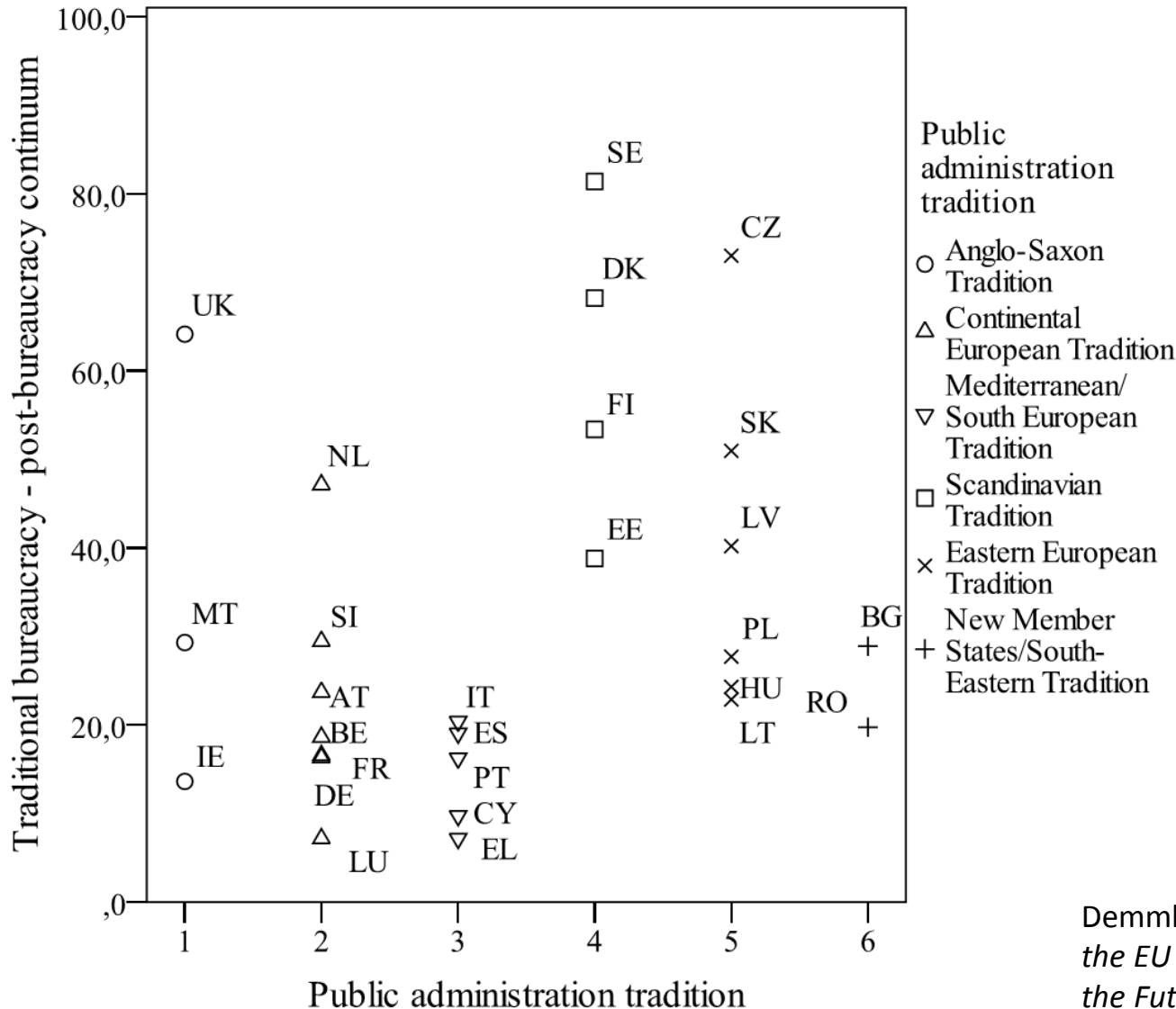
6. **Finansowanie systemu** - jedno z istotnych pytań dotyczy tego jak system administracji publicznej jest finansowany, władze lokalne bez własnych źródeł finansowania są zależne od władz centralnych, z kolei istotne jest jak jest zorganizowana publiczna i niezależna od rządu kontrola na przychodami i wydatkami publicznymi
7. **Koordinacja systemu** - całość systemu administracji publicznej zawiera różne podmioty: rząd lub rząd centralny i stanowe, samorządy, urzędy centralne itd. całość wymaga koordynacji i instrumentów w tym zakresie
8. **Zarządzanie systemem** - wpływ nowego zarządzania publicznego i (menedżeryzm i praktyki sektora prywatnego) z jego naciskiem na efektywność, skuteczność, oszczędność



# Szczegółowe aspekty porównań administracji w różnych krajach cd.

9. **Odpowiedzialność (*accoutability*), tajność, otwartość** - państwa demokratyczne ustanawiają system odpowiedzialności rządów przed wyborcami, urzędy i urzędnicy też mają rozliczać się przed legislaturami i wyborcami, obywatelami. Stąd istotne znaczenie ma stopień przejrzystości działalności administracji, otwartości na krytykę. Sama przejrzystość i otwartość nie wystarcza, muszą być do tego specjalne instrumenty pozwalające obywatelom i organizacjom skarżyć urzędy i urzędników do rzeczników praw obywatelskich, sądów czy trybunałów, walczyć z korupcją
10. **Demokracja i system administracyjny** - zakres w jakim mniej lub bardziej skuteczny, otwarty i odpowiedzialny system wzmacnia demokrację, również gdy struktura zarządzania jest skomercjalizowana i działa na zasadach konkurencyjności
11. **Dalszy rozwój** - zakres presji i naciski na zmianę systemu administracyjnego, możliwe zmiany w przyszłości

# Wyniki analizy porównawczej: Model biurokratyczny a tradycje administracji publicznej



Ós pionowa pokazuje na ile kraj jest odległy od klasycznego modelu biurokracji Maxa Webera i zmierza w kierunku nowego zarządzania publicznego

Ós pozioma symbolizuje jedną z tradycji administracyjnych:

- Anglosaska
- Europejska kontynentalna
- Południowoeuropejska/śródziemnomorska
- Skandynawska
- Wschodnioeuropejska
- Południowowschodnia nowych państw członkowskich UE

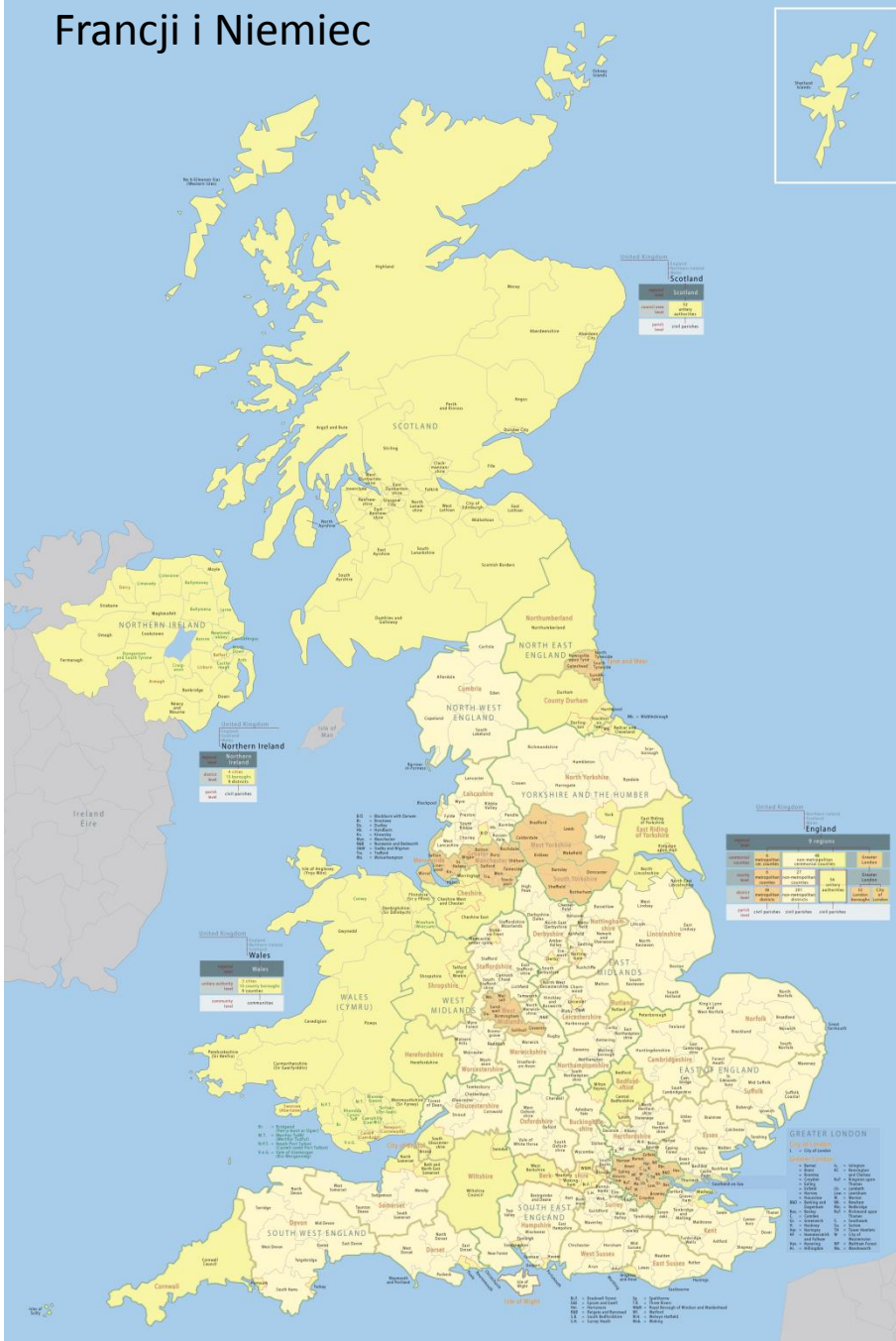
Demmke, Moilanen, *Civil Services in the EU of 27: reform Outcomes and the Future of the Civil Service*, 2010

# Ludy, kraje, państwa i ich historie oraz związek z polityką społeczną

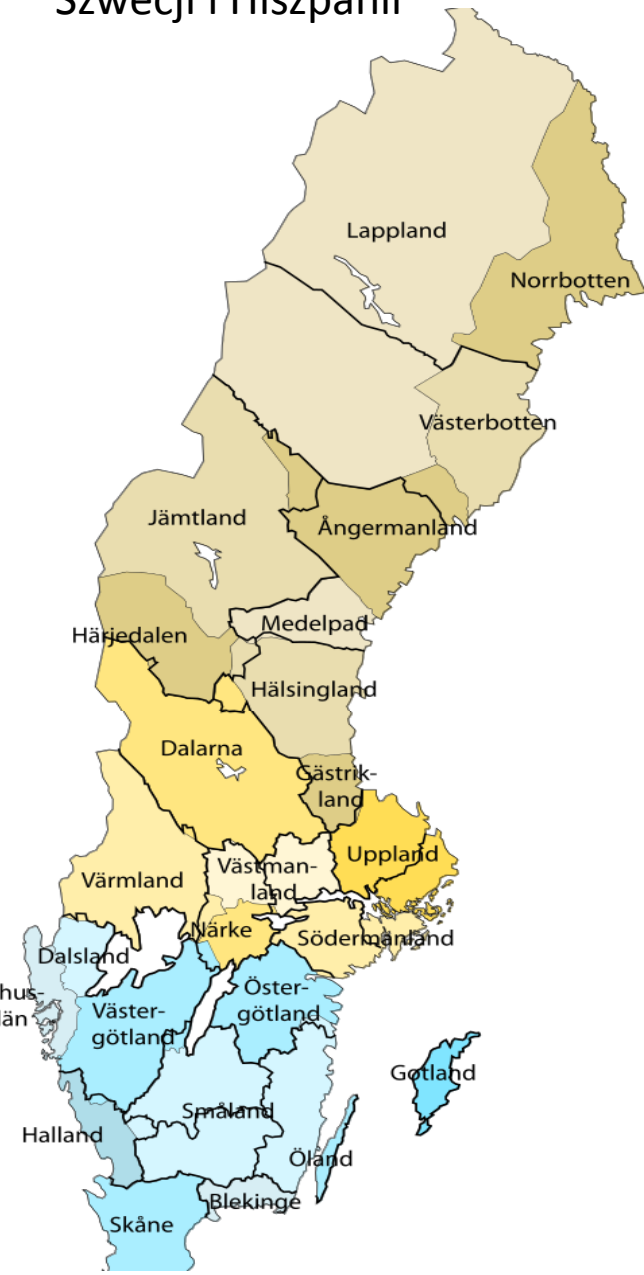
Państwo i oficjalna nazwa	Model państwowej polityki społecznej ( <i>welfare state</i> )
<b>Anglia</b> , Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej	Liberalny
<b>Francja</b> , (V) Republika francuska	Konserwatywny
<b>Niemcy</b> , Republika Federalna Niemiec	Konserwatywny
<b>Szwecja</b> , Królestwo Szwecji	Socjaldemokratyczny
<b>Hiszpania</b> , Królestwo Hiszpanii	Konserwatywny
<b>Stany Zjednoczone Ameryki</b>	Liberalny

Autor typologii modeli *welfare state* - Gosta Esping-Andersen, *Trzy światy kapitalistycznego państwa dobrobytu*, 2010, oryginalne wydanie w 1990 r.

# Podziały administracyjne Wielkiej Brytanii, Francji i Niemiec



# Podziały administracyjne USA, Szwecji i Hiszpanii

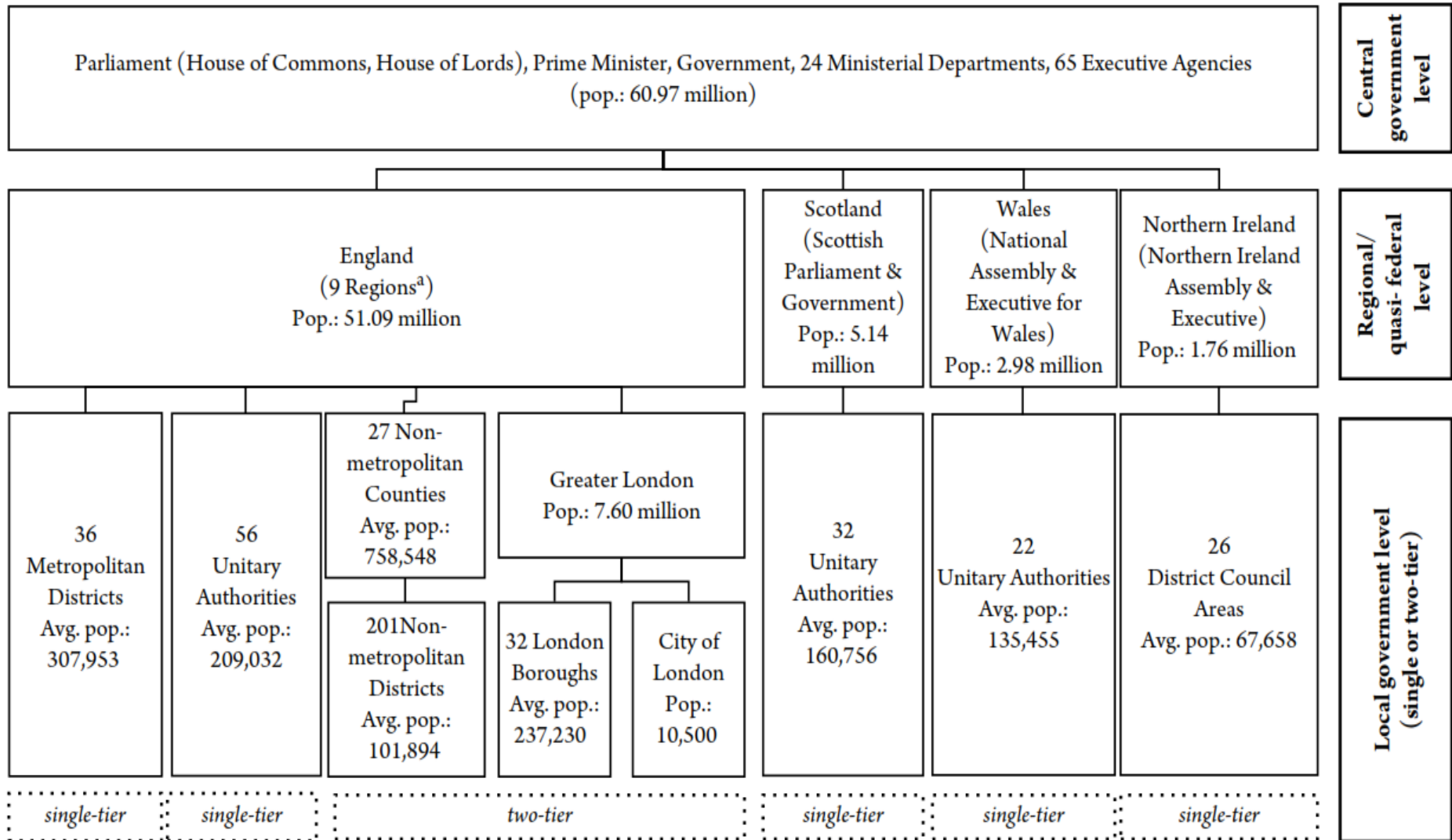




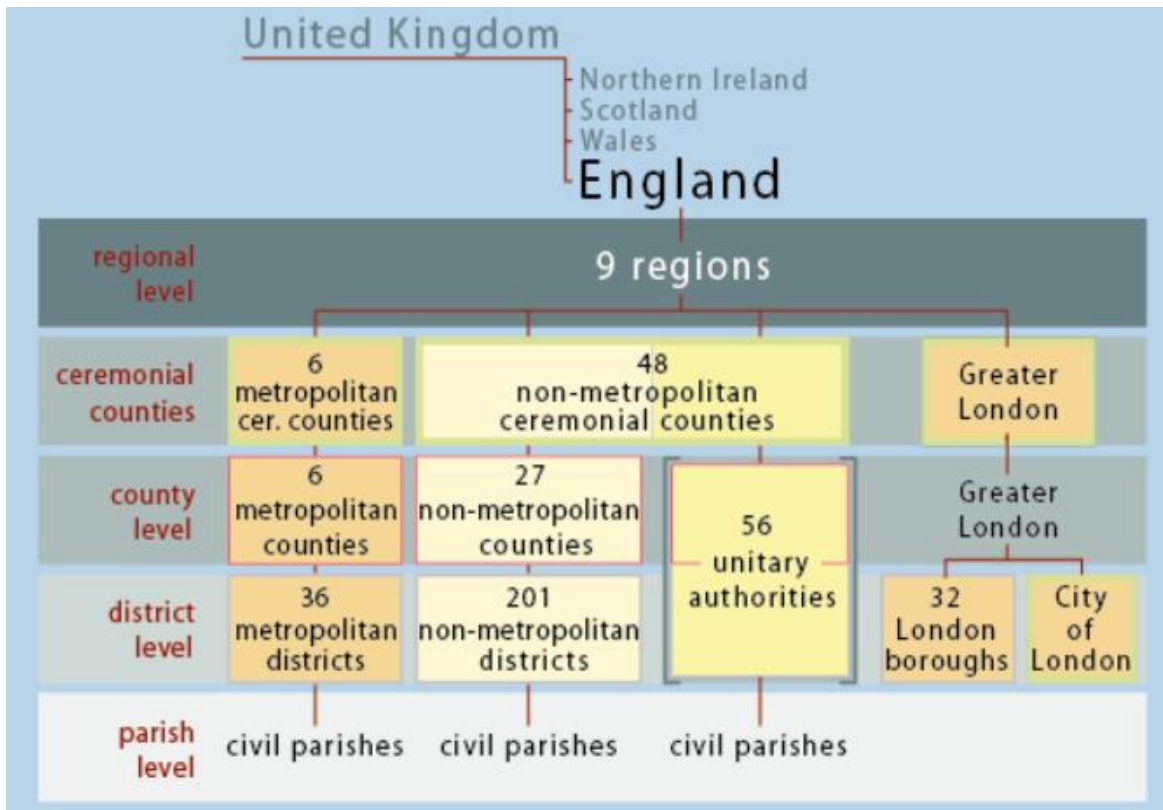
# Model angielski - wybrane aspekty

- Socjetocentryczny z elementami nomocentryzmu
- **Empiryzm i pragmatyzm**
- Dewolucja i regionalizacja
- Agencje rządowe
- **Niecentralizacja i samorząd**
- Niewielka rola prawa i trybunałów administracyjnych (krytyka Alberta Dicey'a francuskiej praktyki sądownictwa administracyjnego)
- **Zawodowa i neutralna politycznie służba cywilna**

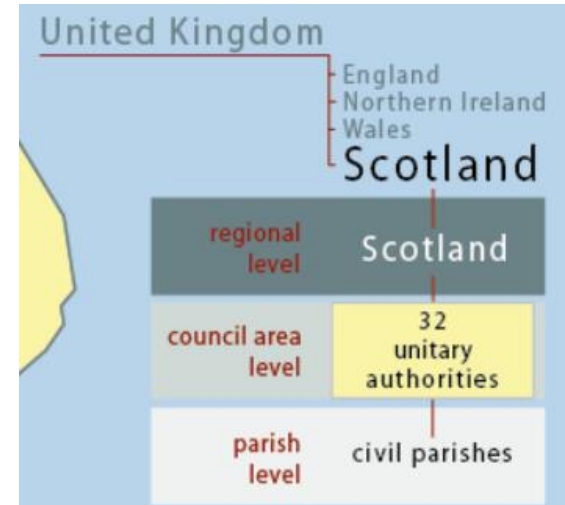
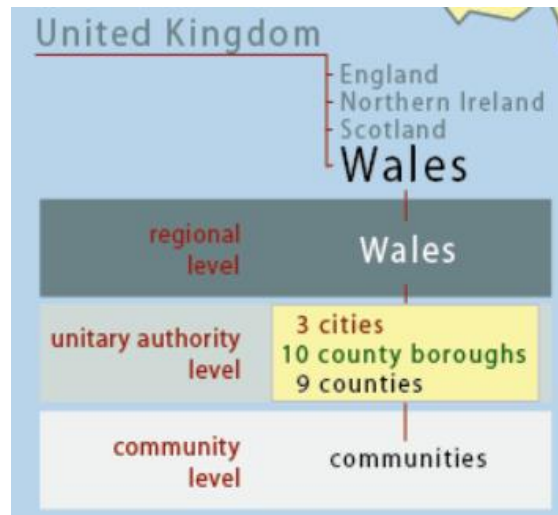
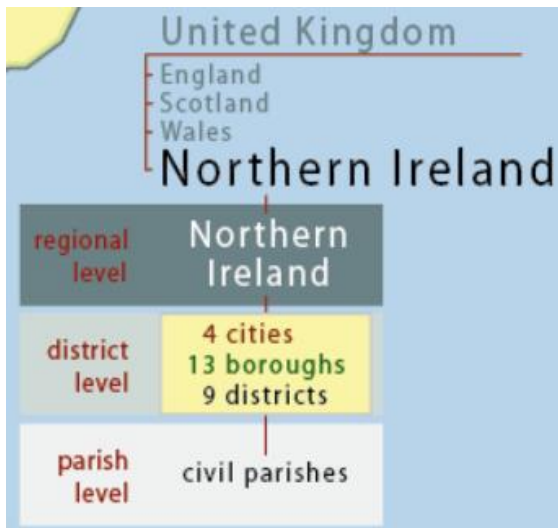
## Administracja publiczna w Wielkiej Brytanii



Ten i kolejne schematy: S. Kuhlmann, H. Wollmann, *Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe*, 2014



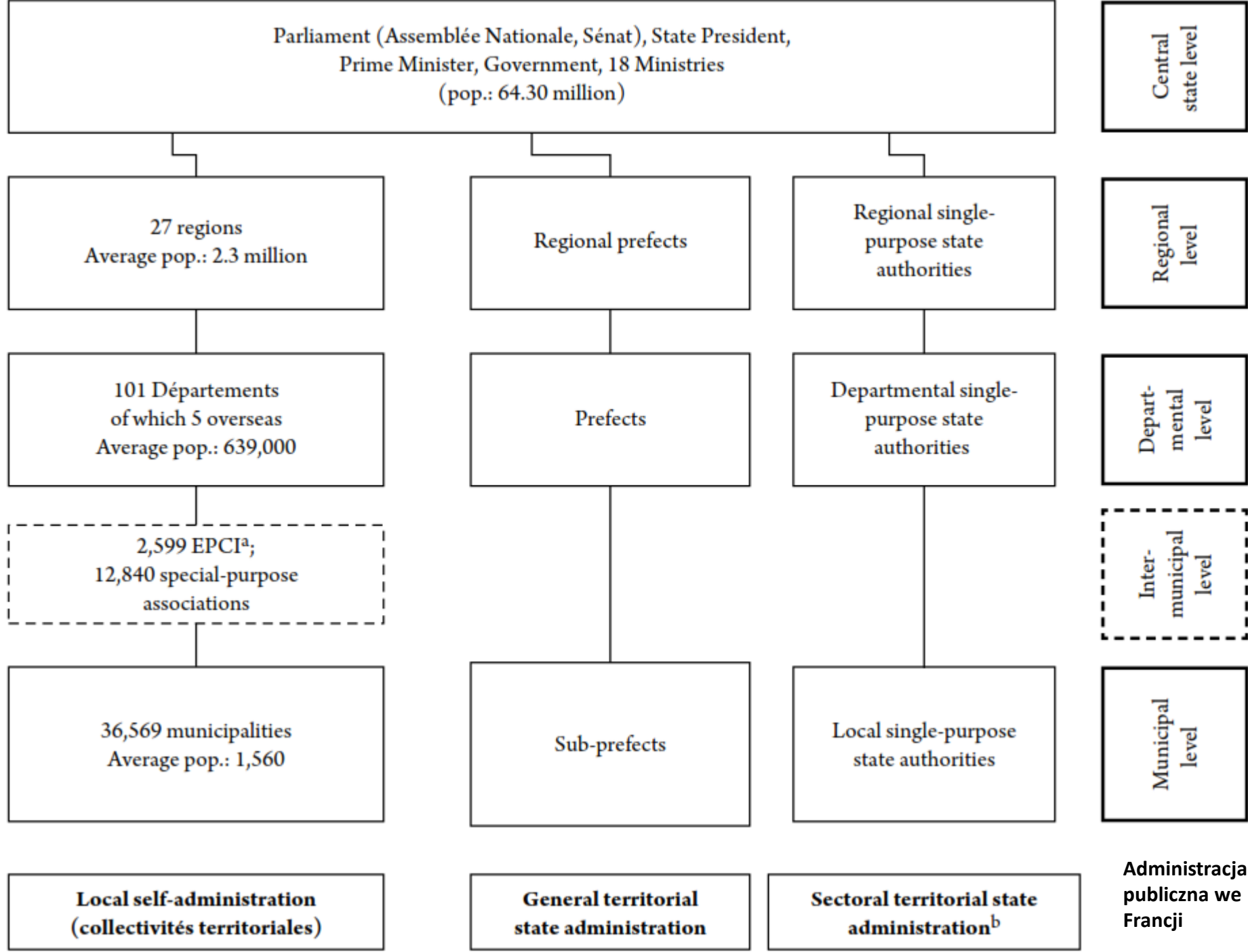
Administracja publiczna Wielkiej Brytanii: Anglia, Szkocja, Walia i Irlandia Północna





# Model francuski – wybrane aspekty

- Statocentryczny
- Monarchia absolutna (Ludwik XIV, „państwo to ja”)
- Racjonalizm
- Centralistyczna spuścizna monarchii absolutnej
- Wieloszczeblowość, jednoosobowość i **centralizacja administracji terytorialnej**
- Ograniczone reformy decentralizacyjne
- Duże znaczenie i szeroki zakres prawa i sądownictwa administracyjnego
- **Korpusy służby cywilnej i elitarność** (szkoła *École nationale d'administration* i „enarchowie”)
- Niepełna neutralność polityczna służby cywilnej



# Model niemiecki – wybrane aspekty

- Oświecona monarchia absolutna i pruska droga reform
- Racjonalizm
- Federalizm
- Klasyczny podział resortowy
- **Wczesne uzawodowienie służby cywilnej i ich głównie prawnicze wykształcenie**
- Niemożność łącznia statusu urzędnika i polityka, ale mniejsza neutralność niż w Anglii
- **Klasyczne sądownictwo administracyjne**, ale podzielone (sprawy cywilnoprawne w sądach powszechnych)
- Samorząd terytorialny (*Selbstverwaltung*) – **dualizm organów rządowych i samorządowych**, z uprawnieniami nadzorczymi tych pierwszych
- Idee państwa socjalnego (*Sozialstaat*) i społecznej gospodarki rynkowej (*Soziale Marktwirtschaft*)

Federal Parliament (*Bundestag*)/Federal Council (*Bundesrat*); Federal President/Federal Chancellor; Federal government  
(pop.: 81.75 million)

16 Länder; Land parliaments (*Landtage*); Land governments  
(average pop.: 5.2 million)

16 Land administrations<sup>a</sup>

Länder administration

Highest Land authorities  
(e.g. ministries)

Higher Land authorities  
(e.g. environmental authorities)

Intermediate Land authorities  
(e.g. administrative districts)

Lower Land authorities  
(e.g. tax offices)

Local self-government

295 counties  
Average pop.: 180,200

107 county-free cities  
Average pop.: 240,000

Inter-municipal level  
(1,708 inter-municipal/ local government associations)

11,146 municipalities  
Average pop.: 5,030

Federal administration<sup>a</sup>

Highest federal authorities  
(14 federal ministries; Federal  
Chancellery; Federal Audit  
Office)

Higher federal authorities (e.g.  
federal police headquarters)

Intermediate federal authorities  
(e.g. regional finance offices)

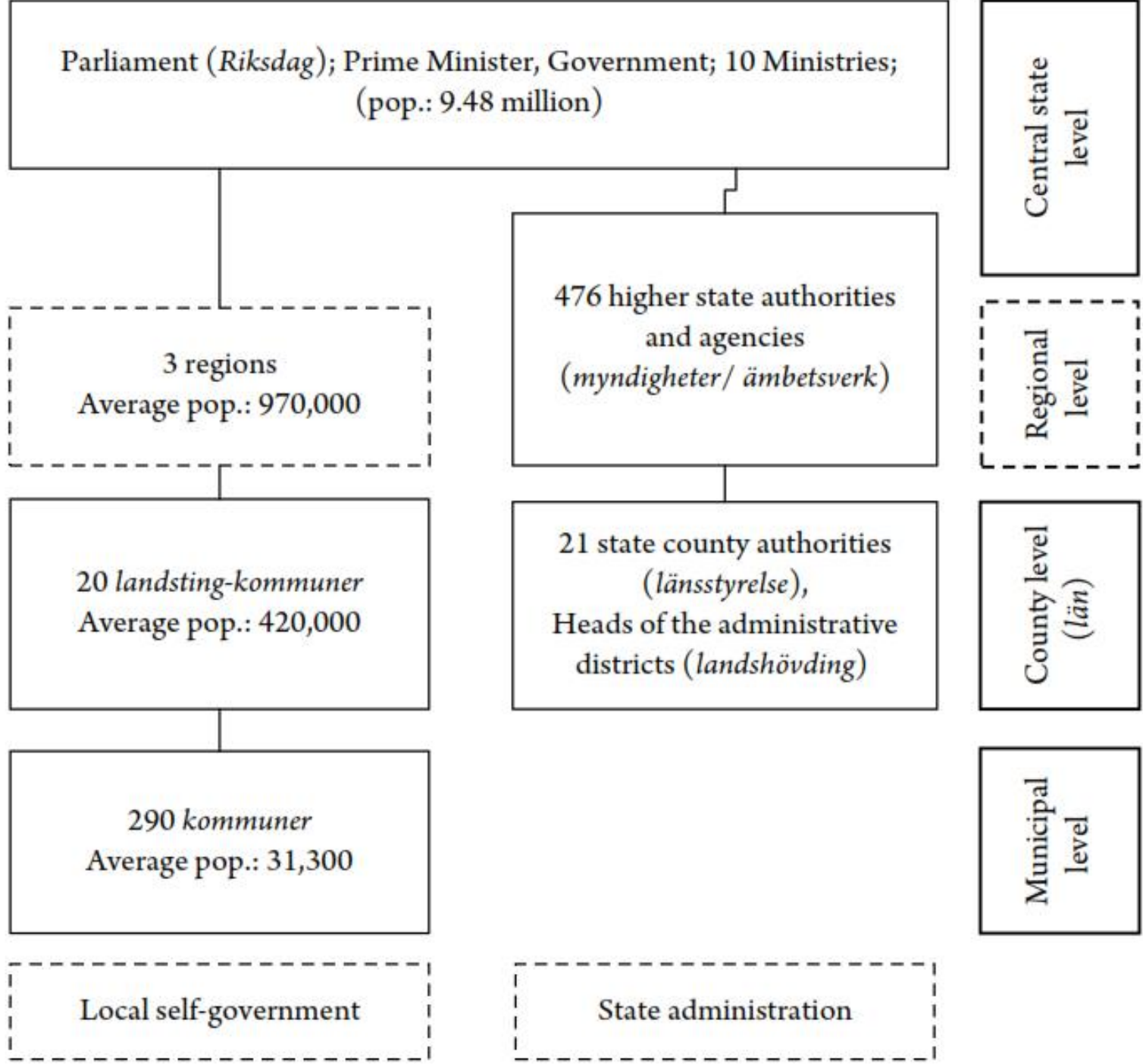
Lower federal authorities  
(e.g. district recruiting offices)

Administracja  
publiczna w  
Niemczech

# Model szwedzki – wybrane aspekty

- Oryginalność i promieniowanie na zewnątrz
- **Rozdzielenie rządu i administracji centralnej** (urzędy centralne, odwołania od ich decyzji do rządu)
- **Ministerstwa niewielkie i skupione głównie na legislacji**
- **Status urzędników równy sędziom** (stabilizacja zawodowa, niezawisłość)
- Późne ukształtowanie sądownictwa administracyjnego
- Wybierani przez parlament niezależni i o dużym autorytecie **ombudsmeni** kontrolujący działalność administracji publicznej
- **Jawność działania administracji** - prawo dostępu obywateli do dokumentów administracyjnych (już od początku XIX wieku)
- Samorząd w sensie angielskim nadzorowany jednak przez państwo, późniejsze reformy wzmacniają gminy i przekazują im wiele kompetencji, np. szkolnictwo, opieka zdrowotna
- Wzór rozbudowanego *welfare state* – idea socjaldemokratów szwedzkich *Folkhemmet* z makrokorporatyzmem

Administracja  
publiczna w  
Szwecji



Parliament (*Riksdag*); Prime Minister, Government; 10 Ministries;  
(pop.: 9.48 million)

Central state  
level

3 regions  
Average pop.: 970,000

476 higher state authorities  
and agencies  
(*myndigheter/ ämbetsverk*)

Regional  
level

20 *landsting-kommuner*  
Average pop.: 420,000

21 state county authorities  
(*länsstyrelse*),  
Heads of the administrative  
districts (*landshövding*)

County level  
(*län*)

290 *kommuner*  
Average pop.: 31,300

Municipal  
level

Local self-government

State administration

# Literatura

- Lektura obowiązkowa
  - H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, wydanie 3, 2004, rozdział II.
- Literatura uzupełniająca PL
  - H. Izdebski, *Historia administracji*, 2001
- Literatura uzupełniająca EN
  - S. Kuhlmann, H. Wollmann, *Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe*, 2014
  - J. Chandler (red.), *Comparative public administration*, 2000
  - S. Rose-Ackerman, P. L. Lindseth (red.), *Comparative Administrative Law*, 2010
  - M. Painter, B. Guy Peters (red.), *Tradition and Public Administration*, 2010