

Administracja publiczna

Tradycje administracji publicznej w Polsce i współczesność

Dr hab. Ryszard Szarfenberg

rszarf.ips.uw.edu.pl/apub/

Historyczne okresy przemian w polskiej administracji publicznej

- Wielowiekowy rozwój administracji publicznej a historia państwa polskiego
 - **Okres przed zaborami**
 - Model partycypacyjny dla licznej szlachty (demokracja szlachecka), upowszechniająca się zasada wybieralności
 - Okres zaborów
 - Księstwo Warszawskie (1807-1815)
 - Królestwo Polskie (kongresówka, 1815-1830)
 - *Rzeczpospolita Krakowska (1815-1830)*
 - **Okres II Rzeczypospolitej (1918-1939)**
 - **Okres Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (PRL, 1945-1989)**
 - **Okres III Rzeczypospolitej (1990 plus)**

II Rzeczpospolita

- Zróżnicowana administracja odziedziczona po państwach zaborczych
- Reformy administracyjne
 - Komisja Wojciechowskiego
 - Komisja Sikorskiego
 - Komisja trzech (Bobrzyński, Kasznica, Smulski)
 - **Komisja dla Usprawnienia Administracji Publicznej (Komisja pod przewodnictwem doktora praw Maurycego Jaroszyńskiego)**

Wybrane idee i wpływ Komisji Jaroszyńskiego

- „Przygotowanie planu **racjonalizacji** administracji publicznej”
- Nowy podział administracyjny
- Przygotowanie urzędników państwowych
- Organizacja administracji centralnej i rządowej
- Funkcje administracji publicznej
 - Polityczne
 - Czynne (badawczo-projektodawcze, wykonawcze i obsługujące)
- Dekoncentracja (ministerstwa zajmują się sprawami ogólnymi, a nie indywidualnymi obywateli)
- Wpływ na inne kraje (Finlandia, Japonia) oraz na reformy po 1989 r.

MATERJAŁY KOMISJI
DLA USPRAWNIENIA
ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ
PRZY PREZESIE RADY MINISTRÓW

TOM I

Podział Administracyjny Państwa

W A R S Z A W A 1 9 2 9

MATERJAŁY KOMISJI
DLA USPRAWNIENIA
ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ
PRZY PREZESIE RADY MINISTRÓW

TOM II

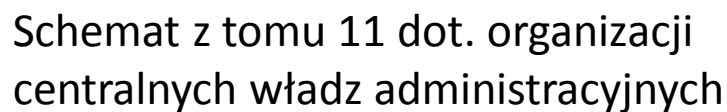
ZAGADNIENIA URZĘDNICZE

W A R S Z A W A 1 9 2 9

KOMISJA DLA USPRAWNIENIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ PRZY
PREZESIE RADY MINISTRÓW WYDAŁA NASTĘPUJĄCE MATERJAŁY:

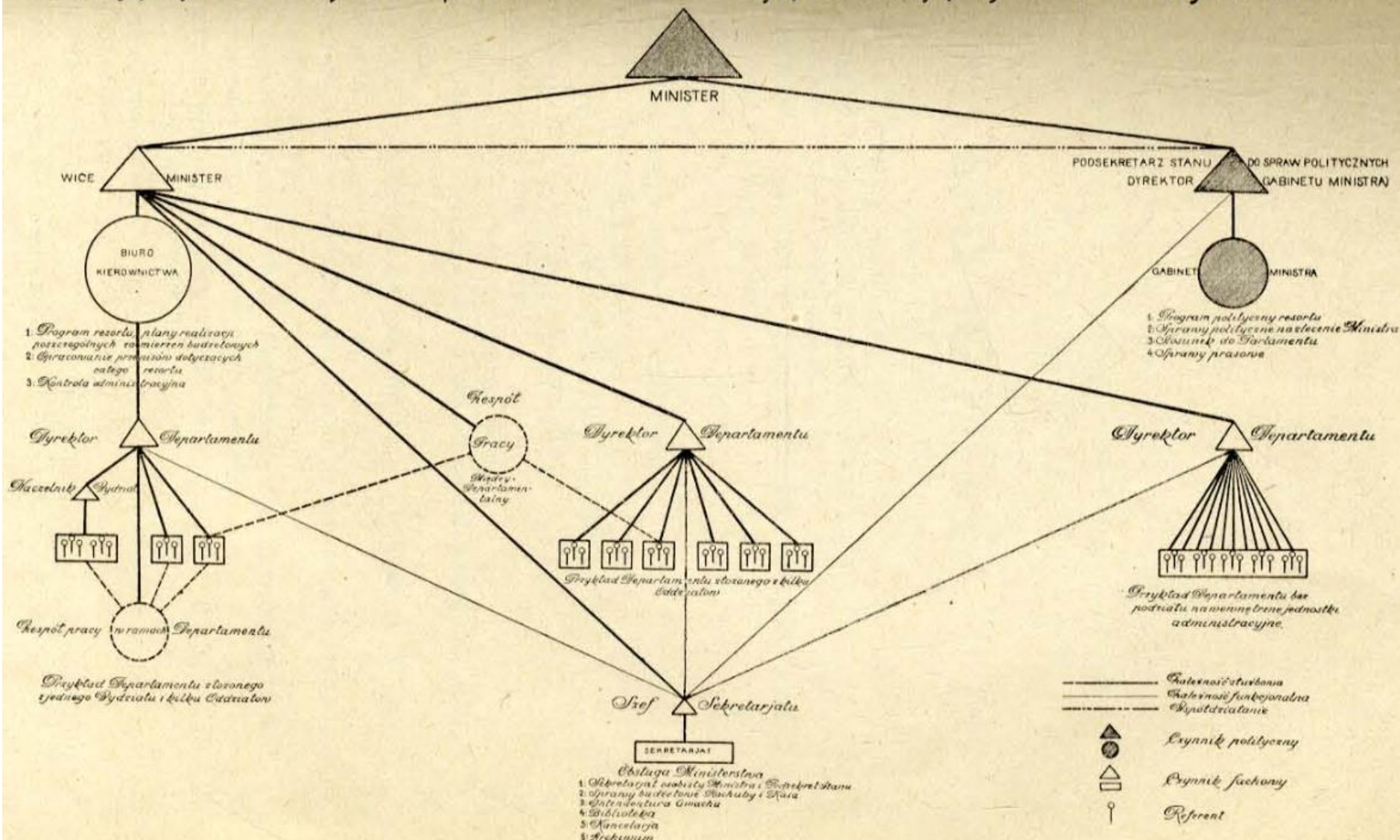
- TOM I REFERATY OPRACOWANE DLA SEKCJI DO SPRAW PODZIAŁU ADMINISTRACYJNEGO PAŃSTWA.
- TOM II OPINIE W SPRAWIE PRZYGOTOWANIA NAUKOWEGO KANDYDATÓW DO WYŻSZEJ SŁUŻBY ADMINISTRACYJNEJ.
- TOM III ZAGADNIENIE DOKSZTAŁCANIA URZĘDNIKÓW PAŃSTWOWYCH I KOMUNALNYCH (W OPRACOWANIU L. W. BIEGELEISENA).
- TOM IV MATERJAŁY ANKIETOWE W SPRAWIE PODZIAŁU NA GMINY, POWIATY I WOJEWÓDZTWA, CZĘŚĆ I.
- TOM V WNIOSKI W SPRAWIE PODZIAŁU ADMINISTRACYJNEGO PAŃSTWA.
- TOM VI ORGANIZACJA ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ (OPRACOWAŁ ROMAN HAUSNER).
- TOM VII PRZYGOTOWYWANIE I OGŁASZANIE OBOWIĄZUJĄCYCH PRZEPISÓW (OPRACOWAŁ ROMAN HAUSNER).
- TOM VIII USTRÓJ WOJEWÓDZTWA STOŁECZNEGO I M. ST. WARSZAWY. PROJEKT USTAWY WRAZ Z UZASADNIENIEM.
- TOM IX ORGANIZACJA KONTROLI ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ (OPRACOWAŁ PŁK. DR. ST. RACZYŃSKI).
- TOM X PROBLEMY PERSONALNE W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ — PROF. DR. MAURYCZ ZDZISŁAW JAROSZYŃSKI.
- TOM XI ORGANIZACJA CENTRALNYCH WŁADZ ADMINISTRACYJNYCH. PROJEKT KOMISJI.

według projektu Komisji dla usprawnienia administracji publicznej przy Prezesie Rady Ministrów



SCHEMAT ORGANIZACJI MINISTERSTWA

Według projektu Komisji dla usprawnienia administracji publicznej przy Prezesie Rady Ministrów



Schemat z tomu 11 dot. organizacji centralnych władz administracyjnych

Polska Ludowa – reformy ku modelowi ZSRR

- Stopniowe wprowadzanie wzorów importowanych z ZSRR
 - Odejście od zasady podziału władz
 - Centralizm demokratyczny z Sejmem jako najwyższym organem i radami narodowymi jako terenowymi organami **jednolitej władzy państwowej**
 - **Władza rzeczywista partii komunistycznej (PZPR) z zasadą kierowniczej roli partii i nomenklatury** (kontrolowany przez komitety partyjne dobór osób na stanowiska partyjne i państwowe)
 - **Drastyczna centralizacja administracji znacjonalizowaną gospodarką** i wynikające stąd ciągłe reformy reorganizacyjne administracji państwowej (ostatnia w latach 70.)
 - Administracje zespolone, niezespolone i specjalne słabo ze sobą skoordynowane („**Polska resortowa**”)
 - Gminy zastąpione gromadami, a następnie powrót do gmin, 17 województw i 317 powiatów zastąpiono 49 małymi województwami (do 1998 r.)
 - **Likwidacja samorządu terytorialnego i własności komunalnej w 1950 r.**

Polska Ludowa – odchodzenie od modelu ZSRR

- Fundamenty dla przywrócenia zasady państwa prawnego
 - **Przywrócenie sądownictwa administracyjnego w 1980 r.** (jeden Naczelny Sąd Administracyjny, odmienność od rozwiązań w innych krajach komunistycznych)
 - **Trybunał Konstytucyjny** (od 1985 r., do 1999 r. orzeczenia mogły być odrzucone przez większość 2/3 głosów w Sejmie)
 - **Rzecznik Praw Obywatelskich** (pierwszym była prof. Ewa Łętowska 1987-1992)
- Próba usamodzielnienia jednostek terenowych (rady narodowe jako organy samorządu terytorialnego) bez zmiany reszty systemu

Po przełomie 1989 r. do 1997 r.

- **Reformy wczesne (1989-1992)**
 - Przywrócenie trójpodziału władz
 - Przywrócenie ustroju samorządowego w gminach (bez zmiany podziału terytorialnego, w 1990 r. pierwsze w pełni wolne wybory komunalne)
- **Instytucjonalizacja myśli reformatorskiej i reformy późniejsze**
 - Zespół ds. Reorganizacji Administracji Publicznej (rząd Olszewskiego)
 - Pełnomocnik Rządu do spraw Reformy Administracji Publicznej (rząd Suchockiej, M. Kulesza)
 - Propozycje reformy powiatowej
 - Program pilotażowy w największych miastach (ustawa z 1995 r.)
 - Propozycja reorganizacji rządu
 - Reformy centrum administracyjnego i gospodarczego (rząd Cimoszewicza)
 - Działy administracji rządowej
 - Ustawa o służbie cywilnej
 - Zamówienia publiczne
 - Wojewódzka i rejonowa administracja publiczna (np. rejonowe urzędy pracy)

Reforma ustrojowa państwa

- **Cztery reformy rządu Buzka**
 - **Administracji publicznej** (Pełnomocnikiem rządu był M. Kulesza)
 - Systemu emerytalnego
 - Systemu zdrowotnego
 - Systemu oświatowego
- **Podstawowe elementy reformy administracji**
 - Trzystopniowa organizacja samorządu terytorialnego
 - Nowy system kompetencji AP (ustawa kompetencyjna)
 - Nowy system finansów publicznych
 - Nowy podział terytorialny (12, 15 i w końcu po wecie prezydenta stało na 16 województwach)
 - System wspierania rozwoju regionalnego (ważne dla pozycji samorządu wojewódzkiego, ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego z 2000 r.)
 - Dostęp do informacji publicznej (2001)
 - Regulacja służby cywilnej (kolejne ustawy: 1996, **1998**, 2006, 2008)

Czego nie udało się zrobić podczas reform AP rządu Buzka?

- Wyraźne oddzielenie polityki od administracji i ich obu od gospodarki
 - Upolityczniona obsada stanowisk urzędniczych
 - Przewaga resortowości nad koordynacją międzyresortową (przewaga struktur pionowych nad poziomymi)
- System finansów publicznych nie stał się wydolny i przejrzysty
 - Niewystarczające wsparcie finansowe i własnościowe samorządu
- Nieudana próba powołania do życia Głównego Urzędu Administracji Publicznej

Recentralizacja rządu (SLD-UP-PSL)

- **Reforma systemu rozwoju regionalnego** (ustawa o narodowym planie rozwoju z 2004 r.)
- OHP nadal pod kontrolą ministerstwa (MPiPS)
- Szkoły artystyczne pod kontrolą ministerstwa (MK)
- Płace nauczycielskie i dodatki pod kontrolą ministerstwa
- Wyjęcie z zespoleń inspekcji sanitarnej (ogólniej, osłabienie zasady administracji zespolonej)
- **Centralizacja ustroju Warszawy** (zamiast zdecentralizowanego ustroju metropolitalnego)
- **Centralizacja finansowania systemu opieki zdrowotnej** (NFZ zamiast kas chorych)
- **Redukcja liczby urzędów centralnych, które miały mieć funkcje wykonawcze** (czyli powrót do ministerstw, które nie tylko obsługują ministrów i mają mieć głównie charakter polityczny)

Rządy Marcinkiewicza i Kaczyńskiego

- **Tanie państwo** rządu Marcinkiewicza m.in.:
 - Zapowiedź budżetu zadaniowego
 - likwidacja Rządowego Centrum Studiów Strategicznych (RCSS)
- **Solidarne państwo** rządu Kaczyńskiego m.in.:
 - zadanie oczyszczenia państwa (lustracja, dekomunizacja, walka z korupcją – CBA)
 - zadanie wzmocnienia państwa (Państwowy Zasób Kadrowy – „zbiór kandydatów na wysokie stanowiska państwowe”, ustawa z 2006 r.)

Rządy Tuska 1 – wybrane elementy

- Anulowanie reform służby cywilnej poprzedniego rządu (likwidacja PZK) i nowa koncepcja w zakresie naboru do SC
- **Próby decentralizacji na poziomie województwa** (przekazanie części kompetencji administracji rządowej samorządowi województwa)
- Nowa ustawa o finansach publicznych m.in.
 - **Kontynuacja prac nad budżetem zadaniowym** (powołanie Koordynatora Krajowego budżetu Zadaniowego w 2009 r.)
- Dwie ustawy „deregulacyjne” (w 2007 r. Sejm powołał Komisję Nadzwyczajną "**Przyjazne Państwo**" do spraw związanych z ograniczaniem biurokracji, m.in. możliwość składania oświadczeń zamiast zaświadczeń)
- **Odpowiedzialność majątkowa „funkcjonariuszy publicznych” za rażące naruszenie prawa** (ustawa z 2011 r.)

Program dokończenia reformy administracji publicznej

Przewidziane do przygotowania w ramach uchwały nr 13 Rady Ministrów akty prawne zostały już uchwalone, opublikowane i weszły w życie. Są to:

1. Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie,
2. Ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie,
3. Ustawa o funduszu sołeckim,
4. Ustawa o służbie cywilnej,
5. Ustawa o pracownikach samorządowych.

Spośród projektów dokumentów rządowych, objętych przedmiotową uchwałą nie zakończono jeszcze prac nad projektem ustawy o polityce miejskiej i współpracy jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie oraz o zmianie niektórych innych ustaw z uwagi na niezakończone uzgodnienia i konsultacje ze stroną samorządową oraz projektem Strategii Reformy Administracji Publicznej 2008-2015.

Cytat z uzasadnienia projektu uchwały RM zmieniającej uchwałę RM nr 13 w sprawie dokończenia reformy administracji publicznej oraz zasad prowadzenia prac w tym zakresie (marzec 2011)

Rządy Tuska 2 – wybrane reformy

„Związki międzygminne, powiatowe i powiatowo-gminne szansą na lepszą jakość pracy samorządów lokalnych”

- Możliwość łączenia się gmin i powiatów
- Na czas pierwszej kadencji możliwość zwiększenia liczby radnych rady nowej jednostki
- Uproszczona i skrócona procedura zmiany statutu związku międzygminnego oraz jego likwidacji
- Gminy i powiaty będą mogły skorzystać z możliwości wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej (centra usług)
- Łączenie różnych jednostek organizacyjnych (pomoc społeczna, wspieranie rodziny)

Portal Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

Zapowiedź w Białej księdze obszarów metropolitalnych z 2013 r.

Budżet zadaniowy

Definicja układu zadaniowego w ustawie o finansach publicznych z 2009 r.

- 3) układzie zadaniowym – rozumie się przez to zestawienie odpowiednio wydatków budżetu państwa lub kosztów jednostki sektora finansów publicznych sporządzone według funkcji państwa, oznaczających poszczególne obszary działań państwa, oraz:
- a) zadań budżetowych grupujących wydatki według celów,
 - b) podzadań budżetowych grupujących działania umożliwiające realizację celów zadania, w ramach którego podzadania te zostały wyodrębnione
- wraz z opisem celów tych zadań i podzadań, a także z bazowymi i docelowymi miernikami stopnia realizacji celów działalności państwa, oznaczającymi wartościowe, ilościowe lub opisowe określenie bazowego i docelowego poziomu efektów z poniesionych nakładów;

Budżet zadaniowy – harmonogram

2008 r.

- ✓ przeprowadzenie analizy aktów prawnych na potrzeby wdrażania budżetu zadaniowego,
- ✓ opracowanie podstaw metodologicznych dla wieloletniego planowania zadaniowego,
- ✓ przygotowanie założeń do projektów aktów prawnych regulujących funkcjonowanie budżetu zadaniowego, w tym wieloletniego planowania zadaniowego,
- ✓ przygotowanie projektów realizowanych z udziałem środków UE, mających na celu współfinansowanie prac nad wdrożeniem budżetu zadaniowego;

2009 r.

- ✓ sporządzenie metodyki budżetu zadaniowego,
- ✓ sporządzenie wytycznych do sprawozdań z wykonania budżetu zadaniowego w układzie funkcjonalnym,
- ✓ opracowanie założeń do projektu systemu informatycznego obsługującego budżet zadaniowy;

2010 r.

- ✓ przygotowanie koncepcji monitoringu realizacji budżetu w nowym układzie funkcjonalnym,
- ✓ zakończenie I etapu prac nad systemem sprawozdawczym w ujęciu zadaniowym, umożliwiającym monitoring wydatków publicznych;

2011 r.

- ✓ sporządzenie bazy mierników dla wszystkich funkcji państwa,
- ✓ zakończenie II etapu prac nad systemem sprawozdawczym w ujęciu zadaniowym, umożliwiającym monitoring wydatków publicznych,
- ✓ przeprowadzenie pierwszego monitoringu i sprawozdawczości budżetu zadaniowego;

2012 r.

- ✓ sporządzenie projektu pierwszego – równoległego do klasycznego - zadaniowego budżetu państwa na rok 2013,
- ✓ wdrożenie metodologii efektywnego zarządzania finansami publicznymi na szczeblu centralnym przy wykorzystaniu wieloletniego planowania zadaniowego i całościowej bazy mierników;

2013 r.

- ✓ przygotowanie założeń do systemu ewaluacji budżetu zadaniowego,
- ✓ wdrożenie systemu informatycznego obsługującego budżet zadaniowy;

2014 r.

- ✓ przygotowanie sprawozdania z wykonania budżetu państwa obejmującego realizację budżetu zadaniowego za 2013 rok umieszczonego po raz pierwszy w ustawie budżetowej,
- ✓ opracowanie dokumentu ewaluacyjnego o charakterze ex-post z wykonania budżetu zadaniowego na rok 2013, jako narzędzia wsparcia w procesie opracowywania budżetu państwa na rok 2014;

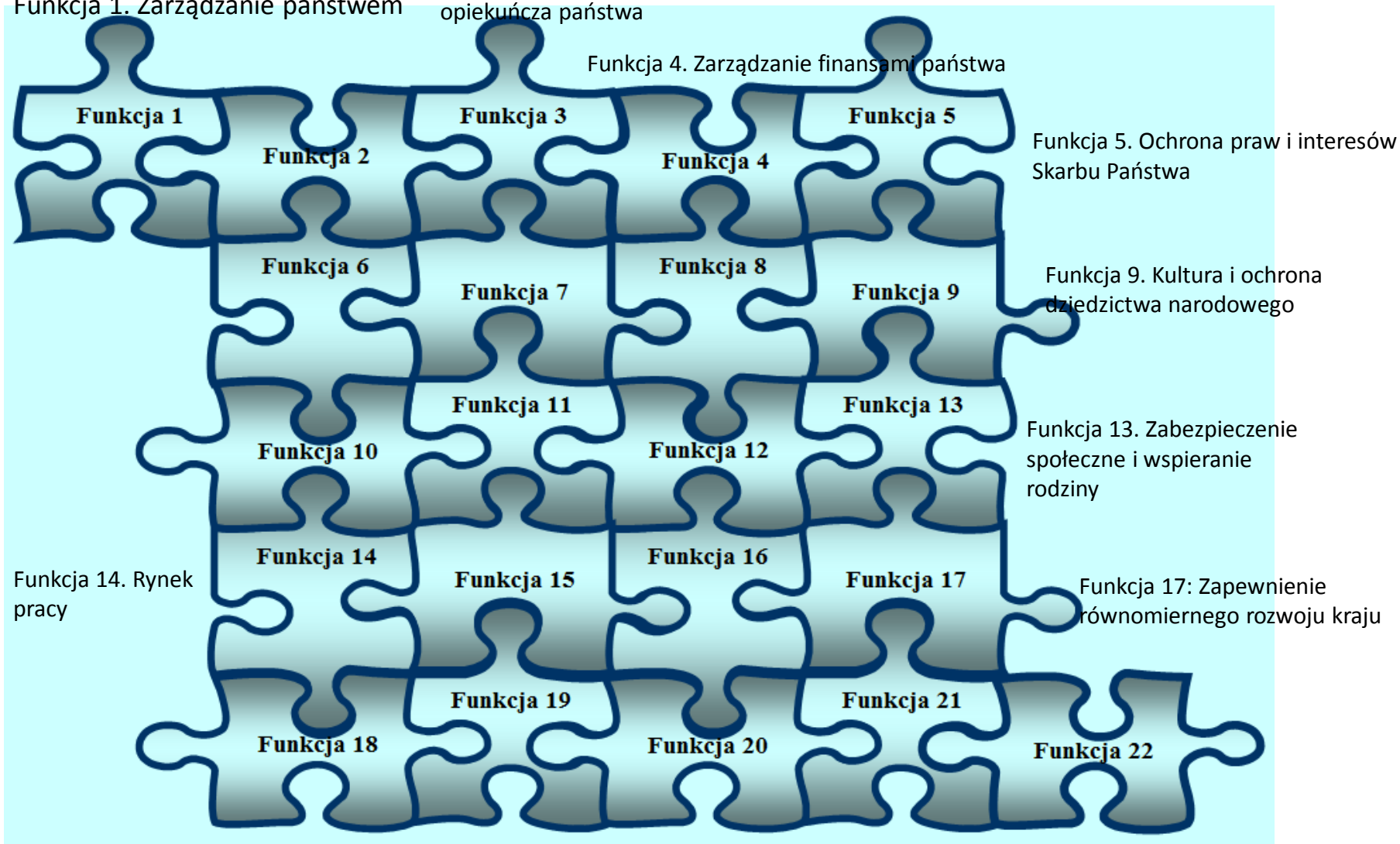
2015 r.

- ✓ sporządzenie raportu dotyczącego oceny wpływu funkcjonowania budżetu zadaniowego na finanse publiczne,
- ✓ rozliczenie projektów realizowanych w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

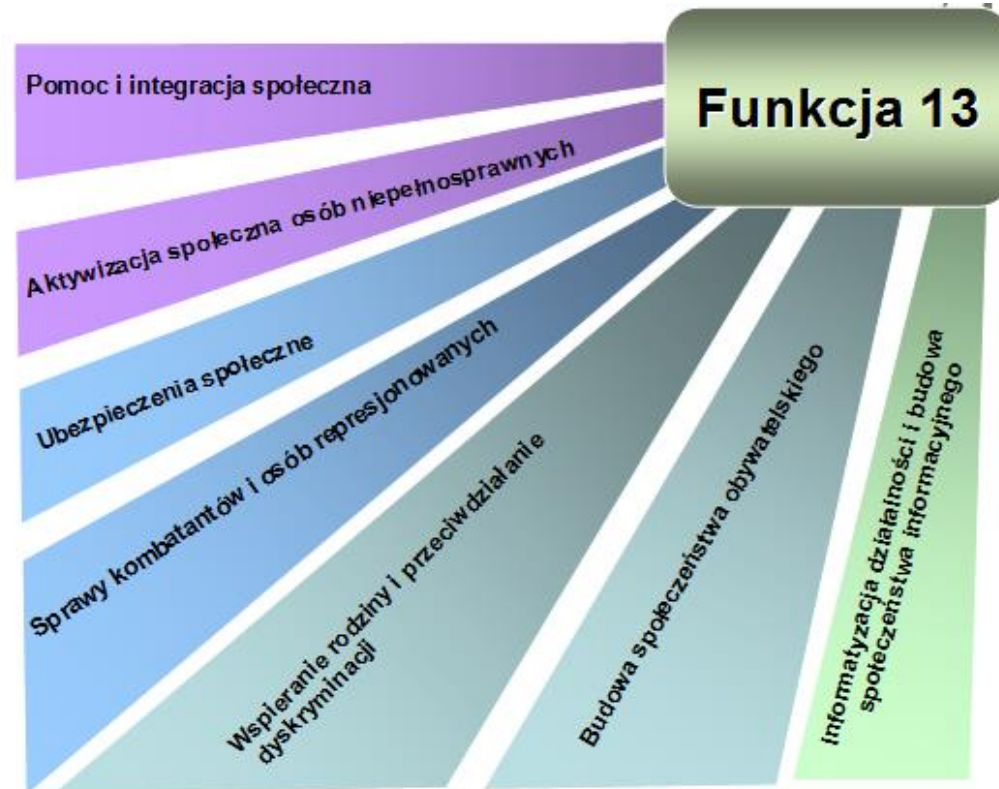
Budżet zadaniowy – 22 funkcje państwa

Funkcja 3. Działalność edukacyjna, wychowawcza i opiekuńcza państwa

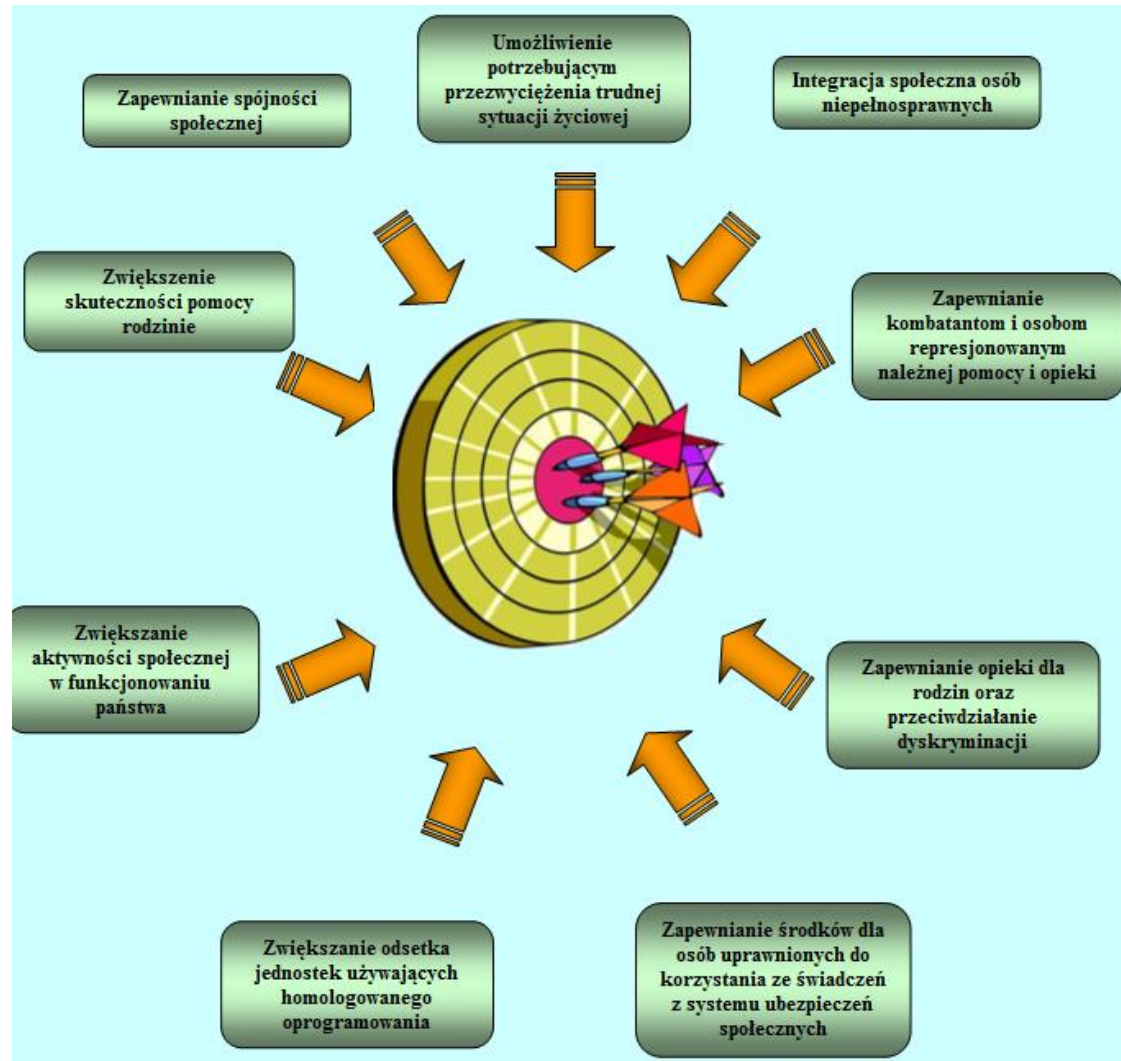
Funkcja 1. Zarządzanie państwem



Budżet zadaniowy – sposób opisu funkcji państwa, przykład funkcji 13



Budżet zadaniowy – sposób opisu funkcji państwa, przykład funkcji 13



Budżet zadaniowy – sposób opisu funkcji państwa, przykład funkcji 13

PRZYKŁADOWE MIERNIKI	
POMOC I INTEGRACJA SPOŁECZNA	- Liczba zainicjowanych projektów z pomocy integracji społecznej - Liczba osób korzystających z pomocy społecznej % zweryfikowanych wniosków aplikacyjnych % przeprowadzonych wizyt monitorujących
AKTYWIZACJA SPOŁECZNA OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH	- Liczba osób niepełnosprawnych prawnie w wieku 15 lat i więcej - Liczba wydanych orzeczeń o niepełnosprawności i o stopniu niepełnosprawności
UBEZPIECZENIA SPOŁECZNE	- Liczba osób objętych systemem ubezpieczeń społecznych w stosunku do liczby osób w wieku produkcyjnym - Relacja kwoty wypłat odsetek za opóźnienia w przyznawaniu prawa do świadczeń i ich wypłacie do kwoty wypłaconych świadczeń - Udział kwoty kredytu zaciągniętego przez FUS do kwoty wypłaconych świadczeń - Przeciętna liczba studentów i doktorantów za których MNiSW opłaca składki na ubezpieczenie zdrowotne - Liczba świadczeniobiorców
SPRAWY KOMBATANTÓW I OSÓB REPRESJONOWANYCH	- Liczba osób korzystających z dodatku kombatanckiego - Liczba rozstrzygniętych spraw dotyczących kombatanatów i innych osób uprawnionych
WSPIERANIE RODZINY I PRZECIWDZIAŁANIE DYSKRYMINACJI	- Procentowy udział samowoli budowlanych w stosunku do wszystkich realizowanych budów - Procentowy udział zakwestionowanych wyrobów budowlanych w stosunku do łącznej liczby wyrobów budowlanych objętych kontrolami
BUDOWA SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO	- Wskaźnik świadomości występowania zjawiska dyskryminacji ze względu na płeć - Liczba podjętych działań nadzorczych w stosunku do ilości zaplanowanych działań
INFORMATYZACJA DZIAŁALNOŚCI I BUDOWA SPOŁECZEŃSTWA INFORMACYJNEGO	- Odsetek podatników korzystających z mechanizmów 1% - Udział sektora pozarządowego w całym zatrudnieniu w gospodarce narodowej

Literatura

- Lektura obowiązkowa
 - H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, wydanie 3, 2004, rozdział III.
 - L. Panasiuk, Perspektywa MSWiA, w: W. Mikułowski, A. Jezierska (red.), *Główne kierunki modernizacji państwa – budżet zadaniowy i decentralizacja państwa*, KSAP 2009
 - T. Potkański, Perspektywa samorządu terytorialnego, w: W. Mikułowski, A. Jezierska (red.), *Główne kierunki modernizacji państwa – budżet zadaniowy i decentralizacja państwa*, KSAP 2009
http://www.ksap.gov.pl/ksap/file/publikacje/Glowne_kierunki_modernizacji_panstwa.pdf