

Administracja publiczna

Podstawowe pojęcia i problemy

administracji publicznej

Dr hab. Ryszard Szarfenberg

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

Administracja publiczna na tle podziału władz – władza wykonawcza i „wielka reszta”

- Istota władzy wykonawczej (a z nią i administracji publicznej)... polega bowiem na tym, że **dwie pozostałe władze - ustawodawcza i sądownicza - mają role ściśle sprecyzowane**. Inaczej jest z władzą wykonawczą. **Jej odpowiedzialność za sprawy państwa ma charakter praktyczny i ogólny**. W szrankach prawnych, wyznaczonych przez ustawodawcę, i pod kontrolą władzy sądowniczej, która pilnuje, by prawo było przestrzegane, **władza wykonawcza odpowiada za wykonywanie ustaw i zajmuje się rządzeniem**, co oznacza że ponosi - w kategoriach nie tylko historycznych - realną i definitywną odpowiedzialność **za stan i całokształt spraw publicznych (z wyłączeniem ustawodawstwa i władzy sądowniczej)**

Definicje administracji publicznej

- zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego [dobra wspólnego] przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach (Izdebski i Kulesza)
- przejęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe* organy, a także przez organy samorządu terytorialnego zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach (Błaś, Boć i Jeżewski)

* przeciwieństwem do zawisłych są niezawisłe, sądy są niezależne od władz publicznych, a więc są niezawisłe, administracja publiczna jest zależna, a więc zawisła

Trzy ujęcia definicyjne AP

- **Ujęcie podmiotowe – kto działa?**
 - różne podmioty, organy i instytucje
 - organy państwa i organy samorządu terytorialnego
- **Ujęcie funkcjonalne lub czynnościowe – jakie są to działania?**
 - zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych
 - w określonych prawem formach
- **Ujęcie przedmiotowe – wobec czego, w jakim celu działa?**
 - prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego
 - zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli
 - na podstawie ustawy

W podręczniku próba zrównoważonego podejścia z uwzględnieniem wszystkich tych ujęć (elementów konstrukcyjnych) w definicji administracji publicznej

Interes publiczny, dobro wspólne

- **Rozumienie interesu publicznego znajduje przede wszystkim wyraz w obowiązującym prawie**
- W praktyce władze administracyjne mają pewną swobodę działania w ramach której dookreślany jest interes publiczny (uznanie administracyjne)
- Często o tym, co jest interesem publicznym decyduje wola polityczna
- Jeżeli administracja publiczna ma służyć społeczeństwu, to zasadne jest pytanie, **czy służy mu dobrze, czy źle?** [skąd wiemy czy mu służy dobrze czy źle?]

Definicja organu administracji publicznej

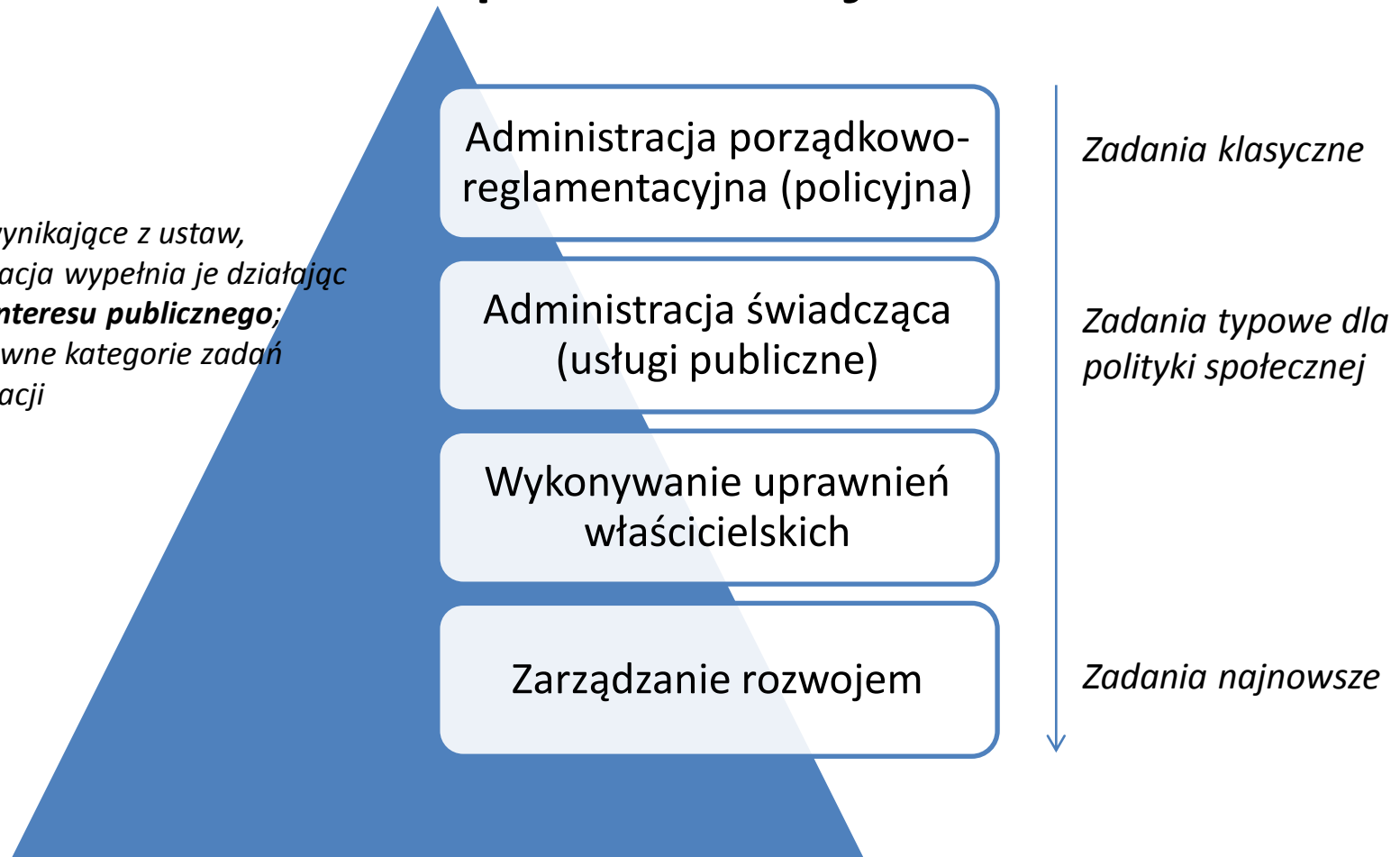
- Człowiek (organ jednoosobowy) lub grupa ludzi (organ kolegialny)
 - znajdujący się w strukturze organizacyjnej państwa
 - powołany w celu realizacji norm prawa administracyjnego, w sposób i ze skutkami właściwymi temu prawu
 - działający w granicach przyznanych mu przez prawo kompetencji

Funkcje zarządzania publicznego

- **Funkcja rządzenia** (realizacja programu rządzenia)
 - Procedury wyborcze
 - Sprawowanie władzy, prowadzenie polityki publicznej
- **Funkcja realizacji zadań bieżącej administracji** (funkcja zewnętrzna)
 - Porządkowo-reglamentacyjne (porządku i bezpieczeństwa)
 - Usługowe (udzielanie świadczeń/usług publicznych)
 - Właścicielskie (zarząd majątkiem publicznym)
 - Rozwojowe (zarządzanie rozwojem, planistyczne i koordynacyjne)
- **Zarządzanie zasobami danej organizacji administracyjnej** (funkcja wewnętrzna)
 - Zarządzanie zasobami organizacyjnymi, ludzkimi, materialnymi, kompetencyjnymi, informacyjnymi
 - Zarządzanie rozwojem instytucjonalnym

Główne sfery działania administracji publicznej

*Funkcje wynikające z ustaw, administracja wypełnia je działając na rzecz **interesu publicznego**; cztery główne kategorie zadań administracji*



Komentarz. Co zostało pominięte? Funkcje obecne we wszystkich kategoriach zadań: **regulacyjne** (w tym standardy i procedury), **pomocnicze** (ewidencjonowanie, kontrolowanie)

Sfera porządkowo-reglamentacyjna – wybrane wątki

- **Celem jest ochrona porządku publicznego i bezpieczeństwa zbiorowego**
- Charakterystyczne jest
 - Stosowanie instrumentów władczych
 - Nakazy, zakazy, (stosowanie kar), zarządzenia (funkcja porządkowa)
 - Zezwolenia, koncesje (funkcja reglamentacyjna)
 - Utrzymanie organów orzekających
 - Utrzymanie służb, straży, inspekcji
- Nowe podejścia w postaci **funkcji i organów regulacyjnych w stosunku do gospodarki** (regulacja rynku, regulator rynku, np. URE)

Akty reglamentacyjne o charakterze uprawniającym, zawierające *implicite* także obowiązki lub warunki:

2) zwolnienie z powszechnego zakazu prowadzenia działalności danego rodzaju, poprzez udzielenie zgody, pozwolenia, zezwolenia administracyjnego np. pozwolenie budowlane

1) rozszerzenie naturalnej sfery wolności: przywilej publiczno-prawny (np. mandat wyborczy, prawo sądenia) albo koncesja (w znaczeniu ścisłym, np. na prowadzenie działalności gospodarczej o charakterze użyteczności publicznej, w tym także prawa wyłączne i specjalne)

Sfera wolna od reglamentacji administracyjnej

Różnego rodzaju zobowiązania (ciężary) publiczno-prawne: o charakterze osobowym (np. służba wojskowa), rzeczowym (np. podwozy dla wojska) lub fiskalnym (podatki)

Wyłączenie rzeczy lub praw

Obowiązki administracyjne (np. obowiązek szkolny) oraz **nakazy i zakazy o charakterze policyjnym, indywidualne** i o charakterze normatywnym (zarządzenia administracyjne)

Administracja reglamentacyjna:

- akty reglamentacyjne (przywileje, koncesje, zwolnienia, zezwolenia, pozwolenia);
- obowiązki administracyjne (nakazy, zakazy, zarządzenia);
- zobowiązania (ciężary) publiczno-prawne;
- wyłączenia

Sfera usług (świadczeń) publicznych – wybrane wątki

- Zadanie: ***bieżące i nieprzerwane zaspokajanie potrzeb zbiorowych ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych***
- Różne formy świadczeń (pieniądze, rzeczy, usługi)
- Trzy sposoby zaangażowania administracji w udzielanie świadczeń
 - Odpowiedzialność za standard usług publicznych świadczonych przez podmioty prywatne
 - Bezpośrednie organizowanie świadczeń
 - Bezpośrednie udzielanie świadczeń przez podmiot sektora publicznego (przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, zakłady administracyjne)
- Ekonomizacja, nowe zarządzanie publiczne, kultura kontraktowa

Sfera zarządu majątkiem publicznym – wybrane wątki

- Trzy kategorie majątku publicznego
 - Administracyjny (budynki, zasoby umożliwiające wykonywanie zadań)
 - Użyteczności publicznej (podstawa administracji świadczącej)
 - Gospodarczy (przedsiębiorstwa państwowe)
- Główne kierunki ogólnego zaangażowania administracji w gospodarkę
 - Regulacja rozwoju gospodarczego
 - Własność publiczna i sektor publiczny w gospodarce (zasoby publiczne, przedsiębiorstwa państwowe)
 - Ochrona konsumentów i konkurencji
 - Pomoc publiczna dla prywatnych podmiotów gospodarczych
 - Zamówienia publiczne

Zagadnienia publicznego majątku gospodarczego

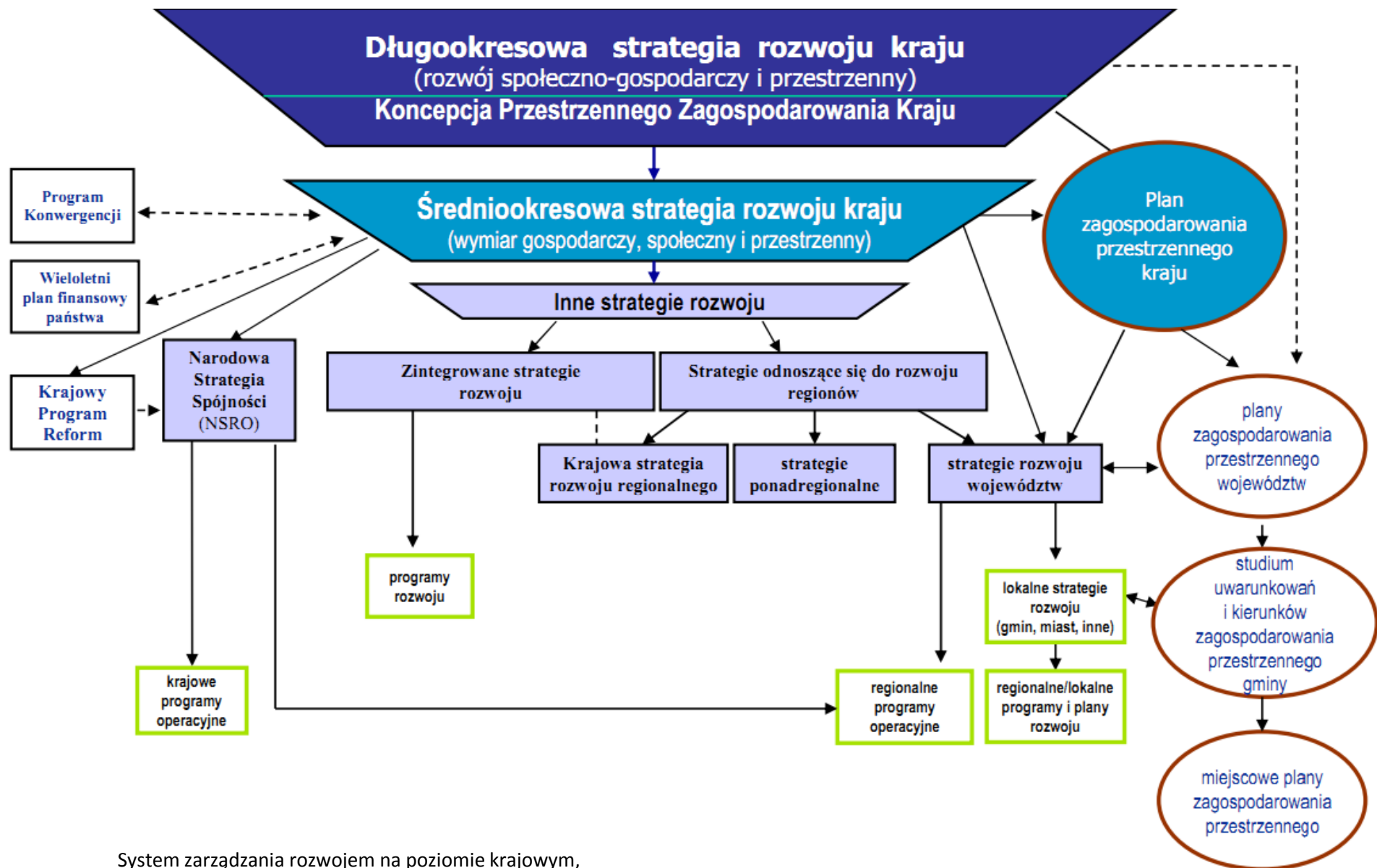
- Nacionalizacja a prywatyzacja – co i w jakim stopniu ma być państwowe lub samorządowe?
- Zarządzanie tym, co jest państwowe lub samorządowe
- Wybór formy działania w sferze majątku
 - Bezpośrednia: jednostka budżetowa (*Wszystkie dochody i wydatki jednostek budżetowych ujmowane są wówczas w planie budżetowym jako dochody i wydatki budżetu*)
 - Zdecentralizowana: Niezależny podmiot gospodarczy (zarządzanie publicznoprawne) (*Jednostki budżetowe rozliczają się ... z budżetem według salda debetowego lub kredytowego, dotyczącego zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych i środków zgromadzonych na wydzielonym rachunku dochodów własnych*)
 - Pośrednia: państwo lub samorząd ma udziały w spółce kapitałowej (zarządzanie prywatnoprawne według reguł prawa handlowego)

Uwaga: nowa ustawa o finansach publicznych zlikwidowała formy takie jak gospodarstwa pomocnicze i większość zakładów budżetowych

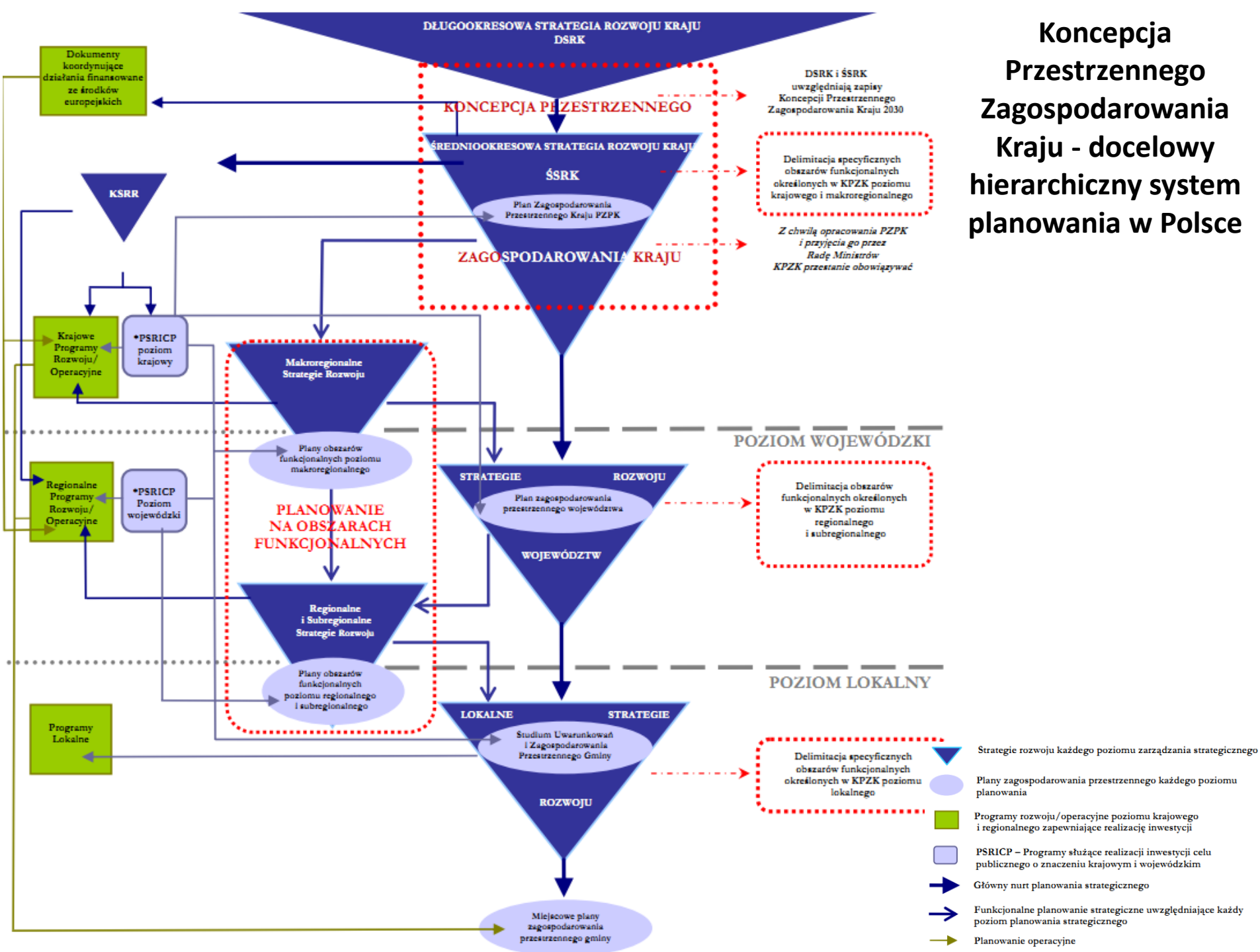
Zarządzanie rozwojem – wybrane wątki

- ***Główny czynnik polityki publicznej i jej istotny wyznacznik***
- Podejście strategiczne do kierowania krajem, regionem lub społecznością lokalną (strategie, programy operacyjne)
- Planowanie
 - Planowanie rozwoju instytucjonalnego administracji
 - Planowanie gospodarcze (na wielką skalę w PRL)
 - Planowanie publiczne (w tym zagospodarowania przestrzennego)
- Rola polityka (wartości, cele), rola eksperta (strategia dojścia), rola planisty (zaplanowanie działań)
- Znaczenie debaty publicznej

Zarządzanie rozwojem w Polsce



Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju - docelowy hierarchiczny system planowania w Polsce



Nowa generacja dokumentów strategicznych

W nowym systemie zarządzania rozwojem do głównych dokumentów strategicznych, w oparciu o które prowadzona jest polityka rozwoju, należą:

- Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju (DSRK) - w przygotowaniu projekt strategii Polska 2030 określająca główne trendy, wyzwania oraz koncepcję rozwoju kraju w perspektywie długookresowej oraz
- Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju (ŚSRK) - w przygotowaniu projekt Strategii Rozwoju Kraju 2020 – stanowiący aktualizację obecnie obowiązującej Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015.

Realizacji celów rozwojowych ŚSRK służyć będzie 9 opracowywanych obecnie strategii zintegrowanych, będących dokumentami nowej generacji. Obecnie prace nad nimi wchodzą w etap końcowy. Poniżej znajdują się linki do stron internetowych resortów odpowiedzialnych za przygotowanie poszczególnych strategii:

- Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki (Ministerstwo Gospodarki) ➡
- Strategia rozwoju kapitału ludzkiego (Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów - KPRM) ➡
- Strategia rozwoju transportu (Ministerstwo Infrastruktury) ➡
- Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko (Ministerstwo Gospodarki) ➡
- Sprawne państwo (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji) ➡
- Strategia rozwoju kapitału społecznego (Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego) ➡
- Krajowa strategia rozwoju regionalnego – Regiony Miasta Obszary wiejskie (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego) ➡
- Strategia zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa (Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi) ➡

Za przygotowanie poszczególnych strategii odpowiada koordynator (resort) wyznaczony przez Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju. Prace nad dokumentami odbywają się w ramach międzyresortowych grup roboczych.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_rozwoju/system_zarzadzania_rozwojem/zintegrowane_strategie_rozwoju/strony/default.aspx

Administracja a polityka

- Główne idee przewodnie
 - *Administracja bez polityki nie miałaby kierunku postępowania, a polityka bez administracji to utopia*
 - *Administracja nie robi polityki, ale uruchamia procesy technicznie niezbędne by polityka się realizowała*
 - *Administracja powinna się charakteryzować starannym wykonaniem, inteligentną interpretacją, właściwą sugestią*
(AP to nie tylko narzędzie polityki, aktywna rola)
- Próba realizacji modelu szwedzkiego 1992-2001 (ministerstwa obsługujące proces rządzenia, urzędy centralne administrujące), anulowana przez rząd Millera (włączenie urzędów do ministerstw)

Cztery modele relacji między politykami a administratorami i ich ewolucja

	Model I 	Model II 	Model III 	Model IV
Implementacja polityki	A	A	A	A
Formułowanie polityki	P	W	W	W
Pośrednictwo między grupami interesów	P	P	W	W
Artykułowanie ideałów	P	P	P	W

A – odpowiedzialność administratorów, urzędników wyższych rangą (administracja publiczna)

P – odpowiedzialność polityków (polityka)

W – odpowiedzialność wspólna polityków i administratorów

Podmioty, organy i instytucje administracji publicznej

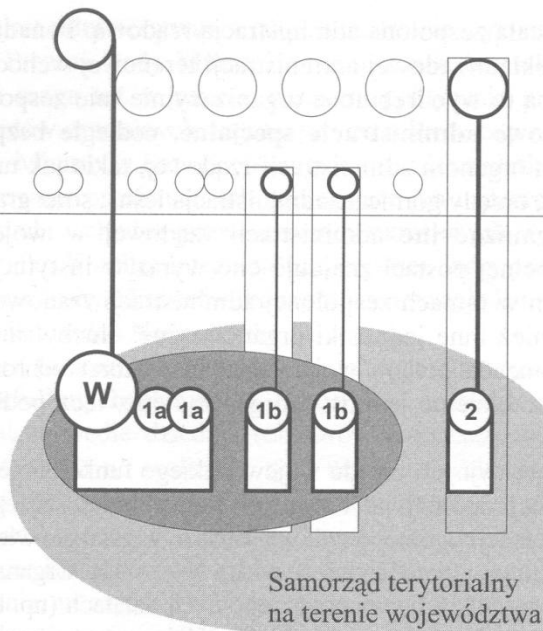
- Zadania AP wykonywane są
 - W ramach administracji publicznej przez **administrację rządową** (scentralizowana, hierarchiczna)
 - Na **zasadach zdecentralizowanych** przez
 - Inne związki publicznoprawne (np. wspólnoty terytorialne, samorządy zawodowe)
 - Różne ciała administracyjne o samodzielnym statusie (np. SKO, RIO, KRRiT)
 - Różne podmioty prawa publicznego nie mające charakteru osobowego ale majątkowy (np. zakłady administracyjne, fundusze, samoistne lub niesamoistne)
 - W formie **zadań zleconych** różnym podmiotom spoza sektora finansów publicznych

Prezes RM
ministrowie

Kierownicy
urzędów
centralnych

Rząd
i administracja
centralna

rządowa
administracja
terenowa



Samorząd terytorialny
na terenie województwa

**Wojewódzka administracja
zespólna – obszar
zwierzchnictwa wojewody
zespólnie ściślejsze (pełne)
i luźniejsze**

Wojewoda jako **organ
o kompetencji ogólnej**

W

Organy o kompetencji szczególnej:

1. w ramach administracji zespólonej:

1a. obsługiwane przez
urząd wojewódzki

1b. obsługiwane przez odrębne
jednostki organizacyjne
(służby, inspekcje i straże).

2. w ramach administracji
niezespólonej

1a

1b

2

**Wojewoda jako władza
administracyjna
o odpowiedzialności ogólnej**

Hierarchiczne
podporządkowanie
organów rządowej
administracji terenowej

Podległość służbowa
i funkcjonalna kierowników
wojewódzkich służb inspekcji
i straży, działających pod
zwierzchnictwem wojewody

Uwaga: rysunek nie przedstawia
wszystkich sytuacji organizacyjnych
ani wszystkich powiązań między
organami administracji rządowej

Administracja rządowa zespólna i niezespólna centralna i terenowa

Literatura

- Lektura obowiązkowa
 - H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, wydanie 3, 2004, rozdział IV.
- Literatura uzupełniająca
 - J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, wydanie 4, rozdział I, Pojęcia, 2004
 - B. Kudrycka i in. (red.), *Nauka administracji*, rozdział 3, Pojęcie sektora publicznego, 2009