

Administracja publiczna

Administracja dobrobytu. Ewolucja zakresu i form wykonywania funkcji świadczącej

Dr hab. Ryszard Szarfenberg

Instytut Polityki Społecznej

rszarf.ips.uw.edu.pl/apub

Rok akademicki 2018/2019

Podróż kontynuujemy przez zapewnianie usług publicznych

1. Administracja multicentryczna. 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

Administracja jako usługodawca. Zarządzanie publiczne jako zaspokajanie zbiorowych potrzeb obywateli

- Spór o zakres zadań państwa - **między państwem dobrobytu a państwem minimalnym**
- Klasyczna **administracja świadcząca**
- Ewolucja form administracji świadczącej: **ekspansja rynku, prywatyzacja, konkurencja**

Usługi i świadczenia zaspokajają potrzeby obywateli, czyli poprawiają ich dobrobyt. Interesuje nas administracja publiczna jako usługodawca i świadczeniodawca, ale też jako administracja zarządzająca procesami zaspokajania potrzeb obywateli

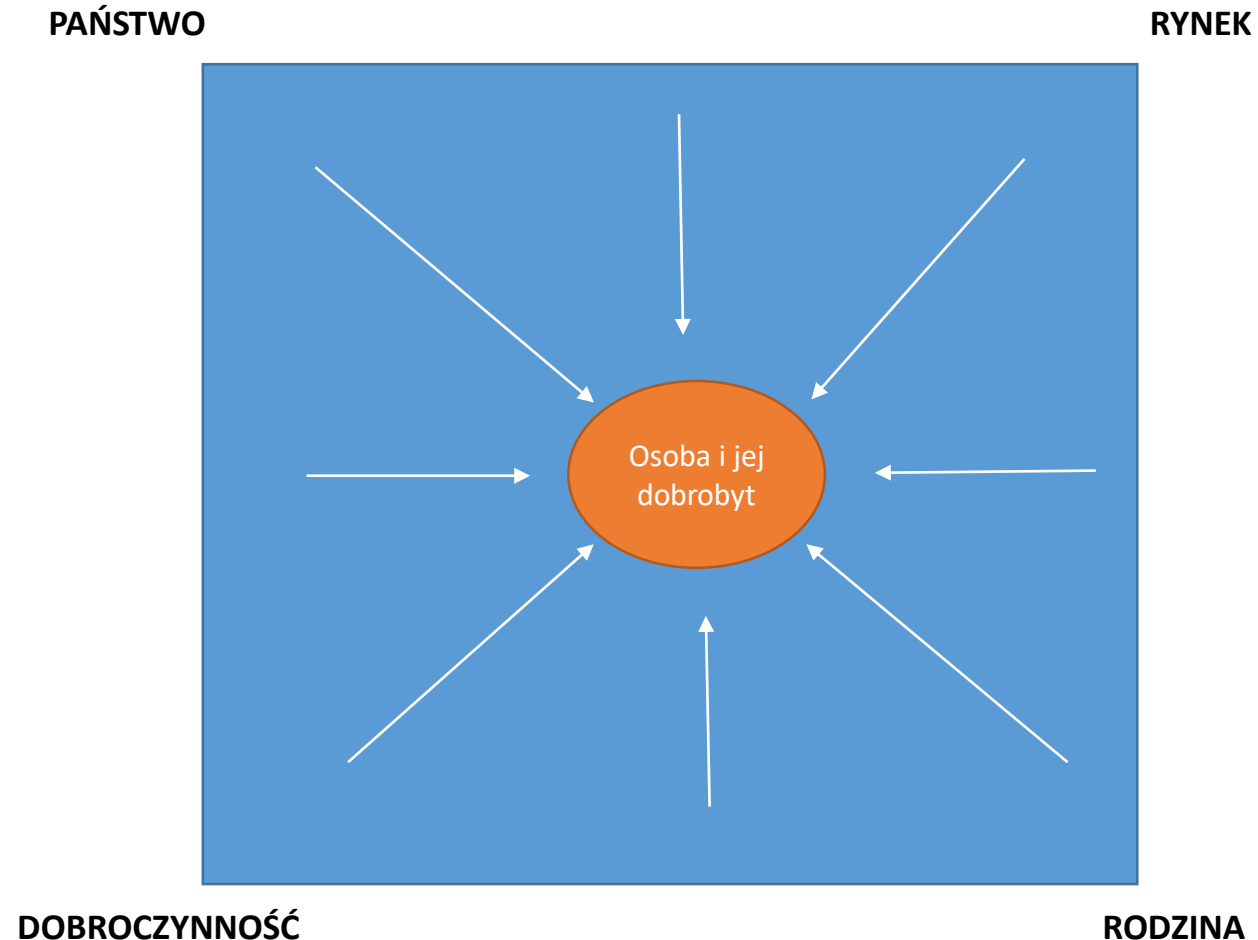
Pytania sprawdzające

1. Jakie są **korzenie koncepcji państwa dobrobytu**?
2. Jakie **gwarancje państwa dobrobytu** przewiduje polska Konstytucja?
3. Na czym polega **administracja świadcząca**?
4. Jakie znasz **typy usług publicznych**?
5. Jak przebiega **proces zapewnienia usług publicznych**?
6. Omów instytucję **zakładu administracyjnego**.
7. Jakie są konsekwencje **decentralizacji władzy publicznej** w Polsce dla wykonywania zadań administracji świadczącej?
8. Na czym polega **urynkowanie i funkcjonalna prywatyzacja świadczenia usług publicznych**?

Szerszy kontekst: czworokąt źródeł środków na zaspokojenie potrzeb osoby

Osoby czerpią środki na zaspokojenie swoich potrzeb w różnych fazach swojego życia z różnych źródeł.

- **Rodzina** na zasadzie obowiązków wobec bliskich
- **Rynek** na zasadzie sprzedaży własnej pracy, wynajmu własności
- **Dobroczynność** na zasadzie pomocy bliźniemu
- **Państwo** na zasadzie uprawnień obywatelskich



Pochodzenie państwa dobrobytu jako koncepcji i instytucji

Dwa modele państwa i spór, który jest lepszy dla rozwoju społeczno-gospodarczego

- **Państwo minimalne** (ograniczone, liberalne, „państwo nocnego stróża”) odpowiedzialne wyłącznie za bezpieczeństwo publiczne
- **Państwo dobrobytu** odpowiedzialne za zaspokojenie potrzeb materialnych i niematerialnych obywateli

Teoria wyjaśniająca powstanie i rozwój państwa dobrobytu

Czynniki ideowe

- **Teoria ekonomiczna Johna M. Keynesa** – „zwiększanie wydatków socjalnych... jako skuteczny instrument zwiększania ogólnego popytu i przez to gwarantujący wzrost gospodarczy”
- Inne teorie uzasadniające ingerencję państwa w gospodarkę i społeczeństwo (np. teoria zawodności rynku)

Czynniki polityczne

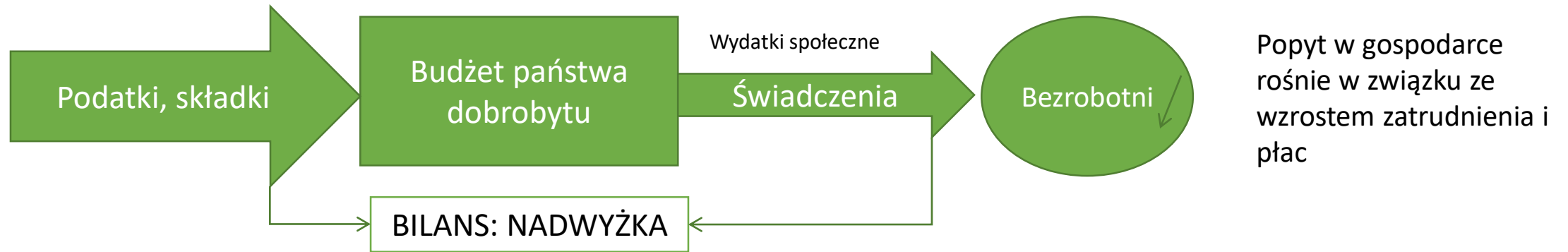
- **Demokracja** (wprowadzanie demokracji, rozszerzanie praw wyborczych na uboższą część społeczeństwa)
- **Udział partii socjaldemokratycznych i chrześcijańsko demokratycznych w rządach**
- **Międzynarodowe gwarancje dla praw społecznych** (np. konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy)

Czynniki o charakterze procesów gospodarczych i społecznych

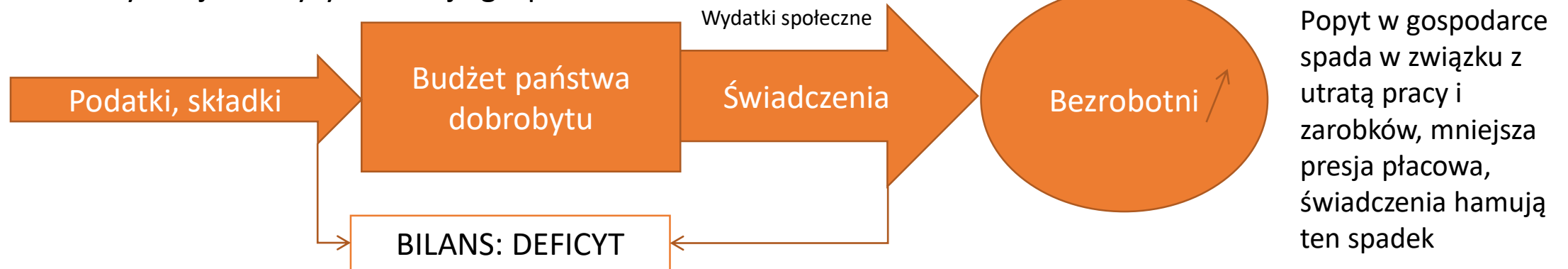
- **Industrializacja** (coraz większy odsetek zatrudnionych najemnie w przemyśle)
- **Urbanizacja** (zwiększanie odsetka ludności zamieszkującej miasta)
- **Starzenie się społeczeństwa** (zwiększanie odsetka ludzi w wieku starszym, czemu towarzyszył wzrost liczby ludności)

Mechanizm stabilizowania gospodarki przez państwo dobrobytu. Uproszczony model

Sytuacja 1: Szybki wzrost gospodarczy



Sytuacja 2: Kryzys i recesja gospodarcza



W cyklu koniunkturalnym obie sytuacje zachodzą naprzemiennie, a więc w długim okresie można ewentualnie liczyć na zrównoważenie budżetu

Gwarancje państwa dobrobytu w polskiej Konstytucji

- Z Konstytucji wynika „**obowiązek prowadzenia polityki państwa dobrobytu (państwa opiekuńczego)**”
- Obowiązki prowadzenia określonej polityki przez państwo i obowiązki, które wynikają z praw obywateli
 - **Obowiązek prowadzenia polityki pełnego, produktywnego zatrudnienia** (art. 65), nie oznacza gwarancji prawa do pracy
 - **Prawo do zabezpieczenia społecznego** w razie niezdolności do pracy nie z własnej winy i bez innych środków utrzymania (art. 67), nie oznacza gwarancji prawa do dochodu
 - **Prawo do ochrony zdrowia i równego dostępu do świadczeń zdrowotnych** (art. 68)
 - **Prawo do bezpłatnej nauki w szkołach publicznych** (art. 70)
 - **Obowiązek prowadzenia polityki sprzyjającej zapewnieniu potrzeb mieszkaniowych**, przeciwdziałania bezdomności i rozwoju budownictwa socjalnego (art. 75), nie oznacza gwarancji prawa do mieszkania

Państwo opiekuńcze w szerszym kontekście

Ideał dobrego życia i jego podstawowe wymiary

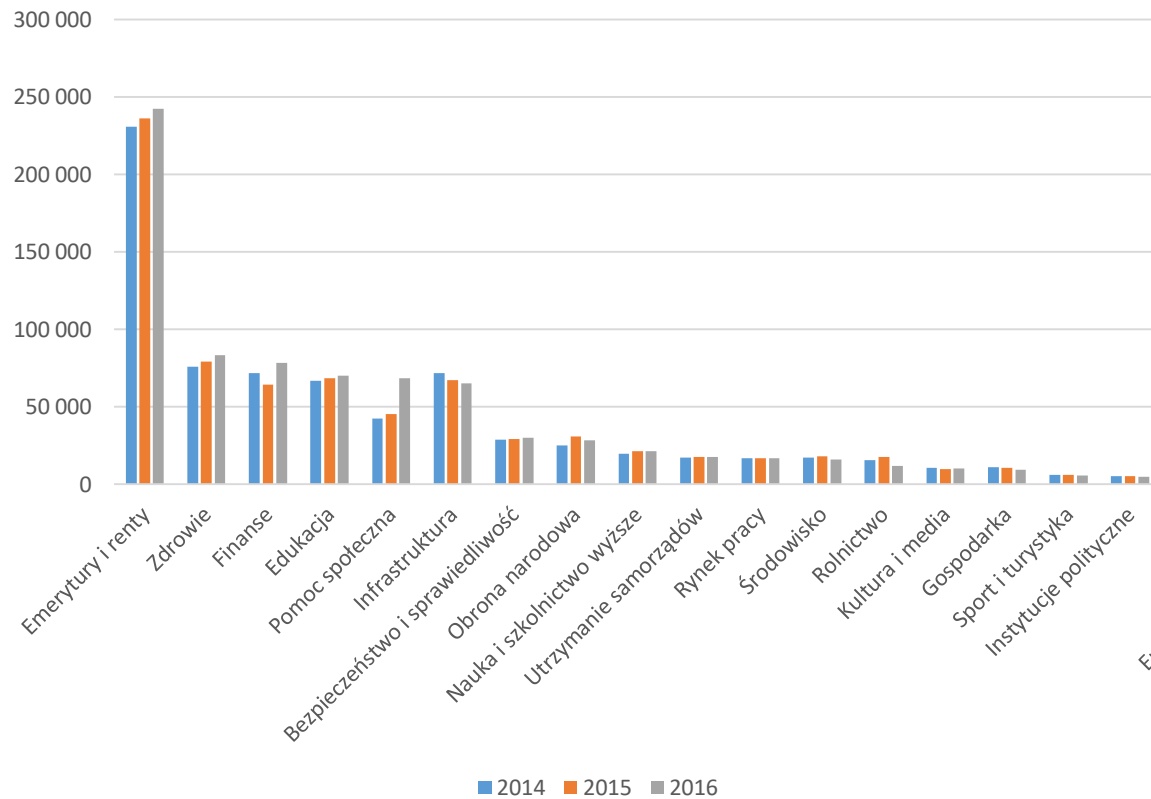
Obywatelskie prawa społeczne i odpowiadające im obowiązki państwa

Instytucje polityczne z podziałem na rządowe i samorządowe oraz społeczności lokalne, mieszkańcy i rodziny

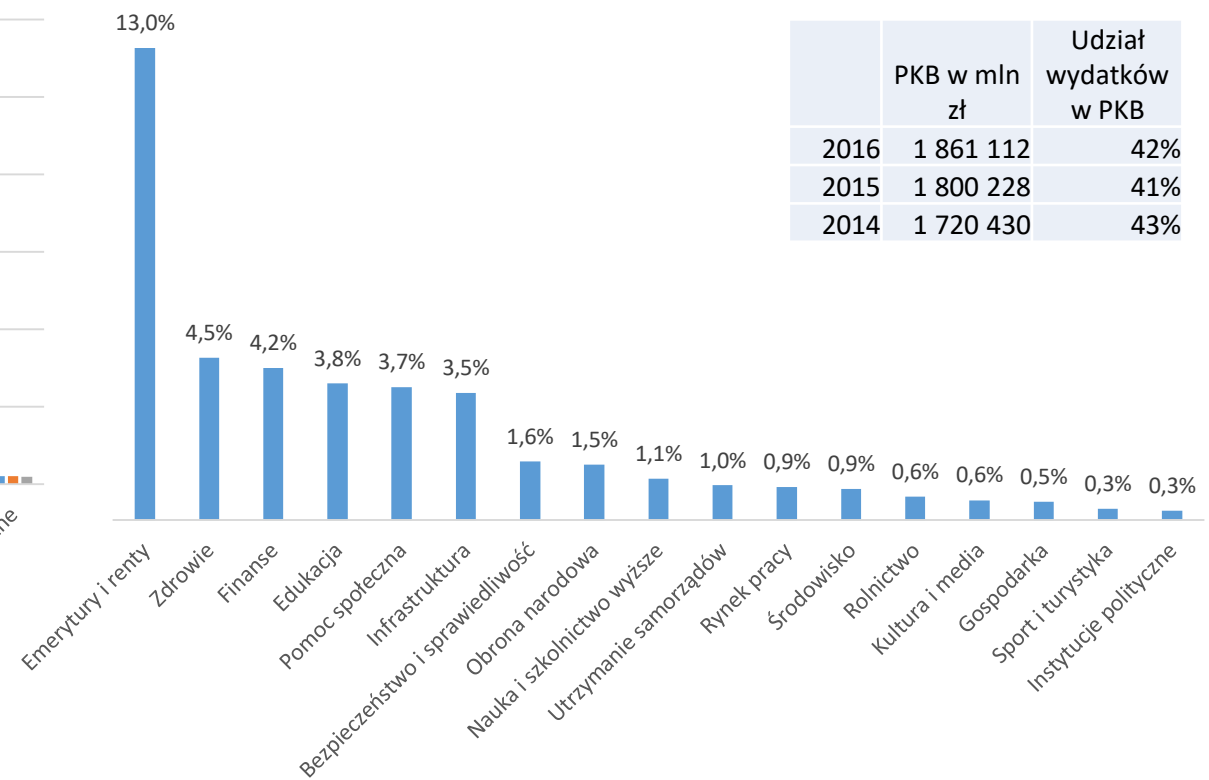


Polskie państwo dobrobytu z perspektywy wydatków budżetu publicznego

Wydatki publiczne państwa polskiego 2014-2016 według rodzajów (w milionach zł, malejąco 2016)

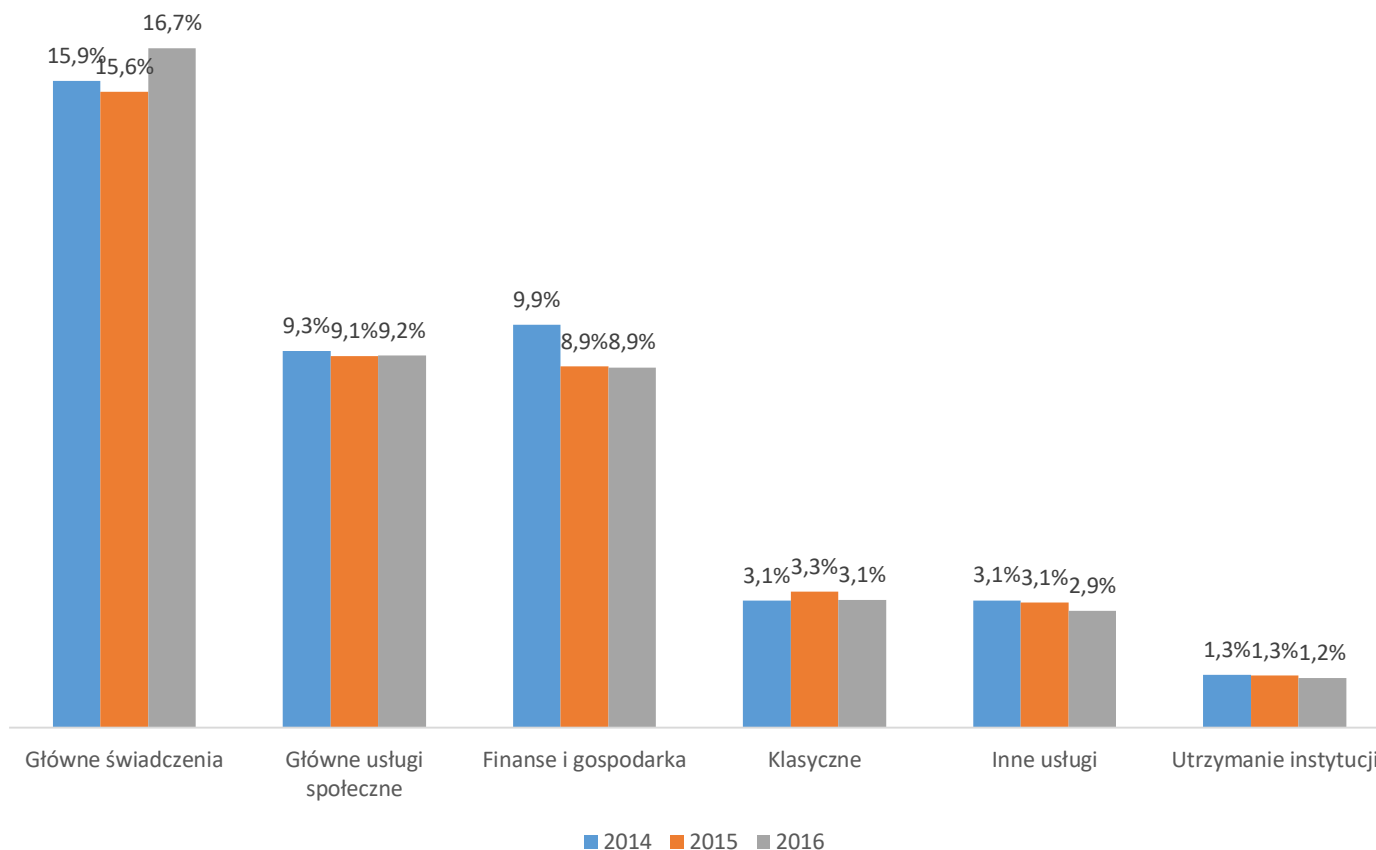


Udział wydatków w PKB według rodzajów (2016)



Wydatki państwa według szerszych grup

Wydatki państwa według kategorii zbiorczych w PKB (malejąco 2016)



Państwo dobrobytu bez funkcji klasycznych

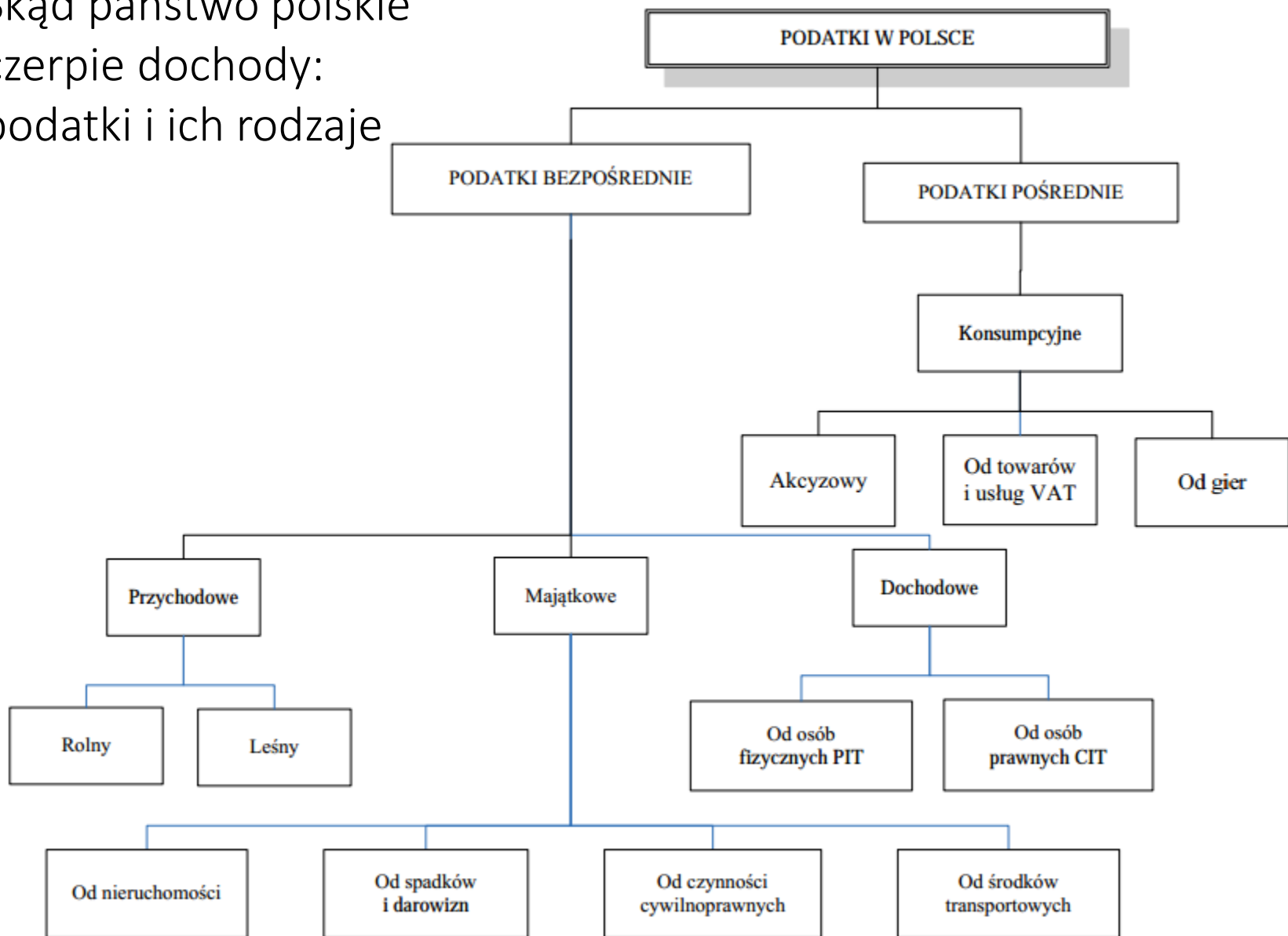
- Główne usługi: zdrowie, edukacja, rynek pracy
- Główne świadczenia: emerytury i renty oraz pomoc społeczna
- Inne usługi: nauka i szkolnictwo wyższe, środowisko, sport i turystyka, kultura i media
- Finanse i gospodarka: gospodarka, infrastruktura, finanse, rolnictwo

Państwo minimalne

- Klasyczne: obrona narodowa, bezpieczeństwo i sprawiedliwość
- Utrzymanie instytucji: instytucje polityczne, utrzymanie samorządów

	Wydatki łącznie (w mln zł, 2016)	Wydatki łącznie w PKB
Państwo dobrobytu	699 352	38%
Państwo minimalne	81 456	4%

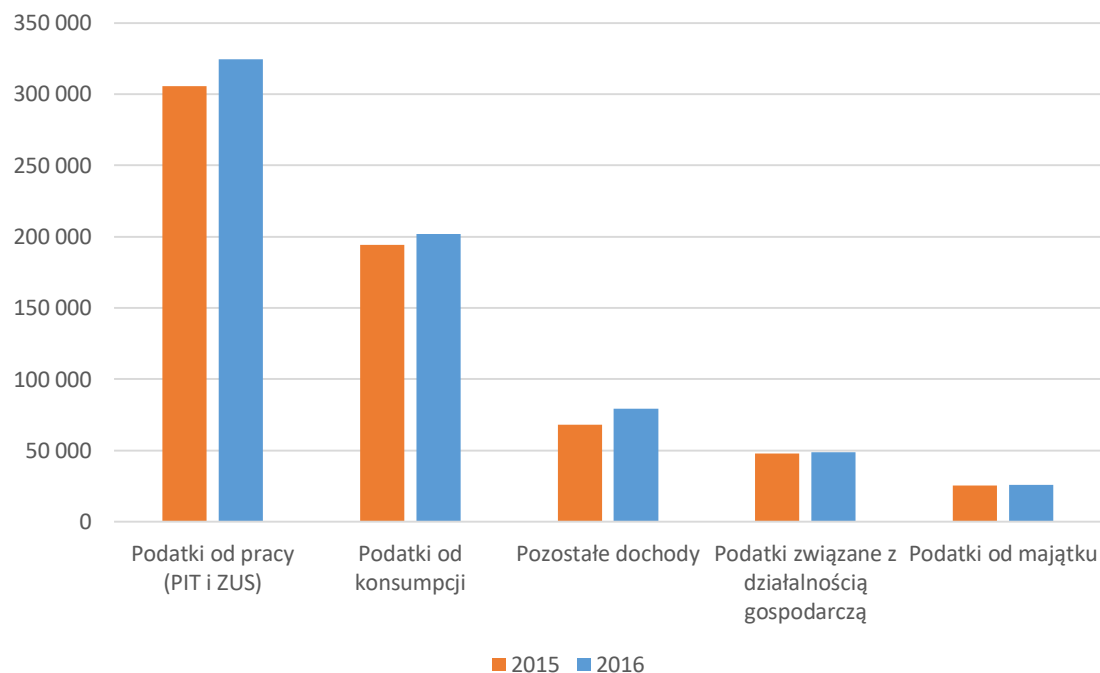
Skąd państwo polskie
czerpie dochody:
podatki i ich rodzaje



W polityce społecznej
większą rolę odgrywają
obowiązkowe składki na
Fundusz Ubezpieczeń
Społecznych (ZUS), na
Narodowy Fundusz Zdrowia
czy na inne wydzielone
fundusze, np. Fundusz Pracy,
Państwowy Fundusz
Rehabilitacji Osób
Niepełnosprawnych

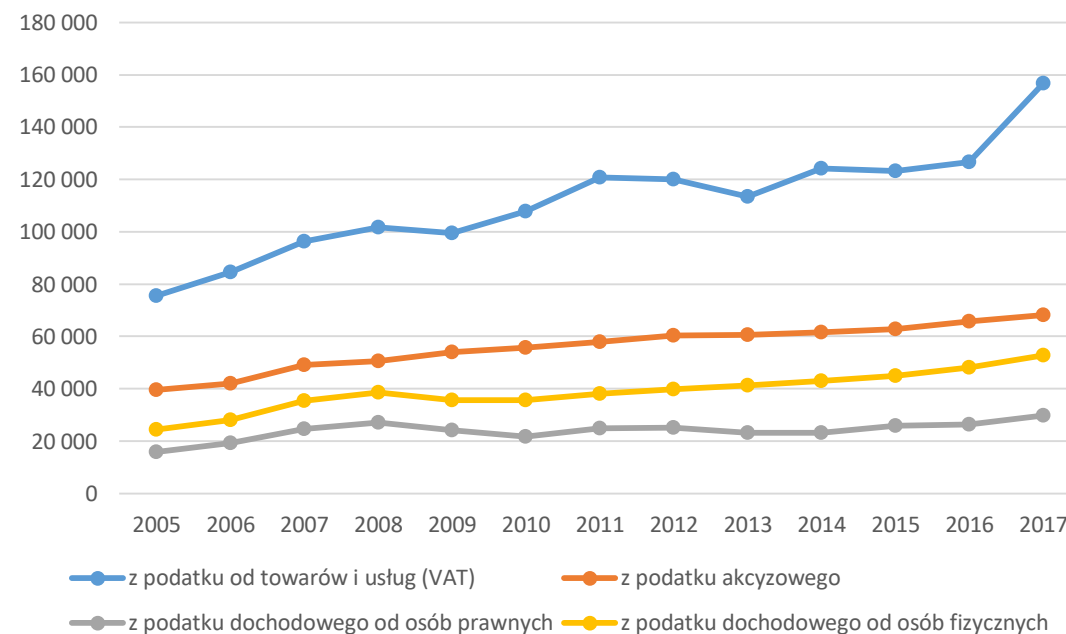
Polskie państwo dobrobytu z perspektywy dochodów budżetu publicznego

Dochody państwa 2015 i 2016 (w mln zł)



Dane za: www.mapawydatkow.pl

Dochody podatkowe budżetu państwa według rodzajów podatków 2005-2017 (w mln zł)

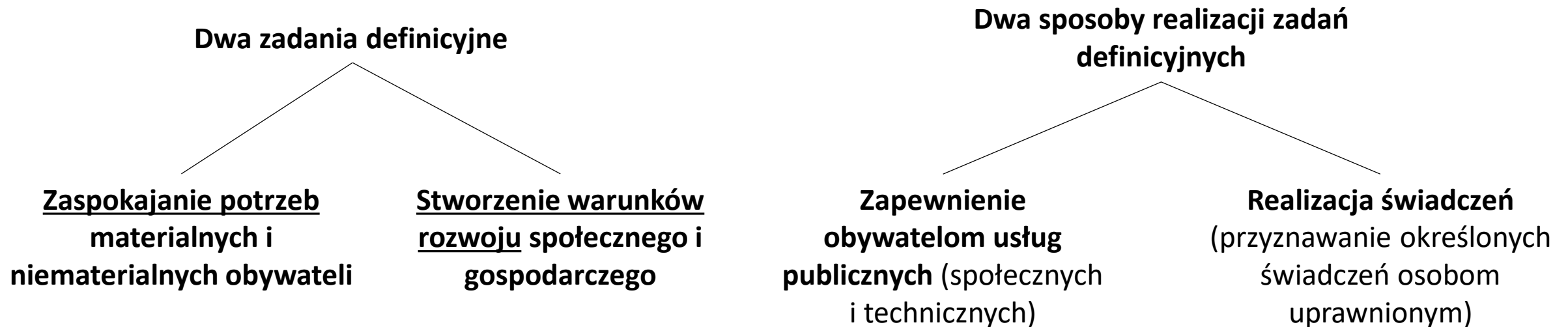


Dochody podatkowe nie uwzględniają dochodów ZUS

Dane za: stat.gov.pl/wskazniki-makroekonomiczne

Definicja administracji świadczącej

DEFINICJA administracji świadczącej „polega na zaspokajaniu potrzeb materialnych i niematerialnych obywateli, a także stworzeniu warunków rozwoju społecznego i gospodarczego poprzez zapewnienie im usług publicznych (społecznych i technicznych) oraz realizację świadczeń”



Różnica między usługą i świadczeniem w kontekście administracji świadczącej (zwanej też usługową) oraz polityki społecznej

USŁUGA SPOŁECZNA

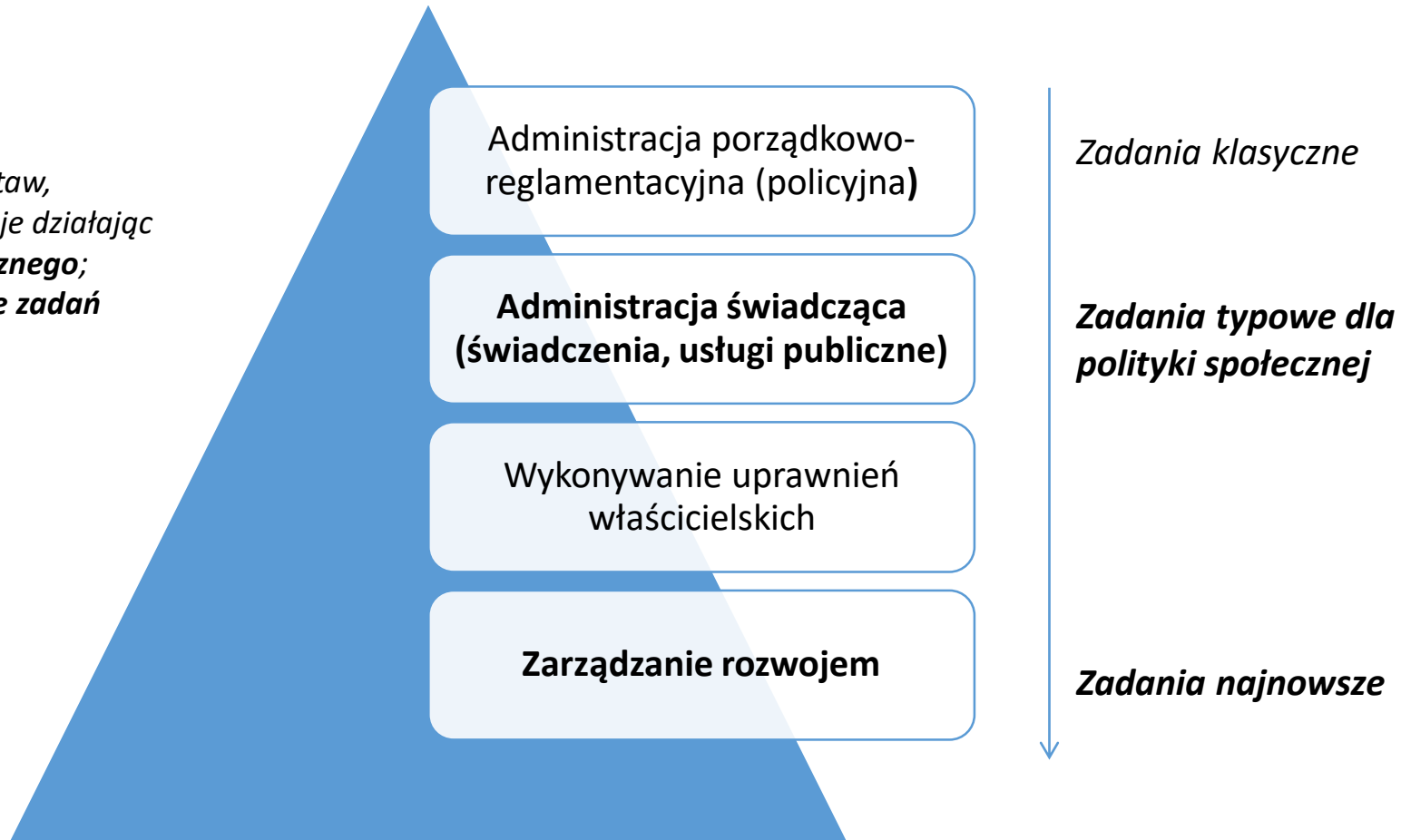
Obywatel bezpłatnie lub częściowo odpłatnie ma do wykorzystania czas i inne zasoby specjalnie do tego wykształconych i zatrudnionych w usługowych zakładach administracyjnych ludzi (np. nauczycieli w szkołach, lekarzy w przychodniach i szpitalach, doradców zawodowych w urzędach pracy, pracowników socjalnych w ośrodkach pomocy społecznej). Większość usług **wymaga współpracy ze strony obywateli**, czyli w uproszczeniu słuchania i robienia tego, co zaleca m.in. nauczyciel, lekarz, doradca zawodowy, pracownik socjalny

ŚWIADCZENIE SPOŁECZNE

Obywatel bezpłatnie lub częściowo odpłatnie otrzymuje środki pieniężne (gotówka, przelew na konto). Uprawnienia do świadczeń przyznawane są obecnie głównie na podstawie udziału w pracy (ubezpieczenia społeczne) oraz określonej potrzeby (choroba, niepełnosprawność, starość, bezrobocie). Dla osób, które nie mogły z różnych względów pracować lub wyczerpały im się prawa do świadczeń z ubezpieczenia społecznego przyznaje się również świadczenia społeczne. Dla osób, które nie mają uprawnień do żadnych z powyższych świadczeń może być przyznana pomoc na podstawie kryterium ubóstwa dochodowego i trudnych sytuacji

Administracja świadcząca na tle innych kategorii zadań administracji

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



Podręcznikowe ujęcie administracji świadczącej włącza do jej definicji również zagadnienia dotyczące rozwoju (tworzenie warunków dla rozwoju społecznego i gospodarczego)

Schemat na podstawie podręcznika uzupełniającego Izdebskiego i Kuleszy

Administracja świadcząca a polityka publiczna – polityka redystrybucyjna

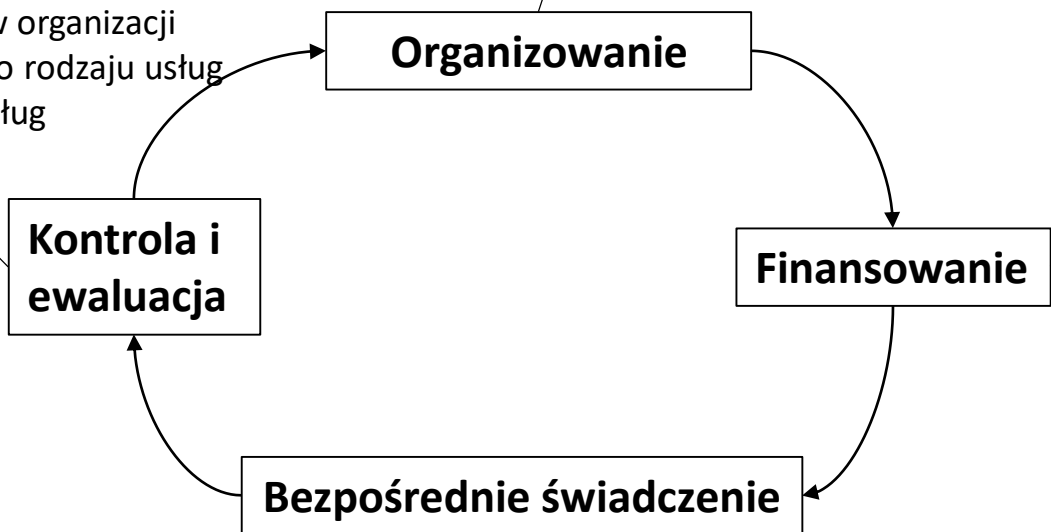
Prawdopodobieństwo użycia aparatu przymusu	Sposób oddziaływania z użyciem przymusu	
	Bezpośrednio na zachowania jednostek	Pośrednio na zachowania jednostek poprzez zmiany w środowisku działania
<i>Małe</i>	<p>Polityka dystrybucyjna polega na rozwiązaniach, które dają korzyści konkretnym jednostkom, firmom lub korporacjom, np. przydział ziemi państwowej, subsydia do produkcji, cła na import towarów konkurencyjnych dla produkcji miejscowej</p>	<p>Polityka konstytucyjna wpływanie na kształt systemu politycznego, kształtowanie „reguł gry”, np. sposób przeliczania głosów na mandaty, ustanowienie Trybunału Konstytucyjnego, zmiany w Konstytucji, zmiany w podziale terytorialnym państwa</p>
<i>Duże</i>	<p>Polityka regulacyjna m.in. przynosi korzyści szerszym grupom lub zbiorowości, polega na regulowaniu zachowań; dzielona na:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ekonomiczną konkurencyjną, np. licencje, zezwolenia, koncesje na prowadzenie jakiejś działalności; • ekonomiczną ochronną, np. ochrona konsumentów przed wadliwymi produktami, ochrona pracowników; • społeczną, np. w sprawach aborcji, eutanazji; • czystą, np. kodeksy karne. 	<p><u>POLITYKA REDYSTRYBUCYJNA</u> „celem nie jest wykorzystanie własności, ale ona sama, nie chodzi o równe traktowanie, ale o równe posiadanie”, np. progresywne opodatkowanie, programy <i>welfare state</i>, zabezpieczenie społeczne, prawa obywatelskie dla uprzednio dyskryminowanych mniejszości</p>

Typy usług publicznych

- **Usługi społeczne** – edukacyjne, zdrowotne, kulturalne, usługi z zakresu pośrednictwa i poradnictwa pracy, pomocy społecznej itp.
- **Usługi techniczne**
 - Wodociągowe (dostarczanie wody), kanalizacyjne (odprowadzanie ścieków), odbiór odpadów
 - Budowa i utrzymanie obiektów użyteczności publicznej (urzędy administracji publicznej, szpitale, obiekty sportowe itp.) i innej infrastruktury (drogi, koleje, lotniska itp.)
 - Usługi wewnętrzne służące obsłudze samej administracji i zapewnieniu jej sprawnego funkcjonowania, w tym usługi sprzątnia, catering, ochrona obiektów, księgowość, usługi informatyczne

Proces zapewnienia usług publicznych. Model z podręcznika

- Bieżąca kontrola realizacji usług
- Ocena konieczności zmian w organizacji systemu świadczenia danego rodzaju usług
- Obsługa skarg odbiorców usług

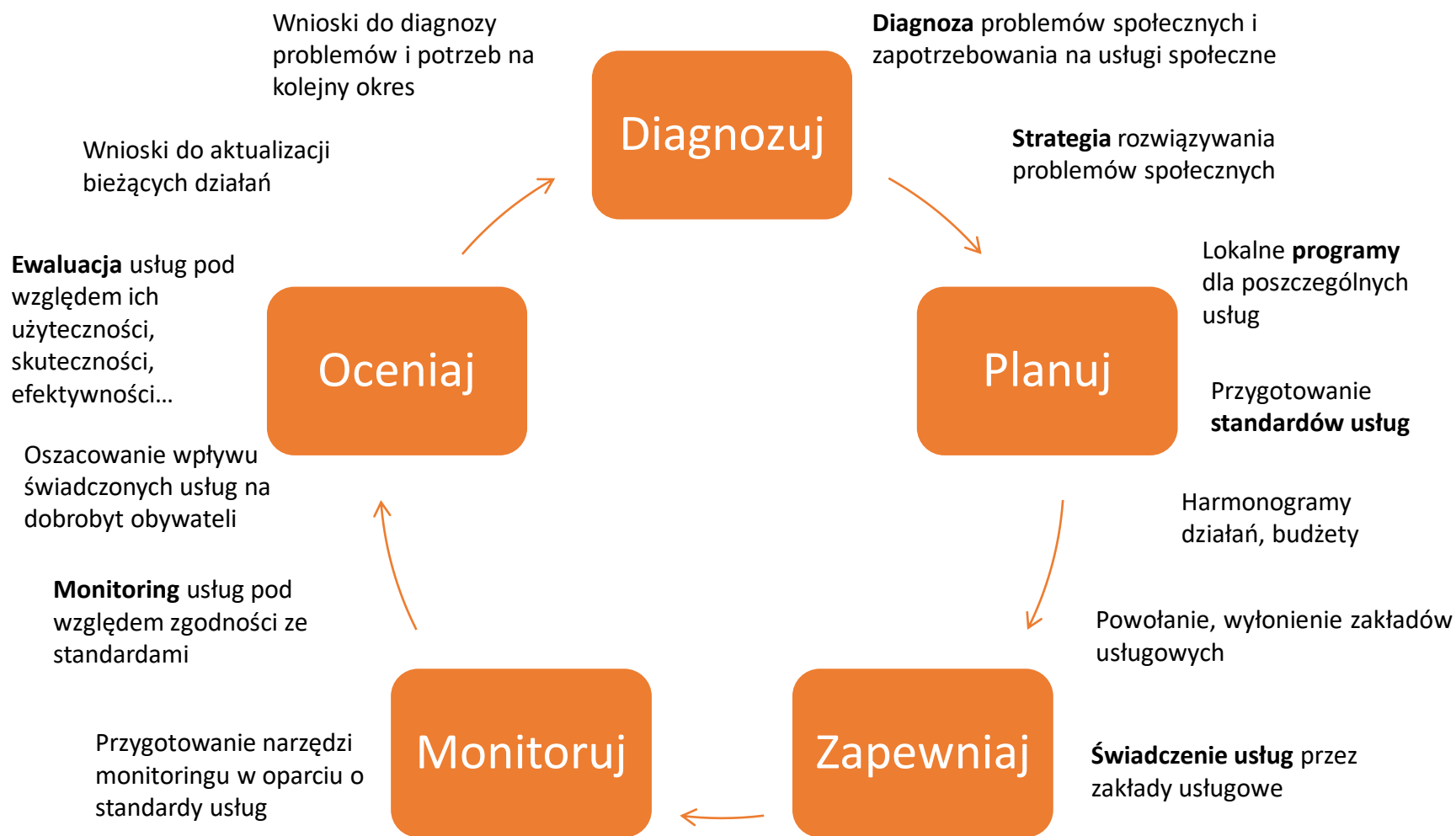


- Zdefiniowanie w przepisach prawa powszechnie obowiązującego zadania publicznego i usługi publicznej
- Określenie podmiotu administracji publicznej odpowiedzialnego za zapewnienie danej usługi publicznej obywatelom
- Standaryzacja usługi publicznej (określenie wymogów, jakie powinna spełniać usługa)
- Wskazanie bezpośredniego wykonawcy lub sposobu jego wyłonienia

- Określenie podmiotów odpowiedzialnych za finansowanie świadczenia usług publicznych
- Określenie szczegółowych zasad finansowania, np. Zakresu usług dostępnych nieodpłatnie, zasad ewentualnego współpłacenia

- Zapewnienie ciągłego i trwałego dostępu do usługi publicznej
- Utrzymanie infrastruktury i zasobów kadrowych oraz materialnych niezbędnych do świadczenia usług

Proces zapewniania usług: model DPZM



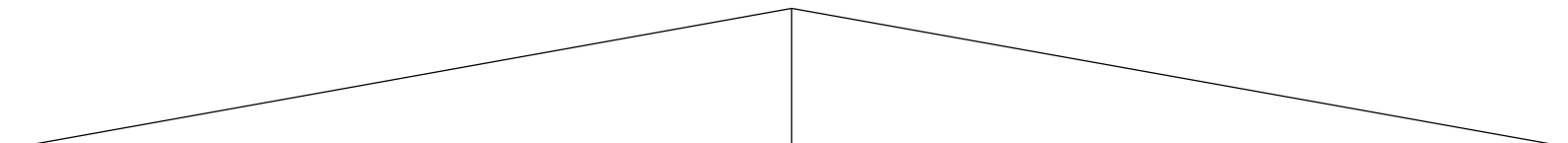
Model DPZM

- Diagnostyka zapotrzebowania na usługi (D)
- Planowanie usług (P)
- Zapewnianie realizacji zaplanowanych usług (Z)
- Monitoring i ewaluacja wykonywania usług (M)

Instytucja zakładu administracyjnego

DEFINICJA zakładu administracyjnego „szczególna, publicznoprawna forma organizacyjna administracji publicznej służąca realizacji funkcji usługowych”

Cechy wspólne zakładów administracyjnych w funkcjach usługowych



Względna samodzielność – zakłady administracyjne dysponują wyodrębnionymi zasobami rzeczowymi (budynkami, sprzętem) i osobowymi (kadrami)

Wykonywanie w sposób ciągły funkcji usługowej w dziedzinie określonej w akcie o utworzeniu zakładu (akcie założycielskim)

Szczególny charakter relacji **między organami zakładu a obywatelami** korzystającymi z jego usług. Opierają się one na tzw. **władztwie zakładowym**

Konsekwencje decentralizacji władzy publicznej w Polsce dla wykonywania zadań administracji świadczącej

- **Gospodarka komunalna jednostek samorządu terytorialnego:**
„zadania o charakterze **użyteczności publicznej**, których celem jest **bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych**”:
 - edukacja publiczna
 - ochrona zdrowia
 - zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych
 - pomoc społeczna
 - przeciwdziałanie bezrobociu
 - usługi na rzecz osób niepełnosprawnych
 - zapewnienie usług technicznych, w tym lokalnego transportu publicznego, utrzymania dróg lokalnych, wodociągów, kanalizacji, odbierania odpadów etc.

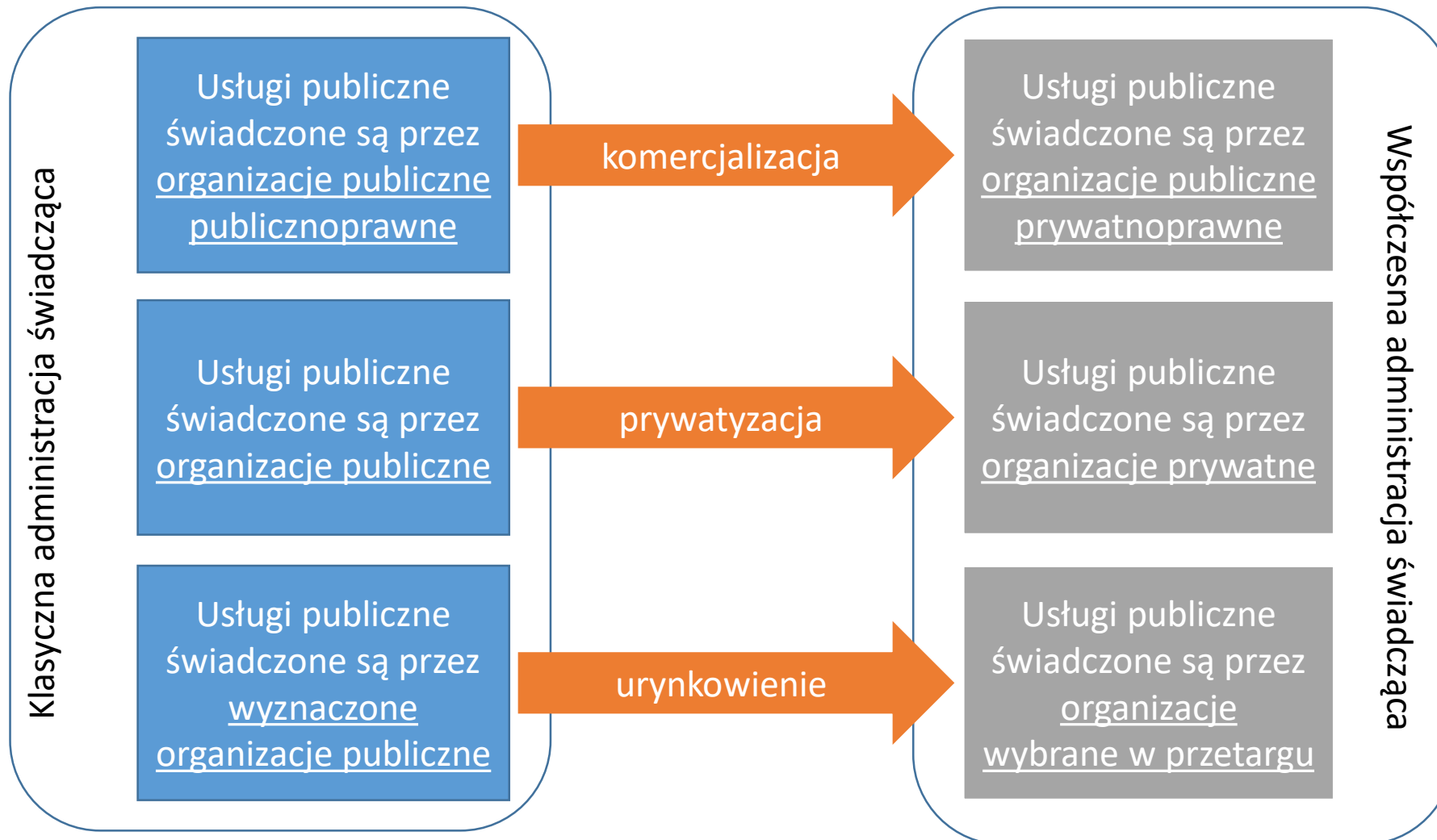
Komercjalizacja, czyli prywatnoprawne formy organizacyjne usług publicznych

- **DEFINICJA komercjalizacji** „upowszechnienie w sektorze publicznym prywatnoprawnych form organizacyjnych, w szczególności spółek prawa handlowego”
- **Cel komercjalizacji: ma zapewniać sprawniejsze zarządzanie przedsiębiorstwami kontrolowanymi przez państwo i samorządy**
- Samorządy dysponują szeroką swobodą w zakresie tworzenia spółek prawa handlowego i przystępowania do nich
- **Czym zajmują się spółki komunalne w praktyce?**
 - dostarczanie wody i ciepła, obsługa sieci kanalizacyjnej
 - lokalny transport publiczny
 - odbieranie odpadów
 - usługi pogrzebowe i usługi oczyszczania miasta

Urynkowanie i funkcjonalna prywatyzacja świadczenia usług publicznych

- **DEFINICJA urynkowania usług publicznych**: „polega na zorganizowaniu świadczenia usług na rzecz obywateli w oparciu o **otwarte i konkurencyjne procedury wyłaniania usługodawców**, którzy następnie **wykonują zadania określone w umowie cywilnoprawnej** z podmiotem administracji publicznej odpowiedzialnym za daną sferę usług publicznych”
- **DEFINICJA prywatyzacji funkcjonalnej usług publicznych**: „polega na umownym powierzeniu przez administrację **bezpośredniego świadczenia usług podmiotom prywatnym** (nienależącym do aparatu administracji publicznej czy szerzej sektora publicznego)”

Komercjalizacja, prywatyzacja, urynkowanie administracji świadczącej



Lektura obowiązkowa

- Administracja dobrobytu. Ewolucja zakresu i form wykonywania funkcji świadczącej, w: Dawid Sześciło (red.), *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji UW, 2014.
- Na przyszłe zajęcia: **Mechanizmy rynkowe jako główna metoda zapewnienia usług publicznych**, w: Dawid Sześciło (red.), *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji UW, 2014.