

Administracja publiczna

Administracja współpracująca. Zarządzanie publiczne
jako kooperacja

Dr hab. Ryszard Szarfenberg

Instytut Polityki Społecznej

rszarf.ips.uw.edu.pl/apub

Rok akademicki 2018/2019

Podróż kontynuujemy przez współdziałanie

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

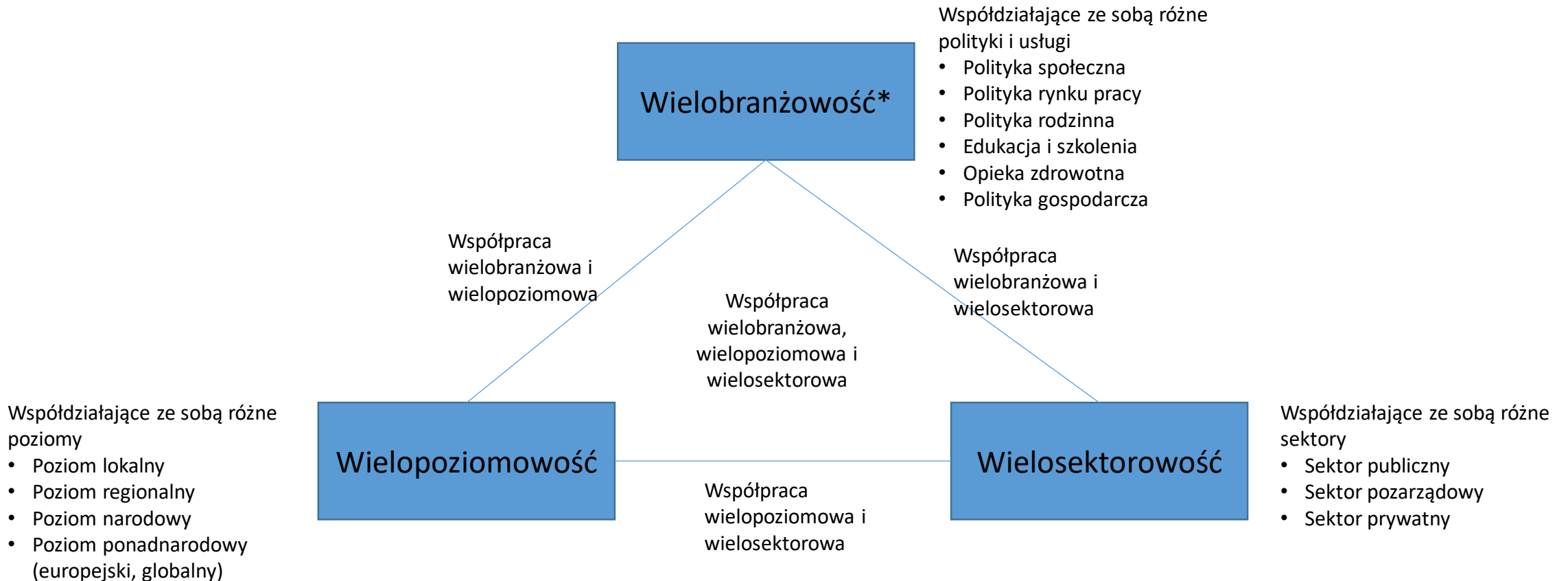
Administracja współpracująca. Zarządzanie publiczne w sieci

- **Od hierarchii do kooperacji w administracji**
- Współpraca na linii **rząd-samorząd**
- Współpraca **międzysamorządowa**
- **Zarządzanie metropolitalne**

Pytania sprawdzające

1. Na czym polegała brytyjska koncepcja *joined-up government*?
2. Jaki jest skład i zadania **Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego**?
3. Na czym polega **współpraca rządu i samorządu w ramach prowadzenia polityki rozwoju**?
4. Omów instytucję **związku komunalnego** i wskaż zadania publiczne, dla których realizacji są one najczęściej tworzone.
5. Z czego wynika potrzeba wprowadzenia w Polsce **mechanizmów zarządzania obszarami metropolitalnymi**?
6. Jakich kwestii mogą dotyczyć **porozumienia komunalne**?
7. Na jakiej podstawie działają **stowarzyszenia samorządowe**? Podaj kilka przykładów stowarzyszeń.

Kooperacja w trzech wymiarach i pomiędzy wymiarami



Na podstawie: M. Heidenreich, D. Rice red. *Integrating social and employment policies in Europe: Active Inclusion and Challenges for Local Welfare Governance*, 2016

* Inna nazwa to „wieloresortowość”, gdyż za poszczególne polityki odpowiadają zwykle różne ministerstwa (resorty)

Brytyjska koncepcja *joined-up government*, czyli administracji współpracującej

- **Decentralizacja** oznacza brak hierarchicznego podporządkowania władz lokalnych i regionalnych centralnej administracji rządowej, stąd **potrzeba mechanizmów kooperacji** do prowadzenia polityki publicznej
- Rozwijanie **mechanizmów kooperacji między podmiotami administracji publicznej** jest jedną z najważniejszych tendencji w reformowaniu administracji
- *Joined-up government*: „nowe podejście do **pionowej i poziomej koordynacji** zarządzania strategicznego i działań operacyjnych” (Tony Blair i jego rząd, 1997)
 - **Międzyresortowe grupy i zespoły** skupiające urzędników wysokiej rangi oraz przedstawicieli politycznego szczebla administracji (podobne zespoły na niższym szczeblu)
 - Tworzenie **wspólnych budżetów różnych instytucji**, z których uruchamiano środki tylko za zgodą wszystkich uczestników
 - Określanie **celów wspólnych dla wielu agend rządowych**
 - Wypracowanie **nowych standardów działania** urzędników
 - **Wspólne szkolenia dla urzędników z różnych instytucji** rządowych
 - Czasowa **wymiana pracowników między urzędami**
 - **Premie za współdziałanie** pomiędzy jednostkami
 - **Centra obsługi obywatela typu jedno okienko** (*one-stop shop* - w jednym miejscu można załatwić sprawy należące do kompetencji wielu organów administracji publicznej)

Skład i zadania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego

- Komisja Wspólna ma być **forum wypracowywania wspólnego stanowiska rządu i samorządu terytorialnego** w sprawach związanych z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego i z polityką państwa wobec niego
 - **Stronę rządową reprezentują** przede wszystkim minister właściwy do spraw administracji publicznej oraz przedstawiciele innych ministerstw
 - **Stronę samorządową reprezentują** osoby wyznaczone przez **organizacje reprezentujące wszystkie szczeble samorządu**. Członkami Komisji Wspólnej są zatem przedstawiciele m.in. Związku Gmin Wiejskich RP, Związku Miast Polskich, Unii Metropolii Polskich, Związku Powiatów Polskich oraz Związku Województw RP
- Najważniejszym zadaniem Komisji Wspólnej jest **udział w procesie legislacyjnym** w odniesieniu do projektów ustaw i innych aktów normatywnych

Współpraca rządu i samorządu w ramach prowadzenia polityki rozwoju

- UE, przyznając wsparcie, wymaga jednocześnie **specjalnego mechanizmu zarządzania funduszami** (ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju)
 - **Programy operacyjne** mają służyć wykonaniu strategii rozwoju i zawierają związane z nimi szczegółowe cele i środki finansowe na ich realizację. **Projekty regionalnych programów operacyjnych podlegają uzgodnieniu między zarządem danego województwa i Ministrem Rozwoju Regionalnego**
 - **Kontrakt wojewódzki*** - umowa o dofinansowanie programu operacyjnego środkami z budżetu państwa czy UE zawierana przez Ministra Rozwoju Regionalnego z zarządem województwa
 - **Konsultowanie strategii** stanowiących podstawę polityki rozwoju państwa. Podmiot przygotowujący strategię (np. ministerstwo) ma obowiązek opublikować jej projekt, zorganizować konferencję konsultacyjną oraz umożliwić wyrażanie pisemnych opinii.

* quasi-umowa cywilnoprawna, czynność prawna o charakterze dwustronnym opartą na formalnej równorzędności i autonomii stron

Trwałe formy współpracy jednostek samorządu terytorialnego

	Samorząd gminny	Samorząd powiatowy	Samorząd województwa
Samorząd gminny	<ol style="list-style-type: none"> 1. związek międzygminny 2. porozumienie komunalne 3. stowarzyszenie JST 4. spółka prawa handlowego 5. lokalna grupa działania 6. lokalna organizacja turystyczna 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Związek powiatowo-gminny 2. porozumienie z gminą 3. stowarzyszenie JST 4. spółka prawa handlowego 5. lokalna grupa działania 6. lokalna organizacja turystyczna 	<ol style="list-style-type: none"> 1. porozumienia w sprawie powierzenia zadań publicznych JST z obszaru województwa 2. stowarzyszenie JST 3. spółka prawa handlowego
Samorząd powiatowy		<ol style="list-style-type: none"> 1. związek międypowiatowy 2. porozumienie między-powiatowe 3. stowarzyszenie JST 4. spółka prawa handlowego 5. lokalna grupa działania 6. lokalna organizacja turystyczna 	<ol style="list-style-type: none"> 1. porozumienia w sprawie powierzenia zadań publicznych JST z obszaru województwa 2. stowarzyszenie JST 3. spółka prawa handlowego
Samorząd województwa			<ol style="list-style-type: none"> 1. stowarzyszenie JST 2. spółka prawa handlowego

Dodatkowo w porównaniu z podręcznikiem uwzględniono tu współpracę w formie:

- spółki prawa handlowego,
- lokalna grupa działania
- lokalna organizacja turystyczna

Instytucja związku komunalnego i zadania publiczne, dla których realizacji są one najczęściej tworzone

Związki **międzygminne**, związki **powiatów** i związki **powiatowo-gminne*** mogą być powoływane w celu wspólnego wykonywania określonych zadań

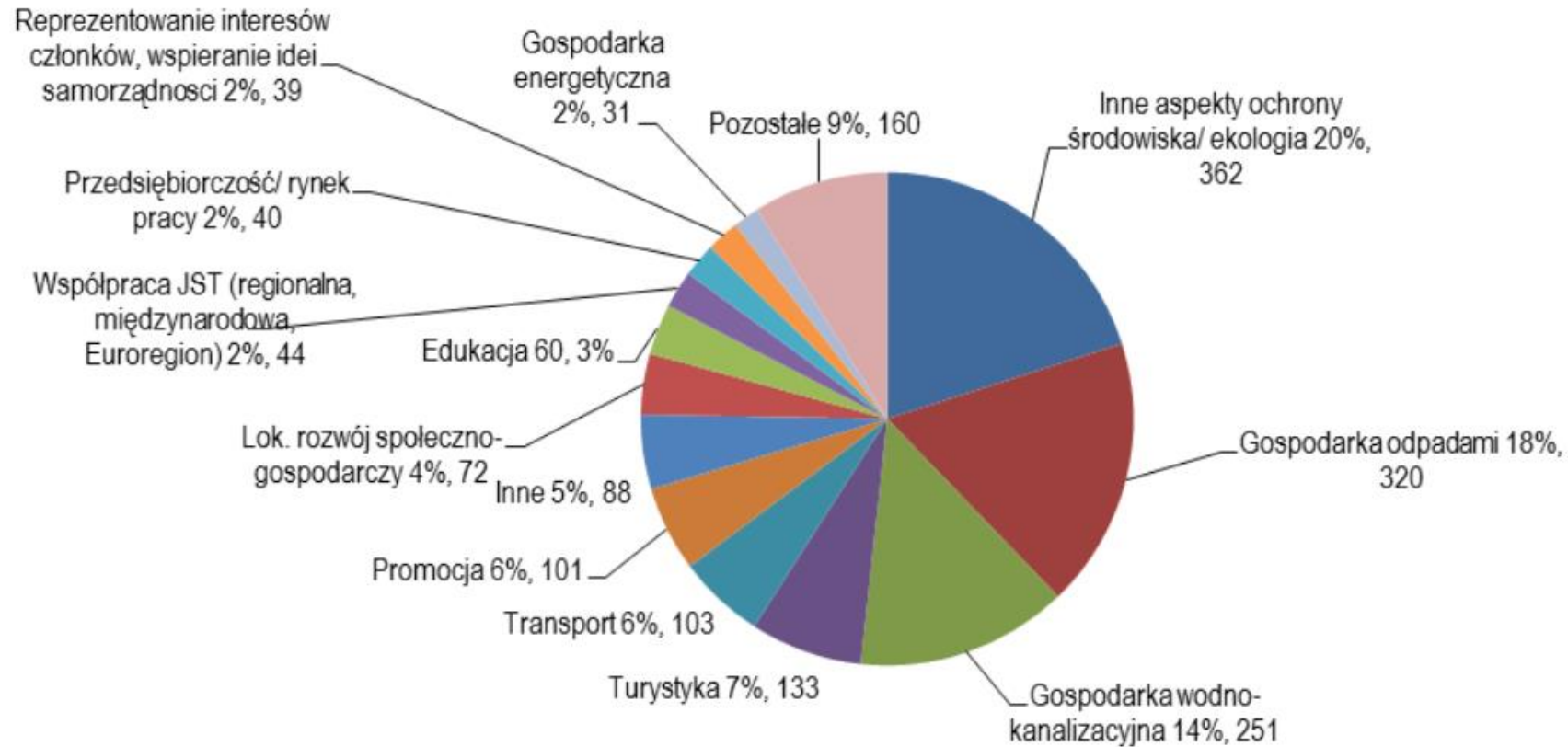
Związki komunalne są wyposażone w **osobowość prawną** i wykonują nałożone na nie zadania we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność

Typowe zadania powierzane do realizacji związkom międzygminnym:

- utrzymanie i rozbudowa **sieci wodociągowej i kanalizacyjnej** na obszarze kilku gmin
- **gospodarka odpadami** (np. prowadzenie instalacji przetwarzania odpadów)
- zapewnienie mieszkańcom **zintegrowanego transportu publicznego**
- prowadzenie **schronisk dla zwierząt**
- **ochrona środowiska**
- **promocja turystyki**

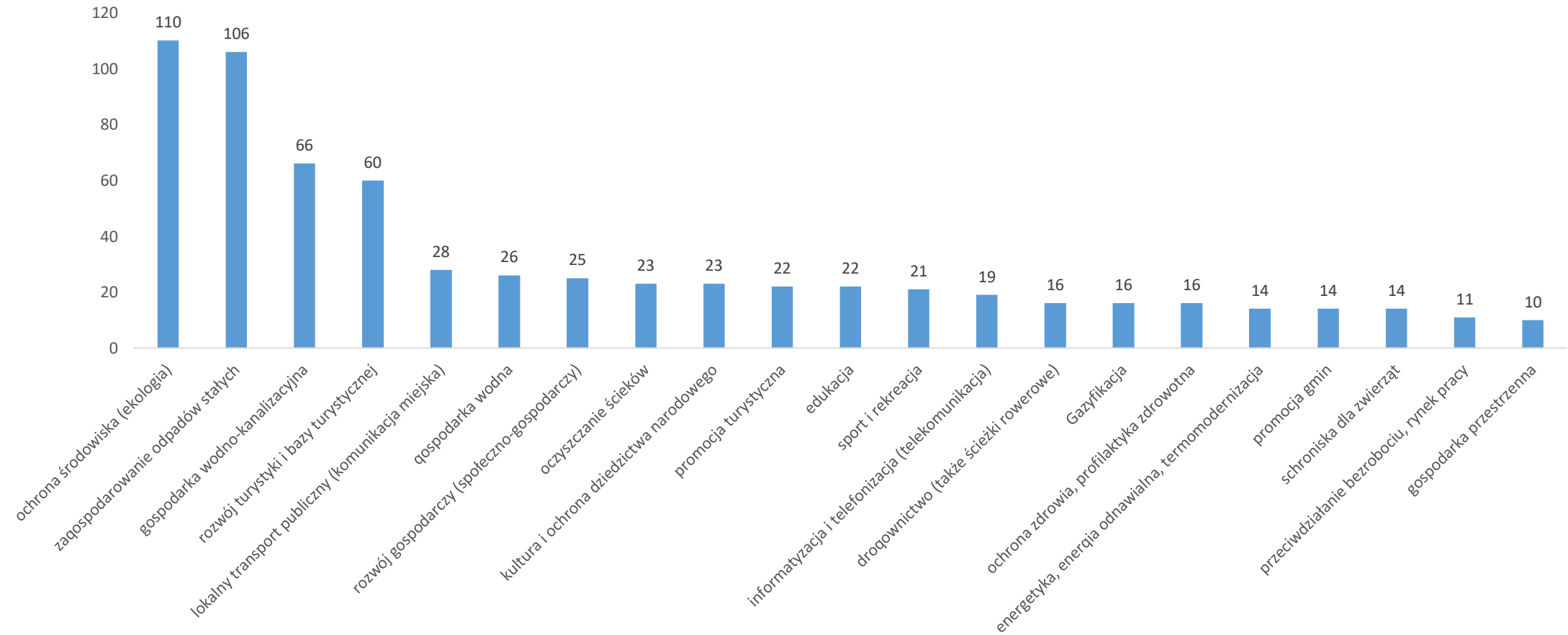
* Związki powiatowo-gminne mogą powstawać od 2016, podręcznik nie uwzględnia zmian prawnych z 2015 r. [Aktualne informacje na temat związków międzysamorządowych](#)

Dziedziny międzysamorządowej współpracy gmin w ramach związków międzygminnych



Źródło: A. Porawski red. *Współpraca JST w Polsce - stan i potrzeby*, 2013

Zadania związków międzygminnych według częstości występowania w umowach



Potrzeba wprowadzenia w Polsce mechanizmów zarządzania obszarami metropolitalnymi

- **Metropolia jest czymś większym niż samo miasto**, o którego metropolitalnym (centralnym) charakterze decydują siła i zasięg oddziaływania oraz złożoność pełnionych funkcji. Stąd też metropolie to **miasta pełniące różne funkcje**, realizujące **skomplikowane zadania** wyższego rzędu
- Duże miasta rozwijają się i funkcjonują w ścisłym związku ze swoim najbliższym otoczeniem, tworząc **układy aglomeracyjne**, i dlatego mówi się o nich jako o **aglomeracjach**
- Dwa skrajne typy **ustroju aglomeracji miejskich**
 - **Model kooperacyjny**, polegający na **luźnej współpracy jednostek terytorialnych** tworzących zespół miejski
 - **Model władzy metropolitalnej**, w którym **cały zespół miejski stanowi jedną jednostkę administracyjną** i jest **jednolicie zarządzany**

Związki metropolitalne na podstawie ustawy o związkach metropolitalnych z 2015 r.*

Definicje z [ustawy](#)

Art. 1.

1. **Związek metropolitalny jest zrzeszeniem jednostek samorządu terytorialnego położonych w danym obszarze metropolitalnym.**
2. W skład związku metropolitalnego wchodzi:
 - 1) gminy położone w granicach obszaru metropolitalnego;
 - 2) powiaty, na obszarze których leży co najmniej jedna gmina położona w granicach obszaru metropolitalnego.

Art. 2.

1. Związek metropolitalny wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.
2. Związek metropolitalny ma osobowość prawną.
3. Samodzielność związku metropolitalnego podlega ochronie sądowej.

Art. 5.

Za **obszar metropolitalny** w rozumieniu ustawy uznaje się spójną pod względem przestrzennym strefę oddziaływania miasta będącego siedzibą wojewody lub sejmiku województwa, charakteryzującą się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych, zamieszkałą przez co najmniej 500 000 mieszkańców.

* [Ustawa o związkach metropolitalnych została uchylona ustawą o związku metropolitalnym w województwie śląskim z 2017.](#) Projekt ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy z 2017 (metropolia warszawska) został wycofany przez wnioskodawców

Zakres działania

Art. 12.

1. Związek metropolitalny wykonuje zadania publiczne w zakresie:
 - 1) kształtowania ładu przestrzennego;
 - 2) rozwoju obszaru związku;
 - 3) publicznego transportu zbiorowego na obszarze związku;
 - 4) współdziałania w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku;
 - 5) promocji obszaru metropolitalnego.
2. Na podstawie porozumienia zawartego z jednostką samorządu terytorialnego związek metropolitalny może realizować zadania publiczne należące do zakresu działania gminy, powiatu lub samorządu województwa lub koordynować realizację tych zadań.
3. Na podstawie porozumienia zawartego z organem administracji rządowej związek metropolitalny może realizować zadania publiczne należące do zakresu działania administracji rządowej.

Art. 13.

1. W celu wykonywania zadań, o których mowa w art. 12, związek metropolitalny może:
 - 1) tworzyć jednostki organizacyjne;
 - 2) zawierać porozumienia z jednostkami samorządu terytorialnego oraz organami administracji rządowej;
 - 3) prowadzić działalność gospodarczą niewykraczającą poza obszar zadań o charakterze użyteczności publicznej.

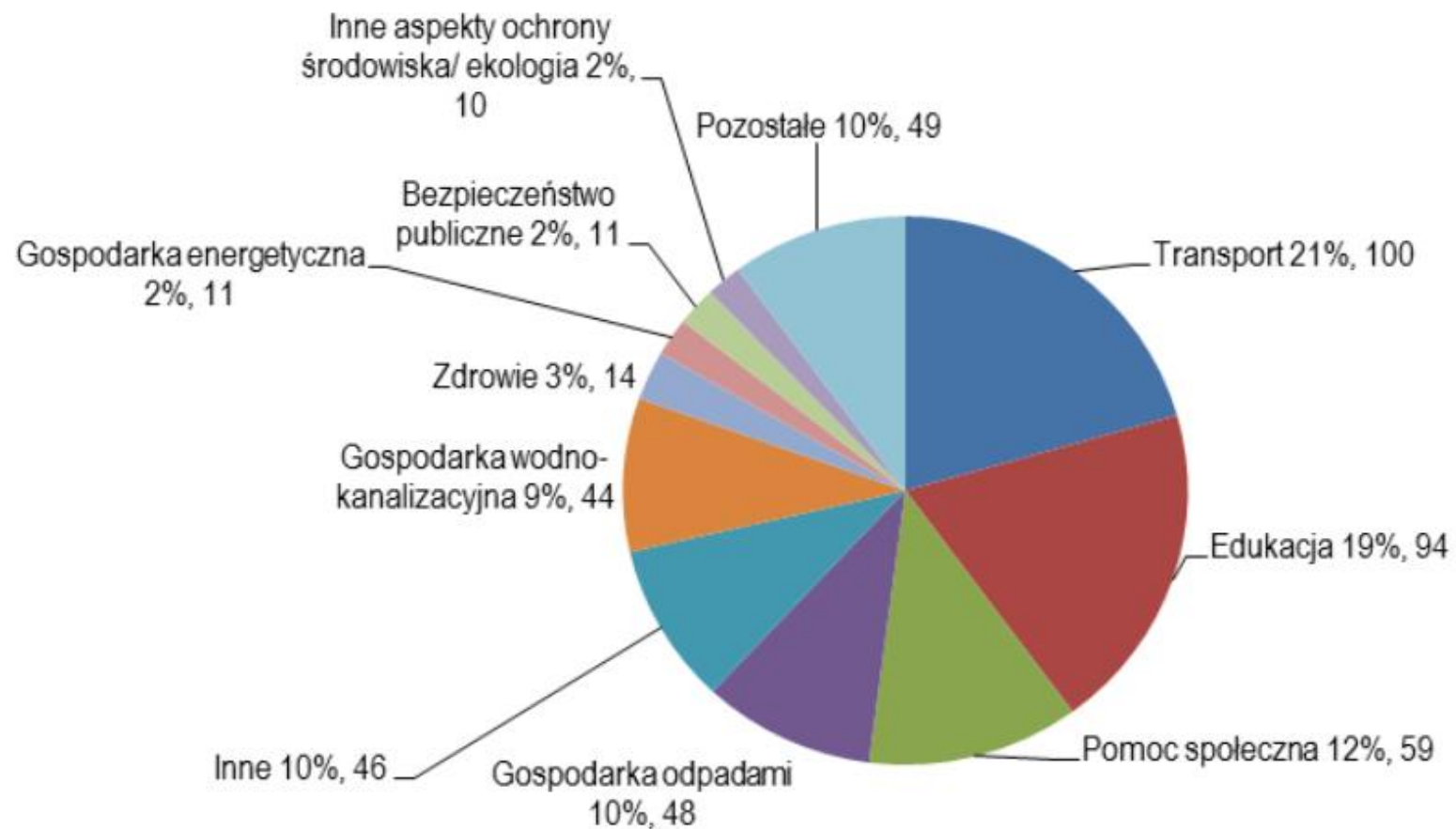
[Informacje o i treść ustawy o związkach metropolitalnych](#)

Porozumienia komunalne i ich zakres

- Gminy i powiaty mogą zawierać **porozumienia komunalne** (bez powołania odrębnej osoby prawnej) **w sprawie powierzenia jednej z nich określonych przez nie zadań publicznych**
- Gmina wykonująca zadania publiczne objęte porozumieniem **przejmuje prawa i obowiązki pozostałych gmin**, związane z powierzonymi jej zadaniami, a **gminy te mają obowiązek udziału w kosztach realizacji powierzonego zadania**
- **Porozumienia dotyczą najczęściej** prowadzenia przez jedną z gmin
 - instalacji przetwarzania odpadów komunalnych
 - wykonywania usług transportu zbiorowego na rzecz sąsiednich gmin

[Przykład porozumień komunalnych zawartych przez gminę Osielsko](#)

Dziedziny, w których gminy zawierają porozumienia międzygminne



Źródło: A. Porawski red. *Współpraca JST w Polsce - stan i potrzeby, 2013*

Podstawa działania stowarzyszeń samorządowy i kilka przykładów takich stowarzyszeń

- Wszystkie jednostki samorządu terytorialnego **mają prawo do tworzenia stowarzyszeń**, np. stowarzyszenia gmin, stowarzyszenia powiatów (prawo to wynika z ustaw ustrojowych samorządów)
- Celem stowarzyszeń gmin jest „**wspieranie idei samorządu terytorialnego oraz obrona wspólnych interesów**” ([art. 84 ustawy o samorządzie gminnym](#))
- Istniejące stowarzyszenia w swojej działalności skupiają się przede wszystkim **na reprezentowaniu interesów samorządów wobec władzy centralnej**
- Do najważniejszych stowarzyszeń samorządowych w Polsce należą:
 - [Związek Miast Polskich](#) (m.in. wydaje miesięcznik [Samorząd Miejski](#))
 - [Związek Powiatów Polskich](#)
 - [Związek Województw RP](#)
 - [Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej](#)

Lektura obowiązkowa

- **Administracja współpracująca. Zarządzanie publiczne jako kooperacja**, w: Dawid Sześciło (red.), *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji UW, 2014.

Następny i ostatni temat

- **Administracja i obywatele. W stronę partnerstwa**, w: Dawid Sześciło (red.), *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji UW, 2014.

DODATEK

Kooperacyjny model zdecentralizowanego rządzenia publicznego

- A. Rządzenie międzypoziomowe
- B. Rządzenie międzysektorowe
- C. Rządzenie obywatelskie

Tłumaczenie słowa *governance* na polski jest dyskusyjne. Propozycje w literaturze: współrządzenie, współzarządzanie, zarządzanie, rządzenie

