

Administracja Publiczna
Selektywne powtórzenie do
testu 2

Definicja zarządzania przez rezultaty w administracji publicznej

- Klasyczna Weberowska biurokracja: **działa zgodnie z przepisami i procedurami**, a ostateczny rezultat tej działalności pozostaje kwestią drugorzędną
- Nowe zarządzanie publiczne **wzorowane na biznesie, gdzie ważne są wyniki (zysk)**, stąd orientacja na rezultaty i wyniki
- **DEFINICJA zarządzania przez rezultaty w administracji publicznej:**
„mechanizm wyznaczania mierzalnych celów dla podmiotów administracji odpowiedzialnych za określone obszary zarządzania publicznego, a następnie stałego monitorowania realizacji celów, adaptacji do zmieniających się warunków i wyzwań oraz informowania społeczeństwa o osiągniętych rezultatach”

Definicje rezultatów w systemie *performance management* (zarządzania przez wyniki)

- **NAKŁADY** (*input*) - czy posiadane **zasoby (rzeczowe, finansowe, kadrowe)** są **wystarczające**?
- **PROCESY** - czy **dostępne zasoby** są **wykorzystywane w sposób wydajny**?
- **PRODUKTY** (*output*) - czy zapewniona jest **odpowiednia ilość i jakość usług publicznych** i innych dóbr, za których dostarczenie odpowiedzialny jest dany podmiot administracji publicznej?
- **WYNIKI** (*outcome*) - czy udało się **osiągnąć istotną zmianę (różnicę)** w analizowanej sferze zarządzania publicznego?

Różnica między budżetem zadaniowym a tradycyjną metodą tworzenia i wykonywania budżetów publicznych

- **KLASYCZNY BUDŻET** (metoda tradycyjna): „**Wydatki publiczne dzielą się według rodzajów** na rzeczowe, administracyjne, fundusz wynagrodzeń, dotacje etc. z treści budżetu nie dowiemy się, jakim celom państwa czy samorządu mają służyć pieniądze publiczne”
- **BUDŻET ZADANIOWY** (*performance budget*): „**uporządkowanie wydatków według określonych celów polityki państwa czy samorządu, a nie tylko według typów wydatków**”
- **O oczekiwanych korzyściach budżetu zadaniowego** dla administracji i dla obywatela
 - AP może na bieżąco oceniać, ile kosztuje osiągnięcie określonych celów i wskaźników
 - AP może badać, jakiego typu wydatki sprzyjają skuteczniejszemu osiągnięciu pożądaných rezultatów
 - Dostarcza obywatelowi informacji na temat efektywności (sprawności) wydatkowania pieniędzy podatników

Zestawienie cech budżetu tradycyjnego i zadaniowego

Budżet tradycyjny	Budżet zadaniowy
<i>Narzędzie wydatkowania</i>	<i>Narzędzie zarządzania</i>
Utrudnione powiązanie z celami rządu i kontrola skuteczności realizacji zadań	Sprzyja sprecyzowaniu celów działania rządu i monitorowaniu skuteczności ich realizacji
Wydatki budżetu niezintegrowane z pozostałymi wydatkami sektora publicznego	Globalne podejście do wydatków sektora publicznego
Utrudniona hierarchizacja wydatków	Hierarchia wydatków i instrumentów według istotności dla rozwoju społeczno-gospodarczego
Ujęcie statyczne – rok budżetowy	Długofalowe podejście. Roczny budżet wynikający z wieloletniego planowania budżetowego
Brak wiedzy o efektywności poniesionych wydatków	Pomiar stosunku nakładu do wyników (efektywność)
Podejście resortowe	Sprzyja współpracy w rządzie i innych instytucjach sektora publicznego
Klasyfikacja budżetowa wymaga specjalistycznej wiedzy	Czytelna informacja o wydatkach budżetowych
Ukierunkowuje dyskusję w Sejmie na pojedyncze pozycje wydatkowe	Umożliwia merytoryczną dyskusję w Sejmie o programach rządowych
Dysponent administruje środkami	Dysponent zarządza środkami, jest odpowiedzialny za realizację programu

Definicja kontroli zarządczej w polskiej administracji publicznej

- KONTROLA ZARZĄDCZA to „**kompleksowy model zarządzania organizacjami publicznymi**” i próba przeniesienia na polski grunt koncepcji zarządzania publicznego przez rezultaty
- **DEFINICJA kontroli zarządczej z ustawy o finansach publicznych**: „ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy”
- **DEFINICJA kontroli zarządczej dodatkowa**: „jest zintegrowanym i kompleksowym narzędziem diagnozowania i udoskonalania wszystkich istotnych sfer działania danej organizacji publicznej”

Zalety i wady modelu kariery

- **Model kariery - zalety**

- **Odporniejszy na wpływy polityczne** (Gwarantowane bezpieczeństwo i stabilność zatrudnienia urzędników utrudnia nowym władzom „czyszczenie” urzędów i wymianę kadr według klucza politycznego)
- **Zapewnia ciągłość w działalności urzędów** (tzw. pamięć instytucjonalną urzędów, wiedzę, procedury i umiejętności niezbędne do stabilnego funkcjonowania organizacji)

- **Model kariery – wady**

- **Brak motywacji urzędników do poprawy jakości pracy**, co jest skutkiem sztywnego systemu wynagrodzeń i braku konkurencji
- **Wysokie koszty funkcjonowania systemu** wynikające z gwarancji zatrudnienia i wynagrodzenia
- **Przywiązanie do procedur administracyjnych i hierarchii oraz mała elastyczność**, nieprzystosowanie do zasady wolnego przepływu pracowników

Zalety i wady modelu pozycyjnego

- **Model pozycyjny (stanowisk, zarządzanie publiczne) - zalety**
 - **Ułatwia rozliczanie urzędników z efektów ich pracy i motywowanie do osiągania lepszych rezultatów (powiązanie płacy z wynikami)**
- **Model pozycyjny (stanowisk, zarządzanie publiczne) - wady**
 - **Utrudnia zachowanie apolityczności pracowników administracji**
 - **Utrudnia budowanie etosu służby publicznej**
 - **Problemy w obiektywnym mierzeniu jakości pracy urzędników i określanie na tej podstawie ich wynagrodzeń czy decydowanie o ich przyszłości zawodowej**

Korpus służby cywilnej

- **Korpus służby cywilnej funkcjonuje w centralnej i terenowej administracji rządowej**
- Kto tworzy korpus służby cywilnej?
 1. **Urzędnicy służby cywilnej (zatrudnieni na podstawie mianowania)** – cieszący się **szczególnymi gwarancjami bezpieczeństwa i stabilności zatrudnienia**, choć dużo mniej liczni (ok. 7,5 tysięcy)
 2. **Pracownicy służby cywilnej (zatrudnieni na podstawie umowy o pracę)**
- Kto nie należy do korpusu służby cywilnej?
 - **Osoby pełniące funkcje polityczne**, np. ministrowie, sekretarze i podsekretarze stanu
 - **Pracownicy wykonujący funkcje pomocnicze**, np. kierowcy, ochroniarze czy woźni

Siedem Zasad Nolana (przykład kodeksu etycznego dotyczącego sfery publicznej)

1. **Zasada bezstronności** (*selflessness*), urzędnicy powinni **działać wyłącznie w interesie publicznym**
2. **Zasada niezawisłości** (*integrity*), powinni **unikać sytuacji, które uzależniają ich od innych**, nie powinni działać na rzecz interesu własnego, rodziny lub przyjaciół
3. **Zasada obiektywizmu** (*objectivity*), podejmowanie decyzji **bezstronnie, uczciwie na podstawie najlepszych dowodów**, bez dyskryminowania
4. **Zasada odpowiedzialności** (*accountability*), powinni być odpowiedzialni za podejmowane decyzje i **poddawać się kontroli** w tym zakresie
5. **Zasada jawności** (*openness*), powinni podejmować decyzje w sposób **otwarty i przejrzysty**
6. **Zasada uczciwości** (*honesty*), **powinni mówić prawdę**
7. **Zasada przywództwa** (*leadership*), powinni **realizować te zasady w swoim działaniu, powinni je upowszechniać i reagować na ich naruszenie przez innych**

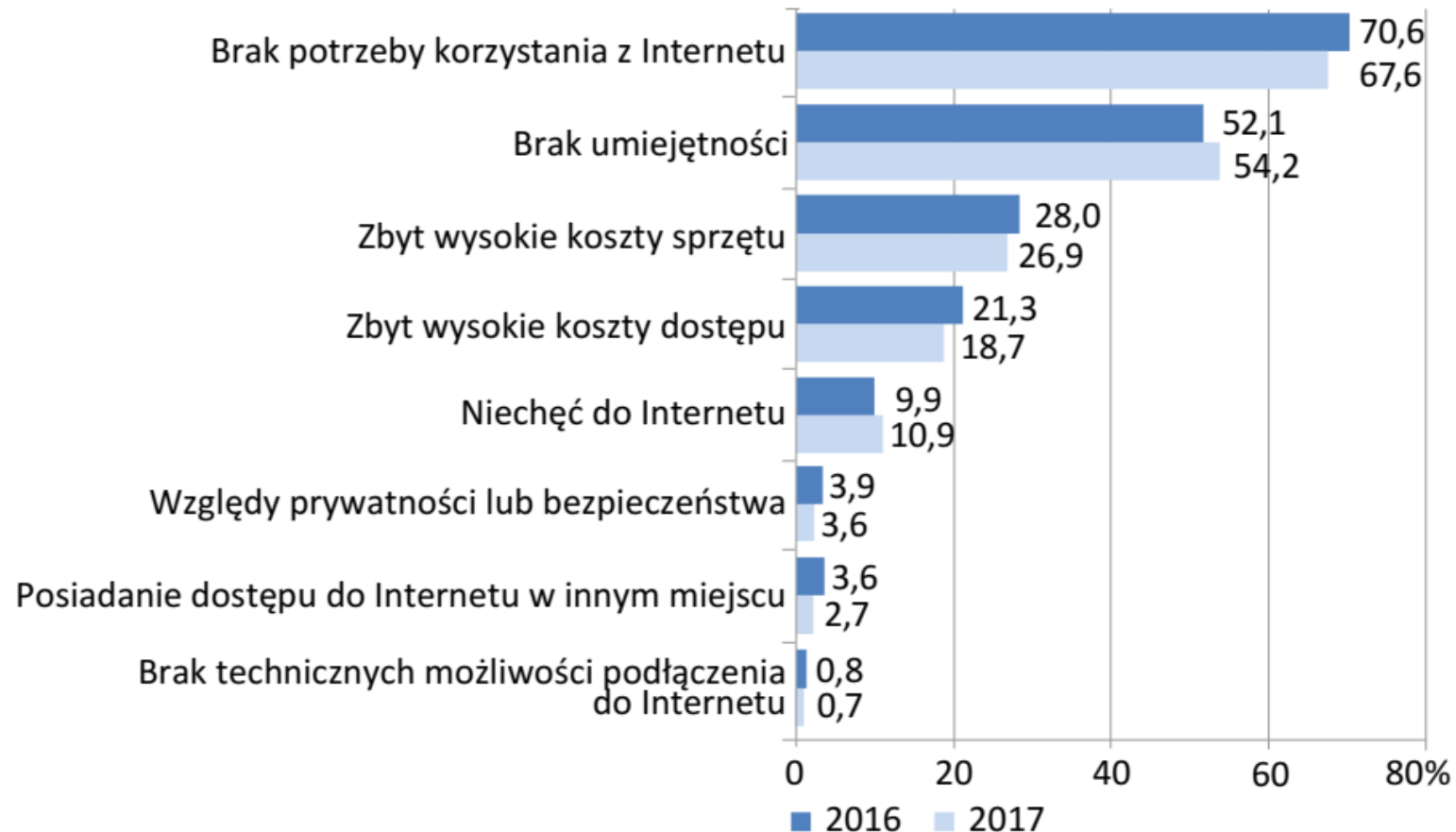
Zestaw najważniejszych **zasad życia publicznego**, obowiązujących w szczególności urzędników, opracowany przez Komisję do spraw Norm Życia Publicznego w 1994 r. (Committee on Standards in Public Life), która jest też odpowiedzialna za ich wdrażanie w życie. Lord Nolan: Michael P. Nolan

Wykluczenie cyfrowe jako problem społeczeństwa informacyjnego

- **DEFINICJA wykluczenia cyfrowego: pogłębianie się różnic pomiędzy obywatelami ze względu na zróżnicowany poziom dostępu do Internetu i usług elektronicznych (liUE)**
 - Zróżnicowany dostęp do liUE => pogłębianie nierówności między obywatelami
- Jest to zjawisko **związane z dwoma czynnikami**
 - **BRAK DOSTĘPU** brak bądź ograniczenie fizycznego dostępu do Internetu
 - **BRAK KOMPETENCJI** nieumiejętność posługiwania się Internetem oraz nieznajomość języków
- Odpowiedź władz publicznych i administracji polega więc na:
 - **Upowszechnianiu dostępu** do szerokopasmowego Internetu
 - **Upowszechnianiu kompetencji teleinformatycznych i językowych** (wiedza, umiejętności, postawy)

Brak dostępu do Internetu: powody podawane przez respondentów

Wykres 9. Powody braku dostępu do Internetu w domu (w % gospodarstw bez dostępu do tej sieci)



Definicja rejestru publicznego i przykłady takich rejestrów

- **DEFINICJA rejestru publicznego – zbiór informacji o osobach, rzeczach lub prawach, który ma następujące cechy:**
 - **jest utworzony na podstawie przepisów prawa** (przepisy przynajmniej przewidują jego utworzenie)
 - **jest prowadzony przez organ rejestrowy** o charakterze publicznym
 - przyjęcie, utrwalenie a następnie ujawnienie określonych w nim informacji co do zasady **następuje w drodze decyzji**
 - prowadzenie rejestru i ujawnianie zawartych w nim danych rodzi skutki prawne zarówno dla osoby, której wpis dotyczy, jak i dla organu
 - **jest jawny**
- Przykłady: KRS, KRK, NKW, POLTAX, PESEL, CEPiK, REGON

Świadczenie e-usług publicznych: profil zaufany i lista dostępnych usług

- **Definicja profilu zaufanego:** bezpłatna metoda potwierdzania tożsamości obywatela w systemach elektronicznych administracji publicznej
- **Lista e-usług:**
 - Sprawdzić i złożyć **dokumenty rozliczeniowe w Urzędzie Skarbowym**
 - Złożyć i sprawdzić **dokumenty w ZUS** np. sprawdzić wysokość składki odprowadzanej przez ZUS do OFE, obliczyć prognozowaną wysokość emerytury
 - Sprawdzić swoje **punkty karne**
 - Złożyć **wniosek o rejestrację działalności** gospodarczej
 - Zgłosić utratę lub uszkodzenie **dowodu osobistego**
 - Złożyć **wniosek o dowód osobisty dla siebie lub dziecka**
 - Wystąpić o **Europejską Kartę Ubezpieczenia Zdrowotnego**
 - Załatwić **sprawy urzędowe dla swojej rodziny:** świadczenia rodzicielskie, Świadczenie z Funduszu Alimentacyjnego
 - Złożyć **wniosek o przyznanie Karty Dużej Rodziny** lub wydanie duplikatu Karty Dużej Rodziny
 - Uzyskać **odpis aktu stanu cywilnego**
 - Złożyć **deklarację na podatek od nieruchomości**
 - Złożyć **wniosek o udostępnienie dokumentacji medycznej**
 - Zgłosić **sprzedaż samochodu**

[Pełna lista usług online na portalu Obywatel.gov.pl](https://www.gov.pl)

Definicja i zawartość Biuletynu Informacji Publicznej (BIP)

- **DEFINICJA BIP:** „urzędowy publikator teleinformatyczny w postaci ujednoliczonego systemu stron w sieci teleinformatycznej”
- **Organy publiczne umieszczają w BIP informacje o**
 - **polityce** wewnętrznej i zagranicznej
 - **swoim statusie** prawnym, organizacji, przedmiocie działalności i kompetencjach, organach i osobach sprawujących w nich funkcje i ich kompetencjach, swojej strukturze własnościowej oraz majątku, którym dysponują
 - **zasadach ich funkcjonowania** (tryb działania, sposoby załatwiania spraw, stan załatwiania spraw itp.)
 - **danych publicznych** (treść i postać dokumentów urzędowych, treść innych wystąpień i ocen dokonywanych przez organy władzy publicznej, informacja o stanie państwa, samorządów i ich jednostek organizacyjnych)
 - **majątku publicznym**

[Przykład BIP urzędu miasta Łodzi](#)

Cyberbezpieczeństwo w polskim prawie

Ustawa o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa (2018)

Art. 1. 1. Ustawa określa:

- 1) organizację krajowego systemu cyberbezpieczeństwa oraz zadania i obowiązki podmiotów wchodzących w skład tego systemu;
- 2) sposób sprawowania nadzoru i kontroli w zakresie stosowania przepisów ustawy;
- 3) zakres Strategii Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej.

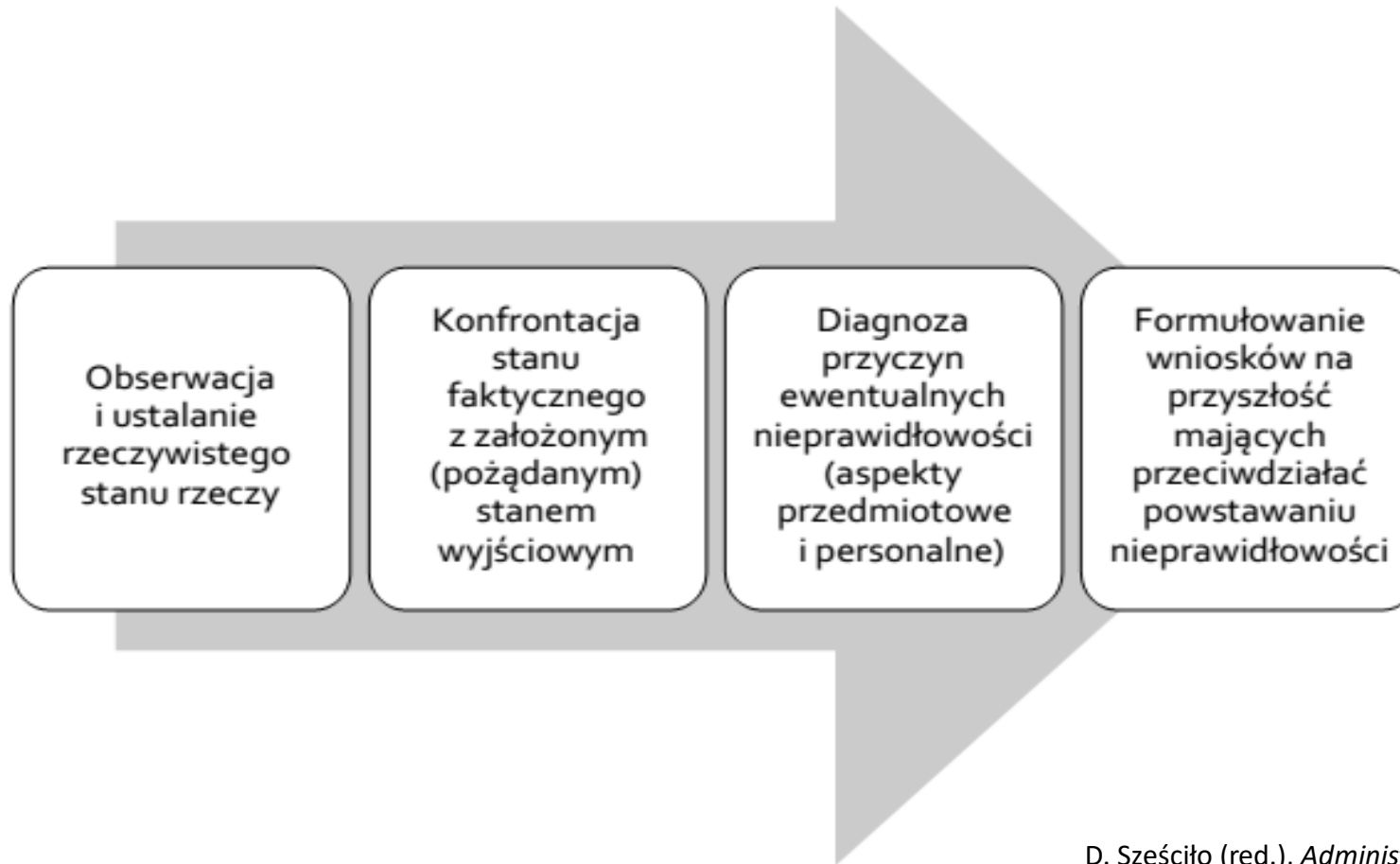
Cel krajowego systemu cyberbezpieczeństwa

Art. 3. Krajowy system cyberbezpieczeństwa ma na celu zapewnienie cyberbezpieczeństwa na poziomie krajowym, w tym niezakłóconego świadczenia usług kluczowych i usług cyfrowych, przez osiągnięcie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa systemów informacyjnych służących do świadczenia tych usług oraz zapewnienie obsługi incydentów.

Definicja cyberbezpieczeństwa

- 4) cyberbezpieczeństwo – odporność systemów informacyjnych na działania naruszające poufność, integralność, dostępność i autentyczność przetwarzanych danych lub związanych z nimi usług oferowanych przez te systemy;

Działania, które obejmuje proces kontroli administracji publicznej – uproszczony schemat



Rola Najwyższej Izby Kontroli w systemie kontroli administracji

- **Najwyższa Izba Kontroli** w Konstytucji jako **naczelny organ kontroli państwowej**, Konstytucja gwarantuje **status NIK jako organu kontroli zewnętrznej**, niezależnego od administracji rządowej i **podlegającego wyłącznie Sejmowi**
- **NIK może kontrolować**
 - **wszystkie organy administracji publicznej**
 - **przedsiębiorców prywatnych** (ale tylko pod względem legalności i gospodarności), w zakresie, w jakim wykorzystują oni majątek lub środki państwowe lub samorządowe oraz wywiązują się ze zobowiązań finansowych na rzecz państwa, np. prywatne szpitale z umowami z NFZ, wynika to z zasady podążania za pieniędzmi publicznymi: „strażnik grosza publicznego”
- Kontrole NIK mogą mieć **charakter przekrojowy i problemowy**, nie muszą być kontrolami wyłącznie jednego podmiotu, stąd **wnioski nie tylko dotyczące zmian organizacyjnych i technicznych, ale też prawnych w przyszłości** (*de lege ferenda*)

Definicje głównych kryteriów stosowanych podczas kontroli NIK

- **DEFINICJA legalności:** „**zgodność działania kontrolowanego podmiotu z prawem**, zarówno przepisami powszechnie obowiązującymi, jak i aktami prawa wewnętrznego”
- **DEFINICJA celowości** „**zgodność z celami** określonymi dla kontrolowanej jednostki lub działalności, **stosowanie metod i środków odpowiednich dla osiągnięcia celów oraz osiągnięcie tych celów** (skuteczność)”
- **DEFINICJA rzetelności:** „wypełnianie obowiązków z należytą **starannością, sumiennie i terminowo**, wykonywanie zobowiązań **zgodnie z ich treścią, dokumentowanie działań zgodnie z rzeczywistością, we właściwej formie i wymaganych terminach**, zgodnie z wewnętrznymi regułami funkcjonowania jednostki”
- **DEFINICJA gospodarności:** „**oszczędne i wydajne gospodarowanie środkami**, zgodnie z zasadą **uzyskiwania najlepszych efektów przy możliwie najmniejszych nakładach**”

Różnice między kontrolą i audytem

- **Audyt i zarządzanie jakością to nowe metody szeroko rozumianej kontroli zapożyczone z biznesu**
- Kierunek ewolucji kontroli w administracji
 - **od instrumentu wykrywania nieprawidłowości i nieprzestrzegania procedur**
 - **do narzędzia wspomagającego efektywne zarządzanie w administracji (czego dowodem jest „upowszechnienie w administracji publicznej audytu wewnętrznego i kontroli jakości (zarządzania jakością)” – nowych, konkurencyjnych, opartych na doświadczeniach sektora prywatnego**
- **DEFINICJA „Audyt wewnętrzny jest działalnością niezależną i obiektywną, której celem jest wspieranie ministra kierującego działem lub kierownika jednostki w realizacji celów i zadań przez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze”**

10 kroków doskonalenia organizacji wg CAF**Faza 1 – Początek drogi z CAF****Krok 1** Zdecyduj, jak zorganizować i zaplanować samoocenę?**Krok 2** Upowszechnij informację o projekcie samooceny**Faza 2 – proces samooceny****Krok 3** Utwórz jedną lub więcej grup samooceny**Krok 4** Zorganizuj szkolenie**Krok 5** Przeprowadź samoocenę**Krok 6** Sporządź sprawozdanie z wyników samooceny**Faza 3 – Plan doskonalenia / ustalenie priorytetów****Krok 7** Sporządź projekt planu doskonalenia**Krok 8** Upowszechnij informację o planie doskonalenia**Krok 9** Wprowadź w życie plan doskonalenia**Krok 10** Zaplanuj kolejną samoocenę**Jak stosować Model CAF 2013**

Organizacje mogą dostosowywać wdrażanie modelu do specyficznych potrzeb i okoliczności, w jakich działają. Niemniej, w celu uzyskania pewności, że wdrożenie procesu przebiega według wytycznych, zaleca się zachowanie głównych elementów, tj. 9 kryteriów i 28 podkryteriów, oraz użycie przynajmniej jednej ze skal oceny.

Wytyczne dotyczące wdrażania

Stosowanie CAF jest procesem uczenia się możliwym do przyjęcia oraz zastosowania przez każdy z typów organizacji, jednakże nauka płynąca z kilkuletnich doświadczeń w stosowaniu modelu może służyć również nowym użytkownikom. Dzięki radom krajowych korespondentów CAF został opracowany plan zastosowania metody w dziesięciu krokach, którego zadaniem jest wsparcie organizacji tak, aby zastosowanie CAF było wydajne i efektywne. Główne punkty planu znajdują się poniżej, natomiast bardziej szczegółowe wyjaśnienie — w dalszej części podręcznika.

Rola systemu oceny punktowej

Podczas gdy ujawnienie silnych stron i obszarów doskonalenia oraz związane z nimi działania usprawniające są najważniejszymi efektami samooceny, system punktowy opracowany na potrzeby CAF pełni specjalną funkcję, nie będąc jednak najważniejszym elementem metody.

Istnieją cztery główne cele przypisywania ocen punktowych poszczególnym kryteriom i podkryteriom modelu CAF:

1. wskazanie kierunku działań doskonalących;
2. pomiar postępu osiągniętego przez organizację;
3. rozpoznanie dobrych praktyk, na które wskazują wysokie oceny w obszarach Potencjału i Wyników;
4. pomoc w znalezieniu wartościowych partnerów, od których można się uczyć.

Proponuje się dwa sposoby oceniania: „klasyczny” oraz „dostrojony”. Więcej informacji na ten temat zawiera rozdział dotyczący oceny punktowej.

Europeizacja administracji publicznej przed i po akcesji

- „Europeizację można opisać jako **wpływ procesów i instytucji Unii Europejskiej na państwa członkowskie**, który ma charakter **interaktywnego** procesu, składającego się ze zjawisk programowanych zarówno **odgórnie**, jak i **oddolnie**, czyli projekcji i recepcji”
 - **Europeizacja odgórna** - pobieranie i recypowanie wzorców z poziomu UE, a zmiany w zakresie polityki krajowej są interpretowane w kontekście wpływu UE. Państwo członkowskie **głównie reaguje na zmiany w UE**
 - **Europeizacja oddolna** - przesyłanie i odwzorowywanie preferencji **dotyczących polityki krajowej na poziom europejski**. Dokonuje się, gdy państwa zaczynają wpływać na kształt polityki UE w danym zakresie, a ich skuteczność w dużej mierze **zależy od siły i potencjału danego kraju**

Europeizacja ma miejsce również w okresie przygotowawczym do członkostwa w UE z instrumentami takimi jak fundusze PHARE i SAPARD

Różnica między integracją europejską a europeizacją

- **INTEGRACJA EUROPEJSKA** zajmuje się głównie **rozwojem polityk na szczeblu ponadnarodowym (UE)**, wybrane kluczowe daty dla UE
 - 1 listopada 1993 roku, wejście w życie **Traktatu z Maastricht**
 - 1 grudnia 2009 roku, zaczyna obowiązywać **Traktat z Lizbony**
- **EUROPEIZACJA** koncentruje się na **konsekwencjach procesu integracji europejskiej dla państw członkowskich**, kluczowe daty dla Polski
 - 1 lutego 1994, wejście w życie **Układu Europejskiego***
 - 1 maja 2004, wejście w życie **Traktatu o Przystąpieniu** (Traktat ateński)
 - 11 maja 2005, wyrok Trybunału Konstytucyjnego (K 18/04) o zgodności Traktatu o Przystąpieniu z Konstytucją Polski

* Układ europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony, z 16 grudnia 1991 r.

Obowiązki administracji krajów członkowskich UE – programy reform i inne wymogi

- W czasie Strategii Lizbońskiej (2000-2010) wprowadzono przyjmowane co trzy lata **Krajowe Programy Reform (KPR)**, przy czym polski KPR 2008-2011 zawierał reformy dotyczące również **sprawności instytucji**
- W czasie Strategii Europa 2020 (2010-2020) KPR są przygotowane co roku w ramach **semestru europejskiego** (patrz kolejny slajd)
- Po kryzysie w strefie euro zwiększono nadzór nad finansami publicznymi, ale państwa poza strefą również mogą być poddane **procedurze nadmiernego deficytu** (Pakt Stabilności i Wzrostu z 1997, Polska była poddana procedurze w latach 2009-2015)
- Inna procedura skłaniająca do reform dotyczy **kontroli rządów prawa (praworządności)** w państwach członkowskich (uruchomiona w stosunku do Węgier i obecnie Polski)

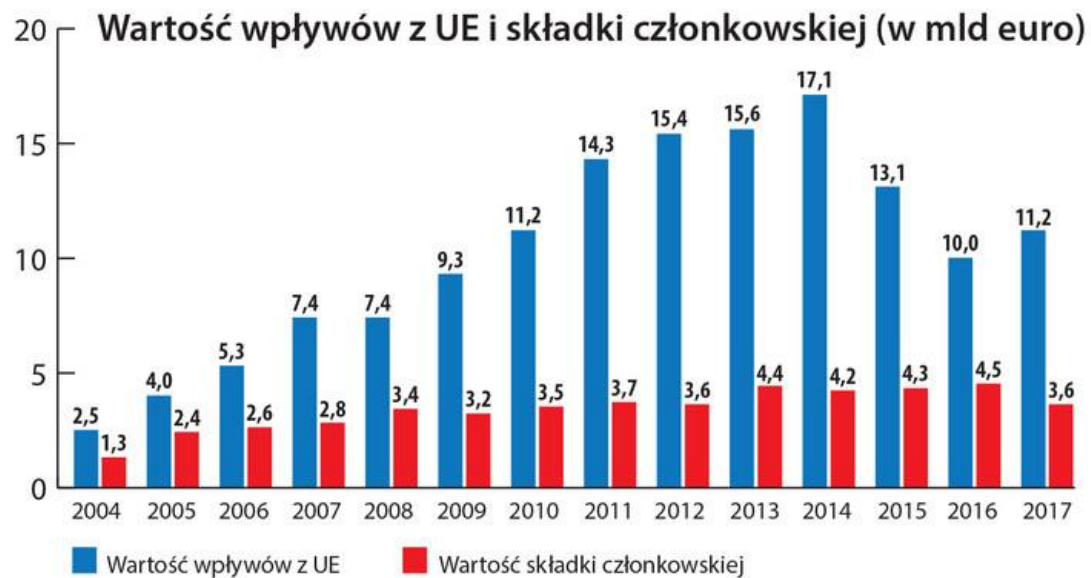
Konsekwencje europeizacji dla administracji polskiej

- **Zamazywanie się tradycyjnych linii podziału na politykę wewnętrzną i zagraniczną** „domena polityki zagranicznej zostaje rozdystrybuowana pomiędzy ministerstwa, odpowiedzialne za poszczególne sektory polityki europejskiej”
- **Wzmocnienie multicentrycznego układu administracji** „zakwestionowanie scentralizowanego modelu zarządzania polityką w państwie opartym na rządzie”
- **Wzmocnienie rządu i administracji rządowej wobec parlamentu i samorządu terytorialnego**, poszerzenie aktywności o „prowadzenie polityki wobec UE”, traktując pozostałych graczy „jako mniej lub bardziej pożądanego głos doradczy”
- **Większe wymagania wobec urzędników** – „umiejętności definiowania interesu narodowego oraz formułowania i obrony poglądu na krajową politykę europejską”, co też wpływa na zwiększenie pozycji urzędników: „to właśnie stanowiska urzędnicze przejmują główny ciężar współdecydowania o merytorycznych aspektach krajowej polityki europejskiej”

Zarządzanie funduszami UE jako nowe zadanie administracji publicznej – struktura zarządzania

- **Instytucja zarządzająca (IZ)** - minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego z zadaniami koordynującymi, kontakty z KE, przygotowanie wytycznych dla IP, koordynacja „Strategii wykorzystania Funduszu Spójności”, sprawowanie nadzoru nad realizacją
- **Instytucje pośredniczące (IP)** – „organy administracji publicznej lub inne jednostki sektora finansów publicznych, którym w drodze porozumienia z Instytucją Zarządzającą powierzono część zadań związanych z realizacją programu operacyjnego”
- **Instytucje wdrażające (IW)** – tu mogą być również „podmioty prywatne”, prowadzą m.in.
 - nabór wniosków o dofinansowanie beneficjentów systemowych,
 - zajmują się merytoryczną i formalną weryfikacją projektów,
 - zawierają z beneficjentami umowy o dofinansowanie projektów,
 - weryfikują wydatki i kontrolują realizację dofinansowanych projektów”

Fundusze UE dla Polski i polska składka – porównanie



Transfery od początku członkostwa Polski w UE (łącznie kwota od 01 maja 2004 r.)

- **łącznie: 156 165 586 276 Euro**
- Po odliczeniach składek i zwrotów: **104 780 476 326 Euro** (w styczniu 2019 około 450 mld złotych)
- Udział w kwocie łącznej
 - Wspólna Polityka Rolna: 33%
 - Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego: 31%
 - Europejski Fundusz Spójności: 21%
 - **Europejski Fundusz Społeczny: 10%**

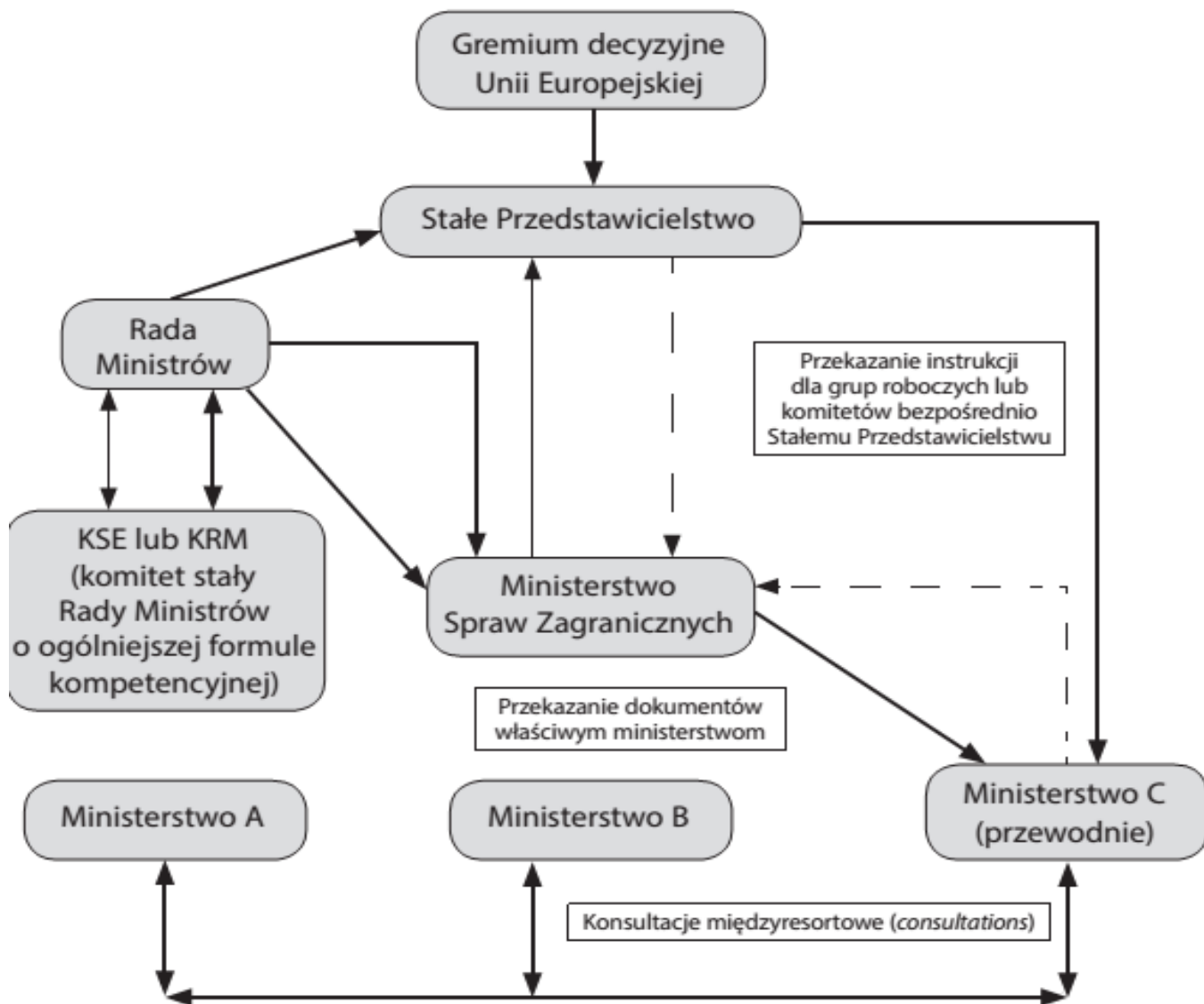
Dane dla poszczególnych lat i funduszy <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/unia-europejska/transfery-finansowe-polska-ue>

Rola administracji państw członkowskich w procesie decyzyjnym UE

- Proces decyzyjny **inicjuje Rada Europejska** (złożona z szefów państw lub rządów państw członkowskich), która określa ogólne kierunki działań i priorytety polityczne UE
- **Inicjatywa prawodawcza** należy w większości przypadków do **Komisji Europejskiej (KE)**, po przeprowadzeniu konsultacji (m.in. w postaci zielonych i białych ksiąg)
- **KE przekazuje projekt aktu prawnego do Rady UE**, złożonej z **ministrów każdego z państw członkowskich UE**. To w Radzie UE kumuluje się najważniejszy etap procesu decyzyjnego, w którym biorą udział państwa członkowskie
 - Projekt trafia najpierw do **grupy roboczej** (złożonej z przedstawicieli ministerstw poszczególnych krajów), gdzie odbywają się dyskusje nad jego treścią **z uwzględnieniem mandatów w postaci instrukcji**, które wiążą reprezentantów administracji rządowej.
 - Dokument jest przekazywany do COREPER (**Komitet Stałych Przedstawicieli**), złożonego z **ambasadorów krajów członkowskich** (COREPER II) i **ich zastępców** (COREPER I) **przy UE**, którzy przygotowują go do posiedzenia Rady Unii Europejskiej, Komitet dzieli sprawy na kilka grup
- Równoległe z Radą propozycję aktu prawnego otrzymuje **Parlament Europejski**, który w większości przypadków współdecyduje o ostatecznym kształcie dokumentu
- W razie potrzeby wydania aktu wykonawczego Komisja ponownie zwraca się do przedstawicieli państw członkowskich, tym razem w **procedurze komitetowej** (komitety doradcze, administracyjne i regulacyjne)

Rycina 2.

Koordinacja polityki europejskiej w polskiej administracji



Koordinacja stanowisk w procesie tworzenia polskiej polityki europejskiej oraz problemy w początkowym okresie

Problemy w początkowym okresie

- brak konsultacji międzyresortowych,
- niespójny mechanizm uzgadniania stanowisk między jednostkami administracji rządowej szczebla centralnego,
- dezorganizacja pracy urzędników,
- słaba współpraca polskiej administracji z polskimi posłami do Parlamentu Europejskiego,
- brak spójnego stanowiska wobec UE,
- słaba skuteczność w reprezentowaniu polskich interesów,
- zbyt późne przyjmowanie instrukcji, co przeszkadzało w prezentowaniu stanowiska

Koncepcja *joined-up government* (administracja współpracująca)

- **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”
 - **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 obywatel klienta 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

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

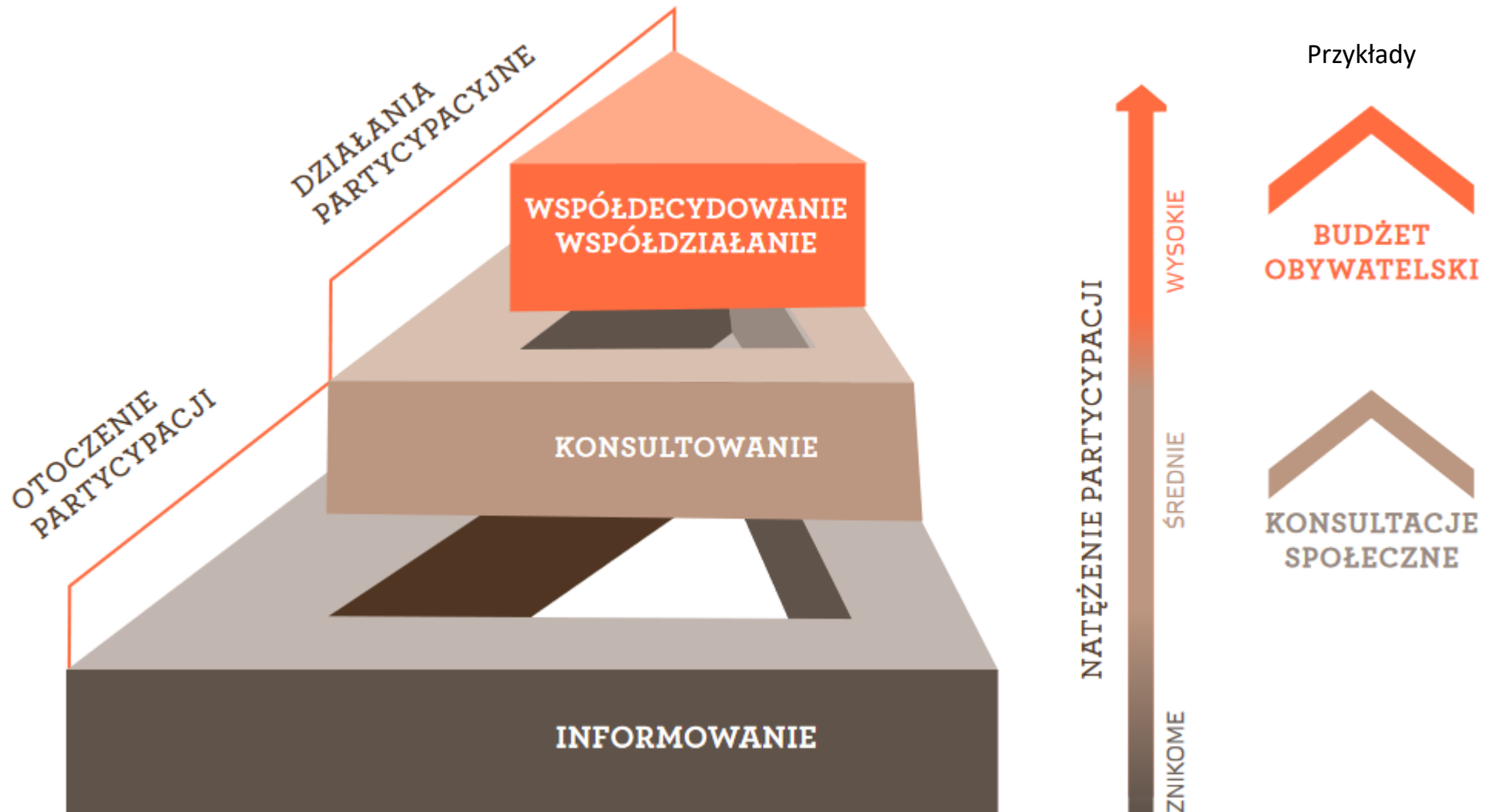
Dodatkowo w porównaniu z podręcznikiem uwzględniono tu współpracę w formie:

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

Podstawa działania stowarzyszeń samorządowych i ich przykłady

- 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](#)

Stopnie partycypacji obywatelskiej w uproszczeniu



Instytucjonalne formy partycypacji obywatelskiej w zarządzaniu publicznym

- **Instytucje dialogu społecznego.** Dialog społeczny to proces trójstronnej współpracy w sprawach gospodarczo-społecznych z udziałem związków zawodowych, organizacji pracodawców i administracji publicznej. Od strony instytucjonalnej opiera się na [Radzie Dialogu Społecznego](#) i jej regionalnych odpowiednikach – **wojewódzkich radach dialogu społecznego**
- **Rady i komitety opiniotawczo-doradcze powoływane przy organach administracji publicznej z udziałem przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego.** Ich wyróżnikiem jest **brak formalnych uprawnień decyzyjnych**. Wyróżniamy wśród nich instytucje funkcjonujące permanentnie i powoływane dla realizacji konkretnego zadania
- **Instytucje monitorujące z udziałem przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego.** Charakteryzuje je wyposażenie w **ograniczone uprawnienia decyzyjne**. Wśród nich największe znaczenie mają [komitety monitorujące](#) powoływane dla programów operacyjnych współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej

Proceduralne formy partycypacji obywatelskiej w zarządzaniu publicznym

- Do proceduralnych form partycypacji obywatelskiej zaliczamy:
 - **konsultacje społeczne**
 - procedury udziału obywateli w tworzeniu budżetów (**budżet partycypacyjny, fundusz sołecki**)
 - **inicjatywę lokalną**
 - gwarancje **udziału organizacji społecznych w postępowaniach administracyjnych** niedotyczących ich interesu

W zestawieniu instytucjonalnych i proceduralnych form partycypacji można jeszcze dodać

- **Instrumenty demokracji bezpośredniej: referendum** jako szczegółowo opisywane przez opracowania z zakresu prawa konstytucyjnego
- **Formy partycypacji w parlamentarnym procesie legislacyjnym: obywatelska inicjatywa ustawodawcza (inicjatywa ludowa)**, ale też **wysłuchanie publiczne**, jako kwestii pozostającej poza sferą administracji publicznej czy szerzej władzy wykonawczej
- **Petycje** (ustawa o petycjach z 2014 r., weszła w życie w 2015 r.)

Petycje jako nowa forma partycypacji obywateli w zarządzaniu publicznym

Art. 2. 1. Petycja może być złożona przez osobę fizyczną, osobę prawną, jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną lub grupę tych podmiotów, zwaną dalej „podmiotem wnoszącym petycję”, do organu władzy publicznej, a także do organizacji lub instytucji społecznej w związku z wykonywanymi przez nią zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej.

3. Przedmiotem petycji może być żądanie, w szczególności, zmiany przepisów prawa, podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji.

Art. 6. 1. Adresat petycji, który jest niewłaściwy do jej rozpatrzenia, przesyła ją niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 30 dni od dnia jej złożenia, do podmiotu właściwego do rozpatrzenia petycji, zawiadamiając o tym równocześnie podmiot wnoszący petycję.

Art. 10. 1. Petycja powinna być rozpatrzona bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia jej złożenia.

Art. 13. 1. Podmiot rozpatrujący petycję zawiadamia podmiot wnoszący petycję o sposobie jej załatwienia wraz z uzasadnieniem w formie pisemnej albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

2. Sposób załatwienia petycji nie może być przedmiotem skargi.

Zasady konsultacji społecznych w ustawie o samorządzie gminnym

- W ustawie ogólnie określono, że „W wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy”
- Konsultacje społeczne obowiązkowe i fakultatywne
 - **Charakter obligatoryjny** (ma obowiązek) – „w wypadkach przewidzianych ustawą”, co dotyczy
 - tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin oraz ustalania ich granic
 - nadania gminie lub miejscowości statusu miasta i określenia jego granic
 - ustalenia i zmiany nazwy gminy oraz siedziby jej władz
 - utworzenia jednostki pomocniczej gminy oraz nadania jej statutu
 - **Charakter fakultatywny** (nie ma obowiązku) – „w innych sprawach ważnych dla gminy”

Narzędzia partycypacji społecznej w procedurze opracowywania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego

Ustawodawca przewidział w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym **obligatoryjny udział społeczeństwa w tworzeniu planów oraz poprzedzających je studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy**

Formy partycypacji na etapie przygotowywania planu

1. **Możliwość składania wniosków do planu** – wójt ma obowiązek ogłosić w miejscowej prasie oraz za pomocą innych, zwyczajowo przyjętych metod, przystąpienie do sporządzenia planu. Każdy ma prawo złożyć wniosek dotyczący zawarcia w planie konkretnych postanowień. Wnioski nie muszą być uwzględnione, ale powinny być rozpatrzone. Lista nieuwzględnionych uwag musi być załączona do projektu uchwały w sprawie planu
2. **Możliwość wglądu do upublicznionego projektu planu** – po przygotowaniu projektu planu jest on wykładany do wglądu dla każdego zainteresowanego
3. **Możliwość udziału w dyskusji publicznej** – wójt po wyłożeniu projektu planu do wglądu ma **obowiązek zorganizować dyskusję publiczną** na jego temat, z tym że ustawa nie precyzuje zasad czy oczekiwanych rezultatów dyskusji
4. **Możliwość wniesienia uwag dotyczących planu miejscowego** – uwagi do projektu planu miejscowego może wnieść każdy, kto kwestionuje ustalenia przyjęte w projekcie planu

Definicja i procedura budżetu partycypacyjnego

Definicja budżetu partycypacyjnego: mechanizm alokacji wydatków publicznych, najczęściej na poziomie władzy lokalnej, w ramach którego zagwarantowany jest bezpośredni udział obywateli w decydowaniu o ostatecznym podziale środków publicznych

[Przykłady: budżet obywatelski w Gdańsku](#)

Sopocka procedura budżetu partycypacyjnego

1. do rozdysponowania w ramach procedury budżetu obywatelskiego **przeznacza się określoną kwotę z całego budżetu gminy**, z reguły ok. 1 proc. całości wydatków;
2. **każdy ma prawo zgłosić projekty**, które jego zdaniem należy zrealizować z tych środków: chodzi głównie o projekty inwestycyjne, infrastrukturalne (np. remonty dróg, budynków użyteczności publicznej itp.);
3. prezydent miasta we współpracy ze specjalnie do tego celu powołaną komisją rady miasta **dokонуje selekcji zgłoszonych projektów**;
4. **lista wyselekcjonowanych projektów jest poddawana pod głosowanie powszechne** mieszkańców gminy (quasi-referendum);
5. **projekty, które uzyskały największe poparcie, zostają wprowadzone do budżetu i są realizowane**

Definicja i zakres inicjatywy lokalnej

Inicjatywa lokalna – „mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego bezpośrednio, bądź za pośrednictwem organizacji pozarządowych i innych podmiotów* mogą złożyć wniosek o realizację zadania publicznego do jednostki samorządu terytorialnego, na terenie której mają miejsce zamieszkania lub siedzibę” w zakresie:

* Wymienionych w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie

13) działalność wspomagająca rozwój wspólnot i społeczności lokalnych

3) działalność charytatywna;
4) podtrzymywanie i upowszechnianie tradycji narodowej, pielęgnowanie polskości oraz rozwój świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej;
5) działalność na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego;
16) kultura, sztuka, ochrona dóbr kultury i dziedzictwa narodowego;
27) promocja i organizacja wolontariatu

14) nauka, szkolnictwo wyższe, edukacja, oświata i wychowanie

17) wspieranie i upowszechnianie kultury fizycznej;
19) turystyka i krajoznawstwo
18) ekologia i ochrona zwierząt oraz ochrona dziedzictwa przyrodniczego

20) porządek i bezpieczeństwo publiczne

[Przykłady: inicjatywy lokalne w gminie Słupsk w 2017 r.](#)

Numeracja według punktów w art. 4. ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie