

Gospodarka i administracja publiczna (2/15) 5.03.2013

Prof. UEK, dr hab. Jacek Klich
Katedra Gospodarki i Administracji Publicznej
UEK
uuklich@cyf-kr.edu.pl

Kontakt

- ▶ uuklich@cyf-kr.edu.pl
- ▶ dyżur: wtorek, 13.00–14.30, Katedra Gospodarki i Administracji Publicznej, ul. Rakowicka 16, pokój 32

Plan

- ▶ Wprowadzenie
 - ▶ Cele i treści przedmiotu, zasady zaliczania
 - ▶ Wokół roli państwa w gospodarce (raz jeszcze)
 - ▶ Organizacja i zasady działania administracji publicznej w Polsce:
 - – centralna administracja rządowa
 - – rządowa administracja terenowa
 - – samorząd terytorialny
- 

» Wprowadzenie

Artykuł z prasy codziennej.
Nie wolny od subiektywnych
ocen...

„Nauczyciele to darmozjady, a bezrobotni to nieudacznicy. Polacy są liberałami?” (za: Rafał Woś, Dziennik Gazeta Prawna, 23.02.2013)

- ▶ Nauczyciele? Darmozjady. Związkowcy? Warcholstwo. Bezrobotni? Nieudacznicy. Podatki? Obniżyć! A jak w górach ktoś wezwie helikopter TOPR i nie jest ubezpieczony, to trzeba obciążyć go kosztami. Jak to możliwe, że panuje u nas tak niepodważalna wiara w nieomyłność rynkowych rozwiązań? Nierzadko stojących wręcz na granicy socjopatycznego egoizmu i indywidualizmu.

Nauczyciele to darmozjady, a bezrobotni to nieudacznicy. Polacy są liberałami?, cd.

- ▶ Grudzień 2012 r., Aula Uniwersytetu Wrocławskiego. Trwa zorganizowana przez Ośrodek Myśli Politycznej im. F. Lasalle'a debata poświęcona sensowności programu Inwestycji Polskich. Dyskusja szybko przeistacza się w spór fundamentalny dotyczący tego, ile państwa powinno być w gospodarce. Uczestnikami są głównie studenci ekonomii. Sympatie sali zdecydowanie liberalne. „Dlaczego rząd ma zabierać moje pieniądze?”, „Przecież państwo czego się nie dotknie, to zaraz zepsuje”, „Tylko wolny rynek jest idealnym narzędziem nakręcania koniunktury”.

Nauczyciele to darmozjady, a bezrobotni to nieudacznicy. Polacy są liberałami?, cd.

- ▶ Nie inaczej jest w opiniotwórczych mediach głównego nurtu. W piątek (22.022013 r, przyp. JK) „Gazeta Wyborcza” piórem (...) Witolda Gadomskiego pisze na drugiej stronie: „Im silniejsza jest ochrona pracowników zatrudnionych, im hojniejsze są ich przywileje, z których korzystają, tym większe jest bezrobocie”. W ten sposób publicysta „GW” komentuje propozycje „Solidarności”, by wszystkie umowy-zlecenia obłożyć składką ZUS. „Spowolnienie gospodarcze to najgorszy moment, by podnosić koszty pracy” – puentuje Gadomski.

Nauczyciele to darmozjady, a bezrobotni to nieudacznicy. Polacy są liberałami?, cd.

- ▶ Tylko czy w ciągu ostatnich dwudziestu lat liberałowie nie obiecywali nam wielokrotnie, że obniżanie kosztów pracy i podatków to najlepszy sposób na ograniczenie bezrobocia? Efekt jest taki, że mamy dziś jedne z najniższych w Europie (i to nawet na tle innych krajów posttransformacyjnych) kosztów pracy oraz klina podatkowego (kto nie wierzy, niech zajrzy do danych Eurostatu i OECD). I jednocześnie bezrobocie, które tylko na kilka miesięcy (w 2008 r.) spadło poniżej 9 proc.

A. Kiełbasiński, Marchew, urzędy i "sprawy w toku". Firma upadnie przez anonim?, Gazeta Wyborcza, 4 marca 2013

- ▶ Agro North, spółka z Choczewa na Pomorzu, działa jako tzw. grupa producencka. Sześciu rolników stworzyło razem spółkę.
- ▶ W sumie w sezonie 2012 r. przez hale w Choczewie przeszło ok. 40 tys. ton warzyw. Wtedy pracowało tam 140 pracowników.
- ▶ (...) firma była kontrolowana w sumie 19 razy w ciągu sześciu lat. Ostatni raz na początku 2012 r.
- ▶ Anonim i (...) "wstępny etap rozpoznawczy" trwa od połowy 2012 roku, czyli co najmniej kilka miesięcy. No i prokurator nie pozostawia nadziei: – Na razie nie ma mowy o stawianiu komukolwiek jakichkolwiek zarzutów. To jest sprawa bardzo złożona, wielowątkowa, będziemy ją dokładnie badać. Tu nie ma mowy o szybkich decyzjach

Nauczyciele to darmozjady, a bezrobotni to nieudacznicy. Polacy są liberałami?, cd.

- ▶ (...) A może zamiast dowodzić na wysokim poziomie ogólności, że urzędnik to bezduszny przedstawiciel państwowego „świata ciemności” i jako taki z zasady musi czynić tylko zło, pokazać, gdzie działanie administracji należałoby faktycznie ulepszyć. Na przykład jak zmusić ustawodawców i urzędy do tego, by nie zmieniały tak często przepisów albo przynajmniej nim to robią, sprawdziły, jak wpływają one na życie ludzi (a w tym i przedsiębiorców). Ale droga do tego nie wiedzie przez mniej regulacji, lecz przez regulacje lepsze, podejmowane w interesie ogółu społeczeństwa, a nie grup interesu i lobbystów.

Nauczyciele to darmozjady, a bezrobotni to nieudacznicy. Polacy są liberałami?, cd.

- ▶ Studenci Uniwersytetu Wrocławskiego czy publicyści czołowych polskich tytułów instynktownie ustawiający się na pozycjach mocno liberalnych szczególnie nie dziwią. Są przecież odbiciem poglądów większej części polskiego społeczeństwa. Gdy w maju ubiegłego roku zapytaliśmy (wspólnie z Homo Homini) o poglądy gospodarcze Polaków, wyniki były jednoznaczne. 52 proc. z nas uważa, że najlepszym sposobem na walkę z bezrobociem są obniżki podatków. Wśród najmłodszych respondentów między 18. a 34. rokiem życia ten odsetek sięga nawet 70 proc.

Nauczyciele to darmozjady, a bezrobotni to nieudacznicy. Polacy są liberałami?, cd.

- ▶ Duże zaufanie do niewidzialnej ręki rynku widać również na wielu innych polach. Żyjemy w kraju, w którym ceny mieszkań są od lat horrendalnie wysokie i absolutnie niedopasowane do parytetu siły nabywczej społeczeństwa. Zmusza to Polaków do wiązania sobie u nogi ciężkiej kuli w postaci ogromnego (w stosunku do zarobków) kredytu rozłożonego na wiele lat. Sytuacja to z punktu widzenia całej gospodarki mocno problematyczna. Bo człowiek zadłużony na wiele lat ogranicza swoją strukturę konsumpcji i nie napędza popytu wewnętrznego. W wypadku utraty pracy wpada w spiralę zadłużenia.

Nauczyciele to darmozjady, a bezrobotni to nieudacznicy. Polacy są liberałami?, cd.

- ▶ To z kolei kiepska wiadomość dla banków, które tych pożyczek udzieliły. Drogie mieszkania to również zła wiadomość dla polskich miast, które są (lub będą) w związku z tym trawione całą masą plag (od powstawania gett biedy i bogactwa po rozlewanie się metropolii na obrzeżach i komunikacyjny paraliż). Jednocześnie mówienie o interwencji na rynku mieszkaniowym jest jednak w liberalnej Polsce tematem tabu.
- 

Nauczyciele to darmozjady, a bezrobotni to nieudacznicy. Polacy są liberałami?, cd.

- ▶ Związkowcy to jeden z ulubionych chłopców do bicia. Kolejne sondaże opinii publicznej pokazują, że organizacji pracobiorców nie lubimy i nie szanujemy. Związki są zresztą na wymarciu. O ile w 1991 r. przynależność do „Solidarności” albo OPZZ deklarowało 19 proc. Polaków, o tyle dziś ten odsetek spadł do 6 proc. Zdaniem liberałów to dobra wiadomość. Na poparcie tezy o szkodliwej roli związków można zawsze pokazać przykłady Grecji, Hiszpanii czy Włoch, gdzie broniące swoich interesów grupy pracobiorców blokują reformy i tylko przedłużają kryzys zadłużeniowy, w którym tkwi południe Europy.

Nauczyciele to darmozjady, a bezrobotni to nieudacznicy. Polacy są liberałami?, cd.

- ▶ To jednak tylko część prawdy. Można bowiem równie dobrze wskazać na kraje takie jak Niemcy, gdzie uzwiązkowienie sięga 25 proc. zatrudnionych (i nie ogranicza się do sektora przemysłowego), a jednocześnie gospodarka rozwija się w przyzwoitym tempie. Dzieje się tak dlatego, że związkowcy nie muszą tam wcale strajkować. Według OECD strajków jest tam sześć razy mniej niż w USA, 20 razy mniej niż we Włoszech i 35 razy mniej niż w Hiszpanii. Czyli z grubsza tyle, ile w nieuzwiązkowanej Polsce. W Niemczech wykształcił się po prostu skuteczny system negocjacji taryfowych. Oparty na wzajemnym zaufaniu pracodawców i pracobiorców.

Nauczyciele to darmozjady, a bezrobotni to nieudacznicy. Polacy są liberałami?, cd.

- ▶ Polak najchętniej wpuściłby też wolny rynek do takich zmurszałych „molochów” jak PKP, ochrona zdrowia, uczelnie wyższe, teatry i muzea. Niech konkurują, niech zarabiają na siebie i pokażą, na co je stać (...). Ale tylko ideologiczny ślepiec nie dostrzeże tego, że wprowadzenie logiki wolnorynkowej do ochrony zdrowia, szkolnictwa czy transportu musi przynieść również negatywne skutki (...) pierwszą decyzją menedżera PKP kierowanego logiką rynku będzie likwidacja nierentownych połączeń.

Nauczyciele to darmozjady, a bezrobotni to nieudacznicy. Polacy są liberałami?, cd.

- ▶ Poprawi to oczywiście bilans spółki. Ale co z ludźmi, którzy tą linią dojeżdżali do pracy? Oczywiście ich los nie wlicza się już w rachunek zysków i strat takiego przedsiębiorstwa. Ale w rachunek zysków i strat spółki o nazwie Rzeczpospolita Polska (którego udziałowcami jesteśmy my wszyscy) już tak. A straty będą takie, że ludzie odcięci od połączenia kolejowego stracą mobilność, a przez to będą mieli dużo mniejsze szanse na znalezienie pracy. A to z kolei strata dla PKB, konieczność łożenia na ich zasiłki oraz większe prawdopodobieństwo korzystania z publicznej opieki zdrowotnej. Nie mówiąc już o stratach kapitału społecznego.

Nauczyciele to darmozjady, a bezrobotni to nieudacznicy. Polacy są liberałami?, cd.

- ▶ (...) dominacja liberalnego dyskursu w polskim życiu publicznym ma jeszcze jeden daleko idący negatywny skutek. Niszczy kapitał społeczny i zaufanie, którego i tak jest w naszym kraju mało. Dowody, że tak jest, dają już nawet przedstawiciele obozu konserwatywnego. Na przykład amerykański filozof z Uniwersytetu Harvarda Michael Sandel. W wydanej właśnie w Polsce książce „Czego nie można kupić za pieniądze” gorąco przeciwstawia się wizji społeczeństwa, w którym dominuje podejście wolnorynkowe.
- 

Nauczyciele to darmozjady, a bezrobotni to nieudacznicy. Polacy są liberałami?, cd.

- ▶ I robi to z przyczyn jak najbardziej praktycznych, twierdząc, że większości społeczeństwa się to nie opłaca. „Z pozoru postulat, by wszystko miało swoją cenę i było poddane rynkowej logice, jest sensowny. Przecież nic tak jak rynek nie zapewnia optymalnej alokacji zasobów. To jednak nie jest takie proste” – pisze Sandel.

Nauczyciele to darmozjady, a bezrobotni to nieudacznicy. Polacy są liberałami?, cd.

- ▶ Bo „gdyby przewaga osób zamożnych sprowadzała się do możliwości kupowania jachtów, sportowych samochodów i drogich wakacji, to nierówności w dochodach nie miałyby większego znaczenia. Jeżeli jednak za pieniądze można kupić coraz więcej – wpływy polityczne, dobrą opiekę zdrowotną, mieszkanie w bezpiecznej okolicy (a nie w dzielnicy z wysoką przestępczością), dostęp do elitarnych szkół – to kwestie różnic majątkowych wysuwają się na pierwszy plan.

Nauczyciele to darmozjady, a bezrobotni to nieudacznicy. Polacy są liberałami?, cd.

- ▶ Bo gdy wszystko, co dobre, można kupić albo sprzedać, to posiadanie pieniędzy jest rzeczą ważną. Bo im większa rola pieniądza, tym głębsze podziały wewnątrz społeczeństwa”. A te się per saldo społeczeństwu nie opłacają. Podobnych argumentów używa wpływowy wydawca konserwatywnego niemieckiego dziennika „Frankfurter Allgemeine Zeitung” Frank Schirrmacher.

Nauczyciele to darmozjady, a bezrobotni to nieudacznicy. Polacy są liberałami?, cd.

- ▶ „Czas na chwilę szczerości. Nikt, ale to absolutnie nikt nie wierzy w wolny rynek. Ani Republikanie, ani libertarianie, ani »Wall Street Journal«” – uważa Ian Fletcher, amerykański ekonomista i autor książki „Free Trade Doesn’t Work: What Should Replace It and Why” (...)
- ▶ (...) przedsiębiorcy nienawidzą konkurencyjnych rynków jak plagi. A sposoby na ucieczkę z takiego rynku to jeden z głównych tematów, o których uczą w amerykańskich szkołach biznesu”.

Nauczyciele to darmozjady, a bezrobotni to nieudacznicy. Polacy są liberałami?, cd.

- ▶ Podobnie uważa koreański ekonomista z Cambridge Ha Joon Chang. „Wolny rynek nie istnieje. Zawsze jest odbiciem jakiegoś układu sił. Ci, którym się ten układ podoba, zawzięcie go bronią. Ot, i cały wolny rynek” – dowodzi. Ci wszyscy autorzy nie są lewicowymi odszczepieńcami. Wiara w to, że im więcej wolności gospodarczej, tym lepiej, opuszcza nawet mieszkańców kolebki liberalizmu – USA. O ile w 2000 r. w leseferyzm wierzyło 80 proc. Amerykanów, o tyle dziś to przekonanie kształtuje się na poziomie poniżej 60 proc.

Nauczyciele to darmozjady, a bezrobotni to nieudacznicy. Polacy są liberałami?, cd.

- ▶ (...) zwolennikiem wolności gospodarczej być niezwykle łatwo. Cóż bowiem prostszego niż głosić, że jest się za obniżeniem podatków, waleniem w tępych i pełnych złej woli urzędników, nauczycieli czy związkowców? Przykładów ma się zawsze pod ręką zatrząsienie (...) Argumenty kwestionujące prymat wolnego rynku są już dużo trudniejsze. Trudno przekonywać zdrowego i prężnego mężczyznę, że powinien się zrzucić na lekarza dla nieznajomego grubasa z nadciśnieniem (czemu nie chodził na siłownię?!), bezrobotną albo na przedszkole dla dzieciaków z sąsiedztwa (chcieli mieć dzieci, to niech płacą!). Trzeba poświęcić chwilę, by pokazać mu, że ta społeczna solidarność może mu się opłacać. I że społeczeństwo – wbrew słynnym słowom Margaret Thatcher – jednak istnieje.

Nauczyciele to darmozjady, a bezrobotni to nieudacznicy. Polacy są liberałami?, cd.

- ▶ Kiedyś jeden z czołowych liberalnych publicystów przekonywał, że gdyby klasycy liberalizmu w stylu Adama Smitha czy Friedricha von Hayeka spojrzeli na to, co się dzieje w Polsce, złapałoby się za głowę. Tyle że nie z powodu zbyt małej ilości wolnego rynku w naszym kraju. Odwrotnie. Znając twórczość i biografie obu myślicieli, można przypuszczać, że Hayekowi niezbyt by się w Polsce podobało. W końcu autor „Drogi do zniewolenia”, który większą część życia przepracował na państwowych posadach, byłby zniesmaczony pogardą, jaką większość liberałów otacza pracowników sektora publicznego.

Nauczyciele to darmozjady, a bezrobotni to nieudacznicy. Polacy są liberałami?, cd.

- ▶ Adam Smith (...) był zdeklarowanym zwolennikiem wolnego rynku. Ale głosił, że nie zadziała on bez dążenia do równowagi i sprawiedliwości społecznej. Jego „niewidzialna ręka” nie miała być tylko zasłoną, za pomocą której najsilniejsi i najbogatsi mogą realizować swoje interesy, nie oglądając się na nikogo. Przeciwnie, powinna zabezpieczać ekonomicznych aktorów zarówno przed zbytnią ingerencją rządów, jak i tworzeniem się monopoli, wymykaniem się rynków spod kontroli i przerzucaniem przez najbogatszych kosztów działalności na resztę społeczeństwa. Może więc warto wrócić do prawdziwego dorobku starego mistrza?

▶ Rafał Woś

▶ Źródło: Dziennik Gazeta Prawna, 23.02.2013

Komentarze? Uwagi?



Cele

- ▶ Przedstawić organizację i zasady działania administracji publicznej oraz stojące przed nią wyzwania rozwojowe
 - ▶ Dostarczyć wiedzy i narzędzi do oceny sektora publicznego w gospodarce oraz
 - ▶ Zdiagnozować kondycję sektora publicznego w Polsce z odniesieniem do funkcjonowania sektora publicznego w innych państwach i systemach (ze szczególnym uwzględnieniem sektora ochrony zdrowia)
- 

Proponowane tematy (à la carte)

- ▶ Zadania, organizacja i zasady działania administracji publicznej
 - ▶ Sektor publiczny w gospodarce: ewolucja, zakres
 - ▶ Efektywność sektora publicznego – ujęcie porównawcze
 - ▶ Przedsiębiorstwa publiczne kontrolowane przez państwo:
 - Historyczne i ekonomiczne znaczenie przedsiębiorstw publicznych
 - Regulacje prawne dotyczące przedsiębiorstw publicznych w UE i wybranych państwach
 - Zadania publiczne oraz gospodarka finansowa przedsiębiorstwa publicznego
- 

Proponowane tematy, cd.

- Nadzór nad przedsiębiorstwem publicznym
 - ▶ Sektor ochrony zdrowia: wyzwania i strategie
 - ▶ Bezpieczeństwo energetyczne UE i Polski
 - ▶ Państwo jako aktor w czasach kryzysu i osłabienia gospodarczego
 - ▶ *Sovereign wealth funds*: ich cele, potencjał, aktywność
 - ▶ Państwo jako inwestor – chińskie inwestycje w różnych państwach i na różnych kontynentach
 - ▶ Pozycja państwa narodowego w globalizującej się gospodarce
 - ▶ Nowe zarządzanie publiczne
 - ▶ Przedsiębiorstwo społeczne i przedsiębiorczość społeczna w krajach UE i w Polsce
- 

Propozycje Państwa?

▶

▶

▶

Zasady zaliczania przedmiotu

- ▶ Obecność i aktywność na zajęciach (10% wartości oceny końcowej z przedmiotu)
- ▶ Ocena z ćwiczeń i krótkich prac wykonywanych w czasie zajęć (90% wartości oceny końcowej w proporcji: 75% ćw: 25% w)
- ▶ Uwaga: możliwość uznaniowego zwiększania oceny końcowej z przedmiotu o 0.5 oceny w przypadku osób szczególnie aktywnych w czasie zajęć

Literatura

- ▶ F. Grzegorczyk, Przedsiębiorstwo publiczne kontrolowane przez państwo, LexisNexis, Warszawa 2012
 - ▶ K. H. Helnarska, Ewolucja samorządu terytorialnego w państwach członkowskich Unii Europejskiej, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012
 - ▶ J. Hausner (red.), Administracja publiczna, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005
 - ▶ R. Przybyszewski, K. Atamańczuk, Administracja publiczna w wymiarze społecznym i humanistycznym. Założenia, teraźniejszość i przyszłość, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011
 - ▶ J. Hausner, Zarządzanie publiczne, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2008
- 

Wokół roli państwa w gospodarce...



Wokół roli państwa w gospodarce...

- ▶ Można przyjąć tezę, że udział państwa w gospodarce powinien być ograniczony i precyzyjnie określony (teoria państwa minimalnego R. Nozicka)
- ▶ Czy oznacza to, że państwo ma za zadanie jedynie ochronę uprawnień jednostki?

Klasyczny katalog funkcji państwa

- ▶ **Dostarczanie „czystych” dóbr publicznych:**
 - Obronność
 - Prawo
 - Porządek
 - Ochrona praw własności
 - Zarządzanie makroekonomiczne
 - System opieki zdrowotnej
 - Działanie na rzecz równości
 - Ochrona biednych

Rozumienie dóbr publicznych

- ▶ **Dobra publiczne** : rodzaj dóbr w odniesieniu do których nie ma możliwości wyłączenia ich z konsumpcji oraz jednocześnie nie są konkurencyjne w konsumpcji.
 - ▶ – dostawca dobra nie może legalnie zapobiec używaniu dobra przez innych
 - ▶ – konsumpcja dobra przez jedną osobę, nie pozbawia innych osób możliwości konsumpcji tego samego dobra, a zatem bez żadnych konsekwencji dobro może być konsumowane przez wiele osób jednocześnie.
- 

Poszerzony katalog funkcji państwa

(ujęcie Banku Światowego)

- ▶ **Funkcje pośrednie państwa:**
 - Ograniczenie wpływu efektów zewnętrznych
 - Edukacja
 - Ochrona środowiska
 - Regulacje antymonopolowe
 - Przeciwdziałanie niepełnej informacji
 - Regulacje sektora finansowego
 - Ubezpieczenia społeczne

Poszerzony katalog funkcji państwa (ujęcie Banku Światowego), cd.

- ▶ **Funkcje aktywne państwa:**
 - Strategie rozwoju przemysłowego
 - Strategie redystrybucji dóbr

Organizacja i zasady działania administracji publicznej w Polsce

Na podstawie: J. Gąciarz, *Organizacja i zasady działania administracji publicznej w Polsce* [w:] J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, str. 167–218

Administracja publiczna

za: R. Szarfenberg, Administracja publiczna
Podstawowe pojęcia i problemy administracji
publicznej (rszarf.ips.uw.edu.pl/apub)

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)

Trzy ujęcia definicyjne administracji publicznej

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

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

▶ J. Boć (red.), Administracja publiczna, 2004, s.156

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)

Funkcje zarządzania publicznego, cd.

Zarządzanie zasobami danej organizacji administracyjnej (funkcja wewnętrzna)

- Zarządzanie zasobami organizacyjnymi,
ludzkimi, materialnymi, kompetencyjnymi,
informacyjnymi
- Zarządzanie rozwojem instytucjonalnym

Struktura administracji publicznej w Polsce

- ▶ **Szczebel centralny:**
 - ▶ Administracja rządowa: Rada Ministrów, ministerstwa, urzędy centralne
 - ▶ Administracja państwowa: Kancelaria Sejmu, K. Senatu, NIK, Krajowa Rada Radia i Telewizji, Biuro Rzecznika Praw obywatelskich
- 

Struktura administracji publicznej w Polsce, cd.

- ▶ **Szczebel regionalny:**
 - ▶ Administracja rządowa w województwie:
Wojewoda, urzędy wojewódzkie, zespolone administracje wojewódzkie, niezespolone administracje specjalne, służby i inspekcje
 - ▶ Administracja samorządowa województwa:
Marszałek i Zarząd Województwa, urzędy marszałkowskie
- 

Organy rządowej administracji zespolonej

- ▶ Komendant Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej
 - ▶ Komendant Wojewódzkiej Policji
 - ▶ Kurator Oświaty
 - ▶ Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego
 - ▶ Wojewódzki Inspektor Farmaceutyczny
 - ▶ Wojewódzki Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa
 - ▶ Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego
 - ▶ Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego
 - ▶ Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska
 - ▶ Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej
 - ▶ Wojewódzki Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych
 - ▶ Wojewódzki Inspektor Sanitarny
 - ▶ Wojewódzki Lekarz Weterynarii
 - ▶ Wojewódzki Konserwator Zabytków
-
- ▶ Wymienione organy dysponują aparatem pomocniczym w postaci wojewódzkich komend, inspektoratów, oddziałów i kuratoriów.
- 

Administracja niezespolona

- ▶ Jest częścią administracji rządowej w terenie. W przeciwieństwie do administracji zespolonej nie jest podległa wojewodzie.
- ▶ Organami rządowej administracji niezespolonej są w szczególności:
 - dyrektorzy izb celnych,
 - naczelnicy urzędów celnych,
 - dyrektorzy izb skarbowych,
 - naczelnicy urzędów skarbowych
 - dyrektorzy urzędów kontroli skarbowej,
 - dyrektorzy urzędów morskich,
 - dyrektorzy urzędów statystycznych,
 - graniczni i powiatowi lekarze weterynarii,
 - regionalni dyrektorzy ochrony środowiska.
- ▶ Aktualny wykaz organów administracji niezespolonej znajduje się w Ustawie o wojewodzie i administracji rządowej w województwie

Struktura administracji publicznej w Polsce, cd.

- ▶ **Szczebel lokalny:**
 - ▶ Administracja samorządowa powiatu: Starosta i Zarząd Powiatu, urzędy powiatowe, służby i inspekcje podległe Staroście, jednostki organizacyjne samorządu powiatowego,
 - ▶ Administracja samorządowa gminy: Wójt (burmistrz, prezydent miasta), urząd gminy, jednostki organizacyjne samorządu gminnego
- 

Zakres działania

- ▶ **Realizacja ogólnych zadań publicznych:**
 - ▶ Centralna administracja rządowa: ministerstwa
 - ▶ Terenowe organy administracji rządowej ogólnej: urzędy wojewódzkie, zespolone administracje wojewódzkie, administracja samorządowa wszystkich szczebli
- 

Zakres działania, cd.

- ▶ Realizacja specjalnych zadań publicznych wyodrębnionych w systemie prawa:
 - ▶ Centralna administracja rządowa: urzędy centralne
 - ▶ Służby i inspekcje wojewódzkie
 - ▶ Służby i inspekcje powiatowe
- 

Działalność administracji rządowej

- ▶ Działania organizatorskie
- ▶ Działania kontrolno-nadzorcze
- ▶ Działania prognostyczne i planistyczne



Główne sfery działania administracji publicznej

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

Administracja porządkowo-reglamentacyjna (policyjna)

Zadania klasyczne

Administracja świadcząca (usługi publiczne)

Zadania typowe dla polityki społecznej

Wykonywanie uprawnień właścicielskich

Zarządzanie rozwojem

Zadania najnowsze

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)**

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

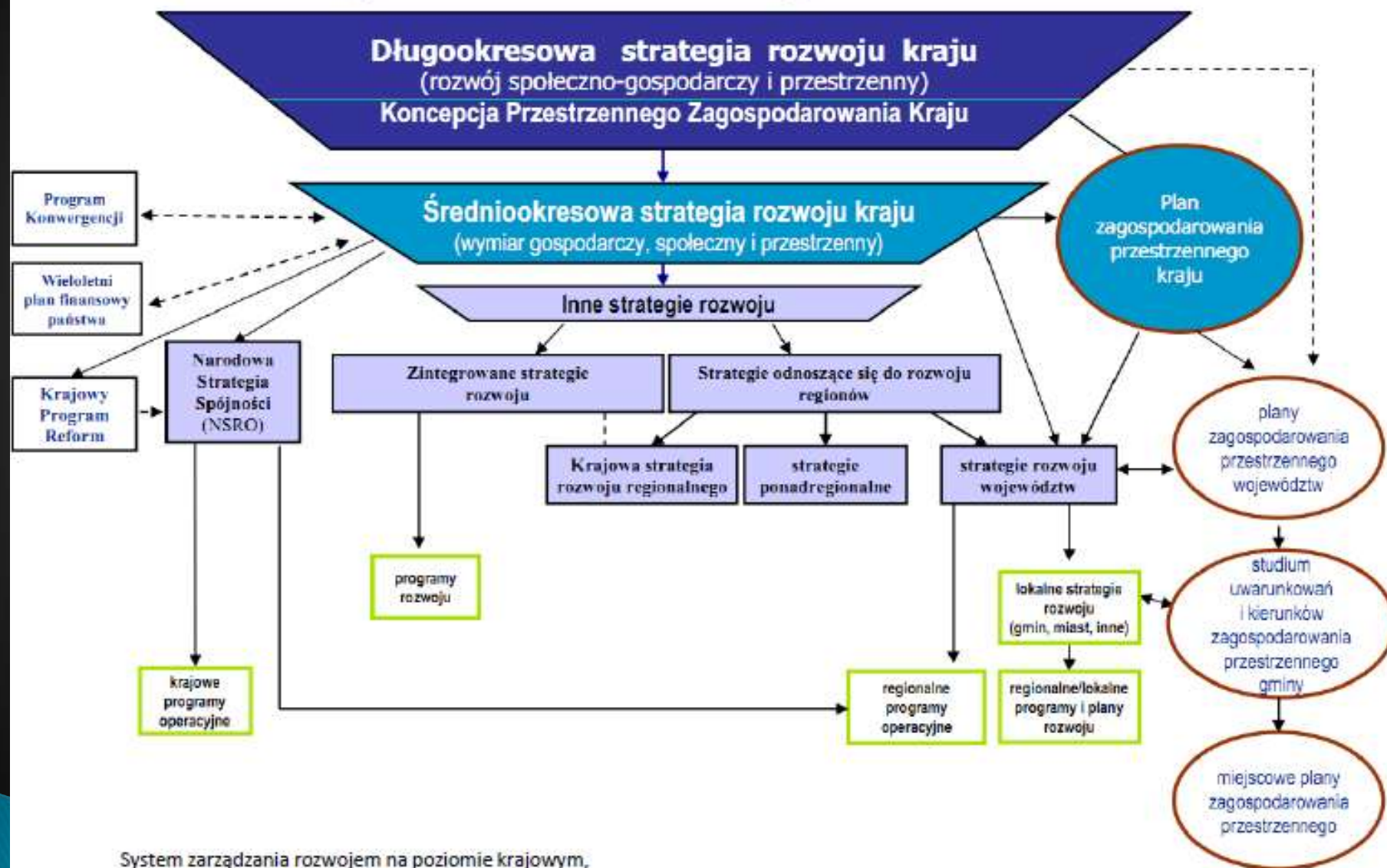
- ▶ Nacjonalizacja a prywatyzacja – co i w jakim stopniu ma być państwowe lub samorządowe?
- ▶ Zarządzanie tym, co jest państwowe lub samorządowe
- ▶ Wybór formy działania w sferze majątku
- Bezpośrednia: jednostka budżetowa (*Wszystkie dochody i wydatki jednostek budżetowych ujmowane są wówczas w planie 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

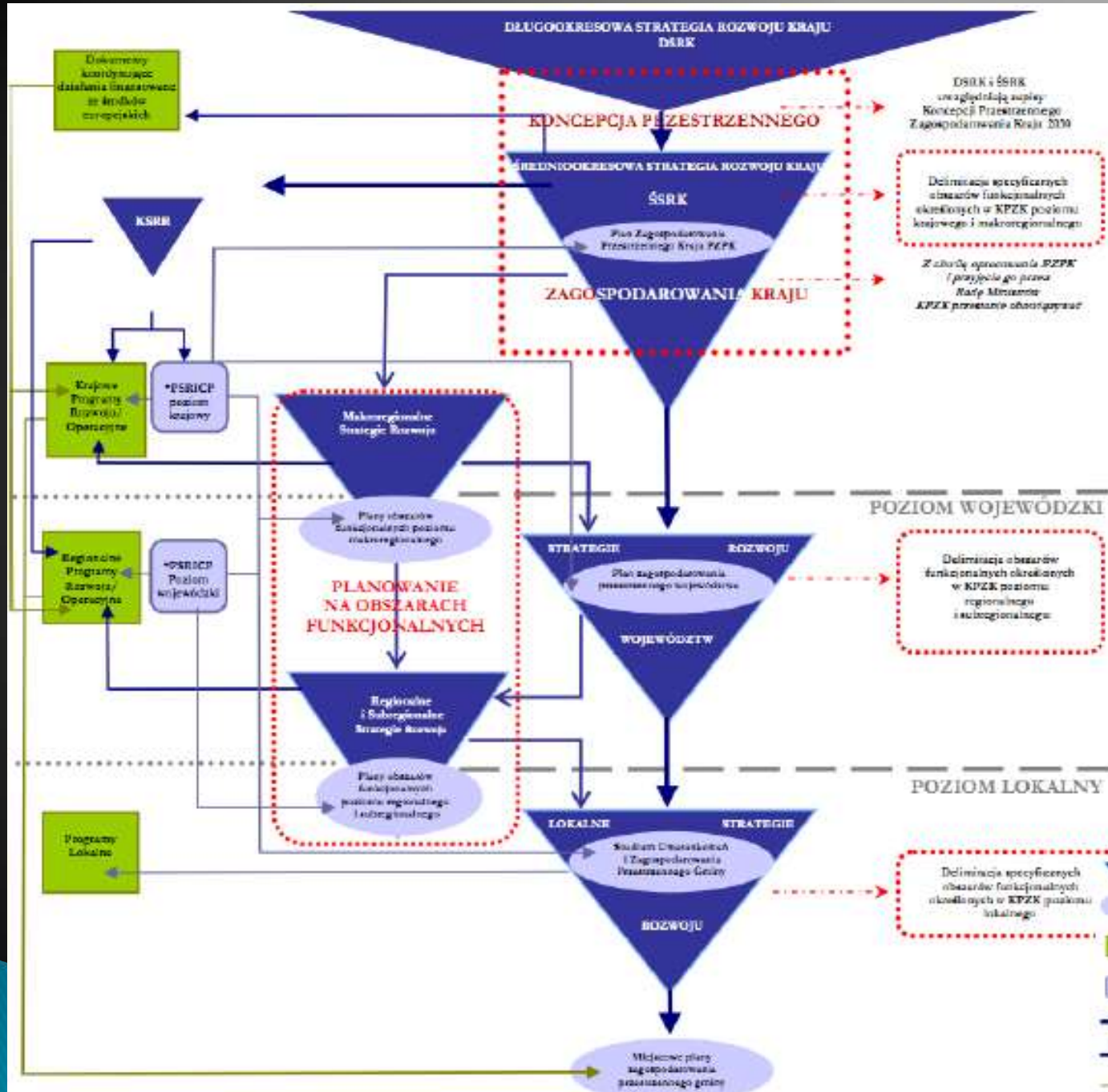
Zarządzanie rozwojem – wybrane wątki

- ▶ *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



- Strategie rozwoju każdego poziomu zarządzania strategicznego
- Plany zagospodarowania przestrzennego każdego poziomu planowania
- Programy rozwojowe/opracowania poziomu krajowego i regionalnego zapewniające realizację inwestycji
- PSR/ICP - Programy służące realizacji inwestycji o charakterze publicznym o znaczeniu krajowym i wojewódzkim
- Główny nurt planowania strategicznego
- Funkcjonalne planowanie strategiczne uwzględniające kaskadę poziomów planowania strategicznego
- Planowanie operacyjne

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 wchodzi 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.

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**

Źródła

- ▶ F. Grzegorczyk, Przedsiębiorstwo publiczne kontrolowane przez państwo, LexisNexis, Warszawa 2012
- ▶ R. Szarfenberg, Administracja publiczna Podstawowe pojęcia i problemy administracji publicznej (rszarf.ips.uw.edu.pl/apub)
- ▶ J. Gąciarz, *Organizacja i zasady działania administracji publicznej w Polsce* [w:] J. Hausner (red.), Administracja publiczna, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, str. 167–218
- ▶ H. Izdebski, M. Kulesza, Administracja publiczna, 2004
- ▶ Wikipedia