

Cz. I. Wprowadzenie do projektu

Vol. I. Introduction to the project

Mariola Pytlak; Katarzyna Oldak – Jaczyńska

Wyższa Szkoła Kultury Fizycznej i Turystyki, Pruszków

Streszczenie

Cel: Ukazanie sposobu postrzegania przez społeczność lokalną poszczególnych cech administracji publicznej oraz sformułowanie propozycji usprawnienia procesu zarządzania w instytucjach powołanych do realizacji szerokiego zakresu spraw publicznych.

Material i metody: Udział w badaniu wzięło 800 mieszkańców powiatu pruszkowskiego. Badanie rozpoczęto 24 sierpnia 2020 roku, a kwestionariusze przekazywane były przez zaprzyjaźnionych pracowników urzędów i instytucji administracji powiatowej, podczas bezpośredniego kontaktu z osobą załatwiającą sprawę. Dokonany został losowy dobór próby, a przyjęty sposób pobierania próby z ogólnej liczby mieszkańców powiatu (populacji generalnej) tworzy warunki, aby do badania zakwalifikować się mógł każdy mieszkaniec powiatu pruszkowskiego (jednostka populacji).

Wyniki: Zespołowe przygotowanie opracowania dotyczącego postrzegania administracji publicznej i cech decydujących o traktowaniu jej jako jedynej instytucji powołanej do realizacji szerokiego zakresu spraw publicznych wraz z opracowaniem rekomendacji do zastosowania w praktyce w zakresie poprawy funkcjonowania administracji publicznej i zadowolenia społeczności lokalnej.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, cechy administracji, badania ankietowe, projekt dyplomowy.

Summary

Purpose: To show the local community's perception of individual features of public administration and to formulate proposals for improving the management process in institutions established to implement a wide range of public affairs.

Material and methods: 800 inhabitants of the Pruszków district took part in the study. The study began on August 24, 2020, and the questionnaires were submitted by friendly employees of offices and district administration institutions, during direct contact with the person handling the matter. A random sample was selected, and the adopted method of collecting samples from the total number of inhabitants of the district (general population) creates conditions for every resident of the Pruszków district (population unit) to qualify for the study.

Results: Team preparation of a study on the perception of public administration and the features that determine its treatment as the only institution established to implement a wide range of public affairs, along with the development of recommendations for practical application in the field of improving the functioning of public administration and the satisfaction of the local community.

Keywords: public administration, features of administration, survey research, diploma project.

Wprowadzenie

Sprawność działania administracji publicznej (w ujęciu funkcjonalnym i organizacyjnym) zajmuje ważne miejsce w doktrynie prawno-administracyjnej i zarządzania. O sprawności tej decyduje określony zakres cech, którymi odznacza się administracja publiczna.

Zestaw tych cech nie tylko oddaje istotę administracji publicznej i określa właściwości określa jej właściwości i pozwala na określenie przejawów funkcjonowania jej organów. Określenie tych cech pozwala również na wyróżnienie administracji publicznej spośród innych instytucji i organizacji biorących udział w kształtowaniu stabilnych stosunków społecznych. Cechy administracji pokazują, że jest to organizacja, której w realizacji szerokiego spektrum spraw publicznych nie jest w stanie zastąpić żadna inna instytucja. Problem badawczy sformułowany w pracy brzmi następująco:

W jaki sposób postrzegana jest administracja publiczna i jakie cechy decydują o traktowaniu jej jako jedynej instytucji powołanej do realizacji szerokiego zakresu spraw publicznych?

Wyjaśnienie problemu wymaga znalezienia odpowiedzi na szereg problemów szczegółowych. Na cele niniejszego projektu wyodrębniono 8 cech:

1. Wyodrębnienie i uporządkowanie
2. Apolityczność
3. Trwałość decyzji administracyjnej
4. Wyodrębnienie kompetencyjne
5. Władztwo i przymus administracyjny
6. Legalizm
7. Stabilność i pewność istnienia
8. Poszanowanie interesu publicznego

Każdy z uczestników projektu miał za zadanie sformułowanie problemu głównego dla realizowanej części projektu. Problemy te stały się problemami szczegółowymi całego projektu – zostały one przedstawione poniżej:

1. Czy administracja publiczna, tworząca struktury na wszystkich poziomach podziału terytorialnego państwa i działająca w określonych formach, zapewnia sprawną realizację spraw społeczności lokalnej?
2. Czym jest apolityczność administracji publicznej i jak często zauważana jest w funkcjonowaniu administracji?
3. W jaki sposób mieszkańcy powiatu pruszkowskiego postrzegają trwałość decyzji administracyjnej jako cechy administracji publicznej?
4. Jaki jest poziom świadomości wyodrębnienia kompetencyjnego administracji publicznej wśród społeczności lokalnej?

-
5. Czy władczy charakter administracji publicznej oraz stosowany przymus są odbierane pozytywnie przez społeczność lokalną?
 6. Czy mieszkańcy powiatu pruszkowskiego zauważyli przejawy zasady legalizmu w działaniach urzędów administracji publicznej?
 7. W jaki sposób mieszkańcy powiatu pruszkowskiego oceniają funkcjonowanie administracji publicznej w kontekście jej stabilności i pewności istnienia?
 8. Jakie problemy są napotymane podczas załatwiania spraw w urzędzie?

Problematyka projektu badawczego jest aktualna, wielowątkowa i istotna dla nauki w sensie poznawczym. Zidentyfikowanie postrzegania cech administracji publicznej przez społeczność lokalną ma również znaczenie dla praktyki, a uzyskane wyniki mogą zostać wykorzystane do zmian w zarządzaniu w administracji publicznej. Projekt stanowi połączenie dwóch zagadnień – (1) uczestnicy projektu podejmując problematykę postrzegania administracji publicznej dokonają analizy istniejących przepisów prawa określających cechy konstytutywne administracji publicznej (aspekt teoretyczny) oraz (2) dokonają analizy przeprowadzonych badań terenowych pozwalających na określenie postrzegania tych cech przez bezpośrednich odbiorców usług świadczonych przez organy administracji, czyli społeczność lokalną (aspekt empiryczny). W obliczu współczesnych wyzwań rozwojowych i coraz silniejszego akcentowania podstaw podejmowanych decyzji administracyjnych, szczególne znaczenie ma dostarczenie informacji na temat funkcjonowania administracji publicznej oraz wskazanie możliwych kierunków zmian.

Cel badania

Cechy charakteryzujące administrację publiczną nie tylko oddają jej istotę i właściwości, ale również stanowią o możliwości właściwego funkcjonowania. Prezentacja tych cech oraz realizacja wynikających z nich przejawów funkcjonowania administracji publicznej pozwolą z jednej strony uzmysłowić rozległość działań, z drugiej – wskazać ich znaczenie i doniosłość w kształtowaniu stabilnych stosunków społecznych. Celem głównym projektu jest **ukazanie sposobu postrzegania przez społeczność lokalną poszczególnych cech administracji publicznej oraz sformułowanie propozycji usprawnienia procesu zarządzania w instytucjach powołanych do realizacji szerokiego zakresu spraw publicznych.**

Cele szczegółowe, podobnie jak problemy szczegółowe, sformułowane zostały przez uczestników projektu w następujący sposób:

1. Poznanie zakresu wiedzy mieszkańców powiatu pruszkowskiego na temat funkcjonowania administracji publicznej w kontekście jej wyodrębnienia i uporządkowania organizacyjnego.
2. Poznanie opinii społeczności lokalnej na temat apolityczności funkcjonowania administracji publicznej.
3. Ocena postrzegania trwałości decyzji administracyjnej jako cechy administracji publicznej.
4. Przedstawienie kwestii wyodrębnienia kompetencyjnego w administracji publicznej oraz zbadanie poziomu jej świadomości wśród społeczności lokalnej.
5. Dokonanie analizy spostrzeżeń społeczności lokalnej na terenie powiatu pruszkowskiego w kontekście stosowania władztwa i przymusu przez administrację publiczną.
6. Dokonanie analizy spostrzeżeń społeczności lokalnej w zakresie stosowania zasady legalizmu w działaniach jednostki administracji publicznej.
7. Poznanie opinii mieszkańców powiatu dotyczącej funkcjonowania administracji publicznej ze szczególnym uwzględnieniem stabilności i pewności jej istnienia.
8. Przedstawienie pojęcia interesu publicznego, poznanie opinii grupy osób na temat pracy sprawności działania administracji publicznej oraz samo poszanowanie interesu publicznego przez społeczeństwo.

Material i metody

Realizacja projektu wymaga połączenia metody monograficznej, studium przypadku i sondażu diagnostycznego. **Metoda monograficzna** pozwoliła na przeprowadzenie rozpoznania struktury badanego zjawiska oraz zaproponowanie rozwiązań (koncepcji) jego rozwoju. Dzięki tej metodzie możliwe stało się dokładne poznanie przedmiotu badań, a monografia ma charakter przedmiotowy (opis obszarów administracyjnych). Ponieważ zakres przestrzenny badania ograniczony został do terenu powiatu pruszkowskiego, opracowanie stanowi również formę **studium indywidualnych przypadków**. Przedmiotem badań są konkretne zjawiska, a efektem – opracowanie ich diagnozy i wskazanie działań niezbędnych do wprowadzenia zmian. **Metoda sondażu (sondaż diagnostyczny)** pozwala na zgromadzenie

wiedzy na temat badanego przedmiotu w oparciu o opinie wybranych zbiorowości – specjalnie dobranej grupy, którą można nazwać reprezentatywną dla danej populacji. Wykorzystana została technika badawcza w postaci badania ankietowego. Jest to technika stosowana w wielu dziedzinach nauki, pozwala bowiem na gromadzenie informacji pochodzących bezpośrednio od uczestników zdarzeń, które są przedmiotem badania.

W badaniu wzięło udział 800 mieszkańców powiatu pruszkowskiego. W kwestionariuszu uwzględniono trzy zmienne: płeć, wiek i miejsce zamieszkania. Struktura uczestników według ich płci był dość wyrównana – kobiety stanowiły w badaniu ankietowym 49,1% uczestników. Według danych GUS (GUS 2020) powiat pruszkowski na koniec 2019 roku zamieszkiwało 165 912 mieszkańców, z czego kobiety stanowiły 52,4%. Można zatem uznać, że w niniejszym badaniu grupa kobiet była niedoreprezentowana. Struktura według płci była zróżnicowana w przypadku poszczególnych cech, przy czym w przypadku czterech z nich widoczna była przewaga mężczyzn (stabilność i pewność istnienia – 63,0%, wyodrębnienie kompetencyjne i trwałość decyzji administracyjnej – po 59,0% oraz legalizm – 57,0%). W przypadku pozostałych cech administracji ankiety częściej wypełniały kobiety (apolityczność – 61,0%, władztwo i przymus administracyjny i poszanowanie interesu publicznego po 57,0% oraz wyodrębnienie i uporządkowanie organizacyjne – 56 %). Analiza wyników badania pozwala stwierdzić, że płeć nie jest zmienną wpływającą na ocenę funkcjonowania administracji publicznej. Dotyczy to zarówno poziomu zadowolenia z funkcjonowania administracji, jak też określenia zmian zachodzących w jej funkcjonowaniu i identyfikacji naruszeń omawianych cech. Różnice w rozkładzie odpowiedzi kobiet i mężczyzn uczestniczących w badaniu nie są istotne statystycznie. Nie można takiej różnicy określić w przypadku ostatniego pytania, w którym respondenci dokonywali ustalenia sposobów ograniczenia naruszeń. Na pytanie otwarte znacznie częściej odpowiadały kobiety niż mężczyźni.

Do udziału w badaniu zaproszeni zostali dorośli mieszkańcy powiatu pruszkowskiego, którzy odwiedzili urzędy administracji publicznej w okresie od 24 sierpnia do 9 września 2020 roku. Ich wiek przedstawiony został w 10 letnich grupach wiekowych – z wyjątkiem grupy najmłodszej (od 18 do 25 lat) oraz najstarszej (65 lat i więcej). Te dwie grupy były najmniej liczne, a osoby do nich należące stanowiły odpowiednio 7,2% i 3,5,0% uczestników badania.

Tendencje te widoczne są w przypadku wszystkich analizowanych cech administracji publicznej. Zauważyć można, że niewielka liczba osób w najstarszej grupie wiekowej znacząco odbiegająca wielkością od innych grup uczestników badania – ma zapewne związek z sytuacją epidemiologiczną i apelami o ograniczenie aktywności przez osoby starsze. Osoby w wieku 25-34 lata wskazywały więcej problemów funkcjonowania administracji i naruszeń dokonywanych przez pracowników administracji publicznej. Z kolei osoby w wieku 45-54 lata starały się częściej niż inni poszukiwać sposobów ograniczenia tych naruszeń. Według danych GUS (GUS 2020) w powiecie pruszkowskim osoby w wieku 65 lat i więcej stanowiły na koniec 2019 roku 18,1% mieszkańców. W niniejszym badaniu grupa ta była reprezentowana zaledwie przez 8 osób, co stanowi 3,5% uczestników badania. Jest to zatem bardzo istotna różnica w reprezentatywności opinii tej grupy wiekowej. Jednocześnie jednak podkreślić należy, że wiek uczestników badania nie jest zmienną w istotny sposób różnicującą opinie o funkcjonowaniu administracji publicznej.

Powiat pruszkowski tworzy 6 gmin, w tym 3 gminy wiejskie (Michałowice, Nadarzyn i Raszyn), 1 gmina miejsko-wiejska (Brwinów) oraz 2 gminy miejskie (Piastów i Pruszków). Powiat jest zróżnicowany, obejmując zindustrializowane tereny miejskie i miejsko-wiejskie (Piastów, Pruszków, Raszyn) oraz tereny wiejskie (Strategia 2017). W badaniu brali udział mieszkańcy powiatu – niezależnie od miejsca ich zamieszkania. W ankiecie uwzględniono jedynie podział na mieszkańców miasta oraz terenów wiejskich. Kwestionariusze ankiet nieco częściej wypełniali mieszkańcy miast (61,4%). Przewaga uczestników badania mieszkających w mieście widoczna jest szczególnie w przypadku dwóch cech: legalizmu oraz stabilności i pewności istnienia – mieszkańcy miast stanowili odpowiednio 79,0% i 74,0%. Tylko trwałość decyzji administracyjnej oceniało więcej mieszkańców terenów wiejskich (53,0%). Według danych GUS na koniec 2019 roku powiat pruszkowski zamieszkiwało łącznie 165 912 osób, z czego 98 694 osoby to mieszkańcy miast (59,5%), a pozostałe 67 218 osób to mieszkańcy terenów wiejskich powiatu (40,5%). Można zatem powiedzieć, że w niniejszym badaniu mieszkańcy miast byli nadreprezentowani w nieznacznym tylko stopniu.

Biorąc pod uwagę, że żadna ze zmiennych nie została uznana za zmienną różnicującą opinie o funkcjonowaniu administracji publicznej, zostały one pominięte w przeprowadzonej analizie. W analizie zbiorczej wykorzystane zostały wyniki wyjściowe z ośmiu kwestionariuszy pozwalających na ocenę jednej z ośmiu cech administracji publicznej.

Wyniki

Projekt stanowi zespołowe przygotowanie opracowania dotyczącego postrzegania administracji publicznej i cech decydujących o traktowaniu jej jako jedynej instytucji powołanej do realizacji szerokiego zakresu spraw publicznych. W trakcie realizacji projektu konieczne było uwzględnienie uwarunkowań wynikających z wprowadzonego w Polsce 14 marca 2020 roku stanu zagrożenia epidemicznego w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 (Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego, Dz. U. poz. 433 i 441), a następnie 20 marca 2020 roku stanu epidemii (Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, Dz. U. poz. 491). Wskazany stan wpłynął na zmiany w funkcjonowaniu administracji publicznej. Czasowe ograniczenia funkcjonowania urzędów administracji publicznej wiązały się z realizacją spraw niezbędnych do zapewnienia pomocy obywatelom. W każdym urzędzie decyzję o rodzaju i formie wprowadzanych ograniczeń podejmował jego kierownik – uwzględniając poziom zagrożenia na danym obszarze oraz zachorowania wśród pracowników (kwarantanna). Sytuacja ta spowodowała, że niemożliwe stało się przeprowadzenie badania w pierwotnie planowanej formie – w pełnej współpracy z organami administracji publicznej.

Badanie rozpoczęto 24 sierpnia 2020 roku, natomiast zakończono 9 października 2020 roku. Dokonany został losowy dobór próby, a przyjęty sposób pobierania próby z ogólnej liczby mieszkańców powiatu (populacji generalnej) tworzy warunki, aby do badania zakwalifikować się mógł każdy mieszkaniec powiatu pruszkowskiego (jednostka populacji). Według danych GUS (2019) powiat pruszkowski zamieszkiwało na koniec 2019 roku 165 912 mieszkańców, z czego 79,8% stanowiły osoby powyżej 18 roku życia. Można zatem wskazać, że udział w ankiecie wzięło ok. 0,6% dorosłych mieszkańców powiatu.

Zmiany w otoczeniu oraz w planowanym przebiegu badania ankietowego nie wpłynęły negatywnie na zakres informacji, które starano się zgromadzić. W badaniu ankietowym wykorzystano osiem rodzajów kwestionariuszy ankietowych. Każdy z nich dotyczy oceny innej cechy administracji, ale łączy je wspólna konstrukcja. W każdym z ośmiu kwestionariuszy wykorzystano ten sam schemat, który został przedstawiony poniżej:

1. Podstawowe dane o uczestnikach (płeć, wiek i miejsce zamieszkania).
2. Określenie poziomu zadowolenia z funkcjonowania administracji (pytanie 1 – wspólne dla wszystkich kwestionariuszy).

3. Określenie zmian zachodzących w funkcjonowaniu administracji publicznej (pytanie 2 – wspólne dla wszystkich kwestionariuszy).
4. Ustalenie rozumienia cechy stanowiącej przedmiot badania (pytanie 3 – definiowanie cechy i pytanie 4 – ustalenie sposobu postępowania urzędnika).
5. Ustalenie treści cechy i jej elementów konstytutywnych (pytania 5-8).
6. Ustalenie zakresu naruszeń wiązanych z omawianą cechą przez pracowników administracji publicznej (pytanie 9).
7. Ustalenie sposobów ograniczenia naruszeń (pytanie 10 – otwarte).

Takie rozwiązanie pozwoliło nie tylko na zgromadzenie informacji dla każdej z ośmiu cech, ale również na uporządkowanie analizy dokonywanej przez poszczególnych uczestników projektu. Po zagregowaniu danych z poszczególnych subpopulacji, uzyskano również możliwość dokonania ogólnej oceny i porównanie wyników z dotychczasowym stanem wiedzy na temat funkcjonowania administracji publicznej i związanych z tym problemów. Prawdliwość wnioskowania i ich przydatność w ocenie została dodatkowo zweryfikowana poprzez odniesienie do obiektywnych opinii wynikających z doktryny i orzecznictwa.

Bibliografia

1. GUS (2019), *Powiat pruszkowski*, <https://bdl.stat.gov.pl> (20.10.2020).
2. GUS (2020), *Powiat pruszkowski w liczbach* https://www.polskawliczbach.pl/powiat_pruszkowski#biologiczne-grupy-wieku, (20.10.2020).
3. Strategia, 2017, Uchwała nr XLIV/376/2018 Rady Powiatu Pruszkowskiego z dnia 24 kwietnia 2018 roku w sprawie przyjęcia programu rozwoju Powiatu Pruszkowskiego: Strategia Rozwoju Powiatu Pruszkowskiego na lata 2015–2025 Aktualizacja 2017.

© Autors and Akademia Nauk Stosowanych im. Haliny Konopackiej w Pruszkowie,

wydawnictwo@ans.pruszkow.pl

Adres autora: m.pytlak@onet.pl, k.oldak_jaczynska@kancelaria-koj.pl