

Wyodrębnienie i uporządkowanie

Isolation and ordering

Dorota Stanisława Bajurska

Wyższa Szkoła Kultury Fizycznej i Turystyki, Pruszków

Streszczenie

Cel: Poznanie zakresu wiedzy mieszkańców powiatu pruszkowskiego na temat funkcjonowania administracji publicznej w kontekście jej wyodrębnienia i uporządkowania organizacyjnego.

Materiał i metody: Cechę oceniali 100 mieszkańców powiatu pruszkowskiego w kresie 24 sierpnia – 9 października 2020 roku. Dokonany został losowy dobór próby.

Wyniki: W funkcjonowaniu administracji publicznej zachodzą zmiany, przy czym nie zawsze są one pozytywnie oceniane przez obywateli.

Wnioski: Mieszkańcy zidentyfikowali szereg problemów w funkcjonowaniu administracji oraz wskazali wiele propozycji ich rozwiązania. Skutecznymi rozwiązaniami byłyby ich zdaniem następujące rozwiązania: podniesienie aktywności zawodowej pracowników, uszczelnienie przepisów w zatrudnianiu kadrowym oraz stworzenie punktów pomocy mieszkańcom polegających na służeniu pomocą w wypełnianiu niezbędnej dokumentacji.

Słowa kluczowe: administracja, uporządkowanie, wyodrębnienie.

Summary

Objective: Determining changes taking place in administration and identifying proposals for improving the functioning of public administration

Material and methods: 800 inhabitants of the Pruszków district took part in the study. The study lasted from August 24 to October 9, 2020. The questionnaires were submitted randomly by friendly employees of offices and district administration institutions, during direct contact with the person handling the matter.

Results: Changes in the administration are relatively rare, but positive opinions prevail among those who notice them.

Conclusions: The scope of the proposed changes results directly from the identified problems in the operation of public administration. Among the solutions proposed by residents, the most frequently mentioned are increasing the transparency of administration and improving efficiency by accelerating the resolution of matters and providing assistance to residents.

Keywords: public administration, changes, operational improvements.

Wprowadzenie

Pojęcie administracji publicznej jest bardzo rozległym terminem, jak dotąd nie istnieje jednoznaczna i jedyna definicja je określająca. Administracja publiczna, działająca w określonej formie, charakteryzuje się wyodrębnionym zespołem organów, funkcjonująca zawsze w sposób określany przez prawo (Lang 2009). Usiłując dokonać szczegółowej konkretyzacji terminu administracji publicznej należy pamiętać o kilku czynnikach.

Należą do nich: ustrój społeczno-polityczny, teren oddziaływania czy kultura środowiska. W kreowaniu instytucji administracji publicznej ogromne znaczenie odgrywają również historyczne zmiany zachodzące w państwie oraz globalne postrzeganie świata (Strategia 2017).

Najstarszą spotykaną próbą sformułowania administracji jest koncepcja postrzegania administracji w sposób negatywny, poprzez eliminację pozostałych obszarów dziedziny państwa. Wyodrębniając ustawodawstwo i sądownictwo, autorzy definicji postrzegali administrację publiczną jako działalność zaspakajająca potrzeby państwa. Przy czym, sami autorzy tego twierdzenia zauważają, iż podejście takie nie jest idealne, ale konieczne (Leoński 1979). Przykładem jest definicja, która ukazuje administrację publiczną w ujęciu faktycznym jako całą problematykę działalności (elementy przedmiotowe) wykonywanych przez organy administracji publicznej (elementy podmiotowe), zaznaczająca powinności administracji państwowej niezależnej od władzy wykonawczej, ustawodawczej oraz sądownictwa (Panejko 1934).

W literaturze przedmiotu istnieje również stanowisko postrzegania administracji publicznej poprzez rozmaite kryteria i klasyfikacje. Wśród głównych elementów można wyróżnić cechy formalne, materialne i funkcjonalne. Według H. Izdebskiego i M. Kuleszy (2004) „Przez administrację publiczną rozumie się zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i określonych prawnie formach”. Z definicji tej wynika, że administracja to instytucja działająca w świetle prawa kierowana przez zespół wyspecjalizowanego personelu, zaspakajająca potrzeby społeczeństwa.

Zadania administracji publicznej realizowane są poprzez różne podmioty, organy i instytucje. Według J. Zimmermana istotną cechą określającą organ administracji publicznej jest grupa ludzi lub człowiek wykonujący powierzone zadania, mający osobowość prawną oznaczającą działanie w imieniu prawa (Zimmerman 2018). W podobny sposób definiuje to pojęcie J. Boć dowodząc, że organem samorządu terytorialnego, jest podmiot, czyli człowiek lub grupa ludzi, działająca w granicach przyznanych jej przez prawo kompetencji należących do administracji publicznej, zaspakajająca zbiorowe i indywidualne potrzeby społeczeństwa (Boć 2010). W tym miejscu warto zwrócić się do ustawy z dnia 7 lipca 2020 roku o działach administracji rządowej, która szczegółowo określa zakres działań i struktur organizacyjnych urzędów administracji publicznej.

Sprecyzowanie pojęcia struktury organizacyjnej administracji publicznej jest bardzo istotne. Istniejący układ polega na wzajemnym pomaganiu w realizacji zadań służbowych, wynikających z podziału obowiązków, więzi służbowych charakteryzujących się hierarchicznością oraz więzi informacyjnych, mających za zadanie ułatwić podejmowanie decyzji poprzez wzajemne przekazywanie informacji. W literaturze podkreśla się, że więzi hierarchiczne często usuwane są na bok, przyznając pierwszeństwo więziom funkcjonalnym. Zakłada się, że przełożony – pełniący funkcję dyrektora – nie musi znać się na wszystkim. W takiej sytuacji powołuje się pracownika operacyjnego, który jest bezpośrednim zwierzchnikiem pracownika. Wówczas pojawia się problem z rozgraniczeniem odpowiedzialności oraz z brakiem kontroli i koordynacji (Włodarski, Grzesiuk 2002).

Według Z. Leońskiego (1979) problematyka rozłożenia zadań w strukturze administracji ściśle wiąże się z decentralizacją i centralizacją zadań aparatu administracji państwowej. Decentralizacja i centralizacja to proces nieustannych zmian, zależnych od zmiennej polityki i reform zachodzących w administracji publicznej (Budzisz, Jaworska-Dębska, Olejniczak-Szałowska 2019). Centralizacja to stosunek hierarchii niższego organu od wyższego, stanowiący całkowite podporządkowanie służbowe i osobowe. Decentralizacja jest przeciwieństwem centralizacji, polega na samodzielnym wykonywaniu powierzonych zadań przez jednostki samorządu terytorialnego. Oznacza to, iż zakres działalności organów zdecentralizowanych wyznaczają zawsze ustawy prawne, gwarantujące podmiotom niezależność i samodzielność. Należy zwrócić jeszcze uwagę na inne procesy występujące w strukturze administracji publicznej, takie jak np. dekoncentracja. Zjawisko to występuje wówczas, gdy następuje przeniesienie kompetencji na organy niższe w przebiegu wprowadzenia ustawy lub innego aktu normatywnego, koncentracja jak sama nazwa wskazuje jest to skupienie zadań administracji w jednym organie publicznym (Budzisz, Jaworska-Dębska, Olejniczak-Szałowska 2019).

Material i metody

Problemem badawczym jest znalezienie odpowiedzi na pytanie: Czy administracja publiczna, tworząca struktury na wszystkich poziomach podziału terytorialnego państwa i działająca w określonych formach, zapewnia sprawną realizację spraw społeczności lokalnej?

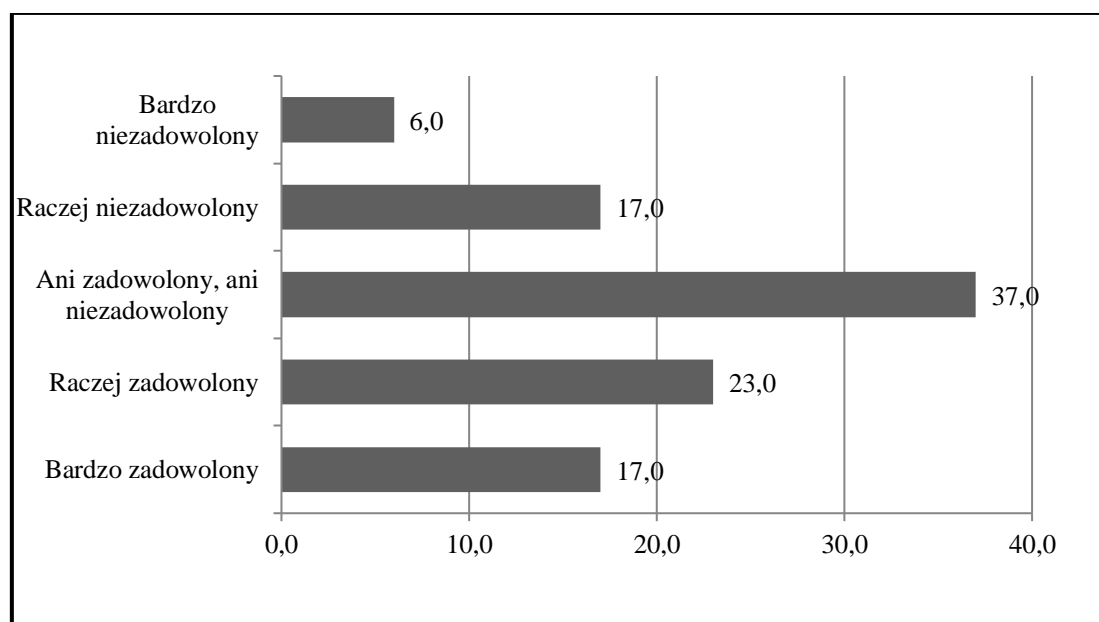
Udział w badaniu wzięło 100 osób – mieszkańców powiatu pruszkowskiego, którzy we wskazanym okresie odwiedzili urzędy administracji publicznej. Uczestniczyło w nim 56 kobiet i 44 mężczyzn. Udział w badaniu był dobrowolny, stąd znaczna rozpiętość wiekowa wahająca

się od 25 lat do 65 lat, przy czym wiek ankietowanych wyrażony został w 10 letnich grupach wiekowych. Najlicniejszą (38,0%) grupą, odwiedzającą urzędy administracji publicznej była grupa obejmująca wiek 35-44 lata, natomiast najmniej liczną grupą jest wiek 65 lat i więcej (3,0%). Tylko niewielkie grono (12,0%) młodych ludzi (do 25 lat) załatwiających swoje sprawy zawitało do urzędów, jeszcze mniej przybyło osób z grupy wiekowej 55-64 lat (11,0%). Między uczestnikami badania znalazły się również osoby mające 45-54 lat (17,0%). Z odpowiedzi tych wynika, że najlicniejszą grupą petentów bywającą w urzędach administracji publicznej stanowią młodzi obywatele zakładający rodziny.

Powiat pruszkowski jest dosyć małym powiatem w zachodniej części województwa mazowieckiego, ale według danych GUS (Powiat, 2020) najgęściej zaludnionym w Polsce – zamieszkiwało go w roku 2019, 165 912 mieszkańców. W niniejszym badaniu, w okresie przeprowadzonej ankiety, urzędy administracji pruszkowskiej odwiedziły osoby, które w 45% zamieszkiwały tereny wiejskie, a w 55% były mieszkańcami miasta.

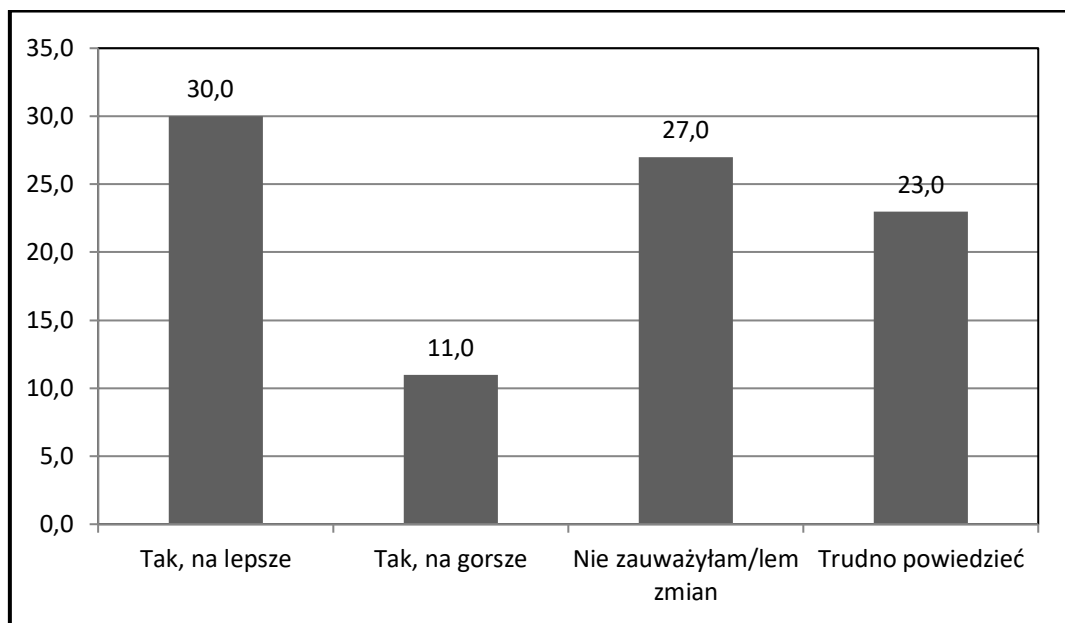
Wyniki

Mieszkańcy powiatu pruszkowskiego zostali poproszeni o wyrażenie swojej opinii na temat stopnia zadowolenia z funkcjonowania administracji publicznej. Wyniki prezentuje rys. 1

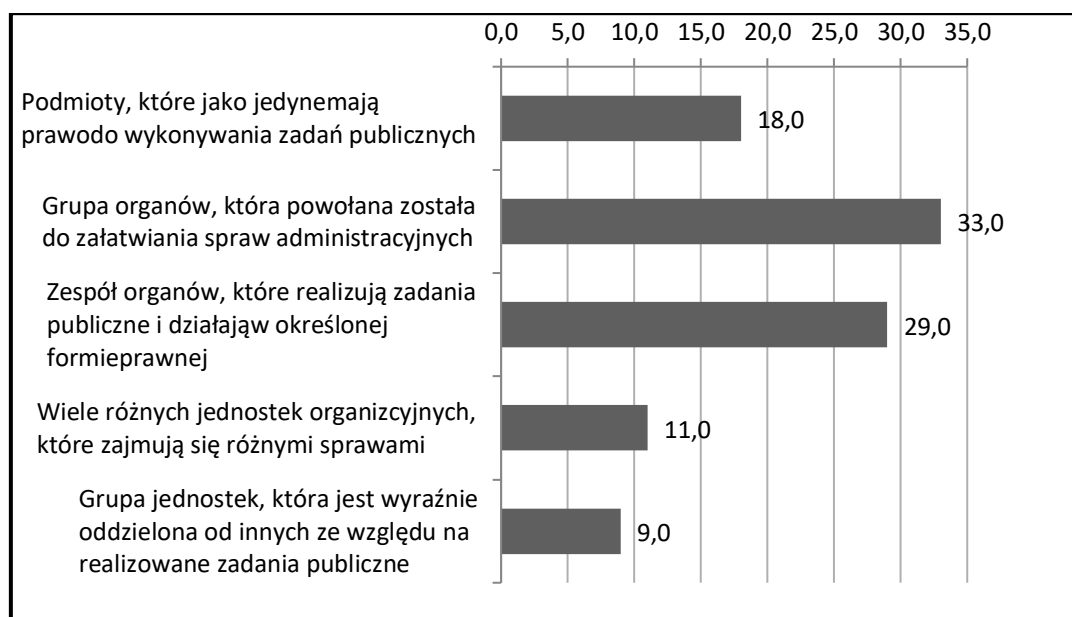


Rysunek 1. Poziom zadowolenia z funkcjonowania administracji publicznej.

Najwięcej osób, bo 40,0% było zadowolonych, przy czym 17,0% bardzo zadowolonych, a 23,0% raczej zadowolonych. Negatywną ocenę pracy administracji publicznej wyraziło 23,0%, w tym 17,0% było raczej niezadowolonych i 6,0% bardzo niezadowolonych. Pozostałych 37,0% respondentów uczestniczących w badaniach nie potrafiło jasno ocenić i dokonało wyboru: „ani zadowolony, ani niezadowolony”. Badanie wykazało, że zmiany zauważyło 50,0% respondentów. Wyniki prezentuje rys. 2.

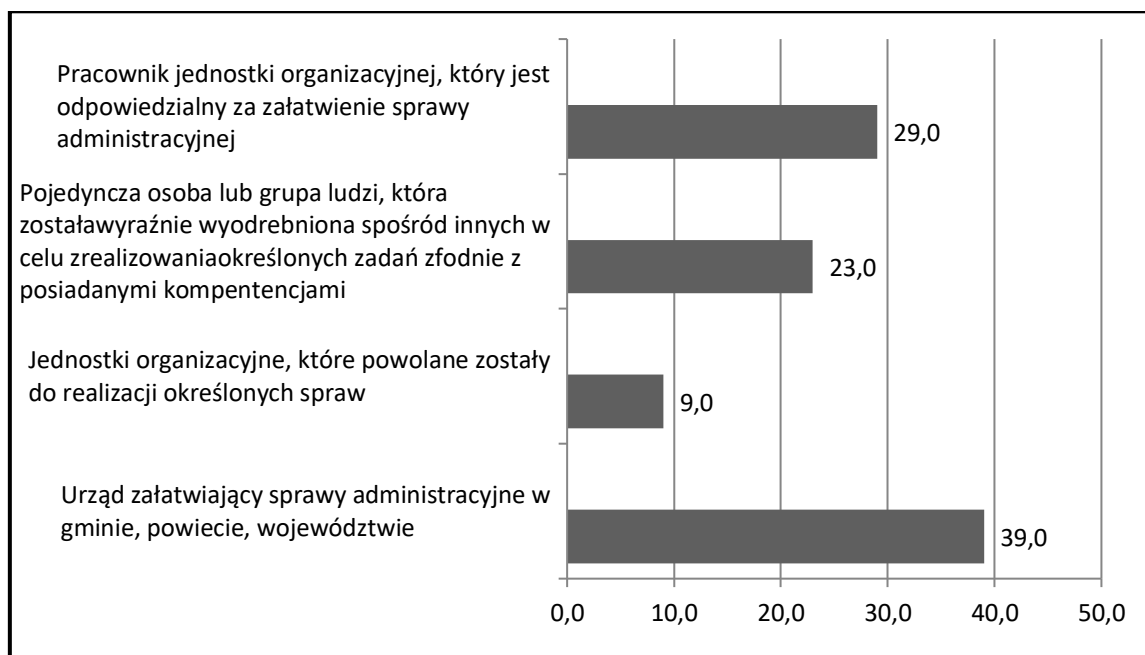


Rysunek 2. Postrzeganie zmian w funkcjonowaniu administracji publicznej.

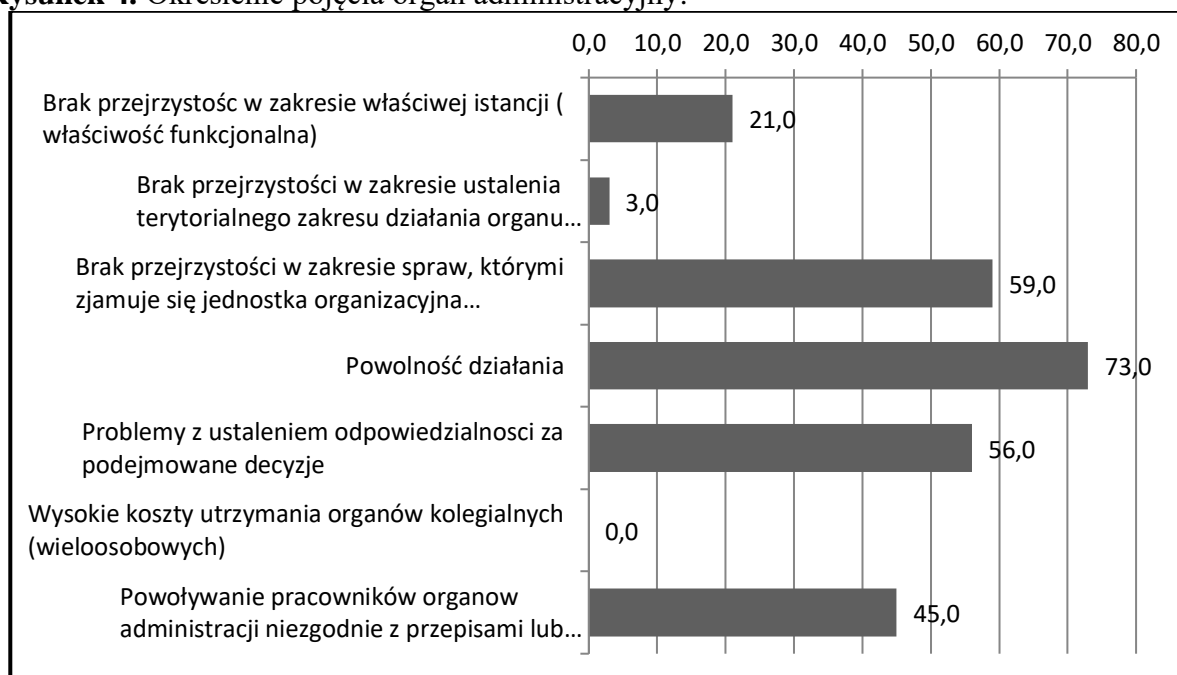


Rysunek 3. Definicja najlepiej opisująca administrację publiczną.

Społeczność lokalna, została poproszona o wybranie jednej z pięciu definicji najbardziej oddającej ich zdaniem istotę administracji publicznej. Wyniki prezentuje rys. 3. Z odpowiedzi tych wynika, że obywatele powiatu pruszkowskiego w niewielkim zakresie znają zagadnienia związane z funkcjonowaniem administracji publicznej. Podobny problem pojawił się w przypadku pytania odnoszącego się do określenia: czym jest według ankietowanego organ administracji publicznej. Wyniki przedstawia rys. 4.



Rysunek 4. Określenie pojęcia organ administracyjny.



Rysunek 5. Problemy podczas załatwiania spraw w urzędach administracji publicznej.

Wnioski i rekomendacje

1. W funkcjonowaniu administracji publicznej zachodzą zmiany, przy czym nie zawsze są one oceniane pozytywnie przez mieszkańców powiatu pruszkowskiego (30,0% na lepsze, 11,0% na gorsze). Może to oznaczać, że zmiany w strukturze administracji publicznej nie wpływają na poziom zadowolenia mieszkańców powiatu (40,0% zadowolonych, 23,0% niezadowolonych).
2. Mieszkańcy powiatu pruszkowskiego są raczej w niewielkim stopniu zorientowani w strukturach urzędów administracji publicznej. Definicję oddającą istotę administracji publicznej zdefiniowało zaledwie 29,0% ankietowanych, a organ administracji publicznej – 23,0%. Stąd też pojawiają się problemy przy załatwianiu spraw administracyjnych podlegających danemu organowi administracji publicznej.
3. Problemem często spotykanym w jednostkach administracji publicznej jest opieszałość działania urzędników (73,0%) oraz nieścisłości w ustaleniu odpowiedzialności za podejmowane decyzje (56,0%).
4. Sprawną realizację zadań administracji publicznej warunkuje poziom wiedzy i kompetencji urzędników administracji publicznej (31,0%) oraz wyraźnie wyodrębnienie zależności między stanowiskami (33,0%).

Mieszkańcy zidentyfikowali szereg problemów w funkcjonowaniu administracji oraz wskazali wiele propozycji ich rozwiązania. Skutecznymi rozwiązaniami byłoby ich zdaniem następujące działania:

1. Podniesienie aktywności zawodowej pracowników. Kapitał intelektualny urzędników należy stale kształtować, gdyż czynnik ten jest najważniejszy w budowaniu sprawnego i funkcjonalnego państwa. Uzasadnieniem tego stwierdzenia jest raport rządowy „Polska 2030. Wyzwania rozwojowe” (Boni 2009), w którym podjęto między innymi tematykę kompetencji funkcjonariuszy administracji publicznej. Organy administracji publicznej powinny dążyć w tym kierunku, stwarzając możliwości nieustannego kształcenia kadry samorządowej.
2. Uszczelnienie przepisów w zatrudnianiu kadrowym. W art. 12. ustawy o pracownikach samorządowych istnieje zapis, że „wolnym kierowniczym stanowiskiem urzędniczym, jest stanowisko, na które, zgodnie z przepisami ustawy albo w drodze porozumienia, nie został przeniesiony pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, posiadający kwalifikacje wymagane na danym stanowisku lub nie został przeprowadzony na to stanowisko nabór albo na którym

mimo przeprowadzonego naboru nie został zatrudniony pracownik”. Mimo precyzyjnych przepisów, dochodzi często do nieprawidłowości w zatrudnianiu. Zdarza się tak, że przy zmianie władzy w organach samorządowych – następuje zwalnianie obecnych pracowników zatrudniając w ich miejsce zaufany personel administracji publicznej z poprzednich miejsc pracy. Dlatego przepisy dotyczące zatrudniania kadry administracji publicznej powinny być znowelizowane.

3. Stworzenie punktów pomocy mieszkańcom polegających na służeniu pomocą w wypełnianiu niezbędnej dokumentacji. Zorganizowanie w każdej jednostce samorządu terytorialnego stanowisk biur obsługi mieszkańców kształtuje odpowiedzialność obywateli, uczestniczących aktywnie w rozwój samorządów lokalnych.

Wskazane trzy rozwiązania można uznać za rekomendacje, których wprowadzenie pozytywnie wpłynęłoby na funkcjonowanie administracji publicznej i ocenę jej sprawności.

Bibliografia

1. Boć J. (red.). (2010). *Prawo administracyjne*. Wydawnictwo Kolonia Limited, Wrocław.
2. Boni M. (red.). (2009), *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa
3. Budzisz R., Jaworska-Dębska B., Olejniczak-Szałowska E. (2019) *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Łódź.
4. Izdebski H., Kulesza M. (2004). *Administracja publiczna*. Wydawnictwo Liber Księgarnia, Warszawa.
5. Lang J. (2009), *Zagadnienia wstępne*. [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*. Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa.
6. Leoński Z. (1979). *Nauka Administracji*. Wydawnictwo PWN, Warszawa- Poznań.
7. Panejko J. (1934). *Geneza i podstawy samorządu terytorialnego*. Wydawnictwo Księgarnia Św. Wojciecha, Wilno.
8. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1282).
9. Ustawa z dnia 7 lipca 2020 r. o działach administracji rządowej (tj. Dz. U. z 2020 r., poz. 1220).
10. Włodarski A, Grzesiuk E. (2002). *Wpływ struktur organizacyjnych na sprawne zarządzanie przedsiębiorstwem*. Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego 16. Towarzystwa Naukowego, t.16, s. 111- 134.
11. Zimmerman J. (2018). *Prawo administracyjne*. Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa.

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

wydawnictwo@ans.pruszkow.pl

Adres autora: dorota.bajurska@o2.pl