

## Słowo wstępne

Administracja publiczna stanowi trwały i niezbędny element przestrzeni społecznej i publicznej w każdym państwie. Jest tak w ujęciu funkcjonalnym – kiedy myślimy o zespole działań i czynności wykonawczych prowadzonych w sposób trwały, celowy i planowy na rzecz realizacji potrzeb, zadań i interesów zaliczonych do domeny publicznej. Jest tak też w ujęciu instytucjonalnym – kiedy koncentrujemy się na rozwiązaniach strukturalnych służących zarządzaniu o charakterze wykonawczym (pomocniczym czy wręcz służebnym) wobec założonych celów i kierunków działania. Jest tak również, kiedy zajmujemy się w obszarze instytucji organami, czyli wyodrębnionymi podmiotami wyposażonymi na podstawie prawa we własne kompetencje decyzyjne o całościowym charakterze, a także urzędami – funkcjonującymi pod różnymi nazwami własnymi jednostkami organizacyjnymi, które integrują struktury instytucjonalne, materialne i kadrowe zajmujące pozycję obsługową lub pomocniczą wobec jednego lub kilku organów. U podstaw działania administracji publicznej leży zapotrzebowanie na wykonawcze obsługiwane potrzeby, zadań i interesów zaliczonych do domeny publicznej. W istocie mało jest obszarów aktywności, w której nie pojawia się w różnych rolach ze zróżnicowanymi kompetencjami administracja państwowa. Ta sytuacja powoduje, że wiedza na temat tej administracji stanowi zasób niezbędny w bardzo różnych dziedzinach teorii i praktyki.

Publikacja, którą oddaje do rąk czytelnika zespół autorów stworzony przez profesor Jolantę Itrich-Drabarek, dyrektor Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Regionalnego Uniwersytetu Warszawskiego, zasługuje na uwagę z kilku zasadniczych powodów. Po pierwsze – dotyczy spraw, z którymi stykamy się codziennie jako obywatele i mieszkańcy gmin, powiatów i województw. Wiedza na temat omawianych w książce w syntetyczny sposób spraw stanowi niezbędny element przygotowania do funkcjonowania w swoim miejscu zamieszkania oraz w relacjach z organami i urzędami publicznymi. Jest ona niezbędna do tego, aby rozumieć zachodzące wokół nas procesy i umieć się aktywnie włączyć w ich kształtowanie. Po drugie – inicjatorce publikacji udało się zgromadzić grono wybitnych autorów, którzy gwarantują wysoką jakość opracowania. W efekcie w uporządkowany sposób, w formie kilkuset haseł przedmiotowych przedstawiono w niej wartości, zasady, rozwiązania normatywne, instytucje, procedury i rozwiązania kadrowe w administracji publicznej w Polsce. Materia ta została ukazana w ujęciu instytucjonalnym, funkcjonalnym i prakseologicznym. Pokazano relacje między administracją publiczną i państwem. Uwzględniono tło

porównawcze z wzorcami zawartymi w aktach prawa międzynarodowego oraz z rozwiązaniami w innych państwach demokratycznych. Zestawiono standardy działania administracji, w tym standardy relacji między państwem, administracją i polityką. Publikacja może być więc przydatna także dla specjalistów zajmujących się problematyką społeczeństwa obywatelskiego i władzy publicznej w Polsce. Po trzecie – przyjęta w trakcie przygotowania publikacji zasada koncentrowania się w prezentacji materiału na istocie rozwiązań powoduje, że poszczególne ujęcia encyklopedyczne przetrwają zmiany zachodzące stosunkowo często w zakresie szczegółowych rozwiązań normatywnych. Po czwarte – wartościowe jest założenie, aby encyklopedia miała także swoją edycję internetową, co pozwoli na sukcesywne reagowanie na zmiany dokonujące się w regulacjach normatywnych i w praktyce działania administracji publicznej.

W encyklopedii wyeksponowano społeczny wymiar administracji publicznej ukształtowanej w ślad za wspólnotowym charakterem stosunków między ludźmi w ramach społeczeństwa jako najszerszego rodzaju zbiorowości społecznej mającej charakter całościowy i cechującej się względną odrębnością, w ramach terytorialnej instytucjonalizacji stosunków społecznych, w następstwie podziału potrzeb i zadań na obsługiwane w trybie indywidualnym i wspólnotowym oraz przy pojawieniu się potrzeb i zadań wynikających z relacji jednostka – grupa w ślad za ukształtowaniem się domeny prywatnej i domeny publicznej. Zestawiono różne sposoby definiowania administracji publicznej i ukazano elementy wspólne wszystkich opisów, które wyznaczone są przez: zadania, aktywność i pozycję państwa; prawo ustanawiające ustrój, funkcje, zadania, kompetencje i procedury działania administracji; organizację społeczeństwa. Czytelnik odnajdzie w tej publikacji treści pozwalające zapoznać się z podstawowymi modelami administracji, obszarami zróżnicowania i unifikacji, funkcjami, formami działania, kompetencjami i rozwiązaniami instytucjonalnymi w administracji państwowej, w tym rządowej (na szczeblu centralnym i terenowym) oraz administracji samorządu terytorialnego w gminie, powiecie i województwie. Znajdzie też treści wskazujące na specyfikę administracji w dużych miastach.

Cechą charakterystyczną tej publikacji jest podjęcie w licznych hasłach w sposób szczegółowy problematyki samorządu terytorialnego. Prawne i faktyczne ukształtowanie samorządu terytorialnego w sposób zgodny ze standardami europejskimi stanowi jedno z największych osiągnięć w procesie zmian ustrojowych po 1989 r. Samorząd terytorialny ma podwójną tożsamość: wspólnotową i instytucjonalno-administracyjną. Obie te wzajemnie powiązane tożsamości znajdują merytoryczne i całościowe oświetlenie w niniejszej publikacji. W samorządzie terytorialnym władztwo, partycypacja i samorządzenie w wielu sprawach nakładają się na siebie, tworząc nową jakość. W istocie nie można mówić o społeczeństwie obywatelskim z pominięciem spraw samorządu terytorialnego. Podstawą jest w tym zakresie koncepcja samodzielnego i niezależnego kierowania swoimi sprawami na podstawie i w granicach przepisów prawa przez wyodrębnione przez prawo na podstawie kryterium przynależności terytorialnej do wspólnot

lokalnych i regionalnych korporacje obywateli. Nie można też zrozumieć mechanizmów władzy publicznej bez refleksji na temat samorządu terytorialnego. Samorząd uczestniczy bowiem w ramach wspólnot obejmujących jednostki terytorialne uwzględniające więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. W poszczególnych hasłach zamieszczonych w tej publikacji ukazano kierunki zmian w sprawach samorządu terytorialnego. Odnaleźć można wiedzę na temat wzmacniania siły samorządu terytorialnego w sferze: gwarancji prawnych, zadań i kompetencji, statusu prawnego, udziału w tworzeniu prawa, finansów, kadr, relacji z administracją rządową, zakresu samodzielności w zrzeszaniu się. Przedstawiono proces poszerzania się pola działania samorządu w strukturze państwa: od ograniczenia do poziomu lokalnego – do obecności także na poziomie regionalnym (samodzielnie lub równoległe do administracji rządowej).

Autorzy jednoznacznie odzwierciedlili w publikacji ocenę, że samorząd to przede wszystkim prawo i zdolność społeczności lokalnych i regionalnych do realizacji swoich interesów. Nie można więc lekceważyć pojawiających się prób pozornego wzmacniania państwa kosztem samorządu terytorialnego. Nie ulega wątpliwości, że droga do optymalizacji administracji publicznej wiedzie przez doskonalenie, a nie przez ograniczanie samorządu terytorialnego. Publikacja przynosi rozbudowaną wiedzę na temat głównych obszarów napięć i problemów w samorządzie terytorialnym, które pojawiają się: we wzajemnych stosunkach między jego tożsamością wspólnotową i administracyjno-instytucjonalną; w układzie strukturalnym, w relacjach finansowych i kompetencyjnych między samorządem terytorialnym i państwem; w zakresie wyrównywania warunków życia w najsilniejszych i najsłabszych jednostkach terytorialnych; w stosunkach między samorządowymi organami stanowiącymi i wykonawczymi; w zakresie aktywności członków wspólnot samorządowych, bez której idea samorządności praktycznie pozbawiona jest siły nośnej. Wartością niniejszej publikacji jest to, że wskazane wyżej problemy zostały w niej nie tylko dostrzeżone, ale i merytorycznie omówione.

Od kształtu i zdolności funkcjonowania administracji publicznej zależy współcześnie większość spraw w przestrzeni publicznej w Polsce. Publikacja ujmuje administrację publiczną w sposób dynamiczny. Pokazano „szlak” historycznych zmian: od administracji władczej do administracji usług publicznych i od klasycznej administracji do nowego zarządzania publicznego i polityk publicznych oraz administracji partycypacyjnej. Tło tej prezentacji stanowi spór między koncepcją wszechobecności państwa i administracji oraz koncepcją pomocniczości i subsydiarności. W poszczególnych hasłach uwzględniono główne kierunki modernizacji administracji związane z jej: zmianami usytuowania w przestrzeni publicznej; przekształceniami systemowymi i strukturalnymi; profesjonalizacją; wzmacnianiem przejrzystości, rzetelności, bezstronności i odpowiedzialności; zwiększaniem efektywności działania; zmianami proinnowacyjnymi; przystosowaniem do

działania w sytuacji zmian i napięć oraz w warunkach stanów nadzwyczajnych; przygotowaniem do efektywnego działania we wspólnej europejskiej przestrzeni administracyjnej; otwarciem na wyzwania cywilizacji zindywidualizowanej komunikacji epoki Internetu.

Czytelnik odnajdzie w tej książce rozróżnienie między podmiotami klasycznej administracji i podmiotami administrującymi, w ramach których uwzględniono także nowe podmioty administrowania publicznego: samorząd gospodarczy i zawodowy oraz organizacje pozarządowe wykonujące działania administracyjne w ramach instytucji partnerstwa publiczno-społecznego i podmioty gospodarcze w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.

Publikacja zawiera hasła, które pokazują istotny proces odchodzenia w ocenach i w systemach zarządzania w administracji publicznej od kryteriów ilościowych i formalnych na rzecz kryteriów jakościowych; od tradycyjnej kontroli do ewaluacji jako mechanizmu oceny (wartościowania) wyników na podstawie kryteriów legalności, stosowności, skuteczności, trwałości efektów działania, efektywności i społecznej użyteczności. Proces, w ramach którego na pierwszy plan wysuwa się znaczenie osiągniętych wyników oraz jakości programów, projektów i polityk.

W oddawanej do rąk czytelnika publikacji w stopniu o wiele większym niż w innych pozycjach znajdujących się już na rynku wydawniczym udało się uwzględnić i zintegrować podejścia właściwe refleksji politologicznej, nauce o administracji, prawu administracyjnemu (w wymiarze ustrojowym, materialnym i proceduralnym) oraz polityce administracyjnej. Jest to ujęcie interdyscyplinarne. To niewątpliwa wartość i cecha specyficzna tej książki, po którą można sięgać w poszukiwaniu różnych ujęć konkretnego zagadnienia dotyczącego administracji publicznej, ale którą można też potraktować jako monograficzne opracowanie na temat całościowo ujętej administracji, w którym zawarto też rozbudowaną notę bibliograficzną.

*Grzegorz Rydlewski*

## Wstęp

Administracja publiczna w Polsce po 1989 r. wraz z transformacją społeczno-ustrojową uległa zmianie, wielu istniejącym podmiotom nadano nowe kompetencje i zadania, powstało też szereg nowych organów, trwale wpisanych w system społeczno-polityczny. Wpływ na jakość funkcjonowania administracji publicznej w Polsce mają reformy i procesy modernizacji, zmieniające się uwarunkowania prawne, rozwijający się potencjał społeczny, ekonomiczny i technologiczny, nacisk na efektywność kadr administracji, procesy europeizacji i globalizacji oraz skala i zakres zadań czy wielkość jednostki terytorialnej.

*Encyklopedia administracji publicznej* jest próbą zredefiniowania podstawowych pojęć związanych z tą odmienną rolą w polskim systemie politycznym po 1989 r. Wyjaśnienie na nowo tych pojęć jest konieczne, gdyż administracja publiczna jest trwałym elementem systemu politycznego, z jednej strony jej rola i zadania mają charakter stały – związane są z utrzymywaniem funkcji państwa (dotyczy podziału terytorialnego, ciągle zaspokaja podstawowe potrzeby obywateli, jest aktywnym animatorem kulturalnego, ekonomicznego i społecznego życia, zarówno na poziomie centralnym jak i lokalnym), z drugiej zaś mają charakter zmienny – związany z adaptacją do zmieniających się warunków otoczenia, zmian ekonomicznych, społecznych, politycznych.

*Encyklopedia* jest wynikiem pracy wieloosobowego zespołu uznanych badaczy z ośrodków naukowych krajowych i zagranicznych. Udział w tworzeniu haseł mają reprezentanci takich uczelni, jak: Uniwersytet Warszawski, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu, Uniwersytet Wrocławski, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Oświęcimiu, Uniwersytet Zielonogórski oraz Universität Potsdam (Niemcy) i University of Pittsburgh (USA), jak również pracownicy Ministerstwa Finansów i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz zespół doktorantów pod moim kierunkiem.

W hasłach zrezygnowano z podawania szczegółów związanych z podstawą prawną – nie ma odwołań do konkretnych artykułów czy paragrafów, a zapis nazw ustaw jest uproszczony. Przy tym w aneksie wymieniono wszystkie akty prawne, które zostały w hasłach przywołane. Pojęcie „urzędnik” zastosowano w większości haseł w szerokim znaczeniu, czyli dotyczy ono tych osób, które pracują w polskiej administracji publicznej na „stanowiskach urzędniczych”.

Na koniec chciałam serdecznie podziękować wszystkim, którzy zaangażowali się w tak trudne i ważne przedsięwzięcie, jakim było opracowanie haseł *Encyklopedii administracji publicznej*. Jednocześnie zachęcam do korzystania z wersji elektronicznej: [encyklopediaap.uw.edu.pl](http://encyklopediaap.uw.edu.pl).

*Jolanta Itrich-Drabarek*