Ekonomia

Regionalne analizy ekonomiczne

pod redakcją

Barbary Dańskiej-Borsiak i Iwony Laskowskiej

WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

Próba analizy systemowej szesnastoletniego funkcjonowania struktury administracji publicznej w Polsce

<http://dx.doi.org/10.18778/8088-052-8.07>

Ludostław Drelichowski *

Wprowadzenie

Skuteczność funkcjonowania administracji publicznej jest bezpośrednio determinowana przez zastosowane rozwiązania struktur organizacyjnych i wynikające z regulacji prawnych jej uprawnienia decyzyjne, odnoszące się do lokalnych grup obywateli i znajdujących się na tym terenie zasobów. Brak jednoznaczności w regulacjach uprawnień i odpowiedzialności w dualnej strukturze zarządzania strukturami wojewódzkimi, musi prowadzić do pogarszania efektywności funkcjonowania tego szczebla administracji publicznej. Okres szesnastoletniego funkcjonowania wdrożonych w 1998 roku dualnych struktur zarządzania na szczeblu wojewódzkim, wymaga oceny i sformułowania wniosków niezbędnych w aspekcie wyzwań wynikających z drugiej perspektywy budżetowej Unii Europejskiej. Ponad sto miliardów EUR przeznaczonych w tym budżecie dla Polski może być wydane na nie dość efektywne przedsięwzięcia, przyczyniając się do wzrostu kosztów eksploatacji nowych inwestycji, z których przychody często mogą nie w pełni pokrywać koszty ich eksploatacji. Sprawnie funkcjonująca w precyzyjnym systemie informacyjno-decyzyjnym Administracja Publiczna, może być jednym z elementów pozwalających uchronić nasz kraj przed konsekwencjami nieefektywnego wykorzystania środków UE, które wystąpiły w Grecji, Hiszpanii Portugalii czy Irlandii.

* Prof. dr hab. inż., Uniwersytet Technologiczno-Przyrodniczy w Bydgoszczy, Wydział Zarządzania, Katedra Informatyki w Zarządzaniu.

Przeprowadzona w niniejszej pracy analiza systemowa istniejących rozwiązań organizacji administracji publicznej i wskazane celowe kierunki jej doskonalenia stanowić mogą przesłanki pomocne do wprowadzania zmian. Celem pracy jest podjęcie próby identyfikacji procesów decyzyjnych realizowanych w jednostkach samorządu terytorialnego w ramach funkcji zarządzania operacyjnego, taktycznego i strategicznego. Hipoteza badawcza zakłada, że zastosowanie oceny regulacji prawnych, ilustracji przykładowych stanów wydatków budżetowych jako nakładów nieadekwatnych do zadań wynikających z regulacji prawnych, bądź dużych dysproporcji w finansowaniu miast o porównywalnej wielkości wskazują na potrzebę szerszych badań problemu. Metoda graficznej ilustracji przepływu strumieni informacyjno-decyzyjnych opracowana dla dotychczasowych rozwiązań oraz dla nowych propozycji. Jest jedną z metod analizy systemowej procesów informacyjno-decyzyjnych, stanowiąc ich wizualizację.

1. Organizacyjno-prawne rozwiązania funkcjonowania administracji publicznej w Polsce w latach 1998–2014

W podrozdziale tym podjęto próbę syntetycznego ujęcia rozwiązań formalnoprawnych ram funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego (JST) i administracji publicznej oraz wynikających z tych ról zadań. Zakres analizy dotyczy szerebła gmin, powiatów oraz struktur rządowych i samorządowych administracji szerebła wojewódzkiego. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku przedstawia samorząd terytorialny, jako fundament budowania decentralizacji władzy państwowej (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483). Transformacja doprowadziła do sytuacji, iż obecnie polski system administracji publicznej jest oparty na zasadzie dualizmu (Bukowski, Jędrzejewski, Rączka, 2003). To oznacza, że realizacją zadań zajmuje się administracja rządowa, ale również administracja samorządowa, która jest zdecentralizowana. Występują jednostki samorządowe gmin, powiatów i województw. Są one tworzone na mocy postanowień Rady Ministrów, która decyduje o ich tworzeniu, łączeniu, podziale (Dylewski, Filipiak, Gorzałczyńska-Koczkodaj, 2006: 15–17), co oznacza strukturalną mobilność jednostek samorządu terytorialnego.

Gmina jest uznawana za podstawową jednostkę samorządu powszechnego. W ustawie zapisano, iż gmina jest wspólnotą samorządową odpowiedniego terytorium (Bukowski, Jędrzejewski, Rączka, 2003). Ważni są mieszkańcy skupiający się na określonym terytorium, ponieważ oni tworzą samorząd. Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów (Dylewski, Filipiak, Gorzałczyńska-Koczkodaj, 2006: 15–17). Realizowane zadania można pogrupować biorąc pod uwagę kryterium powszechności i przynależności. Podział zadań według przynależności wyszczególnia zadania własne, zlecone i powierzone. Własnymi można nazwać te działania zadaniowe, których celem jest spełnienie oczekiwań i potrzeb wspólnoty gminnej realizującej zadania w imieniu własnym, ze swoich środków finansowych i na własną odpowiedzialność (Dylewski, Filipiak, Gorzałczyńska-Koczkodaj, 2006: 15–17). Drugim rodzajem zadań są zadania zlecane, które mogą być zadaniami narzuconymi przez organ rządowy do wykonania przez gminę. W tym przypadku środki finansowe na realizację są przekazywane przez zlecałodawcę, więc gmina wykonywanego zadania nie może uznać za samodzielne i własne (Piotrowska-Marczak, 1997). Nadzorem zajmuje się wojewoda, który pełni funkcję przedstawiciela administracji rządowej (Dolnicki, 2001; Drelichowski 2013: 49–60). Kryterium powszechności wyróżnia zadania obligatoryjne i fakultatywne. Obligatoryjność wiąże się z zadaniami powstałymi na bazie ustaleń prawnych, więc do nich zaliczyć można zadania własne i zlecone. Zadania fakultatywne wynikają ze zobowiązania nieuzasadnionego przepisami prawa (Dolnicki, 2001).

W ustawie o samorządzie powiatowym istnieje regulacja, iż organizując zasięg danego powiatu w miarę możliwości należy mieć na uwadze jednorodność obszaru pod względem przestrzennym, gospodarczym, społecznym, aby zapewnić zdolność realizacji zadań publicznych (Ustawa o samorządzie powiatowym z 5 czerwca 1998 r. Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1592 z późn. zm.). Organem stanowiącym i kontrolującym w powiecie jest rada powiatu. Natomiast w skład zarządu wykonującego podejmowane postanowienia wchodzi starosta, wicestarosta i członkowie (Bukowski, Jędrzejewski, Rączka, 2003).

Zarówno wspólnota gminna jak i powiatowa ma lokalny charakter, dlatego priorytetem i zasadnością istnienia tych jednostek są sprawy, zadania wymiaru lokalnego. Zakres zadań gminy i powiatu różni się zasięgiem przestrzennym działań. Powiat jest jednostką ponadgminną, dlatego wykonuje zadania lokalne, ale ponadgminne. Z. Niewiadomski pisze, że powiat nie jest rodzajem podmiotu konkurencyjnego gminy (Kallas, Lipowicz, Niewiadomski, Szpor, 2002).

Uogólniając zakres zadań powiatu, można wyróżnić pięć następujących grup zadaniowych (Kallas, Lipowicz, Niewiadomski, Szpor, 2002):

- infrastruktura techniczna w wymiarze ponadpodstawowym, w ramach której mieści się zagwarantowanie ponadgminnego transportu o charakterze lokalnym,
- infrastruktura społeczna w wymiarze szerszym niż gminna, która dotyczy opieki zdrowotnej zapewniającej wyższy poziom standardu od gminnego,
- bezpieczeństwo i publiczny porządek w wymiarze lokalnym, ale ponadgminnym,
- gospodarka przestrzenna i ochrona środowiska naturalnego w zakresie ponadgminnym,
- praca eliminująca lub blokująca pojawienie się lokalnych problemów, np. z bezrobociem poprzez aktywizację grup obywateli społeczności powiatowej.

Środki finansowe dysponowane przez zarządy powiatu nie wystarczają na realne wykonywanie sformułowanych wyżej grup zadaniowych, co wynika z analizy wykonania budżetu w powiatach.

Samorząd województwa dotyczy mieszkańców prawnie tworzących wspólnotę samorządową, ale nie jest to wspólnota lokalna jak w przypadku gmin czy powiatów. W ramach województwa jest to regionalna wspólnota. Administracja jest sprawowana przez zbiorowość zamieszkałą na terenie województwa, czyli są to osoby fizyczne zameldowane na danym obszarze, więc nawet bierność nie eliminuje osób z wojewódzkiej grupy samorządowej (Dylewski, Filipiak, Gorzałczyńska-Koczkodaj 2006: 15–17). Województwo odpowiada za kondycję szkolnictwa wyższego w regionie, za specjalistyczne usługi medyczne, obiekty kultury, za kształtowanie świadomości kulturowej i obywatelskiej itd. Reasumując, samorząd województwa musi prowadzić politykę rozwojową, czyli dbać o wszechstronny rozwój regionu, czyli rozwój o zasięgu ponadlokalnym. Strategia województwa musi opierać się na programach województwa (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. Nr 78, poz. 483). W formułowaniu strategii rozwoju województwo może konsultować się z jednostkami samorządowymi z terenu danego województwa, z wojewodą, jako przedstawicielem administracji rządowej, z innymi województwami, z uczelniami wyższymi i instytucjami naukowo-badawczymi. Wykonanie zadań można oprzeć na współpracy z regionami zagranicznymi i organizacjami międzynarodowymi. Tego rodzaju strategia, która ma rangę uchwały sejmiku województwa, przedstawiana jest ministrowi do spraw rozwoju regionu (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. Nr 78, poz. 483). W tablicy 1 zaprezentowano organy samorządowe.

Tablica 1. Podstawowe organy jednostek samorządu terytorialnego

Wyszczególnienie	Organ stanowiący	Organ kontrolny	Organ wykonawczy Urząd
Województwo	Sejmik województwa	Sejmik województwa	Zarząd województwa z marszałkiem Urząd Wojewódzki z wojewodą
Powiat	Rada powiatu	Rada powiatu	Zarząd powiatu ze starostą
Gmina	Rada gminy	Rada gminy	Wójt/ Burmistrz/ Prezydent Urząd gminy (miasta)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzaczyńska-Koczkodaj, *Finanse samorządowe*, PWN, Warszawa 2006, s. 17.

2. Analiza operacyjnych, taktycznych i strategicznych funkcji przewidywanych do realizacji w ramach struktur organizacyjnych administracji publicznej

Podjęta w rozdziale 1 próba identyfikacji celów i zadań funkcjonowania jednostek organizacyjnych administracji publicznej w aspekcie regulacji prawnych, stanowi ważny punkt wyjścia do oceny realnych możliwości wykonywania funkcji operacyjnych, taktycznych i strategicznych w zarządzaniu regionalnym. Realny wpływ analizowanych JST na realizację określonych funkcji zarządzania operacyjnego dotyczy bieżącego planowania, analizy i korygowania zadań w horyzoncie miesięczno-tygodniowym. Ze szczeblem tym ściśle powiązany jest taktyczny horyzont planowania o roczno-kwartalnym zakresie analiz i wprowadzania korekt. Te funkcje planowania i analiz w zarządzaniu regionalnym, muszą być realizowane na wszystkich szczeblach JST, zwłaszcza w aspekcie funkcjonowania wdrażanych w ostatnich latach decyzji Rady Ministrów, dotyczących bardziej restrykcyjnych zasad planowania i kontroli realizacji budżetów JST (Drelichowski, Graul, Ptaszyńska, Zwara, Oszuścik, w druku). Szczebel planowania taktycznego realizuje się również w cyklu dwuletnim, ponieważ nowy cykl planowania budżetów musi być podejmowany w czasie, gdy realizowane są zadania zamieszczone w bieżącym cyklu planistycznym. Wdrożony tryb wieloletniego planowania budżetów poszczególnych JST powoduje, że ustalony w ramach procedur proces planowania wymusza na samorządach wszystkich szczebli konieczność

strategicznego planowania zamierzeń, których realizacja ma uzyskać wsparcie ze środków budżetu tych jednostek. Obowiązek realizacji funkcji zarządzania strategicznego na szczeblu samorządu województwa wynika z zasad prowadzenia polityki rozwojowej, czyli dbałości o wszechstronny rozwój regionu, obejmującego rozwój o zasięgu ponadlokalnym. Wydatki majątkowe inwestycyjne w skali całego kraju wyniosły w latach 2008–2012 odpowiednio: 30 819 mln zł, 41 601 mln zł, 43 282 mln zł, 41 188 mln zł, 34 401 mln zł, co stanowi następujący procent wzrostu lub spadku w stosunku do roku poprzedniego: 35,0%, 4,0%, 4,8%, 16,5%. Oznacza to wysoki poziom rocznych majątkowych wydatków inwestycyjnych, które maleją w ostatnich dwóch latach ze względu na zagrożenia wzrostu deficytu budżetowego JST. Skoro powyższa analiza uwarunkowań występujących w odniesieniu do niezwykle ważnych konsekwencji podejmowanych decyzji zależy od skuteczności realizacji funkcji zarządzania strategicznego w regionach, to niezbędne jest dokonanie oceny ekwiwalentności struktur organizacji administracji publicznej do realizacji funkcji zarządzania strategicznego. Proponowane przedsięwzięcie może być zrealizowane przez pryzmat rozwiązań formalno-prawnych, zweryfikowanych poprzez występujące efekty, bądź zakłócenia w realizacji celów i zadań podejmowanych na różnych szczeblach JST. W kolejnym rozdziale podjęto próbę dokonania tej niezwykle złożonej i ważnej dla poszukiwania nowych rozwiązań analizy istniejących struktur organizacyjnych administracji publicznej.

3. Ocena uwarunkowań przebiegu procesów informacyjno-decyzyjnych w strukturach administracji publicznej

Wprowadzony zapisami konstytucyjnymi i szeregiem aktów normatywnych system funkcjonowania administracji publicznej został w zarysie omówiony w podrozdziale 1 i 2 niniejszej pracy, przypisując zbieżne przestrzennie i zakresowo funkcje, wyznaczające obszary kompetencji tych jednostek. Jeżeli analizować będziemy realizację funkcji operacyjnych różnych szczebli zarządzania, to możemy zidentyfikować te zakresy działań dotyczące obsługi obywateli danego regionu, które muszą być realizowane przez określoną JST. Z faktu, że w Polsce system administracji publicznej jest oparty na zasadzie dualizmu wynikają nieuchronnie zjawiska dublowania ról pełnionych przez różne jednostki organizacyjne

realizujące funkcje przydziału środków i nadzoru w wykonywaniu bardzo zbliżonych często zadań. Możemy przyjąć założenie, że zjawisko dublowania czynności, nie musi dyskwalifikować wadliwych struktur, jeżeli zadania są realizowane i spełniają oczekiwania mieszkańców. Ponieważ mamy do czynienia z niezwykle złożonym systemem funkcjonowania administracji publicznej, w ramach którego realizowane są zadania zarządzania operacyjnego, taktycznego i strategicznego szczebla, to błędne i nieefektywne rozwiązania strukturalne mogą blokować realizację najbardziej złożonych, a więc strategicznych funkcji zarządzania. Wychodząc z powyższych przesłanek analizowany będzie istniejący stan a oceny jego funkcjonowania będą stanowiły podstawę alternatywnego rozwiązania eliminującego zdiagnozowane źródła zakłóceń istniejącego systemu. W rozdziale tym podjęto próbę dokonania oceny wyspecyfikowanych w obowiązujących regulacjach formalno-prawnych funkcji zarządzania (Dylewski, Filipiak, Gorzałczyńska-Koczkodaj, 2006: 15–17; Kallas, Lipowicz, Niewiadomski, Szpor, 2002; Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. Nr 78, poz. 483), w aspekcie występowania jednoznacznych w odniesieniu do poszczególnych szczebli zasobów, kompetencji i środków finansowych niezbędnych do ich wykonania. Metodę analizy stanowi specyfikacja zadań oraz wybranych czynności warunkujących realizację procesów obsługi klienta lub koordynacji realizacji usług, których wykonanie powierzono specjalistycznej organizacji. Niezbędna jest również analiza otoczenia, które może stymulować realizowane w danej strukturze organizacyjnej zadania, lub utrudniać ich wykonywanie poprzez nie dość precyzyjne zdefiniowanie organizacji, którym przypisano – zlecono realizację zbliżonych zadań.

3.1. Analiza procesów informacyjno-decyzyjnych wynikających z funkcji realizowanych w poszczególnych ogniwach struktury administracji publicznej

3.1.1. Struktura samorządu gminy

Gmina jest uznawana za podstawową jednostkę samorządu powszechnego realizującego wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów, realizowane są w trybie zadań własnych, zleconych i powierzonych. Dochody gminy uzyskiwane z zarządzania majątkiem gminy i podatków lokalnych, stanowią podstawę finansowania zadań własnych, natomiast zadania zlecone i powierzone są finansowane ze źródeł zlecniodawcy, którym może być JST wyższego szczebla. Klarowna konstrukcja zasad funkcjonowania gminy w zakresie autonomii w realizacji spraw publicznych społeczności

lokalnej, z ekwiwalentnymi dla tych zadań uprawnieniami i odpowiedzialnością oraz źródłami dochodów, decyduje o stanie uwarunkowań procesów informacyjno-decyzyjnych. Są one ściśle związane z priorytetami celów formułowanych przez lokalną społeczność i realizowane w czasie determinowanym przez możliwości finansowania zamierzonych przedsięwzięć inwestycyjnych, przesądzających często o ich długookresowym, strategicznym charakterze. Zakres możliwych do realizacji przedsięwzięć zależy od inicjatywy lokalnej społeczności i jakości zarządzania wybranych władz gminy. Ten status formalnoprawnych regulacji gminy przesądza o relacjach występujących pomiędzy kolejnymi szczeblami administracji publicznej.

3.1.2. Struktura zarządu powiatu

W ustawie o samorządzie powiatowym istnieje regulacja, iż organizując zasięg danego powiatu, w miarę możliwości należy mieć na uwadze jednorodność obszaru pod względem przestrzennym, gospodarczym, społecznym, aby zapewnić zdolność realizacji zadań publicznych (Ustawa o samorządzie powiatowym z 5 czerwca 1998 r. Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1592 z późn. zm.). Zarówno wspólnota gminna jak i powiatowa ma lokalny charakter, dlatego priorytetem i zasadnością istnienia tych jednostek są sprawy, zadania wymiaru lokalnego. Zakres zadań gminy i powiatu różni się zasięgiem przestrzennym działań. Powiat jest jednostką ponadgminną, dlatego wykonuje zadania lokalne, ale ponadgminne. Z. Niewiadomski pisze, że powiat nie jest rodzajem konkurencyjnego podmiotu gminy. Istnienie tej jednostki ma za zadanie przejąć część zadań gminnych, aby razem tworzyć zespół systemowy realizujący lokalne zadania publiczne, co jest niezwykle trudne w realizacji (Walczak, 2012; Ustawa o samorządzie powiatowym z 5 czerwca 1998 r. Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1592 z późn. zm.). Według niego „zadania powiatu mają charakter uzupełniający i wyrównawczy w stosunku do gminy” i nie przysługują jemu żadne uprawnienia władcze w stosunku do działających na terenie powiatu gmin. Na prowadzenie działalności zarząd powiatu otrzymuje środki budżetowe determinujące jego możliwości wspomagania podejmowania decyzji inwestycyjnych. Zadania powiatu lokalne ponadgminne realizowane są komplementarnie lub alternatywnie, w stosunku do priorytetów różnych sąsiedzkich gmin, które posiadają głos rozstrzygający w obszarze działań realizowanych na ich terenie, co często powoduje sytuacje konfliktowe utrudniające lub eliminujące podejmowanie tych inicjatyw. Analiza budżetów powiatów wskazuje występowanie niewielkich środków będących w dyspozycji starostów pozwalających na wzmocnienie ich pozycji negocjacyjnej. Stan ten oznacza, iż realnym obszarem wspomagania procesów informacyjno-

-decyzyjnych w rozwiązywaniu zadań lokalnych ponadgminnych, mogą być procesy mieszczące się w obrębie taktycznych funkcji zarządzania na szczeblu wojewódzkim.

3.1.3. Struktura samorządowa i rządowa województwa

Samorząd województwa dotyczy mieszkańców prawnie tworzących wspólnotę samorządową, ukierunkowaną na wspomaganie gospodarki i działalności przedsiębiorców. Z tego względu w ustawie o samorządzie województwa akcentowana jest jego rola w rozwoju gospodarczym, zwiększaniu konkurencyjności regionalnych przedsiębiorstw, wprowadzaniu innowacyjnych rozwiązań, aktywizacji rynku pracy, kumulacji środków finansowych dla realizacji tego rodzaju zadań. Są również zadania mniej związane z gospodarczymi i ekonomicznymi względami rozwojowymi regionu (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. Nr 78, poz. 483). Strategia województwa musi opierać się na programach województwa. W formułowaniu strategii rozwoju województwo może konsultować się z jednostkami samorządowymi z terenu danego województwa, z wojewodą, jako przedstawicielem administracji rządowej, z innymi województwami, z uczelniami wyższymi i instytucjami naukowo-badawczymi. Cytowane funkcje wojewódzkiego szczebla zarządzania precyzowane są w regulacjach prawnych, jako organa samorządu województwa:

- 1) sejmik województwa,
- 2) zarząd województwa.

Urząd Wojewódzki, jako organ administracji rządowej pełni zadania determinowane przez Urząd Rady Ministrów. Takie rozstrzygnięcia przesądzają, że precyzyjne wyznaczenie uprawnień i odpowiedzialności tych urzędów na szczeblu wojewódzkim jest trudne do rozgraniczenia. Możemy stwierdzić nieuchronność występowania konfliktów kompetencyjnych, które istotnie obniżają sprawność zarządzania regionalnego. Szczególnie drastyczne dysproporcje w wydatkowaniu środków w antagonistycznie funkcjonujących miastach regionu możemy spotkać w woj. kujawsko-pomorskim. W roku 2011 najwyższe dochody (4018,70 zł) i wydatki (4847,62 zł) przypadają na 1 mieszkańca Torunia. W 2011 roku najniższe dochody w kwocie 3613,64 zł i wydatki w kwocie 3902,60 zł przypadają na mieszkańca Bydgoszczy. W połączeniu z informacją pochodzącą ze Statystycznego Vademecum Samorządowca precyzującą, że „Jeśli chodzi o środki z Unii Europejskiej na finansowanie programów i projektów unijnych w 2010 roku na 1 mieszkańca wśród 65 miast na prawach powiatu, Bydgoszcz zajęła 53 lokatę z kwotą 2904 zł, a Toruń 4 miejsce z kwotą 6247 zł”. Za rok 2011 wartość całkowita projektów zrealizowanych w ramach NSRO 2007–2013 na 1 mieszkańca wynosiła dla

Torunia 12935 zł i dla Bydgoszczy 4951 zł. Jest to przykład drastycznych dysproporcji wynikających z lokalizacji w Toruniu władz Urzędu Marszałkowskiego, niezwykle skutecznie realizującego swoje dyskryminujące Bydgoszcz cele. Konsekwencje tych nieprawidłowości ilustruje adnotacja prasowa z Ekspresu Bydgoskiego z dnia 17.03.2014 r. o najwyższym poziomie opóźnień rozliczenia projektów UE w woj. kujawsko-pomorskim, gorszej o 10% w stosunku do średniej krajowej.

Sankcjonowany w aktach normatywnych wymóg zwiększania konkurencyjności regionalnych przedsiębiorstw oraz odpowiedzialność za kondycję szkolnictwa wyższego w regionie, stanowi nierealny wymóg. Wynika to z faktu, że poziom wydatków w budżetach miast o statusie gmin grodzkich, które ponoszą nakłady na rozwój przetwórstwa przemysłowego w wysokości 0,00–0,70 zł/mieszkańca (rysunek 1) i od 1.00–11.00 zł/mieszkańca na rozwój szkolnictwa wyższego (rysunek 2).

Rysunek 1. Przetwórstwo przemysłowe–wykonanie w przeliczeniu na mieszkańca województwa dolnośląskiego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Rysunek 2. Szkolnictwo wyższe – wykonanie w przeliczeniu na mieszkańca województwa dolnośląskiego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Oznacza to, że rozwój tych obszarów i finansowanie działalności tych placówek dokonywane jest ze środków administracji rządowej działającej w ramach resortów gospodarczych. Ocena funkcjonowania dualnych struktur administracji rządowej i samorządowej na szczeblu wojewódzkim musi być oceniana jako kosztochłonna (w wyniku dublowania równoległych funkcji zarządzania) i nieskuteczna ze względu na trudności z identyfikacją sprawcy występowania zakłóceń. Założone w ramach reformy wdrożonej w 1998 roku efekty w planowaniu rozwoju strategicznego na szczeblu województwa okazały się być ograniczone ze względu na realny potencjał kadrowy i zasobowy wielu z 16 województw. Brak wydolności struktur Administracji Publicznej w realizacji celów strategicznych wymagających rozległej koordynacji przestrzennej, dotyczy pominięcia ważnego zadania regulacji dorzecza Wisły oraz Odry z jej funkcjami retencji coraz lepiej oczyszczanych wód oraz wykorzystania energetycznego i transportowego ich potencjału. Druga perspektywa budżetowa UE wydaje się stanowić ostatnią szansę dla zaawansowania realizacji takiego dla Polski projektu infrastrukturalnego. Na rysunku 3 zaprezentowano schemat przepływu strumieni informacyjno-decyzyjnych w strukturach zarządzania administracji rządowej i samorządowej.

Zaprezentowana na rysunku 3 struktura organizacyjna i zakres funkcji realizowanych na poszczególnych szczeblach administracji publicznej ilustruje drastyczne rozproszenie funkcji koordynacyjno-wykonawczych na ponad gminnym szczeblu zarządzania regionalnego. Uczestniczy w nim 320 powiatów i 16 województw z dualnymi strukturami zarządzania w ramach Urzędów Wojewódzkich i Urzędów Marszałkowskich. Niewielkie budżety, którymi dysponują powiaty, nie pozwalają na wsparcie funkcji koordynacyjnych środkami finansowymi, które stymulowałyby skuteczność ich realizacji. Na szczeblu wojewódzkim Urzędy Marszałkowskie pełniące rolę dystrybutora środków finansowych z UE na dofinansowanie projektów mają znaczną skuteczność w oddziaływaniu na stymulowanie rozwoju regionalnego. W warunkach występowania antagonizmów cytowany przykład Bydgoszczy i Torunia nie sprzyja uzyskaniu konsensusu, prowadząc do wystąpienia efektów dyskryminacyjnych. Wydaje się realne, że rozproszone na 16 w części słabych metodycznie i merytorycznie województw, które posiadają dualną czasem zantagonizowaną strukturę zarządzania, co nie ułatwia Ministerstwu Rozwoju Regionalnego, a obecnie Ministerstwu Infrastruktury i Rozwoju, realizacji funkcji strategicznego rozwoju kraju przez pozbawienie dostatecznego merytorycznego wsparcia ze strony struktur zarządzania regionalnego.

Rysunek 3. Schemat przepływu strumieni informacyjno-decyzyjnych w strukturach zarządzania administracji rządowej i samorządowej

Źródło: Opracowanie własne.

4. Proponowana struktura organizacji administracji publicznej w aspekcie wad istniejących rozwiązań

Dokonana w podrozdziale 3 analiza szesnastoletniego okresu funkcjonowania istniejących rozwiązań administracji publicznej w aspekcie funkcjonalnym i strukturalnym pozwoliła sprecyzować najbardziej uciążliwe jej wady, których identyfikacja w fazie zakończenia pierwszego okresu wsparcia finansowego rozwoju Polski ze środków UE jest szczególnie ważna. Wchodząca w fazę realizacji druga perspektywa budżetowa przy-

znanych Polsce środków z UE, wymaga identyfikacji zagrożeń sygnalizowanych w pracach (Drelichowski, 2013: 49–60; Drelichowski, Fronczak, 2013: 51; Drelichowski, Graul, Ptaszyńska, Zwara, Oszuścik, w druku; Szafranski, 2013: 309–323) i dokonania zmian, które mogą zapewnić wyższą efektywność wykorzystania przyznanych funduszy. Narastające problemy samofinansowania budżetów samorządów miast i gmin, w coraz większym stopniu rzutują na stan budżetów centralnych wielu krajów i dotyczą nie tylko tradycyjnie mniej zaawansowanych w rozwoju krajów UE. Artykuł popularny w Gazecie Wyborczej z dnia 16.09.2013r. pt. „Niemcy rosną tak szybko, że samorządy im aż trzeszczą”, omawia pogarszającą się sytuację wielu samorządów gmin i miast, włącznie z przeglądem skutków wdrażania programu restrukturyzacyjnego przez zarząd komisaryczny miasta Nideggen położonego w Nadrenii Północnej-Westfalii. W artykule wymieniono szereg miast i gmin posiadających problemy ze zrównoważeniem budżetu w wymienionych jednostkach samorządu terytorialnego. Zakłócenia równowagi budżetowej wielu gmin powodują, że nie stać ich na ponoszenie wydatków niezbędnych na utrzymanie odpowiednich parametrów eksploatacyjnych różnych ogniw niemieckiej infrastruktury. Istotna jest zatem odpowiedź na pytanie, co stanowi warunek efektywnego wykorzystania dużych środków finansowych dysponowanych przez Polskę w najbliższych siedmiu lat? Zdolność do tworzenia precyzyjnych strategii rozwoju społeczno-gospodarczego w skali kraju i skutecznej koordynacji zadań w stadium ich realizacji. Kolejne pytanie dotyczy niezwykle istotnego dla poprzedniego pytania problemu, czy istniejąca struktura organizacji administracji publicznej zapewnia jej zdolność do realizacji funkcji strategicznych rozwoju regionalnego? Wykonana w podrozdziale 3 analiza pozwala stwierdzić, że z powodu wielu omówionych w niej przyczyn nie jest to możliwe, bowiem zdolność do realizacji funkcji zarządzania strategicznego okazała się być niemożliwa do uzyskania. Druga słabość tej struktury pochodzi z koncepcji dualnych struktur administracji wojewódzkiej, która od chwili jej zaproponowania budziła wątpliwości w zakresie ujawnienia się w praktyce oczywistych teoretycznie jej wad. Nowa struktura powinna być pozbawiona wspomnianych wyżej dwóch wad. Pierwsze założenie dotyczące nowej struktury w ujęciu projektowym top-down zakłada konieczność powołania terenowej administracji rządowej złożonej z ośmiu centrów, które muszą spełniać warunek odpowiedniego potencjału stolicy makroregionu, w skład którego muszą wchodzić dwa liczące się w kraju miasta i ośrodki akademickie. Wymóg ten wynika z faktu, że w warunkach występowania gospodarki opartej na wiedzy, strategii rozwoju regionalnego powinny być tworzone co najmniej przy współudziale dwu środowisk naukowych, co dotyczy również wsparcia koordynacji w fazie realizacji

projektów. Na kolejnym szczeblu zarządzania powinny się znaleźć samorządy wojewódzkie, posiadające wszelkie prerogatywy ponadgminnego operacyjnego i taktycznego szczebla zarządzania, którymi powinno być 49 sprawdzonych w okresie 26 lat województw z dwuszczeblowej struktury zarządzania. Szczebel powiatu zbędny w ówczesnej strukturze zarządzania może być wyeliminowany obecnie, tym bardziej, że 320 jednostek tego szczebla uczestniczących w systemie informacyjno-decyzyjnym administracji publicznej, przyczyniać się musi do osłabiania jej sprawności zarządzania poprzez komplikację obiegu dokumentów i podejmowania decyzji.

ZM - zarząd makroregionu

ZSW - zarząd samorządu województwa

UG - urząd gminy

Rysunek 4. Trójszczeblowa struktura Administracji Publicznej Polski ze strategicznymi funkcjami administracji rządowej i taktyczno-operacyjnymi struktur samorządowych

Źródło: Opracowanie własne.

W aspekcie powyższych założeń na rysunku 4 możliwe jest zaprezentowanie nowych rozwiązań struktury Administracji Publicznej. Zamieszczona tu propozycja struktury organizacyjnej administracji publicznej eliminująca negatywne strony funkcjonowania rozwiązań dotyczą-

sowych ma tę zaletę, że pozwala osiągnąć precyzyjny zakres funkcji realizowanych przez administrację rządową oraz spójność i przejrzystość struktur administracji samorządowej. Szczególnie ważna jest eliminacja struktur powiatowych, które już w fazie regulacji prawnych budzą wątpliwości dotyczące podstaw ich kompetencji decyzyjnych, w systemie administracji publicznej.

Istnienie 320 struktur powiatowych funkcjonujących pomiędzy szczeblem powiatowym a gminnym przyczynia się do istotnej komplikacji strumieni informacyjno-decyzyjnych realizowanych w obszarze operacyjnych i taktycznych funkcji zarządzania regionalnego.

Podsumowanie

Podjęta próba oceny funkcjonowania 16 lat nowej struktury administracji publicznej jest zadaniem niezwykle złożonym, i z konieczności obejmującym pewne ograniczenia zakresu analizy i oceny uwarunkowań strukturalnych w realizacji zadań.

Przeprowadzona metodą analizy systemowej ocena funkcjonalności istniejących struktur administracji publicznej rozpatrywana przez pryzmat realizowanych procesów informacyjno-decyzyjnych i charakteru procesów decyzyjnych pozwoliła sformułować zaskakujące wnioski.

Podstawowy wniosek, który wynika z treści rysunku 3 skłania do refleksji, że rozwiązanie to nie może funkcjonować poprawnie ze względu na mnogość przecinających się strumieni informacyjno-decyzyjnych występujących pomiędzy jednostkami administracji różnych szczebli.

Kolejny wniosek z treści rysunku 4 wynika z niezwyklej klarowności jego treści przekazu polegającej na prostych jednoznacznych relacjach występujących pomiędzy rządowymi i samorządowymi szczeblami administracji publicznej oraz charakteru realizowanych przez nie procesów informacyjno-decyzyjnych.

Zdaniem autora udało się osiągnąć cel pracy identyfikując procesy decyzyjne realizowane w jednostkach samorządu terytorialnego w ramach funkcji zarządzania operacyjnego taktycznego i strategicznego. Hipoteza badawcza zakłada, że zastosowanie oceny regulacji prawnych, ilustracji przykładowych stanów wydatków budżetowych jako nakładów nieadekwatnych do zadań wynikających z regulacji prawnych została wykazana na załączonych przykładach, a występowanie dużych dysproporcji w finansowaniu miast o porównywalnej wielkości wskazuje na potrzebę szerszych badań problemu. Metoda graficznej ilustracji przepływu strumieni

informacyjno-decyzyjnych opracowana dla dotychczasowych rozwiązań oraz dla nowych propozycji, jest jedną z metod analizy systemowej procesów informacyjno – decyzyjnych, stanowiąc zweryfikowane w tym zastosowaniu narzędzie badawcze.

Autor ma świadomość, że niniejsza praca stanowi przyczynek dla podejmowania dalszych badań tego niezwykle ważnego problemu doskonalenia struktur administracji publicznej stanowiących wyzwanie dla kolejnych dziesięcioleci XXI wieku.

Literatura

- Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P. (2003), *Ustrój samorządu terytorialnego*, „Wyd. Dom Organizatora”, Toruń.
- Dolnicki B. (2001), *Samorząd terytorialny*, „Kantor Wydawniczy Zakamycze”, Zakamycze.
- Drelichowski L. (2013), *Zastosowania technologii Business Intelligence w organizacjach gospodarczych i zarządzaniu regionalnym*, „Folia Oeconomia 70 ZUT”, Szczecin.
- Drelichowski L., Fronczak E. (2013), *Determinanty poziomu i jakości życia wyrażane w parametrach ilościowych informacji planistyczna – statystycznych*, „Wyd. Uczeln. UTP w Bydgoszczy – Poziom i jakość życia w dobie kryzysu”
- Drelichowski L., Graul C., Ptaszyńska B., Zwara W., Oszuścik G. (w druku), *A model of dynamic analysis of the influence of the development of Poland's infrastructure on the level of changes arising from the financing costs of its construction and maintenance, using business intelligence tools*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych”, SGH Oficyna Wydawnicza, Warszawa.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M. (2006), *Finanse samorządowe*, PWN, Warszawa.
- Kallas M., Lipowicz I., Niewiadomski Z., Szpor G. (2002), *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, „PWN”, Warszawa.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483).
- Malinowska E., Misiąg W., Niedzielski A., Paniewicz J. (1999), *Zakres sektora publicznego w Polsce*, „Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową”, Warszawa.
- Nowacka E., J. (2006), *Polski samorząd terytorialny*, „Wyd. Prawnicze LexisNexis”, Warszawa.
- Piotrowska-Marczak K. (1997), *Finanse lokalne w Polsce*, „PWN”, Warszawa.
- Szafrański B. (2013), *Główne wyzwania związane z modernizacją funkcjonowania państwa*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych”, SGH Oficyna Wydawnicza Warszawa, t. 29/2013, s. 309–323.
- Ustawa o samorządzie powiatowym z 5 czerwca 1998 r. (Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1592 z późn. zm.).
- Walczak D. (2012), *Konieczność zmian w podziale terytorialnym gmin*, „Zeszyty Naukowe SGGW”, „Ekonomika i Organizacja Gospodarki żywnościowej”, nr 99.
- Zalewski A. (2007), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie*, „SGH”, Warszawa.

Problematyka rozwoju regionalnego jest jednym z ważniejszych kierunków badań we współczesnych naukach ekonomicznych. Niniejsza publikacja wpisuje się w szeroko rozumiany nurt badań regionalnych, lokalnych i przestrzenno-czasowych. W szczególności poruszane są w niej zagadnienia zrównoważonego rozwoju, gospodarek opartych na wiedzy, funkcjonowania samorządów regionalnych. Prezentowane analizy zostały przeprowadzone z wykorzystaniem zróżnicowanych narzędzi, takich jak: metody i modele ekonometrii przestrzennej, eksploracyjna analiza danych przestrzennych, metody wielowymiarowej analizy porównawczej, hurtowni danych (*Data Warehouse*) i narzędzi *Business Intelligence*.

Książka jest adresowana do praktyków gospodarczych, analityków, naukowców, studentów i do wszystkich zajmujących się problematyką empirycznych badań regionalnych.

WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl
e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl
tel. (42) 665 58 63, faks (42) 665 58 62

ISBN 978-83-8088-052-8

9 788380 880528