



1 VI

# Nauka administracji

# Zasada organizacyjnej elastyczności w nauce administracji (1)

**Zasada organizacyjnej elastyczności administracji publicznej** jest zasadą wywodzącą się z prakseologii.

Oznacza ona **prawne dopuszczenie w określonych ramach samodzielnego ukształtowania przez organ (lub zespół organów) szerszej struktury organizacyjnej, aby mógł on najlepiej dostosować się do miejscowych warunków, zajmując tym samym pozycję niezbędną do optymalnego wykonywania swoich zadań.**

Geneza tej zasady wiąże się z przemianami zachodzącymi w aparacie administracji publicznej.

Analizując tę zasadę należy wskazać na istotę pojęcia „organizacja”. W tym rozumieniu organizacja jest elementarną kategorią prakseologii oraz teorii organizacji i zarządzania. Wyróżnia się pojęcie organizacji w znaczeniach: **rzeczowym, czynnościowym i atrybutowym.**

## Zasada organizacyjnej elastyczności w nauce administracji (2)

Administracji, tak jak każdej innej organizacji, nie można analizować w oderwaniu od jej **otoczenia wewnętrznego**. Jej sprawność zależy bowiem przede wszystkim od czynników wewnętrznych, a głównie sposobu zorganizowania. W takim samym stopniu znaczenie ma **otoczenie zewnętrzne** administracji, głównie jego stopień złożoności i stopień dynamiki elementów tego otoczenia.

Są 4 modelowe typy otoczenia administracji jako organizacji:

- ❖ Prosty i statyczny
- ❖ Złożony i statyczny
- ❖ Prosty i dynamiczny
- ❖ Złożony i dynamiczny – określane jako otoczenie **burzliwe**.

Ten ostatni jest największym nośnikiem niepewności, którą można ująć jako brak przekonania, że określony sposób działania przy użyciu posiadanych zasobów prowadzi do celu.

## Zasada organizacyjnej elastyczności w nauce administracji (3)

Typ otoczenia administracji (jako organizacji) znajduje swoje odzwierciedlenie w mającym na celu osiągnięcie jak najwyższego stopnia jej sprawności procesie formalizacji. **Proces formalizacji** są to działania polegające na powielaniu struktur działań na podstawie określonych wzorców.

W warunkach **prostego i statycznego otoczenia** formalizacja stabilizuje organizację i niweluje niepewność. W sytuacji **otoczenia burzliwego** organizacja zmierza do podniesienia zdolności adaptacyjnych, do uzyskania sprzężenia polegającego na usprawniającej zmianie cech jakiegoś elementu lub jego otoczenia. Jest to reakcja na zmianę w organizacji lub jego otoczeniu.

**Zdolności adaptacyjne organizacji** jest to rodzaj elastyczności (giętkości), czyli możliwości zmian organizacji w następstwie zmian okoliczności jej funkcjonowania. Należy jednak zaznaczyć, że organizacja trwała (np. administracja publiczna, urząd w strukturze administracji) wskutek formalizacji zawsze osiąga określony poziom stabilizacji.

## Zasada organizacyjnej elastyczności w nauce administracji (4)

Poszczególne ogniwa organizacyjne urzędów w administracji (stanowiska pracy, zespoły, wydziały) wchodzą w określony system powiązań społecznych, informacyjnych, specjalizacyjnych i służbowych, które umożliwiają dostosowanie się ich do realizacji celów.

W ujęciu nauki administracji **cel ma wymiar abstrakcyjny – jego formułowanie jest procesem wyznaczającym stany pożądane, których osiągnięcie może nastąpić w przyszłości.** Formułowanie celu występuje w określonym momencie administrowania, który jest osadzony w określonych uwarunkowaniach. Dana struktura organizacyjna (urząd, wydział) tworzy określoną „gotowość organizacyjną” do podjęcia działań, których rezultatem jest osiągnięcie określonych celów.

Podjęcie działania zmierzającego do osiągnięcia określonego celu wiąże się z dążeniem do dostosowania tego działania do istniejących warunków stwarzanych przez otoczenie.

## Zasada organizacyjnej elastyczności w nauce administracji (5)

Dążenie do dostosowania działania do istniejących warunków stwarzanych przez otoczenie jest istotą **elastyczności dynamicznej**. Każde działanie ma wymiar czasowy. W okresie, w którym działanie przebiega, następuje na ogół (choć nie zawsze) zmiana określonych uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych. Działanie urzędu jest relatywne względem tych zmian. W sytuacji występowania celów złożonych lub celów stopniowalnych, a także celów jednocześnie złożonych i stopniowalnych sprawne ich osiągnięcie przy równoczesnych zmianach warunków zależy w znacznym stopniu od **elastyczności działań cząstkowych**. W szczególności, sprawność w takiej sytuacji zależy od zmian struktury działań cząstkowych, rezygnacji z jednych, a podjęcia innych działań. Istnieje wiele uwarunkowań zdolności osiągania elastyczności dynamicznej, m. in. wiedza teoretyczna działającego podmiotu, jego umiejętności praktyczne, doświadczenie, motywacje. Mogą również istnieć uwarunkowania formalne. W przypadku działania administracji jest to nierozdzielnie związane ze sferą działalności dyskrecjonalnej (sfery podejmowania decyzji w konkretnych sprawach w sposób nieskrępowany przepisami).

## Zasada organizacyjnej elastyczności w nauce administracji (6)

Oprócz elastyczności dynamicznej w nauce administracji wyróżnia się także **elastyczność statyczną**. Wiąże się ona ściśle ze strukturą organizacyjną urzędu. Elastyczność statyczna może być rozpatrywana w 2 wymiarach. W pierwszym jest określoną możliwością doboru struktur organizacyjnych stosownie do przewidywalnych zmian otoczenia zewnętrznego urzędu. W drugim wymiarze elastyczność statyczna oznacza wewnętrzne możliwości przeobrażeń strukturalnych.

W nauce administracji podkreśla się, że możliwości przeobrażeń strukturalnych urzędu lub innej jednostki organizacyjnej w administracji publicznej **jest limitowana związaniem administracji przez prawo**. Organizacyjna elastyczność jest prawnym dopuszczeniem w określonych ramach takiego samodzielnego ukształtowania przez organ struktury i funkcjonowania swojego urzędu (czyli aparatu pomocniczego), aby mógł on jak najlepiej dostosować się do miejscowych warunków, zajmując tym samym pozycję niezbędną do optymalnego wykonywania zadań.

## Cele wg nauki administracji (1)

W literaturze z zakresu TOZ jest stwierdzone: *Nie ma działania, które nie zmierzałoby do realizacji celu lub celów, gdyż właśnie cele wyznaczają kierunek i strukturę działań w danej sytuacji. Toteż realizacja celów jest racją istnienia wszelkich instytucji, a stopień tej realizacji miarą ich powodzenia i tym samym ostatecznym kryterium stopnia ich zorganizowania.*

Każda decyzja w administracji zmierza do osiągnięcia pewnego celu (oprócz decyzji przypadkowych, będących jedynie refleksem innych działań). Przestaniek podjęcia określonej decyzji jest wiele, ale przede wszystkim są to interesy oraz preferowane wartości, do realizacji których powinna zmierzać decyzja.

Cele (także w administracji) zawierają w dużej mierze element subiektywny, w przeciwieństwie do norm, które są decydentowi (podmiotowi stosującemu prawo) z góry narzucone, a więc dla niego obowiązujące, zaś decyzja służy wykonaniu (konkretyzacji) normy. Cele z kolei często są przez decydenta formułowane, a następnie precyzowane na kolejnych etapach procesu decyzyjnego.



## Cele wg nauki administracji (2)

W procesie formułowania, a następnie precyzowania celów decydent musi mieć zawsze na uwadze, w jakiej relacji pozostaje cel konkretnej decyzji wobec nadrzędnego celu systemu decyzyjnego. Relacja ta bowiem wskazuje na stopień koherentności celu częściowego z celem ogólnym.

Swoboda ocen decydenta w okresie ustalania systemu celów podlega jednak częstym ograniczeniom. Decydentowi w administracji publicznej przynajmniej część celów jest narzucona. Niektóre cele są określone przez obowiązujące normy prawne (np. w ustawach samorządowych) lub też wyznaczane w drodze rządowych aktów kierowania (np. programy rządowe, instrukcje i wytyczne ministrów). Cele wynikają również z akceptowanych przez daną społeczność (lokalną, zawodową) wartości. Często także obywatele oczekują od administracji realizacji określonych standardów, co jest warunkiem społecznej akceptacji decyzji. Generalnie można więc stwierdzić, że **celem decyzji jest osiągnięcie przyszłego stanu faktycznego lub utrzymanie w przyszłości stanu istniejącego, który jest zgodny z interesem jednostki, określonych grup społecznych lub całego państwa.**

## Cele wg nauki administracji (3)

Biorąc pod uwagę, że **każda decyzja (rozstrzygnięcie) zawiera na ogół więcej niż 1 cel**, konieczne jest uporządkowanie celów w logicznie spójny system. Tylko pod tym warunkiem można w administracji podejmować racjonalne decyzje. Poszczególne cele mogą występować wobec siebie z zróżnicowanymi relacjami.

Tak więc w administrowaniu są sytuacje, w których **cele występują obok siebie w zależności hierarchicznej**. Z punktu widzenia logicznego jest to stosunek pojęć ogólniejszych do pojęć szczególnych. Przykład: C1 = ochrona środowiska naturalnego, C2 = ochrona wód przed zanieczyszczeniami przemysłowymi. W tym przypadku C2 jest celem cząstkowym wobec C1, a równocześnie środkiem realizacji celu ogólniejszego.

**Cele mogą być wobec siebie współrzędne**, jeśli nie są wobec siebie sprzeczne, ale się uzupełniają. Przykład: C1 = upiększenie danej miejscowości, C2 = renowacja zabytkowych budowli. Realizacja tych celów prowadzi do wspólnego efektu. Mogą być także współrzędne cele należące do różnych kategorii. Przykład: C1 = zwiększenie ilości mieszkań, C2 = podniesienie ich jakości. Cele te są w jakimś stopniu konkurencyjne. Wymaga to harmonizowania tych celów.

## Cele wg nauki administracji (4)

Cele mogą być wobec siebie współrzędne, ale równocześnie niezależne, czyli rozłączne. Przykład: C1 = rozwój opieki zdrowotnej, C2 = rozwój muzealnictwa.

Pojawia się jednak zasadnicze pytanie, czy całkowite rozdzielenie tych celów jest możliwe i czy nie jest w gruncie rzeczy tak, że wszystkie cele w jakimś stopniu pozostają we wzajemnej współzależności w urzeczywistnianiu celu nadrzędnego, np. podwyższenia poziomu życia społeczeństwa. Wynika to z przeświadczenia, że co prawda poszczególne decyzje dotyczą tylko pewnych fragmentów życia społecznego, jednak podporządkowane są urzeczywistnieniu generalnych celów podstawowych.

W administrowaniu występują bardzo często sytuacje skomplikowane, gdy cele współrzędne pozostają wobec siebie w opozycji, a nawet się wykluczają.

Przykład: cel, jakim jest podniesienia efektywności działania może kolidować z celem, jakim jest obniżenie kosztów działania administracji. W takiej sytuacji jeden z celów można określić jako warunek ograniczający realizację drugiego celu.

## Cele wg nauki administracji (5)

W przypadku, gdy występuje **kilka samoistnych celów**, konieczne jest ich uwzględnienie w formułowaniu ogólnego systemu celów, ponieważ w ostatecznym rachunku podlegają one przyporządkowaniu jakiemuś generalnemu celowi podstawowemu. System celów może wynikać z 1 lub z kilku równoległych celów nadrzędnych. Ukształtowanie systemu celów uzależnione jest od konkretnej sytuacji administracyjnej.

**System celów w administracji** powinien być zbudowany na podstawie racjonalnej procedury zapewniającej konieczny stopień ich operacjonalizacji, a w konsekwencji możliwości praktycznego zastosowania. Cele stanowią podstawowe kryterium oceny poszczególnych wyborów decyzyjnych, a zatem powinny być tak sformułowane, aby mogły stanowić przydatny instrument oceny dokonanego wyboru. Cele powinien cechować taki stopień konkretności, który umożliwiałby decydentowi odpowiedź na pytanie, czy środki pozostające do jego dyspozycji są wystarczające do zrealizowania celu oraz od jakich uwarunkowań jest to uzależnione.

## Cele wg nauki administracji (6)

Formułując system celów w procesie administrowania można wykorzystać procedury analogiczne do stosowanych w działalności badawczej, a mianowicie: **procedury indukcyjne i procedury dedukcyjne**. Najczęściej optymalne efekty osiąga się poprzez równoległe stosowanie obu tych procedur.

Podstawowym założeniem **procedury indukcyjnej** jest przepływ informacji z dołu do góry, tzn. od konkretnych faktów do formuły abstrakcyjnej.

Dla decydenta punktem wyjścia są cele cząstkowe, których integracja stanowi podstawę logicznie zamkniętego systemu. Np. powtarzające się skargi i wnioski, dotyczące nieprawidłowości działania administracji; ich analiza może stanowić podstawę sformułowania odpowiednich celów, których realizacja zmieniłaby istniejący stan rzeczy.

W trakcie formułowania celów decydent powinien zmierzać do identyfikacji interesów i wartości istotnych dla podmiotów, będących adresatami tej decyzji.

## Cele wg nauki administracji (7)

W procesie decyzyjnym w administracji przy identyfikacji interesów, które mają być zrealizowane, niezbędne jest **określenie kręgu przyszłych adresatów decyzji**. Ustalanie wartości i interesów reprezentowanych przez poszczególne kręgi adresatów decyzji możliwe jest za pomocą różnych metod. Do najczęściej stosowanych należą metody ankietowe, zasięganie opinii, analizowanie napływających wniosków oraz analiza literatury.

Przyjęcie założenia, że punktem wyjścia do ustalenia celów są interesy i wartości adresatów decyzji nie oznacza, że zawsze trzeba je utożsamiać z celami. Przykładem są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, przy ich sporządzaniu należy ustalić, w interesy których właścicieli nastąpi ingerencja, ale jednocześnie wiadomo, że nie wszystkie interesy mogą być uwzględnione (często interes właścicieli nieruchomości musi ustąpić interesowi związanemu z optymalnym przebiegiem drogi publicznej, nawet jeżeli to się wiąże ze zmniejszeniem wartości niektórych nieruchomości).

## Cele wg nauki administracji (7)

W administracji publicznej **system celów** musi być **kompletny**, tzn. musi uwzględniać wszystkie cele ważne dla decydenta.

**System celów** musi być **wewnętrznie spójny**. Pojedyncze cele nie mogą być wybierane w sposób dowolny, w szczególności wówczas, gdy punktem wyjścia prowadzonych rozważań jest cel nadrzędny, to cele podrzędne muszą mu być podporządkowane.

**System celów** powinien być przejrzysty. W sytuacji, gdy cele formułowane są na wysokim poziomie abstrakcji, powstaje konieczność ich interpretacji. Istnieje bowiem niebezpieczeństwo, że podczas procesu decyzyjnego przewidywane cele zostaną zinterpretowane inaczej niż jest to w pierwotnym zamiarze. System decyzyjny jest **czytelny** wówczas, gdy można bez trudu określić jego wewnętrzną logikę i strukturę, a na tej podstawie mieć możliwość wykrycia wad w prowadzonym rozumowaniu.

Cele stanowią podstawowe kryterium podejmowania decyzji, a więc muszą być w odpowiedni sposób sformułowane.

**Wybór celów oznacza równoczesny wybór środków ich realizacji.**

Podstawowym założeniem racjonalnego decydowania w administracji jest teoretyczne założenie, że wszystkie możliwe rozwiązania będą wzięte pod uwagę oraz ocenione. W praktyce administrowania jednak nie zawsze jest to możliwe, ponieważ są sytuacje, gdy teoretycznie istnieje ogromna ilość możliwości rozwiązań, z których większość nie ma praktycznego znaczenia dla osiągnięcia zamierzonych celów.

W sytuacji, gdy oceną objętych jest wiele możliwych wariantów decyzyjnych, w nauce administracji wskazuje się, że należy brać pod uwagę jedynie te, do realizacji których są zapewnione realnie w danym czasie dostępne środki. Jest to podstawowy czynnik określający ramy wyboru.

W rozległych (kompleksowych) systemach decyzyjnych konieczna jest wstępna ocena, które rozwiązanie należy brać pod uwagę. Konieczna jest zatem wstępna selekcja sposobów rozwiązania zagadnienia.



# Biurotyka (1)

**Biurotyka** - systemy informatyczne usprawniające prace biurowe

Wraz z olbrzymimi zmianami, jakie w funkcjonowaniu administracji przyniosła komputeryzacja, w istotny sposób zmieniają się i będą się zmieniać w coraz większym stopniu zarówno metody badań jak i przedmiot zainteresowania nauk administracyjnych. Ostatnie lata XX w. i początek XXI w. to powszechne zastosowanie w urzędach administracji komputerów oraz połączeń za pomocą sieci internetowej. Następujące w technice biurowej zmiany powodują także istotne przeobrażenia obszaru badawczego nauk administracyjnych.

## Biurotyka (2)

Szczególnie istotne są w tym zakresie badania dotyczące:

- ❑ wymiany informacji;
- ❑ kwestie ścieżki decyzyjnej;
- ❑ zagadnienia obsługi patentów (e-administracja oznacza pełną możliwość porozumiewania się patentu z urzędem za pomocą Internetu).

## Biurotyka (3)

Nauki administracyjne w swoich badaniach muszą uwzględniać zmiany, jakie niesie ze sobą powszechne stosowanie dokumentu elektronicznego, a zwłaszcza zaszyfrowanego, wiarygodnego podpisu.

W administracji nastąpiło zminimalizowanie konieczności osobistego kontaktu z petentem. Przede wszystkim chodzi o wykorzystywanie takich form, jak biura obywatelskie (wyodrębniona sala przyjęć, podobnie jak w bankach) czy przesyłanie aktu administracyjnego drogą elektroniczną z podpisem elektronicznym urzędnika.

## Służba cywilna (1)

**Służba cywilna** (*civil service*), rozumiana jako korpus stałych i profesjonalnych urzędników, wykształciła się Wlk. Brytanii w II poł. XIX w. członkowie służby cywilnej mają zagwarantowaną stabilizację stosunku służbowego. W przeciwieństwie do ministrów nie ustępują ze swoich stanowisk wraz ze zmianą rządu. Występowanie korpusu urzędników państwowych jest cechą demokracji zachodnioeuropejskich.

**W Polsce organizacja i funkcjonowanie korpusu służby cywilnej uregulowane jest ustawą z 21 XI 2008 r. o służbie cywilnej (t. j. Dz. U. 2020 r., poz. 265).**

Zgodnie z art. 2. tej ustawy, Korpus służby cywilnej tworzą pracownicy zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych w: 1) Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, 2) urzędach ministrów i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów oraz urzędach centralnych organów administracji rządowej, 3) urzędach wojewódzkich oraz innych urzędach stanowiących aparat pomocniczy terenowych organów administracji rządowej podległych ministrom lub centralnym organom administracji rządowej, 3a) Krajowej Informacji Skarbowej i izbach administracji skarbowej; 4) komendach, inspektoratach i innych jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, 4a) Centralnym Biurze Śledczym Policji, 4b) Biurze Spraw Wewnętrznych Policji, 4c) Biurze Spraw Wewnętrznych Straży Granicznej, 5) (uchylony) 6) Biurze Nasiennictwa Leśnego, 7) jednostkach budżetowych obsługujących państwowe fundusze celowe, których dysponentami są organy administracji rządowej.

Korpus służby cywilnej tworzą także powiatowi i graniczni lekarze weterynarii oraz ich zastępcy.

2 kategorie członków korpusu służby cywilnej: pracownicy służby cywilnej i urzędnicy służby cywilnej. Kryterium odróżniającym te 2 grupy jest podstawa nawiązania stosunku pracy. W przypadku pracowników służby cywilnej są to osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę (na czas nieokreślony lub na czas określony), a w przypadku urzędników służby cywilnej jest to mianowanie, które stanowi klasyczną postać zatrudnienia urzędnika.

W służbie cywilnej może być zatrudniona osoba, która: 1) jest obywatelem polskim; 2) korzysta z pełni praw publicznych; 3) nie była skazana prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne; 4) posiada kwalifikacje wymagane na dane stanowisko pracy; 5) cieszy się nieposzlakowaną opinią. Większe potrzeby odnoszą się do pracowników służby cywilnej ubiegających się o mianowanie. Potrzebny jest w tym zakresie co najmniej 3-letni staż pracy w służbie cywilnej. Z dniem mianowania dotychczasowy stosunek pracy przekształca się w stosunek pracy na podstawie mianowania.

## Służba cywilna (3)

Ustawa określa **obowiązki członka korpusu służby cywilnej**. Jest on obowiązany:

- 1) przestrzegać Konstytucji i innych przepisów prawa;
- 2) chronić interesy państwa oraz prawa człowieka i obywatela;
- 3) racjonalnie gospodarować środkami publicznymi;
- 4) rzetelnie i bezstronnie, sprawnie i terminowo wykonywać powierzone zadania;
- 5) dochowywać tajemnicy ustawowo chronionej;
- 6) rozwijać wiedzę zawodową;
- 7) godnie zachowywać się w służbie oraz poza nią.

Urzędnik służby cywilnej oraz pracownik służby cywilnej zatrudniony na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony podlega ocenie okresowej dokonywanej przez bezpośredniego przełożonego. Od oceny okresowej służby, w terminie 7 dni od zapoznania się z oceną, sprzeciw do dyrektora generalnego urzędu.

Członek korpusu służby cywilnej odpowiada dyscyplinarnie za naruszenie obowiązków członka korpusu służby cywilnej.