

Stanisław Kamiński

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

ODPOWIEDZIALNOŚĆ SPOŁECZNA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ NA PRZYKŁADZIE SŁUŻB STATYSTYKI PUBLICZNEJ

1. Wstęp

W ostatnich latach na gruncie nauk społecznych toczy się dyskusja na temat społecznej odpowiedzialności podmiotów gospodarczych funkcjonujących w warunkach gospodarki rynkowej¹. Debata ta towarzyszy coraz częstszemu podejmowaniu przez przedsiębiorstwa różnorodnych działań ukierunkowanych na stworzenie odpowiedzialnych relacji z poszczególnymi grupami interesariuszy.

Określenie pożądanego i rzeczywistego zakresu odpowiedzialności społecznej podmiotów występujących w życiu społeczno-gospodarczym wymaga zwrócenia uwagi również na zagadnienie odpowiedzialności dwóch sektorów nierynkowych – publicznego i społecznego (pozarządowego). Fakt, że podmioty te z definicji działają na rzecz dobra publicznego i nie stawiają przed sobą celu w postaci osiągnięcia bądź maksymalizacji zysku, nie sprawia bowiem, że rodzaj i zakres ich odpowiedzialności jest jednoznaczny i pozbawiony wszelkich kontrowersji.

Celem niniejszego opracowania jest identyfikacja dylematów związanych z odpowiedzialnością administracji publicznej, stanowiącej istotną część sektora publicznego. Analizę przeprowadzono przede wszystkim na przykładzie służb statystyki publicznej.

2. Administracja publiczna a odpowiedzialność

Określenie rodzaju i zakresu odpowiedzialności społecznej administracji publicznej wymaga uprzedniego zdefiniowania pojęcia „administracja publiczna”. G. Peters czyni to w następujący sposób: „z uwagi na funkcje, jakie sprawuje, jest to

¹ Zob. M. Rojek-Nowosielska, *Kształtowanie społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw*, AE, Wrocław 2006.

proces stosowania określonych reguł, czyli proces przekształcania ogólnych przepisów w konkretne decyzje dotyczące indywidualnych spraw². W niniejszym opracowaniu przyjęto jednakże za H. Izdebskim, że „współczesna administracja publiczna w państwie demokratycznym może być określona jako zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach³. Definicja ta uwzględnia aspekt podmiotowy, a ponadto wskazuje na ogólny cel działania administracji, co jest istotne z punktu widzenia identyfikacji głównych interesariuszy.

Tak rozumianą administrację publiczną należy odróżnić od pojęcia sektora publicznego, grupującego, wedle definicji stosowanej przez Główny Urząd Statystyczny, „własność państwową (Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych), własność jednostek samorządu terytorialnego oraz »własność mieszaną« z przewagą kapitału (mienia) podmiotów sektora publicznego⁴. Sektor publiczny jest zatem pojęciem szerszym, zawierającym obok jednostek administracji państwowej i samorządowej również takie podmioty, jak przedsiębiorstwa państwowe.

Na gruncie nauk prawnych J. Boć wyróżnił następujące rodzaje odpowiedzialności administracji publicznej:

- odpowiedzialność za działania legalne,
- odpowiedzialność za działania nielegalne⁵.

Pierwsza z nich jest zazwyczaj odpowiedzialnością majątkową, wiążącą się ze szkodą powstałą „w wyniku wydania lub wykonania niewadliwego aktu normatywnego, dającego podstawę wywołującej stratę zmiany sytuacji prawnej z mocy samego prawa” albo „z wydania lub wykonania niewadliwego aktu administracyjnego⁶. Sytuacja taka ma miejsce zwykle wówczas, gdy ważny interes publiczny stanowi przesłankę podjęcia decyzji przynoszącej stratę określonej osobie lub podmiotowi, jak w przypadku wywłaszczenia nieruchomości ze względu na budowę autostrady bądź sztucznego zbiornika wodnego. Z punktu widzenia koncepcji odpowiedzialności społecznej mamy w takiej sytuacji do czynienia z konfliktem interesów dwóch interesariuszy – społeczeństwa jako całości oraz określonej osoby/podmiotu.

Odpowiedzialność za działania nielegalne jest natomiast konsekwencją podjęcia przez podmiot administracyjny decyzji bądź działania niezgodnego z obowiązującym prawem. Konsekwencje tej odpowiedzialności mogą być natury politycznej (odwołanie ze stanowiska), majątkowej, służbowej bądź karnej⁷. Wydaje się, że

² G. Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Scholar, Warszawa 1999, s. 16.

³ H. Izdebski, *Badania nad administracją publiczną*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, PWN, Warszawa 2006, s. 20.

⁴ *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2007*, GUS, Warszawa 2007, s. 31.

⁵ J. Boć, *Odpowiedzialność*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 2004, s. 346.

⁶ Tamże, s. 346-347.

⁷ Tamże, s. 349.

z punktu widzenia koncepcji odpowiedzialności społecznej zazwyczaj napotykamy w takim przypadku jedną z dwóch sytuacji:

- świadome bądź nieświadome działanie organu administracyjnego zarówno wbrew prawu, jak i interesowi społecznemu,
- działanie organu administracyjnego wbrew obowiązującemu prawu, mające na celu ochronę interesu społecznego nie chronionego prawem.

Nie można jednakże analizować odpowiedzialności społecznej administracji publicznej jedynie w kontekście legalności podejmowanych przez nią działań. Nawet w demokratycznym państwie prawa, gdzie władza, przynajmniej z założenia, kieruje się interesem publicznym, występuje wiele sprzecznych oczekiwań ze strony poszczególnych grup interesariuszy. Dobro publiczne (dobro ogółu) nie jest sumą indywidualnych oczekiwań jednostek oraz podmiotów gospodarczych i społecznych – często są one wzajemnie sprzeczne.

W tym miejscu należy zapytać, kim są interesariusze administracji publicznej? Jeżeli przyjąć, że są to wszystkie osoby, grupy osób bądź podmioty, które mają wpływ na funkcjonowanie administracji bądź też działalność administracji ma wpływ na nie, lista tychże okazuje się dość szeroka i obejmuje m.in. ustawodawców, społeczeństwo jako całość, pracowników. Ponadto każdy podmiot administracyjny ponosi odpowiedzialność względem specyficznych dla niego interesariuszy – określonych grup społecznych, podmiotów gospodarczych.

Zagadnienie społecznej odpowiedzialności administracji publicznej dodatkowo komplikuje fakt, iż wielu interesariuszy występuje względem administracji w różnych rolach. Na przykład obywatel jako klient oczekuje najwyższej jakości obsługi w trakcie załatwiania spraw urzędowych, z kolei jako podatnik może być zainteresowany jak najniższym poziomem kosztów związanych z funkcjonowaniem administracji. Podmioty gospodarcze z jednej strony wyrażają oczekiwania co do braku ingerencji administracji w funkcjonowanie mechanizmów rynkowych, z drugiej jednak strony bywają jej zwolennikami, gdy takie działanie jest dla nich korzystne.

3. Odpowiedzialność społeczna służb statystyki publicznej

Odpowiedzialność społeczna jedynie w pewnym zakresie może być analizowana w odniesieniu do całości administracji publicznej. Poszczególne organy/jednostki organizacyjne administracji państwowej i samorządowej posiadają swoją specyfikę, mają również do czynienia z charakterystycznymi dla nich interesariuszami. Dlatego też kolejna część niniejszego opracowania została poświęcona analizie odpowiedzialności społecznej służb statystyki publicznej, wybranych do tego celu ze względu na szczególnie widoczny w ich przypadku splot sprzecznych oczekiwań interesariuszy.

Zgodnie z ustawą z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej, statystyka publiczna jest to „system zbierania danych statystycznych, gromadzenia, przechowywania i opracowywania zebranych danych oraz ogłaszania, udostępniania

i rozpowszechniania wyników badań statystycznych jako oficjalnych danych statystycznych”. Służby statystyki publicznej stanowią: Prezes Głównego Urzędu Statystycznego oraz podlegli mu dyrektorzy urzędów statystycznych i inne jednostki statystyki⁸.

Artykuł 3 tejże ustawy definiuje ogólny cel statystyki publicznej, wskazując tym samym podstawowych interesariuszy oraz obszary odpowiedzialności. Stanowi on, iż „statystyka publiczna zapewnia rzetelne, obiektywne i systematyczne informowanie społeczeństwa, organów państwa i administracji publicznej oraz podmiotów gospodarki narodowej o sytuacji ekonomicznej, demograficznej, społecznej oraz środowiska naturalnego”.

Należy zatem stwierdzić, że głównymi zewnętrznymi interesariuszami statystyki publicznej są: społeczeństwo jako całość, inne niż służby statystyki podmioty publiczne oraz podmioty gospodarcze. Z punktu widzenia celu niniejszego opracowania zasadnicze znaczenie ma pytanie o to, jakie są oczekiwania poszczególnych interesariuszy względem statystyki publicznej.

Treść artykułu 3 świadczy o tym, że zdaniem ustawodawcy podstawowe oczekiwania wymienionych interesariuszy są tożsame – jest to dostęp do systematycznie dostarczanej rzetelnej, obiektywnej i wieloaspektowej informacji. Artykuł 14 ustawy akcentuje z kolei konieczność równego traktowania interesariuszy, stwierdzając, że „statystyka publiczna zapewnia równoprawny, równorzędny i równoczesny dostęp do wynikowych informacji statystycznych, a w szczególności do podstawowych wielkości i wskaźników”.

Kolejne zapisy ustawy, interpretowane z punktu widzenia koncepcji odpowiedzialności społecznej, pozwalają jednakże zidentyfikować pewne zagadnienia kontrowersyjne oraz sprzeczne interesy odbiorców informacji.

Artykuł 10 definiuje podstawowe dla statystyki publicznej pojęcie tajemnicy statystycznej, stwierdzając, iż „zbierane i gromadzone w badaniach statystycznych statystyki publicznej dane indywidualne i dane osobowe są poufne i podlegają szczególnej ochronie; dane te mogą być wykorzystywane wyłącznie do opracowań, zestawień i analiz statystycznych oraz do tworzenia przez służby statystyki publicznej operatu do badań statystycznych prowadzonych przez te służby; udostępnianie lub wykorzystywanie danych indywidualnych i danych osobowych dla innych niż podane celów jest zabronione”. Ustawa uniemożliwia zatem udostępnianie informacji o pojedynczych osobach oraz podmiotach gospodarczych, przy czym zasada ta ma charakter bezwzględny. Oznacza to, że nawet prokurator bądź inny organ prowadzący postępowanie karne, chcąc uzyskać informację o podejrzanym/oskarżonej osobie czy podmiocie, spotka się z odmową. Ustawodawca rozstrzygnął w ten sposób konflikt interesów pomiędzy oczekiwaniem ze strony organów państwa na specyficzną informację a prawem osoby bądź podmiotu gospodarczego do poufności danych dostarczanych statystyce publicznej.

⁸ Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (DzU 1995 nr 88, poz. 439).

Artykuł 8 ustawy ogranicza natomiast zakres przedmiotowy informacji pozyskiwanych przez służby statystyki publicznej, stwierdzając, iż „w badaniach statystycznych z udziałem osób fizycznych nie mogą być zbierane, na zasadzie obowiązku, informacje dotyczące rasy, wyznania, życia osobistego oraz poglądów filozoficznych i politycznych”. Ustawodawca podkreślił tym samym prawo do ochrony szczególnie wrażliwych informacji o sprawozdawcach, kosztem braku zaspokojenia ewentualnego zapotrzebowania na tego rodzaju informacje za strony innych interesariuszy.

Analiza odpowiedzialności społecznej służb statystyki publicznej nie powinna się ograniczać jedynie do zapisów ustawy o statystyce publicznej bądź też do innych aktów prawnych. Wydaje się, że można wskazać na co najmniej dwa kolejne ważne zagadnienia, stanowiące przedmiot sprzecznych oczekiwań ze strony poszczególnych interesariuszy.

Pierwszym z nich jest kwestia obciążeń jednostek sprawozdawczych. Zarówno przedsiębiorstwa wypełniające sprawozdania statystyczne, jak i osoby fizyczne uczestniczące np. w badaniach budżetów gospodarstw domowych częstokroć zgłaszają zastrzeżenia co do zbyt dużego ich zdaniem obciążenia sprawozdawczością. Z drugiej jednak strony, jako odbiorcy danych, te same osoby i podmioty pragną uzyskać dostęp do systematycznej i rzetelnej informacji na temat różnych aspektów życia społecznego i gospodarczego. Pogodzenie tych oczekiwań stanowi jedno z większych wyzwań dla służb statystyki publicznej. Mogą temu służyć takie działania, jak zastępowanie obowiązku sprawozdawczego pozyskiwaniem danych z rejestrów administracyjnych prowadzonych przez inne podmioty publiczne, np. Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Z kolejnymi sprzecznościami mamy do czynienia w kontekście kosztów funkcjonowania służb statystyki publicznej. Z jednej strony wszyscy wymienieni dotychczas interesariusze, jako podatnicy (osoby fizyczne, podmioty gospodarcze) bądź dysponenti środków publicznych (inne organy administracji – Ministerstwo Finansów), są zainteresowani minimalizacją tychże kosztów. Zasadne wydaje się jednakże stwierdzenie, że właściwa realizacja zadań stawianych przed statystyką publiczną, konieczna do prawidłowego funkcjonowania organów państwa i samorządu, gospodarki oraz społeczeństwa, nie jest możliwa przy zbyt niskich nakładach finansowych. Optymalne „wyważenie” tych racji można uznać za kolejne ważne wyzwanie dla służb statystyki publicznej, a także dla dysponentów środków publicznych.

4. Zakończenie

Przedstawiona w niniejszym opracowaniu analiza odpowiedzialności społecznej administracji publicznej, przeprowadzona w dużej mierze na przykładzie służb statystyki publicznej, może stanowić jedynie przyczynek do pogłębionej analizy tego zagadnienia. Tego rodzaju badanie powinno zostać przeprowadzone w odniesieniu do szerszego grona jednostek organizacyjnych administracji, na podstawie

identyfikacji zwerbalizowanych oraz rzeczywistych interesów poszczególnych interesariuszy.

Z przeprowadzonych rozważań wydaje się jednak uprawnione wyciągnięcie wniosku, że zagadnienie odpowiedzialności społecznej ma charakter wieloaspektowy i wiąże się z pewnymi kontrowersjami w odniesieniu nie tylko do przedsiębiorstw, ale również do podmiotów sektora publicznego.

Literatura

Boć J., *Odpowiedzialność*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Boć. Kolonia Limited, Wrocław 2004.

Izdebski H., *Badania nad administracją publiczną*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, PWN, Warszawa 2006.

Peters G., *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Scholar, Warszawa 1999.

Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2007, GUS, Warszawa 2007.

Rojek-Nowosielska M., *Kształtowanie społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw*, AE, Wrocław 2006.

Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (DzU 1995 nr 88, poz. 439).

SOCIAL RESPONSIBILITY OF PUBLIC ADMINISTRATION ON THE EXAMPLE OF PUBLIC STATISTICS SERVICES

Summary

The aim of the article is to define social responsibility of public administration, which is an important part of public sector. An analysis was conducted on the example of public statistics services. The conclusion is that social responsibility of public administration is as complex issue as in case of business.