

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
hanna.spasowska@poczta.umcs.lublin.pl

HANNA SPASOWSKA-CZARNY

Efektywność administracji publicznej w kontekście sprawności instytucjonalnej państwa

Effectiveness of Public Administration in the Context
of Institutional Efficiency of the State

Obecnie, wciąż jeszcze u progu XXI stulecia, przed Rzeczpospolitą Polską – rozumianą jako struktura państwowa – stoi zadanie ukształtowania siebie jako państwa otwartego, pomocnego, skutecznego i efektywnego, o silnej pozycji międzynarodowej i wysokiej aktywności obywateli w życiu społecznym i politycznym. Stworzenie i realizowanie modelu sprawnie działającego, przyjaznego obywatelom państwa, jest kluczowe dla pobudzenia jego szans na stabilny rozwój. W warunkach doniosłych fundamentalnych zmian gospodarczych, kulturowych i technologicznych niezbędne jest stworzenie nowych ram funkcjonowania oraz klarownej filozofii państwa. Prezentowany w przyjętej przez rząd w 2012 r. strategii „Sprawne Państwo 2020” model państwa to „państwo optimum”¹.

¹ Strategia „Sprawne Państwo 2020” (SSP 2020) została przyjęta przez Radę Ministrów uchwałą nr 17 z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia strategii „Sprawne Państwo 2020” (M.P. z 2013 r., poz. 136). Punktem wyjścia do opracowania SSP był *Raport „Polska 2030. Wyzwania rozwojowe”* – dokument opracowany przez Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów (Wyzwanie 9: Sprawne Państwo, Warszawa, czerwiec 2009 r.). SSP jest jedną z dziewięciu zintegrowanych strategii sektorowych do roku 2020. Są one konieczne m.in. do sprawnego wykorzystania funduszy unijnych w perspektywie budżetowej 2014–2020. Wieńczą je Strategia Średniookresowa do roku 2020 i Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju Polska 2030. Opracowanie strategii „Sprawne Państwo 2020” wynikało z przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 24 listopada 2009 r. dokumentu Plan uporządkowania strategii rozwoju (reasumpcja decyzji Rady Ministrów dotycząca planu miała miejsce 10 marca 2010 r., 30 kwietnia 2011 r. i 12 lipca 2012 r.). Zob. *Strategia „Sprawne Państwo 2020”*, Warszawa, 20 grudnia 2012, <https://mc.gov.pl/strategie> [dostęp: 09.09.2017], s. 3 i n. Prace nad aktualizacją tego dokumentu były prowadzone od początku 2016 r.

Zwolennicy marginalizowania państwa na rzecz wolnego rynku podkreślają, iż nadmierny rozrost instytucji państwowych grozi etatyzmem, biurokracją i rozmaitymi nadużyciami. Z praktyki wynika jednak, że rozwiązania takich problemów nie można sprowadzić do hasła: „mniej państwa”. Państwo musi być skuteczne w realizacji swych podstawowych funkcji wynikających z umowy społecznej, a tego można oczekiwać nie od „państwa-minimum” czy od „państwa-maksimum”, lecz od „państwa-optimum”². „Państwo-optimum” to takie, które odpowiada na potrzeby obywateli. Nie zwleka ono z regulacjami i ich nie nadużywa, zakłada podniesienie efektywności administracji publicznej z korzyścią dla administrowanych oraz szeroką współpracę z obywatelem przy wykorzystaniu nowoczesnych technologii³.

W modelu „państwa-optimum” nie wystarczy działać w interesie obywateli, należy także opracować sposób działania wraz z nimi. Ma temu służyć wytyczenie trzech kluczowych celów, którymi są: poprawa jakości usług administracji publicznej (rządowej i samorządowej) przez informatyzację; uzyskanie efektu cyfrowej synergii projektów modernizujących administrację; wspieranie rozwoju kraju i realizacja oczekiwań różnych grup społecznych przez zmiany w administracji publicznej.

Katalog zadań na rzecz wdrażania strategii „Sprawne Państwo 2020” zakłada m.in. zwiększenie sprawności instytucjonalnej państwa⁴. To, po pierwsze, rządy prawa i poszanowanie własności prywatnej; po drugie, otoczenie regulacyjne, które nie nakłada zbędnych obciążeń biurokratycznych na przedsiębiorców i obywateli; po trzecie, efektywna i odporna na korupcję administracja publiczna. Tak rozumiane instytucje są jednym z kluczowych czynników wzrostu gospodarczego oraz rozwoju społecznego⁵.

W literaturze sformułowano wiele teorii dotyczących sprawności instytucji demokratycznych. Analiza dorobku doktryny pozwala wyróżnić kilka podejść nawiązujących do źródeł zróżnicowania tej sprawności⁶.

Pierwsze z nich koncentruje się na prawno-administracyjnym kontekście, w którym funkcjonują instytucje. J. Mill twierdzi, że o sprawności instytucji de-

² E. Mączyński, *Państwo optimum*, „Kultura Liberalna” 2014, nr 311.

³ SSP 2020, s. 4.

⁴ *Katalog zadań na rzecz wdrażania strategii „Sprawne Państwo 2020”*, Załącznik 1 do Planu działań na rzecz wdrażania strategii „Sprawne Państwo 2020”, aktualizacja marzec 2015.

⁵ K. Pogorzelski, *Sprawność instytucjonalna państwa 2011. Ekspertyza na temat sprawności instytucjonalnej państwa w kontekście dotychczasowej realizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015*, IBS 2011, s. 2.

⁶ R. Putnam, *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Kraków 1995, s. 126–131; P. Swianiewicz, W. Dziemianowicz, M. Mackiewicz, *Sprawność instytucjonalna administracji samorządowej w Polsce – zróżnicowanie regionalne*, Warszawa 2000, s. 16; D. Wójtowicz, *Determinanty sprawności instytucjonalnej samorządów terytorialnych – w stronę trwałego rozwoju społeczno-gospodarczego*, „MBA” 2009, nr 3, s. 88.

cyduje przede wszystkim ustrój i wynikające z niego rozwiązania prawne, do których muszą się one stosować i w ramach których mogą się poruszać⁷. E. Abramowski zwracał uwagę na konieczność dopasowania rozwiązań instytucjonalno-prawnych do wartości powszechnie uznawanych przez reprezentowane przez nie jednostki. Rozwiązań prawnych nie powinno się narzucać w oderwaniu od kontekstu społecznego – w rezultacie instytucje takie okażą się bowiem nieskuteczne⁸. Drugie podejście źródła sprawności instytucji upatruje w czynnikach natury ekonomicznej. Konsekwencją wyższego poziomu rozwoju gospodarczego jest sprawniejsze funkcjonowanie instytucji⁹. Kolejne natomiast wskazuje na wewnętrzne zasoby poszczególnych jednostek, a zwłaszcza na odpowiednio wdrożony system zarządzania instytucją¹⁰. Najnowsza teoria wyjaśniająca sprawne działanie instytucji to teoria społeczeństwa obywatelskiego opartego na wysokim poziomie kapitału społecznego. Aby wytłumaczyć efektywność funkcjonowania instytucji w danej rzeczywistości, należy wyjść poza analizę struktury i organizacji poszczególnych instytucji oraz zająć się szeroko rozumianym kontekstem społeczno-kulturowym, w jakim są one osadzone¹¹.

SSP 2020 przewiduje zwiększenie sprawności instytucjonalnej państwa m.in. przez: uporządkowanie kompetencji organów administracji publicznej, obniżenie udziału kosztów obsługowych w kosztach ogółem (optymalne wykorzystanie sprzętu, zasobów ludzkich i finansowych); usprawnienie procesów wewnętrznych realizacji zadań, podniesienie jakości i dostępności świadczonych usług przez urzędy administracji publicznej i udostępnienie zasobów informacyjnych przy wykorzystaniu nowoczesnych systemów informacyjno-komunikacyjnych¹²; pod-

⁷ System prawny wpływa na kształt instytucji i wyznacza granice, w których mogą podejmować działania. Zob. J. Mill, *Essey on Government*, [w:] *Utilitarian Logic and Politics*, eds. J. Lively, J. Rees, New York 1984, s. 73–77.

⁸ M. Augustyniak, *Myśl społeczno-filozoficzna Edwarda Abramowskiego*, Olsztyn 2006, s. 154–155.

⁹ R.C. Fried, F.F. Rabinovitz, *Comparative Urban Politics: A Performance Approach*, New York 1980, s. 66, cyt. za: *Kultura ma znaczenie*, red. S. Huntington, Poznań 1991, s. 60.

¹⁰ A. Potoczek, *Zarządzanie w systemie samorządu terytorialnego*, [w:] *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Problemy teorii i praktyki*, red. W. Kosiedowski, Toruń 2001; A. Zalewski, *Teoretyczne podstawy zarządzania gminą*, [w:] *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, red. H. Sochacka-Krysiak, Warszawa 2003; T. Markowski, *Zarządzanie rozwojem miast*, Warszawa 1999; D. Osborne, T. Gaebler, *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Poznań 2005, s. 43; Ch. Hood, *A Public Management for All Seasons?*, "Public Administration" 1991, Vol. 69(1), s. 4; D. Wójtowicz, *op. cit.*, s. 89–91.

¹¹ D. Wójtowicz, *op. cit.*, s. 91 i n.

¹² Badania porównawcze Eurostatu wskazują, że Polska należy do najsłabszych krajów pod względem wykorzystywania internetu w kontaktach z administracją. Biorąc pod uwagę trzy sposoby kontaktów z administracją przez internet (tj. wyszukiwanie informacji na stronach administracji, pobieranie formularzy urzędowych i wysyłanie wypełnionych formularzy), średnie Unii Europejskiej kształtują się odpowiednio na poziomach: 37%, 25% i 21%. W każdym z przypadków Polska

noszenie skuteczności zarządzania urzędami administracji publicznej; wdrożenie mechanizmów usprawniających komunikację oraz wymianę dokumentów; przejrzystość podejmowanych działań i kontroli. Sprawności instytucjonalnej całego państwa sprzyja także poprawne funkcjonowanie samorządu terytorialnego, likwidowanie barier lub luk prawnych hamujących rozwój oraz usprawnienie mechanizmów współpracy między poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego i administracją rządową¹³.

Jednym z obszarów sprawności instytucjonalnej państwa jest efektywność administracji publicznej rozumiana jako zdolność do świadczenia wysokiej jakości usług dla obywateli i przedsiębiorstw oraz wdrażania przejrzystej i racjonalnej polityki¹⁴. W świetle badań Banku Światowego efektywność administracji publicznej przedstawia się w Polsce niekorzystnie. Jednym z podstawowych narzędzi oceny jakości administracji publicznej jest opracowywany przez Bank Światowy wskaźnik efektywności rządzenia¹⁵. W klasyfikacji za rok 2016 Polska

osiąga wyniki znacznie niższe, odpowiednio: 17%, 16% i 11%. Zob. *Raport o rozwoju społeczno-gospodarczym, regionalnym oraz przestrzennym Polski*, Warszawa 2016, s. 166.

¹³ SSP 2020, s. 8.

¹⁴ K. Pogorzelski, *op. cit.*, s. 2. Efektywność rządów jest rozumiana jako zdolność (potencjał) władz publicznych i administracji (na różnych szczeblach zarządzania) do efektywnego, sprawiedliwego i oszczędnego realizowania polityk publicznych (w tym dostosowania skali interwencji publicznej do rzeczywistych potrzeb społecznych). W szczególności odnosi się to do zapewnienia podstawowych usług społecznych, podnoszenia poziomu życia mieszkańców i likwidowania ubóstwa, zapewnienia rozwoju gospodarczego w celu walki z biedą, zagwarantowania równych szans dla wszystkich obywateli, rozwoju zasobów ludzkich w społeczeństwie, zapewnienia ochrony socjalnej i polityki zatrudnienia, ochrony przyrody i zrównoważonego rozwoju itd. Istotnym elementem efektywności jest kształtowanie odpowiednich kwalifikacji zasobów ludzkich w sektorze publicznym, stosownych kompetencji regulacyjnych, a także uczciwej administracji i przeciwdziałanie zjawiskom korupcyjnym. Zob. M. Rutkowski, *Bank Światowy a poprawianie jakości rządzenia w zmieniającym się świecie. Sytuacja Polski i wyzwania kryzysu gospodarczego*, „Zarządzanie Publiczne” 2009, nr 3, s. 68. Teoria organizacji w naukach o zarządzaniu identyfikuje trzy podejścia do efektywności: celowościowe, systemowe i wielokryterialne. Tak: J. Pawłowski, *Metodyka oceny efektywności finansowej przedsięwzięć gospodarczych*, Łódź 2004.

¹⁵ W 1996 r. pod auspicjami Banku Światowego zainicjowano projekt *Worldwide Governance Indicators*, w ramach którego cyklicznie obliczanych jest 6 kategorii wskaźników dobrego rządzenia. Wskaźnik efektywności rządzenia stanowi średnią ważoną szeregu (od 7 do 13) innych indeksów odzwierciedlających opinie ekspertów, przedsiębiorców i gospodarstw domowych na temat różnych aspektów funkcjonowania sfery publicznej. Ocenie podlegają w szczególności: jakość usług publicznych; jakość administracji publicznej i stopień jej niezależności od wpływów politycznych; jakość formułowanych i wdrażanych polityk; struktura publiczna (transportowa, sanitarna, informatyczna). Zob. *World Governance Indicators*, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home> [dostęp: 10.09.2017]. Należy podkreślić, że wskaźnik Banku Światowego nie wyczerpuje tematu oceny polskiej administracji. O innych narzędziach oceny jakości administracji publicznej zob. np. U. Kobylińska, *Mierniki sprawności usług publicznych*, „Współczesne Zarządzanie” 2013, nr 2, s. 131–140; S. Wysocki, *Efektywność administracji – czy umiemy ją mierzyć?*, [w:] *Efektywność działania administracji publicznej w Polsce*, red. A. Gołębiowska,

uzyskała 56. notę i wśród państw Unii Europejskiej znalazła się dopiero na 22. miejscu¹⁶.

Jednym z istotnych elementów oceny efektywności instytucji i całych sektorów jest sprawność. Można ją mierzyć np. relacją wyników właściwych dla danej instytucji (lub organizacji) do poczynionych nakładów. W różnych obszarach te miary sprawności są różne i nie wiąże się ich z poziomem nakładów. W administracji mierzy się m.in. czas trwania poszczególnych procedur¹⁷. Sprawność rządu w Polsce spotyka się z negatywnymi ocenami przedsiębiorców, ekspertów instytucji międzynarodowych oraz obywateli. Krytyka kierowana jest przede wszystkim pod adresem administracji publicznej, której zarzuca się ograniczoną zdolność do sprawnego i szybkiego obsługiwanie osób fizycznych i prawnych; brakuje również spójnej i transparentnej polityki.

Jak wynika z ocen dokonanych przez Najwyższą Izbę Kontroli oraz z opinii ekspertów, podejmowane w Polsce działania na rzecz poprawy funkcjonowania sektora publicznego nie okazały się skuteczne¹⁸. Już M. Kulesza wskazywał, że „w sferze zarządzania publicznego nie udało się, mimo piętnastu już lat niepodległości, uzyskać w Polsce zmian jakościowych na tyle istotnych, by można było mówić o przełomie. Żyjemy w państwie mitręgi administracyjnej i ogólnej niemożności”¹⁹. W *Raporcie „Polska 2030. Wyzwania rozwojowe”* zapisano, że „polskie instytucje publiczne, a zwłaszcza administracja, pozbawione są dynamizmu, kreatywności i zdolności reformowania się. Brakuje im mechanizmów, które motywują pracowników do zwiększania efektywności i do rozwiązań umożliwiających poszczególnym jednostkom rozliczanie zadaniowe”²⁰, zaś w *Raporcie o rozwoju społeczno-gospodarczym, regionalnym oraz przestrzennym Polski*: „[...] to, co charakteryzuje Polskę – relatywnie niski wskaźnik efektywności przy relatywnie wysokim wskaźniku wydatków w relacji do PKB – skłania do wniosku, że w porównaniu do innych krajów w Polsce

B. Zientarski, Warszawa 2016, s. 170; *Raport „Polska 2030. Wyzwania rozwojowe”*, s. 322; E. Wojciechowski, A. Podgórnjak-Krzykacz, *Pomiar jakości rządu*, „Gospodarka Narodowa” 2008, nr 3, s. 19–38.

¹⁶ Dane opublikowano 22 września 2017 r. W rankingu Banku Światowego Polska zyskała w dziedzinie walki z korupcją (w 2015 r. na 56. pozycji na 209 sklasyfikowanych krajów, w 2016 r. – miejsce 50.), straciła natomiast w pozostałych kategoriach (spadek z 38. na 57. miejsce w kategorii możliwość udziału w życiu publicznym, wolność wypowiedzi i mediów; z 53. na 78. miejsce w kategorii stabilność polityczna; z 54. na 56. w kategorii efektywność rządu; z 42. na 43. w kategorii jakość regulacji; z 49. na 54. w kategorii rządu prawa).

¹⁷ S. Wysocki, *op. cit.*, s. 171.

¹⁸ J. Płoskonka, *Jak działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność?*, Seminaryjne posiedzenie Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, 5 grudnia 2012 r.

¹⁹ M. Kulesza, *Współczesne dylematy zarządzania publicznego w Polsce*, „Kontrola Państwowa” 2005, nr 1, s. 54.

²⁰ *Raport „Polska 2030. Wyzwania rozwojowe”*, s. 299.

brakuje wystarczających rozwiązań administracyjno-prawnych podnoszących efektywność rządu²¹.

W ocenie standardów działania polskiej administracji publicznej M. Rutkowski wskazuje na poważne problemy systemowe, będące z jednej strony wynikiem oparcia administracji na modelu administracji zorganizowanej hierarchicznie i działającej na podstawie procedur²², a z drugiej strony – spuścizny okresu komunizmu, charakteryzującego się centralizacją oraz resortową organizacją administracji. Autor uważa, że w rezultacie polska administracja boryka się z podwójnymi opóźnieniami, będącymi konsekwencją braku kompleksowych reform służących modernizacji całej administracji publicznej.

Analiza dostępnej literatury dowodzi, że do najpoważniejszych słabości administracji publicznej w Polsce należą: korupcja i brak jasnych zasad odpowiedzialności, znaczące upolitycznienie administracji, wysoka rotacja kadr i częste zmiany organizacyjne. Jedną z prób reformy funkcjonowania administracji przez wprowadzanie standardów służby cywilnej zakończyła się tylko częściowym sukcesem, gdyż kolejne ekipy rządzące stale podejmują próby podporządkowania służby cywilnej swoim celom politycznym, zagrażając w ten sposób zarówno jej apolityczności, jak i profesjonalizmowi²³.

Wyniki badań wskazują, że Polska ma jedną z najmniej efektywnych administracji wśród państw członkowskich UE, choć proces zmian, na który wpłynęła także akcesja do UE, powoduje poprawę sytuacji w tym zakresie. Obecnie potencjał administracyjny w Polsce określa: niska efektywność funkcjonowania; potrzeba zapewnienia odpowiedniej liczby profesjonalnych urzędników, co stanowi warunek sprawności; wysoka rotacja kadr i niska stabilność zatrudnienia, która utrudnia opracowywanie i wdrażanie długookresowych strategii oraz prowadzenie spójnej polityki rozwoju; brak wykorzystania dobrych praktyk innych państw członkowskich; potrzeba wprowadzenia systemu podnoszenia kwalifikacji oraz rozbudowa i wzmacnianie profesjonalnego korpusu służby cywilnej; mała dynamika zmian. Dodatkowo problemom tym towarzyszy niska kultura działania administracji, charakteryzująca się protekcjonizmem, stosowaniem instrumentów władczych oraz formalnym i proceduralnym traktowaniem zadań. Wciąż jeszcze zdarza się, że urzędnicy zamykają się zarówno na współpracę z innymi jednostkami administracji, jak i na dialog ze społeczeństwem.

²¹ *Raport o rozwoju społeczno-gospodarczym...*, s. 160. Wymóg opracowania raportu wynika z art. 35b ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2014 r., poz. 1649 ze zm.).

²² Instytucje publiczne często koncentrują się na wypełnianiu procedur, a nie na efektach podejmowanych działań. W wyniku tego wizerunek instytucji publicznych jest w odbiorze społecznym niekorzystny. Zob. J. Ziobrowska, *Strategia „Sprawne Państwo 2020” wobec współczesnych problemów sektora publicznego w Polsce*, „Barometr Regionalny” 2015, nr 4, s. 44.

²³ M. Rutkowski, *op. cit.*, s. 73.

Po reformach okresu transformacji ustrojowej Polska zbudowała właściwe ramy instytucjonalne w zakresie rządów prawa, umów dotyczących własności i demokratycznej kontroli. Ponadto stworzyła podstawowe instytucje gospodarki rynkowej i wykorzystwała członkostwo w Unii Europejskiej do umocnienia tych instytucji. Wciąż jednak są obszary, w których wyniki Polski wymagają poprawy. Warto: stworzyć fiskalną rezerwę bezpieczeństwa, by podjąć starzenie się społeczeństwa i mniejszemu napływowi środków unijnych na inwestycje; zmniejszyć nakłady na infrastrukturę; koncentrować się na jakości produktów i usług, co jest możliwe dzięki wspieraniu innowacji; opracować i wdrożyć strategię ekonomiczną, którą można będzie realizować, zapewniając kontynuację długoterminowych reform²⁴. Na pierwszym miejscu należy jednak wskazać na potrzebę działań w kierunku budowy lepszych, skutecznych i zorientowanych na potrzeby obywateli instytucji publicznych.

Wskaźnik efektywności rządu wyraźnie wzrastał od 2007 r., ale poprawa przebiegała zbyt powoli, by Polska wyraźnie awansowała na tle innych państw. Jego tegoroczna wartość plasuje Polskę powyżej średniej dla świata, lecz poniżej średniej dla Unii Europejskiej. Jeśli ta tendencja się utrzyma, a przede wszystkim zostanie przełamany negatywny wizerunek administracji publicznej, to pozycja Polski w rankingu sprawności rządu powinna ulegać systematycznej poprawie. Należy podkreślić, że rozwiązania i środki służące podnoszeniu jakości rządu powinny być w najwyższym możliwym stopniu dostosowane do specyfiki każdego kraju. A zatem mogą być odmienne w różnych krajach, w przeciwieństwie do zasady, że takie samo podejście jest dobre dla wszystkich.

BIBLIOGRAFIA

- Augustyniak M., *Myśl społeczno-filozoficzna Edwarda Abramowskiego*, Olsztyn 2006.
- Bank Światowy: *Polska osiągnęła ogromny sukces, ale wciąż potrzebuje reform*, www.worldbank.org/pl/news/press-release/2017/03/21/poland-success-is-remarkable-but-further-reforms-are-needed [dostęp: 15.09.2017].
- Fried R.C., Rabinovitz F.F., *Comparative Urban Politics: A Performance Approach*, New York 1980.
- Hood Ch., *A Public Management for All Seasons?*, "Public Administration" 1991, Vol. 69(1).
- Katalog zadań na rzecz wdrażania strategii „Sprawne Państwo 2020”, Załącznik 1 do Planu działań na rzecz wdrażania strategii „Sprawne Państwo 2020”, aktualizacja marzec 2015.
- Kobylińska U., *Mierniki sprawności usług publicznych*, „Współczesne Zarządzanie” 2013, nr 2.
- Kulesza M., *Współczesne dylematy zarządzania publicznego w Polsce*, „Kontrola Państwowa” 2005, nr 1.
- Kultura ma znaczenie*, red. S. Huntington, Poznań 1991.
- Markowski T., *Zarządzanie rozwojem miast*, Warszawa 1999.

²⁴ Zob. także: Bank Światowy: *Polska osiągnęła ogromny sukces, ale wciąż potrzebuje reform*, www.worldbank.org/pl/news/press-release/2017/03/21/poland-success-is-remarkable-but-further-reforms-are-needed [dostęp: 15.09.2017].

- Mączyńska E., *Państwo optimum*, „Kultura Liberalna” 2014, nr 311.
- Mill J., *Essey on Government*, [w:] *Utilitarian Logic and Politics*, eds. J. Lively, J. Rees, New York 1984.
- Osborne D., Gaebler T., *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Poznań 2005.
- Pawłowski J., *Metodyka oceny efektywności finansowej przedsięwzięć gospodarczych*, Łódź 2004.
- Płoskonka J., *Jak działania instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność?*, Seminaryjne posiedzenie Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, 5 grudnia 2012 r.
- Pogorzelski K., *Sprawność instytucjonalna państwa 2011. Ekspertyza na temat sprawności instytucjonalnej państwa w kontekście dotychczasowej realizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015*, IBS 2011.
- Potoczek A., *Zarządzanie w systemie samorządu terytorialnego*, [w:] *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Problemy teorii i praktyki*, red. W. Kosiedowski, Toruń 2001.
- Putnam R., *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Kraków 1995.
- Raport o rozwoju społeczno-gospodarczym, regionalnym oraz przestrzennym Polski*, Warszawa 2016.
- Raport „Polska 2030. Wyzwania rozwojowe”*, KPRM, lipiec 2009.
- Rutkowski M., *Bank Światowy a poprawianie jakości rządzenia w zmieniającym się świecie. Sytuacja Polski i wyzwania kryzysu gospodarczego*, „Zarządzanie Publiczne” 2009, nr 3.
- Strategia „Sprawne Państwo 2020”*, Warszawa, 20 grudnia 2012, <https://mc.gov.pl/strategie> [dostęp: 09.09.2017].
- Swianiewicz P., Dziemianowicz W., Mackiewicz M., *Sprawność instytucjonalna administracji samorządowej w Polsce – zróżnicowanie regionalne*, Warszawa 2000.
- Uchwała Rady Ministrów nr 17 z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia strategii „Sprawne Państwo 2020” (M.P. z 2013 r., poz. 136).
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2014 r., poz. 1649 ze zm.).
- Wojciechowski E., Podgórnjak-Krzykacz A., *Pomiar jakości rządzenia*, „Gospodarka Narodowa” 2008, nr 3.
- World Governance Indicators*, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home> [dostęp: 10.09.2017].
- Wójtowicz D., *Determinanty sprawności instytucjonalnej samorządów terytorialnych – w stronę trwałego rozwoju społeczno-gospodarczego*, „MBA” 2009, nr 3.
- Wysocki S., *Efektywność administracji – czy umiemy ją mierzyć?*, [w:] *Efektywność działania administracji publicznej w Polsce*, red. A. Gołębiowska, B. Zientarski, Warszawa 2016.
- Zalewski A., *Teoretyczne podstawy zarządzania gminą*, [w:] *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, red. H. Sochacka-Krysiak, Warszawa 2003.
- Ziobrowska J., *Strategia „Sprawne Państwo 2020” wobec współczesnych problemów sektora publicznego w Polsce*, „Barometr Regionalny” 2015, nr 4.

SUMMARY

It was in the early 1990s that the World Bank first introduced the term “good governance” in its documents and aid programs. After the reorganization of 1997, a list of six indicators of good governance was compiled. The indicators were subsequently used in the research on the quality of governance in Poland. The results clearly showed that the country scored low in all aspects of good governance, notably in public sector transparency, quality of regulation, law enforcement, as well as efficiency and effectiveness of carrying out public duties by the administration.

The pathway to shared prosperity in Poland is built around growth, inclusion and sustainability objectives, but success will ultimately depend on a more strategic, effective, and accountable state. Poland has done remarkably well, boasting strong growth over three decades. Looking forward, this argues that a new level of sophistication is required to meet the challenges such as rapidly aging population and evolving global economy. This includes developing a more strategic, effective, and accountable state and it is administration that can facilitate a strong consensus around consistent policies to foster growth, inclusion and sustainability. Improved consistency, commitment, coordination, and cooperation would strengthen Poland's institutions, making them more strategic, effective and accountable.

The paper describes the quality of governance and the effectiveness of public administration. The analysis is based on reports published by different institutions and takes into account measuring the effectiveness and quality of public administration and the efficiency of public institutions.

Keywords: governance; government; authority; administration; effectiveness; public sector; governance quality; good governance; public management; World Bank; institutional efficiency

STRESZCZENIE

Artykuł dotyczy jakości rządzenia i efektywności administracji publicznej. Analizy dokonano przede wszystkim na podstawie dokumentów strategicznych i opublikowanych raportów różnych instytucji, uwzględniając ocenę efektywności i jakości administracji publicznej oraz sprawność instytucji publicznych.

Pojęcie dobrego rządzenia wprowadził na początku lat 90. XX w. Bank Światowy. Po jego reorganizacji w 1997 r. opracowano listę sześciu kluczowych wskaźników dobrego rządzenia, które zostały zastosowane do badania jego jakości m.in. w Polsce. Badania dowiodły, że Polska osiąga niskie standardy we wszystkich wymiarach dobrego rządzenia, przede wszystkim w zakresie przejrzystości działania sfery publicznej, jakości regulacji, egzekwowania prawa, efektywności oraz skuteczności realizacji zadań publicznych przez administrację. Mimo tego Polska poradziła sobie zaskakująco dobrze, wypracowując w ciągu 30 lat silny wzrost gospodarczy. W najbliższej przyszłości niezbędne będzie jednak podjęcie zdecydowanych działań, by sprostać takim wyzwaniom, jak starzejące się społeczeństwo czy zmiany na rynkach światowych. Sytuacja wymaga wypracowania strategii opartej na funkcjonowaniu sprawnego państwa i jego efektywnej administracji, by wspierać rozwój gospodarczy i funkcjonowanie instytucji publicznych w Polsce.

Słowa kluczowe: dobre rządzenie; zarządzanie publiczne; Bank Światowy; rząd; administracja publiczna; efektywność administracji; sprawność; instytucja; państwo

